

CNUCED

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, 2006

NATIONS UNIES

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, 2006

*Partenariat mondial
et politiques nationales
de développement*



NATIONS UNIES

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

GENÈVE

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, 2006

Rapport du secrétariat de
la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2006

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.

UNCTAD/TDR/2006

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

<i>Numéro de vente: F06.II.D.6</i>

ISBN 92-1-212329-5

ISSN 0256-0887

Copyright © Nations Unies, 2006
Tous droits réservés

AVANT-PROPOS

D'après le dernier *Rapport sur le commerce et le développement*, si l'élan actuel de l'économie mondiale est préservé, nous pourrions nous attendre à des progrès décisifs vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Dans toutes les régions du monde, la demande de produits exportés par les pays en développement, et notamment de ceux qui sont essentiels pour leur prospérité, est en augmentation.

Cette évolution positive est renforcée par plusieurs facteurs favorables au développement et à la réduction de la pauvreté. Par exemple, les pays développés ont pris quelques mesures initiales pour honorer les engagements figurant dans le Consensus de Monterrey adopté à la Conférence internationale sur le financement du développement en 2002. Des progrès considérables ont été faits en ce qui concerne l'allègement de la dette des pays les plus pauvres. Les flux d'aide sont en cause.

Ces avancées, et les engagements pris par les donateurs en ce qui concerne l'aide future, constituent une amélioration majeure de l'environnement extérieur du développement. L'octroi aux pays en développement de meilleures conditions d'accès aux marchés est un pas supplémentaire absolument indispensable. C'est pourquoi la suspension des négociations de Doha a été une grande déception. Certains participants ont même envisagé de se contenter d'un résultat partiel, voire de renoncer totalement. Il faut à tout prix éviter cela. Toutefois, pour que les négociations créent les nouvelles perspectives dont les pays en développement ont le plus grand besoin, il faut que les négociateurs fassent preuve de plus de détermination et de courage politique que jusqu'à présent.

En même temps, n'oublions pas que le partenariat mondial pour le développement est fondé sur la conviction que la responsabilité du développement incombe en premier lieu aux pays en développement eux-mêmes. Il est donc indispensable qu'ils trouvent des moyens de traduire les améliorations de l'environnement extérieur en une croissance et un développement durables sur le plan national.

Cela n'est pas une tâche facile, bien au contraire. Le présent *Rapport* propose de nouvelles idées pour la formulation de politiques macroéconomiques, sectorielles et commerciales qui pourraient aider les pays en développement à réussir dans l'environnement économique mondial d'aujourd'hui. Il prête une attention particulière aux politiques qui confortent l'appropriation locale, les forces créatives du marché et l'aspect entrepreneurial de l'investissement.

Pour terminer, les auteurs montrent que le partenariat mondial pour le développement restera incomplet tant qu'il n'y aura pas un système efficace de gouvernance économique mondiale, système qui tienne compte des besoins spécifiques des pays en développement et assure un compromis approprié entre la souveraineté en matière de politique économique nationale, d'une part, et les disciplines multilatérales et la gouvernance collective, d'autre part.

Le *Rapport sur le commerce et le développement* de cette année vise à contribuer au débat sur les meilleurs moyens de faire en sorte que le partenariat mondial pour le développement contribue vraiment à améliorer la qualité de la vie de tous les peuples du monde. Je recommande à toutes les parties prenantes et à une large audience internationale de prendre connaissance des analyses et suggestions qu'il contient.

Le Secrétaire général
de l'Organisation des Nations Unies



Kofi A. Annan

Table des matières

	<i>Page</i>
<i>AVANT-PROPOS</i>	<i>iii</i>
<i>Notes explicatives</i>	<i>xiii</i>
<i>Sigles</i>	<i>xiv</i>
<i>APERÇU GÉNÉRAL</i>	<i>I-XXII</i>

Chapitre premier

LES DÉSÉQUILIBRES MONDIAUX, PROBLÈME SYSTÉMIQUE	1
<hr/>	
A. La croissance de l'économie mondiale	1
B. Turbulences sur les marchés financiers	3
C. Du caractère systémique des déséquilibres mondiaux	5
1. Analyses des déséquilibres externes	5
2. Les principaux protagonistes	7
3. La correction des déséquilibres mondiaux est-elle dangereuse?	9
D. La faiblesse des taux d'intérêt réels est-elle due à un excédent d'épargne mondiale ou aux politiques monétaires?	11
1. Excédent d'épargne?	11
2. Politique monétaire et taux d'intérêt	12
Notes	15
Bibliographie	15

Annexes du chapitre premier

<i>Annexe 1</i>	Prix des produits primaires et termes de l'échange	17
<i>Annexe 2</i>	Les théories de l'épargne et de l'investissement	31

*Chapitre II***L'ÉVOLUTION DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT – AU-DELÀ DU CONSENSUS DE MONTERREY 41**

A.	Introduction	41
B.	La naissance du «Consensus de Washington»	42
C.	Les résultats des réformes orthodoxes	45
D.	Les réformes de la deuxième génération et la réduction de la dette	51
1.	Un regain d'intérêt pour la pauvreté et les institutions	51
2.	L'allègement de la dette et la prolifération des conditions	53
E.	Les objectifs du Millénaire et le Consensus de Monterrey	55
F.	Au-delà du Consensus de Monterrey	59
G.	Vers une réorientation fondamentale	61
	Notes	68
	Bibliographie	71

*Chapitre III***L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT EXTÉRIEUR DU DÉVELOPPEMENT 75**

A.	Introduction	75
B.	Les possibilités d'exportation des pays en développement	76
1.	Les conditions d'accès aux marchés	77
2.	Les mesures non tarifaires (MNT).....	82
3.	La croissance de la demande d'importation des partenaires commerciaux des pays en développement	84
C.	Allègement de la dette et aide publique au développement	90
1.	Le cadre de l'allègement de la dette officielle	91
2.	Ampleur et impact de l'initiative PPTE	93
3.	Additionnalité du désendettement et de l'APD	97
4.	Les problèmes d'endettement des pays à revenu intermédiaire	100

D. Les envois de fonds des travailleurs émigrés	102
1. Évolution récente des envois de fonds des migrants	102
2. L'impact économique des envois de fonds des travailleurs émigrés	104
3. Politiques nationales et internationales visant à accroître l'impact des envois de fonds	105
E. Vers un renforcement du rôle de l'IED?	107
1. Évolution et structure de l'IED dans les pays en développement	107
2. Le rôle des réseaux internationaux de production	112
3. L'impact potentiel de l'IED sur le développement	113
F. Conclusions	116
Notes	119
Références	121
<i>Tableaux de l'annexe du chapitre III</i>	125

Chapitre IV

LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE À L'ÈRE DE LA MONDIALISATION	129
A. Introduction	129
B. L'adaptation aux conséquences macroéconomiques de la libéralisation et de la mondialisation	130
1. Intégration financière et afflux de capitaux	130
2. La libéralisation des marchés financiers intérieurs	131
3. L'évolution de la structure des finances publiques	133
4. Politique de taux de change et politique monétaire	133
C. Les politiques macroéconomiques à l'appui d'un processus dynamique d'investissement et de croissance	136
1. Politique monétaire et taux d'intérêt	136
2. Le taux de change	139
3. Gagner la confiance ou mener une politique anticyclique?	141
4. Le contrôle des capitaux	143
D. Vers une nouvelle mission des politiques économiques	144
Notes	149
Bibliographie	150

Chapitre V

POLITIQUES NATIONALES À L'APPUI D'UNE DYNAMIQUE PRODUCTIVE 153

A. Introduction 153

B. Comment stimuler les forces dynamiques des marchés 156

1. Préserver le dynamisme productif 156

2. Principes et nature des politiques conçues pour stimuler
les forces dynamiques des marchés 156

C. Les contraintes imposées par les accords internationaux aux politiques nationales 166

1. L'Accord sur les mesures concernant l'investissement et liées au commerce (MIC) 172

2. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) 174

3. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle
qui touchent au commerce (ADPIC) 176

4. Les droits de douane sur les produits industriels 179

D. Dynamisme industriel et politiques nationales: quelques exemples récents 186

1. Le dynamisme industriel: quelques données récentes 186

2. Les politiques nationales de développement industriel: quelques exemples récents 189

E. Conclusions: les possibilités d'innovation en matière de politiques 199

Notes 202

Bibliographie 206

Chapitre VI

INSTITUTIONS ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE 211

A. Introduction 211

B. Structures institutionnelles et de gouvernance nationale à l'appui de la croissance 212

1. Institutions et gouvernance 212

2. Institutions et efficacité du marché 214

3. Institutions et transformation structurelle 219

4. Conclusions 221

C. Institutions multilatérales et gouvernance économique mondiale 223

1. Introduction 223

2. Règles et disciplines monétaires et financières internationales 225

3. Les règles et engagements du système commercial multilatéral 227

Notes 231

Bibliographie 233

Liste des tableaux

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
1.1 Croissance de la production mondiale, 2001-2006	2
1.A1 Cours internationaux des produits primaires, 2000-2005	18
1.A2 Croissance de la consommation de divers produits primaires: Chine et reste du monde, 2002-2005	21
1.A3 Total des exportations et importations de cuivre des principaux pays exportateurs, 2002-2005	25
1.A4 Impact des variations des termes de l'échange et du solde des paiements au titre des revenus sur le revenu national disponible dans les différentes catégories de pays en développement, moyenne sur la période 2003-2005	27
2.1 Croissance du PIB dans divers pays et régions en développement, 1960-2004	46
2.2 Croissance du PIB par habitant dans divers pays et régions en développement, 1960-2004	47
3.1 Taux de droit effectivement appliqués dans les pays développés et les pays en développement par grand groupe de produits, 1994 et 2005	78
3.2 Pays en développement dont la dépendance à l'égard des exportations vers un seul marché est la plus forte, 2000-2004	84
3.3 Principaux marchés d'exportation des pays en développement et nombre de pays en développement pour lesquels ils sont le premier marché	85
3.4 Pays en développement dont les possibilités d'exportation liées à la croissance de la demande d'importation mondiale ont le plus et le moins augmenté, 1990-2004	87
3.5 Augmentation des exportations due à l'augmentation des possibilités d'exportation liées à la croissance de la demande d'importation mondiale, 2000-2004	88
3.6 Produits d'exportation les plus dynamiques des pays en développement, par catégorie, 1995-2003	90
3.7 Conditions et rééchelonnements du Club de Paris	92
3.8 Indicateurs d'endettement des PPTE parvenus au point de décision, 1995-2004	96
3.9 Principaux pays en développement d'accueil d'investissements étrangers directs en 2004	110
3.10 Principaux pays en développement destinataires de flux d'IED en 2004	110
3.11 IED rapporté à la formation brute de capital fixe et au PNB dans divers pays et régions en 1990 et 2004	111
3.A1 Progrès accomplis dans le cadre de l'initiative PPTE, 1997-2006	125
3.A2 Progrès accomplis par les 29 PPTE ayant atteint le point de décision dans la réalisation de différentes cibles du Millénaire pour le développement	126
4.1 Paiements d'intérêts de l'État et taxes sur le commerce international dans différents pays en développement, 1971-2004	135
5.1 Droits de douane sur les produits manufacturés et revenu par habitant de différents pays développés, 1820-1980	181
5.2 Droits de douane sur les produits manufacturés et revenu par habitant de différents pays en développement et de l'ensemble des pays en développement, 1985-2005	184
5.3 Part de certains pays en développement et groupes régionaux dans la valeur ajoutée manufacturière mondiale et dans les exportations mondiales de produits manufacturés, 1980-2003	187
6.1 Indicateurs de gouvernance et croissance du revenu par habitant, 1995-2005	216

Liste des figures

<i>Figure</i>	<i>Page</i>
1.1 Nombre de pays en développement et en transition ayant un déficit des opérations courantes, diverses régions, 1990-2005	4
1.2 Solde des opérations courantes en pourcentage du PIB en Chine, en Allemagne, au Japon et aux États-Unis, 1980-2005	6
1.3 Taux d'intérêt, taux d'inflation et variations du coût unitaire de la main-d'œuvre dans les pays du G-7, 1970-2005	13
1.A1 Indices des prix mensuels des produits primaires par groupe de produits, 1995-2006	19
1.A2 Prix des produits primaires autres que les hydrocarbures, nominaux et réels, par groupe de produits, 1960-2005	20
1.A3 Termes de l'échange nets de troc, par catégorie de pays en développement, 2000-2005	26
2.1 Formation brute de capital fixe dans quelques régions en développement et en Chine, 1965-2004	49
3.1 Notifications OTC et SPS faites à l'OMC depuis 1995	83
3.2 Dette extérieure totale des PPTE, 1970-2004	94
3.3 PPTE ayant atteint le point de décision: condition des nouveaux engagements de prêt, 1980-2004	95
3.4 PPTE ayant atteint le point de décision: service de la dette et dépenses de réduction de la pauvreté en pourcentage des recettes publiques, 1998-2008	97
3.5 PPTE ayant atteint le point de décision: croissance du PIB par habitant et ratio dette totale/RNB, 1980-2004	97
3.6 PPTE ayant atteint le point de décision: flux d'APD et allègement de la dette, 1990-2004	99
3.7 APD moins allègement de la dette accordé par les membres du CAD, 1990-2004	99
3.8 Envois de fonds des travailleurs émigrés et flux financiers à destination des pays en développement, 1990-2004	103
3.9 Principaux pays en développement destinataires de fonds des travailleurs émigrés, 1995, 2000 et 2004	104
3.10 Flux d'IED à destination des économies en développement par région, 1980-2004	108
3.11 Part des économies en développement dans le stock d'IED entrant, par région, 1980, 1990, 2000 et 2004	109
4.1 Flux de capitaux et solde des opérations courantes des pays émergents, 1976-2004	132
4.2 Conditions monétaires et croissance du PIB en Chine, 1980-2005	147
5.1 Représentation schématique des politiques d'appui à différentes catégories de produits manufacturés	163
5.2 Part des principales catégories de produits dans la valeur ajoutée manufacturière totale en République de Corée, au Brésil et au Mexique, 1980-2003	188
6.1 Corrélation entre la qualité des institutions et le revenu par habitant, 2004	216
6.2 Gouvernance et croissance du revenu par habitant par catégorie de pays, 1995-2005	217

Liste des encadrés

<i>Encadré</i>	<i>Page</i>
1.A1 L'évolution de la spéculation sur les produits primaires	22
1.A2 Deux modèles au choix	34
2.1 Le Consensus de Monterrey sur les politiques favorables à l'investissement	56
2.2 <i>Economic Growth in the 1990s – Learning from a Decade of Reform:</i> extraits du rapport de la Banque Mondiale	60
2.3 Ouverture économique et marge de manœuvre nationale	64

Définition des catégories de pays et de produits

Dans le présent rapport, les pays ont été regroupés en différentes catégories uniquement à des fins d'analyse ou de présentation des statistiques et ce classement n'implique aucun jugement en ce qui concerne le degré de développement de tel ou tel pays ou territoire.

Les principales catégories de pays sont les suivantes:

- » Pays développés ou industriels: de façon générale, les pays membres de l'OCDE (sauf la République de Corée, le Mexique et la Turquie) et les nouveaux membres de l'UE qui ne sont pas membres de l'OCDE (Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte et Slovaquie) et Israël.
- » Europe du Sud-Est et Communauté d'États indépendants (CEI), catégorie qui a remplacé celle des «pays en transition».
- » Pays en développement: tous les pays, territoires ou zones autres que ceux mentionnés ci-dessus.

Le mot «pays» s'entend également, le cas échéant, des territoires ou zones.

Sauf indication contraire, dans le texte ou les tableaux, la région «Amérique latine» englobe les Caraïbes.

Sauf indication contraire, dans le texte ou les tableaux, la région «Afrique subsaharienne» englobe l'Afrique du Sud.

Sauf indication contraire, les catégories de produits employées dans le présent rapport sont celles employées dans la publication de la CNUCED intitulée *Manuel de statistique 2005* (publication des Nations Unies, numéro de vente E/F.05.II.D.29).

Autres notes

Sauf indication contraire, le «dollar» s'entend du dollar des États-Unis.

Les taux annuels de croissance et de variation sont des taux composés.

Sauf indication contraire, les exportations sont indiquées en valeur f.a.b. et les importations en valeur c.a.f.

Les périodes indiquées par deux années séparées par un tiret (-), par exemple 1988-1990, sont les périodes allant du début de la première année mentionnée à la fin de la seconde.

Une période indiquée par deux années séparées par une barre oblique (/), par exemple 2000/01, désigne un exercice budgétaire ou une campagne agricole.

Un point (.) signifie sans objet.

Deux points (..) indiquent que les données ne sont pas disponibles ou ne sont pas communiquées séparément.

Un tiret (-) ou un zéro (0) indiquent que le montant est nul ou négligeable.

La présence du signe plus (+) avant un chiffre indique une augmentation et la présence du signe moins (-) une diminution.

Les éventuelles différences entre les totaux et la somme des chiffres ou des pourcentages sont dues au fait que ceux-ci ont été arrondis.

Sigles

ACR	Accord commercial régional
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord de l'OMC)
AEI	Agence internationale de l'énergie
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGOA	Loi sur la croissance et les possibilités de l'Afrique (États-Unis)
ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMNA	Accès aux marchés des produits non agricoles
APD	Aide publique au développement
ATV	Accord sur les textiles et les vêtements
BCD	Base de données commune de l'ONU
BRI	Banque des règlements internationaux
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEI	Communauté d'États indépendants
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMTRADE	Base de données de l'ONU sur les statistiques du commerce des produits de base
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTS	Droit de tirage spécial
EIU	Economist Intelligence Unit
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FBCF	Formation brute de capital fixe
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GTAP	Global Trade Analysis Project
ICSG	International Copper Study Group
IDA	International Development Association
IED	Investissement étranger direct
IEO	Bureau indépendant d'évaluation du FMI
IPC	Indice des prix à la consommation

MGS	Mesure globale du soutien
MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord de l'OMC)
MNT	Mesure non tarifaire
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONU-DAES	Département des affaires économiques et sociales de l'ONU
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OTC	Obstacle technique au commerce (Accord de l'OMC)
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTTE	Pays pauvre très endetté
R-D	Recherche-développement
RNB	Revenu national brut
SGP	Système généralisé de préférences
SMC	Subventions et mesures compensatoires (Accord de l'OMC)
SPS	Sanitaire et phytosanitaire (Accord de l'OMC)
TCER	Taux de change effectif réel
TRAINS	Trade Analysis and Information System (base de données de la CNUCED)
TSD	Traitement spécial et différencié
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VAM	Valeur ajoutée manufacturière
VAN	Valeur actuelle nette
WDI	World Development Indicators
WITS	World Integrated Trade Solution

APERÇU GÉNÉRAL

L'expansion de l'économie mondiale depuis 2002 est très bénéfique pour la croissance et va dans le sens de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. La plupart des pays en développement ont bénéficié de cette dynamique parce que la demande des matières premières qu'ils exportent et, de plus en plus, des produits qu'ils fabriquent, est restée ferme. Mais il y a d'autres changements qui ont marqué en dix ou quinze ans le contexte du développement et qui ont été avantageux pour les pays en développement, de diverses façons et selon la structure économique et le niveau du développement de chacun d'eux. On citera l'accessibilité des marchés, l'allégement de la dette, les promesses des donateurs d'accroître l'APD, et les nouvelles possibilités offertes par l'investissement étranger direct et les envois de fonds des migrants. Si l'on veut que tous les pays en développement atteignent les objectifs du Millénaire et rattrapent le retard considérable de leur niveau de vie par rapport à celui des économies plus avancées, il faudra renforcer encore le partenariat mondial pour le développement qui constitue l'Objectif n° 8. Bien des choses dépendront des politiques volontaristes que les pays en développement sauront adopter pour soutenir la formation de capital, le changement structurel et leur mise à niveau technique, et de la marge de manœuvre que leur laisseront les règles et les disciplines internationales.

Une croissance soutenue mais une économie mondiale de plus en plus déséquilibrée

L'expansion de la production mondiale s'est poursuivie au même rythme en 2005 et, si elle continue à ce train, comme on s'y attend, la croissance du PIB atteindra un taux de 3,6 % en 2006. La production des pays développés devrait continuer d'augmenter au taux de 2,5 à 3 %, en dépit du coût élevé du pétrole et des matières premières industrielles et malgré la tendance au resserrement des politiques monétaires. Jusqu'à présent, les perturbations des marchés financiers n'ont pas sensiblement freiné la croissance mondiale, mais le risque de ralentissement est nettement plus perceptible qu'il y a un an. Pour ce qui est des pays en développement, y compris une bonne partie des plus pauvres, ils ont continué à profiter d'une demande qui ne se relâchait pas et de la hausse des cours des produits de base, même si ces circonstances se traduisaient pour certains par une facture plus lourde pour le pétrole et les autres matières premières qu'ils importaient. Pourtant, les graves déséquilibres que l'on constate dans l'économie mondiale amènent à tempérer le pronostic pour les années à venir, car les corrections éventuelles pourraient avoir de graves répercussions dans les pays en développement.

Les pays en développement ont eu leur part dans l'essor de l'économie mondiale, soutenus par une dynamique des investissements puissante et un taux de croissance atteignant en moyenne 6 % environ pour l'ensemble du groupe. Les rapides progrès de la Chine et de l'Inde, en particulier, ont contribué à cette performance. On constate aussi que beaucoup de pays d'Afrique ont continué de progresser à un rythme élevé. La croissance ne cesse de s'accélérer sur le continent depuis 2003, et le taux de 6 % que l'on projette pour l'Afrique subsaharienne en 2006 est une promesse exceptionnelle.

La position plus forte des économies de marché émergentes

Les marchés des actions, des produits de base et des devises ont donné ces derniers temps des signes de volatilité et l'on a constaté des sorties à court terme de capitaux sur certains marchés émergents, autant de symptômes rappelant les crises financières du passé. Le dollar est très vulnérable et les investisseurs internationaux paraissent assez nerveux face aux déséquilibres mondiaux et à la montée des taux d'intérêt. Plusieurs pays en développement ont vu s'effondrer leur marché boursier, et certaines monnaies ont très nettement fléchi par rapport au dollar, à l'euro et au yen et aux monnaies qui leur sont liées. Ces remous restent cependant géographiquement limités et ne touchent que des pays qui affichent des déficits de leurs comptes courants relativement élevés. Rien ne semble annoncer une crise financière majeure comparable à celles qui ont secoué l'Asie et l'Amérique latine il y a une dizaine d'années.

La plupart des économies de marché émergentes sont beaucoup moins vulnérables qu'au moment des grands chocs des vingt dernières années. En 2005, les comptes courants des pays de l'Asie de l'Est et du Sud ont affiché un excédent important et, dans l'ensemble, l'Amérique latine a été également excédentaire. Après les crises asiatique et latino-américaine, les pays en développement se sont engagés en plus grand nombre dans des opérations analogues d'ajustements, stabilisant le taux de change de leur monnaie à un niveau assez faible, dégagant des excédents importants des comptes courants et

accumulant d'abondantes réserves en dollars. Ces procédés sont loin d'être considérés comme une solution idéale, mais ils sont à plusieurs égards le seul moyen pratique dont disposent les pays en développement pour s'adapter aux vices systémiques qui entachent l'ordre économique mondial d'aujourd'hui, caractérisé par la non-symétrie des obligations des pays excédentaires et des pays déficitaires.

Il n'est pas surprenant que la stratégie sous-évaluation-plus-intervention soit adoptée surtout par les pays en développement qui ont récemment traversé une crise monétaire après avoir libéralisé leurs systèmes financiers et leurs comptes de capital. Ayant appris qu'il valait mieux ne pas asseoir leur développement durable sur des réserves en devises, les pays en développement ont été plus nombreux à opter pour une autre stratégie faisant de l'excédent commercial le moteur de l'investissement et de la croissance. Cela les conduit à défendre des positions concurrentielles de sortie de crise stratégiquement favorables, mais ne peut réussir que s'il existe dans l'économie mondiale au moins un autre pays acceptant inversement d'enregistrer un déficit commercial.

Rééquilibrages

Dans cette conjoncture, c'est essentiellement grâce à la souplesse et au pragmatisme dont les États-Unis font preuve dans leur gestion macroéconomique que ces anomalies systémiques se sont traduites, non pas encore par une déflation générale, mais «seulement» par les déséquilibres dont on vient de parler. Le risque est pourtant réel que les États-Unis finissent par trouver trop pesant le rôle de locomotive de la croissance mondiale qu'ils jouent depuis longtemps. Ils ont pu jusqu'à présent négliger leur déséquilibre extérieur, qui ne faisait pas sérieusement obstacle à leur action en faveur du plein-emploi et de la stabilité des prix, mais un conflit dans cette sphère est de plus en plus probable. D'ailleurs, le fait que les déséquilibres continuent de s'aggraver n'est pas sans susciter des inquiétudes, notamment parmi les acteurs des marchés financiers. Il est peu probable que le taux d'épargne individuelle régressera sur le continent américain de 5 points de pourcentage de plus dans les dix années qui viennent et que les pouvoirs publics laisseront le budget de l'État se dégrader de 6 % de plus du PIB. L'économie mondiale pourrait donc se trouver bientôt privée du stimulus qui la pousse en avant depuis quinze ans. Il faut envisager une nouvelle dépréciation du dollar, qui restaurerait la compétitivité et rétablirait l'équilibre des comptes extérieurs. Mais si les importations américaines ralentissent pour de bon, les effets s'en feront sentir et s'amplifieront dans toute l'économie mondiale, comme l'ont fait les événements positifs des dernières années. Ils n'auront aucun mal à annuler l'élan acquis récemment dans les pays en développement par le progrès et la lutte contre la pauvreté, sans que ces pays y soient pour quoi que ce soit.

Malgré les excédents abondants de plusieurs pays en développement, la principale raison pour laquelle la charge que supportent les États-Unis devient peut-être ingérable est que d'autres pays industrialisés en position clef l'ont encore alourdi au lieu de l'alléger. Avec l'énorme excédent que l'Allemagne et le Japon ont connu ces dernières années et la nette amélioration de leur position concurrentielle, les gains de compétitivité que doivent obtenir les États-Unis devront se faire au détriment de ces deux pays, et ce, d'autant plus facilement que la demande qui y stagne depuis trop longtemps viendrait à se réveiller.

La Chine n'a pas le même rôle à jouer que le Japon et l'Allemagne dans le rééquilibrage en douceur de l'économie mondiale. Depuis le début des années 90, sa demande intérieure et ses importations se sont très considérablement renforcées et elle a joué un rôle capital dans la dynamique de croissance qui a animé le monde en développement, dans une marche en avant qui ne doit pas

s'interrompre. Il faudrait que la réévaluation du renminbi se poursuive graduellement et non par à-coups, eu égard à ses répercussions régionales. Quant aux pays producteurs de pétrole, ce n'est que récemment qu'ils ont commencé d'intervenir sérieusement comme la Chine dans les déséquilibres mondiaux. Si les cours du pétrole se maintiennent à un niveau élevé, ces pays pourraient concourir à un redressement sans heurt des déséquilibres mondiaux grâce au renforcement de leur demande intérieure et à l'accroissement des investissements matériels et sociaux qu'ils pratiqueraient pour diversifier leur économie.

Mais ce qui sera déterminant pour le rééquilibrage de l'économie mondiale, c'est un effort multilatéral engagé avec sérieux, et non les pressions exercées sur certaines régions en développement. Une conception macroéconomique plus homogène au plan international améliorerait fortement les chances qu'ont les pays pauvres de consolider les gains de croissance qu'ils ont récemment réalisés. Si tel n'est pas le cas, les pays en développement feront bien de défendre leur position concurrentielle stratégiquement avantageuse et de profiter d'un environnement dans l'ensemble favorable pour investir davantage et réduire leur dette extérieure.

L'échec des programmes orthodoxes de réforme

La phase actuelle de croissance relativement rapide des pays en développement, poussée par la forte demande mondiale émanant pour l'essentiel des États-Unis et amplifiée par la vive expansion de la grande économie chinoise, fait suite à deux décennies de croissance médiocre, notamment en Afrique et en Amérique latine.

Dans les années 80 et 90, la plupart des pays en développement ont engagé des réformes ambitieuses axées sur le marché, dans l'espoir qu'une meilleure affectation des facteurs serait la clef de leur intégration dans une économie en voie de se mondialiser. Les institutions de Bretton Woods ont alors joué un rôle de premier plan, d'abord comme prêteurs, imposant leurs conditions politiques aux pays emprunteurs, ensuite comme laboratoires d'idées, intervenant avec autorité dans le débat politique international. C'est pourquoi les principes sur lesquels reposaient les programmes de réforme, non seulement régissaient la politique économique des pays qui empruntaient auprès de ces institutions, mais ont fini par être tenus d'une manière générale pour le système standard valable pour tout pays révisant sa stratégie de développement pour s'intégrer davantage dans l'économie mondialisée.

Les programmes de réforme faisaient fond presque exclusivement sur les forces du marché, pour que les ressources soient plus efficacement réparties grâce à l'amélioration de la structure des incitations et à la réduction des interventions discrétionnaires de l'État. Une meilleure répartition des ressources devait découler de la libéralisation et de la déréglementation entreprises au niveau national et, au niveau mondial, de l'ouverture à la concurrence. Au fil des ans, ces programmes se sont élargis à de nouvelles initiatives, comme la libéralisation des comptes de capital ou l'amélioration de la gouvernance, et ont fait une plus large place à la lutte contre la pauvreté et à la dimension sociale du développement.

Les programmes orthodoxes étaient fondés sur l'idée que l'accumulation de capital, préalable à la fois à la croissance de la production et à l'évolution des structures économiques – diversification, industrialisation, mise à niveau technologique –, découlerait automatiquement d'une meilleure répartition des ressources existantes. Cette idée ne s'est concrétisée que rarement. En fait, les réformes se sont fréquemment accompagnées d'investissements faibles et d'un phénomène de désindustrialisation, avec des conséquences néfastes sur le plan social. La rapidité de la libéralisation des échanges a élargi les déficits commerciaux qui sont liés à la croissance, quel que soit le taux de celle-ci, aggravant les difficultés de paiement et la dépendance à l'égard de l'influx de capitaux. Pour attirer ces capitaux, on

relevait par exemple les taux d'intérêt, ce qui gênait l'investissement national et ralentissait la croissance, ou on surévaluait la monnaie, ce qui affaiblissait la position des producteurs nationaux dans la concurrence internationale et compromettait les performances commerciales. Dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine, l'accumulation de capital n'a pas suivi le rythme qu'exigeaient des gains de productivité et des innovations technologiques de plus en plus rapides, qui sont les conditions fondamentales du succès des stratégies de développement fondées sur les exportations. De plus, même si la libéralisation et la déréglementation ont permis des gains d'efficacité, ceux-ci n'ont pas nécessairement accéléré la croissance du revenu, provoquant même souvent une aggravation des disparités. Les politiques censées produire le «juste prix» relatif au niveau microéconomique ont échoué parce qu'elles produisaient trop souvent le prix «injuste» au niveau macroéconomique.

Parallèlement, plusieurs pays de l'Asie de l'Est réussissaient à combler leur retard grâce à une forte accumulation de capital associée à une ouverture progressive et souvent stratégique aux marchés internationaux. Ces mêmes pays ont cependant connu une inversion spectaculaire à la fin des années 90, au moment où les gouvernements, abandonnant la gestion prudente et stratégique de la libéralisation des échanges qu'ils avaient suivie jusque-là, ont libéralisé trop tôt les comptes de capital, rendant leurs économies vulnérables aux aléas des marchés internationaux de capitaux.

Cette crise a marqué un virage sur plusieurs plans. D'abord, les diagnostics d'avant et d'après la crise et les directives politiques du FMI ont été de plus en plus critiqués, amenant le Fonds à assouplir sa position en matière de gestion des comptes de capital. Ensuite, tous les pays touchés n'ont pas suivi les prescriptions du FMI en matière d'ajustement et les demandes d'assistance reçues par le Fonds ont par conséquent baissé considérablement, les pays cherchant à éviter les conditions dont il assortissait cette assistance. Enfin, plusieurs initiatives régionales de coopération monétaire et financière ont été lancées ou renforcées afin de réduire la dépendance à l'égard du FMI en cas de crise. En outre, il était vraiment devenu difficile de croire que l'intégration aux marchés internationaux de capitaux était profitable d'une manière générale parce qu'elle donnait accès à l'épargne étrangère, et que les politiques monétaires nationales devaient viser à inspirer confiance dans ces marchés. Les experts, les institutions internationales et les gouvernements ont commencé à considérer d'un œil plus favorable les régimes de taux de change administrés et beaucoup de pays ont réorienté leurs objectifs de politique générale vers la recherche d'excédents commerciaux et l'accumulation de réserves.

Un intérêt renouvelé pour la lutte contre la pauvreté

Les piètres résultats des réformes traditionnelles ont fait comprendre dans le courant des années 90 que les mesures orthodoxes devaient s'accompagner d'un renforcement des droits de propriété, clef institutionnelle du problème de l'insuffisance des investissements. Il est également apparu qu'il fallait intensifier l'action par laquelle on cherchait classiquement à atténuer les effets de la pauvreté, c'est-à-dire ce qui apparaissait universellement comme un problème humanitaire, et à rendre les réformes acceptables sur le plan social. C'était par une réorientation des budgets publics que l'on ferait reculer la pauvreté en faisant disparaître ses symptômes. Or c'est une solution qui a peu de chances d'avoir un effet durable si le changement structurel reste lent et l'accumulation de capital insuffisante pour alimenter la croissance, accroître les moyens de production et créer des emplois pour les pauvres. La lutte contre la pauvreté est une exigence éthique mondiale, mais il est tout aussi impératif d'en financer le coût par des ressources supplémentaires: il n'est pas nécessairement avantageux sur la longue période de détourner les deniers publics des investissements qui peuvent à la longue influencer sur les causes de la pauvreté, pour les consacrer à des budgets sociaux qui ne feront que temporairement disparaître les signes extérieurs du phénomène.

Les OMD formulés en 2000 trahissent la déception des dirigeants du monde entier devant le développement et la lutte contre la pauvreté tels qu'ils s'étaient réalisés dans les conditions qui régnaient depuis vingt ans. L'Objectif n° 8 («Mettre en place un partenariat mondial pour le développement») est donc venu ajouter une dimension nouvelle aux programmes de réforme. D'autre part, le Consensus de Monterrey de 2002 fait valoir que les moyens dont les pays en développement disposent pour atteindre les OMD sont tributaires de facteurs externes, par exemple l'environnement commercial et macroéconomique international, les flux d'aide et le règlement international du problème de l'endettement. Il reconnaît également l'importance du défi que représente pour les pays en développement la création des conditions internes qui induiront les investissements productifs nécessaires et la complémentarité des mises de fonds publics et privés dans la valorisation des capacités locales – aspects que les programmes de réforme antérieurs laissaient largement de côté. Il serait difficile de nier que la fécondité de l'environnement économique du point de vue du développement dépend étroitement des modalités de fonctionnement des marchés mais qu'elle obéit aussi à divers facteurs extrinsèques. Pourtant, les directives politiques axées sur la nécessité d'arriver au «juste prix» par la libéralisation des marchés limitent le champ d'action des politiques nationales volontaristes qui cherchent à maîtriser ces circonstances extérieures, souvent déterminantes pour l'investisseur.

Élargissement des débouchés des exportations

La toile de fond sur laquelle le développement se déploie est constituée par la croissance effective, les changements cycliques et structurels et les choix des politiques économiques des pays développés. La croissance rapide et soutenue de l'Asie de l'Est et du Sud a ajouté une dimension supplémentaire à cet environnement, mais les conditions de la demande mondiale, et par conséquent les débouchés des exportations des pays en développement, restent sous la maîtrise des grands pays industrialisés. À l'expansion de cette demande s'ajoute cette autre variable déterminante des perspectives des pays en développement qu'est l'accessibilité des marchés des pays développés. Certes, les conditions d'accès à ces marchés se sont quelque peu détendues grâce à la libéralisation multilatérale des échanges et aux arrangements commerciaux préférentiels sans réciprocité, mais elles continuent dans l'ensemble de jouer contre les pays en développement. On notera aussi que l'abaissement des obstacles tarifaires s'est accompagné d'une multiplication des obstacles non tarifaires, notamment les mesures antidumping, devenus en vingt-cinq ans la barrière à laquelle se heurtent le plus couramment les échanges internationaux, en particulier les exportations des pays en développement. Les préférences commerciales n'ont été que partiellement utilisées et n'ont produit que des avantages partiels, non seulement à cause des incertitudes qui entourent le régime auquel elles ressortissent, des règles d'origine restrictives et de l'étroitesse de la gamme de produits couverts, mais également à cause des limites des capacités d'offre. Les négociations commerciales multilatérales actuelles de Doha donnent beaucoup à espérer mais, si les objectifs de développement qu'elles visent ne sont pas pleinement réalisés, il y a peu de chances qu'elles améliorent sensiblement les débouchés des exportations des pays en développement. Les gains à attendre au total des négociations de Doha en termes d'exportations et de revenu sont, tels qu'on peut les estimer, relativement modestes et, d'ailleurs, le surcroît d'exportations de l'ensemble des pays en développement sera réparti de façon inégale entre eux.

Progrès sur les fronts du désendettement et des promesses d'APD

Deux autres facteurs dominant l'environnement dans lequel évoluent beaucoup de pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux: l'aide publique au développement (APD) et le soutien international à l'effort de règlement du problème de la dette. Sur ce dernier point, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés a fait date en 1996. Dix ans après cependant, elle n'a pas atteint tous ses objectifs. Moins de la moitié des pays qualifiés ont pu bénéficier de l'allègement maximal qu'elle permettait et un certain nombre de pays continuent de plier sous le poids d'une dette insupportable ou vont dépasser dans les années qui viennent le seuil de viabilité de leur endettement. De plus, il n'est pas évident pour l'instant que l'effort d'allègement de la dette vienne réellement en sus de l'APD.

En juillet 2005, cherchant une fois encore à résoudre le problème de l'endettement des pays plus pauvres, le G-8 a lancé l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, au titre de laquelle les institutions financières multilatérales devaient annuler la totalité de la dette des pays qui avaient rempli les conditions d'annulation complète des créances bilatérales fixées dans l'Initiative précédente. Or, si un allègement substantiel est un préalable indispensable à l'accroissement des investissements publics et privés dans de nombreux pays, il n'est pas la panacée pour les problèmes structurels plus généraux qui expliquent pourquoi les dettes se sont accumulées au départ, ni encore moins une garantie contre de nouvelles accumulations problématiques.

Les grands donateurs d'APD ont reconnu que ces problèmes étaient épineux. Au début du nouveau millénaire, beaucoup se sont engagés à renforcer leur aide pour seconder les pays en développement sur la voie des OMD. Mais, même dans le scénario le plus optimiste – la totalité des donateurs honorant la totalité des promesses –, les pays en développement seront nombreux à n'avoir pas assez de ressources financières pour les atteindre. Il est clair que la plupart des pays pauvres très endettés auront besoin d'un financement supplémentaire sous forme de dons, et non plus de prêts, pour éviter de connaître de nouveau des difficultés dans le service de leur dette.

Accroissement des envois de fonds des migrants et de l'IED

Il est remarquable que, même en tenant compte de l'augmentation considérable qu'elle a connue après 2001 et même de celle à laquelle on peut s'attendre dans les années qui viennent, l'APD reste sans doute moins abondante que les envois de fonds des migrants, devenus une source majeure de devises pour beaucoup de pays en développement. Le volume de ces entrées est plus stable que les recettes d'exportation ou les apports de capitaux et il se répartit plus également entre eux que par exemple l'IED. Les envois de fonds, qui sont un appoint pour le revenu des ménages, n'ont pas des effets très nets sur la croissance économique et le développement à long terme, mais ils ont indubitablement une incidence directe sur le recul de la pauvreté. Leur volume devrait s'accroître pendant des années encore. Mais ils sont un revenu privé, et il s'agit de trouver les incitations qui les feront servir à la formation de capital. Ils auraient alors des effets encore plus marqués sur le développement à long terme tout en concourant à la solution des problèmes ayant au départ provoqué l'émigration.

Après une croissance soutenue dans les années 90, l'IED dans les pays en développement s'est stabilisé à partir du début du millénaire. La Chine en est devenue le grand destinataire dans le monde en développement, mais les flux en direction de l'Afrique et de l'Amérique latine se sont récemment renforcés, attirés par les bénéfices qu'y laisse entrevoir l'industrie extractive. L'augmentation de l'IED par rapport à la formation de capital interne ou par rapport au PIB donne à penser que les entrées d'IED jouent dans les économies en développement un rôle plus important qu'il y a vingt ans. Mais son volume ne donne pas à lui seul une idée de la contribution qu'il apporte au développement. On constate empiriquement que les avantages que les pays d'accueil en tirent effectivement varient considérablement en fonction de la politique d'intégration de ces flux dans la stratégie générale de développement, et dans la mesure où les intérêts commerciaux privés de l'investisseur étranger sont en harmonie avec les objectifs du développement national. La faiblesse de la capacité de négociation et de réglementation du pays d'accueil peut entraîner des disparités de répartition des avantages de l'investissement, ou permettre un abus de position commerciale par les sociétés transnationales, empêchant par saturation l'investissement interne.

L'IED est de plus en plus au service des marchés mondiaux et régionaux, souvent dans le contexte de réseaux internationaux de production; l'extension de ces réseaux offre en principe aux pays en développement et aux économies en transition des possibilités nouvelles de tirer profit de ces investissements dans le secteur manufacturier. Mais en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, l'IED se concentre encore essentiellement dans l'extraction et la mise en valeur des ressources naturelles en ne s'articulant que faiblement sur les économies nationales. Les règlements du pays d'accueil peuvent influencer sur la création d'articulations de cette sorte entre producteurs nationaux et filiales étrangères et faire que l'IED contribue au transfert de technologie.

Un environnement en évolution

L'un dans l'autre, on peut dire que les dix années qui viennent de s'écouler ont vu s'améliorer sous plusieurs aspects l'environnement du développement, quand ce ne serait que grâce au renforcement du partenariat mondial pour le développement. Mais les promesses et les espérances initiales ne se sont pas toutes réalisées et de nouvelles difficultés sont même apparues dans certains domaines. Les diverses circonstances dans lesquelles s'inscrit le développement depuis le milieu des années 80 peuvent accélérer la croissance et réduire la pauvreté parce qu'elles offrent de nouvelles perspectives au commerce et au développement sectoriel ou peuvent relâcher les contraintes financières. Mais il reste encore beaucoup à faire si l'on veut que l'environnement financier et commercial mondial soit vraiment porteur. Il est en effet tout aussi important de renforcer les divers éléments de la gouvernance économique mondiale et de les rendre plus cohérents entre eux. Pour les pays en développement, la gageure consiste à profiter des aspects positifs de cette évolution des circonstances extérieures pour accroître plus rapidement la valeur ajoutée, l'emploi et le revenu locaux. Pour la remporter, ils ne pourront se contenter de s'en remettre aux forces du marché et de se reposer sur une politique sociale plus avancée. Pour tirer des améliorations actuelles et futures de l'environnement des avantages durables pour la croissance et la réduction de la pauvreté, ils doivent se doter de politiques nouvelles de promotion de l'investissement interne, de la productivité et du changement technologique.

Pour une réorientation fondamentale des politiques

Pour atteindre les OMD, les pays en développement doivent progresser beaucoup plus vite qu'ils ne l'ont fait ces vingt-cinq dernières années. Mais il faut, pour que le défi soit relevé, que la liberté des choix politiques s'élargisse dans les économies en développement ouvertes au-delà de ce qui semblait acceptable dans les programmes de réforme orthodoxes. La participation réussie aux relations économiques internationales et l'amélioration du sort de toutes les classes de la population supposent l'adoption de politiques visant délibérément à favoriser l'accumulation de capital et à relever la productivité. On a souvent surestimé les effets que pouvaient avoir les gains d'efficacité sur la croissance. Les piètres résultats des réformes fondées sur le marché lancées par la majorité des pays en développement au début des années 80 s'expliquent sans doute en grande partie par le peu d'outils politiques que le modèle de développement du dernier quart de siècle mettait à la disposition des décideurs.

Avec l'intégration dans la production mondiale et les marchés financiers, les circonstances extérieures ont influé davantage sur les objectifs de la politique nationale, et les transactions entre projets nationaux et objectifs extérieurs sont devenues plus fréquentes. On pense souvent que cette perte d'autonomie politique découle des engagements pris dans les accords multilatéraux, notamment en matière commerciale. Mais les accords bilatéraux et régionaux imposent souvent dans ce même domaine des contraintes encore plus strictes, sans compter qu'il y a bien d'autres biais que celui des échanges par lesquels l'autonomie politique peut être limitée, avec des conséquences parfois plus graves. L'exemple qui vient immédiatement à l'esprit est celui de la conditionnalité du crédit qu'accordent les institutions financières internationales. La prolifération des conditions dans les vingt dernières années a fait l'objet de critiques de plus en plus vives, surtout qu'elles ont fini par toucher des domaines structurels et même non économiques sans tenir compte suffisamment des particularités de chaque pays.

Mais à ces contraintes *de jure* qui assujettissent l'autonomie politique aux entraves des obligations et des règles des régimes économiques internationaux auxquels les pays se sont soumis, il faut ajouter les contraintes majeures qui découlent de facto des décisions politiques concernant les modalités et le niveau de l'intégration dans l'économie internationale: parmi les plus remarquables, il y a l'impossibilité de faire dorénavant des taux de change un instrument d'ajustement extérieur, ou des taux d'intérêt un moyen d'influer sur la demande interne et les conditions du crédit, parce que c'est l'apport de capitaux privés qui doit financer les déficits commerciaux après l'ouverture des comptes de capital.

De nécessaires innovations politiques

Même dans une économie relativement fermée, une maîtrise formelle des instruments politiques ne se traduit pas automatiquement par une maîtrise totale des objectifs nationaux. Il faut donc analyser la panoplie et la nature des instruments dont disposent les pays en développement pour corriger la faiblesse générale de la formation de capital privé, des progrès de la productivité et de la mise à niveau technologique, ainsi que les conditions structurelles et institutionnelles dans lesquelles ces instruments peuvent trouver leur efficacité. De plus, dans une économie mondiale interdépendante fortement intégrée, une politique adoptée au niveau national doit être complétée par une autre, conduite et opérant au niveau international. En fait, c'est l'interdépendance des économies nationales qui est la raison d'être principale des disciplines multilatérales parce qu'elle peut être source d'externalités, d'effets de retombée et d'arbitrages.

Avec la libéralisation des échanges internationaux, l'état de la demande extérieure est devenu une détermination importante des décisions nationales d'investissement: plus le marché intérieur est petit et l'économie ouverte, plus il est nécessaire de rechercher dans la demande extérieure le moyen d'alimenter la croissance et de créer des emplois. Par conséquent, les politiques qu'appliquent les autres pays et la concurrence de leurs producteurs entrent aussi dans l'équation de la croissance interne. Cela signifie que l'existence de normes et de règlements multilatéraux régissant convenablement l'activité commerciale et financière peut être très bénéfique pour le lancement et le maintien de la dynamique de la croissance dans les pays en développement.

D'autre part, l'élargissement de la gamme des instruments politiques nationaux au-delà de ce qui semblait acceptable dans le modèle de développement des vingt-cinq dernières années non seulement permettrait de viser des objectifs supplémentaires, mais accroîtrait aussi le nombre de combinaisons possibles d'instruments, avec une souplesse qui, dans beaucoup de cas, ferait la différence entre le succès et l'échec d'une stratégie donnée. Il faudra sans doute rechercher au niveau national des instruments nouveaux pour assurer la stabilité des prix et soutenir les producteurs locaux qui veulent entrer en concurrence à l'international et s'y maintenir dans des conditions dynamiques. Comme cette recherche est circonscrite par les politiques internationales, celles-ci devraient être ainsi conçues qu'elles laissent du champ aux instruments nationaux et leur donnent plus de souplesse pour régler le sort des obstacles les plus graves qui s'opposent à la croissance et au développement, et qui diffèrent considérablement d'un pays à l'autre.

Dynamiser la créativité des marchés

Avec l'échec des politiques économiques faisant essentiellement fond sur les forces du marché, les pays en développement ont été nombreux à reconsidérer la place du volontarisme commercial et industriel dans leur stratégie de développement dans un contexte de controverse quant à sa raison d'être et à la possibilité de s'y tenir. Certains auteurs ont mis en question l'efficacité des mesures «proactives» dans lesquelles ils voyaient plutôt une stratégie autocentrée de substitution des importations, avec des interventions de l'État extensibles et une très nette propension au protectionnisme. L'intérêt de ce type de

mesures a aussi été mis en doute parce qu'elles peuvent nuire à l'efficacité de la répartition des ressources et être une invitation à une perpétuelle recherche de rentes. Or, des recherches récentes sur le développement montrent que, si l'on se concentre exclusivement sur l'efficacité de la répartition des ressources, on néglige de stimuler la dynamique des marchés, base du changement structurel et de la croissance économique, et que les politiques internationales ont été un facteur puissant de rattrapage économique pour l'Asie de l'Est et pour l'industrialisation des économies aujourd'hui parvenues à maturité.

Le volontarisme commercial et industriel ne doit pas être vu comme un mécanisme de défense autocentré et protectionniste, soutenant certaines branches industrielles lorsque la production et l'emploi sont menacés par des concurrents étrangers ayant réussi à relever le niveau de leur production. Au contraire, une politique nationale de soutien doit avoir pour objet de seconder les forces créatrices des marchés et la formation de capital qui leur est liée. Elle doit aider à résoudre les problèmes d'information et de coordination qui accompagnent la formation de capital et le relèvement de la productivité. Elle doit enfin transposer en gains de productivité les progrès cumulés de la production. Mais le soutien qu'elle apporte doit être doublé par une politique commerciale de compétitivité internationale sur les marchés de produits de plus en plus élaborés. Cela dit, admettre que l'activité commerciale peut être avantageuse pour la croissance ne signifie pas qu'il faut ouvrir ses portes en grand aux échanges internationaux. Au contraire, l'acquisition de la capacité de produire dans des conditions concurrentielles des marchandises précédemment importées fait partie intégrante de la transformation économique et va de pair avec le développement des exportations. Adopter temporairement des mesures de protection n'est pas adopter une stratégie «anticommerciale»: c'est l'une des clefs de l'«intégration commerciale stratégique».

La souplesse des politiques de soutien

Le choix du secteur productif qui doit bénéficier de la politique de soutien industriel et commercial et la durée de ce soutien sont commandés par de nombreuses variables qui évoluent avec le développement économique. On peut commencer à soutenir telle ou telle catégorie de produits une fois que les barrières techniques à l'entrée ne sont plus infranchissables pour les industriels locaux. Mais cette politique doit cesser dès que ces industriels atteignent la maîtrise technologique, que la production locale est perdante dans la concurrence internationale, ou que les économies d'échelle ou les gains en savoir-faire ont atteint leur point maximum. Si l'on s'en tient à cette approche, n'importe quelle catégorie de produits peut prétendre bénéficier pendant un certain temps, d'une politique de soutien. Il ne s'agit pas de deviner les futurs gagnants mais de déceler et de discipliner les entreprises aux résultats insuffisants.

Pour maintenir la dynamique des économies d'échelle, il faut à la fois une série d'investissements créateurs d'innovation et des mécanismes d'accumulation du savoir-faire. Les subventions temporaires facilitent l'investissement, les protections temporaires l'apprentissage. Mais la courbe du savoir-faire s'aplanit avec l'expérience, l'apprentissage et l'investissement novateur dépendent l'un de l'autre: un investissement original et créatif donne de nouvelles possibilités d'apprendre qui, à leur tour, rendent plus productif l'investissement suivant et ainsi de suite de cycle en cycle.

On ne peut donner de directive politique en matière de développement sans admettre les grandes différences qu'il y a entre les pays ni respecter la singularité de chacun. Certains traits communs pourtant permettent de postuler des principes généraux, qu'il faut ensuite traduire en politiques nationales spécifiques. Il y a notamment le principe du soutien des investissements créateurs d'innovation et celui de l'adaptation des techniques importées au donné local. Le soutien de l'investissement étranger et national doit se faire dans un cadre réglementaire et fiscal approprié, qui en tire le maximum d'avantages pour le

développement. Sur ce plan, il faut adopter une perspective pragmatique et stratégique pour que l'IED s'intègre dans une stratégie de développement plus générale axée sur l'évolution structurelle et technologique. Une politique industrielle a d'autant plus de chance de réussir qu'elle s'accompagne d'une politique commerciale conçue pour faire des concurrents internationaux de produits de plus en plus élaborés. Ces politiques de soutien ne doivent s'appliquer qu'avec des objectifs opérationnels et des critères d'évaluation clairement établis, et pendant un temps déterminé.

Restrictions imposées par les accords commerciaux internationaux

Les normes et règles commerciales internationales, telles que les fixent les négociations multilatérales et des accords commerciaux régionaux et bilatéraux toujours plus nombreux, ne risquent-elles pas, comme on le craint beaucoup, d'empêcher d'appliquer les mêmes politiques que celles qui ont permis le développement des économies parvenues à la maturité et des pays tardivement industrialisés? La marge de manœuvre dont disposent les autorités nationales pour réaliser leurs objectifs de développement est en effet considérablement rétrécie. Il y a aussi à craindre que ces règles et ces engagements qui, en termes *juridiques*, sont également contraignants pour tous les pays, n'imposent en termes *économiques* des conditions plus restrictives aux pays en développement qu'aux pays développés en raison des différences de structure et de développement industriel qui les séparent.

Par exemple, l'obligation de résultat imposée aux investisseurs étrangers est une mesure réglementaire clef qui a été privée d'efficacité par l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Si les pays développés ont largement eu recours à ce genre d'exigence dans les premiers temps de leur développement industriel, les pays en développement n'ont commencé que récemment à en faire un instrument de promotion de leur industrialisation et de leur mise à niveau technologique. Ainsi, soucieux de devenir parties aux réseaux internationaux de production, ils ont imposé des conditions de contenu d'origine nationale pour favoriser le transfert de technologie et le recours aux intrants produits localement. L'observation empirique atteste qu'en effet cela peut faciliter la réalisation de ce double objectif. Mais les pays développés ont intenté devant les mécanismes de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) plusieurs actions contre des pays en développement, notamment dans le secteur automobile, en invoquant les règles et les engagements de l'Accord sur les MIC.

Par exemple encore, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC), qui s'applique à certaines subventions, affecte la libre sélectivité des politiques. Il a ceci de non symétrique que les subventions grèvent les budgets de l'État, ce que les pays développés supportent plus facilement que les pays en développement. Il interdit de subordonner les subventions aux résultats des exportations, ce qui est pourtant un outil important dans les mécanismes de contrôle réciproque appliqués dans certains pays d'Asie de l'Est et a été considéré comme la clef de la réussite de la politique industrielle de cette région, si on la compare à l'Amérique latine.

Pour beaucoup d'observateurs, c'est l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent le commerce, dit Accord sur les ADPIC, qui est le plus controversé des accords issus des négociations du Cycle d'Uruguay, parce qu'il peut avoir pour résultat de restreindre l'accès des pays en développement à la technologie, à la connaissance et aux médicaments. Les limites qu'il introduit sont asymétriques en ce qu'elles favorisent les détenteurs des droits de propriété intellectuelle protégés – qui se trouvent pour la plupart dans les pays développés – au détriment de ceux qui essaient d'accéder au contenu intellectuel ainsi protégé – et qui se trouvent pour la plupart dans les pays en développement. Les

dispositions sur ce point sont spécifiques, contraignantes et peuvent servir de fondement à une action devant les tribunaux en matière de protection de la propriété intellectuelle; les infractions peuvent être déferées aux mécanismes de règlement des différends de l'OMC. À l'opposé, les dispositions relatives au transfert de technologie et à la coopération technique, qui intéressent surtout les pays en développement, reposent sur la notion de l'«effort maximal» et sont difficiles à faire respecter; une infraction n'entraîne pas de sanction. Cet accord laisse cependant assez de marge pour accommoder les différences entre les pays. Par exemple, les pays en développement peuvent imposer des règles strictes à l'émission des brevets et accorder ensuite des brevets de définition étroite, ou encore ils peuvent recourir à leur gré et avec souplesse au régime des licences obligatoires. Mais il faut dire que dans beaucoup de cas les arrangements commerciaux régionaux et bilatéraux amputent partiellement la liberté ainsi laissée aux pays en développement par l'Accord sur les ADPIC.

Les droits de douane industriels comme moyens de promouvoir la diversification

Les droits de douane appliqués aux produits industriels ne sont pas, à bien des égards, le meilleur moyen de favoriser la diversification et le rattrapage technologique. Il n'empêche que les décideurs des pays en développement résistent parfois à y renoncer, pour trois grandes raisons. La première est que les droits de douane restent une bonne source de recettes fiscales dans beaucoup de ces pays. La deuxième est que les accords issus du Cycle d'Uruguay ont restreint la latitude qu'ils ont d'utiliser d'autres instruments politiques pour soutenir la diversification et le progrès technologique et que le moyen qu'offrent ces droits en est devenu d'autant plus important. La troisième raison, peut-être la plus importante, est que l'impact économique d'une modification des droits frappant les produits industriels s'évalue souvent en termes d'amélioration ou de dégradation des conditions de vie résultant de la réaffectation des ressources disponibles. De ce point de vue, une politique commerciale de droits faibles, uniformément répartis sur tous les secteurs et totalement consolidés, présente le maximum d'avantages. Mais cette façon de mesurer laisse de côté les conséquences de l'abaissement et de l'harmonisation des droits de douane pour les fondements de l'industrialisation et du développement économique que sont l'accumulation de capital, le changement technologique et les gains de productivité. Il faut donc que les pays en développement soient capables de moduler les droits qu'ils imposent à telle ou telle catégorie de produits en fonction de la voie qu'a prise leur évolution technologique, pour faire de ces droits un instrument clef de leur politique sectorielle. Cette politique douanière ne signifie absolument pas que des droits élevés sont imposés en même temps à tous les secteurs, ni que la moyenne des droits est élevée. Au contraire, elle donnera vraisemblablement des droits en moyenne plus faibles que ce ne serait le cas si elle était déterminée ligne tarifaire par ligne tarifaire.

Une politique douanière ayant cette souplesse aurait tout à fait sa place dans une stratégie de maintien des droits consolidés à un niveau relativement élevé (ou de conservation de droits industriels en grande partie non consolidés) et de modulation des tarifs sectoriels autour d'un pivot moyen relativement faible. Cette solution serait possible si l'obligation de réduire les barrières tarifaires industrielles qui découlent des accords internationaux ne s'appliquait qu'à la moyenne des droits, et non à chaque ligne tarifaire comme le veulent tous les accords commerciaux multilatéraux conclus jusqu'à présent. Plusieurs pays en développement ont conservé un régime douanier qui leur permet de moduler les droits qu'ils imposent aux articles manufacturés. Mais les négociations multilatérales actuelles sur l'accès au marché des produits non agricoles devraient aboutir à une réduction de la marge de manœuvre que les pays en développement ont réussi à conserver jusqu'à présent, dans la fixation et la consolidation des droits de douane.

La marge de manœuvre du volontarisme commercial et industriel

L'analyse des restrictions que les divers accords commerciaux internationaux imposent à la liberté qu'ont les pays en développement de pratiquer une politique commerciale et industrielle volontariste fait donc apparaître un tableau contrasté. D'une part, les règles et les engagements de l'OMC font que ces pays ont beaucoup plus de mal à combiner l'ouverture sur l'extérieur et l'emploi des instruments politiques que les économies parvenues à la maturité et les pays tardivement industrialisés ont utilisés pour favoriser leur diversification économique et leur progrès technologique. D'autre part, le régime commercial multilatéral actuel leur permet encore d'appliquer les politiques qui les aident à se doter de nouvelles capacités de production et à tirer parti des domaines nouveaux dans lesquels ils ont un avantage comparatif, à savoir essentiellement l'affectation de fonds publics aux activités de recherche-développement et d'innovation. Les pays qui sont à même d'utiliser en ce sens les règles et les engagements de l'OMC peuvent continuer de soutenir leurs propres entreprises industrielles, isoler des champions nationaux et, de manière plus générale, favoriser l'effort national de progrès technologique.

Les décideurs nationaux conservent donc une grande marge de manœuvre malgré les limitations découlant des accords issus du Cycle d'Uruguay. Il ne faut cependant pas sous-estimer les asymétries que présentent ces derniers. Si, en effet, les arrangements négociés valent également pour tous les membres de l'OMC en termes d'obligations *juridiques*, ils sont beaucoup plus lourds en termes *économiques* pour les pays en développement. Il est donc de toute première importance de considérer l'idéal de la «partie à jeu égal» non seulement du point de vue des contraintes *juridiques* mais aussi, et beaucoup plus, du point de vue des contraintes *économiques*, en tenant compte des particularités structurelles et du niveau de développement industriel de chaque pays. D'autre part, la marge de manœuvre que les accords issus du Cycle d'Uruguay avait laissée aux décideurs des pays en développement a été encore restreinte par un certain nombre d'accords de libre-échange régionaux et bilatéraux conclus avec les pays développés.

Le programme de travail de Doha n'a pas encore tenu les promesses de développement qu'annonçait la Déclaration de Doha. Le résultat final pourrait bien être une réduction des options politiques des pays en développement, notamment dans le domaine des droits de douane industriels. Inversement, le fait que les négociations multilatérales n'avancent pas peut donner plus d'importance encore aux accords de libre-échange régionaux ou bilatéraux, en tant que mécanismes juridiques fixant les règles et les disciplines du commerce international. Ces arrangements peuvent rendre plus accessibles aux pays en développement les marchés des pays développés, mais ils peuvent aussi réduire, encore plus que ne le ferait l'accord qui émergera éventuellement du Cycle de Doha, la latitude dont disposent les décideurs nationaux. Les pays en développement auront alors plus de mal à se doter des capacités d'offre dont ils ont besoin pour profiter de l'amélioration de leurs débouchés à l'exportation.

Les marchés financiers et le choix du régime des changes

La mondialisation en cours a modifié aussi le cadre dans lequel s'inscrivent les politiques macroéconomiques nationales. Pour beaucoup de pays en développement et d'économies en transition, l'ouverture des frontières au commerce international et aux flux de capitaux privés s'est accompagnée de crises déclenchées par l'instabilité et les perturbations des marchés financiers internationaux.

La déréglementation des marchés financiers nationaux – notamment le désencadrement du crédit, la déréglementation des taux d'intérêt et la privatisation des établissements bancaires – était au centre des programmes de réforme des années 80 et 90. On pensait qu'en faisant disparaître la «répression financière» et en libérant les prix sur les marchés financiers et les marchés de capitaux, on améliorerait la répartition intertemporelle des ressources, encouragerait l'épargne et attirerait vers le système bancaire des ressources supplémentaires. Associant à cette déréglementation la libéralisation de leurs comptes de capital les pays en développement verraient affluer l'épargne financière des économies plus prospères et plus riches en capital, qui leur permettrait de surmonter l'un des grands obstacles à la croissance.

Mais on ne savait pas très bien comment le prix international le plus important, le taux de change (et, corollairement, le taux d'intérêt), devait être déterminé ou réglementé. Les deux solutions opposées (les «*corner solutions*») qu'on a fini par juger viables consistaient soit à laisser la monnaie flotter librement, soit à adopter un taux de change immuable (la «parité fixe»).

Pour une petite économie ouverte, surtout celle d'un pays en développement, le taux de change est le prix capital dans la mesure où il a des effets profonds sur le niveau des prix à l'intérieur et sur la compétitivité d'ensemble du pays. Il doit être assez souple pour éviter toute distorsion durable susceptible de nuire à la compétitivité des producteurs nationaux ou à leurs résultats commerciaux, mais il ne doit pas être trop volatil non plus, sous peine d'accroître les risques pour l'investisseur à long terme d'alimenter l'inflation interne et d'encourager la spéculation financière.

Les deux solutions diamétralement opposées partent de l'hypothèse, pour la première, celle du taux flottant librement, que les marchés financiers internationaux amènent les taux de change à trouver sans heurt leur niveau d'«équilibre» et, pour la seconde, celle de la parité fixe, que les marchés des produits, des moyens financiers et de l'emploi s'ajusteront toujours à la nouvelle situation, rapidement et en douceur, au taux de change prédéterminé. En réalité cependant, les taux de change se sont révélés extrêmement instables dans les régimes de taux flottant, avec de longues périodes de désalignement ayant de lourdes conséquences pour l'activité économique réelle. Le régime des parités fixes laisse aussi à désirer si l'on en croit l'expérience: comme le taux de change ne peut pas être corrigé en cas de choc extérieur ou de distorsion, les ajustements sont coûteux en manque-à-produire et ce sont les secteurs réels de l'économie nationale qui en font les frais.

Avec ce que l'on a appris des parités fixes et des taux flottants, les régimes intermédiaires sont devenus l'option préférée des pays en développement qui ont un marché des capitaux ouvert, car ils donnent plus de marge de manœuvre en cas d'instabilité des marchés financiers internationaux et permettent de moduler les taux de change selon la stratégie de développement, résultats qu'aucune des deux solutions extrêmes ne permet d'obtenir. Il est impossible de combiner un compte de capital *complètement* ouvert, une politique monétaire *totale* ouverte et des taux de change *absolument* stables, mais un régime de taux de change *flottant administré*, assorti de contrôles sélectifs des capitaux (c'est-à-dire redonnant une *certaine* autonomie à la politique monétaire), semble offrir un pis-aller viable.

Pour une orientation plus efficace des politiques macroéconomiques

L'idée que la stabilité des prix est la condition dominante de la croissance détermine depuis une vingtaine d'années l'utilisation des instruments de politique macroéconomique dans les pays développés comme dans les pays en développement. L'approche orthodoxe de la politique macroéconomique «saine» donnait à la politique monétaire une fonction de garde-fou à l'égard des politiques structurelles et fiscales, sous leurs diverses combinaisons, et des chocs de toutes sortes, qu'ils se produisent du côté de la demande ou du côté de l'offre. Dans cette répartition des rôles, la politique fiscale avait simplement celui d'aider la politique monétaire à contenir les déficits budgétaires.

La stabilisation des prix était aussi un objectif clef dans la plupart des rattrapages économiques réussis, mais, dans son cas, la répartition des rôles des politiques s'est faite différemment. Dans les nouveaux pays industrialisés de l'Asie (NPI), la stabilisation a été obtenue par des instruments non orthodoxes du point de vue monétaire, par exemple la politique du revenu ou l'intervention directe sur le marché des biens et de l'emploi. En même temps, les politiques monétaires et fiscales utilisaient des instruments susceptibles de provoquer une croissance rapide et d'attirer de forts investissements: faibles taux d'intérêt et – au moins pendant la crise financière asiatique – un taux de change légèrement sous-évalué, combinés avec des incitations fiscales chaque fois que l'évolution des cycles les rendait nécessaires.

Ces politiques partent de l'idée que, dans un monde où une épargne planifiée plus abondante ne se traduit pas nécessairement par plus d'investissements dans l'équipement, la politique économique doit s'attacher à créer l'épargne par l'investissement et la croissance du revenu qui en résulte. Cela suppose une politique monétaire qui offrira des possibilités de financement à des entreprises qui n'existent pas encore. C'est potentiellement inflationniste, mais l'inflation est évitée si la croissance et l'investissement réels absorbent les liquidités excédentaires qui ont été créées. Il y a donc un rapport étroit entre le processus de rattrapage et le changement structurel d'un pays d'une part et de l'autre le développement de son système monétaire et de ses instruments de stabilisation.

Le financement externe reste indispensable, dans la mesure où le surcroît d'importations de biens d'équipement qui résulte de l'accroissement des investissements met les comptes courants en déficit. Mais on a vu que dans beaucoup de cas de rattrapage réussis – celui de la Chine tout récemment – ce déficit n'est pas inévitable et que le financement intérieur des investissements peut concourir substantiellement à la croissance sans qu'il soit fait appel à l'épargne étrangère. Le facteur décisif dans le rattrapage est l'accumulation intérieure de capital grâce à un mouvement général de relèvement des revenus réels de tous les groupes sociaux.

Dans tous les cas, la stabilisation des prix est décisive dans la dynamique de la croissance: les pays sujets à une inflation galopante ont beaucoup plus de mal à lancer puis alimenter leur développement et leur rattrapage parce qu'il leur faut souvent restreindre la création de monnaie et le crédit. Si les instruments politiques dont ils disposent pour parer au risque d'inflation n'y suffisent pas, la relance du développement par une action macroéconomique expansionniste a peu de chances de réussir, l'inflation ne tardant pas à reparaître. Inversement, les pays qui réussissent à utiliser des instruments hétérodoxes pour stabiliser les prix ont les coudées plus franches pour faire de la politique macroéconomique l'aiguillon d'un développement tiré par l'investissement.

Taux de change, taux d'intérêt, apports de capitaux

Comme aucun accord multilatéral ne permettait de gérer effectivement les taux de change, beaucoup de pays en développement ont cherché par leur politique macroéconomique à éviter la surévaluation de leur monnaie. Non seulement ils maintenaient ou amélioraient ainsi leur compétitivité internationale, mais ils gardaient également les taux d'intérêt à un niveau faible et se garantissaient contre de futures crises financières.

Leur indépendance des marchés internationaux de capitaux permet aux banques centrales d'utiliser les instruments qui sont à leur disposition pour agir dans le sens des objectifs de développement, tant que l'inflation est tenue en échec par des mesures non monétaires comme la politique du revenu, des mécanismes institutionnels de consensus national autour de revendications salariales raisonnables, ou l'intervention directe des pouvoirs publics dans la formation des prix et, mieux encore, dans la fixation des salaires nominaux. On trouve des exemples de diverses combinaisons de ces instruments dans les trains de mesures adoptés par certains nouveaux pays industrialisés de l'Asie et la Chine (à la suite de sa crise financière de 1994) et, plus récemment, dans l'expérimentation par l'Argentine de nouveaux dispositifs de stabilisation des prix. Beaucoup d'autres pays en développement qui n'avaient pas ces instruments politiques d'appoint pour stabiliser l'inflation ont eu à choisir entre une politique de taux d'intérêt faibles favorable à l'investissement intérieur mais dissuasive pour les apports de capitaux et propice à l'inflation, et une politique de taux d'intérêt relativement élevés tenant l'inflation en échec mais décourageant l'investissement intérieur et attirant les capitaux de l'extérieur, politique exigeant une intervention des pouvoirs publics et, souvent, une stérilisation coûteuse de la monnaie nationale.

L'ensemble de politiques non orthodoxes mis en œuvre en Asie a été complété par la réglementation sous diverses formes des comptes de capital. Celle-ci peut aider à contenir les crises, et à les prévenir dans une certaine mesure, mais le but principal d'une politique économique est d'empêcher les disparités trop marquées entre taux d'intérêt, les possibilités d'arbitrage et tout ce qui peut pousser à la spéculation. Comme on ne peut totalement éviter la spéculation sur la hausse des monnaies ni les perturbations engendrées par l'afflux de capitaux fébriles qui l'accompagne, c'est une gestion pragmatique de ce dernier phénomène qui s'est révélée utile.

Institutions nationales et arrangements en matière de gouvernance

L'idée se généralise parmi les économistes et les responsables politiques que les institutions nationales sont des protagonistes fondamentaux de la croissance. Le consensus est beaucoup moins net sur le rôle exact que les institutions doivent jouer dans la réalisation des objectifs de développement, et sur la nature des arrangements institutionnels les plus propres à les atteindre.

Selon l'opinion courante, les institutions ont pour rôle principal de réduire les coûts de transaction de façon à créer de nouveaux marchés et à rendre plus efficaces ceux qui existent déjà. Les politiques économiques devraient pouvoir s'appuyer sur des institutions d'un type universellement valable – particulièrement en matière de reconnaissance et de protection des droits de propriété – selon les «pratiques optimales mondiales» qui se dégagent de l'appareil institutionnel actuel des pays développés. Ceux qui soutiennent ce point de vue s'appuient sur les données empiriques tirées d'analyses transnationales, qui font apparaître une corrélation positive générale entre la qualité des institutions et le niveau de revenu. Mais cela ne prouve pas qu'une amélioration dans le sens du marché du donné institutionnel (protection des droits de propriété, maintien de l'état de droit, lutte contre la corruption, etc.) est un préalable nécessaire à la croissance et à la convergence des économies avec celles des pays avancés. En fait, un bon appareil institutionnel et de bons résultats économiques vont de pair.

Si l'on analyse de plus près les rapports entre la qualité des institutions et la convergence du revenu des pays en développement avec celui des pays développés, on constate que les économies en développement n'affichent que de piètres résultats en termes de qualité institutionnelle, qu'elles soient en phase de divergence ou de convergence. On en déduira qu'il est rarement nécessaire de lancer dès le départ une vaste réforme institutionnelle pour accélérer la croissance. Ce n'est qu'après s'être engagé dans un mouvement soutenu de convergence économique qu'un pays en développement peut avoir à se doter d'institutions sur le modèle des pays développés.

Des institutions qui soutiennent les politiques commerciales et industrielles volontaristes

L'importance donnée à l'industrialisation et au changement structurel offre aux institutions un rôle supplémentaire, consistant à fournir les mécanismes d'application effective des politiques qui recherchent des taux d'investissement élevés et visent à faire adopter les technologies nouvelles. Le changement institutionnel doit donc s'inspirer du principe qu'il faut d'une part régler les problèmes d'information et de coordination qui handicapent les entreprises dans leurs choix et d'autre part renforcer les contre-pouvoirs qui limitent les interventions discrétionnaires des autorités publiques. Les arrangements institutionnels pris dans ce domaine ont à assumer des fonctions essentiellement analogues dans tous les pays, mais ils peuvent varier considérablement dans leur dispositif d'un pays à l'autre et même, avec le temps, dans un même pays.

Les pays en développement ont été nombreux à suivre une politique commerciale et industrielle volontariste jusqu'au début des années 80. On comprenait mal à l'époque que cet activisme ne pouvait être efficace s'il ne s'appuyait pas sur certaines capacités institutionnelles et administratives. Ce n'est qu'après la réussite de l'expérience des pays tardivement industrialisés, en particulier ceux de l'Asie de l'Est, qu'ont été reconnus à leur juste valeur les dispositifs institutionnels d'appui susceptibles de donner plus d'efficacité aux instruments politiques nationaux.

Pour que la croissance et le changement structurel se déclenchent et perdurent, il est particulièrement important de mettre en place un dispositif institutionnel de gestion des rentes économiques associées aux politiques agissantes en matière de commerce et d'industrie. Une fois l'économie engagée dans la voie du rattrapage par la croissance, les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour soutenir la création d'institutions de qualité en augmentant les dépenses publiques s'accroissent également. Ces deux processus sont étroitement liés et composent un cercle vertueux dans lequel les résultats économiques s'améliorent, la transformation institutionnelle se renforce et les politiques publiques deviennent plus efficaces.

Le fait de lier le soutien de l'État à un certain niveau de réussite permet de veiller à ce que les rentes initiales assument une fonction d'accompagnement protecteur et à ce qu'elles disparaissent finalement une fois l'activité qui en bénéficie arrivée à maturité. On peut dire que le niveau de réussite prescrit est le bâton dont l'action complète la carotte que sont les rentes temporaires constituées par les subventions ou les protections. Les rapports entre les administrations publiques et le secteur privé doivent être des rapports d'«autonomie intégrée». L'efficacité de ce militantisme commercial et industriel dans la réalisation des objectifs poursuivis dépend du professionnalisme de la fonction publique et de l'efficacité de l'échange d'informations entre les secteurs public et privé. Elle est également fonction de l'autorité relative des instances qui définissent les politiques et de la possibilité qu'elles ont d'affecter des ressources budgétaires à la réalisation des objectifs en question, notamment par la création ou l'élimination de rentes économiques. Il ne faut pas pour autant présumer que les arrangements institutionnels nécessaires à la mise en œuvre de politiques plus orthodoxes (visant par exemple une libéralisation et une privatisation rapides) sont moins difficiles à gérer que ceux qui doivent accompagner les politiques volontaristes de soutien.

Institutions multilatérales et gouvernance mondiale

L'interdépendance des ressources économiques, déjà considérable dans le monde contemporain mais de jour en jour plus forte, justifie largement l'existence d'un régime bien structuré de gouvernance économique mondiale. Laissée à elle-même, une politique économique nationale autocentrée peut avoir des retombées internationales négatives. Or l'interdépendance économique de la planète offre aux dirigeants des économies influentes la possibilité d'adopter délibérément une politique inspirée du principe «chacun pour soi». Ils peuvent être tentés de mettre une politique commerciale, macroéconomique, financière ou monétaire au service de tel ou tel objectif national (par exemple, la promotion d'intérêts mercantilistes ou la remise à plus tard de la correction des déséquilibres internes ou externes) allant à l'encontre des résultats économiques des autres pays. En l'absence de coopération et de disciplines multilatérales, les contre-mesures de ces autres pays peuvent provoquer dans les relations économiques internationales des remous et des perturbations qui ne font qu'empirer le sort de tous.

Mais une régulation collective mondiale de cette sorte ne peut être acceptée par l'ensemble des parties prenantes que si elle est l'aboutissement d'un travail de consultation fondé sur la participation entière, égale et volontaire de toutes. Tel ou tel pays peut considérer que les disciplines multilatérales vont trop loin et l'empêchent d'atteindre les objectifs légitimes de son développement; cela dépend surtout des caractéristiques structurelles de son économie et du niveau qu'elle a atteint. Il est impossible de mettre en chiffres l'équation entre les disciplines multilatérales et l'autonomie politique nationale qui vaudrait pour tous les pays ou pour tous les domaines de la vie économique.

Le régime commercial multilatéral dont l'Organisation mondiale du commerce est la garante donne aux échanges internationaux la sûreté et la prévisibilité qu'offre un cadre d'échanges ordonné et réglementé, assorti des contrôles et contrepoids voulus, complété par des mécanismes de règlement des différends entre États et de détermination des sanctions. Des pressions croissantes s'exercent sur ce régime, tendant à multiplier les domaines soumis aux disciplines multilatérales et à promouvoir un encadrement réglementaire homogène. Elles semblent ne pas tenir suffisamment compte des asymétries que l'on constate entre les divers acteurs de l'économie mondiale. Pour éviter l'impasse des négociations multilatérales, qui nuit aux gains substantiels que l'on doit déjà aux disciplines multilatérales mis dans la sphère des échanges internationaux, cet encadrement doit être sans aucune exclusive et assez souple pour accommoder les intérêts et les besoins de toutes les parties.

Comment faire avancer le régime commercial multilatéral?

Il faudra examiner et négocier encore les diverses options qui s'offrent pour mettre en place à l'OMC un nouveau cadre ou de nouvelles directives de traitement spécial et différencié (TSD), en commençant par admettre qu'appliqué aux pays en développement ce traitement revient à corriger des déséquilibres structurels et non à accorder des concessions. De ce point de vue, et dans l'esprit du partenariat mondial pour le développement, les pays développés doivent accepter un nouveau cadre et de nouvelles directives de TSD, sans recevoir de concessions en retour.

Les différences de structure et de conception de la politique économique qui opposent les pays peuvent être prises en compte de deux façons. La première consiste à procéder pays par pays, en permettant aux membres de ne pas accepter telle ou telle règle ou tel et tel engagement en raison de leurs priorités propres. Elle donnerait aux pays en développement la liberté dans le choix des disciplines multilatérales compatibles avec leurs objectifs de développement. Son grand inconvénient serait d'aboutir à un régime à plusieurs niveaux, c'est-à-dire qu'elle enfreindrait la règle de base de la non-discrimination et rendrait plus difficile l'adhésion au régime actuel fondé sur le consensus. De surcroît, elle ferait peut-être proliférer les accords particuliers, avec des disciplines allant pour plusieurs années bien au-delà de ce que souhaitent les pays en développement. Les pays qui se désisteraient donc de certaines dispositions ne pourraient tirer le bénéfice des disciplines multilatérales déjà en place et risqueraient de ne pouvoir les renégocier au moment de conclure un accord particulier.

La deuxième solution consiste à procéder accord par accord, c'est-à-dire à fixer pour chaque accord des critères précis à partir desquels il serait décidé si les membres peuvent choisir de ne pas appliquer pendant un certain temps les disciplines négociées. Comme dans le cas de la première, cette deuxième démarche introduirait une différenciation entre pays en développement, mais qui serait fondée sur des critères objectifs. Ceux-ci, et les seuils fixés, seraient le fruit de négociations réussissant à mettre en balance les besoins de tel ou tel pays et le préjudice éventuellement causé aux autres membres par l'exception ainsi faite à une règle convenue.

Si ces deux façons de procéder sont indiquées ici, c'est simplement pour montrer par quelles voies il serait possible d'avancer. Les discussions et les négociations multilatérales auront peut-être d'autres issues, mais la solution retenue, quelle qu'elle soit, devra tenir compte des profondes disparités de structure et de politique économique qui caractérisent les nombreux membres de l'OMC, et de la nécessité qu'elles imposent de ménager plus de souplesse encore.

Les asymétries de la gouvernance économique mondiale

Pour trouver l'équilibre voulu entre l'espace national de la politique économique et l'espace international des disciplines et des engagements, il faut non seulement faire plus de place au développement dans le régime commercial multilatéral mais aussi améliorer la gouvernance mondiale des relations monétaires et financières internationales. À l'heure actuelle, deux asymétries mettent cet équilibre hors d'atteinte: la première est qu'à la différence de la sphère commerciale, qui est organisée par un appareil institutionnel, les arrangements monétaires et financiers internationaux actuels ne sont pas structurés par un régime réglementaire multilatéral appliquant à tous ceux qui y participent un ensemble donné de principes de base. Cette asymétrie est particulièrement nocive pour les pays en développement, parce que leur politique monétaire et financière autocentrée peut causer beaucoup plus de dommages que les échanges commerciaux et les politiques qui leur sont liées. La deuxième asymétrie est que les règles et les engagements multilatéraux qui gouvernent les relations économiques internationales s'imposent également à tous les pays membres sur le plan juridique mais tendent à répondre aux exigences des pays développés sur le plan économique.

À elles deux, ces asymétries donnent lieu à des pratiques et des règles internationales qui visent à renforcer l'intégration économique dans plusieurs domaines d'une importance décisive pour les intérêts et les priorités des pays développés, et réduisent le champ d'action des politiques économiques des pays en développement dans des domaines clefs de l'industrialisation et du rattrapage économique. En termes qualitatifs, donc, et du point de vue du développement, les disciplines multilatérales semblent, dans le schéma actuel de la gouvernance économique mondiale, être d'une portée trop étroite dans la sphère des relations monétaires et financières internationales, mais d'une portée beaucoup trop large dans celle des échanges internationaux.

Cela tient au fait que la mondialisation des relations monétaires et financières ne s'est pas accompagnée d'une évolution aussi rapide des règles et disciplines qui les régissent. Surtout, le système actuel manque d'arrangements institutionnels capables de faire respecter la discipline multilatérale relative aux taux de change. Jusqu'au début des années 70, les institutions de Bretton Woods obligeaient les banques centrales à intervenir sur le marché des changes pour maintenir les taux à l'intérieur d'une bande étroite et limiter les flux spéculatifs à court terme dont l'entre-deux guerres avait montré la nocivité. En définissant des fourchettes étroites, elles limitaient les possibilités qu'avaient les gouvernements de manipuler le taux de change de leur monnaie. Ces arrangements institutionnels maintenaient l'équilibre entre l'autonomie politique nationale d'une part et les disciplines multilatérales de l'autre. L'abandon d'une certaine autonomie monétaire formelle était compensé par la stabilité des marchés financiers et la visibilité des échanges internationaux et des décisions correspondantes en matière d'investissements en capital fixe.

Les Statuts du FMI prévoyaient des changements de parité en cas de déséquilibre fondamental du commerce international, afin que les États membres puissent prévenir ou corriger les déséquilibres de leur balance des paiements «sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale» (art. 1). Dans beaucoup de cas, ces mesures ont été soutenues par le financement approprié d'obligations internationales afin d'atténuer les contraintes de l'ajustement. Cependant, après la disparition du régime des changes de Bretton Woods, l'équilibre entre le financement et l'ajustement en cas de crise a progressivement disparu. Les liquidités mises à la disposition des pays en difficulté de paiement ont souvent été insuffisantes et le FMI a commencé d'imposer des exigences nombreuses en matière d'ajustement des politiques macroéconomiques, voire structurelles.

Aujourd'hui, le FMI ne peut intervenir dans la politique de change d'un pays que si celui-ci lui demande un soutien financier et se soumet donc aux conditions qu'il impose. La négociation des taux de change entre les devises les plus importantes se passe, quand elle a lieu, en dehors du FMI, le plus souvent lors des réunions du G-7 ou de pourparlers bilatéraux entre grands pays industrialisés. En fait, l'institution chargée de promouvoir la stabilité des taux de change et de prévenir des déséquilibres excessifs et prolongés des balances des paiements est incapable d'imposer une discipline réelle aux politiques des pays qui affichent les déséquilibres externes les plus importants et dont la volatilité des taux de change exerce les effets les plus grands – et les plus néfastes – sur l'économie internationale. Le contrôle que le Fonds exerce sur les politiques se limite aux membres les plus pauvres qui ont besoin de faire appel à ses ressources parce qu'ils n'ont pas accès au financement privé et, à l'occasion, aux économies de marché émergentes qui font face à des perturbations sur les marchés financiers et à des crises financières. Il s'ensuit que l'essentiel des ajustements des déséquilibres externes se concentre sur un groupe de pays en développement et d'économies en transition, alors que la source de ces déséquilibres se trouve peut-être dans le monde développé.

L'absence de cadre financier opérant dans l'économie mondialisée appelle à adopter une attitude multilatérale nouvelle à l'égard de la gestion des prix les plus importants sur le plan international: les taux de change. Il faudrait qu'une institution nouvelle, ou une institution réformée, favorisant un système de taux de change stable pour rendre prévisible l'environnement du commerce, assure un traitement moins disparate à tous ses membres. Elle aurait pour mission principale de prévenir les crises financières systémiques en surveillant étroitement les déséquilibres commerciaux et des désalignements des taux de change dans le monde, dans les pays excédentaires comme dans les pays déficitaires. Avec sa fonction de surveillance déconnectée de ses décisions de prêt et confiée à une instance indépendante, la qualité, la légitimité et l'efficacité de cette institution n'en seraient que meilleures.

Le Secrétaire général de la CNUCED



Supachai Panitchpakdi

Chapitre premier

**LES DÉSÉQUILIBRES MONDIAUX,
PROBLÈME SYSTÉMIQUE**

A. La croissance de l'économie mondiale

L'évolution de l'économie mondiale depuis 2002 a eu une forte influence positive sur la croissance et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, contribuant à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Son expansion n'a pas fléchi en 2005, avec un taux de croissance de 3,6 %. Elle devrait se poursuivre au même rythme en 2006. Ni le prix élevé du pétrole et des matières premières industrielles et le resserrement progressif des politiques monétaires ni les turbulences des marchés financiers n'ont encore eu de répercussions notables sur la croissance mondiale. Néanmoins, le risque de ralentissement augmente.

Le redressement de l'économie mondiale depuis 2002 a profité à toutes les régions, même si l'expansion des pays en transition s'est quelque peu ralentie depuis 2004. Les pays en développement, y compris bon nombre des plus pauvres, ont bénéficié d'une demande soutenue de produits primaires, mais pour certains d'entre eux la facture de pétrole et de matières premières s'est alourdie (voir l'annexe du présent chapitre pour une analyse des cours des produits primaires et des termes de l'échange). Toutefois, cette conjoncture favorable s'accompagne de sérieux déséquilibres de l'économie mondiale, qui doivent inciter à la prudence en ce qui concerne les perspectives pour les prochaines années, car leur correction pourrait coûter cher aux pays en développement.

Dans une certaine mesure, les pays en développement ont eux-mêmes soutenu la croissance mondiale, avec un investissement très dynamique et un taux de croissance moyen d'environ 6 %. En particulier, la forte croissance de la Chine et de l'Inde a contribué à ce résultat, non seulement en raison de leur poids statistique mais aussi parce que leur économie est le moteur du commerce de produits manufacturés entre pays d'Asie. En outre, cette croissance, accompagnée d'une augmentation de l'intensité de l'utilisation d'énergie et de métaux¹, a soutenu la demande internationale d'un large éventail de produits primaires. L'inflation est restée modérée bien que certains pays aient réduit ou supprimé les subventions à l'énergie. Dans cet environnement, il n'a pas été nécessaire de durcir les politiques macroéconomiques et la demande intérieure des pays en développement contribue de plus en plus à la croissance du produit intérieur brut (PIB).

Le taux de croissance de l'Asie de l'Est et du Sud, qui a dépassé 7 % en 2005, ne devrait pas fléchir en 2006 (tableau 1.1). La croissance des autres régions en développement devrait aussi rester relativement forte. En 2006, elle pourrait atteindre 4,6 % en Amérique latine et 6 % en Afrique et dans la Communauté d'États indépendants (CEI); en Asie occidentale elle restera probablement de l'ordre de 5 %, bien que la production de pétrole ne puisse pas continuer de

Tableau 1.1

CROISSANCE DE LA PRODUCTION MONDIALE, 2001-2006^a

(Pourcentage de variation annuel)

Région/pays	1990-2000 ^b	2001	2002	2003	2004	2005 ^c	2006 ^d
Ensemble du monde	2,9	1,5	1,8	2,7	4,1	3,6	3,6
Pays développés	2,5	1,2	1,2	2,0	3,1	2,7	2,7
<i>dont:</i>							
Japon	1,1	0,4	0,1	1,8	2,3	2,7	2,8
États-Unis	3,5	0,8	1,6	2,7	4,2	3,5	3,1
Union européenne	2,2	1,9	1,2	1,2	2,5	1,6	2,3
<i>dont:</i>							
UE-15	2,2	1,9	1,1	1,1	2,3	1,4	2,2
Zone euro	2,1	1,8	0,9	0,8	2,1	1,3	2,0
France	2,0	2,1	1,2	0,9	2,3	1,2	2,1
Allemagne	1,8	1,2	0,1	-0,2	1,6	0,9	1,8
Italie	1,6	1,8	0,4	0,3	1,2	0,0	1,0
Royaume-Uni	2,7	2,2	2,0	2,5	3,2	1,7	2,3
Europe du Sud-Est et CEI	-4,3	5,9	5,2	7,2	7,9	6,3	6,0
CEI	-5,0	6,2	5,3	7,8	8,2	6,8	6,3
Europe du Sud-Est	-1,0	4,8	4,8	4,5	6,6	4,6	4,8
Pays en développement	4,9	2,6	3,8	5,1	7,0	6,2	6,2
Pays en développement, hors Chine	4,0	1,4	2,6	3,9	6,2	5,3	5,3
Amérique latine	3,2	0,3	-0,8	2,0	5,7	4,4	4,6
Afrique	2,7	3,7	3,4	4,7	5,1	5,3	5,9
Asie	6,3	3,6	6,1	6,5	7,9	7,2	7,0
Asie occidentale	3,9	-0,2	3,9	5,0	7,3	5,7	5,1
Asie de l'Est et du Sud	7,0	4,5	6,5	6,8	8,0	7,4	7,3

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après CNUCED, *Manuel de statistiques en ligne*; ONU, Département des affaires économiques et sociales (ONU/DAES); et sources nationales. Prévisions 2006: ONU/DAES, *World Economic Situation and Prospects as of mid-2006*.

a Calculs sur la base du PIB en dollars constants de 2000.

b Moyenne.

c Préliminaire.

d Prévisions actualisées en mai 2006.

progresser aussi vite que ces dernières années. Ayant libéré leur politique monétaire des contraintes imposées par un régime de taux de change irréaliste, les pays d'Amérique latine ont réussi à tirer parti de la dynamique internationale pour stimuler leur économie sans raviver l'inflation. Le PIB réel par habitant de la région va sensiblement augmenter pour la troisième année consécutive. La reprise s'est accompagnée d'une baisse notable du chômage, dont le taux est tombé de 11 % en 2002 à 9,1 % en 2005.

Autre caractéristique remarquable de l'évolution de l'économie mondiale, de nombreux pays africains ont réussi à préserver une forte croissance depuis 2003. Le taux de croissance de la région a augmenté chaque année depuis 2003, et le taux de 6,6 % prévu pour l'Afrique subsaharienne (hors Nigéria et Afrique du Sud) en 2006 est le plus élevé de toutes les sous-régions à part l'Asie de l'Est. Dans plusieurs pays, la progression des recettes publiques due à la hausse des cours de certains produits d'exportation semble avoir stimulé l'économie et la dépense intérieure sans accélérer l'inflation.

Le taux de croissance des pays développés devrait rester compris entre 2,5 % et 3 %. Aux États-Unis, une politique monétaire plus neutre, l'accalmie probable du marché immobilier résidentiel et la hausse du prix de l'énergie devraient peser sur la consommation et l'investissement privés dans la deuxième moitié de 2006. Les exportations des États-Unis se sont quelque peu redressées depuis 2003, mais les importations continueront de dépasser les exportations. Le contraire est vrai pour l'Europe occidentale. Là, malgré une modeste reprise de la demande intérieure, les exportations sont toujours le moteur de la croissance des principales économies. Au Japon, la longue période de déflation paraît toucher à sa fin; le taux de croissance devrait rester stable, de l'ordre de 2,8 %, et la demande intérieure est plus dynamique, après quatre ans d'expansion très rapide des exportations. Toutefois, la fin probable de la politique monétaire ultralaxiste et les mesures d'assainissement budgétaire pourraient freiner la croissance, qui a été soutenue au dernier trimestre de 2005 et au premier trimestre de 2006.

B. Turbulences sur les marchés financiers

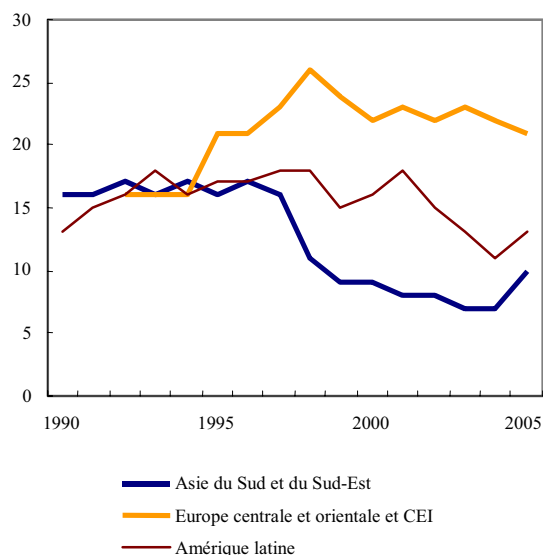
Il y a eu ces derniers mois des signes de volatilité accrue sur les marchés des actions, des produits primaires et des changes, ainsi que des sorties de capitaux à court terme placés dans certains pays émergents, qui sont parmi les ingrédients des crises financières survenues par le passé. Le dollar est très vulnérable et les investisseurs internationaux paraissent s'inquiéter de la persistance des déséquilibres mondiaux et de la hausse des taux d'intérêt. Après plusieurs années de calme et d'augmentation des flux de capitaux privés, on peut craindre un nouvel épisode de fuite des capitaux fébriles. Les bourses de plusieurs pays en développement ont subi une sévère correction et les monnaies de quelques pays émergents ont chuté par rapport au dollar, à l'euro et au yen, ainsi que par rapport aux monnaies étroitement liées à ces derniers.

Après plusieurs années de calme et d'augmentation des flux de capitaux privés, on peut craindre un nouvel épisode de fuite des capitaux fébriles.

Toutefois, cette turbulence ne touche que quelques régions et un certain nombre de pays ayant un déficit des opérations courantes relativement élevé. Il n'y a guère de raisons de penser qu'une grande crise financière, comparable à celles qu'ont subies l'Asie ou l'Amérique latine il y a une dizaine d'années, soit imminente. Si l'on prend le solde des opérations courantes comme indicateur de vulnérabilité, la plupart des pays émergents paraissent moins vulnérables qu'à l'époque des crises des vingt dernières années. Globalement, la situation des pays en développement est bien meilleure aujourd'hui qu'avant les grandes crises des années 90. En 1996, le solde des opérations courantes des 22 pays d'Asie du Sud et du Sud-Est était devenu légèrement négatif (-1,2 % du PIB) après avoir été

Figure 1.1

NOMBRE DE PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET EN TRANSITION AYANT UN DÉFICIT DES OPÉRATIONS COURANTES, DIVERSES RÉGIONS, 1990-2005



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après FMI, *World Economic Outlook*, avril 2006.

Note: Pour l'Europe centrale et orientale et la CEI, le nombre de pays déclarants est passé de 24 à 25 en 1995 et à 27 en 1998. La région Asie du Sud et du Sud-Est correspond au groupe de pays Asie de l'Est et du Sud hormis Macao (Chine) et la République démocratique populaire de Corée.

excédentaire pendant une décennie. Dix-sept de ces 22 pays ont enregistré un déficit. En 1998, un an avant la crise, le déficit traditionnel de l'Amérique latine avait augmenté, atteignant 4,5 %, et les 19 pays du continent étaient en déficit (fig. 1.1). Au début de la crise des années 80, le déficit atteignait presque 6 %.

En 2005, le solde des opérations courantes de l'Asie du Sud et de l'Est a été largement excédentaire (4,6 % du PIB) et seuls 10 des 22 pays de la région étaient en déficit; ils n'étaient que sept en 2004. L'Amérique latine dans son ensemble est aussi en excédent (environ 1,3 % du

PIB) et seuls quelques petits pays d'Amérique centrale présentent un déficit notable. Le groupe de pays le plus exposé à une fuite des capitaux et à des tensions financières est celui de l'Europe centrale et orientale et de la CEI. Dans cette région, si l'on exclut les principaux exportateurs d'hydrocarbures (Fédération de Russie et Kazakhstan), 21 pays sur 25 ont un déficit relativement élevé et stable (5 % à 6 % du PIB) depuis dix ans.

Au deuxième trimestre de 2006, plusieurs pays d'Europe orientale et quelques autres pays émergents (notamment la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, l'Afrique du Sud, la Turquie et l'Ukraine) ont subi un choc financier, qui a fait chuter les bourses ou la monnaie (Hongrie, Afrique du Sud et Turquie), tandis que la prime de risque sur leur dette extérieure a un peu augmenté. Dans certains cas, ces épisodes sont similaires aux cycles spéculatifs typiques des crises antérieures d'Asie, d'Amérique latine et de Russie². Pour lutter contre l'inflation, ces pays ont fixé les taux d'intérêt à court terme à un niveau élevé, ce qui a attiré des capitaux spéculatifs, entraîné une appréciation de la monnaie en termes nominaux et réels, gonflé le crédit intérieur et provoqué une bulle des actifs financiers; la surévaluation de la monnaie a creusé le déficit des opérations courantes et inquiété les investisseurs, rendant l'économie très vulnérable en cas de fuite des capitaux. Jusqu'à présent ces turbulences financières ont été contenues, mais certains observateurs pensent qu'il y a un risque de contagion non négligeable parce que plusieurs pays ont les mêmes points faibles et les mêmes créanciers (Roubini and Menegatti, 2006).

Néanmoins, en dehors de ces pays qui ont un important déficit courant, le risque de crise financière mondiale ayant son origine dans des pays en développement est minime. La plupart des pays qui ont été affectés par les crises précédentes ont pris soin de ne pas compromettre les avantages résultant de la dépréciation de leur monnaie et de la hausse des cours de leurs produits d'exportation et ont préservé l'excédent courant qu'ils avaient réussi à obtenir au prix d'une dévaluation et d'une récession.

C. Du caractère systémique des déséquilibres mondiaux

1. Analyses des déséquilibres externes

Malgré l'augmentation des excédents courants de nombreux pays en développement, on ne peut pas expliquer de manière convaincante les déséquilibres mondiaux sans un examen approfondi des relations entre les États-Unis d'une part et quelques pays ayant d'énormes excédents (Japon, Allemagne, Chine et principaux exportateurs de pétrole) d'autre part (fig. 1.2). Toutefois, pour l'heure, les décideurs et les experts ne sont même pas d'accord sur la nature et la gravité du problème, sans parler de l'aspect politique d'une approche multilatérale visant à y remédier. Il est impossible de trouver une solution sans avoir compris au préalable les risques associés aux excédents ou déficits considérables de ces pays.

De manière générale, il n'est pas facile de trouver une explication concluante des déséquilibres des opérations courantes. Mais au-delà des approches traditionnelles qui ont été employées par le passé pour expliquer les flux commerciaux, dans le débat actuel on ne sait même pas au juste si ces déséquilibres sont dus à la balance commerciale ou à la balance des capitaux. Selon les uns, la principale cause est le solde des échanges, puisque, par définition, le solde des opérations courantes est la différence entre les recettes et les paiements au titre des biens et services et du revenu des capitaux. Selon les autres, la principale cause serait les flux de capitaux puisque, du point de vue national, le solde des opérations courantes est toujours égal à l'écart entre l'épargne nationale et l'investissement intérieur. Il devrait être clair d'emblée que ces identités *ex post* ne sauraient fournir une explication ou indiquer le sens du lien de causalité, mais elles sont prises

comme point de départ pour des analyses divergentes qui débouchent sur des recommandations différentes.

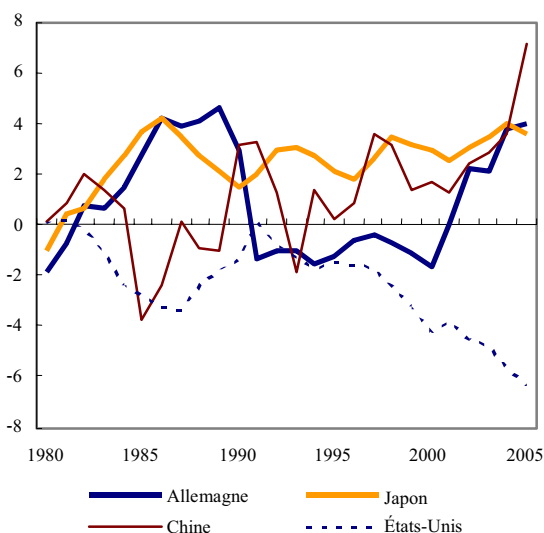
Ceux qui placent les flux de capitaux et l'épargne nationale au centre de la scène concluent que la décision d'épargner une forte proportion du revenu disponible cause un excédent des opérations en capital, parce que l'investissement intérieur ne peut pas absorber toute l'épargne nationale. Le résultat contraire, c'est-à-dire un déficit des opérations courantes, serait dû au fait que la propension nationale à investir dépasse la propension nationale à épargner. Cette explication est à la limite de la tautologie, considérant l'identité du solde des opérations courantes et de la différence entre l'épargne nationale et l'investissement intérieur comme une explication plausible. Ses partisans soutiennent que la balance commerciale est le résultat des décisions des agents économiques de consommer aujourd'hui ou plus tard. En conséquence, l'équilibre des opérations courantes n'est pas considéré comme un objectif de politique nationale valable. Selon ce point de vue, à l'ère de la libéralisation des marchés financiers, l'épargne mondiale devrait toujours aller vers l'emploi le plus productif. Les flux de capitaux des pays ayant un excédent d'épargne vers ceux qui offrent plus de possibilités d'investissement rentables permettent une allocation des ressources à l'échelle mondiale plus efficiente que ce qui serait possible sans liberté des mouvements de capitaux.

L'autre explication est plus fouillée car elle ne se fonde pas seulement sur une description des flux d'importations et d'exportations et tient compte des variations des échanges dus à de fortes variations des prix relatifs à des biens et

Des chocs imprévus peuvent se produire et fausser radicalement des prix macroéconomiques comme les taux de change nominal et réel, ce qui peut annuler la compétitivité du pays tout entier, avec des répercussions catastrophiques sur la croissance et l'emploi.

Figure 1.2

**SOLDE DES OPÉRATIONS COURANTES
EN POURCENTAGE DU PIB EN CHINE,
EN ALLEMAGNE, AU JAPON ET
AUX ÉTATS-UNIS, 1980-2005**



Source: FMI, *World Economic Outlook*, avril 2006.

Note: Avant 1992, les données relatives à l'Allemagne ne concernent que l'Allemagne de l'Ouest.

services entrant dans le commerce international et des autres biens et services et de la compétitivité internationale, considérées comme les principales causes. Par exemple, elle souligne le rôle des prix des produits primaires dans l'évolution du solde des opérations courantes des pays producteurs de produits essentiels comme le pétrole. Selon elle, la décision des ménages d'épargner moins n'a pas en soi d'effet sur la balance commerciale si la production nationale peut satisfaire le surplus de demande à des conditions compétitives. La baisse du taux d'épargne des ménages peut être compensée par d'autres sources d'épargne nationale, les bénéfices des entreprises en premier lieu, mais aussi l'augmentation de l'épargne publique (ou la diminution de la désépargne publique) due au gonflement des recettes fiscales. Dans cette approche, la relation entre l'épargne nationale et la balance commerciale est beaucoup plus complexe, car elle tient compte de tous les agents pertinents du pays étudié et des autres pays, y compris les pouvoirs publics.

Dans un tel environnement, des chocs imprévus peuvent se produire et fausser radicalement des prix macroéconomiques comme les taux de change nominal et réel, ce qui peut annuler la compétitivité du pays tout entier, avec des répercussions catastrophiques sur la croissance et l'emploi. Les déficits ou des excédents courants ne sont donc pas seulement le résultat d'une décision délibérée d'agents ou de groupes d'agents bien informés et peuvent être dus à des politiques macroéconomiques erronées ou à une évolution pathologique au sens le plus large. C'est pour cette raison qu'à l'époque du régime de Bretton Woods, avec des taux de change fixes mais ajustables, un déficit durable des opérations courantes était considéré comme le signe d'un déséquilibre fondamental du commerce extérieur exigeant une dévaluation pour rétablir la compétitivité internationale du pays concerné.

La perception des déséquilibres de la balance des paiements a radicalement changé au milieu des années 80. En conséquence, dans un nombre croissant de pays en développement, la libéralisation du marché financier intérieur a été accompagnée d'une libéralisation du compte de capital dans le but de maximiser l'efficacité de l'allocation internationale des ressources par le libre jeu des forces du marché. À l'évidence, selon cette théorie, la libre circulation des capitaux, même si elle entraîne un afflux durable de capitaux associé à un déficit des opérations courantes dans un pays, n'aurait rien d'un phénomène pathologique. Au début des années 90, l'école qui donne la primauté aux flux de capitaux et recommande aux gouvernements de ne pas intervenir dans la régulation de ces flux et du taux de change avait gagné beaucoup de terrain, ayant conquis tous les pays développés et une part croissante des pays en développement.

Toutefois, les turbulences et crises financières sont devenues un corollaire presque naturel de la libéralisation. L'Amérique latine, l'Europe orientale et même des pays d'Asie réputés pour leur stabilité ont eu d'énormes problèmes financiers après avoir laissé filer le déficit de leurs opérations courantes (voir fig. 1.1). Les crises et les mesures qu'il a fallu prendre pour enrayer la fuite des capitaux ont eu des effets dramatiques sur l'économie réelle de ces pays et sur leur population et leur situation politique.

Après cette douloureuse expérience, de nombreux pays en développement ont abandonné le principe de la libération du compte de capital associée à un régime de taux de change flottant pour revenir à une position de force qui réduirait leur vulnérabilité extérieure en limitant leur dépendance à l'égard des flux de capitaux internationaux. À cet effet, bon nombre de pays d'Asie et d'Amérique latine ont cherché à préserver l'avantage compétitif que leur avait apporté la dévaluation consécutive à la crise en fixant unilatéralement le cours de leur monnaie par rapport au dollar à un niveau un peu sous-évalué (voir *Rapport sur le commerce et le développement 2004*, chap. IV). Cette décision contredit les postulats essentiels des partisans de la libéralisation totale des flux de capitaux, à savoir que les mouvements des excédents d'épargne sont bénins et que les capitaux ont tendance à sortir des pays développés ayant une épargne abondante vers les pays en développement qui manquent de capitaux. En fait, depuis la crise asiatique, les capitaux ont circulé dans le sens contraire: de nombreux pays en développement en forte croissance n'importent pas d'épargne nette des pays riches, où les possibilités d'investissement rentables sont censées être rares, et exportent leur propre excédent d'épargne (voir CNUCED, 2006). La réalité est que plusieurs pays en développement accumulent d'énormes réserves de change placées principalement en titres et notamment en obligations d'État des pays riches. La principale destination de l'épargne mondiale est le pays le plus puissant et le plus riche de tous, les États-Unis et leurs obligations du Trésor.

2. Les principaux protagonistes

Le solde des opérations courantes du Japon a été excédentaire presque tous les ans depuis 1980. Le cas du Japon contredit l'approche qui explique les déséquilibres des opérations courantes essentiellement par l'écart entre l'épargne et l'investissement. Selon cette explication, un excédent courant dans un pays développé autre que les États-Unis est dû à une forte propension à épargner d'une population vieillissante et aux

perspectives de rentabilité médiocres de l'investissement intérieur (Bernanke, 2005). Si tel était le cas, le taux d'épargne des ménages aurait dû augmenter et l'épargne des entreprises japonaises – fruit de leurs bénéfices – aurait dû diminuer parallèlement au taux d'investissement. Or c'est exactement le contraire qui s'est produit: l'épargne brute des ménages n'a cessé de décliner, passant de 12 % du PIB en 1998 à 6 % en 2005, tandis que l'épargne des entreprises augmentait considérablement.

En outre, l'épargne publique, égale à 2,1 % du PIB en début de période, a cédé la place à un déficit de 6 % en 2005, ce qui remet en question l'hypothèse courante selon laquelle le déficit des opérations courantes (désépargne nationale) est étroitement lié au déficit budgétaire (désépargne publique). On peut donc difficilement expliquer l'excédent courant du Japon par une hausse autonome de l'épargne nationale. L'explication la plus convaincante se fonde sur la compétitivité du pays, due à une faible inflation et à la modération salariale, ainsi qu'à une politique monétaire consistant à empêcher durablement une appréciation du yen au moyen d'interventions de la Banque centrale. Depuis peu, la forte expansion de l'Asie et en particulier de la Chine, et la hausse du revenu des investissements à l'étranger, qui aujourd'hui est même supérieur à l'excédent commercial, jouent un rôle très important.

L'autre grand pays développé qui a un important excédent des opérations courantes, à savoir l'Allemagne, est aussi un pays traditionnellement excédentaire. Cette tradition a été interrompue au début des années 90 suite à l'unification (fig. 1.2). Le retour de l'excédent ces dernières années est étroitement lié à la stratégie du Gouvernement consistant à accroître la compétitivité internationale en freinant la hausse du coût unitaire de la main-d'œuvre. Du point de vue de l'Allemagne, la désinflation salariale s'est révélée très efficace à cet égard depuis que l'obtention d'un excédent commercial est redevenue une priorité du Gouvernement au milieu des années 90. Le solde des opérations courantes, qui était négatif en 2000 (-1,7 % du PIB), est

De nombreux pays qui avaient libéré leur compte de capital ont abandonné le régime de taux de change flottant au profit de politiques leur permettant de mieux réguler le cours de leur monnaie et de réduire leur dépendance à l'égard des capitaux étrangers.

monté à 4,1 % du PIB en 2005, la contrepartie étant un creusement du déficit des principaux partenaires commerciaux du pays.

Il est assez remarquable que l'Allemagne, troisième économie du monde après les États-Unis et le Japon et premier exportateur mondial, soit à peine mentionnée dans l'intense débat international sur les déséquilibres mondiaux. Son énorme excédent est noyé dans les comptes extérieurs globalement équilibrés de la zone euro³. Plus encore que le Japon, durant les années 90 elle a opté pour une politique d'austérité et de modération salariale afin de stimuler la croissance par l'exportation. Le revers a été une faible progression des revenus et une dépression de la demande intérieure, la création d'emplois ne compensant pas la stagnation des revenus. Les importations ont donc été limitées non seulement par le manque de compétitivité mais aussi par la faiblesse de l'absorption intérieure.

L'excédent des opérations courantes de la Chine est en hausse depuis 2002 et il a atteint le niveau considérable, à l'échelle internationale, de 160 milliards de dollars, soit 7 % du PIB, en 2005, malgré la très forte croissance de l'économie et la brutale augmentation de sa facture pétrolière. L'explosion de son excédent, d'autant plus remarquable que quelques-uns de ses concurrents directs ont laissé chuter leur monnaie durant la crise asiatique de 1997/98, alors que le cours du yuan est resté stable, est due plusieurs facteurs.

La transformation structurelle de la Chine semble étroitement liée à l'investissement étranger direct (IED). La croissance de l'IED dans les années 90 peut être une des principales explications de la progression accélérée de la compétitivité de l'économie chinoise. Visant le marché mondial, les investisseurs étrangers qui produisent des articles manufacturés en Chine ont pu tirer parti des technologies les plus modernes et d'une main-d'œuvre instruite mais peu coûteuse, ce qui leur a donné un énorme avantage en termes de prix de revient. Malgré la hausse très rapide des salaires chinois dans l'industrie manufacturière (entre 12 % et 16 % par an ces dernières années), le coût unitaire de la main-d'œuvre baisse (*Rapport sur le commerce et le développement 2005*, chap. I, sect. E). La productivité de la main-d'œuvre progresse à un rythme explosif, de près de 20 % par an dans l'industrie manufacturière. En outre, comme le cours nominal du renminbi par

rapport au dollar est fixe, la chute du coût unitaire de la main-d'œuvre équivaut à une dévaluation réelle considérable dans l'industrie manufacturière.

Évidemment, la Chine est aujourd'hui très critiquée au motif qu'elle préserverait un taux de change artificiellement bas. Depuis juillet 2005, elle a pris des mesures pour assouplir son régime de taux de change, mais de façon très progressive (le cours du renminbi par rapport au dollar est passé de 8,28 en juillet 2005 à 8 en mai 2006). Toutefois, si l'on tient compte du rôle de l'IED, il n'est pas du tout évident que le renminbi soit sous-évalué. Il faut rappeler qu'il s'est apprécié parallèlement au dollar jusqu'en 2001, malgré les tempêtes monétaires de 1997-1998. Son cours nominal effectif a moins baissé que celui du dollar depuis 2002. Les gains de compétitivité dus à une augmentation rapide de la productivité de la main-d'œuvre dans un secteur, alors que globalement les salaires nominaux progressent au même rythme que le PIB nominal, ne sont normalement pas considérés comme résultant d'une stratégie de sous-évaluation de la monnaie.

En vue de corriger sans perturbations les déséquilibres mondiaux et compte tenu de son taux d'investissement très élevé, les partisans de la théorie fondée sur l'épargne exhortent la Chine à épargner moins et à consommer plus. Mais cette approche est difficile à accepter, étant donné que le taux d'épargne des ménages est de 16 % (FMI, 2006), ce qui n'a rien d'anormal, et que la consommation chinoise progresse d'environ 9 % par an en termes réels depuis le début des années 90. En outre, le taux d'investissement (investissement en capital fixe rapporté au PIB) est extrêmement élevé (plus de 40 %). Cela contredit tout argument fondé sur le sous-investissement ou sur une épargne excessive pour expliquer le montant considérable des exportations nettes de capitaux de la Chine.

Les *producteurs de produits primaires*, en particulier les principaux producteurs de pétrole membres de l'OPEP et la Fédération de Russie, sont un autre groupe de pays qui prennent de plus en plus d'importance en tant que contrepartie du déficit des États-Unis. Les producteurs de pétrole sont l'exemple typique d'une hausse spectaculaire de l'excédent des opérations courantes due à un choc externe, positif de leur point de vue, déclenché par l'envolée du prix du pétrole et

l'amélioration des termes de l'échange. Il est évident que la hausse du pétrole depuis 2004 n'a pas transformé les exportateurs de pétrole en exportateurs de capitaux du fait qu'ils auraient «décidé» d'épargner plus ou de moins investir alors que leurs recettes d'exportation augmentaient. Au contraire, en tant que principaux bénéficiaires de la redistribution mondiale des revenus induite par une hausse rapide du cours du pétrole, il leur est tout simplement impossible d'accroître leurs dépenses d'importation au même rythme que leurs revenus. Pour l'essentiel, l'augmentation de leur épargne est due à un effet d'aubaine et non à une décision d'un agent d'accroître son taux d'épargne.

L'économie des *États-Unis* est très souvent considérée comme la cause première et ultime de ces déséquilibres mondiaux et il est indéniable qu'elle a joué un rôle clef à cet égard. Toutefois, l'idée très répandue que les États-Unis ont attiré une proportion croissante d'une épargne mondiale donnée est contestable. C'est plutôt le rôle moteur des États-Unis dans le processus de génération de revenus à l'échelle mondiale qui a permis l'apparition de cette épargne, qui se traduit par l'augmentation de l'excédent courant d'autres pays. Cela a aussi amené l'économie des États-Unis à devenir le principal demandeur de capitaux internationaux.

Le *Rapport économique du Président* a récemment qualifié le déséquilibre externe des États-Unis d'«excédent du compte de capital», résultant essentiellement de l'écart entre épargne et investissement tant aux États-Unis que dans le reste du monde. Selon ce document, certaines grandes économies sont exportatrices nettes de capital parce que leur épargne intérieure est excédentaire compte tenu des possibilités d'investissement: le Japon et l'Allemagne en raison d'une baisse du taux d'investissement et la Chine et la Fédération de Russie en raison de la hausse du taux d'épargne. Selon cette explication, l'afflux de capitaux aux États-Unis est dû à la faiblesse de l'épargne nationale d'une part et à plusieurs points forts de l'économie, à savoir la rapide augmentation de la production et de la productivité et un climat favorable aux affaires soutenant la «compétitivité internationale» de

l'autre. Par conséquent, «en théorie, les États-Unis peuvent continuer d'attirer des capitaux étrangers (et de financer leur déficit courant) indéfiniment, à condition qu'ils emploient ces capitaux à bon escient pour promouvoir leur croissance future et faire en sorte de rester une destination intéressante pour les investisseurs étrangers» (*Economic Report of the President 2006*: 144, 146).

Là encore, l'explication concurrente attache plus d'importance à la balance commerciale et attribue un rôle clef à la perte de compétitivité de l'industrie des États-Unis, à l'exception notable du sous-secteur des technologies avancées (Aglietta, 2005). Le fait que la production industrielle n'a progressé que de 5 % entre 2000 et 2005, alors que la consommation de biens durables a augmenté de plus de 30 %, donne à penser que la raison n'est pas que les consommateurs américains n'épargnent pas assez, mais qu'ils consomment trop de produits importés.

La relation de causalité entre l'épargne nationale et la balance commerciale est très complexe. Le solde des opérations courantes n'est pas simplement déterminé

par des «décisions» prises par les agents publics ou privés d'un pays; il est déterminé par tout ce qui influence les décisions de dépenser ou d'épargner, tant dans le pays considéré que dans le reste du monde. Il est en général très difficile d'imputer les résultats de cette interaction complexe aux «décisions d'épargne» d'un groupe d'agents de tel ou tel pays. Il y a une interdépendance d'importance capitale. Si les ménages décident d'épargner davantage, cela peut entraîner une contraction de l'épargne publique et de l'épargne des entreprises. De même, en raison de l'interaction des comportements d'épargne des différents agents d'un pays, on ne peut pas imputer le solde extérieur aux décisions autonomes d'un seul d'entre eux.

3. La correction des déséquilibres mondiaux est-elle dangereuse?

Les déséquilibres mondiaux actuels sont en grande partie le fruit de failles systémiques fondamentales. La plus importante est l'absence d'un système financier multilatéral viable. Au

L'idée très répandue que les États-Unis ont attiré une proportion croissante d'une épargne mondiale donnée est contestable.

stade actuel, c'est principalement grâce à la souplesse et au pragmatisme de la gestion macroéconomique des États-Unis que ces carences systémiques de l'ordre économique mondial n'ont pas encore causé une déflation mondiale mais «seulement» lesdits déséquilibres. Toutefois, même ainsi, la structure mondiale de la production, du commerce international et de la finance est devenue précaire. La Chine, avec la fixation durable du cours du renminbi par rapport au dollar, s'est transformée en une sorte de chaudière de la locomotive économique que sont les États-Unis. Après les crises d'Asie et d'Amérique latine, un nombre croissant de pays en développement ont adopté une stratégie d'ajustement similaire et stabilisant leur taux de change à un niveau relativement bas, en dégagant d'importants excédents courants et en accumulant d'énormes réserves de dollars.

Beaucoup d'économistes pensent que cette pratique est suboptimale, mais à bien des égards elle est le seul moyen réaliste par lequel les pays en développement peuvent s'adapter aux carences systémiques de l'économie mondiale, à savoir l'absence d'obligations symétriques pour les pays excédentaires et déficitaires. Il n'est pas étonnant que la stratégie de sous-évaluation de la monnaie accompagnée d'interventions sur le marché des changes soit particulièrement répandue parmi les pays en développement qui ont subi récemment une crise monétaire suite à la libéralisation de leur marché financier et de leur compte de capital. Ayant chèrement appris que le financement par des flux de capitaux censés être fiables est rarement une stratégie de développement valable à long terme, un nombre croissant de pays en développement ont opté pour une autre approche qui s'appuie sur l'excédent commercial pour financer l'investissement et la croissance. Pour cela, ils doivent préserver la compétitivité retrouvée après les crises. Mais cela implique aussi qu'il faut qu'au moins un pays accepte le déficit commercial correspondant.

Le problème est que les États-Unis ont peut-être trop longtemps joué le rôle de locomotive de l'économie mondiale.

Le problème est que les États-Unis ont peut-être trop longtemps joué le rôle de locomotive de l'économie mondiale. Ils pouvaient négliger leur déficit courant tant que celui-ci n'empêchait pas de préserver le plein-emploi et la stabilité des prix. Le risque de conflit entre ces objectifs est en soi inquiétant. Les préoccupations mondiales, notamment parmi les intervenants sur les marchés financiers, face à l'aggravation continue de ce déficit sont un autre risque majeur. Il est peu probable que le taux d'épargne des ménages des États-Unis diminue encore de cinq points de pourcentage au cours de la prochaine décennie ou que le Gouvernement laisse le déficit budgétaire se creuser encore de 6 % du PIB. L'économie mondiale devra donc se passer des stimulants auxquels elle s'est habituée au cours des quinze dernières années.

Un ralentissement de l'économie des États-Unis paraît de plus en plus probable. Cela pourrait causer un nouveau déclin du dollar qui tendrait à rétablir sa compétitivité et contribuerait donc à réduire le déséquilibre extérieur. Malheureusement, vu la structure de l'économie mondiale et sa dépendance à l'égard de la demande des États-Unis, il y a tout lieu de craindre que ce ralentissement se propage et s'amplifie exactement de la même manière que les impulsions positives dues à leur forte croissance se sont transmises au reste du monde pendant toutes ces années. Cela pourrait compromettre les progrès du développement et de la réduction de la pauvreté réalisés par les pays en développement ces dernières années, sans qu'ils y soient pour rien.

La principale raison pour laquelle le fardeau porté par les États-Unis est de plus en plus difficile à assumer n'est pas en soi l'augmentation du nombre de pays en développement qui ont un excédent courant. La gravité et l'urgence de la situation sont dues essentiellement au fait que d'autres grands pays développés, comme le Japon et l'Allemagne, auraient pu contribuer davantage à la réduction des déséquilibres mondiaux. Leur énorme

Le Japon et l'Allemagne, auraient pu contribuer davantage à la réduction des déséquilibres mondiaux.

excédent, résultats de l'amélioration de leur compétitivité, donne à penser que les gains de compétitivité dont les États-Unis ont besoin devraient être obtenus surtout à leur détriment. Ce rééquilibrage serait grandement facilité dans un environnement caractérisé par une demande intérieure vigoureuse, la stagnation de la demande de ces pays n'ayant que trop duré.

Dans ce processus de rééquilibrage en douceur, le rôle que devrait jouer la Chine est différent. Sa demande intérieure et ses importations ont en fait progressé très rapidement depuis le début des années 90 et ont grandement contribué à propager et à préserver l'élan dans tout le monde en développement et ce processus doit se poursuivre. La réévaluation du renminbi doit donc se faire très progressivement, en tenant bien compte de ses répercussions régionales. Comme la Chine, les producteurs de pétrole n'ont une place importante dans les déséquilibres mondiaux que depuis peu. De manière générale,

il devraient favoriser une évolution des termes de l'échange qui encourage l'investissement et la diversification. Si le cours du pétrole ne baisse pas, leur contribution au rééquilibrage en douceur consisterait à accroître leur demande intérieure parallèlement à l'augmentation de leurs revenus, les dépenses additionnelles étant affectées à des investissements sociaux et matériels visant à faciliter la diversification de leur économie.

Surtout, ce qu'il faut pour un rééquilibrage en douceur, c'est un effort multilatéral responsable, plutôt que des pressions sur les pays en développement. Une approche macroéconomique internationale bien coordonnée accroîtrait considérablement les chances, pour les pays pauvres, de préserver l'accélération récente de leur croissance. À défaut, les pays en développement doivent défendre leur avantage compétitif stratégique et tirer parti des conditions monétaires encore favorables pour investir davantage et réduire leur dette extérieure.

D. La faiblesse des taux d'intérêt réels est-elle due à un excédent d'épargne mondiale ou aux politiques monétaires?

1. Excédent d'épargne?

Dans le modèle économique qui explique les déséquilibres des opérations courantes par des décisions autonomes des ménages, la solution est étroitement liée à l'idée que les pays excédentaires épargnent trop. En outre, cet excédent de l'épargne par rapport à l'investissement serait confirmé par le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt réels. En effet, tant les taux à long terme que les taux directeurs ont été exceptionnellement bas ces dernières années, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Les observateurs (Bernanke, 2005; FMI, 2005, par exemple) qui attribuent le

phénomène à une «pléthore d'épargne mondiale» soutiennent que l'offre d'épargne a beaucoup augmenté, mais que la demande d'épargne ou, en d'autres termes, l'investissement, n'a pas suivi ou a même diminué. L'excédent de l'offre de capitaux aurait donc provoqué le déclin des taux d'intérêt dans la plupart des pays du monde.

Si l'«excès d'épargne» pouvait expliquer la faiblesse des taux d'intérêt dans les pays excédentaires, le «manque d'épargne» symétrique des pays déficitaires devrait avoir l'effet opposé.

Cette hypothèse réfute l'accusation courante portée contre les États-Unis, qui causeraient les déséquilibres mondiaux en n'épargnant pas assez, et met la balle dans le camp des pays excédentaires. Selon elle, le gonflement des exportations de capitaux (épargne extérieure négative) de plusieurs pays développés ou en développement a eu pour contrepartie automatique l'augmentation des

importations de capitaux (épargne extérieure positive) des États-Unis, permettant à ces derniers d'importer plus qu'ils n'exportent et donc d'avoir un déficit des opérations courantes. La hausse des excédents de capitaux placés à des taux d'intérêt modiques dans les statistiques de la balance des paiements est considérée comme preuve de l'existence d'une épargne pléthorique dans le monde.

Cependant, au niveau mondial et *ex post* – point de vue implicite de l'approche fondée sur la balance des paiements puisqu'elle porte sur des variables statistiques par définition *ex post* – l'épargne ne peut pas dépasser l'investissement. L'excès d'épargne des pays ayant un excédent courant implique un excès d'investissement équivalent dans les pays ayant un déficit courant. Un excédent d'épargne mondiale est par définition impossible. En établissant un lien entre les déséquilibres des opérations courantes et la faiblesse des taux d'intérêt dans le monde, les partisans de la thèse de l'excédent d'épargne mondiale assimilent des variables *ex post* aux intentions des investisseurs et épargnants dans un modèle qui suppose une connaissance parfaite des revenus futurs.

Évidemment, l'équilibre de l'épargne et de l'investissement au niveau mondial n'empêche pas l'existence de déséquilibres régionaux, qui sont le vrai enjeu du débat actuel sur les déséquilibres mondiaux. Mais l'excédent courant (ou excédent d'épargne nationale) d'un pays ne peut pas augmenter sans une augmentation simultanée du déficit courant (ou déficit d'épargne nationale) ailleurs. L'excédent d'un pays, qu'il soit dû à une contraction de l'investissement ou de la demande en général, à une dépréciation de sa monnaie ou à des gains de compétitivité ayant une autre cause, ou encore à une hausse des revenus résultant de l'amélioration des termes de l'échange, ne peut augmenter que si la demande extérieure est suffisante pour générer le revenu que ce pays épargne. Et si l'«excès d'épargne» pouvait expliquer la faiblesse des taux d'intérêt dans les pays excédentaires – dans la théorie orthodoxe dans laquelle le taux d'intérêt est le prix qui équilibre l'épargne et l'investissement –, le «manque

d'épargne» symétrique des pays déficitaires devrait avoir l'effet opposé, ce qui signifie que l'hypothèse de l'épargne pléthorique ne peut pas expliquer la faiblesse des taux d'intérêt dans le principal pays déficitaire, les États-Unis (voir l'annexe 2 du présent chapitre au sujet des fondements théoriques de la relation épargne-investissement).

Mais si l'excédent d'épargne n'est pas une explication valable, pourquoi donc les taux d'intérêt sont-ils tombés à un niveau presque sans précédent? Un rééquilibrage de l'économie mondiale les ferait-il remonter? Quels sont les autres facteurs qui pourraient les pousser à la hausse, compte tenu des enseignements de l'histoire? Et comment les pays en développement peuvent-ils tirer le meilleur parti de ces taux peu élevés et se protéger contre leur hausse?

2. Politique monétaire et taux d'intérêt

Les taux d'intérêt, tant les taux à long terme déterminés par le marché que les taux directeurs à court terme, ont été exceptionnellement bas ces dernières années aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Cela semble être dû moins à un excès d'épargne mondiale qu'aux politiques monétaires appliquées par de nombreux pays.

Paradoxalement, alors que l'influence déterminante de la politique monétaire sur les taux courts est largement admise, la plupart des observateurs hésitent à reconnaître qu'elle puisse avoir une quelconque influence sur les taux longs. En fait, la politique monétaire régit directement les taux courts pour une demande de monnaie donnée, mais elle a aussi des répercussions sur les conditions financières en général par le biais des arbitrages et des anticipations, et influence ainsi indirectement les taux longs. Les taux longs peuvent varier en réponse à des décisions de politique monétaire ou en

Vu la modération de l'inflation, la faiblesse des taux d'intérêt s'explique par l'absence de pressions inflationnistes qui permet de ne pas durcir les politiques monétaires.

anticipation. Quoi qu'il en soit, en raison des arbitrages, le niveau des taux d'intérêt est en définitive déterminé par la politique monétaire des pays qui ont une marge de manœuvre suffisante et par les conditions monétaires mondiales dans les autres.

Pour l'essentiel, vu la modération de l'inflation, la faiblesse des taux d'intérêt s'explique par l'absence de pressions inflationnistes qui permet de ne pas durcir les politiques monétaires. La situation macroéconomique du Japon et de la zone euro, ainsi que des pays d'Asie de l'Est et d'Amérique latine qui ont subi une crise financière, est très pertinente à cet égard. En particulier, la forte dévaluation réelle des monnaies de plusieurs pays d'Asie de l'Est après la crise et l'expansion de la production industrielle chinoise ont entraîné une baisse des prix des articles manufacturés qui a plus que compensé, jusqu'à présent, les pressions à la hausse qu'elles exercent sur les produits primaires. De plus, la hausse du prix du pétrole n'a pas eu d'effet inflationniste car la progression des salaires est restée modérée dans plusieurs grands pays en raison d'un taux de chômage élevé.

Pour résumer, les taux d'intérêt historiquement bas sont dus aux politiques monétaires très

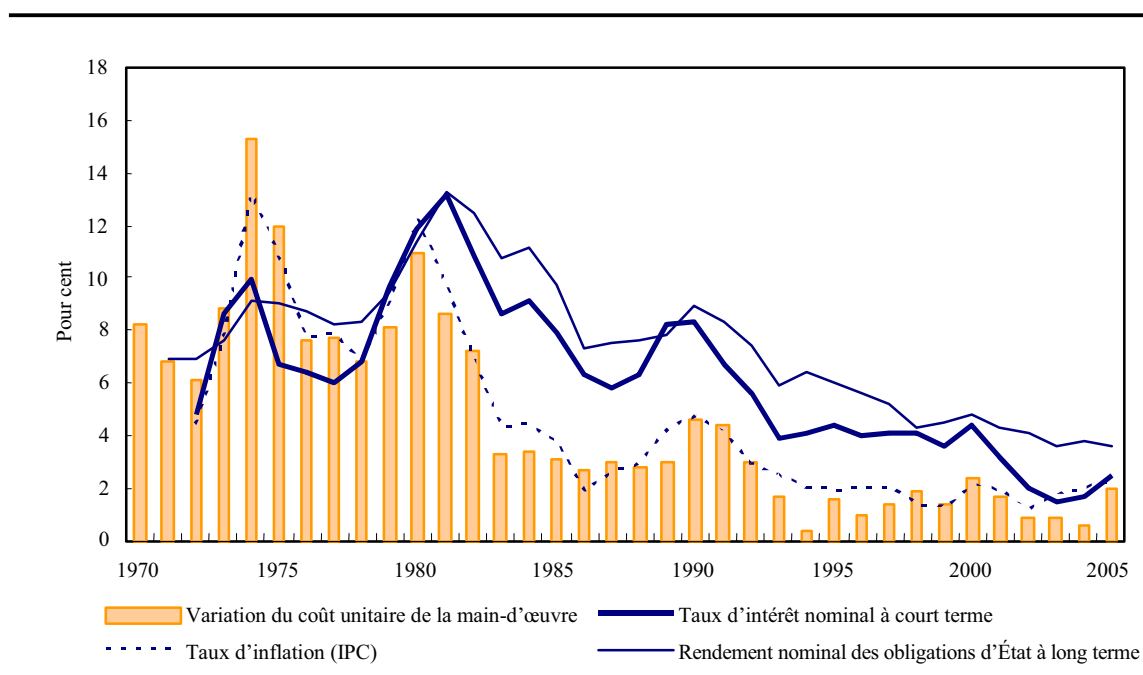
expansionnistes pratiquées depuis le début du XXI^e siècle. L'explosion de la liquidité mondiale résulte des politiques monétaires adoptées en réponse à l'insuffisance de la demande dans certains pays développés et à la faiblesse des pressions salariales.

Dans les années 70, les taux nominaux à court terme fixés par les banques centrales des pays du G-7 sont montés jusqu'à 10 % et ils ont atteint 13 % au début des années 80; ensuite ils sont retombés à quelque 4 % en 1993 et ont été ramenés à moins de 2 % dix ans après. Les rendements des obligations d'État à dix ans ont évolué en parallèle, chutant à moins de 4 % ces dernières années après avoir culminé à 13 % au début des années 80 (fig. 1.3). Les politiques monétaires très rigoureuses du début des années 80, adoptées pour éviter une nouvelle flambée de l'inflation similaire à celle des années 70, ont provoqué une sévère récession dans les pays développés. Elles ont eu un

Figure 1.3

TAUX D'INTÉRÊT, TAUX D'INFLATION ET VARIATIONS DU COÛT UNITAIRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE DANS LES PAYS DU G-7, 1970-2005

(Moyenne pondérée par le PIB)



Source: OCDE, *Perspectives économiques n° 78*, décembre 2005; FMI, base de données *International Financial Statistics*; OCDE, base de données *Main Economic Indicators*; et sources nationales pour l'Allemagne.

Note: Le coût unitaire de la main-d'œuvre est le ratio salaire aux prix courants/valeur ajoutée à prix constants. Il représente le coût courant de la main-d'œuvre nécessaire pour produire une unité de production et sert d'indicateur de compétitivité-coût.

impact encore plus fort sur les pays en développement, en particulier un certain nombre de pays à revenus intermédiaires qui avaient accumulé une lourde dette à taux variable libellée en dollars, due à des banques commerciales, et étaient donc très exposés aux effets des décisions monétaires prises par les principaux pays développés, et surtout par les États-Unis. Par la suite, les taux des pays développés ont progressivement décliné; ils sont restés relativement bas même durant le boom d'investissement des années 90. Le taux directeur de la Réserve fédérale a culminé à 6,5 % seulement en mai 2000, suite à une légère accélération de l'inflation. Ensuite, lorsque les investissements ont chuté, les banques centrales ont rapidement réduit leurs taux. La réaction très énergique de la Réserve fédérale a ouvert la voie à une baisse presque sans précédent des taux d'intérêt dans le monde entier et la liquidité mondiale a explosé sous l'effet du déficit extérieur des États-Unis qui a entraîné une augmentation considérable de la liquidité dans le reste du monde.

Les politiques monétaires des pays en développement ont suivi celles des pays développés avec un décalage. Les taux directeurs de ces pays étaient très élevés au début des années 80, mais en 2005 ils étaient compris entre 2 % et 10 % dans la majorité des pays en développement. Les rendements des obligations d'État à long terme ont aussi beaucoup baissé ces dernières années, en raison d'une forte contraction de la prime de risque par rapport aux obligations des pays du G-7 sur toutes les échéances. Les investisseurs internationaux à la recherche de rendements élevés ont accru la demande de créances à haut rendement sur les pays émergents, surtout quand le redressement de la balance commerciale et des finances des émetteurs a commencé à rétablir la confiance. Cette évolution a été renforcée par le fait que les pays émergents ont employé leur excédent courant pour rembourser leurs dettes, réduisant ainsi l'offre des instruments recherchés par les investisseurs internationaux.

Le niveau historiquement bas des taux d'intérêt ne peut pas être expliqué par la théorie dominante pour d'autres raisons aussi. Selon de nombreux observateurs, la mondialisation a entraîné une pénurie relative de capital et une abondance relative de main-d'œuvre. Cela serait un argument en faveur de taux d'intérêt réels élevés pour induire une épargne suffisante, considérée comme une condition préalable d'une accélération de l'accumulation de capital. Or en réalité les taux réels sont au contraire exceptionnellement bas. Ils le sont restés malgré la vigueur de la demande mondiale depuis 2004 et le durcissement progressif des politiques monétaires amorcé en juin 2004 par la Réserve fédérale.

En revanche, l'abondance relative de main-d'œuvre due à la mondialisation, ou du moins sa menace, semble bien avoir contribué à contenir les salaires et le coût unitaire de la main-d'œuvre. Le redressement des économies développées et en développement qui se poursuit n'a pas induit d'inflation par les coûts sur le marché du travail. La hausse du coût unitaire de la main-d'œuvre, principal facteur de l'inflation par les coûts, est restée modérée. Cela pourrait s'expliquer par la menace de délocalisation ou de sous-traitance de certaines activités. On peut aussi penser que les salariés et les syndicats ont appris qu'ils ne peuvent pas sortir vainqueurs de l'affrontement direct avec les employeurs et indirect avec les banques centrales en même temps, particulièrement en cas de choc pétrolier.

Néanmoins, il convient de relever que, bien que la pression à la baisse sur les salaires due à la mondialisation soit censée être uniforme, elle a été plus forte

dans les pays développés qui exportent beaucoup mais où la croissance du PIB et de l'emploi est faible, comme l'Allemagne et le Japon, que dans les pays dont l'expansion a été plus soutenue et qui ont créé beaucoup d'emplois, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, qui sont de médiocres exportateurs et sont plus exposés aux pressions résultant de la mondialisation du marché du travail.

Les salariés et les syndicats ont appris qu'ils ne peuvent pas sortir vainqueurs de l'affrontement direct avec les employeurs et indirect avec les banques centrales en même temps, particulièrement en cas de choc pétrolier.

Notes

- 1 Pour une analyse détaillée des facteurs déterminants et des effets de l'intensité de matières premières de la production, notamment dans les économies en forte croissance d'Asie, voir *Rapport sur le commerce et le développement 2005*, chap. II, sect. B.
- 2 Pour une analyse générale de ce phénomène, voir *Rapport sur le commerce et le développement 2004*, chap. IV.
- 3 Le FMI par exemple ne mentionne plus ni l'Allemagne ni la zone euro dans ses analyses des déséquilibres mondiaux: «Le déficit des opérations courantes des États-Unis a continué de se creuser, parallèlement au gonflement des excédents des exportateurs de pétrole, de la Chine et du Japon, de quelques petits pays développés et de divers pays émergents d'Asie» (FMI, 2006: 5).

Bibliographie

- Aglietta M (2005). L'hégémonie du dollar peut-elle être contestée? In CEPII, *L'économie mondiale 2006*. Paris, éd. La Découverte, novembre.
- Bernanke B (2005). The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. Remarks at the Sandrige Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, 14 April. Available at: www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200503102/default.htm.
- CNUCED (2006). *World Investment Report 2006*. Publication des Nations Unies, numéro de vente n° E.06.II.D.11, New York et Genève.
- CNUCED (diverses parutions). *Rapport sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies, New York et Genève.
- Economic Report of the President* (2006). Transmitted to the Congress in February 2006. United States Government Printing Office. Washington, DC.
- FMI (2005). *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, September.
- FMI (2006). *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, April.
- Roubini N and Menegatti C (2006). Vulnerabilities in Central and Southern Europe, 1 June. Available at: www.rgemonitor.com.

Annexe 1 du chapitre premier

PRIX DES PRODUITS PRIMAIRES ET TERMES DE L'ÉCHANGE

1. Le boom des produits primaires depuis 2002

Depuis 2002, les producteurs de produits primaires de nombreux pays en développement ont bénéficié de la hausse du prix de presque tous leurs produits. En dollars courants, l'indice des prix des produits primaires autres que le pétrole calculé par la CNUCED a progressé de 44,8 % entre 2002 et 2005 (tableau 1.A1). Les prix de tous les groupes de produits ont augmenté, mais la hausse est en grande partie imputable aux minéraux, minerais et métaux, dont les prix ont presque doublé sur la période. Le prix de l'énergie a aussi bondi, en particulier celui du pétrole qui a progressé de 114 %. Au début de 2006, les prix nominaux des métaux et minéraux, tels que le cuivre, le nickel et le zinc, et du pétrole ont atteint des niveaux record. Les prix de certains produits agricoles (café, riz, sucre et caoutchouc naturel notamment) ont aussi beaucoup monté¹.

En 2005, les prix des produits primaires ont continué de monter, sauf ceux des graines oléagineuses et des huiles végétales, mais à un rythme plus modéré qu'en 2004. Il y a eu une correction au début de l'année car de nombreux intervenants pensaient que le boom atteignait son sommet. Toutefois, les prix ont rebondi au deuxième semestre et la hausse s'est poursuivie en 2006 (fig. 1.A1). Les prix des produits primaires en termes réels sont donc restés supérieurs à leur tendance séculaire, mais ils sont loin d'avoir retrouvé le niveau des années 70 et du début des années 80. En 2005, l'indice des prix réels de

l'ensemble des produits primaires n'atteignait que 56,6 % de la moyenne enregistrée sur la période 1973-1981 et seulement 39 % du sommet de 1974. Pour les produits agricoles, même les prix nominaux n'ont pas encore retrouvé les précédents sommets (fig. 1.A2).

Le boom des produits primaires est dû à la vigueur de la demande mondiale et à une réponse plus lente que prévue de l'offre ainsi que, depuis quelques mois, au faible niveau des stocks de plusieurs produits. En outre, il y a eu beaucoup d'achats spéculatifs. La hausse de 2005 se distingue de celle des deux années précédentes par les effets du cours du dollar sur les prix des produits primaires. La hausse des prix en dollars sur la période 2002-2004 peut aussi s'expliquer en partie par la dépréciation du dollar, puisque en général les prix des produits primaires évoluent dans le sens opposé à celui du cours du dollar. En raison de la dépréciation du dollar, les prix exprimés dans les principales autres devises ont beaucoup moins augmenté ou ont même baissé. Le dollar s'est redressé en 2005, même si son cours moyen sur l'année n'a guère dépassé celui de 2004. Toutefois, cela n'a pas entraîné de fléchissement des prix en dollars des produits primaires; en droits de tirage spéciaux (DTS), l'indice des prix des produits primaires est monté de 12,5 % en 2005, alors que l'indice en dollars courants est monté de 12,1 % (tableau 1.A1).

Tableau 1.A1

COURS INTERNATIONAUX DES PRODUITS PRIMAIRES, 2000-2005

(Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente)

Groupe de produits	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2002-2005 ^a
Tous produits^b	1,7	-3,6	0,8	8,1	19,4	12,1	44,8
Tous produits (en DTS)^b	5,1	0,2	-0,8	-0,2	13,1	12,5	27,0
Produits alimentaires et boissons tropicales	-0,1	0,4	0,4	2,3	13,2	8,8	26,0
<i>Boissons tropicales</i>	-15,4	-20,6	11,7	6,2	6,4	25,5	41,8
Café	-25,1	-29,0	4,7	8,7	19,8	43,8	87,2
Cacao	-22,1	22,7	63,3	-1,3	-11,8	-0,7	-13,5
Thé	6,8	-20,2	-9,5	8,4	2,1	9,1	20,8
<i>Produits alimentaires</i>	2,1	2,8	-0,5	1,9	13,9	7,2	24,4
Sucre	30,4	5,6	-20,3	2,9	1,1	37,9	43,6
Viande de bœuf	5,6	10,0	-0,3	0,4	17,8	4,1	23,2
Maïs	-2,8	1,1	10,4	6,5	5,0	-12,0	-1,6
Blé	3,4	9,0	16,6	-0,7	6,8	-1,4	4,5
Riz	-18,2	-15,3	11,0	4,1	23,1	17,1	50,1
Bananes	-2,3	38,8	-9,6	-28,7	39,9	9,9	9,5
Graines oléagineuses et huiles végétales	-20,3	-6,4	24,9	17,4	13,2	-9,5	20,3
Soja	5,0	-7,5	8,6	24,1	16,1	-10,4	29,2
Matières premières agricoles	3,1	-3,9	-2,4	19,8	9,9	7,1	41,0
Cuirs et peaux	11,2	5,5	-2,9	-16,8	-1,7	-2,1	-19,9
Coton	11,5	-19,0	-3,6	37,2	-3,3	-11,6	17,2
Tabac	-3,7	0,0	-8,2	-3,5	3,6	1,5	1,4
Caoutchouc	7,9	-14,1	33,1	41,7	20,3	15,2	96,3
Bois tropicaux	3,7	6,4	-10,5	20,1	19,2	0,3	43,6
Minéraux, minerais et métaux	12,4	-10,8	-2,7	12,4	40,7	26,2	99,6
Aluminium	13,8	-6,8	-6,5	6,0	19,8	10,6	40,6
Phosphate	-0,4	-4,6	-3,3	-5,9	7,8	2,5	4,0
Minerai de fer	2,7	4,5	-1,1	8,5	17,4	71,5	118,5
Étain	0,6	-17,5	-9,4	20,6	73,8	-13,2	81,8
Cuivre	15,3	-13,0	-1,2	14,1	61,0	28,4	135,9
Nickel	43,7	31,2	14,0	42,2	43,6	6,6	117,6
Minerai de tungstène	12,1	45,5	-41,8	18,0	22,9	120,7	220,1
Plomb	-9,7	4,9	-4,9	13,8	72,0	10,2	115,7
Zinc	4,0	-21,0	-12,1	5,1	29,1	27,9	73,7
Or	0,1	-2,9	14,4	17,3	12,6	8,7	43,5
Pétrole brut	55,6	-13,3	2,0	15,8	30,7	41,3	113,9
<i>Pour mémoire:</i>							
Produits manufacturés^c	-4,8	-2,2	0,7	8,7	7,7	2,8	20,3

Source: CNUCED, *Bulletin des prix des produits de base*, diverses parutions; et Division de statistique de l'ONU, *Monthly Bulletin of Statistics*, diverses parutions.

Note: En dollars courants sauf indication contraire.

^a Pourcentage de variation entre 2002 et 2005.

^b Sauf pétrole.

^c Prix unitaire à l'exportation des produits manufacturés des pays développés.

Les prix des produits primaires sont en général très cycliques. Cette caractéristique est illustrée par la figure 1.A1, qui montre l'évolution des prix mensuels depuis le précédent sommet de 1996-1997. La chute qui a suivi a été particulièrement dramatique, la contraction de la demande mondiale étant aggravée par la crise financière asiatique. Le redressement ultérieur a été soutenu par le dynamisme et le rattrapage de l'économie chinoise. Pour les matières premières industrielles et l'énergie, les cycles sont très influencés par la demande et ils sont corrélés avec l'activité industrielle et économique mondiale. En ce qui concerne les produits agricoles, les cycles sont dus surtout aux variations de l'offre et, dans le cas des cultures annuelles, qui réagissent plus rapidement à une hausse des prix, ils peuvent être plus courts. En outre, les prix agricoles sont souvent influencés par des facteurs exogènes, tels que la météo, les maladies des plantes ou les invasions de ravageurs. Par exemple, le prix du café a récemment augmenté en raison d'une récolte inférieure aux prévisions dans plusieurs grands pays producteurs, due à une sécheresse suivie de fortes pluies au Viet Nam, à des ouragans en Amérique centrale et à la sécheresse qui a fait baisser les rendements au Brésil.

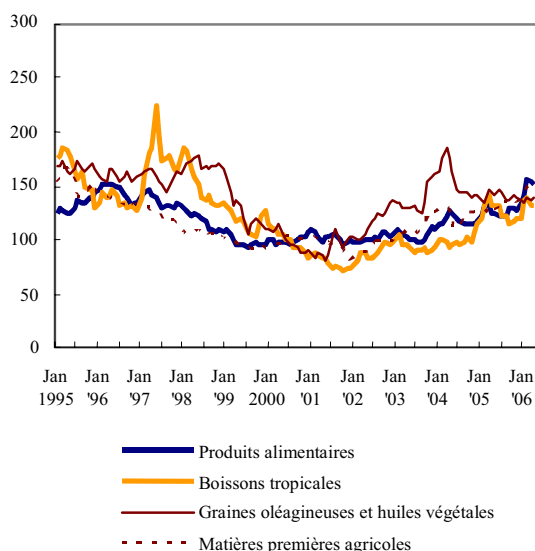
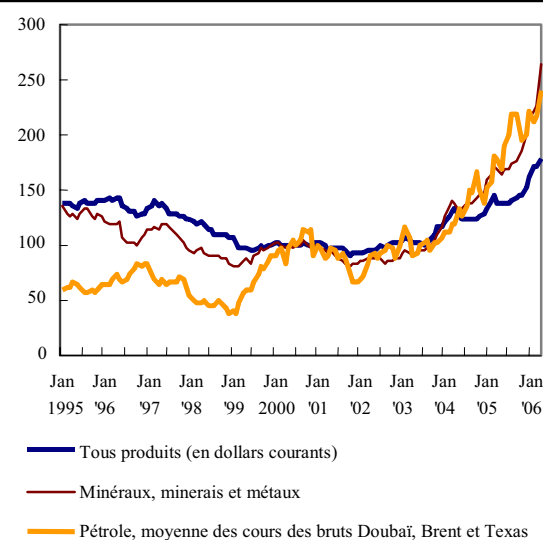
Aujourd'hui, alors que les prix des produits primaires sont relativement élevés, les observateurs ont des opinions divergentes en ce qui concerne la phase dans laquelle se trouve le cycle et même au sujet de la nature du cycle elle-même. Selon certains, le cycle actuel n'est pas différent des précédents et, avec le revirement des anticipations, les prix devraient commencer à baisser l'an prochain. À plus long terme, cette évolution devrait être renforcée par l'augmentation des capacités de production. D'autres pensent que les prix des produits primaires resteront durablement élevés et pourraient même monter encore en raison de l'augmentation constante de la demande de matières premières de la Chine et d'autres pays émergents et du fait que la création de nouvelles capacités de production de combustibles, minéraux et métaux demande beaucoup de temps.

La demande actuelle de produits primaires est soutenue par la forte croissance de l'économie mondiale, en particulier dans les pays émergents d'Asie, tels que la Chine et l'Inde, ainsi qu'aux États-Unis. Cette demande a aussi stimulé la croissance dans de nombreux autres pays développés ou en développement. En outre, l'économie du Japon et de la zone euro donne des

Figure 1.A1

INDICES DES PRIX MENSUELS DES PRODUITS PRIMAIRES PAR GROUPE DE PRODUITS, 1995-2006

(Indice, 2000 = 100)



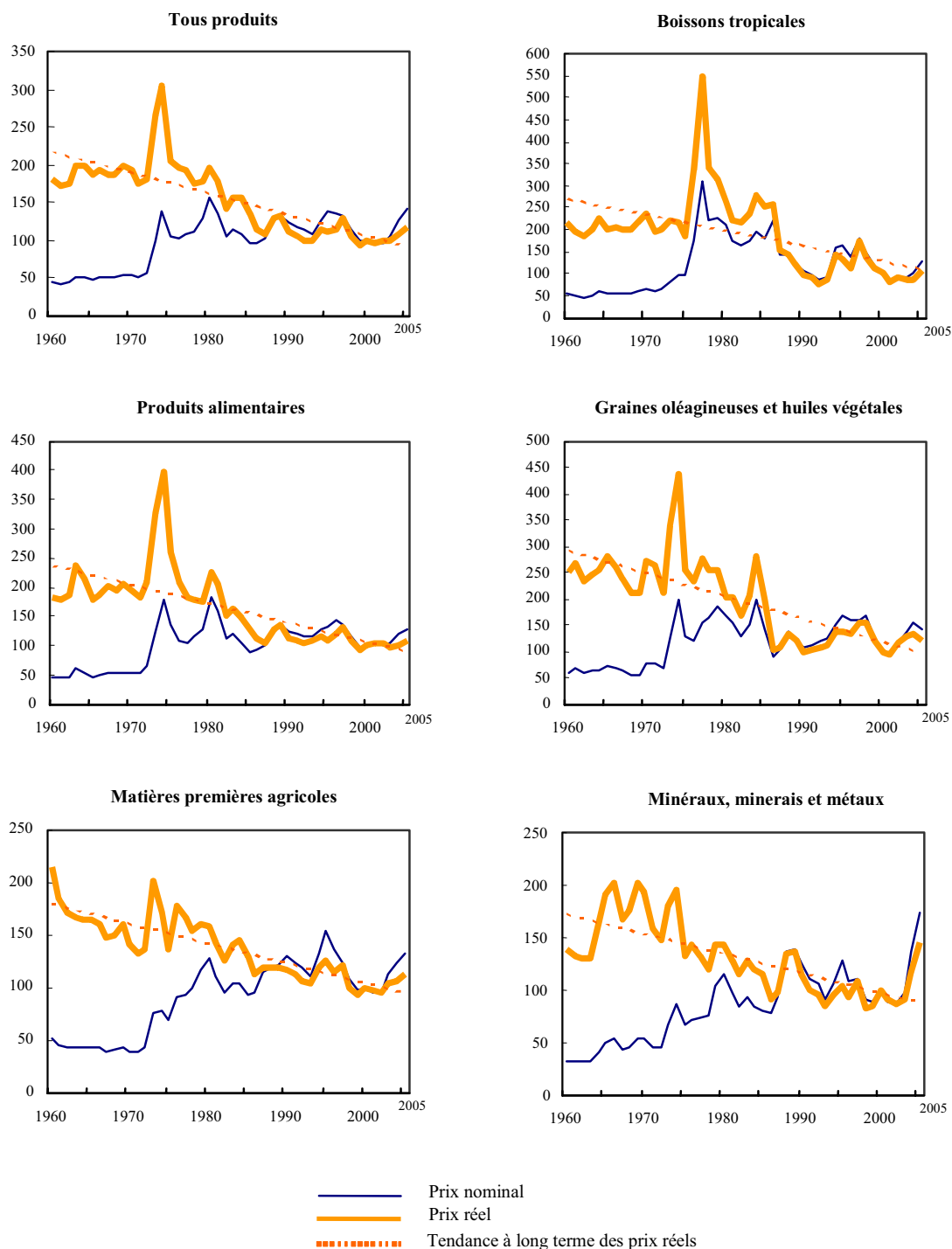
Source: CNUCED, *Bulletin des prix des produits primaires*, diverses parutions.

signes de redressement. L'économie chinoise a progressé d'environ 10 % par an au cours des trois dernières années et l'on s'attend à un résultat similaire en 2006. Ce dynamisme est dû à une industrialisation et à une urbanisation accélérées, accompagnées d'un investissement considérable dans la construction de logements et d'infrastructures. En 2005, la production

Figure 1.A2

**PRIX DES PRODUITS PRIMAIRES AUTRES QUE LES HYDROCARBURES,
NOMINAUX ET RÉELS^a, PAR GROUPE DE PRODUITS, 1960-2005**

(Indice, 2000 = 100)



Source: CNUCED, *Bulletin des prix des produits de base*, diverses parutions; et Division de statistique de l'ONU, *Monthly Bulletin of Statistics*, diverses parutions.

^a Les prix réels sont déflatés par la valeur unitaire à l'exportation des produits manufacturés des pays en développement.

Tableau 1.A2

**CROISSANCE DE LA CONSOMMATION DE DIVERS PRODUITS PRIMAIRES:
CHINE ET RESTE DU MONDE, 2002-2005**

(En pourcentage)

	Croissance de la consommation			Contribution de la Chine à la croissance de la consommation mondiale	Part de la Chine dans la consommation mondiale	
	Chine	Autres pays	Monde		2002	2005
	2002-2005					
Cuivre	31,6	3,4	8,6	67,3	18,3	22,2
Coton	59,5	3,0	19,6	89,2	29,4	39,2
Caoutchouc naturel	46,6	11,9	18,0	45,2	17,4	21,6
Pétrole	32,0	5,8	7,5	27,6	6,4	7,9
Soja	49,9	5,2	10,9	58,7	12,8	17,3

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base de United States Department of Agriculture, *Oilseeds: World Markets and Trade*, mai 2006; International Cotton Advisory Committee, *World Cotton Situation*, 9 mai 2006; Economist Intelligence Unit (EIU), *World Commodities Forecasts*, janvier 2005 et avril 2006; International Copper Study Group, *Copper Bulletin*, avril 2006; et Agence internationale de l'énergie, *Oil Market Report*, avril 2006.

industrielle a augmenté de 11,4 % et le taux d'investissement brut en capital fixe a atteint 44,4 % du PNB (National Bureau of Statistics of China, 2006). La Chine, comme plusieurs autres pays qui sont en phase d'industrialisation rapide, consomme beaucoup de produits primaires parce que dans cette phase du développement l'intensité de l'utilisation d'énergie, de métaux et de matières premières tend à augmenter. En outre, la hausse du niveau de vie accroît la demande de produits alimentaires importés, d'autant plus que la Chine manque de terres arables. C'est pourquoi la Chine est devenue un acteur de poids sur le marché de nombreux produits primaires, que ce soit en tant que consommateur ou que producteur, et a une grande influence sur les prix (*Rapport sur le commerce et le développement 2005*, chap. III). Le tableau 1.A2 montre comment la croissance de la consommation chinoise influe sur les marchés mondiaux. Toutefois, même si la demande chinoise devrait rester forte encore un certain temps, l'évolution des prix des produits primaires est encore très influencée par la conjoncture mondiale. Elle dépendra donc beaucoup de la manière dont les déséquilibres mondiaux seront corrigés. Une

récession pourrait avoir des effets dévastateurs sur les marchés des produits primaires et en particulier des métaux.

Du côté de l'offre, la pression à la hausse sur les prix a été due à la lenteur de la réaction de la production à l'augmentation de la demande, en particulier pour l'énergie et les métaux et minéraux. Il semble que les producteurs ont été plus prudents dans leurs projets d'investissement que lors des précédents booms des produits primaires (FMI 2006; Morrison, 2006a; et Banks, 2005a). Le sous-investissement est dû en partie à ce qu'ils s'attendaient à une correction des prix et à leur crainte de voir se reproduire la longue période de stagnation des prix de la fin des années 90. En outre, vu la situation tendue du marché, les perturbations de l'offre causées par exemple par des conflits du travail, comme la grève des salariés de Codelco – premier producteur mondial de cuivre – au Chili au début de 2006 (*Financial Times*, 2006)², ont eu un impact notable sur les prix. La hausse a aussi été due à l'augmentation des coûts de production résultant de la hausse du prix de l'énergie, notamment pour l'aluminium, et à la

Encadré 1.A1

L'ÉVOLUTION DE LA SPÉCULATION SUR LES PRODUITS PRIMAIRES

La spéculation a toujours fait partie intégrante des marchés des produits primaires. Les marchés à terme, qui sont en général le point de référence naturel pour les transactions physiques, aident à déterminer le cours d'équilibre et permettent de se couvrir contre une variation défavorable des prix, ne peuvent pas fonctionner sans spéculation. En temps normal, la spéculation pratiquée par un large éventail d'intervenants ayant des anticipations différentes joue un rôle important car elle tend à accroître l'efficacité du marché (par l'arbitrage¹) et sa liquidité. Toutefois, l'évolution de la spéculation depuis trois ans pourrait avoir faussé les écarts de cours entre différentes échéances et affecté le fonctionnement des producteurs et utilisateurs de produits primaires. Mais le plus important est que, alors que dans les années 90 la plupart des intervenants étaient des professionnels de la production ou du commerce des produits primaires, ces dernières années les purs spéculateurs, employant des instruments financiers exotiques, sont devenus des acteurs majeurs.

Autrefois, la plupart des activités spéculatives étaient liées aux transactions physiques ou aux anticipations des branches d'activité concernées et les spéculateurs pouvaient soit acheter des actions de sociétés du secteur primaire (dans une perspective à long terme) soit miser directement sur des contrats à terme sur des produits primaires. Il y avait certes de temps à autre des tentatives d'étranglement ou autres manipulations, mais la corrélation entre les prix au comptant et les prix à terme était élevée car en dernier recours on pouvait toujours livrer les produits à la bourse des matières premières elle-même. Cette particularité limitait la portée, la durée et l'ampleur de la spéculation, le but des investisseurs n'étant en général pas d'acheter ou de vendre une cargaison de cacao ou de cuivre par exemple. Mais depuis quelques années, alors que tout le monde était pessimiste au sujet des produits financiers traditionnels, les produits primaires sont considérés comme une catégorie d'actifs intéressante, en raison de l'idée qu'ils sont fondamentalement différents des actions, obligations et autres instruments financiers et donc utiles pour diversifier les portefeuilles. En conséquence, des investisseurs recherchant à la fois une faible corrélation avec les catégories d'actifs traditionnels et un rendement supérieur à la moyenne² ont soudain placé des sommes considérables sur les marchés relativement étroits des produits primaires. Dans l'industrie minière, le rendement des fonds propres est monté à 25 % en 2005, contre 19 % en 2004 et 6 % en 2002, ce qui a attiré les investisseurs vers les actions de compagnies minières³. Outre qu'ils ont accru leurs achats d'actions de multinationales actives dans le secteur (principalement compagnies pétrolières et minières), les spéculateurs semblent avoir préféré des stratégies indirectes pour éviter d'être obligés de livrer ou de prendre livraison. Pour cela, les investisseurs et en particulier les fonds spéculatifs ont beaucoup misé sur des indices de prix des produits primaires, qui ont les mêmes caractéristiques qu'un actif financier traditionnel. Aujourd'hui, quelque 200 milliards d'euros sont placés en produits primaires dans le monde, la moitié sur la base d'indices⁴. Les facteurs déterminants de cette activité sont liés moins aux données fondamentales de l'offre et de la demande de produits primaires qu'à des facteurs macroéconomiques et financiers. L'appétit pour les instruments financiers dont le sous-jacent est un ou plusieurs produits primaires a été aiguisé par la faiblesse des taux d'intérêt et une croissance économique relativement forte au niveau mondial. En outre, de nombreux spéculateurs, se fondant sur des analyses statistiques, pensent qu'il y a une corrélation inverse entre ces instruments et les actions d'autres secteurs. Des stratégies simples, basées par exemple sur l'écart de cours entre les échéances proches et lointaines (report ou déport), ont été mises au point. Le principe de l'investissement dans un

Encadré 1.A1 (suite)

indice des produits primaires consiste à conclure un contrat à terme et à le dénouer à l'échéance. Ces interventions accroissent la volatilité⁵ et introduisent une asymétrie dans le mécanisme de découverte des prix⁶. En outre, elles créent un risque systémique puisque les décisions de la plupart des gros spéculateurs sont synchronisées⁷. Le deuxième trimestre de 2006 illustre bien ce phénomène, lorsque les départs prononcés sur plusieurs produits primaires ont simultanément diminué⁸.

La tendance récente à considérer les produits primaires comme des actifs financiers a eu un impact sur les parties concernées de diverses manières. Premièrement, des achats spéculatifs massifs ont fait monter les cours des grands groupes miniers et pétroliers, ce qui leur a apporté les ressources nécessaires pour investir dans l'exploration et l'augmentation de leurs capacités de production tout en leur donnant un avantage par rapport aux petites sociétés moins intéressantes pour les investisseurs (principalement parce que leurs actions sont trop spéculatives même pour les spéculateurs et que leur capitalisation est trop faible pour permettre des placements importants). Deuxièmement, en raison de l'instabilité des prix, il est devenu plus difficile pour les compagnies minières et les agriculteurs de planifier leur production, surtout dans le cas des produits dont le délai de production est de plusieurs années. Troisièmement, en raison du niveau élevé du risque de base, il est de plus en plus difficile pour les producteurs de se couvrir, puisque la corrélation «normale» entre le prix au comptant et le prix à terme a disparu, du moins temporairement. L'évolution future dépendra de l'appétit des spéculateurs pour les paris sur les produits primaires lorsque les banques centrales durciront leurs politiques monétaires et que les taux d'intérêt augmenteront, d'autant plus qu'il y a aujourd'hui une corrélation inhabituelle entre les produits primaires et les actions. On peut donc penser que les spéculateurs se détourneront en partie des produits primaires.

¹ L'arbitrage peut être défini comme une activité à «faible risque» fondée sur des anomalies de cours. On peut distinguer l'arbitrage spatial (entre deux marchés) et l'arbitrage entre le marché au comptant et le marché à terme ou entre différentes échéances à terme. On peut aussi arbitrer entre différents instruments (par exemple entre des options ayant différents prix d'exercice ou entre des contrats à terme et des options de vente et d'achat).

² En 2005, le rendement des indices de produits primaires et des actions liées aux produits primaires a été de l'ordre de 48,10 % et sur la période 2003-2005 il a atteint 103,82 %.

³ PricewaterhouseCoopers, «Mine, let the good times roll: Review of global trends in the mining industry», juin 2006.

⁴ En France, les investissements spéculatifs sur des instruments financiers liés aux produits primaires se montaient à 3,16 milliards d'euros au printemps de 2006, soit 676 % de plus qu'en 1998 (*Le Monde, Dossier économie, Matières premières, pourquoi les marchés perdent leurs repères?* 13 juin 2006; et *Les Échos, La correction sur les métaux suscite des questions sur sa profondeur*, 13 juin 2006).

⁵ Selon les milieux financiers, le tiers des variations de prix de certains produits primaires serait dû à la spéculation (communication personnelle).

⁶ D'après Hansen (2006), le problème de la nouvelle génération de produits indiciaires est qu'ils ne permettent de parier qu'à la hausse et ignorent l'important risque de baisse auquel s'exposent les investisseurs passifs qui misent sur les produits primaires.

⁷ Les investisseurs institutionnels spéculatifs emploient souvent les mêmes types d'analyse technique et de logiciels et ont donc un comportement grégaire. C'est ce qui s'est passé en 1998 lorsque le modèle employé par le fonds spéculatif Long Term Capital Management a provoqué de violents remous sur les marchés.

⁸ Ainsi, le report à trois mois sur le cuivre est tombé de 250 dollars en juillet-septembre 2005 à moins de 20 dollars en avril-juin 2006; le report sur le zinc a aussi baissé dans une moindre mesure.

nécessité de prospector des zones plus éloignées et d'exploiter des gisements plus profonds (Banks, 2005c et 2006). Les budgets de prospection minière ont continué de progresser en 2005, à hauteur de 34 %. Depuis 2002, au plus bas de la décennie, ils ont augmenté de 168 % (Metals Economics Group, 2006). Lorsque les nouveaux gisements entreront en production, il est probable que les tensions sur le marché des métaux diminueront. Toutefois, l'expansion de la production peut prendre beaucoup de temps et variera selon les métaux.

La hausse du prix du pétrole a été particulièrement prononcée et s'est poursuivie en 2005 et 2006. Le cours est passé de 24,9 dollars le baril en 2002 à 53,4 dollars en 2005 et est monté jusqu'à 68,6 dollars en mai 2006³. Cette hausse s'est répercutée sur les prix d'autres produits primaires en raison de l'augmentation des coûts de production et d'effets de substitution. Par exemple, le prix du sucre a été poussé à la hausse par l'augmentation de la demande d'éthanol employé comme carburant, surtout au Brésil. La demande de caoutchouc naturel a beaucoup augmenté en raison de la hausse du prix du caoutchouc synthétique.

Plus récemment, le prix du pétrole a atteint des niveaux record en raison des tensions géopolitiques au Proche-Orient, des perturbations de la production du Nigéria dues à des conflits internes et de la nationalisation des hydrocarbures en Bolivie. Malgré la forte progression de la demande ces dernières années, il n'y a pas de déficit de pétrole sur le marché mondial. En 2005, la production mondiale dépassait la demande de 0,5 million de barils par jour (AIE 2006). Toutefois, les capacités de production inutilisées sont très limitées et des perturbations supplémentaires pourraient entraîner une hausse brutale des prix. Le cours du pétrole est donc déterminé surtout par l'anticipation d'une pénurie future et il est très influencé par la spéculation.

Au-delà du jeu de l'offre et de la demande physiques, les prix des produits primaires sont de plus en plus influencés par des investisseurs tels que fonds spéculatifs, fonds de pension, fonds de placement et compagnies d'assurance. Leur intérêt pour les produits primaires en tant que placement est dû à l'attente d'une dépréciation du dollar et au fait que ce type de placement est censé protéger contre l'inflation, peut être un moyen de diversifier un portefeuille et est (actuellement) plus rentable qu'un placement en actions. Il est aussi dû à l'abondance de liquidités sur le marché financier international et au niveau relativement bas des taux d'intérêt. En

2005, le volume des échanges de contrats à terme et d'options sur les produits agricoles, l'énergie et les métaux communs a augmenté de 8,1 % (Burghardt, 2006)⁴. D'après Morrison (2006b), le montant des fonds sous gestion qui reproduisent des indices de prix des produits primaires, comme le Goldman Sachs Commodities Index, est passé d'environ 5 milliards de dollars au début de la décennie à plus de 80 milliards aujourd'hui. Il a été multiplié par 16 alors que la valeur des exportations mondiales de produits primaires n'a augmenté que de 33 % entre 2001 et 2004 (COMTRADE). Le problème est que, contrairement aux investisseurs à long terme, les fonds spéculatifs peuvent décider à tout moment de prendre leurs bénéfices et de se retirer du marché des produits primaires, ce qui accroît leur volatilité⁵. Par exemple, il y a eu des ventes massives en mai et juin 2006 parce que certains spéculateurs craignaient une accélération de l'inflation aux États-Unis et donc une hausse du taux d'intérêt sur le dollar. L'encadré 1.A1 décrit l'évolution de la spéculation sur les produits primaires.

La hausse des prix des produits primaires a contribué à améliorer sensiblement la position extérieure de nombreux pays en développement, en particulier ceux qui sont encore très dépendants de ces produits. L'amélioration diffère selon le poids de chaque produit dans les recettes d'exportation du pays et l'évolution du prix des produits. Par exemple, la hausse de 136 % du prix du cuivre entre 2002 et 2005 a fait tripler la valeur des exportations du Chili, premier producteur du monde avec un quart de la production minière mondiale et la moitié environ des exportations mondiales de minerais et concentrés en volume (ICSG, 2006). En conséquence, la valeur du total des exportations chiliennes a été multipliée par 2,3 en trois ans, la part du cuivre dans le total des exportations passant de 37,1 % à 47,1 % et la part de l'extraction du cuivre dans le PIB passant de 5,8 %, aux prix courants, en 2002 à 13,9 % en 2005. Cette augmentation est presque entièrement due à la hausse du prix, car à prix constants la part de l'extraction de cuivre est restée stable. La hausse du prix du cuivre a donc beaucoup contribué à la croissance de l'économie chilienne, qui a dépassé 6 % en 2004 et en 2005⁶. Cela vaut aussi pour les deux autres grands exportateurs, le Pérou et la Zambie, dont le PIB a progressé de 5,2 % par an ces trois dernières années. Le tableau 1.A3 donne une estimation de la contribution du cuivre à l'augmentation de la valeur du total des exportations de ces trois pays entre 2002 et 2005.

Tableau 1.A3

**TOTAL DES EXPORTATIONS ET EXPORTATIONS DE CUIVRE
DES PRINCIPAUX PAYS EXPORTATEURS, 2002-2005**

(En millions de dollars et en pourcentage)

	Total des exportations		Exportations de cuivre		Part du cuivre dans le total des exportations		Contribution du cuivre à l'augmentation du total des exportations
	2002	2005	2002	2005	2002	2005	
	<i>(Millions de dollars)</i>				<i>(Pourcentage)</i>		
Chili	17 053,5	38 860,8	6 323,2	18 305,6	37,1	47,1	54,9
Pérou	7 713,9	17 247,1	1 187,1	3 360,1	15,4	19,5	22,8
Zambie	916,0	2 095,0	521,4	1 449,3	56,9	69,2	78,7

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banco Central de Chile, base de données *Series de Indicadores*: www.bcentral.cl/esp/infoeconomica/seriesindicadores/; Banco Central de Reserva del Peru, base de données *Series Estadísticas*: www1.bcrp.gob.pe/VariablesFame/csm_01.asp; Bank of Zambia, *Quarterly Media Briefing*, 13 avril 2006; et FMI, *Zambia: 2005 Article IV Consultation*, janvier 2006.

Le café, qui a particulièrement souffert de la crise des produits primaires à la fin des années 90 et au début du XXI^e siècle, offre un autre exemple de l'impact que peut avoir le prix des produits primaires sur certains pays. La valeur des exportations mondiales de café, produit pour l'essentiel dans des pays en développement, a progressé de 68 % entre 2002 et 2005 (Dubois, 2006). La récente hausse des prix a un peu amélioré la situation des pays producteurs, mais pour beaucoup d'entre eux la valeur des exportations n'a pas retrouvé son niveau du milieu et de la fin des années 90.

Il est clair que le degré auquel les pays en développement exportateurs de produits primaires continueront de profiter de cette embellie dépendra de l'évolution de l'offre et de la demande mondiales des différents produits. La demande pourrait chuter si la correction des déséquilibres mondiaux cause une récession. De toute manière, comme l'offre devrait augmenter en réponse à la tension du marché, les prix devraient s'assagir. Ils

pourraient rester supérieurs à leur tendance baissière séculaire, mais il est peu probable qu'ils restent au niveau actuel. Quoi qu'il en soit, il serait imprudent pour les pays exportateurs de produits primaires d'ignorer la nécessité d'une diversification de leurs exportations et d'une transformation structurelle. Il y a à cela plusieurs raisons. L'une est que, dans la mesure où les recettes d'exportation proviennent de ressources non renouvelables (métaux et hydrocarbures notamment), les gains de revenus et de bien-être provenant de leur exploitation accélérée ne dureront pas éternellement. D'autre part, l'industrie manufacturière est plus créatrice d'emplois et de valeur ajoutée que le secteur primaire. Par conséquent, les gains à long terme dépendront de l'aptitude des pays en développement à employer le surcroît de recettes d'exportation de produits primaires pour la diversification et l'industrialisation. En outre, cette transformation les rendra moins sensibles aux fluctuations des prix des produits primaires.

2. Effets de l'évolution des prix des produits primaires sur les termes de l'échange

La nécessité d'employer le surcroît de recettes d'exportation dû à la hausse des prix des produits primaires pour la formation de capital à l'appui de l'industrialisation et de la transformation structurelle ressort aussi de l'analyse de l'évolution récente du marché sous l'angle des termes de l'échange. L'évolution des termes de l'échange a eu un impact notable sur l'économie de plusieurs pays en développement ces dernières années.

Depuis 2003, les termes de l'échange ont beaucoup changé, apportant des gains substantiels aux pays exportateurs de pétrole et de produits miniers, au détriment de ceux qui exportent surtout des articles manufacturés et importent des matières premières et en particulier du pétrole (fig. 1.A3). L'évolution a été moins prononcée pour les pays qui exportent principalement des articles manufacturés mais aussi des produits primaires, comme le Brésil, la Malaisie, le Mexique, l'Afrique du Sud et le Viet Nam. Elle est plus disparate parmi les exportateurs de produits agricoles en raison d'écarts considérables entre les variations des prix de certains produits et de la part du pétrole dans leurs importations: les termes de l'échange se sont améliorés pour certains pays de cette catégorie et détériorés pour d'autres; par exemple, en 2005, ils se sont améliorés pour les exportateurs de café mais se sont détériorés pour les exportateurs de coton, comme le Bénin et le Burkina Faso, et de soja, comme l'Argentine et l'Uruguay. L'évolution moyenne relativement modérée des termes de l'échange de cette catégorie cache des écarts importants entre pays.

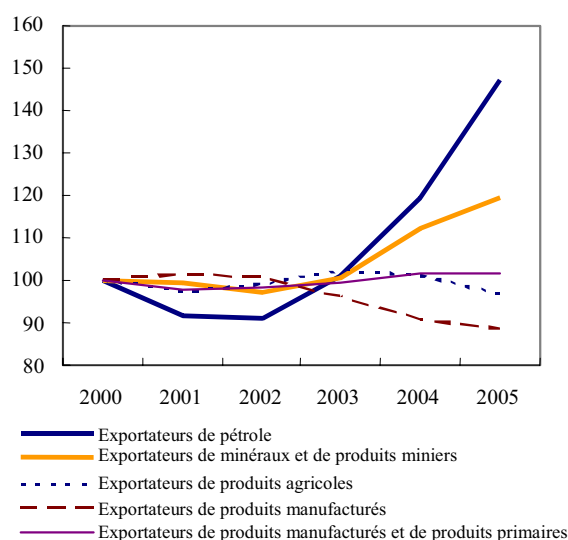
Les variations des termes de l'échange ont un effet direct sur les revenus nationaux, qui peuvent se répercuter sur la consommation ou l'investissement. Toutefois, la hausse de revenus résultant de l'amélioration des termes de l'échange peut être en partie compensée par l'augmentation des bénéfices rapatriés des pays où les sociétés transnationales contrôlent une grande proportion des activités d'exportation. Ces

rapatriements sont comptabilisés comme paiements de revenus des facteurs dans la comptabilité nationale⁷. Le tableau 1.A4 donne une estimation des effets directs des variations des termes de l'échange et des rapatriements de bénéfices sur le revenu national de différents groupes de pays en développement et, en conséquence, des effets indirects qu'elles ont pu avoir sur la demande intérieure et la croissance.

Figure 1.A3

TERMES DE L'ÉCHANGE NETS DE TROC, PAR CATÉGORIE DE PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 2000-2005^a

(Indice, 2000 = 100)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base de COMTRADE; United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, base de données *Import/Export Price Indexes* (www.bls.gov/mxp/home.htm); Japan Customs, base de données *Trade Statistics* (www.customs.go.jp); FMI, base de données *International Financial Statistics*; CNUCED, *Bulletin des prix des produits de base*, diverses parutions; et CEPALC, base de données *Balance of Payments Statistics*.

^a Estimations préliminaires.

Tableau 1.A4

IMPACT DES VARIATIONS DES TERMES DE L'ÉCHANGE ET DU SOLDE DES PAIEMENTS AU TITRE DES REVENUS SUR LE REVENU NATIONAL DISPONIBLE DANS LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PAYS EN DÉVELOPPEMENT, MOYENNE SUR LA PÉRIODE 2003-2005

(En pourcentage du PNB)

	Effets des variations des termes de l'échange	Effets des variations du solde des paiements	Effet net
Afrique	2,1	-0,9	1,2
Amérique latine	1,4	-0,8	0,6
Asie de l'Est et du Sud	-1,0	0,1	-0,9
Asie occidentale	5,9	0,4	6,3
Exportateurs de produits manufacturés	-0,8	0,0	-0,8
Exportateurs de pétrole	6,7	-0,5	6,2
Exportateurs de minéraux et de produits miniers	3,2	-2,2	1,0
Exportateurs d'autres produits primaires	0,2	-0,6	-0,4

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la Division de statistique de l'ONU, Base de données commune des Nations Unies (BDC); FMI, base de données *Balance of Payments Statistics*; CEPALC, base de données *Balance of Payments Statistics*; EIU, *Country Forecast*, diverses parutions; sources nationales; et estimations faites par la CNUCED de la valeur unitaire et du volume des exportations et importations.

La détérioration des termes de l'échange des exportateurs de produits manufacturés (la plupart des économies d'Asie du Sud et de l'Est) entre 2003 et 2005 correspond à une perte relative de revenu proche de 1 % du PIB par an. Toutefois, cela n'implique pas forcément une perte absolue de production et de revenu du moment qu'elle est compensée par des gains de productivité et une expansion du volume des exportations.

L'impact des variations des termes de l'échange a été très divers parmi les exportateurs de produits primaires. En moyenne, les exportateurs en ont retiré un revenu additionnel équivalent à 6,7 % de leur PIB, ce qui a

considérablement accru leur revenu intérieur. Dans certains pays, notamment les exportateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne, ces gains ont été en bonne partie compensés par l'augmentation des bénéfices rapatriés et des intérêts sur la dette extérieure. Par contre, en Asie occidentale, où la production pétrolière est en grande partie contrôlée par des entreprises d'État, l'augmentation des rapatriements de bénéfices a représenté une proportion beaucoup plus modeste des gains résultant de l'amélioration des termes de l'échange. En outre, le solde des paiements au titre des revenus des facteurs a progressé en raison du gonflement des avoirs détenus à l'étranger, y compris les réserves de change. Le Venezuela a révisé les contrats conclus avec les compagnies pétrolières privées pour accroître sa part des bénéfices. D'autres pays en développement, ainsi que certains pays développés, révisent aussi les conditions de répartition de la rente pétrolière. Globalement, l'énorme augmentation des revenus de la plupart des pays exportateurs de pétrole a stimulé la dépense intérieure, tant privée que publique, et les importations et accéléré la croissance du PIB.

Les exportateurs de produits miniers ont aussi bénéficié d'une hausse sensible de leurs revenus (en moyenne près de 3 % du PIB entre 2003 et 2005) résultant de l'amélioration des termes de l'échange. Toutefois, dans ce groupe de pays, l'augmentation des rapatriements de bénéfices semble avoir été particulièrement importante, du fait qu'une grande partie des activités minières sont contrôlées par des sociétés transnationales qui jouissent souvent d'avantages fiscaux. On estime que deux tiers des gains de revenus dus à l'amélioration des termes de l'échange ont été compensés par l'augmentation des paiements au titre du revenu des facteurs.

Globalement, les variations des termes de l'échange n'ont pas eu d'effet majeur sur les revenus des exportateurs de produits primaires qui n'exportent ni pétrole ni produits miniers, et l'impact négatif des paiements au titre du revenu des facteurs a été dû essentiellement à l'augmentation des intérêts sur la dette extérieure relativement lourde accumulée par de nombreux pays de cette catégorie.

En bref, l'évolution des termes de l'échange a été favorable à un grand nombre de pays en développement, et pour de nombreux autres pays

qu'elle a défavorisés, la perte a été compensée par l'augmentation du volume des exportations. Les gains de revenus réels ont été considérables pour les exportateurs de pétrole et de minerais et minéraux, ce qui a entraîné une forte progression de leurs dépenses intérieures. Pour ce groupe de pays, l'amélioration des finances publiques et de

la balance extérieure a permis une politique économique plus expansionniste. Les pays qui sont exportateurs de produits primaires autres que le pétrole et les produits miniers semblent avoir été les plus défavorisés, en particulier ceux qui sont tributaires d'un petit nombre de produits d'exportation et sont importateurs de pétrole.

Notes

- 1 Pour une analyse plus détaillée des variations des prix à court terme par produit, voir ONU-DAES/CNUCED, 2006.
- 2 Pour plus de précisions, voir Banks, 2005b.
- 3 Moyenne des variétés Doubaï/Brent/Texas (CNUCED, *Bulletin des prix des produits de base*, diverses parutions).
- 4 Cela correspond à une augmentation de 12,9 % pour les produits agricoles et de 9,58 % pour l'énergie et à une baisse de 6,87 % pour les métaux communs. Cette dernière a probablement été due à la correction du début de 2005 mentionnée plus haut. Toutefois, il semble que l'activité spéculative s'est intensifiée à la fin de 2005 et au début de 2006.
- 5 Pour une analyse plus détaillée de l'intérêt récent des investisseurs pour les produits primaires, voir *Financial Times*, 2005; Acworth, 2005; Banks, 2005d; et Russell-Walling, 2005.
- 6 Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banco Central de Chile, base de données *Series de Indicadores*: www.bcentral.cl/esp/infoeconomica/seriesindicadores/index_aeg.htm.
- 7 Pour une analyse plus détaillée des gains et pertes liés aux termes de l'échange et de leur répartition, voir *Rapport sur le commerce et le développement 2005*, chap. III.

Bibliographie

- Acworth W (2005). Going long on commodities. *Futures Industry Magazine*, May/June.
- AIE (2006). *Oil Market Report*. Paris, International Energy Agency, April.
- Banks J (2005a). Are high prices boosting mine production? *Ringsider eNewsletter*, 2, London Metal Exchange, Autumn.
- Banks J (2005b). Striking while the non-ferrous is hot. *Ringsider eNewsletter*, 2, London Metal Exchange, Autumn.
- Banks J (2005c). Growing energy costs remain a hidden problem for the base metals sector, *Ringsider eNewsletter*, 3, London Metal Exchange, Winter.
- Banks J (2005d). Friend or foe? *Ringsider Metals Yearbook 2005*, London Metal Exchange.
- Banks J (2006). Production costs supporting base metals prices, *Ringsider eNewsletter*, 4, London Metal Exchange, Spring.
- Burghardt G (2006). Annual volume survey – 9,899,780,283 contracts traded. *Futures Industry Magazine*, March/April.
- CNUCED (diverses parutions). *Rapport sur le commerce et le développement*, publication des Nations Unies, New York et Genève.
- Dubois P (2006). Improving market conditions for coffee producers: the experience of ICO. Presentation at the WTO Committee on Trade and Development, Geneva, 11 May.
- Financial Times* (2005). World commodities. Business Reports, 22 November.
- Financial Times* (2006). Copper hits high on Codelco strike, 5 January.
- FMI (2006). *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, April.
- Hansen MA (2006). The alternative appeal of commodities structured products. *Swiss Derivatives Review*, 31, Summer.
- ICSG (2006). *Copper Bulletin*, 13 (4). International Copper Study Group, April.
- Metals Economics Group (2006). *World Exploration Trends*. A special report from the Metals Economics Group for the Prospectors and Developers Association of Canada International Convention, Toronto, 4-7 March.
- Morrison K (2006a). Commodity prices look set to spiral even higher, *Financial Times*, 10 April.
- Morrison K (2006b). Global investors push up prices. *Financial Times*, 10 April.
- National Bureau of Statistics of China (2006). Statistical communiqué of The People's Republic of China on the 2005 National Economic and Social Development, 28 February.
- ONU-DAES/CNUCED (2006). *World Economic Situation and Prospects*. New York, United Nations.
- Russell-Walling E (2005). Commodities as a new institutional asset class, *Ringsider Metals Yearbook 2005*, London Metal Exchange.

Annexe 2 du chapitre premier

LES THÉORIES DE L'ÉPARGNE ET DE L'INVESTISSEMENT

1. Introduction

Malgré des décennies de recherche intensive, les facteurs fondamentaux du développement et du rattrapage économique sont encore quelque peu mystérieux. Seuls quelques faits sont incontestables. L'un d'entre eux est que l'accumulation de capital et les progrès techniques jouent un rôle essentiel. L'étroite corrélation entre la croissance et l'augmentation de l'investissement est évidente, de même que le fait simple qu'aucun pays n'a jamais transformé une économie agraire en une économie industrielle sans un gros effort d'innovation et d'investissement. Mais en ce qui concerne les facteurs qui déterminent l'investissement le débat reste ouvert et les diverses théories n'ont guère convergé.

Beaucoup de choses ont été dites sur les conditions préalables de l'investissement. À l'évidence, dans les sociétés primitives ou sur l'île de Robinson Crusoé il est impossible d'investir sans réduire au préalable la consommation des aliments et de l'eau disponibles. Mais cela signifie-t-il que dans les sociétés développées il faut d'abord que la population devienne frugale et réduise ses dépenses pour financer l'investissement, ou que plus elle épargne plus l'investissement augmente? Et s'il en est ainsi, pourquoi certaines sociétés relativement dépensières peuvent-elles prospérer tandis que d'autres qui ont une propension à consommer beaucoup plus faible sont à la traîne? Quelles sont les conditions suffisantes d'une croissance tirée par l'investissement?

2. La controverse

La théorie de l'épargne et de l'investissement est encore plutôt rudimentaire. Elle repose toujours sur une décomposition plus ou moins complexe d'une identité. Le produit intérieur brut d'une économie fermée (ou du monde) se compose d'une part qui est consommée immédiatement (pendant la période de production) et d'une part qui est épargnée pour être consommée plus tard. Dans le cas d'une économie fermée, on constate ce qu'on a postulé, à savoir que l'épargne est égale à l'investissement (voir encadré 1.A2).

Pour une économie qui dispose de l'épargne nationale et peut recourir à l'épargne extérieure (la contrepartie logique d'une épargne extérieure positive étant un déficit des opérations courantes), l'identité de l'épargne et de l'investissement est donnée, l'investissement total étant égal à la somme de l'épargne extérieure et de l'épargne nationale. Par conséquent, selon la théorie orthodoxe qui a dominé durant les vingt dernières années, «si l'épargne est inférieure à l'investissement souhaité il faut que l'écart soit comblé par des étrangers qui acquièrent ainsi une créance sur le revenu ou la production intérieurs» (Obstfeld and Rogoff, 1996). Ou, pour reprendre les termes de Krugman: «Un déficit extérieur *doit* (souligné dans le texte) avoir pour contrepartie un excédent de l'investissement intérieur par rapport à l'épargne intérieure, si bien qu'il est naturel de rechercher les causes d'un déficit dans une variation autonome du taux d'épargne national» (Krugman, 1992: 5).

Ce genre d'affirmation donne à penser que l'identité implique une causalité et que l'«épargne» joue un rôle à part, déterminant, dans le processus. Toutefois, la question essentielle qui se cache derrière ces identités est celle de la causalité. Est-ce que le fait que – d'un point de vue *ex post* – un écart apparaisse entre l'épargne et l'investissement d'un seul pays peut ne serait-ce que suggérer qu'il y a eu une décision «autonome» d'un quelconque agent économique d'un des pays concernés? Les projets d'un groupe d'agents peuvent-ils se réaliser sans tenir compte

de l'interaction très complexe avec ceux des autres agents et des variations des prix et des quantités dans des conditions d'incertitude? Des jugements a priori fondés sur le postulat d'une prévision parfaite dans des modèles de l'épargne et de l'investissement «souhaités» peuvent-ils vraiment rendre compte des diverses issues possibles et de la multiplicité des relations de causalité dans une «société ouverte», c'est-à-dire une société qui n'évolue pas selon un schéma intertemporel prédéterminé et qui est exposée à des influences et à des chocs exogènes?

À l'évidence, le fait de décomposer la consommation et l'investissement en distinguant différents types d'acteurs, tels que les ménages, l'État ou les pays étrangers, n'apporte aucune information supplémentaire au sujet de la causalité et de l'identité. Cela reste une simple définition. Pour ajouter du sens, il faut définir les variables qui déterminent les variations de l'épargne, de la consommation et de l'investissement, et en conséquence le produit (revenu) de l'ensemble régional considéré et de toutes les régions voisines. En outre, l'identité comptable ne donne aucune indication de l'efficacité du processus qui débouche sur l'égalité *ex post* de l'épargne et de l'investissement, et ne peut donc pas être traitée comme une condition d'équilibre si l'on n'explicite pas les facteurs équilibrants et leur rôle dans le processus d'ajustement.

La faiblesse de l'approche orthodoxe devient évidente si elle doit traiter concrètement des modifications de comportement des agents économiques dans une économie soumise à une incertitude objective, c'est-à-dire une économie dans laquelle les agents économiques ne savent pas grand-chose de l'avenir, une économie exposée à des chocs imprévisibles. Par exemple, si le taux d'épargne des ménages ou de l'État ou d'autres pays tels que les producteurs de pétrole augmente soudainement, les entreprises, face à la chute de la demande et de leurs bénéfices, réagiront par une réduction de leurs investissements si elles n'ont pas d'autre

information systémique que cette chute de la demande.

Ce n'est que si l'on postule qu'elles s'attendent à une accélération future de la croissance consécutive à la hausse de l'épargne qu'elles peuvent réagir de la manière «correcte» selon l'approche orthodoxe. Par conséquent, dans ce monde-là, elles accroîtraient leurs dépenses d'investissement parce que la demande diminue. Elles devront juste financer le surcroît d'investissement par le crédit plutôt que par leurs ressources propres. Le mécanisme qui permet cette remarquable transition est la baisse des taux d'intérêt. À l'évidence, dans un tel monde, la chute des bénéfices n'a pas d'effet négatif sur les prévisions de bénéfices, parce qu'autrement même une baisse des taux d'intérêt n'inciterait pas les entreprises à investir davantage.

Cette approche a une implication paradoxale: après l'augmentation du taux d'épargne des ménages, les entreprises peuvent réaliser les mêmes bénéfices que si la consommation n'avait pas varié. Mais maintenant elles doivent investir encore plus qu'avant – exactement le montant correspondant au surcroît d'épargne des consommateurs – bien que la demande finale ait chuté. Cela implique qu'elles recourent au crédit pour combler le déficit dû à la baisse de la consommation, pour un montant identique au supplément d'épargne que les investisseurs placent sur le marché des capitaux et qu'elles auraient obtenu «gratuitement» si les consommateurs privés ou publics dépensaient autant qu'avant.

Le cas de figure dans lequel l'épargne des ménages augmente est manifestement moins favorable que celui dans lequel elle diminue, puisque les fonds dont les entreprises ont besoin pour préserver leurs bénéfices sont plus coûteux qu'auparavant. En d'autres termes, les entreprises doivent investir davantage, alors que leurs stocks ont déjà gonflé, ce qui est un investissement involontaire, et/ou que leur taux d'utilisation des capacités a baissé. Ce n'est que si l'on postule que – même face à une mauvaise conjoncture – la préservation du niveau des bénéfices est la motivation essentielle des investisseurs que le résultat peut être positif à long terme du fait que l'investissement augmente et que, du moins selon certains modèles, cela accélère la croissance à long terme.

Ce n'est que si l'on postule que les bénéfices restent constants ou nuls qu'on peut expliquer la dynamique du système uniquement par un lissage de la consommation privée, tandis que les investisseurs et les entrepreneurs s'adaptent passivement à toute décision microéconomique des ménages sans jamais compromettre les valeurs d'équilibre du modèle ou sa stabilité inhérente. En d'autres termes, une telle économie n'est pas mue exclusivement par les décisions autonomes des consommateurs; le modèle suppose que les entrepreneurs ne font que réagir sans jamais tenir compte de la conjoncture réelle lorsqu'ils décident d'investir. Au contraire, par principe, la détérioration des affaires aujourd'hui est considérée comme une garantie d'amélioration (prévue) future.

La question qui se pose aux responsables politiques de tout pays est de savoir s'ils doivent s'appuyer sur ce modèle ou au contraire contester son aptitude à saisir l'ingrédient le plus important de la vie économique au jour le jour, à savoir l'influence du temps et de la disponibilité d'information sur les décisions que les agents économiques prennent dans des conditions d'incertitude objective concernant l'avenir. Dans un monde où règnent l'argent et l'incertitude, la décision d'épargner plus et de consommer moins peut avoir de graves répercussions sur le marché des biens avant d'avoir un effet sur le marché des capitaux. La décision «de se passer de dîner aujourd'hui» (Keynes, 1936: 210) déprime l'activité culinaire aujourd'hui sans stimuler immédiatement d'autres activités.

Par conséquent, dans un scénario réaliste, il faut considérer que l'«épargne» des entrepreneurs diminue d'un montant égal à l'augmentation de l'épargne des ménages, de l'épargne de l'État du déficit des opérations courantes. C'est pourquoi le déclin séculaire du taux d'épargne des ménages dans les pays développés depuis le début des années 90 – dans les pays du G-7 il est tombé de quelque 9 % en 1992 à 4,5 % en 2005 – a pour contrepartie une hausse du taux d'épargne des entreprises, qui est passé de 8,5 % à 11,5 %. La frugalité des ménages n'est donc pas un bien en soi mais doit être analysée en tenant compte de toutes les formes d'épargne des autres agents, et notamment de l'épargne des entreprises.

Encadré 1.A2

DEUX MODÈLES AUX CHOIX

La théorie de l'investissement-épargne est restée extrêmement simple jusqu'à présent. Si Y est le produit intérieur brut et le revenu d'une économie fermée (ou du monde), à l'évidence on peut le décomposer en une partie C qui est consommée immédiatement (pendant la période de production) et une partie I (ou S) qui n'est pas consommée pendant cette période et est donc investie ou stockée en vue d'accroître le produit Y dans une période future (le total de l'investissement brut est égal à la somme de l'investissement en capital fixe et de la variation des stocks). On peut donc définir le produit ou le revenu par l'expression suivante:

$$Y = C + I \text{ ou } Y = C + S$$

Et l'on «découvre» pour une économie fermée ce qui a été postulé, à savoir que:

$$S = I$$

Une économie ouverte qui commerce avec l'extérieur peut disposer non seulement de l'épargne nationale (S_n) mais aussi d'une épargne extérieure (S_f), cette dernière étant le corrélat du déficit des opérations courantes si sa valeur est positive. Par conséquent:

$$S_n + S_f = I$$

Le débat universitaire récent n'a pas été axé sur les fondements de l'approche $I = S$ mais est simplement revenu à un emploi peu critique des identités qui ont caractérisé le débat des années 20, en dépit du fait qu'il y a quelque soixante-dix ans, par ses «équations fondamentales» dans *The Pure Theory of Money*, premier chapitre de son «*Treatise on Money*», Keynes a mis en évidence la logique inhérente à l'approche classique. La fameuse égalité de l'épargne et de l'investissement est vraie soit si l'observateur décrit la situation d'une économie donnée d'un point de vue *ex post*, soit si l'économie en question est en état d'équilibre parfait. L'économie en équilibre parfait est une économie stationnaire, dans laquelle le revenu réel est constant et qui n'offre aucune incitation aux entrepreneurs pour qu'ils modifient leur niveau d'activité, puisque les bénéfices sont exactement nuls. Dans tous les autres cas, y compris celui d'une économie en développement ou en phase de rattrapage, ce n'est pas $S = I$ qui détermine le cours des événements, mais une équation du type:

$$Q = I - S$$

dans laquelle Q désigne les profits ou pertes des entrepreneurs, c'est-à-dire le revenu résiduel qui régit en grande partie la dynamique de l'économie de marché (Keynes, 1930: 136-138). Dans un tel contexte, tout acte d'épargne d'un agent autre qu'un entrepreneur (État, ménages ou reste du monde) réduit les bénéfices, qui constituent l'épargne des entreprises, puisqu'il réduit la demande effective de l'ensemble des entreprises.

Cela implique que, dans un monde caractérisé par l'incertitude et la variabilité des revenus et des bénéfices, l'intention d'un individu d'accroître le montant absolu de son épargne peut être vouée à l'échec parce que son revenu futur peut être inférieur à ce qu'il prévoit au début de la période. Même si les ménages parviennent à accroître leur taux d'épargne effectif, le montant de leur épargne

(et donc de l'investissement) peut diminuer, puisque le dénominateur du taux d'épargne, c'est-à-dire le revenu réel, peut baisser en raison du déclin de la demande et des bénéfices, qui induit un déclin de l'investissement.

L'économie de l'épargne et de l'investissement au niveau international obéit à la même logique. Dans un environnement non stationnaire, toute

Encadré 1.A2 (suite)

La différence entre ces deux modèles est remarquable et, malheureusement, souvent négligée même dans la théorie du développement ou la théorie économique en général. Si les bénéfiques Q sont la principale force qui équilibre l'épargne et l'investissement, le monde change radicalement et le vieux modèle de l'économie de marché parfaite ne peut plus le décrire. Comme l'a écrit Keynes, les théoriciens classiques sont comme des géomètres euclidiens dans un monde non euclidien (Keynes, 1936: 16). Dans son analyse de la théorie classique de l'intérêt (Keynes, 1936: 14-18), il conclut que cette théorie est déficiente parce qu'elle n'a pas convenablement isolé les variables indépendantes: l'épargne et l'investissement sont les déterminés et non les déterminants du système (Keynes, 1936: 183).

Il est intrigant de voir qu'une grande partie des travaux universitaires sur le problème du développement évacue l'approche dynamique en la confondant avec une théorie keynesienne statique très réductrice. Ros (2001: 8) dit très clairement qu'il «ne faut pas confondre ces problèmes de développement avec le problème de la demande effective sur lequel Keynes s'est concentré. On ne perd pas grand-chose, par exemple, en admettant la loi de Say lorsqu'on examine les écarts de revenu entre pays ... les différences en matière d'utilisation des ressources n'expliquent qu'une fraction minime des écarts considérables de revenu par habitant dans le monde». À l'évidence, une telle affirmation pose exactement la mauvaise question. Ce n'est pas l'écart de revenu en soit qu'il faut expliquer, mais la capacité de certains pays et l'incapacité d'autres pays d'amorcer un processus de croissance auto-entretenue. Le résultat de ces processus dynamiques sera un rattrapage ou un retard croissant, mais, et c'est ce qui est oublié par ce type de traitement de phénomènes apparemment à court terme, ils sont inextricablement liés au problème de la demande et à l'action des pouvoirs publics à court et à long terme.

Considérer la loi de Say («l'offre crée sa propre demande») comme une évidence et analyser les processus de développement comme si l'épargne s'adaptait toujours sans difficulté à l'investissement, c'est évacuer le plus difficile de tous les problèmes économiques. Contrairement aux interprétations modernes, J. S. Mill (1909) et, de manière similaire, J. A. Schumpeter (1954) considéraient que la loi de Say n'était qu'un principe de comportement rationnel des agents économiques à long terme. Selon eux, la loi de Say dit simplement qu'il n'y a aucune raison que les besoins restreignent l'offre car ils sont illimités. C'était un argument contre les théories de la saturation des besoins qui étaient en vogue à l'époque. David Ricardo, dans ses «Principles of economics» en 1814, l'avait déjà dit à sa manière: «Si les gens cessaient de consommer ils cesseraient de produire» (Ricardo, 1814: 293). La loi de Say n'exclut donc pas le genre d'événement qui perturbe fondamentalement le processus de développement économique, à savoir les chocs qui affectent la demande, y compris ceux qui sont dus à une détérioration de la situation monétaire.

augmentation des dépenses (augmentation de la position débitrice nette d'un secteur) accroît les bénéfiques et toute augmentation de l'épargne (position créancière nette) les réduit. Que l'acte d'épargne ou d'investissement soit réalisé ici ou ailleurs, que les agents bénéficiaires (ou victimes) se trouvent dans le pays d'où vient le choc ou à l'étranger, cela ne change rien au cours des

événements. La décision d'un groupe d'agents économiques (privés ou publics, nationaux ou étrangers) de dépenser moins (d'épargner plus) réduit les bénéfiques et le taux de croissance. Réciproquement, une baisse de l'épargne extérieure peut entraîner une hausse des bénéfiques nationaux et de l'investissement plutôt qu'une baisse de l'investissement.

Si un déficit des opérations courantes, ou augmentation de l'«*afflux d'épargne extérieure*», apparaît suite à un choc sur le marché des biens, par exemple une détérioration des termes de l'échange ou une appréciation durable de la monnaie, l'appréciation réelle réduit directement les recettes des entreprises si elles protègent leur part de marché en réduisant leurs marges. Si elles cherchent à préserver leurs marges, une chute des parts de marché et, en règle générale, une augmentation du déficit des opérations courantes, sont inévitables. L'augmentation de l'épargne extérieure, corrélat de l'augmentation des importations nettes (hausse des importations ou baisse des exportations), ne peut en aucun cas compenser la diminution des bénéfices ni même aider le pays à investir plus qu'auparavant. Si le processus qui provoque une détérioration du solde des opérations courantes réduit le revenu réel de l'économie considérée (baisse des bénéfices ou d'autres revenus ayant une incidence sur les bénéfices), on ne peut pas comparer la situation antérieure et la situation postérieure en analysant uniquement les flux de capitaux. En pareil cas,

l'augmentation des entrées de capitaux est l'effet d'un choc négatif.

En général, et cela est très souvent oublié dans le débat théorique qui oppose les deux modèles, l'adaptation de l'épargne à l'investissement est déterminée par toutes sortes de chocs exogènes. Il se peut que les taux d'intérêt ne baissent pas si la politique monétaire doit contenir une hausse des prix due à une contraction de l'offre, comme cela a été le cas lors des chocs pétroliers des années 70 et plus récemment. Les taux d'intérêt peuvent même monter en période de récession si les marchés financiers imposent des taux plus élevés à un pays en développement en raison de la dégradation de sa solvabilité. Les effets négatifs d'une contraction de la demande privée sur les bénéfices peuvent être aggravés par une politique budgétaire procyclique dans les pays en développement si «*les marchés*» attendent une réduction rapide du déficit public (voir «*gagner la confiance*» au chapitre IV). Un taux de change réel trop élevé peut perturber le processus d'ajustement en imposant une politique monétaire procyclique.

3. Les politiques possibles en théorie

Les deux approches impliquent des politiques radicalement différentes. Dans le modèle dynamique, caractérisé pas la fluidité des bénéfices, la mondialisation, l'ouverture des marchés et les interventions de l'État peuvent avoir des effets considérables sur la croissance et l'emploi. Au contraire le modèle qui postule la fixité des bénéfices n'exige guère de marge de manœuvre en termes de politique économique, et les options éventuellement recommandées sont directement opposées à celles préconisées sur la base du modèle dynamique.

Pour les responsables des politiques d'un pays en développement, il est essentiel de savoir sur quel modèle se fondent les recommandations qui leur sont adressées. De nombreux auteurs soutiennent qu'il y a un choix rationnel entre les deux modèles et que les pays en développement peuvent opter pour la flexibilité du taux d'intérêt

plutôt que pour la flexibilité des bénéfices et des revenus réels:

Dans un cas, l'épargne est considérée comme le résultat d'un choix entre la consommation immédiate et la consommation future. Les individus comparent leur taux de préférence temporelle au taux d'intérêt et lissent leur consommation pour maximiser leur utilité. Le taux d'intérêt est le mécanisme clef qui équilibre l'épargne et l'investissement. Dans l'autre cas, on considère qu'il y a un lien étroit entre le revenu actuel et la consommation, la variable résiduelle étant l'épargne. Dans cette optique, l'épargne et l'investissement sont équilibrés principalement par les variations des revenus et l'effet du taux d'intérêt est secondaire (FMI, 1995: 73).

Il importe de ne pas oublier que la «*maximisation de l'utilité*» dans le modèle statique désigne un objectif social totalement différent de celui désigné par la «*création de*

revenus» dans le modèle dynamique. Le lissage de la consommation peut maximiser l'utilité dans un sens très étroit et statique, dans un monde dans lequel il n'y pas d'esprit d'entreprise, dans lequel l'économie évolue simplement à la limite de la consommation ou sur un sentier de croissance prédéfini. La maximisation de l'utilité dans un monde dynamique qui permet, par exemple, des monopoles temporaires, l'innovation technique et l'investissement déplacent la limite de la production (et donc de la consommation) en accroissant la production potentielle au-delà des moyens créés par l'épargne planifiée des ménages.

Si le revenu réel de la «société ouverte» est traité comme une variable qui peut être influencée par l'intervention de l'État et par des chocs exogènes, microéconomiques ou macroéconomiques, la recherche de variables permettant d'«égaliser» l'épargne et l'investissement sans perturbation finit par «résoudre» le problème en l'évacuant¹. L'application rigoureuse de l'idée que le taux d'intérêt est le mécanisme qui équilibre l'épargne et l'investissement implique que le revenu réel (le produit) de l'économie considérée est constant ou croît à un rythme qui ne peut pas être systématiquement modifié par des interventions. Dans un tel modèle, la dynamique de la société est exclue par définition, puisque les agents économiques sont censés connaître parfaitement l'avenir et disposer d'une information complète sur leur environnement économique. Une telle approche peut-elle expliquer les cycles, les chocs imprévus et, surtout, le développement induit par l'innovation et l'investissement des entrepreneurs et par des décisions politiques?

Une comparaison directe des deux modèles donne à penser que les variations de revenu sont aussi efficaces pour équilibrer l'épargne et l'investissement que les variations des taux d'intérêt. Le choix entre ces deux mécanismes ne peut être considéré comme une alternative que si l'on postule que le taux de progression du revenu réel ne peut être influencé par aucune activité des entreprises ou intervention de politique économique. Mais dans ce cas tout le débat est inutile dès le début. Les gouvernements doivent donc décider si leur politique économique sera fondée sur l'idée que l'investissement est induit par l'épargne des ménages ou par celle des entreprises (bénéfices).

À l'évidence, selon le modèle choisi, les stratégies économiques des pays en dévelop-

pement seront complètement différentes et exigeront une marge de manœuvre plus ou moins importante. Dans le modèle orthodoxe, l'adaptation de l'investissement à l'épargne est un processus automatique qui, sans aucune intervention du gouvernement ou de la banque centrale, débouche sur un résultat optimal en termes de croissance et d'emploi. Dans le modèle dynamique, les entreprises peuvent faire des bénéfices ou subir des pertes additionnels et l'économie est fondamentalement instable. Dans ce cas, une intervention du gouvernement et/ou de la banque centrale est nécessaire pour stimuler l'investissement, car la flexibilité du taux d'intérêt peut être insuffisante pour stabiliser l'économie et tout le processus peut être perturbé par des chocs exogènes négatifs.

Si la variation (augmentation) du revenu est le principal objectif de la politique économique, il faut que celle-ci soit axée sur un processus dans lequel l'investissement prévu est régulièrement supérieur à l'épargne prévue. Dans un tel monde, même si l'incitation à l'épargne des ménages reste inchangée, l'économie dans son ensemble peut croître rapidement. L'«épargne» correspondant au surcroît d'investissement est générée par l'investissement et l'investissement initial est «financé» par la liquidité créée par une politique monétaire expansionniste. L'augmentation de l'investissement accroît les bénéfices du fait que les rentes de monopole temporaires des entreprises augmentent. Ces bénéfices fournissent l'épargne macroéconomique nécessaire *ex post* pour «financer» l'investissement additionnel. Selon cette approche, qu'on pourrait qualifier d'approche des bénéfices flexibles, «les bénéfices non nuls sont le principal moteur du changement dans le monde moderne. C'est en modifiant le taux de profit dans un sens donné que les entrepreneurs peuvent être incités à produire ceci plutôt que cela, et c'est la variation du taux de profit en général qui peut les inciter à modifier la rémunération moyenne des facteurs de production» (Keynes, 1930: 141)².

Par conséquent, dans un monde incertain et qui s'écarte constamment de la fiction de la concurrence parfaite, les chocs qui surviennent sur les marchés des produits et des capitaux induisent un ajustement des quantités et des bénéfices plutôt qu'un ajustement des prix. Si la main-d'œuvre est mobile ou si les salaires sont déterminés de telle manière que le marché du travail est régi par la loi du prix unique, ce qui signifie que la rémunération

des travailleurs d'un niveau de qualification donné est une variable indépendante pour chaque entreprise, les entreprises rivalisent sur le plan de la productivité. Une innovation ou un nouveau produit entraîne, en règle générale, une baisse du coût relatif de la main-d'œuvre pour l'entreprise innovante. Cette baisse du prix de revient peut être répercutée sur le prix de vente, permettant à l'entreprise d'accroître sa part de marché, ou peut accroître directement ses bénéfices si elle laisse ses prix inchangés.

Dans cet univers, la réponse des quantités et des bénéfices n'est pas due à une rigidité pathologique des prix et des salaires et, au contraire, introduit le principal ingrédient de l'économie de marché, à savoir la recherche d'un avantage absolu temporaire par les entreprises. Dans sa dimension intertemporelle cela consiste à accroître la productivité pour un niveau donné des salaires. Dans sa dimension internationale, cela consiste à combiner des salaires moins élevés avec un niveau donné de productivité (*Rapport sur le commerce et le développement 2004*, annexe 1 du chapitre IV).

Dans un monde dans lequel la productivité des entreprises est inégale, pour chaque entreprise les prix des intrants et les salaires sont donnés, mais les bénéfices sont variables. A contrario, si les prix et les salaires étaient déterminés par la situation spécifique de chaque entreprise, les bénéfices seraient à peu près constants. Dans un environnement dynamique dans lequel les prix et les salaires sont déterminés par le marché, la flexibilité des bénéfices des différentes entreprises est le volant et l'investissement est le véhicule qui conduit l'économie dans le temps. Dans un tel monde, la branche de production, telle ou telle région ou l'État ne sont pas les acteurs principaux, et une analyse axée sur ces entités et négligeant le rôle des bénéfices et de l'esprit d'entreprise ne peut pas saisir la nature du processus de développement dynamique.

Fondamentalement, l'approche fondée sur l'épargne raisonne de façon exactement opposée. Dans ce modèle, les chocs dus à l'évolution du commerce extérieur ou de la technologie sont censés être amortis par une réaction souple des prix ou des salaires, tandis que les quantités ne varient guère ou restent constantes. Les bénéfices ne réagissent pas aux chocs, puisque, par définition, le système régi par la concurrence parfaite s'ajuste toujours de manière à éviter toute

variation des bénéfices. Par conséquent, l'augmentation des importations en provenance des pays en développement imposerait une baisse des salaires et du coût unitaire de la main-d'œuvre dans les pays développés et le prix des produits d'origine nationale baisserait pour s'aligner sur celui des produits importés. La seule manière d'éviter une aggravation du chômage est d'accroître les écarts de rémunération en fonction du niveau de qualification des travailleurs ainsi qu'entre les branches et entreprises exposées à la concurrence et les autres.

On peut aisément illustrer les différences fondamentales entre les deux modèles en analysant l'investissement étranger direct (IED). Dans le modèle orthodoxe, le capital se déplace des pays à salaires élevés vers les pays à bas salaires pour réduire la quantité de capital requise et son coût global par l'emploi de technologies à plus forte intensité de main-d'œuvre dans ces derniers. Dans le modèle dynamique, en général la délocalisation de la production consiste à employer la technologie capitaliste existante dans un pays à bas salaires. Par conséquent, ce n'est pas la réduction de la quantité de capital employée et du coût global du capital qui détermine la délocalisation, mais la possibilité d'obtenir une rente de monopole temporaire, qui est d'autant plus élevée que les salaires sont bas dans le pays importateur de capital et que l'augmentation globale de la productivité et des salaires est faible.

En conclusion, dans un environnement de prix, de salaires et de bénéfices réaliste, la recherche d'une politique économique permettant d'accélérer la croissance et d'amorcer un processus de rattrapage n'est pas vaine. Le modèle fondé sur l'épargne de la théorie économique dominante est trompeur. Si les marchés ne garantissent pas automatiquement un taux de croissance positif et stable du revenu réel et un rattrapage, le modèle dynamique, qui se fonde sur l'incitation de la rente de monopole temporaire offerte aux investisseurs innovants, est plus pertinent que jamais pour l'évolution du système dans son ensemble. Le modèle orthodoxe, qui donne le premier rôle à la décision des consommateurs de lisser leur consommation dans le temps, est une version élégante du mécanisme d'équilibrage par les forces du marché de Walras, mais ne permet pas de saisir les caractéristiques essentielles des économies modernes.

Notes

- 1 La position type de nombreux auteurs est une affirmation du genre «À l'équilibre, toutefois, le taux d'intérêt mondial égalise l'épargne mondiale et l'investissement mondial» (Obstfeld and Rogoff, 1996: 31). Mais, comme l'épargne et l'investissement sont toujours identiques *ex post*, la notion d'«équilibre» et l'idée que le taux d'intérêt est le mécanisme assurant l'équilibre sont trompeuses.
- 2 C'est ce que la CNUCED, dans de nombreuses parutions du *Rapport sur le commerce et le développement*, a appelé l'interaction des bénéfices et de l'investissement.

Bibliographie

- CNUCED (diverses parutions). *Rapport sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies, New York et Genève
- FMI (1995). *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, April.
- Keynes JM (1930). A Treatise on Money-The Pure Theory of Money. In: Moggridge D, ed. (1973), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. V. London and Basingstoke, Macmillan.
- Keynes JM (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. In: Moggridge D, ed. (1973), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. vol. VII. London and Basingstoke Macmillan.
- Krugman P (1992). Exchange Rates and the Balance of Payments. In: *Currency and Crises*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Mill JS (1909). *Principles of Political Economy*. In: Ashley WJ, ed. (1976), *Reprints of Economic Classics*. Fairfield, NJ, Augustus M. Kelley.
- Obstfeld M and Rogoff K (1996). *Foundations of International Macroeconomics*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Ricardo D (1814). *Principles of Political Economy*. In: Sraffa P, ed. (1951), *The Works and Correspondence of David Ricardo*. Cambridge University Press.
- Ros J (2001). *Development Theory and the Economics of Growth*. University of Michigan Press.
- Schumpeter JA (1954). *History of Economic Analysis*. New York, Oxford University Press.

Chapitre II

L'ÉVOLUTION DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT – AU-DELÀ DU CONSENSUS DE MONTERREY

A. Introduction

Les réformes menées par les pays en développement dans les années 80 et 90 ont été très influencées par les institutions internationales de financement, qui donnaient la priorité à la stabilisation et à la libéralisation. En raison de leurs activités de crédit et de l'appui politique des principaux pays développés, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont pu exercer un pouvoir considérable sur la conception et la mise en œuvre des politiques macroéconomiques et de développement des pays en développement. Leur programme, qui a été baptisé «Consensus de Washington», a évolué, intégrant des éléments additionnels en réponse aux résultats décevants des réformes et à la critique émanant du débat sur les politiques internationales.

Les éléments qui ont été ajoutés aux programmes de réforme types visaient avant tout à répondre aux répercussions, initialement négligées, de l'ajustement et aux besoins de renforcement des institutions nécessaires pour le succès des réformes. Diverses organisations internationales et organisations de la société civile ont attiré l'attention sur le problème de la pauvreté dans les pays en développement et, au début des années 90, on a commencé à s'intéresser de plus près à ses liens avec les politiques d'ajustement à

l'ère de la mondialisation. Ce processus a débouché sur la formulation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) au Sommet mondial des Nations Unies en 2000. La conviction croissante qu'il fallait que les gouvernements des pays concernés s'approprient les réformes a conduit à réviser la conception opérationnelle des programmes de réforme dans les pays pauvres. En outre, reconnaissant que les contraintes extérieures empêchaient le succès des réformes, la communauté internationale a intensifié ses efforts en vue de forger un partenariat mondial pour le développement. Cela a conduit à d'ambitieuses initiatives de désendettement, à de nouveaux engagements d'accroître l'aide publique au développement (APD) bilatérale et à la recherche de nouvelles sources de financement international du développement.

Dans le présent chapitre, nous montrerons que les modifications apportées au programme type, si elles ont donné plus d'importance aux institutions dont les pays en développement ont besoin, n'ont pas entraîné de réorientation fondamentale des réformes. La conviction que l'amélioration de l'allocation des facteurs résultant de la libéralisation et de l'ouverture au commerce et à l'investissement extérieurs serait la clef de la

solution des problèmes des pays en développement, par le renforcement de leurs capacités de production, l'accroissement de leur productivité et l'accélération de leur modernisation technologique, est restée intacte.

Nous n'entendons pas ici faire une évaluation complète de l'abondante littérature qui existe sur ce sujet. Nous chercherons plutôt à décrire l'évolution de la pensée dominante en ce qui concerne les stratégies de développement depuis le début des années 80 et son influence sur la formulation de politiques concrètes pour ce qui est de leurs incidences sur l'accumulation de capital, les gains de productivité et le progrès technique. Nous verrons comment les divers ajustements du programme de réforme ont été traduits en initiatives prises par les Nations Unies depuis l'an 2000, sans toutefois parvenir à réduire l'écart de revenu entre la majorité des pays en développement et les pays développés. Malgré les modifications des prescriptions types appliquées aux pays en développement, la pensée dominante sur laquelle se fondait la politique de développement, mettant

Le programme de réforme type se fondait sur la conviction que l'amélioration de l'allocation des facteurs résultant de la libéralisation et de l'ouverture au commerce et à l'investissement extérieurs serait la clef de la solution des problèmes des pays en développement.

l'accent sur les gains d'efficacité induits par l'amélioration de l'allocation des facteurs sous l'effet des forces du marché, n'a pas évolué. L'expérience des vingt-cinq dernières années a montré qu'on ne peut pas compter sur les seules forces du marché pour obtenir le rythme et la structure de l'investissement productif et de la modernisation technologique nécessaires pour une

croissance permettant un rattrapage et l'élimination de la pauvreté. On a négligé les interventions des gouvernements en faveur de la diversification et d'une industrialisation dynamique tenant compte des contraintes, possibilités et capacités spécifiques de chaque pays. Pour conclure ce chapitre, nous formulerons des recommandations pour une réorientation plus

fondamentale des réformes, aux niveaux national et international, en vue de promouvoir l'accumulation de capital, l'innovation et les gains de productivité dans les pays en développement – qui sont indispensables pour leur intégration dans l'économie mondiale et pour la réduction de l'écart de revenu entre pays riches et pauvres.

B. La naissance du «Consensus de Washington»

Au cours des vingt-cinq dernières années, les politiques de développement ont été en grande partie déterminées par les prescriptions des institutions internationales de financement. Leur influence sur les pays en développement avait beaucoup augmenté depuis le début des années 80 après une aggravation considérable du déficit courant d'un grand nombre d'entre eux durant la précédente décennie. Les pays qui avaient accès aux marchés financiers internationaux ont dans un premier temps financé ce déficit par l'emprunt, et les pays les plus pauvres ont dû recourir au crédit officiel, ce qui les a rendus de plus en plus dépendants du financement extérieur et a rapidement alourdi leur dette extérieure. Lorsque les États-Unis ont opté pour une politique

monétaire de désinflation agressive à partir de 1978, les taux d'intérêt sur le dollar sont montés en flèche, ce qui a accru le coût du service de cette dette, tandis que les recettes d'exportation des pays en question subissaient le contrecoup de la contraction de la demande mondiale.

En raison de l'aggravation de leur déficit courant, les pays en développement ont dû recourir massivement au crédit du FMI, les banques commerciales n'étant pas disposées à continuer de leur prêter. En 1982, le FMI a pris la tête de l'effort international de gestion de la crise qui a frappé de nombreux pays en développement lourdement endettés auprès des banques commerciales. Le nombre de programmes

appuyés par le FMI est passé de 10 par an en moyenne dans les années 70 à 19 en 1980 et à 33 en 1985 (Jespersen, 1992). Lorsqu'il est devenu évident que, dans la plupart des cas, l'horizon à court terme des programmes de stabilisation ne permettait pas de résoudre durablement le problème, le FMI a créé la Facilité d'ajustement structurel (FAS) pour les pays pauvres, en mars 1986. En novembre 1987 il a créé la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) pour accroître, par l'intermédiaire de l'International Development Association (IDA), son appui à la balance des paiements des pays en développement pauvres répondant à certains critères. Les prêts au titre de la FASR étaient conçus pour appuyer des réformes et ajustements de grande ampleur, raison pour laquelle ils ont été subordonnés à des conditions rigoureuses, comprenant non seulement les ingrédients habituels des programmes de stabilisation du FMI, tels que la réduction des dépenses publiques, l'austérité monétaire et l'ajustement du taux de change, mais aussi des conditions structurelles, telles que la libéralisation des importations, la privatisation et la déréglementation de l'économie.

Comme l'ont fait observer Schadler *et al.* (1993: 9), la stratégie implicite du programme de réforme structurelle était d'assainir les finances publiques et de réduire l'intervention de l'État dans l'allocation des ressources, dans le but de contenir l'inflation et de rétablir l'équilibre du budget et des opérations courantes. Elle ne traitait pas la question des moyens d'accroître les capacités de production pour promouvoir une croissance tirée par l'exportation et la création d'emplois, ce qui aurait nécessité une combinaison plus équilibrée de mesures monétaires et budgétaires (Lipumba, 1995:38). Les politiques intérieures imprudentes des années 70 avaient fragilisé de nombreux pays face aux chocs exogènes, mais la crise de la dette elle-même a été déclenchée par des facteurs externes. Malgré cela, on a opté pour une approche au cas par cas des problèmes, fondée sur l'idée que la crise était due seulement à des interventions malavisées et que la discipline du marché empêcherait la répétition des mêmes erreurs.

En 1979 déjà, la Banque mondiale, qui auparavant prêtait essentiellement pour le financement de projets d'investissement, avait répondu aux difficultés des pays en développement au moyen de prêts à l'ajustement structurel conçus pour les aider à surmonter les obstacles structurels (par opposition aux obstacles conjoncturels) au redressement de leur balance des paiements. Comme les programmes du FMI, les prêts à l'ajustement structurel de la Banque mondiale donnaient la priorité à la stabilisation macroéconomique, mais aussi à la réduction des interventions de l'État, aux forces du marché et à la concurrence internationale, considérés comme les clefs de la croissance. À cet effet, elle prescrivait la libéralisation du commerce extérieur et de l'allocation des devises, la libération des taux d'intérêt et des prix, la réduction du rôle du secteur public dans la commercialisation des produits agricoles, la privatisation et la restructuration des dépenses publiques.

Les opérations du FMI ont aidé les pays endettés à assurer le service de leur dette et à préserver un minimum d'importations essentielles, mais les conditions imposées par les institutions internationales de financement ont limité les possibilités d'appui de l'État aux investissements visant à renforcer les capacités. Très vite, la conclusion d'un accord avec le FMI est devenue une condition préalable de toute opération de restructuration de la dette et les créanciers bilatéraux ou privés ont de plus en plus subordonné l'octroi de crédits supplémentaires aux pays en développement à la conformité de leur politique économique au programme de réforme type préconisé par la Banque et le Fonds. En conséquence, les programmes d'ajustement structurel ont déterminé non seulement les politiques économiques des pays qui étaient obligés d'emprunter aux institutions internationales de financement, mais aussi les réformes des pays qui révisaient leur stratégie de développement pour s'adapter à la mondialisation.

L'expression «Consensus de Washington» a été créée en 1989 pour désigner l'ensemble type de politiques prescrites par les institutions basées à

Les politiques d'ajustement structurel donnaient la priorité à la stabilisation macroéconomique, mais aussi à la réduction des interventions de l'État, aux forces du marché et à la concurrence internationale, considérés comme les clefs de la croissance.

Washington (Williamson, 1990). Ces politiques ont été initialement formulées pour l'Amérique latine mais ensuite elles ont été préconisées pour les pays en développement d'autres régions et, à partir du début des années 90, pour les pays en transition. Outre les éléments mentionnés plus haut, elles incluaient une réforme fiscale consistant à réduire les taux d'imposition marginaux et à élargir l'assiette fiscale, l'ouverture à l'IED et la protection des droits de propriété¹. Le Consensus de Washington a fait l'objet de diverses interprétations et mésinterprétations, mais il est devenu la référence du débat sur les politiques de développement².

Cette nouvelle orientation a marqué une rupture par rapport à la théorie et à la pratique du développement dominantes durant les précédentes décennies. Les approches antérieures préconisaient un rôle plus important des politiques gouvernementales et du secteur public dans le pilotage du processus de développement. Jusqu'à la fin des années 70, les stratégies de développement de la plupart des pays en développement se fondaient sur une forte intervention du secteur public et de l'État et sur une régulation poussée de l'activité économique. De nombreux pays avaient opté pour diverses mesures de contrôle des prix et d'interventions de l'État dans l'allocation des ressources en vue d'orienter l'évolution de l'économie dans un sens considéré comme souhaitable du point de vue de la réponse aux besoins humains et sociaux et aux exigences du développement à long terme. La propriété publique des entreprises était souvent jugée nécessaire en raison de l'absence d'une masse critique d'entrepreneurs capitalistes. Le contrôle du secteur financier et la réglementation de l'allocation du crédit étaient aussi jugés nécessaires en raison de l'absence d'un système efficient d'intermédiation financière et du sous-développement du marché financier, pour faire en sorte que le secteur financier réponde aux besoins de l'économie réelle et contribue à la réalisation des objectifs nationaux.

Le Consensus de Washington a marqué une rupture par rapport à l'approche fondée sur l'accumulation de capital en faveur d'une approche misant presque uniquement sur l'amélioration de l'allocation des facteurs résultant du jeu des forces du marché.

Le diagnostic concluant à l'existence de défaillances du marché et à l'instabilité inhérente à l'économie de marché fournissait la justification théorique de l'intervention de l'État. Par conséquent, l'État a joué un rôle de plus en plus important, non seulement en tant que fournisseur d'infrastructures et de services sociaux, mais aussi en tant qu'investisseur capitaliste dans des branches de production stratégiques et que source de financement de l'investissement privé. Cette approche avait été adoptée non seulement dans les politiques économiques et sociales des pays en développement, mais aussi par de nombreux pays développés. Tout en s'en tenant aux principes de l'économie de marché, ils avaient eux aussi donné un rôle clef à diverses formes d'intervention de l'État, depuis le soutien actif du secteur privé dans la reconstruction industrielle de l'après-guerre et la nationalisation de sous-secteurs stratégiques, tels que la banque, l'énergie et les transports, jusqu'à diverses mesures sectorielles jugées nécessaires pour la sécurité économique nationale, pour une distribution des revenus socialement acceptable, pour la préservation de l'emploi ou pour la réalisation d'autres objectifs fondamentaux. Les politiques économiques des pays développés comme celles des pays en développement étaient encore influencées par la Grande Dépression qui avait montré que l'action autonome des agents du secteur privé mus par leur propre intérêt n'assurait pas automatiquement le plein-emploi et une croissance soutenue.

Dans les pays en développement, l'amorçage d'un processus d'industrialisation était le but essentiel de la politique économique. Durant la Grande Dépression et la Deuxième Guerre mondiale, les pays d'Amérique latine avaient substitué la production nationale à l'importation de produits devenus presque introuvables. À partir de là, ils ont encouragé une industrialisation introvertie par des politiques telles que la protection commerciale, le crédit administré et des subventions, et la création d'entreprises d'État. La plupart des économistes du développement de

l'époque considéraient l'accumulation de capital comme le processus central permettant tous les autres aspects de la croissance et de la transformation de l'économie (Cairncross, 1955)³. Ils ne négligeaient pas l'importance de l'esprit d'entreprise, du progrès technique et de l'innovation, et de l'éducation et de la formation professionnelle, mais jugeaient nécessaire que l'État pilote le développement. À cet égard, la réorientation des politiques d'ajustement structurel et le Consensus de Washington ont marqué une rupture par rapport à l'approche fondée sur l'accumulation de capital en faveur d'une approche misant presque uniquement sur l'amélioration de l'allocation des facteurs résultant du jeu des forces du marché.

L'ancienne orthodoxie des stratégies de développement centrées sur l'État, caractérisées par le dirigisme et le protectionnisme, a été jugée responsable de distorsions du marché conduisant à une allocation des ressources suboptimale et freinant la croissance des économies en développement. La nouvelle approche recommandait la privatisation, la déréglementation et la libéralisation du commerce extérieur et de

l'investissement, non seulement pour améliorer les incitations et donc l'efficacité de l'allocation des ressources, mais aussi pour limiter les interventions discrétionnaires de l'État. Même lorsqu'il y avait des défaillances du marché liées à l'existence d'externalités, à la fourniture de biens publics, à l'imperfection et à l'asymétrie de l'information, à une concurrence imparfaite et à des marchés incomplets, l'intervention de l'État ne paraissait guère justifiée, les effets des défaillances du gouvernement étant jugés beaucoup plus graves que ceux des défaillances du marché. Autre aspect tout aussi important, l'ensemble type de réformes prescrites impliquait le remplacement d'une approche nationale du développement par une approche tournée vers l'extérieur, les prix étant déterminés par le marché mondial et, malgré les problèmes que cela avait causés dans la deuxième moitié des années 70, les capitaux étrangers étant appelés à jouer un plus grand rôle. En conséquence, on cherchait à accroître l'efficacité de l'allocation des ressources par la libéralisation et la déréglementation au niveau national et par l'ouverture à la concurrence au niveau mondial, d'où l'importance attachée à la libéralisation du commerce extérieur et de l'IED.

C. Les résultats des réformes orthodoxes

Les résultats obtenus par les pays qui ont appliqué les réformes orthodoxes, y compris les pays en transition dans les années 90, ont rarement répondu aux attentes. Ils ont été particulièrement décevants par comparaison avec ceux des pays qui avaient opté pour d'autres stratégies, en particulier les nouveaux pays industrialisés de l'Asie de l'Est (*Rapport sur le commerce et le développement 2003*, chap. IV). Dans ces pays, la croissance moyenne du PIB a dépassé les 7 % par an sur toute la période 1980-1996. En Chine elle a été encore plus rapide, dépassant les 10 % entre 1980 et 2000. Le taux de croissance de l'Amérique latine, en revanche, n'a atteint que 1,8 % par an en moyenne dans les années 80 et 3,3 % dans les années 90, et celui de l'Afrique subsaharienne n'a pas dépassé 3 % sur toute la période. De plus, le brutal ralentissement de la croissance de ces deux régions, par comparaison avec la période 1960-1980, a été accompagné d'une forte instabilité,

alors qu'en Asie le taux de croissance est resté élevé année après année et a été plus stable que durant les précédentes décennies (tableau 2.1).

En Amérique latine, les politiques de stabilisation des années 80 ont aidé à maîtriser l'inflation, voire l'hyperinflation, et à instaurer une certaine discipline monétaire et budgétaire. Toutefois, les politiques prescrites ont rapidement été critiquées en raison des résultats globalement décevants des pays où elles ont été appliquées, notamment pour ce qui est de la dynamique de la croissance et de la formation de capital. En outre, il est vite devenu évident que les programmes avaient des répercussions sociales inquiétantes. En Amérique latine, le revenu par habitant a baissé en moyenne de 0,3 % par an entre 1980 et 1990 (tableau 2.2), et l'inégalité des revenus s'est aggravée, de façon dramatique dans certains pays. Le déclin de la production industrielle et la

Tableau 2.1

**CROISSANCE DU PIB DANS DIVERS PAYS ET RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT,
1960-2004**

(En pourcentage annuel moyen de variation)

<i>Région/pays</i>	<i>1960-1965</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1970-1975</i>	<i>1975-1980</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1985-1990</i>	<i>1990-1995</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2000-2004</i>
Afrique	5,4	4,9	4,4	3,8	2,2	2,6	1,1	3,4	3,9
Afrique subsaharienne, hors Afrique du Sud	3,9	3,9	3,9	1,9	1,7	3,2	1,5	3,7	4,2
Amérique latine	4,6	5,8	6,6	5,1	0,5	1,8	3,6	2,8	1,5
Asie de l'Est	5,0	7,5	6,8	7,6	7,1	8,2	8,8	4,9	6,2
Chine	2,1	5,3	5,1	6,1	11,0	7,8	12,9	8,5	9,4
Nouveaux pays industrialisés	8,0	9,8	8,3	9,0	7,1	9,1	7,3	4,2	3,8
Asie du Sud	4,5	4,9	2,3	3,6	5,3	5,9	5,0	5,3	5,7
Inde	4,2	4,9	2,4	3,0	5,3	6,6	5,3	5,8	6,1
Pays en développement	4,8	6,0	6,4	5,1	2,9	4,3	5,4	4,1	4,4

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, diverses parutions; Division de statistique de l'ONU, base de données *National Accounts Main Aggregates*; et province chinoise de Taiwan, base de données *MacroEconomics*.

Note: Calculs sur la base du PIB en dollars constants de 1995.

contraction du secteur public ont entraîné la forte augmentation du chômage déclaré et des activités informelles, ainsi qu'une détérioration généralisée des conditions de travail, notamment une baisse sensible des salaires réels, et une aggravation considérable de la pauvreté (Calcagno, 2001). La situation s'est un peu améliorée dans les années 90, après la «décennie perdue», mais la croissance n'a pas retrouvé le rythme d'avant la crise de la dette et la pauvreté n'a pas reculé.

En Afrique, le revenu par habitant a chuté en moyenne de 0,4 % par an dans les années 80, et par la suite presque aucun pays n'a retrouvé le rythme de croissance des précédentes décennies, alors qu'ils avaient appliqué des programmes d'ajustement structurel pendant de nombreuses années. Selon le FMI, sur les 15 pays que la Banque mondiale considérait comme ceux qui avaient fait le plus de progrès en matière d'ajustement en 1993, trois seulement avaient

redressé leur économie à la fin de la décennie. Les rares cas d'accélération de la croissance s'expliquent en grande partie par des circonstances particulières sans lien avec l'ajustement structurel (*Rapport sur le commerce et le développement 1998*, deuxième partie, chap. I, tableau 34). Comme en Amérique latine, la mise en œuvre des programmes s'est accompagnée d'une détérioration des indicateurs sociaux: la proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour dans les pays les moins avancés (PMA) d'Afrique n'a cessé d'augmenter, passant de 55,8 % en moyenne dans la deuxième moitié des années 60 à 64,9 % en 1995-1999 (CNUCED, 2002: tableaux 19 et 20). Selon les estimations de l'impact des programmes FAS/FASR sur la pauvreté faites par le secrétariat de la CNUCED pour 20 PMA, dont 17 d'Afrique, si l'on compare les trois années précédant l'adoption des programmes aux trois années suivantes, le taux global de pauvreté a augmenté

Tableau 2.2

**CROISSANCE DU PIB PAR HABITANT DANS DIVERS PAYS
ET RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT, 1960-2004**

(En pourcentage annuel moyen de variation)

Région/pays	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2004
Afrique	2,8	2,2	1,6	0,9	-0,7	-0,2	-1,5	1,0	1,6
Afrique subsaharienne, hors Afrique du Sud	1,3	1,2	1,1	-1,0	-1,2	0,2	-1,3	1,1	1,8
Amérique latine	1,7	3,1	4,0	2,7	-1,6	-0,2	1,9	1,2	0,1
Asie de l'Est	3,0	4,7	4,4	5,9	5,4	6,4	7,5	3,8	5,3
Chine	0,3	2,6	2,8	4,6	9,5	6,1	11,7	7,5	8,7
Nouveaux pays industrialisés	5,0	7,2	6,1	7,1	5,5	8,0	6,1	3,2	3,2
Asie du Sud	2,2	2,5	0,0	1,4	2,9	3,6	2,8	3,3	4,0
Inde	1,9	2,5	0,1	0,9	3,1	4,4	3,3	4,0	4,5
Pays en développement	2,5	3,4	3,9	2,9	0,7	2,2	3,5	2,4	2,9

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, diverses parutions; Division de statistique de l'ONU, bases de données *Population* et *National Accounts Main Aggregates*; et province chinoise de Taiwan, base de données *MacroEconomics*.

Note: Voir tableau 2.1.

de près d'un point de pourcentage (CNUCED, 2002: tableau 40). Les résultats des programmes d'ajustement étant de plus en plus décevants, on a commencé à penser que ces programmes étaient «en partie la cause du problème plutôt qu'un élément de la solution de la crise du développement en Afrique» (Lipumba, 1995: 52).

Il y a des divergences de vues en ce qui concerne les causes de l'échec et la diversité des situations donne à penser qu'il existe une interaction complexe entre différents facteurs internes et externes⁴. Une des causes majeures semble être que la plupart des programmes ont été lancés en période de crise, alors que l'ajustement se faisait par la déflation. Il a donc fallu durcir les politiques budgétaire et monétaire alors que l'expansion de la demande mondiale était insuffisante pour fournir la stimulation nécessaire pour préserver la croissance. En outre, les mesures

prises en réponse aux chocs externes ont souvent accru la pression fiscale (notamment par l'impact de la dévaluation sur le montant du service de la dette en monnaie nationale et sur le coût des importations nécessaires pour l'investissement public). Les mesures de sauvetage du secteur financier et la nationalisation de la dette extérieure privée mais garantie par l'État ont aussi pesé sur les finances publiques (*Rapport sur le commerce et le développement 1989*, chap. IV). Pour réduire le déficit budgétaire il a fallu comprimer les dépenses affectées à la création d'infrastructures productives et les dépenses sociales. Les politiques de stabilisation ont découragé l'investissement et bloqué le processus d'accumulation de capital, quand elles ne l'ont pas inversé. De plus, l'austérité a provoqué de graves conflits sociaux, contribuant à l'instabilité croissante.

Les partisans des politiques orthodoxes ont imputé les résultats décevants à des carences de leur mise en œuvre, dues en partie au fait que les gouvernements et autres parties prenantes des pays concernés ne s'étaient pas appropriés les réformes. De fait, en raison de la rigueur des conditions et de la similitude des programmes imposés aux différents pays, il était souvent difficile pour les dirigeants politiques d'obtenir l'adhésion des groupes et institutions nationaux nécessaires pour la mise en œuvre des réformes. En 1994, la Banque mondiale a officiellement reconnu que l'élimination des distorsions des marchés des produits et des facteurs serait insuffisante pour amorcer un processus de croissance forte et durable contribuant à réduire la pauvreté et qu'il faudrait de meilleures politiques économiques et plus d'investissement dans le capital humain, les infrastructures et le renforcement des institutions, ainsi qu'une amélioration de la gouvernance (Banque mondiale, 1994: 2). Toutefois, elle n'a pas modifié sa définition des «bonnes politiques économiques» en donnant plus d'importance aux mesures macroéconomiques et sectorielles visant à promouvoir l'investissement productif privé.

Dans la plupart des pays, la crise a été perpétuée par des contraintes extérieures devenant de plus en plus fortes avec l'ouverture unilatérale du commerce et des finances dans le cadre des programmes d'ajustement. La libéralisation accélérée du commerce extérieur a creusé le déficit commercial, quel que soit le taux de croissance, de nombreux pays en développement, aggravant les difficultés de paiement et la dépendance à l'égard des capitaux importés. Comme, dans une économie ouverte et avec un taux de change flottant les autorités ne peuvent pas gérer de manière autonome le taux d'intérêt et le taux de change, la nécessité d'attirer des capitaux a provoqué un cercle vicieux de hausse des taux d'intérêt et d'appréciation de la monnaie. Cela a alourdi le déficit commercial et

encouragé l'afflux de capitaux spéculatifs. Dans de nombreux pays en développement et pays émergents, la hausse du coût du capital qui en est résultée a empêché l'accumulation de capital et la perte de compétitivité a induit une baisse des salaires réels. En même temps, l'afflux de capitaux attirés par des taux d'intérêt élevés a provoqué une expansion du crédit, un emballement de la consommation et des bulles spéculatives qui, faute d'un contrôle et d'une réglementation appropriés, ont été une cause d'instabilité, voire de crises financières (Eatwell and Taylor, 2002).

Alors que, selon la théorie orthodoxe, la réduction du déficit du secteur public aurait dû stimuler l'investissement privé et que le désengagement de l'État aurait dû susciter une vague d'initiatives des entreprises privées, l'investissement privé est resté déprimé. On s'attendait bien à une «pause de l'investissement» dans le sillage des réformes, mais la pause s'est éternisée en raison de contradictions évidentes entre les éléments du programme type de réforme. Ce programme ne tenait pas assez compte de l'influence de la politique monétaire sur l'investissement privé, de la complémentarité de l'investissement public et de l'investissement privé et du fait que l'État assure souvent la fourniture de biens et de services qui n'intéressent pas le secteur privé, mais qui ont des externalités positives importantes pour un large éventail d'activités productives (*Rapport sur le commerce et le développement 1993*, chap. II et III).

En Amérique latine, dans un premier temps il a été impossible d'appliquer des politiques macroéconomiques plus favorables à l'investissement en raison de l'urgence de la lutte contre l'inflation, et ensuite de la nécessité de continuer d'attirer des capitaux en raison de l'aggravation du déficit des opérations courantes, comme nous le verrons au chapitre IV. En Afrique, la dépendance à l'égard des flux de capitaux privés était moins prononcée qu'en Amérique latine, mais le déclin des prix des produits primaires dû à la faiblesse de la demande

Alors que le désengagement de l'État aurait dû susciter une vague d'initiatives des entreprises privées, l'investissement privé est resté déprimé.

Les politiques préconisées pour assurer la vérité des prix au niveau microéconomique ont échoué parce que dans la plupart des cas elles ont faussé les prix macroéconomiques.

mondiale jusqu'au début du XXI^e siècle, et la détérioration des termes de l'échange et du pouvoir d'achat des exportations qui en est résultée, ont été les principaux obstacles à l'accumulation de capital et à la croissance de la production. Faute de financement extérieur compensatoire, l'ajustement a dû prendre la forme d'une brutale contraction des importations et de l'investissement.

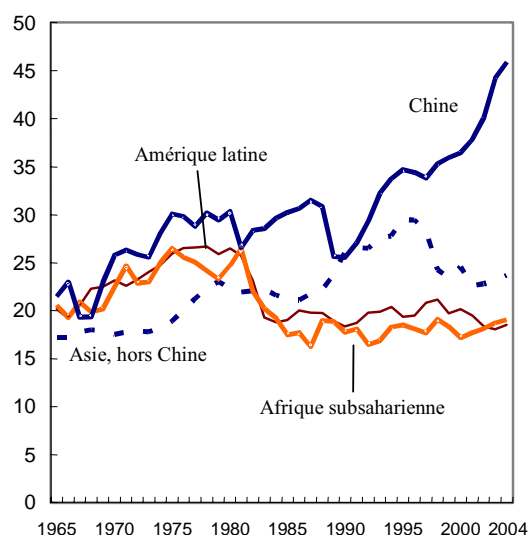
En raison de ces facteurs, la part de l'investissement dans le PIB de l'Amérique latine, qui était en moyenne supérieure à 25 % dans les années 70, est tombée à 18 % au début des années 90, puis est un peu remontée, à quelque 20 %, à la fin des années 90 (fig. 2.1; et *Rapport sur le commerce et le développement 2003*, chap. IV). Les politiques types censées améliorer l'allocation des facteurs n'ont pas non plus entraîné un redressement de l'investissement en Afrique subsaharienne: la part de l'investissement dans le PIB est tombée de 24 % en moyenne dans les années 70 à 17 % au début des années 90 et est à peine remontée depuis. Cela a surtout été dû à la contraction de l'investissement public mais, contrairement au dogme, l'investissement privé n'a pas occupé la place laissée libre. La part de l'investissement privé dans le PIB était toujours moins élevée à la fin des années 90 que dans les années 70.

Par conséquent, dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique, la formation de capital a été insuffisante pour réaliser les gains de productivité et l'innovation techniques qui sont les conditions essentielles du succès d'une stratégie de développement axée sur l'exportation. Ces pays n'étaient donc pas préparés à relever le défi de l'ouverture commerciale et à exposer leurs producteurs à la concurrence internationale. En Afrique subsaharienne et en Amérique latine, cela a freiné la croissance et la transformation structurelle et même parfois provoqué une désindustrialisation (*Rapport sur le commerce et le développement 2003*, chap. VI)⁵. Entre 1980 et 1990, la part de la production manufacturière dans le PIB est tombée de 17,4 % à 14,9 % en Afrique subsaharienne et de 28,2 % à 25 % en Amérique latine. En 2000 elle était toujours au même niveau en Afrique et elle avait encore diminué en Amérique latine, tombant à 17,8 %.

Figure 2.1

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DANS QUELQUES RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT ET EN CHINE, 1965-2004

(En pourcentage du PIB)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde, 2005*.

Note: Composition de la région Amérique latine: Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Mexique, Pérou, Uruguay et Venezuela. Composition de la région Asie: Chine, Inde, Indonésie, Malaisie, Pakistan, Philippines, République de Corée, Thaïlande, province chinoise de Taiwan et Turquie.

Les politiques préconisées pour assurer la vérité des prix au niveau microéconomique ont échoué parce que dans la plupart des cas elles ont faussé les prix macroéconomiques (taux d'intérêt et taux de change réels). En conséquence, elles n'ont pas renforcé les incitations à investir, à innover et à diversifier la production, malgré le désengagement de l'État et la libération des forces du marché. En fait elles ont accru l'instabilité des prix macroéconomiques essentiels en raison de la persistance de défaillances du marché, telles que l'asymétrie de l'information et la sélection négative sur les marchés financiers, et d'une libéralisation irréfléchie des marchés des produits et des facteurs dans un environnement

institutionnel faible. Même lorsque les incitations microéconomiques ont été renforcées, les déincitations macroéconomiques, les contraintes structurelles et les carences institutionnelles ont empêché une réponse vigoureuse de l'offre. Et les gains de productivité résultant de la libéralisation et de la déréglementation, au lieu d'accélérer la croissance, ont aggravé l'inégalité.

Après plus d'une décennie de libéralisation, les difficultés de paiement de nombreux pays n'ont pas diminué et leur économie est devenue encore plus dépendante du financement extérieur pour obtenir le taux de croissance nécessaire pour remédier aux problèmes de la pauvreté et du sous-développement. En Amérique latine, le taux de croissance moyen dans les années 90 a été de 3 points de pourcentage inférieur à celui des années 70 et le ratio déficit commercial/PIB est resté constant. En Afrique subsaharienne, le taux de croissance a baissé mais les déficits se sont creusés. Malgré cet échec, le «consensus» des années 90 continuait de s'imposer comme la seule voie possible.

Pendant ce temps, d'autres pays, notamment en Asie de l'Est, où le Consensus de Washington n'a guère eu d'influence, ont réussi leur décollage. Leur taux de croissance moyen a dépassé les 8 % par an pendant de nombreuses années et, jusqu'à la crise de la fin des années 90, ils ont pu éviter de se soumettre au joug des institutions internationales de financement. Ces pays, qui ont opté pour une approche plus progressive et sélective de la libéralisation que les pays en développement qui avaient appliqué le programme de réforme orthodoxe, ont obtenu une croissance plus rapide et plus stable. En outre, ils ont réussi à s'intégrer dans l'économie mondiale grâce à une

accumulation de capital rapide et soutenue et à une ouverture maîtrisée et progressive au commerce extérieur (*Rapport sur le commerce et le développement 1999*, chap. IV). Il y a des divergences de vues au sujet des rôles respectifs des forces du marché et des interventions étatiques dans ces exemples de succès, mais il ne fait guère de doute que des politiques et institutions adaptées à la situation et à l'histoire de chaque pays ont joué un rôle important⁶.

La brutale contraction des économies d'Asie de l'Est à la fin des années 90 a été due au fait que les gouvernements n'ont pas géré l'intégration dans le marché mondial des capitaux avec la prudence et la réflexion stratégique dont ils avaient fait preuve auparavant pour gérer la libéralisation du commerce extérieur. Comme dans d'autres pays précédemment,

en particulier ceux d'Amérique latine, l'ouverture du compte de capital a rendu les économies de la région plus vulnérables face aux perturbations financières. En 1997, des sorties de capitaux massives ont provoqué une crise qui a amené une intervention du FMI et l'application de son programme type de réformes dans plusieurs pays. Bien qu'ils aient été accompagnés d'une aide financière considérable, les programmes d'ajustement ont débouché sur une récession et entraîné une aggravation dramatique de la pauvreté. Cela a inévitablement suscité des interrogations au sujet du diagnostic du FMI avant et après la crise, et donc sur ses prescriptions. Néanmoins, grâce à la solidité structurelle du secteur productif et à la position de force de leurs exportateurs sur le marché mondial, la plupart des pays concernés se sont rapidement rétablis après une importante dévaluation réelle, et ont mis fin à leur collaboration avec le FMI.

D'autres pays, notamment en Asie de l'Est, où le Consensus de Washington n'a guère eu d'influence, ont réussi leur décollage.

D. Les réformes de la deuxième génération et la réduction de la dette

1. *Un regain d'intérêt pour la pauvreté et les institutions*

En raison des résultats décevants des réformes des années 80 et 90 et des critiques qu'elles ont suscitées dans le cadre du débat international sur les politiques de développement, on a commencé à admettre, dans les années 90, que le programme type devrait être complété par des mesures visant à atténuer ses effets sociaux négatifs.

Près de deux décennies de réformes axées sur la libéralisation des marchés des produits, du travail et des capitaux, ainsi que du commerce extérieur, ont fait reconnaître que la clef du succès résidait dans une meilleure compréhension de ce qu'on peut attendre des mécanismes du marché dans les pays en développement; comme l'a dit Rodrik (1999: 2), la rencontre entre l'économie néoclassique et les sociétés en développement a mis en évidence les fondements institutionnels de l'économie de marché⁷. C'est pour cela que le nouveau programme de réformes élargi élaboré dans les années 90 accordait plus d'importance aux institutions spécifiques de chaque pays et à l'amélioration de la gouvernance, notamment par la lutte contre la corruption, pour accroître l'efficacité de l'État et des institutions (Hayami, 2003). On a considéré que le renforcement des droits de propriété était la mesure institutionnelle la plus importante pour remédier à l'insuffisance de l'investissement. En outre, le programme élargi, appelé «post-Washington Consensus» (Stiglitz, 1998) ou réformes de la deuxième génération (Kuczynski and Williamson, 2003), mettait l'accent sur la réduction de la pauvreté et l'atténuation de ses effets en tant qu'objectifs immédiats des politiques de développement, appelant une intervention directe des pouvoirs publics⁸.

La nouvelle importance attachée à la santé, à l'éducation et aux infrastructures était aussi due en partie à l'idée que le développement ne se limite pas à la croissance économique, idée qui a été largement acceptée dans les années 90 (Cornia, Jolly and Stewart, 1987; Sen, 1999). C'est aussi cela qui a conduit à la création de l'Indice du développement humain, employé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) depuis 1993 comme mesure du bien-être, et à l'adoption des résultats du Sommet mondial sur le développement social de 1995, dans lesquels la communauté internationale s'est engagée à faire de l'élimination de la pauvreté, du plein-emploi et de l'intégration sociale les objectifs primordiaux du développement.

Il ne fait guère de doute que le fonctionnement des marchés est très influencé par les institutions et que l'accumulation de capital est étroitement liée à la consolidation des droits de propriété. Toutefois, l'idée que les carences institutionnelles sont la principale raison pour laquelle les politiques du Consensus de Washington n'ont pas tenu leurs promesses a détourné l'attention des failles conceptuelles de ces politiques et de leurs fondements théoriques. La qualité des institutions des pays en développement n'était pas meilleure durant les précédentes décennies, alors que le rythme de la croissance était plus satisfaisant. De même, la réduction de la pauvreté n'était pas un nouvel objectif des politiques de développement, puisque la Banque mondiale l'avait adopté depuis le début des années 70 (Hayami, 2003: 58); toutefois, le postulat implicite des premiers programmes d'ajustement structurel était que la croissance réduirait la pauvreté par un effet de ruissellement.

En raison des résultats décevants des réformes, on a commencé à admettre que le programme type devrait être complété par des mesures visant à atténuer ses effets sociaux négatifs.

La logique des réformes d'orientation libérale consistait à accroître l'efficacité de l'économie, ce qui devrait accélérer la croissance et élever le niveau de vie global en incitant à réduire les activités peu productives, la production de marchandises non exportables et les industries de substitution au profit de l'exportation, à l'aide de nouveaux investissements et de gains de productivité. Le financement devait être assuré par la libération des entrées de capitaux. On pensait que le processus de restructuration induit par l'intensification de la concurrence internationale ne provoquerait qu'un chômage temporaire et que la main-d'œuvre serait rapidement réabsorbée par les activités pour lesquelles le pays jouissait d'avantages comparatifs. La réduction de la pauvreté résulterait automatiquement de l'augmentation de l'efficacité de l'allocation des facteurs et de la hausse des revenus. Comme, en fait, dans la plupart des pays, la croissance s'est révélée insuffisante pour apporter la moindre contribution à la réduction de la pauvreté et la réallocation des ressources n'a pas suivi l'abandon d'activités peu productives, il a été jugé nécessaire de mettre en œuvre des politiques visant à résoudre directement le problème de la pauvreté. Le postulat implicite que les facteurs qui déterminent la croissance, le commerce international, l'intégration financière et la libéralisation des marchés n'ont pas d'influence ou n'ont qu'une influence passagère sur la pauvreté et la distribution des revenus s'est traduit par une réorientation de la pensée dominante; la nouvelle approche consistait à ajouter des politiques sociales aux mesures habituelles de libéralisation et aux interventions du FMI et de la Banque mondiale (Berg and Taylor, 2000).

Dès 1990, la Banque mondiale avait reconnu la nécessité de créer des fonds sociaux qui, en raison de plusieurs facteurs, dont l'insuffisance du financement, un mauvais ciblage et une planification inadéquate, n'ont apporté qu'une contribution minimale à la réduction de la pauvreté et de

l'inégalité croissante de la distribution des revenus (Cornia, 1999: 132). L'introduction des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), en 1995, a été une initiative plus ambitieuse. Cette approche partait du constat que les politiques de stabilisation et d'ajustement ont, du moins dans un premier temps, un impact négatif sur les pauvres, qu'on peut atténuer par des filets de sécurité et des programmes de dépenses ciblées.

La balance a penché en faveur de politiques qui s'attaqueraient directement au problème de la pauvreté.

Cette approche répondait aussi à une autre faiblesse des précédentes politiques d'ajustement en renforçant l'appropriation nationale, en partie au moyen d'une réorientation des conditions et en partie au moyen d'une révision des modalités de mise en œuvre des programmes. Les DSRP doivent être établis par les autorités nationales des pays en développement avec une large participation de la société civile, y compris des entreprises et de représentants des pauvres, mais sont soumis à l'approbation conjointe de la Banque et du Fonds. Dans la même veine, conformément à la nouvelle importance donnée à des mesures qui réduiraient directement le taux de pauvreté, le FMI a remplacé la FASR par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). L'élaboration et la mise en œuvre des DSRP sont devenues une condition préalable de l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) du FMI et de la Banque mondiale (voir chap. III, sect. C ci-après) et de l'accès au Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté créé par la Banque en 2001. Les dons bilatéraux, les crédits à des conditions de faveur et l'allègement de la dette ont aussi été étroitement liés aux politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté.

Par rapport aux conditions de la FASR, le processus du DSRP donne aux pays plus d'autonomie pour la conception des filets de protection sociale et des programmes de dépenses ciblées, mais pas pour la formulation de leurs politiques macroéconomiques et de leur stratégie

de développement. En ce qui concerne cette dernière, les gouvernements n'ont guère de marge de manœuvre pour définir d'autres voies donnant plus d'importance à des mesures visant à stimuler la croissance et la création d'emplois. En ce qui concerne les éléments macroéconomiques et d'ajustement structurel, il n'y a pas de différence fondamentale avec les politiques préconisées dans le cadre des précédents programmes d'ajustement structurel (CNUCED, 2002; ODI, 2001).

Dans l'approche fondée sur le DSRP, un des thèmes dominants est la réaffectation d'une partie des ressources budgétaires existantes en faveur de mesures pouvant avoir un effet direct sur le bien-être des pauvres. Cela répond à un impératif moral et peut contribuer dans une certaine mesure à résoudre les problèmes sociaux les plus urgents. Toutefois, on ne peut pas en attendre une élimination durable de la pauvreté. Les dépenses sociales ont un impact sur le bien-être, mais il est difficile de vraiment faire reculer la pauvreté tant que les politiques macroéconomiques et d'ajustement poussent dans le sens contraire, entravant la formation de capital et aggravant l'inégalité des revenus. La Banque mondiale a constaté que la plupart des bénéficiaires considèrent que l'initiative donne trop d'importance au secteur social et pas assez à la croissance et à la création de richesse (Banque mondiale, 2003: 46).

La recherche de résultats rapides par un redéploiement des dépenses publiques au profit de domaines comme les soins de santé primaires et l'éducation risque de ne pas avoir d'impact durable sur la pauvreté tant que la transformation structurelle reste lente et que l'accumulation de capital reste insuffisante pour accélérer la croissance et la création d'emplois productifs. À elle seule, la croissance de la production ne garantit pas une amélioration du niveau de vie de toutes les catégories sociales, mais il est probable qu'elle est une condition nécessaire d'une réduction durable de la pauvreté. En fait, il semble que la croissance et la réduction durable de la pauvreté dépendent au fond des mêmes forces et politiques que celles qui favorisent une restructuration productive, l'accumulation de capital et les gains de productivité. Dans ces

conditions, des politiques coordonnées de développement des capacités dans de nouvelles industries, visant à promouvoir l'efficacité et à limiter le chômage transitoire, peuvent aussi éliminer la pauvreté à sa source. Les DSRP peuvent donc conduire à faire des arbitrages intertemporels ayant des conséquences sérieuses dans la mesure où, afin de traiter les symptômes, il faut réduire les dépenses publiques nécessaires pour réaliser des objectifs de développement plus généraux, ce qui aurait des effets plus durables sur les causes, comme nous le verrons au chapitre V.

2. *L'allègement de la dette et la prolifération des conditions*

Pour résoudre la crise des années 80, on a commencé par une renégociation de la dette au cas par cas. À la fin de la décennie, lorsqu'il est devenu évident que la contrainte financière externe faisait obstacle au succès des réformes et de l'ajustement structurel, cette approche a été remplacée par le Plan Brady, conçu en réponse au problème du service de la dette des pays en développement à revenus intermédiaires. Ce plan représentait une réorientation majeure: les politiques visant à dégager un important excédent commercial devaient être remplacées par d'autres qui réduiraient le fardeau de la dette et amélioreraient l'accès des pays débiteurs au marché international des capitaux pour refinancer leurs dettes. Alors que durant des années les institutions internationales de financement avaient imposé une approche pays par pays du problème du surendettement apparu simultanément dans de nombreux pays au début des années 80, le Plan Brady était un effort international visant à résoudre la crise de la dette. Il était conçu pour permettre aux gouvernements des pays débiteurs d'affecter une partie des ressources auparavant absorbées par le service de la dette à des emplois productifs, ce qui devait, à terme, les aider à résoudre leurs problèmes d'endettement par la croissance.

De même, l'Initiative PPTE, lancée en 1996, était conçue pour appuyer les réformes dans les pays les plus pauvres endettés essentiellement

La prolifération et l'élargissement du champ d'application des conditions ont suscité de plus en plus de critiques.

envers des créanciers officiels. Elle reconnaissait implicitement que l'endettement de ces pays était un obstacle majeur à la croissance et que les causes du problème étaient au moins en partie systémiques. Sa mise en œuvre a été lente, en particulier parce que les pays concernés n'avaient généralement pas les capacités institutionnelles et administratives nécessaires pour satisfaire ses conditions.

Les initiatives internationales visant à traiter le problème de la dette des pays en développement ont amélioré leurs perspectives de croissance. Elles leur ont donné une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour appuyer le développement économique et social et pour importer les biens d'équipement et technologies indispensables pour une croissance dynamique et pour l'intégration dans l'économie mondiale. Toutefois, dans bien des cas l'allègement de la dette n'a eu qu'un effet limité sur la trésorerie des pays bénéficiaires, en particulier ceux qui avaient accumulé des arriérés (voir aussi chap. III, sect. C). C'est pourquoi, dans la plupart des pays, l'allègement de la dette officielle doit être complété par une augmentation de l'aide publique au développement (APD), dans la mesure du possible sous forme de dons aux pays les plus pauvres, afin de donner à l'État les moyens de fournir les biens publics et les infrastructures essentiels. Cela aiderait en outre à prévenir une nouvelle accumulation de dettes et à préserver la viabilité de la dette à moyen et à long terme dans les pays dont les recettes d'exportation ne suffisent pas pour payer les importations de biens d'équipement et d'intrants nécessaires pour accélérer la formation de capital.

Les initiatives d'allègement de la dette ont aussi contribué à perpétuer les principaux éléments des réformes orthodoxes et du Consensus de Washington par la conditionnalité ou par le fait que le niveau des taux de change et l'évolution de la balance des paiements dépendait de plus en plus du sentiment des investisseurs internationaux. Il y avait consensus sur le fait que les nouveaux prêts des institutions internationales de financement et l'allègement de la dette officielle devaient être liés à certaines conditions,

mais les conditions effectivement imposées ont été de plus en plus critiquées, en raison non seulement de leurs effets déflationnistes, mais aussi de leur prolifération et de l'élargissement de leur champ d'application (Goldstein, 2000; Kapur and Webb, 2000; et Buira, 2003).

La justification initiale des conditions exigées par les institutions de Bretton Woods était de préserver leur intégrité financière et leur autofinancement. Mais à mesure que leurs interventions dans les pays en développement se multipliaient, leurs conditions devenaient de plus en plus rigides et complexes, portant sur des domaines qui sont du ressort d'autres organisations internationales et des stratégies nationales de développement. Avec les réformes de la deuxième génération, elles sont devenues encore plus intrusives, visant divers aspects de la gouvernance politique et économique.

Le nombre moyen de conditions structurelles, visant un large éventail de domaines – commerce extérieur et finance, entreprises publiques et privatisation, voire institutions du marché du travail et protection sociale – a doublé entre les années 70 et les années 80. À la fin des années 90 il y avait plus de 50 conditions de politique structurelle pour un programme financé par le mécanisme élargi de crédit et entre 9 et 15 pour les programmes appuyés par un accord de confirmation. Le nombre de critères structurels

Les conditions structurelles peuvent entraîner des modifications permanentes des lois et institutions et circonscrire les politiques de telle manière qu'il peut être très difficile et coûteux de revenir en arrière.

prévu par les programmes du FMI dans les trois pays touchés par la crise asiatique en 1997 était quatre fois plus élevé que la moyenne de ceux de tous les programmes du Fonds sur la période 1993-1999, ce qui a amené certains à dire que le Fonds était tenté de profiter des crises monétaires pour imposer des réformes structurelles et institutionnelles fondamentales (Feldstein, 1998). Sur la base de la définition étroite de la conditionnalité employée par Kapur et Webb (2000: 5-7), le nombre de conditions attachées aux prêts des institutions de Bretton Woods à la fin des années 90 allait de 15 à 30 pour l'Afrique subsaharienne et de 9 à 43 pour les autres régions. Sur la base d'une définition plus large, il allait de 74 à 165 pour l'Afrique subsaharienne et de 65 à 130 pour les autres régions.

De nombreux observateurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions de Bretton Woods, ont contesté l'efficacité de la conditionnalité pour prévenir l'échec des politiques et améliorer la performance économique⁹. Avec la prolifération des conditions structurelles dans les années 80 et 90, les écarts par rapport aux programmes se sont multipliés (Mussa and Savastano, 1999). Mais le plus important c'est qu'il n'y a guère de corrélation entre le respect des conditions et les résultats économiques. Par exemple, en 1993, la Banque mondiale a distingué 15 pays d'Afrique subsaharienne sur la base du respect des politiques recommandées, y compris la réalisation d'importantes transformations institutionnelles. La performance économique ultérieure de ces pays a été plutôt décevante. Seuls trois d'entre eux figuraient parmi les pays ayant obtenu les meilleurs résultats, selon le FMI, à la fin des années 90. En d'autres termes, la majorité des pays qui ont contribué à l'accélération de la croissance de la région dans la deuxième moitié des années 90 ne figuraient pas parmi les bons élèves cinq ans avant, tandis que la plupart de ceux qui étaient censés appliquer de bonnes politiques, selon les critères de la Banque mondiale, étaient à la traîne (*Rapport sur le commerce et le développement 1998*: 124-125 et tableau 34).

La multiplication des conditions structurelles imposées par le FMI dans ses programmes de prêt est largement considérée comme contraire à ses propres directives concernant la conditionnalité,

définies en 1979. Ces directives disent expressément que les critères d'évaluation doivent porter uniquement sur des variables macroéconomiques et ne peuvent être liés à d'autres variables que dans des cas exceptionnels, lorsque leur impact macroéconomique est important. Comme l'a dit un ancien directeur de la recherche du FMI, ces directives visaient à rendre la conditionnalité moins envahissante en limitant le nombre de critères, en insistant sur leur caractère macroéconomique, en réduisant le nombre de cas à réexaminer et en n'imposant qu'un minimum de conditions préalables. Mais ces principes de modération n'ont pas empêché l'intensification de la conditionnalité dans tous les domaines (Polak, 1991: 53-54)¹⁰.

On peut justifier des conditions macroéconomiques globales, telles que le niveau de l'ajustement des dépenses publiques ou de la masse monétaire, sans entrer dans le détail ou, en d'autres termes, en laissant les modalités à la discrétion des autorités nationales. Ces conditions seraient justifiées en tant qu'élément de la gestion du risque par le créancier (Kapur and Webb, 2000: 1-2), mais elles ne limiteraient pas en permanence la marge de manœuvre en matière de politique de développement. Les conditions structurelles sont par nature différentes, car elles peuvent entraîner des modifications permanentes des lois et institutions et circonscrire les politiques de telle manière qu'il peut être très difficile et coûteux de revenir en arrière¹¹.

E. Les objectifs du Millénaire et le Consensus de Monterrey

Après plusieurs grandes conférences internationales tenues dans les années 90, qui traitaient toutes, d'une manière ou d'une autre, du problème de la pauvreté et de ses effets sur l'homme et la société, la préoccupation de la communauté internationale face à la pauvreté persistante a été formulée dans les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Sept de ces huit objectifs traitent de ce qui doit être fait au niveau national, avec l'appui de la communauté internationale. Seul le huitième – formation d'un

partenariat mondial pour le développement – ajoute une dimension internationale au programme. La formulation des OMD par les chefs d'État et de gouvernement au Sommet du Millénaire organisé en 2000 par les Nations Unies a montré l'ampleur de la déception devant la lenteur du développement et l'aggravation de la pauvreté dans le cadre de la conditionnalité imposée durant les deux décennies précédentes. Elle est aussi une réponse à l'absence de progrès de la mise au point d'une véritable approche

Encadré 2.1

**LE CONSENSUS DE MONTERREY SUR LES POLITIQUES
FAVORABLES À L'INVESTISSEMENT**

En janvier 2002, les chefs d'État et de gouvernement se sont réunis à Monterrey (Mexique) pour étudier le défi du financement du développement. Dans le document final (Consensus de Monterrey), ils se sont accordés sur plusieurs fronts d'action pour éliminer la pauvreté, obtenir une croissance soutenue et promouvoir le développement durable. Ils ont prêté une grande attention au rôle essentiel de l'investissement pour la croissance et le développement et aux politiques visant à l'encourager (Nations Unies, 2002).

Le Consensus de Monterrey reconnaît le rôle essentiel de l'accumulation de capital pour le développement, notant que la poursuite «de la croissance, de l'élimination de la pauvreté et du développement durable nous impose une mission essentielle: instaurer dans chaque pays les conditions requises pour ... financer l'investissement nécessaire dans les biens productifs et le développement humain» (par. 10), et qu'«un cadre national favorable est indispensable pour ... accroître la productivité ... et stimuler le secteur privé» (par. 10), sans préciser ce qu'est un cadre national favorable.

En disant qu'il faut «réaménager les dépenses publiques sans supplanter l'investissement productif privé» (par. 15), et qu'il «est indispensable, pour que les populations ... puissent mieux s'adapter à l'évolution des conjonctures et des perspectives économiques, d'investir dans l'infrastructure économique et sociale de base, les services sociaux et la protection sociale» (par. 16), le Consensus de Monterrey souligne la complémentarité de l'investissement public et privé pour le développement des capacités nationales. Cet aspect de l'intervention de l'État dans l'activité économique a été négligé dans les programmes types de réforme jusqu'au milieu des années 90; les finances publiques ont été comprimées pendant de nombreuses années et les institutions qui fournissaient des services sociaux ont souvent été démantelées.

Enfin, le Consensus de Monterrey souligne la nécessité d'un «bon dispositif d'intermédiation financière [pour] ... favoriser les investissements productifs» (par. 17). Il traite ainsi d'un obstacle majeur à la formation de capital dans de nombreux pays en développement, aggravé par la libéralisation et la déréglementation financières. Toutefois, l'histoire des pays développés montre qu'il faut de longues années pour créer un bon système d'intermédiation. Il faut donc se demander quelles sont les options qui s'offrent aux

mondiale pour réduire l'écart croissant des revenus et des niveaux de vie. L'objectif 8 est décomposé en plusieurs cibles, qui reconnaissent implicitement l'importance de l'environnement externe et la responsabilité partagée des pays développés pour la réalisation des sept autres objectifs.

Les cibles de l'objectif 8¹² qui ont une incidence directe sur l'orientation des politiques économiques et des stratégies de développement

sont les suivants: promouvoir un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire; traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme; créer des emplois décents et productifs pour les jeunes; et, en coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies à la portée de tous.

Encadré 2.1 (suite)

très nombreux pays qui en sont encore loin. Il serait souhaitable que ces pays n'attendent pas que les forces du marché créent un tel système et recherchent plutôt des instruments publics viables qui pourraient accélérer sa maturation et investir sous forme de capital-risque pour renforcer le secteur productif de l'économie.

Le texte du Consensus de Monterrey témoigne de l'attention donnée par la Conférence à la nécessité d'améliorer les conditions de l'investissement intérieur, même si les conclusions qui en découlent, à la lumière de l'expérience des vingt années précédentes, restent plutôt vagues. Il donne encore plus d'importance à l'IED, rendant ainsi hommage aux principes du Consensus de Washington. Alors que cinq paragraphes traitent de l'investissement intérieur, sans aller au-delà de recommandations générales, sept traitent de l'IED. Ils contiennent tout un éventail de recommandations qui sont beaucoup plus concrètes, notamment en ce qui concerne les mesures visant à attirer l'IED. Le Consensus de Monterrey suggère que

pour attirer et accroître les investissements de capitaux productifs, les pays doivent continuer à s'efforcer de créer un cadre transparent, stable et prévisible, doté de mécanismes d'exécution de contrats adéquats et de respect des droits de propriété, articulé autour de politiques macroéconomiques bien conçues et d'institutions qui permettent aux entreprises, nationales aussi bien qu'internationales, d'exercer leurs activités de manière efficace et rentable (par. 21).

Il rappelle ensuite aux gouvernements des pays en développement que

des efforts particuliers sont nécessaires dans des domaines prioritaires tels que les cadres législatifs et réglementaires de nature à promouvoir et protéger les investissements, notamment ceux qui concernent la mise en valeur des ressources humaines, le refus de la double imposition, la gestion des entreprises, les normes comptables et la promotion de la concurrence. D'autres mécanismes tels que les partenariats entre les secteurs public et privé et la signature d'accords d'investissement peuvent se révéler tout aussi importants (par. 21).

Enfin, le paragraphe 22 souligne la nécessité que

les institutions internationales et régionales appropriées ainsi que les institutions compétentes des pays d'origine fournissent une aide sous forme de crédits à l'exportation, de mécanismes de cofinancement, de capitaux de risque, et autres instruments de prêt, de garanties de risque, de mobilisation d'aide financière, d'informations sur les possibilités d'investissement, de services d'expansion des entreprises, de cadres de contact et de coopération entre entreprises des pays développés et des pays en développement, et de financement d'études de faisabilité.

Le Consensus de Monterrey de 2002, résultat de la Conférence internationale sur le financement du développement, peut être considéré comme un complément programmatique des OMD. Il reconnaît que la possibilité, pour les pays en développement, de les réaliser dépend beaucoup de facteurs externes. En particulier, les participants se sont dits préoccupés par le

Il n'y a pas d'accord général sur ce que seraient les conditions nécessaires pour obtenir un niveau suffisant d'investissement productif ni sur la manière dont les politiques intérieures pourraient les améliorer.

déclin régulier de l'APD en général durant les années 90. Au début du nouveau millénaire, le total de l'APD fournie par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) ne représentait que 0,22 % de leur revenu intérieur brut; jamais ce pourcentage n'était tombé aussi bas (OCDE, 2006). Les participants ont en outre considéré que le règlement

du problème de la dette extérieure et une plus grande cohérence des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux pourraient apporter une contribution notable au développement.

Le Consensus de Monterrey traite aussi plusieurs aspects des politiques commerciales, financières et macroéconomiques pour le développement et souligne que les pays en développement doivent mettre en place les conditions nécessaires pour obtenir un niveau suffisant d'investissement productif. Du point de vue de la stratégie de développement, l'important est que le Consensus, sans remettre en question les effets bénéfiques supposés de la libéralisation commerciale et financière, appelle l'attention sur la nécessité de conditions internes favorables à l'investissement productif. Mais il n'y a pas d'accord général sur ce que seraient ces conditions ni sur la manière dont les politiques intérieures pourraient les améliorer. À cet égard, la Conférence de Monterrey n'a pas tiré une des grandes leçons de plus de vingt ans de réformes orthodoxes: la nécessité de revoir le rôle des politiques monétaire et budgétaire de manière à stimuler directement l'accumulation de capital et la croissance et de réexaminer la contribution que pourraient apporter les politiques et institutions sectorielles à la modernisation technologique. En outre, le Consensus de Monterrey est très partial envers l'IED, jugé bien plus bénéfique que l'investissement intérieur (encadré 2.1). Pourtant, en Amérique latine et en Afrique, l'IED a été minime dans les secteurs et technologies pouvant générer une forte croissance et une valeur ajoutée importante, et son impact sur le revenu intérieur a souvent été limité parce que les multinationales qui produisent des marchandises exportables

emploient en général beaucoup d'intrants importés. Les politiques d'incitation à l'IED n'ont contribué au développement que lorsqu'elles étaient intégrées dans une stratégie de développement plus large assurant sa complémentarité avec l'investissement intérieur et des effets d'entraînement dynamiques sur les entreprises nationales, ainsi qu'un cadre réglementaire approprié (*Rapport sur le commerce et le développement 2003*, chap. VI).

Le Consensus de Monterrey a contribué à faire évoluer la réflexion sur les politiques de développement en soulignant la nécessité d'accroître l'APD comme condition préalable pour que de nombreux pays en développement puissent faire des progrès décisifs en matière de croissance et de réalisation des objectifs du Millénaire, notamment en augmentant les dépenses d'éducation, de santé et d'infrastructure sociale de base. Toutefois, comme les autres initiatives qui avaient «complété» l'ensemble type de réformes auparavant, la Conférence de Monterrey n'a pas débouché sur un nouveau consensus concernant un programme conçu pour stimuler la formation de capital et la transformation structurelle, s'en remettant aux seules forces du marché pour amorcer un processus de croissance dynamique. Un «environnement favorable» au développement économique est certainement très influencé par la manière dont fonctionne le marché, mais il est aussi caractérisé par diverses externalités. Mais les réformes prescrites pour assurer la vérité des prix ont limité les possibilités de mener des politiques actives visant à créer ces externalités, qui dans de nombreux cas déterminent les décisions d'investissement (voir chap. V et VI).

F. Au-delà du Consensus de Monterrey

À un niveau plus concret, et mettant davantage l'accent sur le rôle des gouvernements, le rapport de 2005 du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies¹³, intitulé *Investir dans le développement* (aussi appelé *Rapport Sachs*), est un pas de plus dans la même direction (Projet Objectifs du Millénaire, 2005). Comme l'indique son titre, le thème principal du rapport est l'investissement, et en fait plus l'investissement intérieur que l'IED. Cela est dû au fait qu'il traite surtout des problèmes des pays pauvres qui n'ont guère accès à l'IED et qu'on ne peut pas attendre grand-chose de l'IED pour ce qui est de résoudre les problèmes sociaux et de réduire la pauvreté. Il présente des arguments solides en faveur d'une augmentation notable de l'investissement public pour obtenir une croissance plus rapide et socialement acceptable et il suggère de financer cet investissement en partie par l'impôt et en partie par un accroissement sensible de l'APD, essentiellement sous forme de dons.

Suite au Sommet du Millénaire et à la Conférence de Monterrey, les gouvernements de plusieurs pays développés s'étaient déjà engagés à accroître progressivement mais de façon substantielle leur APD. Cela répond à l'appel lancé en 2000 par la CNUCED, qui préconisait de doubler l'APD à l'Afrique subsaharienne, sur la base d'une estimation selon laquelle il faudrait un apport net de capitaux supplémentaire d'au moins 10 milliards de dollars par an pendant dix ans pour mettre les pays de la région sur un sentier de croissance permettant de réduire progressivement l'écart de revenu par rapport aux pays plus avancés (CNUCED, 2000, sect. E). La CNUCED avait déjà soutenu qu'un doublement de l'aide officielle, complétée par des mesures propres à accroître l'efficacité de l'investissement, pourrait amorcer un processus de croissance accélérée qui réduirait, au bout d'une décennie environ, à la fois le déficit de ressources de la région et sa dépendance à l'égard de l'aide extérieure. Des estimations ultérieures faites par la Banque mondiale, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et d'autres ont confirmé qu'un

doublement de l'aide était nécessaire pour accélérer le développement des pays et secteurs qui n'intéressent pas les investisseurs privés et qui n'ont pas les moyens d'emprunter à des conditions commerciales. La nécessité d'une augmentation de l'aide a été admise par les principaux donateurs et diverses initiatives à cet effet, qui sont aussi appuyées par le *Rapport Sachs*, ont été lancées depuis 2002. Il a été proposé, par exemple, de créer un mécanisme international de financement ou une taxe aéroportuaire spéciale affectée au financement des dépenses de santé dans les pays les plus pauvres. Ces initiatives sont le signe d'un effort sérieux de la communauté internationale pour renforcer le partenariat mondial pour le développement (voir aussi chap. III, sect. C ci-après).

Le *Rapport Sachs* reconnaît l'importance des politiques et institutions spécifiques de chaque pays pour le processus de développement¹⁴, redécouvrant ainsi que l'État a un rôle non négligeable à jouer dans ce processus. Dans une certaine mesure, cela implique une réorientation de l'approche orthodoxe antérieure, qui considérait que le démantèlement d'un secteur public «inefficient» était indispensable pour libérer l'activité économique privée de ses entraves. Toutefois, le *Rapport* ne propose pas de nouvelle approche pour résoudre le problème de l'insuffisance de la formation de capital et de la croissance. Comme les politiques préconisées par les réformes de la deuxième génération, il compte sur l'investissement dans la santé, l'éducation et les infrastructures de base pour atteindre les OMD. En suggérant que dans les pays où règne une pauvreté extrême il convient d'aligner le DSRP sur les OMD, il préconise à nouveau, implicitement, le même genre de politiques nationales et la même confiance envers la main invisible du marché pour guider les décisions privées en matière d'allocation des ressources et d'accumulation de capital que les politiques d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale et le Consensus de Washington révisé.

Encadré 2.2

ECONOMIC GROWTH IN THE 1990s – LEARNING FROM A DECADE OF REFORM
EXTRAITS DU RAPPORT DE LA BANQUE MONDIALE

- «Une intervention axée sur la croissance, par exemple en matière de rattrapage technologique ou d'encouragement de la prise de risque pour accélérer l'accumulation de capital, peut être nécessaire.» (10)
- «Il y a de nombreuses manières de réaliser la stabilité macroéconomique, l'ouverture et la libéralisation interne.» (12)
- «Différentes politiques peuvent avoir le même effet et une même politique peut avoir différents effets, selon le contexte.» (13)
- «Comme celui des politiques, l'effet des institutions dépend du contexte.» (13)
- «Le rôle des politiques industrielles volontaristes est encore controversé, mais il a probablement été important.» (83)
- «Les données disponibles incitent à penser que des restrictions visant les flux de capitaux à court terme peuvent avoir un rôle à jouer dans la stabilisation macroéconomique des pays en développement.» (116)

Source: Banque mondiale, *Economic Growth in the 1990s – Learning from a Decade of Reform*, Washington, DC, 2005.

En 2005 également, la Banque mondiale a publié une étude, intitulée *Economic growth in the 1990s – Learning from a Decade of Reform*, qui reconnaît un certain nombre d'erreurs et de carences de l'approche antérieure des politiques d'ajustement structurel et en tire des leçons pour la conception des stratégies de développement (encadré 2.2)¹⁵. Premièrement, elle suggère que les réformes doivent aller au-delà de la génération de gains d'efficacité pour promouvoir la croissance, car la croissance exige une transformation structurelle, une diversification de la production, une prise de risque par les producteurs, des remèdes aux défaillances de l'État et du marché et une évolution des politiques et institutions; en conséquence, une intervention axée sur la croissance, par exemple en matière de rattrapage technologique ou d'encouragement de la prise de risque pour accélérer l'accumulation, peut être nécessaire (Banque mondiale, 2005: 10, 11).

Deuxièmement, elle reconnaît qu'il n'y a pas de politiques universellement valables: «Il y a de nombreuses manières de réaliser la stabilité macroéconomique, l'ouverture et la libéralisation intérieure ... Différentes politiques peuvent avoir le même effet et une même politique peut avoir différents effets, selon le contexte» (Banque mondiale, 2005: 11, 13). Elle admet, par exemple, qu'il peut être utile, pour préserver la stabilité macroéconomique, d'envisager de restreindre les flux de capitaux, parce que, nonobstant les arguments théoriques, les effets de la libération du compte de capital sur la croissance ne sont pas concluants et elle accroît manifestement la volatilité (Banque mondiale, 2005: 17). Les auteurs de l'étude, tout en insistant sur l'importance des institutions, soulignent qu'il ne faut pas appliquer un modèle unique de développement des institutions parce que, comme celui des politiques, l'effet des institutions dépend du contexte (Banque mondiale, 2005: 13).

Troisièmement, ils considèrent que les fonctions essentielles qu'il faut assurer pour obtenir une croissance soutenue et durable sont l'accumulation de capital, l'efficacité de l'allocation, le progrès technique et le partage des bienfaits de la croissance, et que le rôle des politiques industrielles activistes, s'il est encore contesté, a probablement été important (Banque mondiale, 2005: 83, 85) dans les pays qui ont réussi leur décollage et leur rattrapage¹⁶.

L'étude *Learning from a Decade of Reform* montre qu'il y a de plus en plus de doutes au sujet de la validité du Consensus de Washington et des différents compléments qui y ont été apportés. Toutefois, il est probablement excessif de dire qu'elle constitue une révision radicale des stratégies de développement (Rodrik, 2006: 7), car le modèle fondamental reste pour l'essentiel inchangé. Les auteurs ne vont pas très loin dans leur redéfinition du rôle des politiques publiques à l'appui de l'accumulation de capital et de l'évolution technologique. Cela est sans doute dû

au fait qu'ils restent sceptiques quant à l'aptitude des gouvernements à appliquer des politiques discrétionnaires efficaces. L'expérience des années 90 les amène à dire qu'on ne peut pas supprimer totalement la marge de manœuvre des gouvernements et qu'il importe donc de trouver des moyens de faire en sorte qu'elle soit employée à bon escient (Banque mondiale, 2005: 14). Il ne fait pas de doute que l'amélioration de l'efficacité de l'action discrétionnaire des gouvernements doit faire partie de tout programme global de réforme, mais l'étude précise que cette action devrait être limitée à certains domaines comme la réglementation des services d'utilité publique, le contrôle bancaire ou la fourniture d'infrastructures et de services sociaux (Banque mondiale, 2005: 14). Elle exclut donc les mesures de soutien direct à l'accumulation de capital et les politiques sectorielles visant à promouvoir la diversification, à moderniser l'appareil de production et à favoriser l'intégration stratégique dans le système commercial international.

G. Vers une réorientation fondamentale¹⁷

Au-delà du bilan et des propositions du *Rapport Sachs* et des recommandations de l'étude *Learning from a Decade of Reform* concernant la mise en œuvre des réformes, il faudra analyser l'éventail et la nature des instruments dont disposent les pays en développement pour remédier à la faiblesse généralisée de la formation de capital privée, des gains de productivité et de la modernisation technologique. Par exemple, le *Rapport Sachs* considère que l'épargne des ménages est la principale source de financement de l'investissement, sans se demander d'où cette épargne pourrait provenir et dans quelle mesure une augmentation du taux d'épargne des ménages ferait baisser la consommation et découragerait donc l'investissement et la création d'emplois, notamment dans les secteurs qui ne travaillent pas pour l'exportation. Dans ce cadre, il est probable que l'offre d'incitations à l'autofinancement des entreprises et l'emploi productif de la rente tirée de l'exploitation des ressources naturelles seraient beaucoup plus utiles que l'épargne des ménages, qui n'est qu'une composante de l'épargne

nationale (Akyüz and Gore, 1994). La structure de la fiscalité, par exemple, peut jouer un rôle important à cet égard. Le *Rapport Sachs* considère l'impôt uniquement comme source possible des recettes budgétaires nécessaires pour financer une augmentation de l'investissement public et néglige l'influence de la fiscalité sur la structure des incitations et donc sur la propension à investir dans différentes activités productives et commerciales.

La diversité des situations des pays en développement et les données fournies à cet égard par l'étude de la Banque mondiale *Learning from a Decade of Reform* incite à penser que des politiques plus volontaristes à l'appui de l'accumulation de capital et des gains de productivité sont nécessaires pour réussir leur intégration dans les relations économiques internationales et pour obtenir une amélioration du bien-être et une hausse des revenus durables de toutes les catégories de la population.

Les réformes d'inspiration libérale menées dans la majorité des pays en développement depuis le début des années 80 n'ont pas tenu les promesses de leurs partisans. Il n'a pas été possible de conjuguer la stabilité macro-économique et le redressement des comptes extérieurs avec un taux de croissance suffisant pour réduire l'écart de revenu par rapport aux pays plus avancés, tout en réduisant la pauvreté. Cela est probablement dû en partie aux faiblesses du modèle des réalités sociales et économiques des pays en développement sur lequel repose le programme de réforme orthodoxe. Ce modèle surestime l'impact sur la croissance des gains d'efficacité résultant de l'ajustement des prix relatifs par les forces du marché. Il en va de même pour l'idée que la réduction de l'activité économique de l'État laisserait le champ libre à l'investissement privé. L'échec est probablement aussi dû en partie à l'application de politiques macroéconomiques trop déflationnistes, parce que l'épargne n'est pas aussi sensible à la hausse des taux d'intérêt qu'on le supposait et que l'investissement privé n'augmente pas en réponse à l'augmentation de l'épargne des ménages (voir aussi annexe 2 du chapitre I).

Mais l'explication réside aussi dans la réduction du nombre des instruments de politique publique dont disposent les gouvernements dans le cadre du modèle de développement des vingt-cinq dernières années. Comme nous l'avons vu dans les précédentes sections du présent chapitre, une grande partie de l'effort de réforme libéral appuyé par la communauté internationale visait à imposer des politiques qui limiteraient la marge de manœuvre des autorités nationales en matière de stratégies de croissance (Banque mondiale, 2005: 14). En effet, un des grands problèmes rencontrés par les gouvernements,

Des politiques plus volontaristes à l'appui de l'accumulation de capital et des gains de productivité sont nécessaires pour réussir leur intégration dans l'économie mondiale et pour obtenir une amélioration du bien-être et une hausse des revenus durables de toutes les catégories de la population.

Pour résoudre les problèmes des économies en développement ouvertes, il faudra élargir la marge de manœuvre des politiques nationales au-delà de ce qui a été jugé acceptable dans le cadre du Consensus de Washington.

comme l'ont montré Tinbergen (1956) et Hansen (1967), est qu'ils ne disposent pas toujours de tous les instruments voulus pour atteindre leurs objectifs parce que, sur le plan formel, il faut au moins autant d'instruments pour appliquer une politique qu'il y a d'objectifs linéairement indépendants. Cela peut empêcher de concilier plusieurs objectifs et rendre plus difficile la formulation de politiques cohérentes, même dans un pays qui n'est pas soumis à des contraintes externes.

Par exemple, la dérégulation du marché financier réduit la capacité des autorités monétaires d'agir sur les conditions de crédit par des instruments tels que le plafonnement des taux d'intérêt bancaires ou

des restrictions visant le volume et l'emploi des prêts. À mesure qu'un pays s'intègre dans l'économie mondiale en éliminant les restrictions visant les mouvements de biens et de services, de capitaux et de technologie, l'éventail des instruments qu'il peut employer diminue. Cela est dû au renforcement des influences externes sur les objectifs de politique nationale et des conflits entre les objectifs internes et externes. Par exemple, il est impossible de réguler à la fois le taux d'intérêt et le taux de change tout en préservant la liberté des mouvements de capitaux. En pareille situation, le taux de change et le taux d'intérêt sont tous deux des instruments d'intervention, mais seul un des deux peut être

employé de manière indépendante¹⁸. L'ouverture économique implique non seulement l'élimination des obstacles aux mouvements de biens et de services, de monnaie et de capitaux et de main-d'œuvre et de technologie, mais aussi des obligations et l'acceptation des règles définies par les institutions de gouvernance économique internationale,

ce qui réduit le pouvoir des autorités nationales en matière de maîtrise des variables économiques internes et d'objectifs de développement (encadré 2.3).

On définit souvent l'autonomie de la politique économique nationale par l'efficacité des instruments dont disposent les autorités pour favoriser la réalisation des objectifs nationaux¹⁹. Même dans une économie fermée cette autonomie est limitée, car la maîtrise juridique des instruments ne garantit pas la maîtrise de la réalisation des objectifs. Cette contrainte de facto est due à plusieurs facteurs. Premièrement, les relations entre tel ou tel instrument et telle ou telle variable sont souvent instables et parfois mal comprises. Deuxièmement, il peut être nécessaire de faire des arbitrages entre les différents instruments ainsi qu'entre les objectifs visés et il n'est pas toujours possible de les réaliser tous simultanément avec les instruments disponibles. Par exemple, il faut arbitrer entre le plein-emploi et la stabilité des prix, entre la croissance et la distribution des revenus ou, de manière plus générale, entre l'efficacité et l'équité. Troisièmement, les instruments ne peuvent être utilisés que dans certaines limites ou leur emploi peut être restreint en raison de décisions antérieures qui limitent la marge de manœuvre actuelle.

Par exemple, on ne peut pas abaisser les taux d'intérêt nominaux en dessous d'une certaine limite – problème rencontré par le Japon ces dernières années – et les mesures discrétionnaires de politique budgétaire peuvent être limitées par l'obligation d'assurer le service d'une dette accumulée au fil des ans (Akyüz, 2006a).

Cet écart entre la souveraineté *de jure* de la politique économique nationale et la maîtrise de facto du développement national se creuse en fonction du degré d'ouverture de l'économie, avec des conséquences similaires²⁰. La libéralisation du commerce extérieur réduit l'autonomie en affaiblissant la maîtrise de facto du développement économique national et la participation aux systèmes et institutions de gouvernance économique internationale la réduit en affaiblissant la souveraineté *de jure* en matière de politique économique nationale. Par exemple, il n'y a guère de différence entre la perte de la possibilité d'employer le droit de douane pour freiner les importations résultant des règles et

engagements de l'OMC et celle d'employer le taux de change pour faciliter l'ajustement externe en raison de la libéralisation du compte de capital.

Pour atteindre les OMD et réduire l'écart de revenu avec les pays riches, il faudra que les pays en développement obtiennent un taux de croissance beaucoup plus élevé que celui enregistré au cours des vingt-cinq dernières années. Par conséquent, il faudra accroître leur marge de manœuvre pour qu'ils puissent résoudre les problèmes liés à l'ouverture de leur économie bien au-delà de ce qui était jugé acceptable dans le cadre du Consensus de Washington. À cet effet, on peut tirer des enseignements non seulement de l'expérience des pays d'Asie de l'Est, mais aussi des pratiques et politiques qui ont permis l'essor

On peut tirer des enseignements non seulement de l'expérience des pays d'Asie de l'Est, mais aussi des pratiques et politiques qui ont permis l'essor du secteur privé dans presque tous les pays actuellement développés.

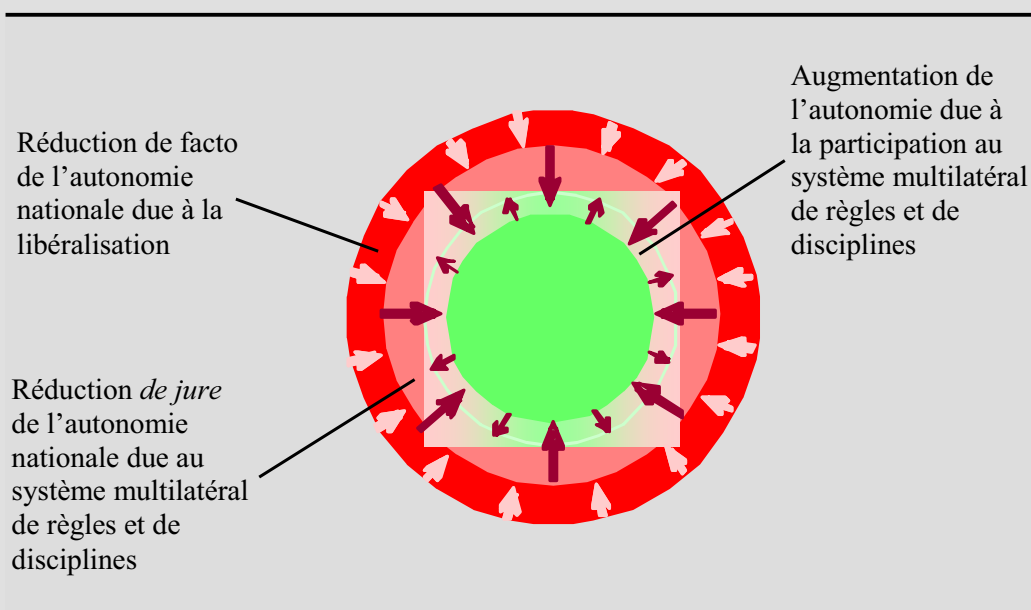
du secteur privé dans presque tous les pays actuellement développés, en particulier pour ce qui est des instruments employés et des objectifs intermédiaires visés pour soutenir un processus de croissance dynamique (voir par exemple Chang, 2002). Les clefs de ces stratégies qui ont fait leurs preuves ont été l'application de politiques

macroéconomiques favorisant l'investissement, l'emploi d'un large éventail d'instruments budgétaires et réglementaires pour appuyer l'accumulation de capital, la modernisation technologique et la transformation structurelle et l'existence d'institutions efficaces pour accompagner et coordonner les activités des secteurs privé et public.

Pendant ce temps, la mondialisation, qui est elle-même le fruit de décisions officielles, a encore progressé, mais ses effets sur le développement et la distribution des revenus, tant entre pays qu'au sein de chaque pays, dépendent de la gouvernance économique internationale et des politiques nationales. Il faut donc formuler des politiques actives d'appui au développement économique et à l'industrialisation et adapter les instruments à une stratégie d'ouverture. L'application d'une telle stratégie peut elle-même être facilitée par l'intégration dans les systèmes commerciaux et financiers mondiaux, à condition que les règles et pratiques qui régissent ces systèmes soient cohérents.

Encadré 2.3**OUVERTURE ÉCONOMIQUE ET MARGE DE MANŒUVRE NATIONALE**

L'ouverture économique implique non seulement l'élimination des obstacles aux mouvements de biens et de services, de monnaie et de capitaux et de main-d'œuvre et de technologie, mais aussi des obligations et l'acceptation des règles définies par les institutions de gouvernance économique internationale, ce qui réduit le pouvoir des autorités nationales en matière de maîtrise des variables économiques internes et d'objectifs de développement. Ces deux processus se sont souvent superposés et mutuellement renforcés. D'une part, la libéralisation des marchés a réduit le nombre d'instruments à la disposition des autorités, de la même manière que la souveraineté est encadrée par le renforcement des disciplines multilatérales. D'autre part, les règles et pratiques multilatérales ont en général affaibli l'influence des instruments de politique nationale sur les objectifs nationaux en raison de la libéralisation et de l'intégration dans le marché mondial. La figure ci-dessous schématise l'impact potentiel de l'ouverture sur l'autonomie nationale, nonobstant les effets positifs que peut avoir l'intégration commerciale.

IMPACT DE L'OUVERTURE ÉCONOMIQUE SUR L'AUTONOMIE DES POLITIQUES NATIONALES

Comme il est généralement admis qu'il est impératif de forger un partenariat mondial pour le développement pour le nouveau millénaire, il faut compléter les instruments de politique nationale par quelques instruments opérant et gérés au niveau international. Ces instruments pourraient être par exemple des dons au titre de l'APD pour

améliorer la distribution des revenus à l'échelle mondiale, une coordination internationale des politiques macroéconomiques pour gérer la demande mondiale ou une action collective sous forme de disciplines multilatérales conçues pour limiter les externalités négatives et maximiser les externalités positives dues à l'interdépendance.

Encadré 2.3 (suite)

Ce schéma montre que l'intégration dans le système économique mondial limite l'autonomie des pays en développement à deux niveaux, mais peut aussi l'accroître dans la mesure où l'autonomie des autres pays est aussi restreinte.

- i) La libéralisation des marchés et le démantèlement des obstacles aux mouvements transfrontières de biens et de services, de monnaie, de capitaux et de main-d'œuvre limite de fait l'autonomie et l'influence des instruments de politique nationale sur les objectifs macroéconomiques et de développement, comme l'indique le cercle extérieur du schéma. C'est le cas par exemple lorsque l'ouverture du compte de capital limite l'autonomie de la politique monétaire ou que la libéralisation du commerce extérieur réduit l'efficacité des mesures d'appui sectoriel en tant qu'instruments de mise en œuvre d'une politique de distribution des revenus.
- ii) Les règles, disciplines et obligations multilatérales et les engagements résultant d'accords bilatéraux réduisent la souveraineté *de jure*, comme l'indique le deuxième anneau du schéma. C'est le cas par exemple lorsque les conditions liées à l'aide des institutions multilatérales de financement réduisent l'autonomie des autorités en ce qui concerne le niveau et la structure des dépenses publiques ou que l'accession à l'OMC réduit les possibilités de protection tarifaire.
- iii) Cette perte d'autonomie peut être partiellement compensée par les gains résultant de la participation au système multilatéral de règles et de disciplines, comme l'indique le troisième anneau. Ces gains peuvent être l'impact de l'amélioration de l'accès aux marchés extérieurs sur l'efficacité des politiques nationales visant à accroître la capacité d'offre et la productivité dans certains secteurs, ou l'utilité de la surveillance multilatérale des taux de change pour adapter la politique monétaire aux objectifs nationaux. Enfin, dans l'idéal, la possibilité d'influencer d'une certaine manière le choix et la conception des règles et disciplines multilatérales peut aider à préserver, sinon à promouvoir, les intérêts nationaux.

Le degré auquel l'ouverture économique influe sur l'autonomie d'un pays donné et le degré auquel une perte d'autonomie dans un domaine peut être compensée par des gains dans d'autres domaines dépend de la nature des règles et disciplines, qui elle-même dépend beaucoup de la manière dont elles sont élaborées et adaptées à l'évolution des circonstances. Le poids relatif de ces deux influences dépend en grande partie de la situation spécifique de chaque pays. Ce schéma est, en principe, valable pour tous les pays, mais il est probable que ceux qui ont peu de pouvoir de négociation dans les processus internationaux et qui pèsent peu dans l'économie mondiale subiront une plus grande perte d'autonomie que les autres. Il y a donc pour chaque pays un «degré optimum d'ouverture» (Bhaduri, 2005), qui permet de maximiser le gain net résultant de l'intégration.

Une discipline multilatérale est une forme d'action collective par laquelle les gouvernements renoncent volontairement à une partie de leur souveraineté sur une base réciproque en assujettissant leurs politiques dans certains domaines à certaines règles, dans l'attente d'en retirer un gain net.

L'interdépendance est en fait la principale justification des disciplines multilatérales parce qu'elle crée des externalités, des retombées et des possibilités d'arbitrage. Ainsi, une crise financière peut se propager d'un pays à d'autres, même s'ils appliquent des politiques judicieuses et ont une économie fondamentalement saine. Des normes

financières laxistes ou des politiques fiscales trop libérales peuvent pousser les entreprises à émigrer au détriment des pays qui ont une réglementation plus prudente ou un impôt progressif. En pareil cas, le principal objectif des disciplines serait d'éviter les externalités négatives ou de limiter les «maux» publics mondiaux²¹. Mais la coopération et les disciplines multilatérales peuvent aussi aider à maximiser des biens publics mondiaux. Par exemple, un pays peut hésiter à libéraliser unilatéralement son commerce extérieur même s'il pense que cela lui apporterait des gains d'efficacité, par crainte des répercussions que cela pourrait avoir sur sa balance des paiements, sur la demande globale et sur l'emploi, mais collectivement les nations peuvent apaiser ces craintes en se garantissant réciproquement un meilleur accès aux marchés²². Des disciplines multilatérales pourraient aussi contribuer à accroître la stabilité du système financier international. Cela permettrait à la politique monétaire de ne plus se préoccuper de la stabilisation des flux de capitaux et du taux de change et donnerait aux autorités une plus grande marge de manœuvre pour appliquer une politique macroéconomique favorisant l'investissement intérieur et le progrès technique.

Il y a un autre argument en faveur de politiques décidées au niveau international: avec le libre-échange, la demande extérieure a une influence grandissante sur les décisions d'investissement. La croissance de la production et de l'emploi exige une expansion de la demande, tant globale qu'au niveau des secteurs qui sont le moteur d'un processus de croissance dynamique. Il ne faut pas sous-estimer l'effet de la demande intérieure pour stimuler la diversification et l'industrialisation dans un cadre macroéconomique approprié, mais dans la plupart des pays en développement, la diversification et l'industrialisation de nombreux secteurs nécessitent une forte extraversion car le marché intérieur est trop étroit pour permettre les économies d'échelle

L'application d'une stratégie extravertie peut elle-même être facilitée par l'intégration dans les systèmes commercial et financier mondiaux, à condition que les règles et pratiques qui régissent ces systèmes soient cohérents.

Il y a une asymétrie entre pays développés et pays en développement pour ce qui est du degré auquel les règles et pratiques multilatérales limitent l'autonomie des politiques nationales.

nécessaires. La nécessité de miser sur la demande extérieure est d'autant plus forte que le marché intérieur est petit et que l'économie est ouverte. Par conséquent, les politiques appliquées dans d'autres pays et la concurrence avec les producteurs étrangers ont une influence majeure sur la croissance. Des règles commerciales et financières multilatérales appropriées peuvent donc être très utiles pour amorcer et entretenir un processus de croissance dynamique dans les pays en développement, dans la mesure où elles assurent l'accès aux marchés extérieurs, limitent la concurrence déloyale et stabilisent les conditions monétaires et financières externes.

Aujourd'hui il y a deux asymétries importantes dans les dispositifs multilatéraux. Premièrement, le commerce international est organisé autour d'un système fondé sur des règles, avec des principes fondamentaux qui s'appliquent à tous les participants, mais ce n'est pas le cas des relations monétaires et financières. Cette asymétrie est d'autant plus importante que les répercussions internationales et les arbitrages provoqués par des politiques monétaires et financières introverties peuvent être beaucoup plus dommageables que celles liées au commerce et aux politiques commerciales, en particulier pour les pays en développement (voir *Rapport sur le commerce et le développement 2004*, chap. IV). Deuxièmement, il y a une asymétrie entre pays développés et pays en développement pour ce qui est du degré auquel les règles et pratiques multilatérales limitent l'autonomie des politiques nationales. Le choix des aspects des interactions économiques internationales auquel il convient d'appliquer des disciplines multilatérales et des règles et pratiques à adopter dans les domaines visés n'est pas neutre pour ce qui est de la manière dont il répond aux besoins des pays industriels et des pays en développement, même si les règles sont appliquées équitablement. Aujourd'hui les pays avancés ont plus d'influence

sur ce choix que les pays en développement²³. L'absence d'un système fondé sur des règles en matière de monnaie et de finance est un aspect de cette asymétrie, car elle permet aux pays développés qui ont beaucoup plus d'influence sur les conditions monétaires et financières mondiales d'éviter toute discipline multilatérale tout en leur donnant un grand pouvoir sur les pays plus faibles par le biais des conditions auxquelles sont soumises les prêts multilatéraux des institutions de Bretton Woods. Par ailleurs, il existe des règles qui libéralisent les mouvements de produits industriels, des capitaux et des entreprises, qui favorisent les pays développés, mais pas les mouvements de main-d'œuvre, de produits agricoles ou de technologie, ce qui apporterait plus d'avantages aux pays en développement.

Au niveau national, il faut explorer de nouveaux moyens d'aider les producteurs à s'intégrer dans le système commercial international et à devenir et rester compétitifs dans un processus dynamique. Ces instruments de politique nationale pourraient être des politiques budgétaires plus souples, comprenant par exemple des investissements publics ou des subventions du côté des dépenses et des impôts et droits de douane du côté des recettes. Toutefois, leur efficacité dépend aussi de l'influence de la politique monétaire et de la gestion du compte de capital sur l'environnement macroéconomique. D'autres types d'instruments non monétaires hétérodoxes, tels qu'une politique des revenus, pourraient délivrer les politiques monétaire et budgétaire de la tâche consistant à préserver la stabilité de l'économie, et des politiques sectorielles (qui offrent en outre d'importantes possibilités de coopération régionale) pourraient faire partie d'une stratégie de modernisation technologique.

Pour le choix des instruments de politique nationale, il faut tenir compte du fait que, dans le cadre d'un processus dynamique de transformation structurelle, les objectifs, les cibles et les instruments eux-mêmes évoluent avec le temps. Par exemple, la diversification de la production primaire est généralement suivie d'une

diversification de l'industrie manufacturière puis par le développement de services aux entreprises, même si le schéma peut différer selon les pays. Autre exemple, certaines activités économiques peuvent justifier un appui de l'État pour le démarrage, mais cet appui n'est plus justifié lorsque ces activités sont parvenues à maturité, et

il se peut qu'un jour leur déclin nécessite des mesures de protection sociale et de recyclage. En même temps, les activités prometteuses peuvent nécessiter un appui aux industries naissantes. L'intervention de l'État sous forme d'allocation du crédit pour favoriser le

développement des entreprises et la transformation structurelle peut diminuer progressivement, à mesure que la capacité d'intermédiation du système financier se renforce, ce qui peut aussi être un des objectifs d'une politique interventionniste. Il faut donc adopter une approche pragmatique visant à résoudre les problèmes à mesure qu'ils surgissent dans le processus de réalisation des objectifs nationaux. Cela exige une grande souplesse dans le processus de formulation des politiques et notamment dans le choix et l'application des instruments²⁴.

L'élargissement de la gamme des instruments au-delà de ce qui était jugé acceptable dans le modèle de développement qui a régné ces vingt-cinq dernières années permettrait non seulement de poursuivre des objectifs additionnels mais aussi d'accroître les possibilités de combinaison de différents instruments, ce qui dans de nombreux cas est déterminant pour le succès d'une stratégie. Par exemple, il est peu probable que les dépenses publiques de R-D stimulent la croissance si les résultats ne sont pas traduits en produits ou méthodes innovants, particulièrement lorsque les conditions monétaires ou financières ne sont pas propices à l'investissement. De même, des mesures favorisant des gains de productivité dans l'agriculture n'entraîneront pas d'accélération notable de la croissance et du recul de la pauvreté si les travailleurs agricoles devenus superflus ne trouvent pas de travail dans l'industrie en raison d'une surévaluation de la monnaie qui entrave l'exportation. Ces exemples illustrent un aspect clef du processus de rattrapage, à savoir la coordination des politiques macroéconomiques et

Dans un processus dynamique de transformation structurelle, les objectifs, les cibles et les instruments eux-mêmes doivent évoluer avec le temps.

structurelles qui, en établissant des liens entre les politiques sectorielles, le commerce extérieur et la croissance macroéconomique, apporte une contribution notable au dynamisme de l'économie (Bradford, 2005: 14). En outre, les capacités administratives et institutionnelles ont une influence déterminante sur l'efficacité des instruments disponibles.

Le renforcement des règles et règlements multilatéraux d'une part et l'application de politiques nationales à l'appui de l'accumulation de capital et de l'intégration stratégique dans l'économie mondiale d'autre part peuvent être difficiles à concilier, parce que la formulation de politiques au niveau international doit répondre aux intérêts d'un grand nombre de pays. Pour assurer la cohérence des politiques nationales et internationales, y compris l'établissement de règles multilatérales, il faut que la conception des différentes politiques tienne compte de leurs

incidences réciproques. Les options au niveau national seront délimitées par les politiques internationales, mais ces dernières doivent être conçues de manière à maximiser la marge de manœuvre pour l'application des instruments de politique nationale. Cela vaut en particulier pour les pays dans lesquels la croissance et le développement sont étouffés par le fait que le gouvernement ne peut pas employer les instruments essentiels pour assurer une intégration bénéfique dans les systèmes commercial et financier internationaux.

Les chapitres suivants sont consacrés à l'analyse des politiques volontaristes que les gouvernements peuvent employer afin d'encourager l'investissement et le progrès technique pour accompagner un processus dynamique de croissance et de transformation structurelle qui tire parti de la mondialisation au lieu de la subir comme une contrainte.

Notes

- 1 Il existe une abondante littérature qui explique, justifie ou critique le Consensus de Washington. Parmi les contributions récentes, on peut mentionner notamment celles de Kanbur, 1999; Naim, 2000; Rodrik, 2006; et Williamson, 2000 et 2002a.
- 2 Selon Williamson, qui a créé l'expression, le Consensus de Washington était à la fois celui de la Washington politique du Congrès et du Gouvernement et de la Washington technocratique des institutions internationales de financement, des agences à vocation économique du Gouvernement des États-Unis, du Conseil de la Réserve fédérale et des *think tanks* (Williamson, 2002b: 1). Il ajoutait que Washington elle-même, bien entendu, ne pratiquait pas toujours ce qu'elle prêchait aux étrangers. On peut dire que le Consensus était aussi celui des grandes banques internationales et de la majorité des gouvernements des pays créanciers.
- 3 Pour une analyse détaillée des liens entre accumulation de capital, croissance et transformation structurelle, voir

Rapport sur le commerce et le développement 2003, en particulier les chapitres IV et V.

- 4 Il est difficile d'établir un lien de causalité solide entre les différents éléments du programme de réforme, tels que la libéralisation du commerce extérieur, et l'évolution de la croissance et de la distribution des revenus, en raison non seulement de la complexité des interactions entre ces éléments, mais aussi des influences mutuelles entre les effets des différents aspects de la réforme et mesures de stabilisation. Au sujet des controverses concernant le lien entre commerce et croissance, voir par exemple Srinivasan and Baghwati, 1999; et Krueger 1998, d'une part, et Rodrik 1998; et Ocampo and Taylor 1998, de l'autre.
- 5 Par rapport à la notion de «destruction créatrice» comme moteur de l'économie capitaliste, cette stratégie implique que la transformation économique et structurelle doit commencer par une phase de destruction. La libéralisation du commerce extérieur était censée libérer

- des ressources productives affectées à des activités «inefficientes», et ces ressources étaient censées se redéployer spontanément dans des activités plus productives. En fait, c'est l'opposé de la théorie de Schumpeter, dans laquelle la «création» joue le rôle moteur, et c'est aussi une stratégie contraire aux enseignements qu'on peut tirer de la transformation structurelle dans le processus de rattrapage de l'Asie de l'Est.
- 6 Il existe une abondante littérature sur la contribution des politiques commerciale et industrielle et des institutions à l'essor des pays d'Asie de l'Est. Voir par exemple Akyüz, 1999; Amsden, 1989; Bradford, 1994; Chowdhury and Islam, 1993; Rodrik *et al.*, 1994; et Banque mondiale, 1993. Les enseignements qu'on peut en tirer ont aussi été analysés en détail dans plusieurs parutions du *Rapport sur le commerce et le développement*, en particulier celles de 1989, première partie, chap. V; de 1994, deuxième partie, chap. I; de 2002, chap. III; et de 2003, chap. IV et V.
- 7 Selon Rodrik, trois expériences ont contribué à attirer l'attention des réformateurs sur les institutions. La première est l'échec de la libération des prix et de la privatisation en Russie, en l'absence de l'appareil juridique, réglementaire et politique nécessaire. La deuxième est celle des réformes d'orientation libérale en Amérique latine, qui n'ont jamais donné satisfaction et ont fini par faire comprendre l'importance de la protection sociale. La troisième et la plus récente est la crise financière d'Asie, qui a montré le danger d'une libéralisation financière non précédée d'un renforcement de la réglementation (Rodrik, 1999: 3).
- 8 L'expression «réformes de la deuxième génération» désigne un ensemble de réformes dont les contours ne sont pas clairement définis mais qui comprennent, en plus des prescriptions du Consensus de Washington, les éléments suivants: amélioration du gouvernement d'entreprise, lutte contre la corruption, flexibilité du marché du travail, accession aux accords de l'OMC, adoption de codes et de normes dans le secteur financier, libéralisation prudente du compte de capital, application de régimes de taux de change extrêmes, indépendance de la banque centrale avec un objectif d'inflation, création d'un filet de protection sociale et mesure ciblées de réduction de la pauvreté.
- 9 Voir, par exemple, Stiglitz, 2002b: chap. 2; Gilbert, Powell and Vines, 1999: 616-619; Ocampo, 2001: 13-14; International Financial Institutions Advisory Commission Report, 2000: 43-62; et Kapur and Webb, 2000.
- 10 En réponse à la multiplication des critiques, le FMI a publié en 2002 de nouvelles directives (FMI, 2005) sans toutefois régler le problème fondamental de la prolifération des conditions structurelles. Voir aussi FMI/IEO, 2005.
- 11 Cela vaut en particulier pour la libéralisation du commerce extérieur qui, depuis les années 80, est un élément essentiel de la surveillance et de la conditionnalité du FMI. On considère généralement que la libéralisation unilatérale menée principalement par les pays à bas revenu dans le cadre de programmes du Fonds a mis ces pays en situation de faiblesse dans les négociations commerciales multilatérales (WTO, 2004). Un pays qui a pris des mesures unilatérales de libéralisation n'acquiert pas de droits automatiques par rapport aux autres membres de l'OMC, mais il peut se mettre en tort s'il doit prendre, dans le cadre des programmes du Fonds, des mesures non conformes aux obligations découlant des accords de l'OMC.
- 12 Les cibles sont: a) poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international; b) s'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels, et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté; c) répondre aux besoins particuliers des États enclavés et des petits États insulaires en développement; d) traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme; e) en coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes; f) en coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement; g) en coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous.
- 13 Le Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies a été créé en 2002 en tant qu'organe consultatif indépendant chargé de formuler des stratégies pour la réalisation des OMD, en particulier dans les pays ayant le plus de retard. Le *Rapport Sachs* contient une synthèse des analyses faites par les 10 groupes de travail créés dans le cadre du projet.
- 14 Le *Rapport Sachs* contient 10 recommandations pour atteindre les OMD: 1) les gouvernements des pays en développement devraient se doter de stratégies de développement reposant sur les OMD assez ambitieuses pour atteindre les cibles; 2) les stratégies de développement reposant sur les OMD devraient définir un cadre pour le renforcement de la conduite des affaires publiques, de la promotion des droits de l'homme, de la participation de la société civile et de la promotion du secteur privé; 3) les gouvernements des pays en développement devraient élaborer et appliquer des stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD à la faveur de processus transparents et inclusifs, en travaillant étroitement avec les organisations de la société civile, le secteur privé intérieur et les partenaires internationaux; 4) les donateurs internationaux devraient sélectionner une bonne dizaine de pays à réalisation accélérée des OMD pour une forte augmentation de l'APD en 2005; 5) les pays développés et les pays en développement devraient lancer ensemble un groupe de mesures produisant des gains rapides pour sauver et améliorer des millions de vies et promouvoir la croissance économique; 6) les pays en développement devraient adapter leurs stratégies nationales à ces initiatives régionales et les groupes régionaux devraient recevoir une aide directe accrue des donateurs; 7) les pays riches devraient porter leur APD de 0,25 % de leur PNB en 2003 à 0,44 % en 2006 et à 0,54 % en 2015 pour

- faciliter la réalisation des OMD, en particulier dans les pays pauvres, et l'allègement de la dette devrait être étendu et généreux; 8) les pays riches devraient ouvrir leurs marchés aux exportations des pays en développement et aider les PMA à devenir compétitifs en investissant dans les infrastructures indispensables au commerce international, notamment l'électricité, les routes et les ports; 9) les donateurs internationaux devraient mobiliser une aide à la R-D à l'échelle mondiale afin de répondre aux besoins des pays pauvres dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de la gestion de l'environnement, de l'énergie et du climat; 10) le Secrétaire général de l'ONU et le Groupe des Nations Unies pour le développement devraient renforcer la coordination, au niveau des sièges et au niveau du pays, des organismes, fonds et programmes des Nations Unies pour réaliser les OMD.
- 15 De même, dans un rapport publié en mars 2006, le Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale constate que l'appui au commerce fourni par la Banque pendant plus de deux décennies a contribué à ouvrir les marchés mais n'a pas été aussi efficace qu'on l'espérait pour stimuler les exportations et la croissance et faire reculer la pauvreté. En conséquence, il suggère que, pour aider les pays en développement à mieux tirer parti de la libéralisation du commerce international, il faut compléter les réformes par des investissements, un renforcement des institutions et des mesures propres à en atténuer les effets négatifs (Banque mondiale/IEG, 2006: communiqué de presse: www.worldbank.org/ieg/trade/docs/press_release_trade_evaluation.pdf).
 - 16 Pour une analyse des effets positifs des politiques industrielles en Asie de l'Est et une critique méthodologique des critères quantitatifs qui ne permettent pas de les mettre en évidence, voir Rodrik *et al.*, 1994; et Wade, 1996.
 - 17 La présente section est en grande partie inspirée par Akyüz, 2006b.
 - 18 Au sujet de la distinction entre les instruments potentiels et effectifs, voir Bryant, 1980: chap. 2.
 - 19 La distinction entre instruments et objectifs, élucidée pour la première fois par Tinbergen, 1952, est le fondement de la théorie de la politique économique; voir aussi Hansen, 1967; et Bryant, 1980: chap. 2.
 - 20 L'influence de l'ouverture sur l'autonomie nationale a été étudiée pour la première fois par Tinbergen, 1956; voir aussi Cooper, 1968. Au sujet de la distinction entre la maîtrise de facto du développement national et la souveraineté *de jure* de la politique économique nationale, voir Bryant, 1980: chap. 10-12.
 - 21 L'interdépendance donne aux pays la possibilité d'employer des politiques commerciales, macro-économiques, financières ou de taux de change pour atteindre certains objectifs nationaux, comme d'accélérer le développement industriel ou de créer des emplois, aux dépens des autres. Cela peut provoquer des mesures de rétorsion des pays lésés. En l'absence de disciplines et d'une coopération multilatérale, ce processus peut facilement perturber et déstabiliser les relations économiques internationales, ce qui aurait des effets négatifs sur tous les pays. En matière de politique économique, la préservation de la stabilité économique internationale en tant que bien public mondial paraît être une des raisons les plus importantes de la nécessité de disciplines multilatérales.
 - 22 L'importance croissante des externalités internationales associée à la mondialisation a conduit à élargir la notion de biens publics mondiaux et accroît l'intérêt public de leur fourniture, qui requiert souvent une action collective au niveau mondial. Sont généralement considérés comme biens publics mondiaux la sécurité internationale, la stabilité économique et financière, l'environnement mondial, le savoir, l'aide humanitaire et la santé mondiale; voir Kaul *et al.*, 1999; Phillips and Higgott, 1999; Stiglitz, 2002a; Bryant, 2003; et Kaul *et al.*, 2003.
 - 23 La nécessité de renforcer la participation et la consultation des pays en développement en matière de gouvernance économique mondiale est mentionnée dans six paragraphes du Consensus de Monterrey: par. 8, 38, 53, 57, 62, et, plus en détail, 63.
 - 24 Cela semble être le raisonnement sur lequel se fonde l'argument de Rodrik (2004: 3) selon lequel l'analyse des politiques industrielles doit être axée sur le processus et non sur les résultats, qui ne peuvent pas être connus *ex-ante*. Il faut se demander comment les acteurs privés et publics coopèrent pour résoudre les problèmes des entreprises plutôt que, par exemple, si le meilleur outil de politique industrielle est le crédit administré ou des subventions à la R-D.

Bibliographie

- Akyüz Y, ed. (1999). *East Asian Development – New Perspectives*. London, Portland, OR, Frank Cass.
- Akyüz Y (2006a). From liberalization to investment and jobs: Lost in translation. Paper prepared for the International Labour Organization, Geneva.
- Akyüz Y (2006b). Multilateral disciplines and the question of policy space. Mimeo. Forthcoming.
- Akyüz Y and Gore C (1994). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. UNCTAD Discussion Paper 91. Geneva, UNCTAD.
- Asden A (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, Oxford University Press.
- Banque mondiale (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- Banque mondiale (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. New York, Oxford University Press.
- Banque mondiale (2003). *Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative*. Operations Evaluation Department. Washington, DC.
- Banque mondiale (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC.
- Banque mondiale/IEG (2006). Assessing World Bank Support for Trade 1987-2004: An IEG Evaluation. Independent Evaluation Group. Washington, DC.
- Berg J and Taylor L (2000). External liberalization, economic performance, and social policy In: Taylor L, ed., *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- Bhaduri A (2005). Toward the optimum degree of openness. In: Gallagher K, ed., *Putting Development First. The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London, Zed Books.
- Bradford Jr CI (1994). The East Asian development experience. In: Grilli E and Salvator D, eds., *Economic Development: Handbook of Comparative Economic Policies*, 4. London, Greenwood Press.
- Bradford Jr CI (2005). Prioritizing economic growth: Enhancing macroeconomic policy choice. G-24 Discussion Paper no. 37, New York and Geneva, UNCTAD, April.
- Bryant RC (1980). *Money and Monetary Policy in Interdependent Nations*. Washington, DC, The Brookings Institution.
- Bryant RC (2003). *Turbulent Waters. Cross-Border Finance and International Governance*. Washington, DC, The Brookings Institution.
- Buira A (2003). An Analysis of IMF Conditionality. G-24 Discussion Paper no. 22. New York and Geneva, UNCTAD.
- Cairncross AK (1955). The place of capital in economic progress. In: Dupriez LH, ed., *Economic Progress*. Papers and proceedings of a round table organized by the International Economic Association. Louvain, Belgium.
- Calcagno AF (2001). Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina. In: Sader E, ed., *El ajuste estructural en América Latina*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: 75-97.
- Chang HJ (2002). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.
- Chowdhury D and Islam I (1993). *The Newly Industrializing Economies of East Asia*. London, Routledge.
- CNUCED (2000). *Les flux de capitaux et la croissance en Afrique*. Document des Nations Unies UNCTAD/GDS/MDPB/7, New York et Genève.
- CNUCED (2002). *Le développement économique en Afrique: De l'ajustement à la réduction de la pauvreté: qu'y a-t-il de nouveau?* Publication des Nations Unies, No. de vente F.02.II.D.18, New York et Genève.
- CNUCED (2005). *Manuel de statistiques de la CNUCED*. Publication des Nations Unies, No. de vente E/F.05.II.D.29, New York et Genève.
- CNUCED (diverses parutions). *Rapport sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies, New York et Genève.
- Cooper RN (1968). *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*. New York, McGraw Hill for the Council on Foreign Relations.
- Cornia GA (1999). Social funds in stabilization and adjustment programmes. *International Monetary and Financial Issues for the 1990s, XI*. United Nations publication, sales number E.99.II.D.25, New York and Geneva.
- Cornia GA, Jolly R and Stewart F (1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford, Clarendon Press.
- Eatwell J and Taylor L (2002). *International Capital Markets*. New York and Oxford, Oxford University Press.
- Feldstein H (1998). Refocusing the IMF. *Foreign Affairs*, 77 (2): 20-33, March/April.
- FMI (2005). Review of the 2002 Conditionality Guidelines – Selected Issues. March 4. Washington, DC.

- FMI/IEO (2005). Evaluation of structural conditionality in IMF-supported programs. Issues paper for an evaluation of the Independent Evaluation Office, Washington, DC, May. Available at: www.imf.org/External/NP/ieo/2005/sc/051805.pdf.
- Gilbert C, Powell A and Vines D (1999). Positioning the World Bank. *Economic Journal*, 109 (459): 598-633.
- Goldstein M (2000). IMF structural programs. Paper prepared for the NBER Conference on Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies. Woodstock, Vermont. October 19-21. Available at: www.iie.com.
- Gore C (2000). The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries. *World Development*, 28 (3): 780-804.
- Hansen B (1967). *Lectures in Economic Theory, Part II: the Theory of Economic Policy and Planning*. Lund, Sweden.
- Hayami Y (2003). From the Washington Consensus to the post-Washington Consensus: Retrospect and prospect. *Asian Development Review*, 20 (2): 40-65.
- International Financial Institution Advisory Commission Report (Meltzer Report) (2000). Washington, DC, March.
- Jespersen E (1992). External shocks, adjustment policies and economic and social performance. In: Cornia GA, van der Hoeven R and Mkandawire T, eds., *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development*. Basingstoke, United Kingdom, Macmillan.
- Kanbur R (1999). The strange case of the Washington Consensus: a brief note on John Williamson's «What should the World Bank think about the Washington Consensus?» Ithaca. July. Available at: <http://people.cornell.edu/pages/sk145>.
- Kapur D and Webb R (2000). Governance-related conditionality of the International Financial Institutions. G-24 Discussion Paper no. 6. United Nations, New York and Geneva, August.
- Kaul I et al., eds., (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York, Oxford University Press.
- Kaul I, Grunberg I and Stern MA, eds., (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York, Oxford University Press.
- Krueger AO (1998). Why trade liberalization is good for growth. *The Economic Journal*, 108 September: 1512-1522.
- Kuczynski PP and Williamson J, eds., (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, DC, Institute for International Economics.
- Lipumba N (1995). Structural adjustment policies and economic performance of African countries. *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, V. United Nations publication, sales no. E.95.II.D.3, New York and Geneva: 35-64.
- Mussa M and Savastano M (1999). *The IMF Approach to Economic Stabilization*. IMF Working Paper 99/104. Washington, DC, 13 September.
- Naim M (2000). Washington Consensus or Washington Confusion? *Foreign Policy*, 118, Spring. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Ocampo JA (2001). Recasting the international financial agenda. G-24 Discussion Paper no. 13. New York and Geneva, UNCTAD.
- Ocampo JA and Taylor L (1998). Trade liberalization in developing economies: Modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution. *The Economic Journal*, 108, (450): 1523-1546, September.
- OCDE (2006). Aid from members. Reference DAC Statistical Tables. Available at: www.oecd.org/dac/stats/dac/reftables.
- OMC (2004). Cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial: coopération de l'OMC avec le FMI et la Banque mondiale. WT/TF/COH/S/9. Genève, Organisation mondiale du commerce.
- ONU (2002). Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement. Monterrey (Mexique) 18-22 mars. Document des Nations Unies A/CONF.198/11, New York.
- ONU Projet Objectifs du Millénaire (2005). *Investir dans le développement: plan pratique de réalisation des objectifs du Millénaire (Rapport Sachs)*. Londres et Sterling, VA, Earthscan.
- Overseas Development Institute (ODI) (2001). *PRSP Institutionalization Study: Final Report*. Submitted to the Strategic Partnership for Africa, London.
- Phillips N and Higgott R (1999). Global governance and the public domain: Collective goods in a Post-Washington Consensus era. CSGR Working Paper 47/99, University of Warwick.
- Polak JJ (1991). The changing nature of IMF conditionality. Princeton Essays. *International Finance*, no. 184. Princeton, Princeton University.
- Rodrik D (1998). Globalization, Social Conflict and Economic Growth. *Journal of Development Perspectives*, 6: 87-105.
- Rodrik D (1999). Institutions of high-quality growth: What they are and how to acquire them. Paper prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms. Washington, DC, 14 October. Available at: www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms.
- Rodrik D (2004). Industrial policy for the twenty-first century. Discussion Paper no. 4767, Centre for Economic Policy Research, London. November.
- Rodrik D (2006). *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?* Paper prepared for the *Journal of Economic Literature*. Available at: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>.
- Rodrik D et al. (1994). *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Washington, DC, Overseas Development Council.
- Schadler S et al. (1993). Economic adjustment in low-income countries: experience under the Enhanced Structural Adjustment Facility. IMF Occasional Paper, no. 106. Washington, DC, June.
- Sen AK (1999). *Development as Freedom*. New York, Alfred A. Knopf.
- Srinivasan TN and Bhagwati J (1999). Outward-orientation and development: Are revisionists right? Economic Growth Center, Discussion Paper 806. New Haven, CT, Yale University, September.
- Stiglitz JE (1998). More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington consensus. The WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 January.

- Stiglitz JE (2002a). Globalization and the logic of institutional collective action: Re-examining the Bretton Woods institutions. In: Nayyar D, ed., *Governing Globalization*. New York, Oxford University Press.
- Stiglitz JE (2002b). *Globalization and its Discontents*. New York, WW Norton & Company.
- Tinbergen J (1952). *On the theory of economic policy*. Amsterdam, North Holland.
- Tinbergen J (1956). *Economic Policy: Theory and Design*. Amsterdam, North Holland.
- Wade R (1996). Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: the East Asian miracle in political perspective. *New Left Review*, 217: 3-36.
- Williamson J, ed., (1990). *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington, DC, Institute for International Economics.
- Williamson J (2000). What should the World Bank think about the Washington Consensus? *World Bank Research Observer*, 15 (2): 251-264, August.
- Williamson J (2002a). Did the Washington Consensus fail? Outline of remarks at the Center for Strategic and International Studies. Washington, DC, Institute for International Economics, 6 November.
- Williamson J (2002b). What Washington means by policy reform. Update of chapter 2 of *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington, DC, Institute for International Economics, November. Available at: www.iie.com/publications/papers/williamson1_102-2.htm.

L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT EXTÉRIEUR DU DÉVELOPPEMENT

A. Introduction

L'environnement extérieur du développement est toujours déterminé par le rythme de croissance, la conjoncture, la transformation structurelle et les décisions de politique économique des pays développés. Depuis quelques années, la forte croissance des deux pays en développement les plus peuplés du monde, la Chine et l'Inde, a ajouté une nouvelle dimension à cette interdépendance. Toutefois, même si leur dynamique exerce une influence croissante sur les autres pays en développement, ces deux grandes économies asiatiques dépendent elles-mêmes dans une grande mesure de la conjoncture et de la transformation structurelle des pays industrialisés.

Nous avons examiné en détail dans le *Rapport sur le commerce et le développement 2005* les effets de l'essor de la Chine et de l'Inde sur la mondialisation et sur les perspectives des autres pays en développement. Le degré auquel l'expansion de la production et des importations de la Chine et son effort d'exportation influenceront l'environnement extérieur des autres pays en développement durant les années à venir dépendra non seulement de la Chine elle-même, mais aussi en grande partie de la manière dont les déséquilibres mondiaux seront corrigés, comme nous l'avons vu au chapitre premier. Outre l'évolution de la demande des pays industrialisés et l'impact de la croissance de la Chine et de l'Inde,

cet environnement est aussi influencé par l'évolution structurelle dans d'autres domaines, tels que les accords commerciaux internationaux, la dette extérieure et la finance. C'est dans ces domaines que la contribution des pays développés au partenariat mondial pour le développement peut s'exprimer. Dans le présent chapitre, nous examinerons plusieurs de ces domaines, qui ont beaucoup évolué au cours des deux dernières décennies.

Il est largement admis que l'amélioration des possibilités d'exportation peut apporter une contribution notable au développement économique et à la lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi nous commencerons par examiner, à la section B, la nature et l'ampleur de l'amélioration des possibilités d'exportation offertes aux pays en développement au cours des quinze dernières années suite à la libéralisation du commerce extérieur de leurs partenaires commerciaux, à l'évolution des conditions d'accès aux marchés et des mesures non tarifaires et aux variations de la demande d'importation en fonction des revenus de leurs principaux partenaires.

Le surendettement est un des facteurs qui a inhibé l'investissement et la croissance dans de nombreux pays en développement. Reconnaisant la nature contraignante et systémique de ce problème, les institutions internationales de

financement et les donateurs bilatéraux ont lancé diverses initiatives pour y remédier, en partie par l'annulation de la dette. Nous examinerons à la section C les progrès accomplis en matière d'allègement de la dette, notamment dans le cadre de l'initiative PPTE de la Banque mondiale et du FMI, et leurs relations avec l'évolution récente de l'APD. L'APD reste un élément clef du partenariat mondial pour le développement, mais elle pèse moins que les flux de capitaux privés ou les envois de fonds des travailleurs émigrés. Ces derniers sont devenus une source de recettes en devises de plus en plus importante pour plusieurs pays en développement, dépassant largement les flux d'APD et suscitant des questions au sujet de l'impact qu'ils peuvent avoir sur le développement des pays destinataires, comme nous le verrons à la section D.

Une autre caractéristique importante de l'économie mondiale depuis quelques décennies est la croissance de l'IED et l'internationalisation de la production des sociétés transnationales qui y est liée. Les destinataires de ces flux sont un

L'environnement extérieur du développement est toujours déterminé par le rythme de croissance, la conjoncture, la transformation structurelle et les décisions de politique économique des pays développés, mais la forte croissance de la Chine et de l'Inde a ajouté une nouvelle dimension à cette interdépendance.

certain nombre de pays en développement et en transition qui s'intègrent progressivement dans des réseaux internationaux de production. Quelques-uns d'entre eux sont aussi en train de devenir une source importante d'IED à destination d'autres pays en développement. L'IED et l'internationalisation de la production ouvrent donc de nouvelles perspectives aux pays en développement

ou en transition, dont ils doivent tenir compte dans leur stratégie de développement. Toutefois, elles créent aussi de nouvelles difficultés pour les dirigeants politiques en ce qui concerne la préservation de l'équilibre entre les intérêts du secteur privé et les objectifs économiques et les priorités du développement national. Dans la section E, nous examinerons de plus près l'évolution et la structure de l'IED destiné aux pays en

développement au cours des vingt-cinq dernières années, le degré auquel l'IED peut stimuler la croissance et la transformation structurelle des pays destinataires et les effets des politiques visant à renforcer la contribution de l'IED au processus de développement. Pour terminer, nous ferons une récapitulation des conclusions.

B. Les possibilités d'exportation des pays en développement

Il est largement admis que l'amélioration des possibilités d'exportation peut apporter une contribution notable au développement économique et à la lutte contre la pauvreté. Le Consensus de Monterrey (par. 26) souligne le rôle que peut jouer le commerce international en tant que moteur du développement et affirme qu'un système commercial multilatéral universel, fondé sur des règles, ouvert, non discriminatoire et équitable, complété par une libéralisation significative du commerce extérieur, peut beaucoup stimuler le développement dans le monde et apporter des avantages à tous les pays, quel que soit leur stade de développement.

Dans la présente section, nous évaluerons l'amélioration des possibilités d'exportation offertes aux pays en développement au cours des quinze dernières années. Cette amélioration dépend de plusieurs facteurs: 1) la libéralisation du commerce extérieur de leurs partenaires commerciaux au moyen de négociations multilatérales ou d'arrangements régionaux ou de mesures unilatérales qui améliorent l'accès aux marchés; 2) la réduction des obstacles au commerce et des mesures non tarifaires; et 3) l'augmentation de la demande d'importation des partenaires commerciaux résultant de l'élévation des revenus¹.

1. Les conditions d'accès aux marchés

a) L'accès aux marchés après les accords du Cycle d'Uruguay

Malgré l'expansion des échanges entre pays en développement (*Rapport sur le commerce et le développement 2005*, chap. IV), les conditions d'accès aux marchés des pays développés continuent d'avoir une influence déterminante sur leurs possibilités d'exportation². Ce n'est que depuis le Cycle d'Uruguay que des secteurs et produits présentant un intérêt majeur pour les pays en développement, comme l'agriculture, le textile et les vêtements, sont inclus au programme des négociations commerciales multilatérales. Toutefois, les progrès en matière d'accès aux marchés pour les exportations des pays en développement sont encore modestes³. Les produits provenant essentiellement des pays en développement, tels que les produits des industries de main-d'œuvre et les produits primaires, se heurtent toujours à des obstacles importants sur les marchés des pays développés.

L'évolution des structures tarifaires mises en place depuis le Cycle d'Uruguay, entre 1994 et 2005 (tableau 3.1), montre que les produits dont l'exportation présente de l'intérêt pour les pays en développement sont ceux auxquels les pays développés appliquent les droits de douane les plus élevés⁴:

- Les droits appliqués aux produits agricoles et aux produits des industries de main-d'œuvre (textiles, vêtements, chaussures, articles de cuir et articles de voyage) sont plus élevés que les droits appliqués aux autres produits manufacturés.
- Globalement, les pays développés appliquent en moyenne des droits plus élevés aux produits provenant des pays en développement qu'à ceux provenant d'autres pays développés, ce qui signifie que leur structure tarifaire restreint les possibilités d'exportation offertes aux pays en développement. Cela vaut en particulier pour les produits des industries de main-d'œuvre.
- Entre 1994 et 2005, les pays développés ont plus réduit la moyenne pondérée de leurs droits sur les produits provenant des autres pays développés que celle des droits visant les produits provenant des pays en développement.

L'écart est particulièrement prononcé pour les produits agricoles et les produits des industries de main-d'œuvre.

- Les droits les plus élevés sont ceux qui s'appliquent aux produits des industries de main-d'œuvre. La mise en œuvre de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) s'est traduite par une élimination progressive du contingentement de ces produits, les contingents étant totalement supprimés depuis le 1^{er} janvier 2005⁵. Mais l'ATV n'a pas eu d'influence sur les droits de douane qui, pour les textiles et les vêtements, restent beaucoup plus élevés que la moyenne des droits appliqués aux autres produits manufacturés exportés par les pays en développement.

La moyenne des droits ne révèle pas le degré de protection effective contre les exportations des pays en développement. Les pays développés appliquent souvent aux produits dont l'exportation présente un intérêt particulier pour les pays en développement des droits spécifiques, des crêtes tarifaires et des droits progressifs. Dans le cas des droits spécifiques (droits d'un montant fixe par quantité), couramment employés dans le secteur agricole, le degré de protection augmente lorsque les cours internationaux baissent. Ce type de droit offre une protection plus forte contre les exportations à bas prix des pays en développement. En outre, la proportion de droits spécifiques tend à augmenter avec le degré d'ouverture. Plus de 30 % des lignes tarifaires concernant des produits agricoles des pays de la «Quad»⁶ contiennent des droits autres que *ad valorem* (Aksoy, 2005).

Les crêtes tarifaires⁷ visent principalement des produits agricoles et des produits des industries de main-d'œuvre. Entre 1994 et 2005, le nombre de crêtes tarifaires appliquées par les pays développés aux exportations des pays en développement a augmenté de plus de 13 % et le droit le plus élevé est passé de 800 % à 1 235 %. Les crêtes tarifaires appliquées aux produits agricoles exportés par les pays en développement vers les pays développés ont plus que doublé durant cette période, représentant 29 % du total des crêtes tarifaires en 2005. Le nombre de crêtes tarifaires visant des produits des industries de main-d'œuvre qui, en 2005, représentait près de 90 % du total des crêtes tarifaires appliquées aux produits manufacturés, a augmenté de 10,5 % entre 1994 et 2005 (base de données *TRAINS* de la CNUCED).

Tableau 3.1

**TAUX DE DROIT EFFECTIVEMENT APPLIQUÉS DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS ET
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT PAR GRAND GROUPE DE PRODUITS, 1994 ET 2005**

(En pourcentage)

	Région exportatrice											
	Moyenne simple						Moyenne pondérée					
	1994		2005		Pourcentage de variation		1994		2005		Pourcentage de variation	
	Pays développés	Pays en développement	Pays développés	Pays en développement	Pays développés	Pays en développement	Pays développés	Pays en développement	Pays développés	Pays en développement	Pays développés	Pays en développement
<i>Ensemble des produits</i>												
Pays développés	5,43	5,73	2,54	3,80	-53,2	-33,7	3,32	4,47	1,29	2,12	-61,1	-52,6
Pays en développement	18,83	19,96	9,14	9,87	-51,5	-50,6	13,15	14,71	5,85	4,88	-55,5	-66,8
<i>Produits agricoles</i>												
Pays développés	5,09	3,11	5,19	3,02	2,0	-2,9	4,88	2,83	2,98	2,48	-38,9	-12,4
Pays en développement	19,92	18,98	15,55	11,59	-21,9	-38,9	11,20	14,04	12,62	12,12	12,7	-13,7
<i>Produits manufacturés</i>												
Pays développés	5,49	6,21	2,28	3,94	-58,5	-36,6	3,25	5,18	1,14	2,39	-64,9	-53,9
Pays en développement	18,76	20,13	8,52	9,68	-54,6	-51,9	13,65	16,83	5,13	4,38	-62,4	-74,0
Produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre												
Pays développés	9,35	11,59	4,94	8,44	-47,2	-27,2	8,90	11,19	4,33	9,32	-51,3	-16,7
Pays en développement	26,07	26,74	11,95	13,86	-54,2	-48,2	23,55	31,96	6,92	7,33	-70,6	-77,1
Autres pays manufacturés												
Pays développés	4,56	3,81	1,64	2,13	-64,0	-44,1	2,98	2,83	1,03	0,88	-65,4	-68,9
Pays en développement	17,85	18,47	8,06	8,60	-54,8	-53,4	13,36	14,31	5,10	4,03	-61,8	-71,8

Source: CNUCED, base de données TRAINS et World Integrated Trade Solution (WITS).

Note: Sur la base de l'année la plus proche pour laquelle on dispose de données tarifaires.

Les exportations des pays en développement sont aussi entravées par la progressivité des droits appliqués par les pays développés⁸ à de nombreux produits alimentaires transformés. D'après Elamin et Khaira (2003), la progressivité des droits est plus prononcée sur les produits tels que les viandes, le sucre, les fruits, le café, le cacao et les cuirs et peaux, dont l'exportation intéresse bon nombre des pays en développement les plus pauvres.

Les pays développés protègent aussi leur agriculture par des mesures de soutien internes et des subventions à l'exportation. La réduction de ces formes de protection dans les pays de l'OCDE a été limitée, mais il y a eu une certaine évolution vers le découplage de l'aide par rapport à la production. D'après l'OCDE (2005), le niveau du soutien aux producteurs agricoles de l'OCDE reste élevé et stable depuis le milieu des années 90. En proportion des recettes nettes des exploitants agricoles, le soutien à la production est tombé de 37 % en moyenne en 1986-1988 à 30 % en moyenne en 1995-1997 et n'a guère varié depuis. Le total du soutien à l'agriculture a diminué en termes relatifs, passant de 2,3 % du PIB en 1986-1998⁹ à 1,2 % du PIB en 2002-2004. En termes absolus, l'estimation du soutien total est passée de 305 milliards de dollars en moyenne en 1986-1988 à 378 milliards de dollars en 2004, et l'estimation du soutien à la production est passée de 243 milliards à 279 milliards de dollars.

L'influence des trois formes de protection contre l'importation de produits agricoles diffère et les conditions d'accès aux marchés sont de loin les plus importantes¹⁰. Normalement, le soutien interne et les subventions à l'exportation faussent moins le commerce que les mesures appliquées à la frontière. Toutefois, le soutien interne fausse beaucoup le commerce de certains produits tels que le sucre et le coton. Les subventions à l'exportation sont modiques comparées aux soutiens internes qui faussent le commerce (Hufbauer and Schott, 2006)¹¹. Par conséquent, même une réduction très forte de ces subventions, qui sont la forme de protection qui fausse le moins le commerce, pourrait ne pas avoir d'effets majeurs sur les possibilités d'exportation des pays en développement¹².

Pour conclure, on peut dire que si les progrès de l'accès aux marchés des pays développés ont quelque peu amélioré les possibilités d'exportation des pays en développement, le système commercial multilatéral reste biaisé à leur détriment.

b) Accès aux marchés dans le cadre d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux

En dehors du système commercial multilatéral, les pays en développement peuvent améliorer leurs possibilités d'exportation en concluant des accords commerciaux régionaux (ACR) et des accords préférentiels non réciproques avec des pays développés. Le nombre d'ACR et la proportion du commerce mondial qui se fait dans leur cadre ont beaucoup augmenté ces dernières années¹³. Le principal instrument employé par les pays développés pour accorder un accès préférentiel non réciproque aux pays en développement était le Système généralisé de préférence (SGP), dans le cadre duquel

Les conditions d'accès aux marchés des pays développés se sont quelque peu améliorées, mais elles restent biaisées au détriment des pays en développement.

certaines produits provenant de pays en développement bénéficient de taux de droit moins élevés que le taux NPF. Les PMA bénéficient d'un traitement spécial et préférentiel pour une gamme de produits plus large, avec des taux de droit encore moins élevés. Le schéma SGP de l'UE a été révisé et simplifié en 2005; il y a maintenant trois régimes: le régime général dont le champ d'application a été élargi, un nouveau régime «SGP plus» pour les pays particulièrement vulnérables ayant des besoins spéciaux de développement et ayant ratifié diverses conventions internationales sur le développement durable et la gouvernance, et le régime «Tout sauf les armes». Certains régimes préférentiels privilégient tels ou tels pays. Par exemple, l'initiative «Tout sauf les armes», adoptée par l'UE en 2001, accorde aux PMA un accès en franchise de droit et de contingent pour tous les produits sauf les armes et munitions. En 2000, les États-Unis ont adopté une loi sur la croissance et le développement de l'Afrique (AGOA) qui a modifié le schéma SGP de base en faveur de certains pays d'Afrique subsaharienne, élargissant considérablement la gamme des produits admis en franchise de droit, notamment pour ce qui est des textiles et vêtements.

On pensait que les préférences accroîtraient les recettes d'exportation et faciliteraient la diversification des pays bénéficiaires, mais les données montrent que les pays en développement, et en particulier les plus pauvres d'entre eux, n'ont pas pu les exploiter pleinement. Les PMA n'utilisent pas l'intégralité des préférences dont ils jouissent et une proportion notable de leurs exportations ne bénéficie pas des préférences. Par exemple, en 2003, les produits des PMA qui bénéficiaient de préférences ont fourni environ 33 % du total des recettes en devises de ces pays (CNUCED, 2005a). En outre, l'utilisation effective des préférences est très concentrée par pays et par produit (CNUCED, 2003). Par exemple, en 2005, le pétrole représentait plus de 92 % des produits importés par les États-Unis dans le cadre de l'AGOA et du SPG¹⁴.

La sous-utilisation des préférences et le fait qu'elles n'apportent que des avantages limités sont dus à l'incertitude des schémas, à des règles d'origine restrictives, à un champ d'application limité et à des contraintes du côté de l'offre. En outre, de nombreux produits dont l'exportation présente un intérêt majeur pour les pays en développement sont considérés comme sensibles et sont donc exclus des schémas préférentiels. Ainsi, le schéma SGP des États-Unis ne concerne qu'environ 50 % des lignes tarifaires et exclut notamment les textiles, les montres, les chaussures, les sacs à main, les bagages, l'acier, le verre et les équipements électroniques (Amiti and Romalis, 2006). Dans le cadre de l'initiative «Tout sauf les armes», il y a des exceptions temporaires pour le riz, le sucre et les bananes, mais les restrictions doivent être progressivement éliminées entre 2006 (pour les bananes) et 2009 (pour le riz et le sucre).

Outre les accords préférentiels non réciproques, pour les pays en développement qui ne bénéficient pas des schémas préférentiels, certains accords de libre-échange (ALE) offrent de meilleures conditions d'accès aux marchés que les accords multilatéraux. Toutefois, dans de nombreux cas, la réciprocité de ces accords implique des concessions de la part des pays en développement allant au-delà de leurs obligations multilatérales; en d'autres termes, ils ne bénéficient pas de la réciprocité moins que totale prévue par les accords multilatéraux ni du caractère non réciproque des

régimes préférentiels tels que le SGP, l'initiative «Tout sauf les armes» et l'AGOA. De plus, bon nombre d'accords bilatéraux ne concernent pas seulement le commerce de marchandises, mais aussi le commerce des services, l'investissement et la concurrence, thèmes que les pays développés ont cherché à introduire dans le programme des négociations multilatérales avec un succès limité¹⁵.

c) Nouvelles possibilités d'exportation pouvant résulter de la libéralisation multilatérale

On évalue souvent les avantages résultant d'une libéralisation au niveau mondial au moyen de modèles d'équilibre général calculables. Ces modèles mesurent les gains de bien-être¹⁶ qui résultent des gains d'efficacité et des effets de la libéralisation sur les termes de l'échange. Leurs résultats dépendent beaucoup de postulats plutôt restrictifs¹⁷ et doivent donc être interprétés avec prudence. Les simulations ne peuvent donner

qu'une idée générale et non des projections précises des effets de la libéralisation sur différents secteurs et les différentes régions du monde. En outre, ils conduisent souvent à penser à tort que l'écart entre deux états d'équilibre correspond à une variation d'un état à l'autre (Akyüz, 2005).

Les modèles d'équilibre général calculables ont été beaucoup employés pour estimer les avantages qui résulteraient des négociations du Cycle d'Uruguay, mais les avantages effectifs ont été bien inférieurs aux estimations (Panagariya, 1999). Cela a contribué à accroître le scepticisme des pays en développement au sujet des gains qu'ils pourraient tirer de négociations commerciales multilatérales. Ces dernières années, plusieurs études ont aussi employé de tels modèles pour estimer les gains potentiels des négociations du Cycle de Doha¹⁸. Dans une récente étude de la Banque mondiale, Anderson, Martin et van der Mensbrugghe (2005)¹⁹ obtiennent des estimations nettement moins élevées des gains globaux résultant de la libéralisation que les simulations antérieures faites par la Banque mondiale et publiées juste après le lancement du Cycle de Doha (Banque mondiale, 2002). Les données de 2001 donnent une image beaucoup plus fidèle de la situation actuelle de l'économie mondiale²⁰. La part des pays en développement dans les gains résultant de la libéralisation est

L'augmentation des exportations et des revenus attendus du Cycle de Doha est modeste et concentrée dans quelques pays.

moins élevée que dans les estimations antérieures (van der Mensbrugghe, 2005: fig. 1)²¹.

Anderson, Martin et van der Mensbrugghe (2005: 385) concluent que la libéralisation du commerce de marchandises, et en particulier de produits agricoles, dans le cadre du scénario le plus probable du Cycle de Doha²², pourrait apporter des gains importants, en particulier aux pays en développement (par rapport à leur part dans l'économie mondiale), mais une analyse plus détaillée de ces gains relativise ce progrès. Le montant total de 96 milliards de dollars de gains devant résulter des négociations de Doha en 2015 ne représente, par habitant, que 3,13 dollars par an, soit moins de 1 cent par jour pour les habitants des pays en développement (Ackerman, 2005). De même, l'augmentation du PIB dans les pays en développement ne serait que de 0,16 %.

Les gains de bien-être sont très concentrés dans une poignée de pays en développement. Sur la base du scénario probable de Doha, six pays (Argentine, Brésil, Chine, Inde, Indonésie et Thaïlande) recevraient 73,3 % du total des gains des pays en développement. À lui seul, le Brésil en recevrait 22,4 %. D'autres pays, comme le Bangladesh, le Mexique et le Viet Nam, ont plus à perdre qu'à gagner.

Par secteur d'activité économique, c'est la réforme de l'agriculture qui apporterait la majeure partie des gains potentiels résultant de la libéralisation multilatérale complète (63 %). En outre, une analyse plus fine montre que presque tous les gains de bien-être résultant de la libéralisation du commerce des produits agricoles seraient dus à la réduction des obstacles au commerce. Les deux autres volets de la négociation (élimination des soutiens internes et des subventions à l'exportation) n'apporteraient que des gains mineurs. La libéralisation du commerce agricole des pays développés pourrait même nuire à certains pays en développement, en particulier ceux qui sont importateurs de produits alimentaires, car elle risque d'entraîner une hausse du prix de ces produits.

Pour ce qui est des effets sur le commerce, d'après les estimations d'Anderson, Martin et van der Mensbrugghe (2005), en 2015 le total des exportations des pays en développement devrait avoir augmenté de 78 milliards de dollars, ce qui représente environ 37 % de l'augmentation totale

des exportations estimée à l'échelle mondiale. Par secteur, 55 % de l'augmentation totale proviendraient des exportations des produits manufacturés (hors textiles et vêtements), 26 % des exportations de produits agricoles et alimentaires et 19 % des exportations de textiles et de vêtements. Dans les pays en développement, ce sont les exportations de produits agricoles et alimentaires qui contribueraient le plus à l'expansion des exportations (53 %). Les exportations de textiles et vêtements représenteraient 32 % de l'augmentation des exportations des pays en développement et les autres produits manufacturés seulement 15 %. En revanche, dans le cas des pays développés, les exportations de produits manufacturés hors textiles et vêtements représenteraient plus de 77 % de l'augmentation des exportations.

La progression estimative du total des exportations des pays en développement est imputable essentiellement à une poignée de pays, en particulier la Chine pour les produits manufacturés et le Brésil pour les produits agricoles. La simulation de Polaski (2006: 42-43) montre que la libéralisation fondée sur le cadre exposé dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong en décembre 2005 aurait pour effet d'accroître les exportations de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre et d'équipements électroniques de la plupart des pays en développement d'Asie de l'Est et du Sud, qui importeraient davantage d'intrants manufacturés et de produits à forte intensité de capital. Dans le cas du Brésil et de l'Argentine, un déclin général des exportations des produits manufacturés serait compensé par l'expansion des exportations de produits agricoles et alimentaires. Toutefois, plusieurs des pays en développement les plus pauvres subiraient une baisse globale de leurs exportations, notamment en ce qui concerne les produits des industries de main-d'œuvre et les produits alimentaires transformés.

Fernández de Córdoba et Vanzetti (à paraître) montrent que tous les scénarios plausibles pour la libéralisation de l'accès aux marchés des produits non agricoles à l'issue des négociations du Cycle de Doha provoqueront d'importantes pressions sur l'emploi et des pertes de production dans différentes branches d'activité. Par exemple, d'après leur simulation, l'application d'une formule «suisse» ambitieuse ferait diminuer de 36 % la production d'automobiles de l'Asie du Sud hormis l'Inde et de 14 % la production d'appareils

électroniques de ces pays; au Mexique, la production de textiles baisserait de 15 % et la production de vêtements de 20 %; enfin, en Inde, la production de la métallurgie des métaux non ferreux diminuerait de 25 %. Le coût de l'ajustement rendu nécessaire par la libéralisation des échanges et par le fait que la distribution des gains est inégale a été admis, ce qui a suscité l'initiative «Aide pour le commerce», qui accroîtra l'aide internationale liée au commerce mise à la disposition des pays en développement (FMI et Banque mondiale, 2005).

Ces chiffres ne sont pas des projections précises de l'augmentation des possibilités d'exportation des pays en développement, mais il peut être utile de les comparer aux projections d'autres variables extérieures, telles que les flux d'APD et les envois de fonds des travailleurs émigrés. D'après Anderson, Martin et van der Mensbrugge (2005), d'ici à 2015 le scénario de Doha entraînerait une augmentation de 78 milliards de dollars des exportations annuelles totales des pays en développement et de 62 milliards de dollars de leurs exportations vers les pays développés. À titre de comparaison, on peut s'attendre à ce que les flux d'APD augmentent d'environ 50 milliards de dollars d'ici à 2010 grâce aux nouveaux engagements pris par les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (OCDE, 2006: tableau 2) et, selon des estimations récentes de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2005), les envois de fonds des travailleurs devraient augmenter de 100 milliards de dollars entre 2005 et 2015²³. Par comparaison, les gains d'exportation qui résulteraient du Cycle de Doha seraient donc relativement modestes²⁴.

2. Les mesures non tarifaires (MNT)

Ces dernières années, la réduction des droits de douane s'est accompagnée d'une prolifération de mesures non tarifaires, en particulier sous la forme de mesures techniques²⁵. Les mesures techniques sont des règlements ou normes qui peuvent être

obligatoires ou facultatifs et qui peuvent être appliquées par l'État ou par le secteur privé. En principe, elles sont censées aider à atteindre un objectif légitime tel que la sécurité des personnes, la protection de la santé ou la protection de l'environnement²⁶. Toutefois, il y a des problèmes lorsque leur but réel va au-delà des objectifs légitimes. Certains pays peuvent y recourir de manière abusive en tant qu'instrument de politique commerciale, si bien qu'elles se transforment en mesures protectionnistes déguisées qui restreignent les importations de manière déloyale et avantagent les producteurs nationaux au détriment des producteurs étrangers.

Il est difficile de quantifier les obstacles non tarifaires et en particulier leurs effets sur le commerce, car il est difficile de les définir et de les détecter. On peut employer plusieurs méthodes, dont aucune ne semble entièrement satisfaisante²⁷. On peut se faire une idée de la prolifération de ces mesures à partir de la base de données *TRAINS* de la CNUCED, en comptant le nombre de lignes tarifaires visées par chaque type de mesures non tarifaires et en calculant la distribution pour tous les pays pour lesquels des données étaient disponibles à la fin de 1994 et en 2004. Sur cette période, l'utilisation d'obstacles techniques a presque doublé, le pourcentage passant de 31,9 % à 58,5 %. D'après les données les plus récentes, l'utilisation de mesures techniques et de mesures quantitatives associées à des mesures techniques (mesures autres que principales) est passée de 55,3 % à 84,8 %, tandis que l'utilisation de toutes les autres mesures (mesures principales) est tombée de 44,7 % à 15,2 % (CNUCED, 2005b). Dix ans après la conclusion du Cycle d'Uruguay, le nombre de prescriptions officielles de certification a été multiplié par sept (CNUCED, 2006a).

Le nombre d'obstacles techniques au commerce (OTC) et de mesures sanitaires et phytosanitaires (mesures SPS) qui ont été notifiés à l'OMC depuis 1995 est un autre indicateur de la prolifération des mesures techniques. Comme le montre la figure 3.1, le nombre d'OTC notifiés a légèrement

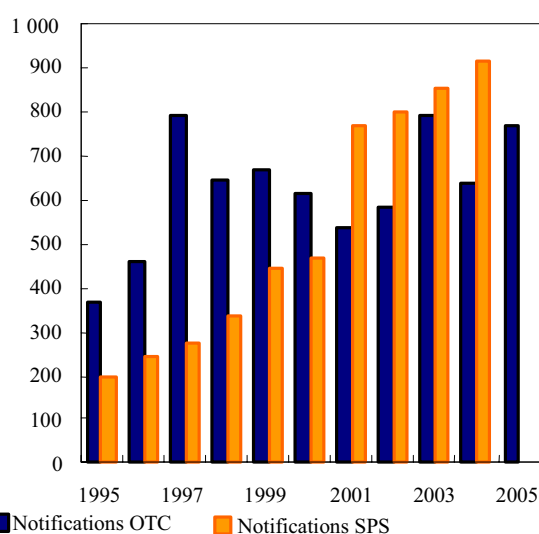
La réduction des droits de douane de ces dernières années s'est accompagnée d'une prolifération de mesures non tarifaires.

Au cours des vingt-cinq dernières années, les mesures antidumping sont devenues l'obstacle au commerce international le plus répandu.

augmenté, mais pas autant que celui des mesures SPS. La majorité des mesures non tarifaires notifiées par les pays en développement au cours des négociations sur l'accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA) du Cycle de Doha sont des OTC. Additionnées aux mesures SPS notifiées, elles représentent plus de 55 % de toutes les notifications (Flies and Lejarraga, 2005). Le nombre de différends concernant les mesures SPS ou des OTC peut aussi être considéré comme un indicateur de l'utilisation de mesures techniques en tant qu'obstacles au commerce. Toutefois, comme les pays en développement n'ont pas toujours les capacités nécessaires pour contester ces mesures, ce nombre peut sous-estimer la situation réelle. S'il est relativement facile de se faire une idée de la fréquence de l'emploi de mesures techniques, il est difficile de quantifier leurs effets de restriction du commerce²⁸. En général, cela exige une analyse au cas par cas²⁹. D'après les enquêtes auprès des entreprises, qui sont une autre méthode employée pour estimer l'importance des mesures non tarifaires, les mesures techniques sont parmi les mesures non tarifaires les plus souvent signalées et sont considérées comme un obstacle majeur à l'exportation³⁰.

Figure 3.1

NOTIFICATIONS OTC ET SPS FAITES À L'OMC DEPUIS 1995



Source: OMC, 2006; et Pay, 2005.

Au cours des vingt-cinq dernières années, les mesures antidumping sont devenues l'obstacle au commerce international le plus répandu. Cette évolution risque d'éroder la prévisibilité et l'application non discriminatoire des politiques commerciales obtenues grâce à plusieurs cycles de négociations commerciales multilatérales. Le nombre d'enquêtes antidumping a énormément augmenté dans les années 90, et les pays qui sont à l'origine de ces enquêtes ainsi que les pays visés ne sont plus du tout les mêmes qu'au début³¹. Le nombre d'enquêtes antidumping ouvertes par année a plus que doublé entre la fin des années 80 et le début des années 90, culminant à 364 en 2001 avant de retomber à 191 en 2005³². Jusqu'au début des années 90, les mesures antidumping étaient employées principalement par des pays développés. Les utilisateurs dits traditionnels (Australie, Canada, UE et États-Unis) étaient à l'origine de plus de 80 % du nombre total des enquêtes ouvertes. Toutefois, ces dernières années, l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, l'Inde, le Mexique, la République de Corée et la Turquie, qui font partie des «nouveaux utilisateurs», ont ouvert un grand nombre d'enquêtes et leur part est d'aujourd'hui 50 à 60 % du total, contre pratiquement zéro au début des années 80.

Parallèlement, le nombre de pays visés par des accusations de dumping a aussi augmenté. Les pays d'Asie sont aujourd'hui les plus visés, leur part dans le total étant passée d'environ 30 % à la fin des années 80 à plus de 70 % en 2005. La Chine est devenue le pays qui fait l'objet du plus grand nombre d'enquêtes antidumping, avec quelque 30 % du total en 2005.

La majeure partie des enquêtes (près de la moitié du total entre 1995 et 2005) concerne les métaux communs et les produits chimiques. Les autres produits pour lesquels il y a un grand nombre d'enquêtes antidumping sont les matières plastiques et le caoutchouc, les machines, les équipements électroniques et électriques, les textiles et la pâte et le papier.

Les exportateurs des pays en développement sont particulièrement vulnérables, car ils sont souvent des nouveaux venus sur le marché international et sont donc plus exposés à l'incertitude et à l'imprévisibilité des relations commerciales internationales que les exportateurs établis de longue date. En outre, ils n'ont pas les compétences et l'équipement technique ni les

capacités financières nécessaires pour défendre efficacement leurs intérêts dans une procédure antidumping.

3. La croissance de la demande d'importation des partenaires commerciaux des pays en développement

En raison de la mondialisation, les possibilités d'exportation d'un pays en développement dépendent beaucoup de la santé économique de ses partenaires commerciaux. Les facteurs les plus importants sont la proportion des exportations destinées à des pays dynamiques et le poids économique, la propension à importer et le taux de croissance du revenu de ses partenaires commerciaux.

Pour déterminer quels sont les pays en développement les mieux placés pour tirer parti de la demande d'importation de leurs partenaires commerciaux, il faut commencer par analyser la composition des exportations. Les coefficients de pondération peuvent ensuite être employés pour calculer la variation de la moyenne pondérée des possibilités d'exportation de chaque pays en développement due à la conjoncture de ses partenaires commerciaux. Nous avons fait cette pondération des exportations (c'est-à-dire la part de chaque partenaire commercial dans le total des exportations d'un pays en développement) pour trois périodes quinquennales successives entre 1990 et 2004, sur la base d'un échantillon de 91 pays en développement exportateurs qui étaient à l'origine de 99,7 % du total des exportations des pays en développement sur la période 2000-2004, ce qui met en évidence plusieurs faits intéressants.

Premièrement, les exportations de la plupart des pays en développement sont très concentrées. La part de leurs cinq premiers partenaires commerciaux dans le total de leurs exportations était en moyenne de 66,9 % sur la période 1990-2004. Cette concentration est restée à peu près constante sur cette période: 67,7 % sur 1990-1994, 65,8 % sur 1995-1999 et 67,2 % sur 2000-2004³³. Toutefois, ces moyennes masquent des écarts importants. Les cinq premières destinations absorbaient quelque 95 % du total des exportations de plusieurs pays (au cours des dix dernières années ces pays sont en particulier le Mexique, mais aussi le Brunéi Darussalam, la République dominicaine,

la République démocratique du Congo et l'Iraq), mais seulement 40 % environ du total des exportations des autres pays (Bahreïn, Liban, Inde, République-Unie de Tanzanie, Viet Nam et Zambie). Ce qui est peut-être encore plus important, c'est que plusieurs pays en développement étaient très dépendants d'un seul importateur durant la période 2002-2004 (tableau 3.2). Le Mexique est le premier de ces pays, puisque les États-Unis absorbent près de 90 % de ses exportations. Bon nombre de pays en développement proches des États-Unis sont aussi très tributaires de ce marché. Toutefois, il ne faut pas oublier que ces chiffres, ainsi que ceux qui suivent, sont calculés à partir des statistiques d'exportation en valeur brute. Cela signifie qu'ils sont gonflés pour les pays dont les produits d'exportation contiennent une forte proportion d'intrants importés, par exemple du fait de leur intégration dans les réseaux de production internationaux³⁴. Bon nombre des pays mentionnés dans le tableau 3.2 jouissent d'un accès préférentiel sur le marché des États-Unis, notamment dans le cadre de contrats de sous-traitance.

Tableau 3.2

PAYS EN DÉVELOPPEMENT DONT LA DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES EXPORTATIONS VERS UN SEUL MARCHÉ EST LA PLUS FORTE, 2000-2004

<i>Exportateur</i>	<i>Importateur</i>	<i>Part de marché du pays de destination (En pourcentage)</i>
Mexique	États-Unis	88,9
République dominicaine	États-Unis	80,1
Trinité-et-Tobago	États-Unis	67,7
Soudan	Chine	67,4
Nicaragua	États-Unis	66,8
El Salvador	États-Unis	65,9
Mozambique	Pays-Bas	64,6
Venezuela	États-Unis	63,8
Gabon	États-Unis	59,1
Cambodge	États-Unis	55,9

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base de FMI, *Direction of Trade Statistics*, octobre 2005.

Deuxièmement, en regardant quel est le premier débouché des pays en développement de façon générale, on peut faire plusieurs constats intéressants (tableau 3.3). Le premier, qui n'est pas étonnant, est que les poids lourds de l'économie mondiale viennent en tête. Cela vaut tant pour les pays développés que pour les pays en développement qui sont la première destination des exportations d'autres pays en développement. Toutefois, l'importance du Japon et, plus encore, celle des grands pays développés d'Europe, a diminué au cours des dix dernières années (ce qui est dû à la faiblesse de leur croissance durant la période examinée)³⁵, alors que celle des États-Unis et des pays en développement en forte croissance (surtout la Chine mais aussi l'Inde) en tant que partenaires commerciaux des pays en développement a augmenté³⁶. Le deuxième est que la dominance déjà considérable des États-Unis en tant que première destination des exportations des pays en développement au milieu des années 90 a encore

Les possibilités d'exportation d'un pays dépendent beaucoup de la santé économique de ses partenaires commerciaux.

augmenté ces dernières années et ce pays est aujourd'hui le premier marché extérieur de près de la moitié des pays en développement de notre échantillon. Comme nous l'avons déjà indiqué, la proximité géographique est un facteur déterminant, ce qui pourrait expliquer pourquoi la majorité des pays en développement dont le principal débouché à l'exportation est le marché des États-Unis sont des pays d'Amérique latine. Le nombre de pays de cette région pour lesquels les États-Unis sont le premier partenaire à l'exportation n'a guère varié.

En outre, les États-Unis sont restés le principal débouché des grands pays africains exportateurs de pétrole (Angola, Gabon et Nigéria) sur toute la période 1990-2004. Entre 1994 et 1999, ils ont temporairement pris plus d'importance pour plusieurs pays d'Asie (Cambodge, Iraq, Myanmar et Népal). De plus, en 2004 les États-Unis étaient devenus le principal partenaire à l'exportation de plusieurs autres exportateurs de pétrole africains (Algérie et Guinée équatoriale)³⁷.

Tableau 3.3

**PRINCIPAUX MARCHÉS D'EXPORTATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT
ET NOMBRE DE PAYS EN DÉVELOPPEMENT POUR LESQUELS
ILS SONT LE PREMIER MARCHÉ**

1994		1999		2004	
États-Unis	33	États-Unis	40	États-Unis	40
Japon	11	Japon	9	Chine	9
France	7	France	5	Japon	8
Italie	5	Italie	5	France	3
Brésil	4	Brésil	3	Inde	3
Allemagne	4	Chine	3	Italie	3
Royaume-Uni	3	Inde	3	Pays-Bas	3
Australie	2	Royaume-Uni	3	Brésil	2
Belgique et Luxembourg	2	Australie	2	Afrique du Sud	2
Chine	2	Chine (province de Taiwan)	2	Thaïlande	2
Fédération de Russie	2	Allemagne	2		
Arabie saoudite	2	Arabie saoudite	2		
Espagne	2	Afrique du Sud	2		
Thaïlande	2	Espagne	2		

Source: Voir tableau 3.2.

Note: Sur la base de tous les pays en développement dont la moyenne cumulée des exportations moyennes représentait 99,7 % du total des exportations des pays en développement sur la période 2000-2004 et pour lesquels on dispose de données complètes (90 pays en 1994 et 91 en 1999 et 2004). Le tableau ne donne que les pays qui étaient le principal marché d'exportation d'au moins deux pays en développement pour l'année considérée.

Plusieurs facteurs déterminent le genre d'influence que la situation économique des partenaires commerciaux a sur les possibilités d'exportation d'un pays. Un premier groupe de ces facteurs sont ceux qui déterminent si deux pays sont complémentaires. Il s'agit de la distance géographique (qui a une forte influence sur les coûts de transaction), de la concordance entre la composition des exportations d'un des pays et la composition des importations de l'autre, et de la compétitivité de l'exportateur par rapport aux autres pays qui exportent la même gamme de produits, qui ont une grande influence sur la pondération géographique des exportations dont nous avons parlé plus haut. Un deuxième groupe de facteurs détermine l'effet des variations que la situation économique d'un partenaire commercial a sur les possibilités d'exportation d'un pays. Ces facteurs sont le poids économique du partenaire (c'est-à-dire sa part dans le total du revenu mondial)³⁸, les variations de son activité économique (mesurées par le taux de croissance de son revenu global en dollars constants) et son ratio importations/PIB, qui traduit sa propension à importer et l'élasticité-prix de ses importations.

Compte tenu de ces deux groupes de facteurs, le tableau 3.4 indique quels sont les 15 pays en développement dont les possibilités d'exportation ont évolué le plus favorablement et les 15 dont les possibilités d'exportation ont évolué le moins favorablement en réponse aux variations de la situation économique mondiale sur la période 1990-2004. Il convient de noter trois choses. Premièrement, seuls une poignée de pays en développement figurent dans le tableau pour les trois sous-périodes. Les principaux bénéficiaires sont les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud proches des États-Unis, ainsi que l'Angola, le Gabon et Macao (Chine). Ceux qui ont été le moins favorisés sont quatre pays d'Afrique³⁹ ainsi que Cuba, le Liban et le Paraguay. Deuxièmement, dans chacune des trois périodes quinquennales, plus de la moitié des principaux bénéficiaires étaient des pays proches des États-Unis et l'autre moitié étaient des petits pays exportant principalement des hydrocarbures ou des vêtements. Les pays les plus défavorisés sont souvent ceux dont le principal partenaire commercial est un petit pays voisin (Liban et Syrie, Ouganda et Kenya) ou dont le principal produit d'exportation est un produit primaire dont le prix a été déprimé sur une longue période (coton pour le Ghana, le Mali et le Togo, café pour l'Ouganda, cuivre pour la Zambie et sucre pour Cuba). La

récente hausse des prix des produits primaires a beaucoup amélioré les possibilités d'exportation de certains pays en développement. Enfin, pour les 15 principaux bénéficiaires des trois sous-périodes, les États-Unis étaient le premier débouché à l'exportation, sauf dans le cas du Népal, dont le premier partenaire durant la période 1990-1994 a été l'Allemagne. Les 15 pays en développement qui ont été les moins favorisés ont un large éventail de partenaires commerciaux et leur premier marché d'exportation a souvent changé.

Cette première estimation de l'évolution des possibilités d'exportation des pays en développement récapitulés au tableau 3.4 est très influencée par le poids économique de leurs principaux partenaires commerciaux. Un deuxième indicateur, qui ne tient pas compte du poids économique et de la propension à l'importation et se fonde uniquement sur les parts de marché à l'exportation et le taux de croissance global des marchés extérieurs pour estimer l'influence du revenu mondial, donne une importance nettement plus grande à certains pays en développement, en particulier la Chine, mais aussi quelques autres tels que la Malaisie, la Thaïlande et la province chinoise de Taiwan, en tant que partenaires commerciaux qui améliorent rapidement les possibilités d'exportation. Cela vaut en particulier pour la période 2000-2004, durant laquelle le principal marché d'exportation de neuf des dix pays en développement dont les possibilités d'exportation ont le plus augmenté sur la base de cette mesure était un pays en développement, ce pays étant dans six cas sur neuf la Chine, comme on peut le voir au tableau 3.5⁴⁰. Cela confirme l'importance croissante de la Chine en tant que destination des exportations des pays en développement, que nous avons étudiée en détail dans le *Rapport sur le commerce et le développement 2005*.

Ce tableau montre aussi que les pays dont le principal débouché à l'exportation sont les États-Unis exportent peu vers d'autres pays. Cela est certainement bénéfique dans la mesure où leur principal partenaire commercial est la première économie mondiale et connaît une forte croissance, mais cela accroît aussi le risque de retournement en cas de faiblesse conjoncturelle aux États-Unis. Ce risque s'est manifesté durant la crise financière asiatique, dont l'un des principaux mécanismes de contagion a été le commerce international (*Rapport sur le commerce et le développement 2004*) et il est aussi reflété par la sensibilité du PIB du Mexique aux variations de la demande d'importation des États-Unis (voir, par exemple, EIU, 2005a).

Tableau 3.4

**PAYS EN DÉVELOPPEMENT DONT LES POSSIBILITÉS D'EXPORTATION
LIÉES À LA CROISSANCE DE LA DEMANDE D'IMPORTATION MONDIALE
ONT LE PLUS ET LE MOINS AUGMENTÉ, 1990-2004**

1990-1994	1995-1999	2000-2004
<i>Liste des 15 pays en développement dont les possibilités d'exportation ont le plus augmenté</i>		
Mexique	Mexique	Mexique
Angola	République dominicaine	République dominicaine
Honduras	Angola	Cambodge
République dominicaine	Gabon	El Salvador
Venezuela	Honduras	Venezuela
Costa Rica	Venezuela	Gabon
Trinité-et-Tobago	Chine, Macao	Chine, Macao
Équateur	Jamaïque	Guatemala
Népal	Guatemala	Angola
Congo	Bangladesh	Trinité-et-Tobago
Panama	Sri Lanka	Honduras
Philippines	Nicaragua	Iraq
Nigéria	Philippines	Panama
Gabon	Colombie	Colombie
Chine, Macao	Trinité-et-Tobago	Nicaragua
<i>Liste des 15 pays en développement dont les possibilités d'exportation ont le moins augmenté</i>		
Jordanie	Jordanie	Togo
Iraq	Bénin	Paraguay
Bénin	Togo	Bénin
Liban	Paraguay	Sénégal
Mali	Sénégal	Ouganda
Cuba	Liban	Liban
Togo	Cuba	Mozambique
Paraguay	Mali	Cuba
Cambodge	Yémen	Zambie
Mongolie	Soudan	Mali
Kenya	Kenya	Yémen
Myanmar	Rép. pop. dém. de Corée	Rép. pop. dém. de Corée
Zambie	Mozambique	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Bahreïn	Uruguay	Iran (République islamique de)
Sénégal	République arabe syrienne	République-Unie de Tanzanie

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base de FMI, *Direction of Trade Statistics*, octobre 2005; base de données COMTRADE de l'ONU; et *Manuel de statistiques* de la CNUCED, diverses parutions.

Note: Calculs sur la base d'un échantillon de 94 pays en développement dont la moyenne cumulée des exportations en 2000-2004 représentait 99,7 % du total des exportations des pays en développement; en raison des lacunes des données relatives à la pondération des exportations de certains de ces pays, l'échantillon est limité à 90 pays pour les périodes 1990-1994 et 1995-1999 et à 91 pays pour la période 2000-2004. Le classement est fait en fonction de l'ampleur de la variation des possibilités d'exportation.

Tableau 3.5

**AUGMENTATION DES EXPORTATIONS DUE À L'AUGMENTATION
DES POSSIBILITÉS D'EXPORTATION LIÉES À LA CROISSANCE
DE LA DEMANDE D'IMPORTATION MONDIALE, 2000-2004**

Exportateur	Destination offrant la plus grande amélioration des possibilités d'exportation, 2004		Exportations		Pour mémoire: Pouvoir d'achat des exportations, 2004 (Indice: 2000 = 100)
	Destination	Part de marché	Variation annuelle moyenne 2000-2004 (En pourcentage)	Valeur totale 2004 (En millions de dollars)	
Première variante^a					
Mexique	États-Unis	88,4	3,0	189 083	109
Rép. dominicaine	États-Unis	80,1	8,9	1 299	121
Cambodge	États-Unis	55,9	14,5	2 415	..
El Salvador	États-Unis	65,9	2,4	1 474	99
Venezuela	États-Unis	63,8	2,0	36 200	92
Gabon	États-Unis	59,7	11,4	3 970	151
Chine, Macao	États-Unis	49,9	-2,1	2 160	..
Guatemala	États-Unis	53,6	1,8	2 938	98
Angola	États-Unis	38,0	16,6	13 550	157
Trinité-et-Tobago	États-Unis	67,7	5,6	5 103	..
Pour mémoire:					
Moyenne		62,3	6,4	25 819	118
Deuxième variante^b					
Mongolie	Chine	47,8	9,3	770	..
Soudan	Chine	67,4	20,7	3 778	194
Hong Kong (Chine)	Chine	44,1	6,9	259 314	135
Yémen	Thaïlande	33,9	6,3	5 109	112
Rép. dém. du Congo	Prov. chinoise de Taiwan	27,8	7,3	3 115	115
Oman	Chine	29,5	3,9	13 342	125
Rép. pop. dém. de Corée	Chine	41,8	8,9	1 035	..
Cuba	Pays-Bas	22,8	-0,8	1 730	..
Mali	Chine	32,7	18,2	1 123	145 ^c
Myanmar	Thaïlande	41,4	12,6	2 921	156
Pour mémoire:					
Moyenne		38,9	9,3	29 224	140
Moyenne hors Hong Kong (Chine)		38,3	9,6	3 658	140

Source: Voir tableau 3.4.

Note: Voir tableau 3.4. Le classement est fondé sur l'ampleur de l'amélioration des possibilités d'exportation.

a Ampleur de l'amélioration des possibilités d'exportation mesurée par la part de marché à l'exportation, multipliée par l'indice composite du marché d'exportation (poids économique * propension à importer * croissance du PIB).

b Ampleur de l'amélioration des possibilités d'exportation mesurée par la part de marché à l'exportation, multipliée par le taux de croissance du PIB du marché d'exportation.

c 2003.

Le tableau 3.5 montre aussi que le taux de croissance des exportations des pays en développement qui ont été les principaux bénéficiaires de l'amélioration des possibilités d'exportation due aux variations de la demande d'importation mondiale est en général nettement plus élevé que celui des autres pays. Toutefois, la valeur totale des exportations est beaucoup plus élevée dans le cas des pays classés aux premiers rangs sur la base du premier indicateur (poids économique du principal partenaire commercial). Cela est probablement dû au fait que la composition des importations des pays qui ont connu une très forte croissance ces dernières années, en particulier la Chine, est très différente de celle des importations des principales économies mondiales, et notamment des États-Unis. C'est pourquoi l'essor des pays d'Asie commence à avoir une grande influence sur les possibilités d'exportation des pays en développement.

L'importance croissante des pays en développement d'Asie en tant que destination des exportations mondiales est aussi probablement la principale raison du dynamisme des exportations de produits traditionnels des pays en développement au cours des dernières années. Entre 2000 et 2003, dernière année pour laquelle on dispose de données complètes, la valeur des exportations de nombreux produits manufacturés à forte intensité de technologie, et en particulier des produits électroniques de la «nouvelle économie», a continué de croître à un taux nettement supérieur à la moyenne globale. Il en va de même pour la valeur des exportations d'un nombre croissant de produits primaires et de produits manufacturés à faible ou moyenne intensité de technologie (tableau 3.6). Même si une grande partie du dynamisme des exportations de produits primaires des pays en développement (notamment pour diverses céréales et pour

l'argent) au cours de ces dernières années est due au fait que le niveau initial est très bas, la valeur des exportations des produits primaires les plus importants pour les pays en développement (cacao, caoutchouc et huiles végétales) a très rapidement progressé. Entre 2000 et 2003, dans la catégorie des produits manufacturés à faible et moyenne intensité de technologie, les produits dont les exportations ont crû le plus vite sont le fer et l'acier, les équipements de transport et les machines.

Pour résumer, l'évolution de la demande d'importation des principaux partenaires commerciaux des pays en développement a eu une influence notable sur leurs possibilités d'exportation. La structure de cette demande additionnelle a aussi une grande influence sur la composition par produit des exportations les plus dynamiques des pays en développement depuis 1995. Cela implique qu'il n'y a

L'essor des pays d'Asie commence à avoir une grande influence sur les possibilités d'exportation des pays en développement.

qu'un lien faible entre les variations des conditions d'accès aux marchés offertes aux pays en développement et leurs possibilités d'exportation. Néanmoins, les données semblent indiquer que même une légère amélioration de l'accès aux marchés peut entraîner une amélioration durable des possibilités d'exportation. La croissance de la demande des principaux partenaires commerciaux des pays en développement peut accroître considérablement leurs possibilités d'exportation, mais elle est aussi très liée à la conjoncture et n'est donc pas nécessairement durable. Pour les pays en développement, le défi est de traduire cette amélioration des possibilités d'exportation en une croissance plus dynamique de leurs exportations. À cet effet, ils devront améliorer les conditions de l'offre, particulièrement en réalisant des gains de productivité rapides et en modernisant leurs technologies, comme nous le verrons au chapitre V ci-dessous.

Tableau 3.6

**PRODUITS D'EXPORTATION LES PLUS DYNAMIQUES
DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, PAR CATÉGORIE, 1995-2003**

(Nombre de produits)

	1995-2000		2000-2003		<i>Pour mémoire:</i> 1995-2003	
	<i>Croissance supérieure à la moyenne</i>	<i>Croissance inférieure à la moyenne</i>	<i>Croissance supérieure à la moyenne</i>	<i>Croissance inférieure à la moyenne</i>	<i>Croissance supérieure à la moyenne</i>	<i>Croissance inférieure à la moyenne</i>
Produits primaires	20	71	47	44	19	72
Produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre et de ressources	10	25	12	23	9	26
Produits manufacturés à faible intensité de technologie	6	15	18	3	7	14
Produits manufacturés à intensité de technologie moyenne	18	18	27	9	25	11
Produits manufacturés à forte intensité de technologie	20	23	31	12	27	16

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED sur la base de COMTRADE; et estimations de la CNUCED.

Note: Pour la composition des catégories de produits, voir le *Rapport sur le commerce et le développement 2002* (87-92). Le dynamisme d'un produit donné est mesuré par le taux de croissance de la valeur de ses exportations rapporté à la moyenne pour l'ensemble des produits.

C. Allègement de la dette et aide publique au développement

Le financement par la dette extérieure est considéré comme un moyen important de mobilisation de ressources pour l'investissement public et privé dans les pays en développement. Ce financement, qu'il provienne du marché des capitaux ou de sources officielles, leur permet d'importer davantage d'intrants que s'ils devaient compter uniquement sur leurs recettes d'exportation. Lorsque le financement extérieur officiel prend la forme de dons, il ne crée aucune obligation future de remboursement et il convient de l'employer à des fins sociales et humanitaires. En revanche, l'emprunt extérieur crée des obligations de remboursement futur, et la capacité des pays en développement emprunteurs d'assurer le service de leur dette selon le calendrier prévu est au cœur de l'analyse de la viabilité de la dette, question à

laquelle on s'intéresse de plus en plus depuis quelques années.

En principe, l'emploi productif de la dette extérieure devrait accroître les capacités de service de la dette dans la mesure où il génère un supplément de revenus et accroît le montant des devises disponibles, soit par l'augmentation des recettes d'exportation, soit par la réduction des importations. Toutefois, l'histoire des trente dernières années montre qu'outre des politiques intérieures mal avisées, des chocs exogènes, tels qu'une détérioration des termes de l'échange, une hausse des taux d'intérêt ou une catastrophe naturelle, peuvent compromettre le service de la dette. Avec l'accumulation rapide de dettes durant les années 70 et 80, les opérations de restructuration

et de rééchelonnement se sont multipliées et le diagnostic du problème de l'endettement des pays en développement a commencé à évoluer: alors que traditionnellement on considérait que c'était uniquement un problème de liquidité, aujourd'hui on pense que dans de nombreux pays le problème était structurel.

Dans la présente section, nous examinerons brièvement les progrès considérables faits ces dernières années par la communauté internationale en ce qui concerne le règlement du problème de la dette des pays les plus pauvres, qui sont essentiellement ou uniquement endettés envers des créanciers officiels. Nous examinerons aussi quelques aspects du problème d'endettement des pays à revenu moyen-inférieur qui ont des engagements envers des créanciers privés, pour lesquels la recherche de solutions satisfaisantes n'a guère avancé.

1. Le cadre de l'allègement de la dette officielle

Le rééchelonnement de la dette bilatérale officielle se fait sous l'égide du Club de Paris, groupe informel de créanciers qui coordonne les accords conclus avec les pays débiteurs pour remédier aux difficultés du service de la dette. Le nombre de rééchelonnements menés dans ce cadre a beaucoup augmenté, parmi les pays les plus pauvres, entre 1976 et 1988, période durant laquelle 24 des pays qui ont ensuite été classés dans la catégorie des pays pauvres très endettés (PPTE) ont bénéficié de 77 rééchelonnements: 10 à des conditions sur mesure et 67 aux conditions ordinaires⁴¹. Ces rééchelonnements ont repoussé les échéances, entraînant une augmentation de l'encours de la dette (FMI, 1999).

L'évolution des conditions accordées par les créanciers du Club de Paris depuis la fin des années 70 montre que ceux-ci se sont rendus compte que les rééchelonnements répétés n'étaient pas une solution au problème d'endettement des pays en développement (tableau 3.7). Le tournant s'est produit en 1988, avec l'adoption des conditions de Toronto qui ont, pour la première fois, introduit un allègement de la dette des pays pauvres. En vertu de ces conditions, les pays satisfaisant certains

critères ont pu obtenir une réduction de 33 % de l'encours de leur dette. Entre 1988 et 1991, 19 pays (aujourd'hui considérés comme PPTE) ont bénéficié de 27 rééchelonnements aux conditions de Toronto. Les conditions de Houston, adoptées en 1990, ne prévoyaient aucune réduction de l'encours de la dette. Elles étaient conçues pour traiter le problème des pays à revenu intermédiaire et ont aussi été appliquées dans quelques cas à des pays aujourd'hui considérés comme PPTE.

Des chocs exogènes peuvent compromettre le service de la dette.

Il est vite devenu évident que ces nouvelles mesures étaient insuffisantes pour empêcher une augmentation continue de l'encours d'une dette déjà excessive. C'est pourquoi à la fin de 1991 les conditions de Toronto ont été

remplacées par les conditions de Londres, portant à 50 % l'allègement de la dette des pays admissibles. Malgré cela, 22 autres pays aujourd'hui considérés comme PPTE ont fait l'objet de 24 opérations de rééchelonnement aux conditions de Londres durant les trois années suivantes. À l'évidence, la fréquence des rééchelonnements ne baisse pas. L'effort de désendettement a été encore accru en 1994 avec l'adoption des conditions de Naples, portant à 67 % la proportion de l'allègement de la dette.

Tandis que les créanciers officiels réduisaient l'encours de la dette bilatérale des pays les plus pauvres, il n'y avait pas de mécanisme pour enrayer le gonflement de leur dette multilatérale, dont la part dans leur dette extérieure totale continuait d'augmenter. On a vite compris que le processus de rééchelonnement à répétition ne réglait pas le problème du surendettement et qu'il faudrait une approche plus globale.

C'est pourquoi en 1996, au Sommet du G-7 à Lyon, a été proposée l'initiative de réduction de la dette des PPTE. Cette initiative était conçue pour coordonner les efforts des créanciers concernés en assurant une participation large et équitable. Elle représentait une avancée majeure vers un traitement global du problème d'endettement des pays les plus pauvres, dans la mesure où elle visait à trouver une solution durable en ramenant l'encours de la dette à un niveau supportable. Une des principales innovations était l'inclusion de la dette

Tableau 3.7

CONDITIONS ET RÉÉCHELONNEMENTS DU CLUB DE PARIS

	Conditions du Club de Paris	Réduction de la dette ^a (En pourcentage)	Nombre de rééchelonnements		Nombre de pays débiteurs ayant fait l'objet d'un rééchelonnement	
			Total	PPTE	Total	PPTE
1956-2006	Conditions traditionnelles (pas de concession)	–	169	68	58	27
	1976-1982	–	27	20	15	10
	1983-1990	–	101	47	43	23
Sept. 1990-2006	Conditions de Houston	–	34	5	20	5
Oct. 1988-juin 1991	Conditions de Toronto	33	28	27	20	19
Déc. 1991-déc. 1994	Conditions de Londres	50	26	24	23	22
Janv. 1995-2006	Conditions de Naples					
	Janv. 1995-sept. 1999	50	6	5	4	3
	Janv. 1995-2006	67	44	40	31	28
Déc. 1996-nov. 1999	Conditions de Lyon	80	7	7	5	5
Nov. 1999-2006	Conditions de Cologne	90	42	42	28	28

Source: Estimations de la CNUCED fondées sur la ventilation par année des accords déjà conclus par les créanciers du Club de Paris (www.clubdeparis.org).

Note: Les données relatives aux PPTE concernent les pays définis comme tels dans le cadre de l'initiative PPTE, y compris ceux dont l'endettement pouvait devenir supportable après un rééchelonnement aux conditions traditionnelles (Angola, Kenya, Viet Nam et Yémen); elles n'incluent pas les nouveaux pays retenus au titre de la clause d'extinction élargie.

a La réduction de la dette peut s'appliquer soit au service de la dette, soit à son encours.

multilatérale dans l'effort international de désendettement. En outre, l'initiative portait à 90 %, aux conditions de Cologne, la valeur actuelle nette de l'allègement de l'encours accordé par les créanciers du Club de Paris. Ses architectes prévoient qu'un traitement simultané de la dette bilatérale et multilatérale officielle, débouchant sur une importante réduction de l'encours, éviterait aux PPTE de devoir recourir à des opérations de rééchelonnement à répétition.

La justification de l'initiative PPTE était que le surendettement avait un impact négatif sur la croissance et l'investissement du fait que les lourdes obligations de service de la dette limitaient la marge de manœuvre budgétaire et les possibilités d'investissement public; en outre, ces obligations sapient la confiance des investisseurs nationaux et étrangers et accroissaient donc le coût des emprunts⁴². Cela est dû au fait que les créanciers exigent en général un rendement

marginal plus élevé lorsque les capacités futures de remboursement d'un pays sont très incertaines. Le coût élevé de l'emprunt décourage aussi l'investissement public, ce qui a des répercussions sur l'investissement privé et la croissance. En outre, comme les gouvernements doivent réduire les dépenses d'investissement et les dépenses sociales pour assurer le service de la dette, un surendettement important peut empêcher un pays de réaliser les OMD. Les obligations liées au service de la dette peuvent créer des contraintes budgétaires qui faussent l'utilisation des ressources et limitent la capacité des autorités de formuler une stratégie nationale de développement (Moss and Chiang, 2003: 9). C'est pourquoi un des principes fondamentaux de l'initiative PPTE était que les ressources publiques libérées grâce à la réduction du service de la dette devaient être employées pour accroître les dépenses sociales visant à réduire la pauvreté.

Dix ans après le début de sa mise en œuvre, l'initiative PPTE n'a pas donné tous les résultats qu'on en attendait. Un des principaux obstacles à la résolution du problème d'endettement actuel des PPTE, de manière à limiter le risque de nouvelle crise de la dette, est que les créanciers non membres du Club de Paris ne participent guère à l'allègement de la dette et que certains créanciers privés qui refusent toute annulation de dette recourent aux tribunaux. En outre, certains créanciers ne suivent pas le principe de la Banque mondiale consistant à accorder aux pays ayant bénéficié du désendettement PPTE des crédits assortis de conditions très favorables ou des dons, si bien que ces pays risquent d'avoir de nouveau les mêmes difficultés de service de la dette quelques années plus tard. Le processus que doivent suivre les pays pour bénéficier de l'initiative est long, lent et complexe, ce qui surcharge leurs administrations déjà faibles. Au troisième trimestre de 1999, seuls sept des PPTE admissibles avaient atteint le point de décision, c'est-à-dire l'étape du processus à laquelle la communauté internationale s'engage à fournir une aide additionnelle au-delà du désendettement traditionnel pour aider le pays à atteindre le seuil de viabilité de la dette défini dans le cadre de l'initiative. L'initiative PPTE a été élargie à la fin de 1999⁴³ et, à la fin de 2000, 22 pays avaient atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée.

Malgré ces efforts, la mise en œuvre de l'initiative a toujours rencontré des problèmes de financement, ce qui rendait impossible un règlement rapide des problèmes d'endettement des PPTE. Globalement, les PPTE ont fait des progrès en ce qui concerne plusieurs indicateurs d'endettement, tels que les ratios service de la dette/exportations et service de la dette/recettes publiques, mais plusieurs pays qui ont atteint le point d'achèvement ont toujours une dette supérieure au seuil de viabilité. D'après les estimations de la Banque mondiale, fondées sur les ratios de VAN de la dette 2003 de 13 pays pour lesquels on dispose de données, ces ratios se sont détériorés dans 11 pays et, dans 8 d'entre eux, ils dépassent le seuil de viabilité. En outre, on s'attend à ce qu'un tiers des pays ayant atteint le

point d'achèvement – Burkina Faso, Éthiopie, Guyana, Nicaragua, Ouganda et Rwanda – dépassent le seuil de viabilité quelques années après l'achèvement (Banque mondiale, 2006a: 18-19).

Faisant un nouvel effort pour résoudre le problème d'endettement des pays les plus pauvres, les membres du G-8 ont annoncé, en juillet 2005, une initiative multilatérale de réduction de la dette, qui offre aux pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE l'annulation de 100 % des créances détenues par les institutions multilatérales de financement⁴⁴. Le but de cette proposition du G-8 est de compléter le processus d'allègement de la dette des PPTE en libérant des ressources additionnelles pour appuyer les efforts faits par ces pays afin d'atteindre les OMD. On estime que cette nouvelle initiative ramènera le ratio VAN de la dette/exportations de 140 % à quelque 52 % (FMI et Banque mondiale, 2005b). L'annulation de la dette multilatérale de ces pays devrait réduire considérablement leur endettement et faciliter la réalisation de leurs objectifs de développement.

2. Ampleur et impact de l'initiative PPTE

Il n'est pas simple d'estimer le montant de l'allègement de la dette accordé aux pays pauvres dans le cadre de l'initiative PPTE et son impact. L'allègement de la dette peut prendre la forme d'une restructuration de la dette assortie de conditions de faveur – qui laisse le montant nominal de la dette inchangé – ou de diverses formes d'annulation de créances, qui ont des incidences différentes sur les obligations futures de service de la dette (Chauvin and Kraay, 2005: 7-8). Pour une valeur nominale donnée de la dette annulée, il y a une structure de paiement d'intérêt et de remboursement de principal qui détermine dans quelle mesure cet allègement nominal réduira les paiements futurs, et l'impact de l'annulation d'un montant donné de dette assortie de conditions de faveur sur ces paiements futurs est très différent de l'impact de l'annulation d'un montant égal de dette aux conditions ordinaires.

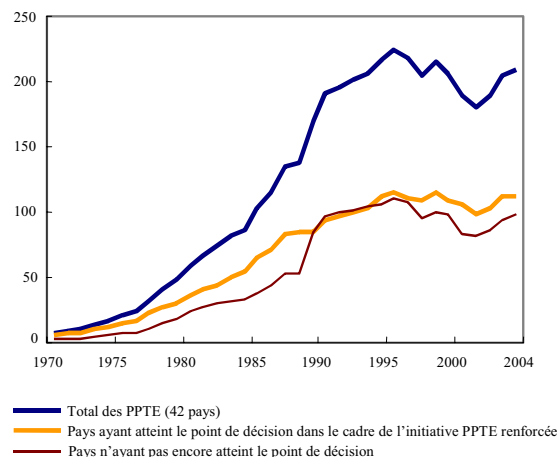
En 2004, l'encours nominal de la dette des PPTE qui avaient commencé à bénéficier d'un allègement de leur dette après avoir atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée était à peu près le même qu'en 1996, année de lancement de l'initiative (fig. 3.2). Toutefois, le rythme d'accumulation de la dette a diminué et est même devenu négatif entre 1998 et 2001, avant de remonter à partir de 2002. Cela pourrait amener à conclure que l'initiative renforcée n'a pas résolu le problème du surendettement des pays qui avaient atteint le point de décision (voir liste dans le tableau 3.A1 de l'annexe). Toutefois, il importe de souligner que les conditions des nouveaux engagements de prêt aux pays qui avaient atteint le point de décision avant la fin de 2004 se sont régulièrement améliorées. Cette évolution concerne à la fois le taux d'intérêt moyen, la durée moyenne des prêts et la proportion de l'élément don dans les nouveaux engagements (fig. 3.3). Les améliorations sont plus prononcées que celles accordées aux pays qui ont été retenus comme admissibles pour bénéficier de l'initiative PPTE renforcée. Pour ces pays, l'échéance moyenne des nouveaux engagements est beaucoup plus rapprochée et l'élément don est moins élevé.

Le tableau 3.8 récapitule quelques-uns des indicateurs de la dette des 27 PPTE qui avaient atteint le point de décision avant la fin de 2004, pour trois années: 1995, année précédant le lancement de l'initiative PPTE, 2000, année de lancement de l'initiative PPTE renforcée et 2004, dernière année pour laquelle on dispose de données. Ces indicateurs permettent de déceler plusieurs tendances. Premièrement, le ratio dette totale/RNB a régulièrement diminué et l'encours nominal de la dette a diminué jusqu'en 2001, après quoi il a recommencé à augmenter. Deuxièmement, le poids du service de la dette de l'ensemble des pays a diminué, tant en dollars courants qu'en proportion de leurs exportations de biens et de services. Toutefois, cette amélioration est aussi due en grande partie à l'expansion considérable des exportations de certains PPTE résultant de la vigueur de la demande de produits primaires. Troisièmement, la composition de la dette totale a évolué, avec un accroissement de la proportion de dette multilatérale et de dette assortie de conditions de faveur et une baisse de la proportion de dette à court terme.

Figure 3.2

DETTE EXTÉRIÈRE TOTALE DES PPTE, 1970-2004

(En milliards de dollars)



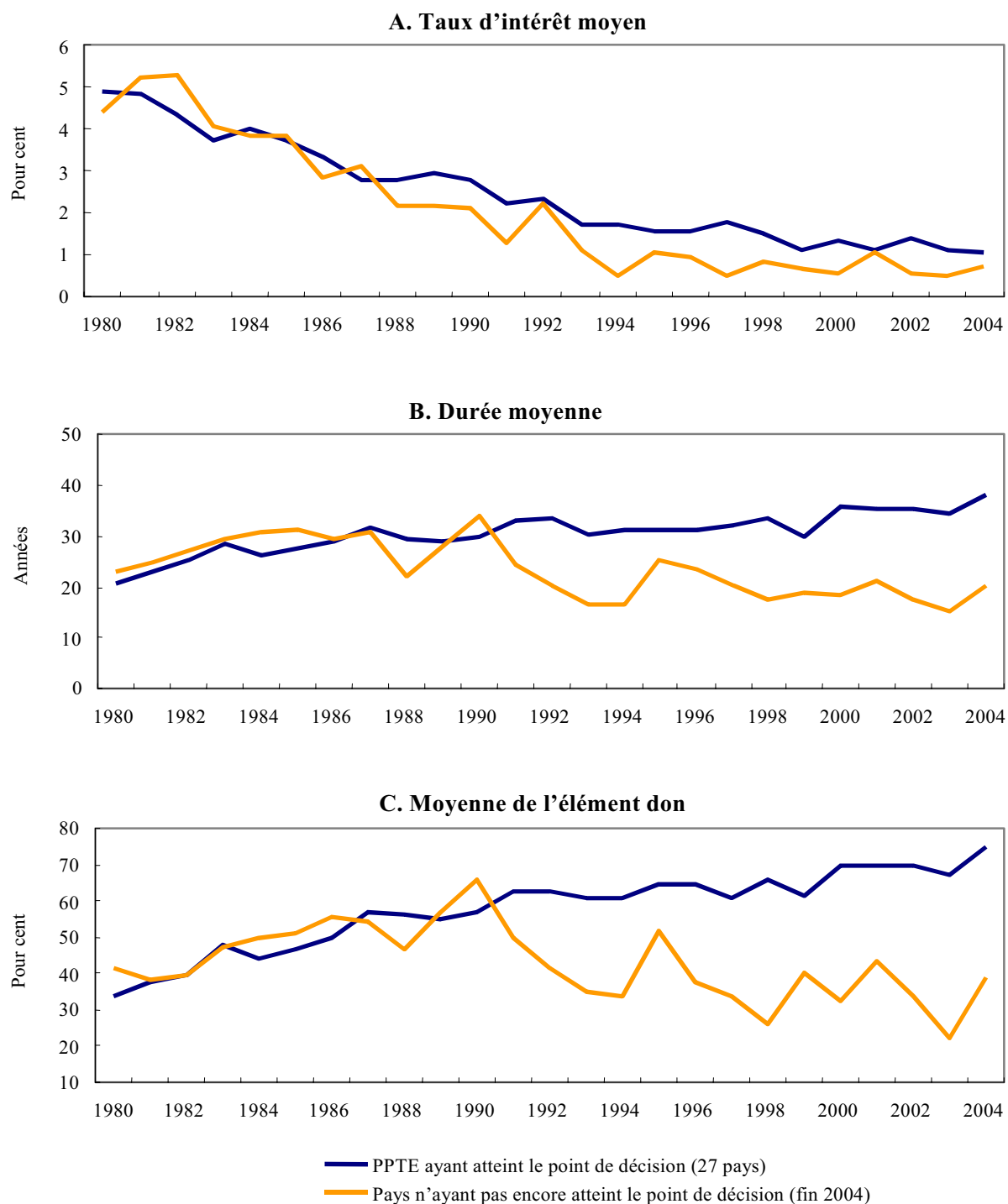
Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après Banque mondiale, base de données *Global Development Finance*.

Note: Les pays ayant atteint le point de décision sont les 27 PPTE qui avaient atteint ce point à la fin de 2004. Pour la liste des pays ayant atteint le point de décision, voir tableau 3.A1 de l'annexe du présent chapitre.

En 1999, le FMI et la Banque mondiale ont lancé l'idée de stratégies de réduction de la pauvreté «appartenant aux pays» comme base des prêts futurs et intégré cette stratégie dans le processus de l'initiative PPTE renforcée (voir aussi chap. II, sect. D). Outre la réduction de la dette des PPTE, l'initiative renforcée visait à accroître la marge de manœuvre budgétaire des pays bénéficiaires pour leur permettre d'augmenter leurs dépenses dans le but de stimuler la croissance et de réaliser les OMD. En principe, les pays concernés doivent avoir formulé leur document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) au moment où ils atteignent le point de décision et cette stratégie doit définir des objectifs à moyen et à long terme. Lorsqu'ils atteignent le point d'achèvement, leur stratégie de réduction de la pauvreté devrait tenir compte de leurs difficultés spécifiques et définir leurs objectifs. Ceux-ci diffèrent selon les pays, de même que le montant des ressources nécessaires pour les atteindre. En outre, il se peut que certains pays adoptent des objectifs hors du cadre des OMD. Tous ces éléments rendent plus compliquée l'évaluation de l'impact du désendettement, si bien qu'il est difficile d'évaluer les progrès relatifs.

Figure 3.3

**PPTE AYANT ATTEINT LE POINT DE DÉCISION: CONDITION
DES NOUVEAUX ENGAGEMENTS DE PRÊT, 1980-2004**



Source: Estimations de la CNUCED, d'après Banque mondiale, *Global Development Finance*, mai 2006.

Note: Les chiffres sont des moyennes simples. Les pays qui n'avaient pas encore atteint le point de décision à la fin de 2004 sont le Burundi et le Congo, et les pays qui pourraient avoir droit à une aide dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée (Comores, Côte d'Ivoire, Érythrée, Haïti, Kirghizistan, Libéria, Népal, République centrafricaine, Somalie, Soudan et Togo). Faute de données, l'Érythrée et le Kirghizistan n'ont pas été pris en compte pour le calcul des moyennes.

Tableau 3.8

**INDICATEURS D'ENDETTEMENT DES PPTE PARVENUS
AU POINT DE DÉCISION, 1995-2004**

(Moyenne pondérée, en pourcentage sauf indication contraire)

	1995	2000	2004
Encours total de la dette extérieure (en milliards de dollars)	114,7	104,9	111,1
Encours total de la dette extérieure/revenu national brut (RNB)	143,0	115,8	86,8
Dette multilatérale/encours total de la dette extérieure	34,1	41,8	57,8
Dette assortie de conditions de faveur/ encours total de la dette extérieure	55,4	61,4	74,1
Dette à court terme/encours total de la dette extérieure	9,8	10,0	4,9
Service de la dette, total à long terme (en milliards de dollars)	3,8	3,5	3,3
Service de la dette/exportations de biens et de services	31,2	16,1	10,1

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après Banque mondiale, base de données *Global Development Finance*; et FMI, base de données *World Economic Outlook*.

Note: Le tableau présente les données relatives aux 27 PPTE qui avaient atteint le point de décision à la fin de 2004. Pour la liste des 29 pays ayant actuellement atteint le point de décision, voir le tableau 3.A1 de l'annexe du présent chapitre.

Parmi les 29 pays qui avaient atteint en mai 2006 le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, les dépenses visant à lutter contre la pauvreté ont augmenté et le service de la dette rapporté aux recettes publiques a diminué (fig. 3.4). Cela n'est pas étonnant étant donné que l'augmentation des dépenses en question était prévue dans le processus d'élaboration du DSRP. Néanmoins, les ressources additionnelles résultant du désendettement restent inférieures à ce dont ces pays ont besoin pour atteindre les OMD. Bon nombre de pays n'ont fait que de modestes progrès dans la réalisation de certains de ces objectifs et la majorité d'entre eux seront probablement loin d'atteindre les cibles fixées pour 2015 (tableau 3.A2 de l'annexe). Globalement, ces pays ont fait des progrès en matière d'égalité des sexes, d'assainissement et de mortalité infantile, mais ces progrès sont très disparates. Il est évident qu'ils auront besoin d'une forte augmentation de l'aide au développement pour atteindre les cibles.

L'élimination du surendettement est une condition nécessaire mais certainement pas suffisante pour obtenir et préserver un taux de croissance plus élevé à long terme. Le lancement de l'initiative PPTE a coïncidé avec une accélération de la croissance du revenu moyen par habitant des

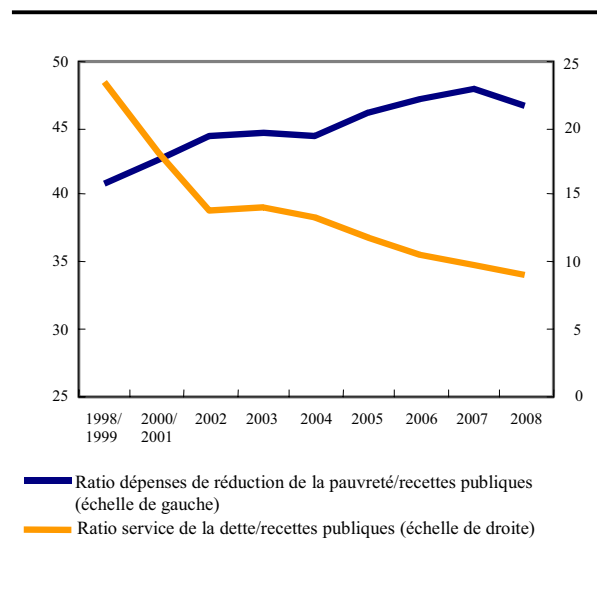
pays qui avaient atteint le point de décision à la fin de 2004, le taux de croissance étant passé d'environ -2 % entre 1980 et 1985 à quelque 1,5 % entre 1996 et 2004 (fig. 3.5). Le redressement s'est produit trop tôt pour qu'on puisse l'imputer aux effets économiques de l'initiative PPTE, mais il est probable que l'attente et l'octroi d'un allègement de la dette y ont contribué. Quoiqu'il en soit, pour exploiter tous les avantages du désendettement aux fins de la croissance et de la création d'emplois, il faut tenir compte de la structure des dépenses dans le cadre de la stratégie de développement national et de l'impact global de l'investissement (en particulier dans les infrastructures) sur la croissance (CNUCED, 2004a). Il faut aussi tenir compte de la vulnérabilité de ces pays face à des chocs exogènes, tels que des intempéries, des variations des taux de change ou des prix des produits primaires, et de la diversification de leurs exportations pour estimer leurs perspectives de croissance à long terme. La sous-estimation de cette vulnérabilité a été une des raisons pour laquelle les projections de recettes d'exportation et de croissance économique dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE étaient en général trop optimistes (USGAO, 2004). Il faut donc être prudent lorsqu'on fait des projections économiques pour évaluer la viabilité future de la dette.

En outre, il ne faut pas oublier que les indicateurs d'endettement traditionnels ne donnent qu'une image partielle des obligations en devises résultant du financement extérieur; ils ne tiennent pas compte de la cause profonde de bon nombre des problèmes d'endettement des pays en développement. Comme ces problèmes retardent souvent le développement économique et la transformation structurelle, si bien que les pays concernés restent très vulnérables face à des chocs exogènes, il importe d'intégrer une gestion systématique de la dette dans les stratégies nationales de développement. Cela aiderait à faire des progrès non seulement en matière de lutte contre la pauvreté, mais aussi dans des domaines qui favorisent la diversification, la croissance et la modernisation technologique.

Figure 3.4

PPTE AYANT ATTEINT LE POINT DE DÉCISION: SERVICE DE LA DETTE ET DÉPENSES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ EN POURCENTAGE DES RECETTES PUBLIQUES, 1998-2008

(Moyenne pondérée)



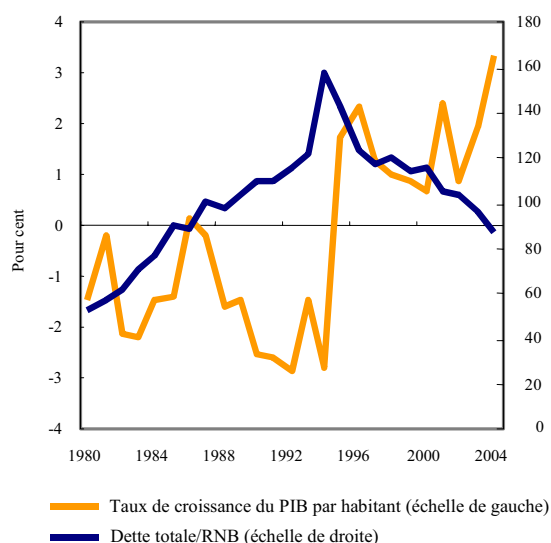
Source: FMI, *HIPC Statistical Update*, mars 2006.

Note: Voir fig. 3.2. Le ratio dépenses de réduction de la pauvreté/recettes publiques pour 1998/1999 ne concerne que 1999. Les données relatives à 1998/1999 et 2000/2001 sont des moyennes.

Figure 3.5

PPTE AYANT ATTEINT LE POINT DE DÉCISION: CROISSANCE DU PIB PAR HABITANT ET RATIO DETTE TOTALE/RNB, 1980-2004

(Moyenne pondérée)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après Division de statistique de l'ONU; Base de données communes des Nations Unies (CDB); et Banque mondiale, base de données *Global Development Finance*.

Note: Voir fig. 3.2.

3. Additionnalité du désendettement et de l'APD

Même lorsqu'ils ont obtenu toutes les possibilités d'allègement de la dette prévues par l'initiative PPTE, les pays bénéficiaires doivent continuer de préserver la viabilité de leur endettement et trouver le financement additionnel nécessaire pour réaliser les OMD. Un désendettement ponctuel ne résout pas des problèmes structurels plus généraux et n'est certainement pas une garantie contre de nouveaux problèmes d'endettement.

D'après l'OCDE, l'APD fournie aux pays en développement, y compris les dons sous forme d'annulation de dette, par les membres du CAD, a atteint 106,5 milliards de dollars en 2005, soit 31,4 % de plus qu'en 2004. Toutefois, l'APD

devrait diminuer à nouveau en 2006 et 2007, car la forte hausse de 2005 était due à un désendettement exceptionnel accordé à l'Iraq (14 milliards de dollars) et au Nigéria (5 milliards de dollars) et à l'aide d'urgence débloquée pour les pays frappés par le tsunami (2,2 milliards de dollars) (OCDE, 2006b).

Par comparaison, le coût total, pour les donateurs, de l'investissement nécessaire pour la réalisation des OMD dans tous les pays à revenus bas et intermédiaire est estimé à 73 milliards de dollars pour 2006 et à 135 milliards de dollars en 2015 (UN Projet Objectifs du Millénaire, 2005: 240). Il faut compter avec des coûts nationaux et internationaux supplémentaires pour l'aide d'urgence et l'aide humanitaire, l'investissement dans la science et la technologie, le désendettement, le renforcement des capacités techniques des agences bilatérales et multilatérales et des autres catégories d'APD. Dans son rapport intitulé *Investir dans le développement* (ci-après appelé Rapport Sachs), le Projet Objectifs du Millénaire estime que si les pays développés portaient leur APD de 0,25 % de leur PNB en 2003 à 0,44 % en 2006 et à 0,54 % en 2015, cela suffirait à couvrir le coût de la réalisation des OMD dans tous les pays. Le rapport suggère que l'essentiel de cette aide prenne la forme de dons pour l'appui budgétaire. Il convient de rappeler que ce niveau d'APD est inférieur au niveau de 0,7 % du PNB que les donateurs s'étaient déjà engagés à atteindre d'ici à 2015 pour appuyer la réalisation des OMD et les autres priorités de l'aide au développement.

La plupart des PPTTE auront besoin d'une aide accrue sous forme de dons pour pouvoir financer la réalisation des OMD d'ici à 2015 sans créer de nouveaux problèmes de service de la dette. Toutefois, dans le cas de ceux qui ont besoin d'un financement supplémentaire sous forme de prêts pour investir dans le développement, il faut promouvoir une attitude responsable en matière de prêt et d'emprunt et lier l'élément don de ces prêts à la capacité de paiement, qui, dans les pays les plus pauvres, est souvent sujette à des fluctuations d'origine externe en raison de leur forte dépendance à l'égard des recettes d'exportation de produits primaires. Dans ces conditions, il faut se demander comment un pays peut déterminer la proportion de dons et de crédits assortis de conditions de faveur qui lui permettrait d'atteindre ses objectifs du développement sans risquer de se retrouver à nouveau surendetté⁴⁵.

L'avantage évident des dons est qu'ils ne créeront pas de problème ultérieur de service de la dette, donnant au pays bénéficiaire la marge de manœuvre budgétaire et les ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs de développement. Les PPTTE arrivés au point d'achèvement en particulier n'auront pas assez de ressources pour financer leurs dépenses de développement sans une augmentation sensible de l'aide, de préférence sous forme de dons. Toutefois, une augmentation notable de la proportion de dons peut accroître l'incertitude des flux d'aide futurs.

Une fois les initiatives de désendettement menées à bien, les pays devront trouver des moyens additionnels de financer la réalisation des OMD. La principale préoccupation est due au fait que l'initiative PPTTE n'apporte qu'une contribution modeste à la marge de manœuvre budgétaire d'un gouvernement. Si les modalités du désendettement peuvent avoir une incidence sur la balance des paiements – dans le sens où l'allègement de l'encours de la dette, contrairement à l'aide au service de la dette, supprime la nécessité de trouver des devises pour rembourser le créancier –, elles n'allègent pas la charge budgétaire, car le montant précédemment affecté au service de la dette sera transféré sur un compte spécial qui servira à financer les dépenses sociales prévues par le DSRP. Dans le cas des pays qui avaient accumulé d'importants arriérés avant de bénéficier de l'initiative PPTTE, le gouvernement devra donc engager des dépenses additionnelles pour apurer ces arriérés sous forme de dépenses sociales plus élevées. Il faudra financer ces dépenses additionnelles en réduisant les dépenses affectées à d'autres postes du budget de l'État ou en accroissant les recettes publiques. Par conséquent, il n'y a pas de moyen objectif de savoir dans quelle mesure le désendettement peut accroître la marge de manœuvre budgétaire pour permettre au gouvernement du pays bénéficiaire de prendre les mesures nécessaires en vue de réaliser les OMD et dans quelle mesure les conditions liées au programme imposent des contraintes additionnelles en matière de dépenses et d'investissements publics ou de politiques à l'appui de la croissance et de la transformation structurelle à plus long terme.

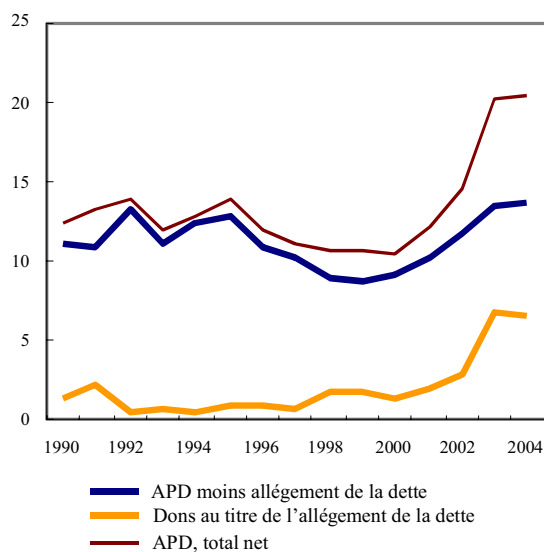
En outre, l'allègement de la dette, qui était censé libérer des ressources pour permettre un accroissement des dépenses publiques, se fondait sur le postulat que le désendettement viendrait s'ajouter aux flux d'aide qui auraient été accordés aux pays bénéficiaires en son absence. Là encore, le degré

auquel le désendettement est additionnel dépend beaucoup de l'interprétation et des hypothèses relatives à ce qui se passerait en son absence. Quoiqu'il en soit, la décomposition des flux d'APD nominaux des membres du CAD donne à penser que, jusqu'à présent, le désendettement accordé dans le cadre de l'initiative n'a pas été entièrement additionnel. Comme le montre la figure 3.6, pour les pays qui avaient atteint le point de décision à la fin de 2004, les flux d'aide ont continuellement diminué, après déduction de l'allègement de la dette, depuis le lancement de l'initiative PPTE en 1996 et jusqu'en 2000. La tendance a été inversée en 2001 et, depuis, le niveau de l'aide n'a cessé d'augmenter. D'après une récente évaluation de la Banque mondiale (2006a), l'allègement de la dette des PPTE a représenté un complément important des transferts autres que sous forme de dette dans la période écoulée depuis 1999. Toutefois, il importe de relever que cette augmentation de l'APD hors allègement de la dette n'implique qu'un retour au niveau antérieur au lancement de l'initiative PPTE.

Figure 3.6

PPTE AYANT ATTEINT LE POINT DE DÉCISION: FLUX D'APD ET ALLÈGEMENT DE LA DETTE, 1990-2004

(En milliards de dollars)



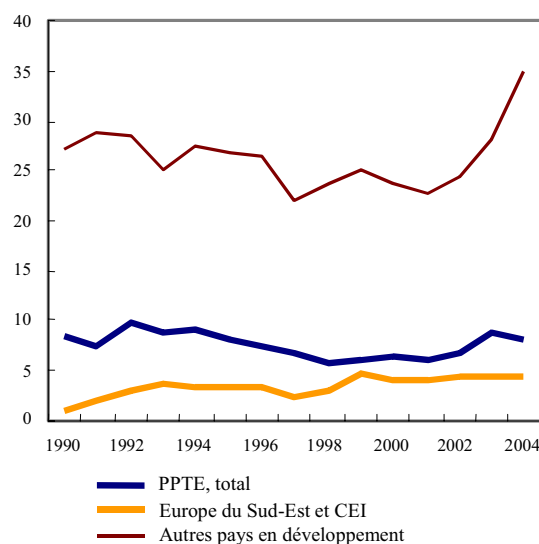
Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après OCDE, base de données *Development Assistance Committee*.

Note: Voir fig. 3.2.

Figure 3.7

APD MOINS ALLÈGEMENT DE LA DETTE ACCORDÉ PAR LES MEMBRES DU CAD, 1990-2004

(En milliards de dollars courants)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après OCDE, base de données *Development Assistance Committee*.

Les flux d'APD provenant des membres du CAD, après déduction des dons pour l'allègement de la dette, ont progressé plus vite entre 2001 et 2004 pour les pays en développement qui ne sont pas bénéficiaires de l'initiative PPTE (55 %) que pour les PPTE (27 %) et les pays en transition de l'Europe du Sud-Est et de la CEI (10 %) (fig. 3.7). Cela pourrait amener à conclure que l'allègement bilatéral de la dette des PPTE s'est fait en partie au détriment des autres flux d'APD à destination de l'ensemble des PPTE. Toutefois, une grande partie de l'accroissement des flux d'APD hors allègement de la dette destinés aux autres pays a été due à une forte augmentation des flux à destination de deux pays ayant des besoins de reconstruction exceptionnels, l'Afghanistan et l'Iraq (OCDE, 2006c).

4. Les problèmes d'endettement des pays à revenu intermédiaire

Outre les mesures d'aide aux pays les plus pauvres, la Déclaration du Millénaire soulignait la nécessité de mesures nationales et internationales pour améliorer la viabilité à long terme de la dette des pays en développement à revenus moyen-inférieur. Les années 90 ont été marquées par un effort majeur pour résoudre le problème de surendettement des pays les plus pauvres, tandis que celui des pays à revenu intermédiaire a été un peu négligé. Ce n'est qu'après le défaut de paiement de l'Argentine en 2001 que les financiers privés et officiels se sont penchés sur les moyens d'améliorer les mécanismes de gestion des problèmes de surendettement de ces pays.

Le fait qu'un certain nombre de pays qui ne sont pas des PPTE ont aussi de graves problèmes de surendettement a été reconnu dans l'approche d'Évian proposée en 2003. Cette approche fournit un cadre pour le traitement, par le Club de Paris, de la dette officielle des pays à revenus moyen-inférieur, qui n'avaient pas droit à l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE mais avaient un surendettement similaire à celui des PPTE. Dans ce cadre, les conditions ordinaires de rééchelonnement des flux s'appliqueront aux pays qui ont un problème de liquidité mais pas de solvabilité. Dans le cas des pays surendettés mais résolus à appliquer des politiques convenues dans le cadre des programmes du FMI, l'approche d'Évian permet un traitement global du problème par le Club de Paris, y compris rééchelonnement des flux, remaniement des échéances ou réduction de l'encours. En outre, elle renforce le principe du traitement comparable des autres créanciers et notamment des créanciers privés.

À ce jour, l'approche d'Évian n'a été appliquée qu'à six pays, dont deux étaient jugés très surendettés⁴⁶. Elle n'impose pas de nouvelles conditions, mais le Club de Paris considère qu'elle apporte une amélioration par rapport aux pratiques antérieures pour ce qui est de la renégociation de la dette des pays à revenu intermédiaire. Toutefois,

elle soulève plusieurs problèmes: premièrement, les critères qui permettent de faire une distinction entre problème de liquidité et problème de solvabilité ne sont pas clairement définis; deuxièmement, le traitement au cas par cas des pays débiteurs n'est pas entièrement transparent pour ce qui est des critères ou méthodes employés dans chaque cas; troisièmement, l'analyse de la viabilité de la dette sur laquelle se fonde le traitement adopté est axée sur les politiques macroéconomiques et ne tient guère compte des liens entre politique de développement et viabilité ou entre facteurs de vulnérabilité et viabilité.

Durant les années 90, le règlement des problèmes de surendettement des années 80 qui étaient liés aux obligations envers les banques commerciales a fait beaucoup de progrès, mais de nouveaux cas de surendettement sont revenus hanter les marchés financiers internationaux à la fin de la décennie. L'amélioration de la position extérieure de plusieurs pays à revenu intermédiaire, s'ajoutant à leur appel aux capitaux étrangers pour financer l'investissement et accélérer la croissance, a amené ces pays à accroître rapidement leurs émissions d'obligations internationales.

Il est plus complexe de résoudre les problèmes de service de la dette lorsque celle-ci est sous forme d'obligations que lorsqu'elle est constituée de crédits bancaires syndiqués, qui étaient la forme la plus fréquente de financement extérieur privé avant 1990. Cela est dû au fait que les créanciers obligataires sont très diversifiés et comprennent des résidents du pays emprunteur, et que les obligations peuvent relever de régimes juridiques différents. En cas de crise, il est difficile de négocier un accord de restructuration concerté et rationnel, et des procédures ouvertes par des créanciers agressifs et des négociations interminables peuvent bloquer le processus ou déboucher sur un résultat qui ne répond pas aux besoins financiers du pays débiteur.

La crise argentine a montré une fois de plus la nécessité de mettre au point un mécanisme international efficace pour gérer les problèmes de défaillance des États. A posteriori, on peut penser que l'Argentine, comme les créanciers obligataires, aurait eu intérêt à chercher à régler rapidement la

On n'a guère fait de progrès depuis la crise de la dette des années 80 en ce qui concerne la mise au point d'un mécanisme international et institutionnalisé de restructuration de la dette.

crise dans le cadre d'une structure internationale rodée et reconnue. Le problème n'est pas nouveau, mais on n'a guère fait de progrès depuis la crise de la dette des années 80 en ce qui concerne la mise au point d'un mécanisme international et institutionnalisé de restructuration. À l'occasion de la crise des années 80 et compte tenu de la lenteur du règlement des problèmes des pays endettés envers des banques commerciales dans la première moitié de cette décennie, dans le *Rapport sur le commerce et le développement 1986* nous avons souligné l'absence d'un mécanisme équitable et efficace, dans le cadre du système financier international, pour résoudre ce genre de problème:

En l'absence d'un système impartial et bien charpenté pour résoudre les problèmes internationaux d'endettement, les débiteurs internationaux courent le danger – qui s'est déjà en partie concrétisé – d'être doublement pénalisés: non seulement ils risquent d'être marqués (et sont d'ailleurs souvent déjà marqués) des «stigmates» économiques et financiers d'une faillite de fait, avec toutes les conséquences que cela entraîne pour leur réputation de solvabilité et leur accès aux sources de fonds, mais encore ils ne peuvent guère bénéficier des allègements financiers et des possibilités de redressement qu'offrirait un règlement judiciaire du type prévu par le Code de faillite des États-Unis (*Rapport sur le commerce et le développement 1986*, annexe du chapitre VI).

Ce n'est qu'après plusieurs crises financières dans des pays émergents que le FMI a commencé à s'intéresser à l'idée de créer un cadre international pour régler le problème de la dette des États, sous la forme d'une proposition de mécanisme de restructuration de la dette souveraine (Krueger, 2001). Parallèlement au débat sur ce mécanisme, qui visait à trouver une solution judiciaire reprenant des éléments de différentes lois nationales sur les faillites, le FMI a appuyé une analyse plus approfondie des effets de l'inclusion de clauses d'action collective dans les nouvelles émissions

obligataires des pays émergents. Ces clauses prévoient une coopération qui facilite la restructuration de la dette constituée de différentes émissions obligataires, en cas de besoin, et il est relativement facile de les appliquer. Ces dernières années, un nombre croissant de pays en développement émetteurs y ont recouru et l'expérience a montré que les craintes initiales suscitées par cette innovation, à savoir qu'elle dissuaderait les investisseurs éventuels et accroîtrait le coût de l'emprunt extérieur, se sont révélées infondées.

Toutefois, les clauses d'action collective n'ont pas grand-chose en commun avec le cadre initialement proposé qui avait pour but de réunir les débiteurs et les créanciers pour régler les problèmes de service de la dette souveraine en général, assurer plus de transparence et fournir un mécanisme de règlement des différends. Par conséquent, le problème d'une restructuration rationnelle et équitable, qui répartirait le coût des crises financières entre créanciers et débiteurs ainsi qu'entre créanciers privés et publics, n'est toujours pas résolu. Le fait d'associer les créanciers privés à la gestion et au règlement des crises aiderait aussi à prévenir de telles crises, dans la mesure où les créanciers devraient assumer les risques qu'ils prennent en faisant des investissements spéculatifs sur les marchés émergents (voir aussi *Rapport sur le commerce et le développement 2001*, chap. III). Contrairement aux procédures définies dans les lois nationales sur la faillite, l'architecture financière internationale actuelle n'offre pas de moyen de médiation et d'arbitrage indépendant pour déterminer quel doit être le montant de l'annulation de la dette nécessaire pour que l'endettement d'un pays redevienne viable. Il reste toujours à mettre au point un système international global, équitable et efficace pour le règlement des crises de la dette souveraine.

D. Les envois de fonds des travailleurs émigrés

1. Évolution récente des envois de fonds des migrants

Les envois de fonds comptabilisés des travailleurs émigrés⁴⁷ aux pays en développement ont beaucoup augmenté le début des années 90. Ils ont quadruplé entre 1990 et 2004, devenant ainsi une source de devises de plus en plus importante pour ces pays (fig. 3.8). En 1990, leur niveau représentait environ la moitié de celui des flux d'APD et était proche de celui des flux d'IED. Ensuite, leur croissance a été plus lente mais plus régulière que celle de l'IED, et plus rapide que celle de l'APD et, depuis 1996, ils dépassent l'APD dans des proportions croissantes.

En raison des lacunes de la comptabilisation, qui sont dues principalement au fait qu'une grande partie des fonds sont transférés par des circuits informels, on pense que leur valeur réelle est beaucoup plus élevée que ce qui est enregistré dans les statistiques de la balance des paiements. En outre, comme la comptabilisation officielle ne se fait qu'à partir d'un certain seuil, de nombreux pays ne déclarent pas tous les envois de fonds qu'ils reçoivent. On estime que les envois non déclarés représentent au moins 50 % des flux comptabilisés (Banque mondiale, 2006b: ix).

Globalement, les envois de fonds des travailleurs émigrés ont été plus stables que les recettes d'exportation, les flux d'IED, les autres flux de capitaux privés et l'APD reçus par les pays en développement. Contrairement aux flux de capitaux, ils ne fluctuent pas au gré de l'humeur des marchés financiers et ils ne diminuent pas lorsque la conjoncture du pays destinataire se dégrade. Ils

ont même continué d'augmenter au début du millénaire lorsque les flux d'IED sont devenus très volatils en raison des mauvaises perspectives de l'économie mondiale (fig. 3.8). En fait, ces flux ont souvent un comportement contracyclique, car les travailleurs émigrés ont tendance à accroître leurs transferts en cas de crise économique ou de catastrophe naturelle dans leur pays d'origine. Toutefois, une partie de ces fonds sont transférés à des fins de diversification des portefeuilles et, dans ce cas, leur comportement est plutôt procyclique.

La Chine et les Philippines donnent deux exemples de la manière dont les envois de fonds peuvent réagir à une variation brutale de l'activité économique et du climat de l'investissement dans les pays bénéficiaires, de la même manière que les flux de capitaux. Les envois de fonds des travailleurs émigrés en Chine ces dernières années ont été motivés en partie par des spéculations sur le renminbi et ont eu un comportement procyclique en raison de la croissance très rapide du pays. De même, les envois de fonds aux Philippines ont continuellement augmenté avec l'amélioration du climat de l'investissement au début des années 90, mais sont devenus plus volatils après la crise financière de la fin des années 90. Les comparaisons entre pays montrent en outre que ces flux sont influencés par le climat de l'investissement dans le pays destinataire (OCDE, 2003) mais, globalement, ils sont plus stables et moins procycliques que les autres flux de devises (FMI, 2005b).

Autre particularité de ces flux, en général ils constituent un revenu additionnel pour les familles restées dans le pays d'origine et l'État n'a guère d'influence sur leur emploi. Il est donc difficile de les intégrer dans une stratégie de financement du

Les envois de fonds aux pays en développement sont devenus une source de devises importante, dépassant l'APD dans des proportions croissantes.

développement. En revanche, ils sont moins coûteux pour le pays destinataire que les autres types de flux de devises, car ils ne créent pas d'engagement à l'égard du pays d'origine, tel que paiement d'intérêts dans le cas des dettes, conditionnalité dans le cas des dons officiels ou rapatriement des bénéfices dans le cas de l'IED.

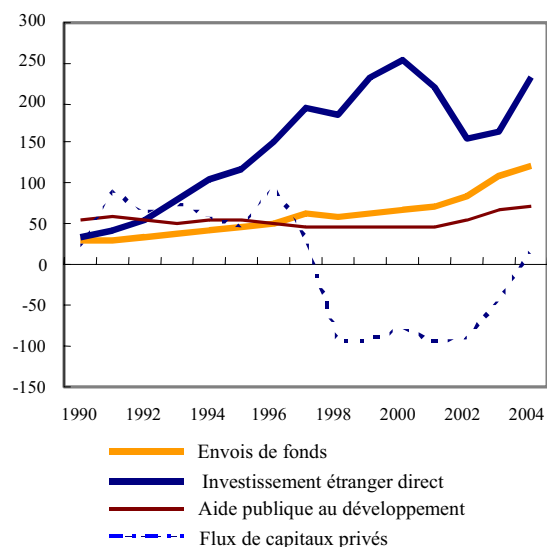
L'expansion rapide des envois de fonds comptabilisés depuis 1990 a été due à trois facteurs. Premièrement, l'émigration des pays en développement a augmenté, pour plusieurs raisons: pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité de plusieurs pays avancés et dynamiques (ONU, 2006), écarts de salaires et disparités démographiques entre les pays d'origine et de destination et baisse du coût de l'immigration et notamment du transport. Deuxièmement, la proportion d'immigrants qualifiés ou instruits a beaucoup augmenté depuis trente ans. Ces immigrants sont mieux payés, ce qui contribue à accroître le montant total des envois de fonds (Burgess et Haksar, 2005). Le troisième facteur est purement statistique: les pays destinataires comme les pays expéditeurs ont considérablement amélioré le suivi et la comptabilisation de ces flux depuis quelques années et, en raison de la baisse des coûts de transaction et des progrès techniques, la proportion qui passe par des circuits informels diminue. Il est aussi probable que la proportion de flux non comptabilisés a diminué en raison du renforcement du contrôle depuis septembre 2001. En outre, plusieurs pays en développement ont assoupli leur régime de change, ce qui a réduit la prime du marché noir. Par conséquent, même si le montant total des envois de fonds déclarés peut être encore nettement inférieur à la réalité, il est probable qu'en revanche leur augmentation annuelle depuis quelques années est moins prononcée que ne le donnent à penser les statistiques officielles.

Les envois de fonds des travailleurs émigrés sont très variables selon les pays, mais leur répartition est moins concentrée que celle des flux d'IED. Néanmoins, les flux à destination des pays d'Amérique latine et des Caraïbes et des pays en développement d'Asie ont progressé beaucoup plus vite que les flux à destination de l'Afrique. Entre 1990 et 2004, ces flux ont été multipliés par 12,4 dans la région Asie de l'Est et Pacifique, par 7 dans la région Amérique latine et Caraïbes et par 5,6 dans la région Asie du Sud, mais seulement par 4 en Afrique subsaharienne, où les envois de fonds comptabilisés sont beaucoup moins importants (Banque mondiale, 2006b).

Figure 3.8

ENVOIS DE FONDS DES TRAVAILLEURS ÉMIGRÉS ET FLUX FINANCIERS À DESTINATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1990-2004

(En milliards de dollars)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après *Manuel de statistique de la CNUCED*, en ligne; FMI, *Statistiques de la balance des paiements*, CD-ROM, juin 2006, et base de données *World Economic Outlook*, avril 2006; OCDE, base de données *OLISnet*.

Note: Sont comptés dans les envois de fonds les envois de fonds des travailleurs émigrés, la rémunération des salariés et les transferts de capitaux des émigrés; les données relatives à 2004 sont des estimations. Les flux de capitaux privés sont le total des flux nets d'investissement de portefeuille privés et des autres flux de capitaux privés.

La proximité géographique ou culturelle de pays dont le revenu par habitant est beaucoup plus élevé est un des facteurs qui influe sur les migrations des pays en développement et donc sur les envois de fonds des travailleurs émigrés. C'est ce qui explique par exemple le niveau élevé des envois de fonds à destination du Mexique, en termes absolus, et du Lesotho, de la Jordanie et du Yémen en proportion du PIB. Dans l'absolu, les deux pays qui reçoivent le plus de flux de ce type sont les pays en développement les plus peuplés du monde, la Chine et l'Inde. Toutefois, rapportés au PIB, les envois de fonds sont particulièrement importants pour

certains petits pays (fig. 3.9). En 2004, ils représentaient plus de 15 % du PIB dans cinq pays en développement et plus de 10 % dans 10 autres. En Jordanie et au Lesotho, ils représentent plus d'un cinquième du PIB. Dans un certain nombre de petits pays, ils ont été largement supérieurs aux flux d'IED. Il en va de même aussi pour l'Inde, où ils ont atteint 20,5 milliards de dollars en 2005, soit près du double des flux d'investissement de portefeuille et d'IED, dont le total était de 11,9 milliards de dollars (EIU, 2005b).

2. L'impact économique des envois de fonds des travailleurs émigrés

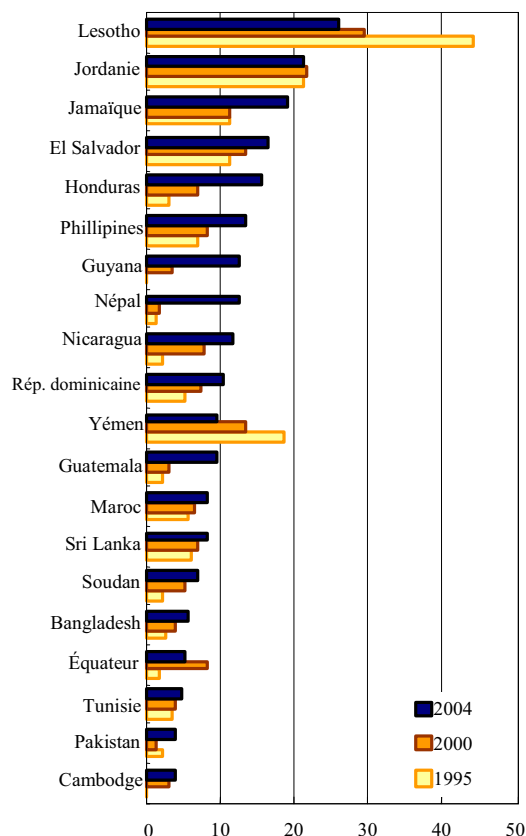
Les envois de fonds des émigrés peuvent avoir divers effets aux niveaux microéconomique et macroéconomique. On considère généralement qu'ils ont un effet positif direct sur la pauvreté, puisqu'ils sont souvent adressés directement à des destinataires pauvres et leur permettent de satisfaire leurs besoins essentiels, tels que l'achat d'aliments et de vêtements, et d'acheter d'autres biens de consommation. Les effets sur la croissance et le développement sont moins évidents. Ils dépendent de plusieurs facteurs, notamment de la manière dont les ménages destinataires utilisent les fonds envoyés, de l'importance des flux et de leur motivation, ainsi que de l'efficacité de l'intermédiation financière dans le pays destinataire et de sa situation monétaire. Leur contribution à la croissance et au développement de l'économie du pays destinataire devrait être d'autant plus grande que la proportion qui peut être affectée à des investissements dans le capital physique et humain, soit directement par les destinataires, soit indirectement par le système d'intermédiation financière, est importante.

Il n'existe que des données anecdotiques au sujet de l'utilisation effective des fonds au niveau microéconomique, mais on estime que 80 % à 85 % servent à payer les dépenses quotidiennes de base des destinataires (de Vasconcelos, 2005: 5). Ils constituent une sorte de protection sociale importante pour les ménages pauvres et les aident à lisser leur consommation. Lorsqu'un grand nombre de ménages n'ont pas accès au crédit pour acheter des terres ou construire un logement, les envois de fonds peuvent en grande partie s'y substituer et, dans une certaine mesure, compenser les déficiences du système financier du pays de destination (Giuliano and Ruiz-Arranz, 2005).

Figure 3.9

PRINCIPAUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT DESTINATAIRES DE FONDS DES TRAVAILLEURS ÉMIGRÉS, 1995, 2000 ET 2004

(En pourcentage du PIB)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après Division de statistique de l'ONU, base de données *National Accounts Main Aggregates*; et FMI, *Statistiques de la balance des paiements*, CD-ROM, juin 2006.

Note: Il semble qu'en outre Tonga, le Liban et Haïti reçoivent des envois de fonds importants en proportion de leur PIB (Banque mondiale, 2005: 90). Toutefois, nous ne les avons pas inclus dans la figure en raison de contradictions dans les données disponibles.

Les fonds envoyés sont généralement employés pour accroître la consommation et le revenu des ménages, mais parfois ils sont aussi employés pour des investissements visant à accroître les capacités de production ou la productivité dans l'agriculture ou à créer ou agrandir des petites entreprises

manufacturières ou de service. D'après certaines études, ils ont facilité la capitalisation d'entreprises appartenant aux migrants (Buch, Kuckulenz and Le Manche, 2002). Il est probable que leur contribution à la formation de capital augmente avec le revenu par habitant du pays destinataire: une fois satisfaits les besoins essentiels, une part croissante des fonds envoyés peut être investie dans le capital physique et humain. Il y a aussi des exemples de migrants qui se regroupent pour envoyer des dons collectifs destinés à financer des projets locaux d'infrastructures, tels que la construction d'écoles, dans leur pays d'origine.

C'est un fait bien connu que l'émigration peut soulager le chômage et accroître les revenus grâce aux envois de fonds, mais elle a aussi un coût pour le pays d'origine, à savoir la perte de travailleurs qualifiés et de talents, qui rend plus difficile le développement des activités manufacturières locales. Mais, outre les envois de fonds, les émigrés peuvent apporter d'autres avantages à leur pays d'origine lorsqu'ils rentrent en ayant acquis des qualifications et, parfois, l'esprit d'entreprise.

Parallèlement à l'effet microéconomique sur les revenus et le bien-être des ménages destinataires, les envois de fonds peuvent avoir d'importants effets macroéconomiques dans le pays destinataire. Comme ils sont une source majeure de devises, ils peuvent contribuer à desserrer la contrainte de la balance des paiements, de façon qu'un déficit commercial ne se traduise pas par une augmentation de l'endettement. En fournissant des devises qui permettent d'acquérir des intrants importés, ils constituent une source de financement du développement. Toutefois, cet effet dépend de la manière dont les ménages destinataires les emploient. Dans la mesure où ils les dépensent directement pour acheter des biens de consommation importés, l'effet positif sur la balance des paiements est annulé.

Il a été dit que les effets positifs des envois de fonds pourraient être limités en raison de leur influence sur le taux de change (Amuedo-Dorantes and Pozo, 2004). Toutefois, pour cela, il faudrait qu'ils représentent une part considérable des recettes en devises du pays destinataire; en outre, il

faudrait que le montant de ces envois augmente très rapidement et ne soit pas compensé par une augmentation parallèle des importations⁴⁸. Il est probable que ces conditions sont rarement réunies. En général, comme nous l'avons déjà dit, ces envois de fonds sont les flux financiers les plus stables que reçoivent les pays en développement; de plus, ils ont souvent un effet contracyclique et s'accompagnent d'une variation du niveau des importations. Selon certaines données relatives à des pays qui reçoivent à la fois d'importants flux de capitaux privés et d'importants envois de fonds des travailleurs, ces derniers peuvent aider à réduire le risque de détérioration du solde des opérations courantes et de crises financières (Bugamelli and Paterno, 2005).

L'existence d'un flux stable et important d'envois de fonds semble avoir un effet positif indirect en améliorant l'accès au marché international des capitaux. La perspective d'une augmentation de ces flux tend à améliorer la solvabilité et la notation du pays destinataire. D'un côté, cela peut avoir un effet multiplicateur sur le développement en permettant d'emprunter davantage à l'extérieur pour financer les importations essentielles pour la diversification, l'expansion des capacités de production et la modernisation technologique. D'un autre côté, cela peut aussi conduire le pays à emprunter à l'extérieur à des fins non productives, ce qui contribue à gonfler une dette dont le service devra être assuré par un prélèvement sur le revenu national futur.

3. Politiques nationales et internationales visant à accroître l'impact des envois de fonds

Les tendances démographiques mondiales et l'écart de niveau de vie de plus en plus grand entre la plupart des pays en développement et les pays développés devraient accroître l'émigration de travailleurs des premiers vers les seconds pendant plusieurs années encore. Du point de vue du développement à long terme, les envois de fonds des travailleurs émigrés doivent être considérés comme une source temporaire de recettes additionnelles en devises qui peut contribuer à résoudre les problèmes qui sont à l'origine de l'émigration. Ils peuvent

Les envois de fonds ont un effet positif direct sur la pauvreté, mais leurs effets sur la croissance et le développement sont moins évidents.

stimuler la croissance et le développement du pays d'origine et faciliter la création d'emplois de plus en plus productifs.

Il convient donc que les pays en développement, en particulier ceux pour lesquels les envois de fonds constituent une source majeure de recettes en devises, intègrent l'émigration et ces flux dans une stratégie de développement plus large. Cette stratégie pourrait offrir des incitations aux émigrés ou aux personnes qui reçoivent des fonds pour les encourager à les employer dans la mesure du possible à des fins productives⁴⁹. Ces flux pourraient donc avoir un effet similaire à celui des investissements de la diaspora, qui jouent parfois un rôle important dans le processus de développement. Cela est dû au fait que les membres de la diaspora connaissent en général mieux leur pays d'origine que les autres investisseurs étrangers.

La contribution que peuvent apporter les envois de fonds des travailleurs est de plus en plus prise en considération dans le débat international sur les politiques de développement. Pour accroître le montant des envois par travailleur émigré, on a souligné la nécessité de réduire le coût des transferts et d'accroître l'efficacité des réseaux de transfert, par exemple en créant une plate-forme électronique commune. En outre, on pourrait accroître l'impact des fonds envoyés en renforçant le système financier des pays en développement (Kapur, 2004).

Un autre moyen de favoriser le développement serait d'offrir aux travailleurs émigrés très qualifiés des incitations pour les encourager à rentrer au pays après plusieurs années de travail à l'étranger. Ils pourraient ramener des compétences utiles acquises dans leur pays d'émigration, inversant ainsi l'exode des cerveaux. Si la gestion à l'échelle internationale des mouvements transfrontières de travailleurs faisait partie du partenariat mondial pour le développement, on pourrait poursuivre plusieurs

objectifs en parallèle: accroissement des fonds envoyés aux pays en développement, réponse à la demande de main-d'œuvre sur certains segments du marché international du travail et facilitation du «rapatriement productif» des émigrés, entre autres.

Il a été proposé de multilatéraliser les règles d'immigration en tant que bien public mondial (Rodrik, 2001). La coordination entre les pays d'origine et de destination, sur la base d'accords bilatéraux et de régimes d'immigration temporaire, pourrait s'intégrer dans une politique de gestion des migrations. Par exemple, Rodrik (2004) a suggéré de créer un régime d'admission temporaire pour stimuler le développement et la croissance dans le

La coordination entre le pays d'origine et de destination, sur la base d'accords bilatéraux et de régimes d'immigration temporaire, pourrait s'intégrer dans une politique de gestion des migrations.

pays d'origine. Dans ce cadre, les migrants quitteraient leur pays d'origine pour une période de deux à cinq ans, et le pays d'accueil comme le pays d'origine leur offrirait des incitations au retour de manière à permettre à une nouvelle cohorte de les remplacer. Les émigrés de retour au pays ramèneraient

des fonds ainsi que diverses compétences professionnelles qui pourraient contribuer au développement socioéconomique de leur pays d'origine. À l'évidence, un tel régime ne peut fonctionner que s'il est appuyé par plusieurs autres mécanismes institutionnels internationaux ainsi que par des mécanismes nationaux dans les pays d'origine et les pays d'accueil. La proposition concernant la fourniture de services en «mode 4», actuellement examinée dans les négociations de l'OMC sur l'AGCS, serait un pas en ce sens. Ce serait une manière de reconnaître que des mouvements temporaires régulés de personnel qualifié peuvent accroître le bien-être tant dans le pays d'origine que dans le pays d'accueil, en transformant l'exode des cerveaux en une circulation maîtrisée des compétences au service du développement. Cela contribuerait en outre à accroître la prévisibilité et la transparence (CNUCED, 2004b).

E. Vers un renforcement du rôle de l'IED?

1. Évolution et structure de l'IED dans les pays en développement

Les flux d'IED vers les pays en développement, y compris les investissements de création, de même que les flux d'investissement de portefeuille, ont régulièrement augmenté depuis le milieu des années 80 jusqu'à la fin des années 90. Sans diminuer, ils sont devenus plus instables depuis 2000. Depuis le début des années 90, l'IED est la principale composante des flux financiers à destination des pays en développement (CNUCED, 2005c: 7), représentant plus de la moitié du total des flux de ressources financières à destination de l'ensemble des pays en développement en 2003. Les flux d'IED ont augmenté dans toutes les régions en développement au cours des vingt-cinq dernières années (fig. 3.10). Toutefois, leur taux de croissance a différé selon les régions, ce qui a entraîné une modification de la part de chaque région dans le stock d'IED (fig. 3.11).

Avant les années 80, la région Amérique latine et Caraïbes était de loin celle qui recevait le plus d'IED de toutes les régions en développement. Cela a changé lorsque son taux de croissance a chuté et que l'instabilité macroéconomique s'est accrue suite à la crise de la dette des années 80, tandis qu'un certain nombre de pays d'Asie de l'Est continuaient de croître et de s'intégrer dans l'économie mondiale à un rythme accéléré. L'écart entre l'Asie et l'Amérique latine en matière de situation macroéconomique et d'investissement intérieur s'est creusé et l'Asie est devenue la principale région en développement de destination de l'IED au début des années 80. Depuis, sa part a encore augmenté, car le climat économique propice à l'investissement tant national qu'étranger dans

plusieurs pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est a continué d'attirer les investisseurs étrangers. Depuis les années 90, la part de la Chine dans le total progresse rapidement et, au début du XXI^e siècle, la Chine était le premier pays en développement de destination de l'IED.

Les flux d'IED à destination de l'Amérique latine ont été beaucoup moins importants que ceux à destination de l'Asie, mais la part de la région dans le stock mondial d'IED est restée stable sur la période 1980-2004. Les flux d'IED vers cette région ont augmenté dans les années 90, en grande partie sous l'effet d'importants programmes de privatisation, mais ils ont décliné à partir de 1999 en raison de la réduction du nombre d'entreprises privatisables et de la dégradation de la situation macroéconomique. Depuis 2004, les flux à destination de certains pays ont recommencé à croître, principalement en raison des perspectives de rendement élevé dans le secteur primaire et en particulier dans les industries extractives.

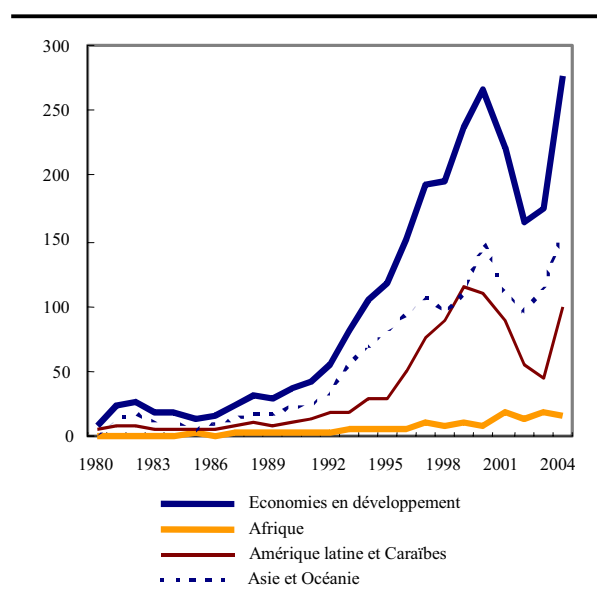
La part de l'Afrique dans le stock d'IED de l'ensemble des pays en développement n'a cessé de décliner depuis le début des années 80, malgré une augmentation sensible des flux dans les années 80 et 90. Depuis 2001, les flux à destination de certains pays de la région, notamment les exportateurs de pétrole et de métaux, ont beaucoup progressé en raison de l'embellie du marché international des matières premières. Globalement, l'IED comme l'investissement intérieur ont été moins élevés en Afrique durant les vingt-cinq dernières années; l'investissement intérieur est tombé de plus de 25 % du PIB au milieu des années 70 à quelque 18 % du PIB en 2000-2004 (CNUCED, 2005d, sect. B).

Le rôle que les flux d'IED peuvent jouer dans les stratégies nationales de développement diffère beaucoup selon les pays.

Figure 3.10

FLUX D'IED À DESTINATION DES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT PAR RÉGION, 1980-2004

(En milliards de dollars)



Source: CNUCED, base de données FDI/TNC (www.unctad.org/fdistatistics).

Les fusions-acquisitions transfrontières dans les pays en développement, bien que beaucoup plus rares que dans les pays développés, ont beaucoup augmenté depuis le milieu des années 90. Jusqu'en 2000, la privatisation dans des branches d'activité telles que l'électricité et les télécommunications en Amérique latine et dans les Caraïbes, et en particulier en Argentine et au Brésil, était la principale forme de vente d'entreprises locales (CNUCED, 2000: 123). Les acquisitions par des entreprises étrangères d'entreprises de différents pays d'Asie qui ont été frappés par la crise de 1997-1998, tels que l'Indonésie et la République de Corée, ont aussi contribué à l'expansion des opérations de fusions-acquisitions dans les pays en développement. Plus récemment, les fusions-acquisitions transfrontières en Chine et en Inde se sont multipliées (CNUCED, 2005c: 9), ce qui donne à penser que ce mode d'entrée sur le marché des pays en développement – qui permet l'acquisition rapide d'actifs stratégiques sous forme d'entreprises déjà

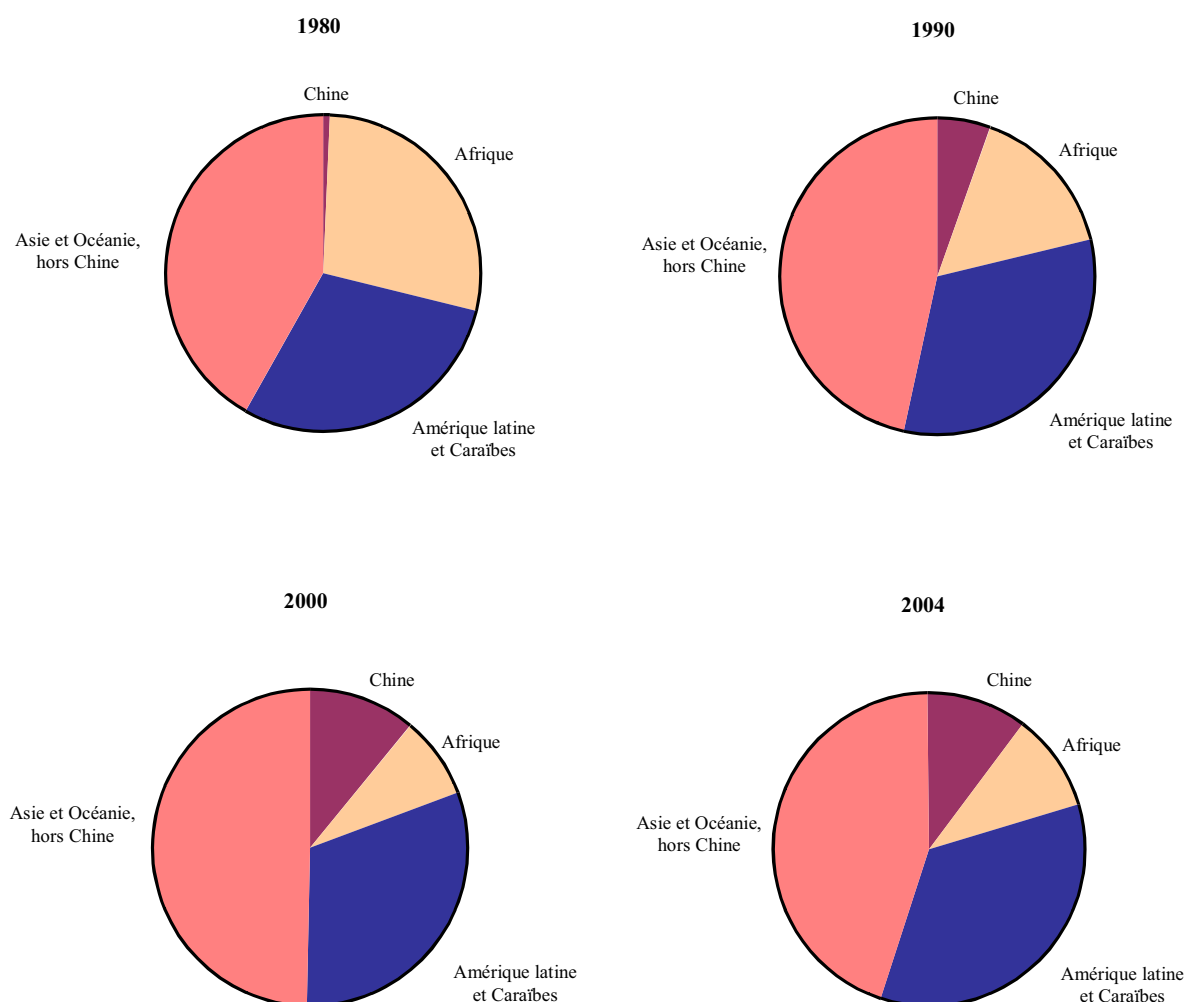
constituées – pourrait se développer au-delà des privatisations (comme en Amérique latine et en Afrique) ou de situations particulières, comme la crise financière d'Asie de l'Est.

Bien que les flux entre pays développés représentent l'essentiel des flux d'IED, la part des pays en développement dans le stock mondial d'IED augmente. En 2004, elle était de 25 % du stock et de 39 % des flux (tableaux 3.9 et 3.10). En outre, l'IED sortant des pays en développement a fortement progressé au cours des vingt-cinq dernières années, passant de moins de 20 milliards de dollars par an dans les années 80 à plus de 40 milliards de dollars par an au milieu des années 90 et culminant à 100 milliards de dollars en 2000 (CNUCED, 2005c: 6). Des sociétés transnationales de Chine, de Malaisie et d'Afrique du Sud sont parmi les principaux investisseurs étrangers en Afrique (CNUCED, 2005d, sect. B; CNUCED, 2005e), et dans les pays en développement d'Asie et d'Océanie, plus de 40 % des flux d'IED sont des flux intrarégionaux, les principaux investisseurs étrangers étant Hong Kong (Chine), la Chine et Singapour. D'après une étude d'Ayikut et Ratha (2003), la part des flux Sud-Sud dans le total des flux d'IED à destination du Sud serait passée de 5 % en 1994 à 30 % en 2000⁵⁰.

L'attitude des sociétés transnationales à l'égard de l'investissement dans les pays en développement est un facteur externe important pour le développement, mais le rôle que les flux d'IED peuvent jouer dans les stratégies nationales de développement diffère beaucoup d'un pays à l'autre. Les variations des chiffres globaux relatifs aux flux et stocks d'IED dans les pays ou régions en développement ne donnent qu'une idée imprécise de ce rôle. Il est bien connu que ces flux et stocks sont très concentrés dans un nombre relativement petit de pays en développement: en 2004, près de deux tiers du stock d'IED dans les pays en développement se trouvait dans les 10 premiers pays de destination, et près d'un tiers en Chine et à Hong Kong (Chine) (tableau 3.10). La même année, 8 de ces 10 pays figuraient aussi parmi les 10 premiers destinataires de flux d'IED, absorbant quelque 70 % du total des flux d'IED à destination des pays en développement, la part cumulée de la Chine et de Hong Kong (Chine) dépassant 34 %. On voit donc que l'IED et les activités des sociétés transnationales qui y sont liées restent très concentrés.

Figure 3.11

**PART DES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT DANS LE STOCK D'IED
ENTRANT, PAR RÉGION, 1980, 1990, 2000 ET 2004**



Source: Voir fig. 3.10.

Toutefois, le montant absolu des flux d'IED ne suffit pas à se faire une idée précise de l'importance ou de l'effet de l'IED dans un pays donné. Il est préférable d'employer un indicateur rapportant le volume de l'IED à une variable telle que la formation brute de capital fixe (FBCF) ou le PIB (tableau 3.11)⁵¹. À cet égard, l'IED joue un rôle moins important en Asie, notamment en Asie du Sud, qu'en Afrique et en Amérique latine. Ces indicateurs relativisent aussi la répartition entre pays: en 2004, seules trois des économies (Chili, Hong

Kong (Chine) et Singapour) figurant parmi les 10 premiers destinataires de flux d'IED et parmi les 10 premiers pays d'accueil de stocks d'IED avaient un ratio flux d'IED/FBCF supérieur à 20 % et un ratio stock d'IED/PIB supérieur à 40 %. Au contraire, dans de nombreux petits pays d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, l'importance relative de l'IED est beaucoup plus élevée que la moyenne pour l'ensemble des pays en développement ou pour ces régions.

Tableau 3.9

**PRINCIPAUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT
D'ACCUEIL D'INVESTISSEMENTS
ÉTRANGERS DIRECTS EN 2004**

(En milliards de dollars)

<i>Économie</i>	<i>Stock d'IED entrant</i>
Chine, Hong Kong	456,8
Chine	245,5
Mexique	182,5
Singapour	160,4
Brésil	151,0
Bermudes	77,6
République de Corée	55,3
Chili	54,5
Argentine	53,7
Thaïlande	48,6
<i>10 premières économies en développement d'accueil</i>	1 485,9
Pour mémoire:	
Économies en développement	2 225,9
Économies en développement, hors Chine	1 980,5
Monde	8 895,3

Source: Voir fig. 3.10.

L'IED joue aussi un rôle de plus en plus important dans les pays en transition d'Europe du Sud-Est et de la CEI. Entre 2000 et 2004, les flux d'IED à destination de ces pays ont presque quadruplé et ils devraient continuer de croître (CNUCED, 2005c: 74-78). Dans le même temps, le stock d'IED a presque triplé, passant de quasiment zéro en 1990 à 70 milliards de dollars en 2000, ce qui est en grande partie imputable à la privatisation à grande échelle. En 2004, les flux à destination de la Fédération de Russie et de la Roumanie étaient comparables à ceux absorbés par les principaux pays en développement destinataires, soit 15,4 milliards de dollars et 6,5 milliards de dollars respectivement, et les flux à destination de

l'Azerbaïdjan et du Kazakhstan ont aussi dépassé les 3,5 milliards de dollars. Le ratio flux d'IED/FBCF, qui était en moyenne de 15,9 % en 2002-2004, contre 9,9 % pour l'ensemble des pays en développement hors Chine et 9,1 % pour la Chine, montre bien l'importance de l'IED pour les pays en transition. Le ratio stock d'IED/PIB était de 21,5 % en 2004, contre 29,1 % dans l'ensemble des pays en développement hors Chine, où le stock était accumulé depuis une période beaucoup plus longue, et 14,9 % pour la Chine. En Azerbaïdjan et au Kazakhstan, pays dont l'économie est dominée par l'industrie pétrolière et les autres industries extractives, le ratio flux d'IED/FBCF était supérieur à 20 % et le ratio stock d'IED/PIB était supérieur à 40 %.

Tableau 3.10

**PRINCIPAUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT
DESTINATAIRES DE FLUX D'IED EN 2004**

(En milliards de dollars)

<i>Économie</i>	<i>Flux d'IED 2004</i>
Chine	60,6
Chine, Hong Kong	34,0
Mexique	18,7
Brésil	18,1
Singapour	14,8
Bermudes	14,8
Émirats arabes unis	8,4
République de Corée	7,7
Chili	7,2
Inde	5,5
<i>10 premières économies en développement destinataires</i>	189,8
Pour mémoire:	
Économies en développement	275,0
Économies en développement, hors Chine	214,4
Monde	703,7

Source: Voir fig. 3.10.

Tableau 3.11

**IED RAPPORTÉ À LA FORMATION
BRUTE DE CAPITAL FIXE ET AU PNB
DANS DIVERS PAYS ET RÉGIONS
EN 1990 ET 2004**

	Flux d'IED entrant en pourcentage de la FBCF	Stock d'IED entrant en pourcentage du PIB	
	2002-2004 ^a	1990	2004
Économies développées	8,3	8,3	20,5
Économies en développement	9,6	9,8	26,4
Économies en développement, hors Chine	9,9	10,2	29,1
Afrique	13,5	12,7	27,8
Angola	57,1	10,0	88,8
Congo	34,7	20,6	66,7
Gambie	52,5	49,4	85,9
Mauritanie	47,4	5,8	64,2
Nigéria	34,0	30,0	44,0
Rép.-Unie de Tanzanie	24,3	9,1	48,0
Seychelles	35,8	55,4	114,7
Tchad	56,2	14,4	72,9
Zambie	18,0	31,1	55,8
Asie	8,0	8,7	23,2
Asie de l'Est	9,0	9,7	28,4
Chine	9,1	5,8	14,9
Chine, Hong Kong	52,6	60,3	277,6
Chine, Macao	41,3	86,4	52,1
Malaisie	14,8	23,4	39,3
Rép. de Corée	2,6	2,1	8,1
Singapour	43,3	83,1	150,2
Thaïlande	3,8	7,0	29,7
Asie du Sud	3,4	1,1	6,3
Inde	3,2	0,5	5,9
Amérique latine	14,6	10,5	34,1
Argentine	13,9	6,2	35,3
Belize	45,6	22,1	66,2
Bermudes	—	869,7	1 793,5
Brésil	15,4	8,0	25,2
Chili	28,4	33,2	58,2
Guyana	24,3	10,6	120,9
Jamaïque	23,9	18,6	66,4
Mexique	11,2	8,5	27,0
Nicaragua	20,4	12,4	49,7
Trinité-et-Tobago	45,1	41,3	83,3

Source: Voir fig. 3.10.

^a Moyenne annuelle.

La répartition sectorielle de l'IED est un bon indicateur de sa contribution potentielle au développement. Malgré les lacunes des données, il y a tout lieu de penser que l'IED a progressé plus rapidement dans les services que dans le secteur primaire et dans l'industrie manufacturière. On estime que la part des services dans le stock d'IED détenu dans les pays en développement est passée de 47 % en 1990 à 55 % en 2002, tandis que celle de l'industrie manufacturière tombait de 46 % à 38 % (CNUCED, 2004c: 30). Au sein du secteur des services, les sous-secteurs traditionnellement dominants (finance et commerce) paraissent avoir perdu de leur importance relative en tant que destination des flux d'IED, au profit d'activités comme l'électricité, la distribution de gaz et d'eau, la construction, le transport, l'entreposage et les communications, parfois en raison de la privatisation des services d'utilités publiques (CNUCED, 2004c: 99). L'IED dans les services aux entreprises, qui incluent les sociétés de participations et de conseil, représentait un tiers du total de l'IED dans les services entre 2001 et 2003, plus de deux tiers des flux correspondants étant destinés à Hong Kong (Chine) (CNUCED, 2004c: 262). La part des services a augmenté dans toutes les régions en développement, mais la structure sectorielle et par branche de production de l'IED entrant diffère considérablement entre les trois grandes régions.

En Asie, on estime que la part des services dans le stock d'IED est passée de 43 % en 1995 à 50 % en 2002, tandis que celle de l'industrie manufacturière est tombée de 51 % à quelque 44 % et que celle du secteur primaire est restée modique (CNUCED, 2004c: 52). Dans la région Amérique latine et Caraïbes, la part des services dans le stock d'IED était supérieure à 50 % en 2002, après avoir fortement augmenté, passant d'environ 20 % au milieu des années 80 à quelque 50 % en 1996 (CNUCED, 2004c: 64-65). En 2002, la part du secteur primaire comme celle de l'industrie manufacturière étaient de 20 % environ. La part de l'industrie manufacturière a beaucoup baissé depuis la fin des années 80, tandis que celle du secteur primaire a plus que doublé (CNUCED, 2004c: 65). Cette évolution semble s'être inversée récemment, car plusieurs sociétés transnationales ont vendu à des investisseurs locaux leurs filiales ou leurs participations, en fonction de l'évolution de leur stratégie d'investissement au niveau mondial et des politiques et réglementations relatives à l'IED des pays d'accueil, ainsi qu'en réponse à la réduction

des privilèges accordés aux investisseurs étrangers. L'évolution de la composition sectorielle de l'IED dans cette région peut aussi être due à la croissance apparente de l'IED dans le secteur primaire suite à la forte hausse des prix de certains de ces produits primaires, en particulier le pétrole et le gaz. Toutefois, il est difficile de savoir dans quelle mesure ces investissements comptabilisés sont des bénéfices réinvestis pour l'expansion ou la modernisation des moyens de production ou seulement des bénéfices non distribués des entreprises multinationales qui ont bénéficié du boom des produits primaires depuis 2002, comme cela semble avoir été le cas des compagnies minières qui exploitent le cuivre au Chili. En Afrique, selon les pays, la part de l'exploitation des ressources naturelles dans l'IED est comprise entre 50 % et 80 %; la part de l'industrie manufacturière est en général inférieure à celle des services (CNUCED, 2004c: 45; CNUCED, 2005d). La part des services a augmenté, de la même manière que quelques années auparavant en Amérique latine, en particulier dans les télécommunications, l'électricité, la gestion et le commerce, ce qui est dû en partie à des programmes de privatisation dans le cas des télécommunications et de l'électricité.

La composition sectorielle des stocks et des flux d'IED varie beaucoup selon les régions, mais elle varie encore plus selon les pays, le niveau et la nature de l'IED dépendant du niveau de revenu et de la structure de la consommation, de l'avantage comparatif initial ou acquis, des capacités technologiques et des infrastructures, ainsi que de la politique de l'IED du pays d'accueil. Certains pays ayant renforcé leurs ressources humaines et leurs capacités techniques ont pu attirer des investisseurs étrangers dans des branches de production à plus forte intensité de technologie et dans des activités et fonctions plus complexes des systèmes intégrés de production internationale des sociétés transnationales, y compris la recherche-développement dans l'industrie manufacturière et les services.

2. Le rôle des réseaux internationaux de production

L'IED dans l'industrie manufacturière et les services des pays en développement vise toujours en partie à répondre aux besoins locaux, notamment dans les grands pays d'Amérique latine et d'Asie, mais aussi de plus en plus à profiter de la présence d'une main-d'œuvre qualifiée ou non qualifiée peu coûteuse et d'autres avantages de coût que ces pays offrent. Dans ce cas, l'IED est conçu pour alimenter le marché mondial ou régional, souvent dans le cadre de réseaux internationaux de production. Cela a commencé dans les années 60 avec des investissements axés sur l'exportation dans l'industrie des textiles et des vêtements en Asie de l'Est; l'IED s'est ensuite diversifié et élargi à d'autres pays et régions, ainsi qu'à d'autres branches de production et à un éventail plus large d'activités ou de fonctions implantées dans les pays d'accueil. La mondialisation et les progrès des transports et surtout des technologies de l'information et des communications, ont accru la pression concurrentielle mais ont aussi offert aux sociétés transnationales du secteur manufacturier la possibilité de fragmenter et de répartir leurs activités d'ouvraison au niveau mondial ou régional, ou de

De plus en plus, l'IED est conçu pour alimenter le marché mondial ou régional, souvent dans le cadre de réseaux internationaux de production.

créer des réseaux de fournisseurs ou de sous-traitants étroitement liés, dont certains recourent eux-mêmes à l'IED pour accroître leur productivité. Les pays de destination de ce type d'IED sont plusieurs pays d'Asie, en particulier pour la production d'appareils électriques et

électroniques et d'automobiles, outre les textiles. La Chine a aussi attiré beaucoup d'IED dans un large éventail d'industries de biens de consommation à faible valeur ajoutée et à vocation exportatrice. Différents pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont attiré des investisseurs dans l'industrie des textiles et des vêtements et dans l'électronique (Costa Rica) et la construction automobile (Mexique). Quelques pays d'Afrique ont attiré des IED dans la confection de vêtements destinés à l'exportation.

Plus récemment, les investisseurs étrangers à la recherche de gains de productivité ont aussi accru leur IED dans les services. Les sociétés transnationales délocalisent les fonctions qui peuvent être informatisées et exécutées à distance grâce à la télématique, soit dans le cadre de leur propre réseau international intégré, soit en sous-traitance. Il y a encore de nombreux services qui doivent être produits à l'endroit où se trouvent les consommateurs, mais des fonctions informatisées, comme la comptabilité, la facturation, la programmation informatique, la conception, les essais et le service après vente sont de plus en plus délocalisées, y compris dans certains pays en développement (CNUCED, 2004c). En général, l'intensité de compétences de ces services est plus élevée que celle des activités manufacturières ou d'exploitation des ressources naturelles des sociétés transnationales dans les pays en développement.

Depuis la fin des années 90, les sociétés transnationales ont commencé à internationaliser leur R-D, ce qui les a amené à investir dans certains pays en développement. Toutefois, ces investissements sont encore modiques (ils ne représentent que 3 % du total des flux d'investissement des sociétés des États-Unis vers les pays en développement) et encore plus concentrés que l'IED en général, puisque la part des cinq premiers pays en développement de destination (Brésil, Chine, Mexique, République de Corée et Singapour) est d'environ 70 % (CNUCED, 2005c: 129). Néanmoins, la part des pays en développement dans le total des dépenses de R-D à l'étranger de sociétés mères des États-Unis est passée d'environ 8 % en 1994 à plus de 13 % en 2002 (CNUCED, 2005c: 129). En outre, il semble que les activités de R-D concernées ne sont plus limitées à l'adaptation de technologies aux conditions locales; il y a de plus en plus d'activités innovantes, y compris la mise au point de technologies pour les marchés régional et mondial (CNUCED, 2005c: 138). Il est difficile de dire dans quelle mesure ces dépenses ont des retombées sur l'économie des pays en développement concernés, que ce soit pour l'application locale de technologies novatrices ou pour le renforcement des capacités de R-D (voir aussi chap. V, sect. D ci-dessous). Les instruments que les pays en développement peuvent employer

pour accroître ces retombées diffèrent selon les pays, ne serait-ce qu'en raison de leur pouvoir de négociation à l'égard des investisseurs étrangers.

3. L'impact potentiel de l'IED sur le développement

La croissance de l'IED rapporté à d'autres variables, comme la formation de capital ou le PIB, dans de nombreux pays en développement donne à penser que l'IED entrant joue un rôle plus important dans ces pays qu'il y a deux décennies. S'ils sont intégrés dans un projet stratégique de renforcement et de modernisation des capacités de production, ces flux peuvent avoir un impact direct sur la création de revenus, y compris les recettes fiscales, et un effet indirect d'entraînement de l'investissement intérieur.

Dans certains pays, notamment en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes dans lesquels, d'après les indicateurs présentés au tableau 3.11, l'IED est quantitativement important, cet investissement est encore très concentré dans l'exploitation des ressources naturelles, qui a peu d'effets d'entraînement sur l'économie locale. Dans d'autres pays, il s'est diversifié dans tout un éventail d'activités manufacturières et de services, dont les retombées et les effets d'entraînement sont plus importants. Toutefois, le degré auquel cette importante présence quantitative de l'IED se traduit par un renforcement du processus de développement dans les pays qui accueillent le plus d'activités de production d'entreprises étrangères dépend de la convergence entre les intérêts privés des sociétés transnationales et les objectifs de développement du pays d'accueil.

L'IED peut être considéré comme un ensemble de ressources et d'actifs corporels et incorporels, dont bon nombre sont l'exclusivité d'une entreprise, qui peuvent contribuer au développement du pays d'accueil. Les éléments clefs de cet ensemble sont le capital, la technologie, les compétences et les méthodes de gestion. L'IED peut aussi aider le pays d'accueil à prendre pied sur le marché international en l'intégrant dans les réseaux internationaux de production, de commercialisation et de distribution

L'impact de l'IED sur le développement dépend de la stratégie des sociétés transnationales concernées et des politiques et caractéristiques de l'économie du pays d'accueil.

des sociétés transnationales. Le plus important, d'un point de vue dynamique, est le degré auquel ces investissements apportent des technologies modernes et un savoir-faire que les pays en développement ne pourraient pas acquérir autrement, ainsi que le degré auquel il accroît l'efficacité de l'emploi des technologies existantes, élevant ainsi la productivité et renforçant les capacités techniques du pays d'accueil. Il est probable que le rôle de l'IED et son impact sur le développement du pays d'accueil à ces égards dépendent de deux facteurs. L'un est la motivation et la stratégie des sociétés transnationales concernées, ainsi que les atouts spécifiques qu'elles apportent au pays d'accueil, et l'autre est les politiques nationales et les caractéristiques de l'économie du pays d'accueil.

Les effets de l'IED sur l'investissement intérieur et la croissance de chaque pays dépendent en grande partie du mode d'entrée (CNUCED, 2000). Par exemple, les investissements de création accroissent le stock de capital existant et sont plus souvent que les investissements de portefeuille le fruit d'une décision à long terme d'un investisseur étranger de produire dans le pays d'accueil. L'investissement de portefeuille permet plus facilement de quitter le pays ou de rapatrier le capital. L'IED sous forme de fusions-acquisitions peut apporter un transfert de savoir-faire et de technologie et une amélioration future de l'accès aux marchés, mais il n'ajoute rien au stock de capital productif du pays d'accueil.

D'autre part, la réglementation du pays d'accueil, y compris les obligations contractuelles en matière de transfert de technologie, les incitations spéciales pour favoriser certains secteurs économiques et les prescriptions de résultat concernant l'achat d'intrants à des fournisseurs locaux, peuvent influencer sur la création de liens entre les producteurs nationaux et les filiales d'entreprises étrangères et sur le degré auquel l'IED contribue au transfert de technologie. En outre, l'existence d'une bonne

infrastructure physique, scientifique et institutionnelle et d'un réseau dense de fournisseurs d'intrants, ainsi que les politiques d'appui visant à créer un tel réseau, peuvent être un moyen important d'attirer ou de retenir les sociétés transnationales. Ces politiques d'appui sont utiles non seulement parce qu'elles influent sur la quantité et la nature de l'IED qu'un pays peut attirer, mais aussi en raison des effets d'entraînement et des retombées sur les entreprises et institutions du pays d'accueil qu'on peut en espérer.

Convaincus des effets positifs de l'IED sur la croissance, le transfert de technologie et la productivité, de nombreux pays ont adopté un régime de l'investissement qui offre des avantages

fiscaux ou financiers aux entreprises étrangères. Toutefois, les études macroéconomiques sur les liens entre l'IED et la croissance ont donné des résultats divergents et, d'après l'observation empirique, il y a des écarts considérables entre les pays d'accueil pour ce qui est des avantages effectivement retirés de l'IED (CNUCED, 1999, deuxième partie; Moran *et al.*, 2005). D'après Kumar (2005: 179-186), une multitude d'études empiriques récentes montrent que les retombées de l'IED en matière de savoir-faire ont été rares et que, dans certains cas, l'IED peut avoir un effet négatif en évinçant l'investissement intérieur. L'éviction

des entreprises les moins productives d'une branche de production n'est pas nécessairement grave si l'IED entrant accroît la productivité moyenne et la valeur ajoutée de toutes les entreprises de la branche, qu'elles soient à capitaux nationaux ou étrangers, mais l'éviction de

la plupart des concurrents et de leurs fournisseurs en raison d'un pouvoir de marché écrasant des sociétés transnationales qui s'installent dans le pays peut compromettre les effets et externalités positifs. En outre, les filiales de sociétés transnationales ont tendance à acheter l'essentiel de leurs intrants à leur société mère ou à d'autres fournisseurs déjà liés à celle-ci, si bien qu'elles ont peu d'effets d'entraînement sur l'industrie locale. D'après une

La réglementation du pays d'accueil peut influencer sur la création de liens entre les producteurs nationaux et les filiales d'entreprises étrangères et sur le degré auquel l'IED contribue au transfert de technologie.

Dans certains cas, l'IED peut avoir un effet négatif sur le développement de l'industrie locale en évinçant l'investissement intérieur.

étude, l'efficacité de l'IED dépend du stock de capital humain du pays d'accueil (Borensztein, De Gregorio and Lee, 1998). L'étude d'échantillons de pays possédant une main-d'œuvre relativement qualifiée a montré que l'IED avait d'importants effets positifs sur la croissance (Xu, 2000).

D'autres études concluent que, une fois intégrés les effets d'autres facteurs tels que l'ouverture commerciale, l'IED n'a pas d'influence indépendante et forte sur la croissance (Moran *et al.*, 2005). Un des grands problèmes que rencontre la recherche empirique sur la contribution de l'IED à la croissance, ce qui explique ses résultats mitigés, est qu'il est difficile de saisir dans des études macroéconomiques portant sur plusieurs pays les différents facteurs qui influent sur l'impact de l'IED, tels que la nature de l'IED, les caractéristiques des entreprises et la situation politique et économique du pays d'accueil. Même si les données ne permettent pas de conclusions décisives au sujet de l'impact de l'IED sur la croissance, il y a tout lieu de croire qu'une croissance forte et stable des revenus, s'appuyant sur un taux d'investissement intérieur élevé, attire les investisseurs étrangers. En conséquence, l'IED dans l'industrie manufacturière a tendance à négliger les pays qui ont le plus besoin de capitaux et de savoir-faire extérieur pour leur diversification et leur industrialisation et à se concentrer dans les pays où les facteurs internes de croissance sont déjà puissants.

Les études fondées sur des données au niveau des entreprises donnent aussi une image contrastée (Lipsey and Sjöholm, 2005; Blalock and Gertler, 2005). Plusieurs analyses ont conclu que la productivité et les salaires sont plus élevés dans les filiales d'entreprises étrangères que dans les entreprises nationales et que cela a des répercussions positives sur ces dernières. Les retombées sont particulièrement importantes dans les branches d'activité dans lesquelles il y a une forte concurrence et lorsque l'écart technologique entre les entreprises à capitaux étrangers et les entreprises à capitaux nationaux n'est pas trop grand. Toutefois, d'autres études ont conclu que les gains de productivité des entreprises locales sont moins élevés qu'ils ne le seraient en l'absence d'entreprises à capitaux étrangers, ce qui donne à penser qu'il n'y a pas de retombées positives. De façon plus générale, il est clair que l'IED à lui seul ne peut pas accélérer la croissance

si le pays d'accueil n'a pas le minimum de capacités industrielles et technologiques nécessaires pour bénéficier d'éventuelles externalités de l'activité des sociétés transnationales (Narula and Lall, 2004). L'IED Sud-Sud, de plus en plus important et qui concerne peut-être des entreprises plus similaires, pourrait être plus bénéfique à cet égard. Toutefois, cela dépend beaucoup des politiques appliquées par le pays d'accueil.

En raison de la diversité des pays en développement d'accueil pour ce qui est du rôle joué par l'IED et de son impact sur le processus de développement, et de l'importance des capacités d'assimilation, chaque pays doit définir une politique de l'IED conforme à ses objectifs de développement. Cette politique doit avoir pour but de maximiser la contribution de l'IED tout en limitant autant que possible ses effets négatifs, tels que l'éviction des entreprises nationales et l'abus de pouvoir de marché. L'intervention du gouvernement peut être motivée par deux défaillances du marché: i) la défaillance de l'information ou de la coordination dans le processus d'investissement; et ii) la divergence entre les intérêts privés des investisseurs et les objectifs socioéconomiques du pays d'accueil. Pour optimiser l'impact de l'IED entrant, les gouvernements doivent remédier à quatre types d'obstacles (CNUCED, 1999: 317-328):

- Les défaillances de l'information et de la coordination dans le processus d'investissement international. En remédiant à ces défaillances, les gouvernements peuvent appliquer des politiques efficaces pour attirer le volume et le genre d'IED répondant le mieux aux objectifs nationaux de développement sectoriel tout en décourageant les investissements qui ne sont pas souhaitables du point de vue de leur stratégie générale de développement. La promotion ne doit pas se limiter à faire de la réclame pour un pays; elle doit aussi coordonner l'offre d'actifs fixes et les besoins de développement spécifiques en fonction des objectifs nationaux de développement.
- Les considérations relatives aux industries naissantes, dont le développement peut être compromis si l'IED entrant évince les entreprises concernées. Pour y remédier, il faut appliquer une politique de régulation et de

sélection des investissements étrangers directs. Quelques économies (comme celles de la République de Corée et de la province chinoise de Taiwan) se sont dotées de capacités nationales impressionnantes et de systèmes novateurs tout en restreignant l'accès des sociétés transnationales, mais beaucoup d'autres n'y sont pas parvenues malgré les restrictions à l'entrée de capitaux étrangers.

- Le caractère statique des avantages transférés par les sociétés transnationales lorsque les capacités propres du pays d'accueil sont insuffisantes et ne progressent pas, ou lorsque les sociétés transnationales n'investissent pas assez pour créer les capacités nécessaires. Pour y remédier, il faut adopter un régime du commerce extérieur et de la concurrence approprié, formuler des politiques adéquates en ce qui concerne les activités des filiales de sociétés étrangères, telles que prescriptions de teneur en produits d'origine nationale, incitations à la formation ou à la R-D dans le pays d'accueil et pressions pour encourager la diffusion de technologie, politiques de ciblage des investisseurs visant à influencer les décisions d'implantation des sociétés transnationales, encouragement à la modernisation par des mesures et incitations spécifiques et amélioration des marchés des facteurs, des entreprises et des institutions.

- La faiblesse des capacités de négociation et de réglementation du gouvernement du pays d'accueil, qui peut se traduire par une distribution inégale des avantages ou par un abus de pouvoir de marché de la part des sociétés transnationales. Cet aspect est particulièrement pertinent dans le cadre des grands projets d'exploitation des ressources naturelles et pour la privatisation de grandes entreprises industrielles et de services d'utilité publique. Pour y remédier, il faut renforcer les capacités de négociation et de réglementation du pays d'accueil de manière qu'il puisse fixer des normes appropriées dans des domaines comme la concurrence et la protection de l'environnement et éviter une surenchère dans l'offre d'incitations fiscales.

Pour conclure, on peut dire que les pays en développement ont répondu aux défis de la transformation technologique accélérée, de la mondialisation et de l'intensification de la concurrence en ouvrant leur économie au commerce extérieur et à l'investissement étranger. Toutefois, ils ne sont pas tous aussi bien placés pour exploiter la contribution technologique et autre que l'IED peut apporter au processus de développement. Il faut donc des interventions efficaces de l'État visant à maximiser les avantages de l'IED pour le développement du pays d'accueil dans un environnement ouvert.

F. Conclusions

L'examen de certains des éléments structurels qui ont caractérisé l'environnement extérieur du développement depuis le début du XXI^e siècle donne un tableau mitigé. À plusieurs égards, cet environnement s'est amélioré, mais une partie des promesses ou attentes initiales n'ont pas été tenues et, de nouvelles contraintes sont apparues dans quelques domaines.

Les conditions externes de la croissance des exportations des pays en développement sont déterminées principalement par la demande d'impor-

tation des pays développés, résultant de la croissance des revenus et de l'évolution de la structure de la production. Toutefois, l'effet de la croissance des revenus sur la demande de produits exportés par les pays en développement dépend aussi des conditions d'accès aux marchés des pays développés, de l'évolution des conditions d'entrée sur le marché et de la manière dont sont employées les mesures non tarifaires.

L'amélioration de l'accès aux marchés des pays développés peut durablement accroître les possi-

bilités d'exportation des pays en développement, mais cet accès s'est très peu amélioré, pour les pays en développement, depuis la fin du Cycle d'Uruguay. Au contraire, les conditions d'accès aux marchés des pays développés leur restent défavorables. En outre, le lien entre l'évolution de ces conditions et les possibilités effectives d'exportation qui s'offrent aux pays en développement paraît relativement faible par comparaison avec l'influence de la croissance de la demande chez leurs principaux partenaires commerciaux. Il est probable que les gains résultant de l'augmentation de la demande d'importation pour les produits d'exportation des pays en développement sont beaucoup plus importants, mais cette demande est très cyclique et elle dépend d'une amélioration de la gestion macroéconomique à l'échelle mondiale, en particulier pour corriger les déséquilibres mondiaux qui s'aggravent depuis plusieurs années (voir chap. I).

Les préférences étaient censées accroître les recettes d'exportation et faciliter la diversification des pays en développement qui en bénéficiaient, en particulier les plus pauvres, mais ces pays n'ont pas pu en retirer de grands avantages. Les principales raisons de la sous-utilisation des préférences et de leur impact limité sont l'incertitude des régimes, les règles d'origine restrictives, l'éventail souvent limité des produits visés et les contraintes de l'offre. De même, l'augmentation des exportations qu'on peut attendre du Cycle de Doha paraît relativement modeste comparée à d'autres sources de devises, telles que les flux d'APD prévus ou les envois de fonds des travailleurs émigrés. La baisse des droits de douane ces dernières années s'est accompagnée d'une prolifération de mesures non tarifaires, en particulier sous forme d'obstacles techniques au commerce et de mesures antidumping. Ces derniers sont devenus la principale entrave au commerce international au cours des vingt-cinq dernières années, et si leur prolifération continue, elle compromettra la prévisibilité et l'application non discriminatoire des politiques commerciales qui ont été obtenues à l'issue de plusieurs cycles de négociations multilatérales.

Les progrès réalisés dans le cadre de l'initiative PPTE et l'allègement additionnel de la dette

bilatérale, ainsi que l'accélération de la croissance et l'augmentation des recettes budgétaires, ont réduit le fardeau de la dette extérieure des pays en développement ces dernières années. Néanmoins, de nombreux pays à revenu bas ou intermédiaire sont toujours surendettés. Dix ans après le lancement de l'initiative PPTE, seuls 29 des 42 pays admissibles ont atteint le point de décision, qui leur permet de bénéficier d'un allègement intérimaire de leur dette, et seuls 19 ont atteint le point d'achèvement, qui leur permet d'obtenir le désendettement maximum possible dans le cadre de l'initiative. Dans l'esprit d'un partenariat mondial pour le développement, il est donc impératif de mobiliser davantage d'efforts aux niveaux national et international pour accélérer la mise en œuvre de l'initiative PPTE et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale, de façon que tous les pays admissibles puissent en bénéficier.

Des engagements en matière de désendettement multilatéral et une augmentation considérable de l'APD bilatérale pourraient améliorer les perspectives de réalisation des OMD dans les pays en développement les plus pauvres et réduire l'écart de revenu avec les pays développés. Pour que ces pays évitent d'accumuler à nouveau une dette excessive, il est essentiel de faire en sorte que l'augmentation promise de l'APD vienne s'ajouter au désendettement et que des financements officiels accrus, en particulier à des fins sociales et humanitaires, soient fournis sous forme de dons. On pourrait aussi envisager une réduction plus ambitieuse de la dette des pays à revenu intermédiaire, aux conditions d'Évian du Club de Paris.

L'émigration à grande échelle est un des symptômes de la lenteur du développement, du chômage et de la pauvreté dans les pays en développement. Cela dit, pour beaucoup de ces pays, les envois de fonds des travailleurs émigrés sont devenus une source importante de recettes. Il s'agit de revenus privés, qui peuvent améliorer les conditions de vie de nombreux ménages dans les pays destinataires. L'objectif ultime des autorités doit être de remédier aux causes profondes de l'émigration, en obtenant des gains de production et de productivité et en favorisant la création d'emplois, mais les envois de fonds peuvent dans

une certaine mesure contribuer au financement extérieur des pays d'émigration. Pour les responsables politiques, le défi consiste à exploiter ce potentiel dans le cadre d'une stratégie de développement plus large et à canaliser, dans la mesure du possible, les fonds envoyés vers des utilisations productives. Les pays développés peuvent appuyer ces efforts visant à maximiser l'effet des envois de fonds des émigrés sur le développement en réduisant le coût des transferts et en accroissant l'efficacité des réseaux de transfert. En outre, les pays d'accueil et les pays d'origine pourraient coopérer afin d'inciter les migrants qualifiés et talentueux à retourner au pays après plusieurs années de travail à l'étranger pour y renforcer les ressources humaines grâce à l'expérience et aux compétences acquises à l'extérieur. La gestion internationale des mouvements de main-d'œuvre, notamment entre les pays développés et les régions en développement les plus avancées, d'une part, et les pays les plus pauvres ou ceux qui ont une importante main-d'œuvre excédentaire, d'autre part, pourrait être un des éléments clefs du partenariat mondial pour le développement.

À la différence des envois de fonds des émigrés, les flux d'IED sont le résultat d'une évaluation globale des perspectives de rentabilité. S'il est bien géré, l'IED, en particulier dans l'industrie manufacturière, peut aider les pays en développement de destination à tirer parti de la mondialisation. Dans le cas des pays en développement dont le marché intérieur est étroit ou qui ont un excédent de main-d'œuvre, l'IED offre une possibilité de s'intégrer dans des réseaux internationaux de production. C'est pourquoi de nombreux pays ont libéralisé l'entrée de filiales de sociétés transnationales et cherché à attirer davantage d'IED en offrant des incitations fiscales, financières et matérielles. Toutefois, l'augmentation de l'IED n'entraîne pas automatiquement une élévation du revenu intérieur, une augmentation des capacités de production ou une accélération de la croissance. Cela dépend en grande partie du degré auquel l'investissement accroît les capacités de production et entraîne des gains de productivité, ainsi que des secteurs dans lesquels les investissements sont faits. Cela dépend aussi de la mesure dans laquelle il est possible de concilier les motifs lucratifs des sociétés transnationales et les

objectifs généraux de développement des pays d'accueil. Cela exige des politiques macroéconomiques et sectorielles appropriées pour créer un environnement favorable à l'investissement privé en général et à la prise de risque dans des secteurs d'importance stratégique pour la transformation structurelle de l'économie du pays de destination et pour son intégration profitable dans les relations commerciales internationales. L'augmentation de l'IED ne doit pas être considérée comme un objectif en soi ni comme un critère de réussite de l'intégration dans l'économie mondiale. C'est plutôt un instrument qui peut faciliter cette intégration et, pour estimer son efficacité, il faut chercher à déterminer dans quelle mesure il entraîne vraiment une élévation du revenu par habitant.

Il existe des possibilités considérables d'améliorer encore l'environnement externe, en particulier dans les domaines du commerce international et de l'aide extérieure, et de renforcer la gouvernance économique mondiale en tenant compte des besoins et des spécificités des différents pays en développement. Les différents facteurs qui ont modelé l'évolution de l'environnement extérieur du développement depuis le milieu des années 80, dont certains sont examinés dans le présent chapitre, peuvent contribuer à accélérer la croissance et la réduction de la pauvreté en offrant de nouvelles possibilités d'expansion du commerce et de développement sectoriel ou en desserrant la contrainte financière. Le renforcement du partenariat mondial pour le développement et d'autres facteurs, tels que la hausse des prix des produits primaires dont nous avons parlé au chapitre premier, ont contribué à améliorer l'environnement extérieur, mais il reste aux pays en développement à en tirer parti pour accélérer la croissance, la création d'emplois et l'élévation des revenus. Comme nous l'avons vu au chapitre II, pour relever ce défi on ne pourra pas seulement compter sur les forces du marché et sur une augmentation des dépenses sociales. L'adoption d'une stratégie de développement intégrant des politiques macroéconomiques et sectorielles judicieuses à l'appui de l'investissement, des gains de productivité et du progrès technique donnera de meilleures chances de stimuler la croissance et réduire la pauvreté de manière durable en s'appuyant sur l'amélioration actuelle et future de l'environnement extérieur.

Notes

- 1 L'intégration dans des réseaux de production mondiaux, dont l'influence sur les flux commerciaux internationaux a considérablement augmenté ces dernières années, est un autre facteur qui améliore les possibilités d'exportation offertes aux pays en développement (nous ne l'examinerons pas ici car nous l'avons déjà analysée en détail dans le *Rapport sur le commerce et le développement 2002*).
- 2 La présente section n'examine que les politiques concernant le commerce de marchandises.
- 3 Le Cycle d'Uruguay a aussi contribué à accroître la transparence par la transformation des obstacles non tarifaires en droits de douane (tarification), mais comme les règles appliquées permettent une augmentation importante des droits de douane, ceux-ci sont restés élevés même après l'application des réductions convenues.
- 4 Ce tableau donne la moyenne simple et la moyenne pondérée des droits appliqués, tenant compte des préférences unilatérales ou réciproques. Les moyennes pondérées donnent une image plus fidèle de l'importance des différentes lignes tarifaires, mais elles peuvent sous-estimer le degré global de protection puisque les importations de produits assujettis à des droits élevés sont limitées (un droit prohibitif impliquerait un coefficient de pondération nul).
- 5 Toutefois, l'UE et les États-Unis ont contingenté les importations provenant de la Chine en vertu de clauses de sauvegarde (Brenton and Hoppe, 2005).
- 6 Canada, États-Unis, Japon et Union européenne.
- 7 Droits supérieurs à 15 %.
- 8 Les droits progressifs sont des droits dont le taux augmente avec le degré d'ouvrison.
- 9 La période 1986-1988 est la période de référence employée dans les accords du Cycle d'Uruguay.
- 10 D'après Anderson, Martin et Valenzuela (2006), si l'on tient compte de toutes les formes d'appui aux agriculteurs et aux transformateurs de produits agricoles, 75 % du soutien total est assuré par des obstacles au commerce et 19 % seulement par les subventions internes.
- 11 Les subventions à l'exportation pures représentent moins de 5 milliards de dollars alors que les subventions de la catégorie orange représentent 80 milliards de dollars.
- 12 Dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong, en décembre 2005, les membres de l'OMC ont décidé de faire en sorte que l'élimination parallèle de toutes les formes de subvention à l'exportation et l'instauration de disciplines visant toutes les mesures à l'exportation d'effets équivalents soient achevées avant la fin de 2013 (OMC, 2005a). Par ailleurs, l'UE avait déjà prévu d'éliminer la plupart de ses subventions à l'exportation, qui représentent presque 90 % du total des subventions à l'exportation des pays de l'OCDE (Aksoy, 2005).
- 13 Plus d'un tiers du commerce mondial se fait entre des pays qui sont parties à un ACR réciproque – ce qui représente plus du triple de la proportion en 1990 – et l'UE et les États-Unis jouent un rôle de premier plan (Banque mondiale, 2004).
- 14 Voir AGOA Fact Sheet, www.agoa.gov/ (11 avril 2006).
- 15 À la Conférence ministérielle de Cancún, en 2003, les membres de l'OMC n'ont pas réussi à s'entendre sur les questions dites de Singapour, à savoir l'investissement, la concurrence, les marchés publics et la facilitation du commerce.
- 16 Le bien-être est mesuré par la variation équivalente, à savoir l'augmentation des revenus qui aurait le même effet sur le bien-être des ménages que l'élimination d'un droit de douane. Pour une explication détaillée et non technique du fonctionnement de ces modèles, voir Piermartini et Teh, 2005.
- 17 Comme le disent Stiglitz et Charlton (2005: 69), une grande partie de l'analyse se fonde sur un modèle particulier de l'économie, à savoir le modèle néoclassique, qui postule l'utilisation totale des ressources, la concurrence parfaite, l'information parfaite et le bon fonctionnement des marchés, postulats qui sont d'une validité douteuse pour tout pays et plus encore pour les pays en développement.
- 18 On peut trouver une analyse de ces différentes études dans Charlton and Stiglitz, 2005, ONU-DAES, 2005 et FAO, 2005.
- 19 Les auteurs ont fait des simulations en employant une version actualisée de la base de données *Global Trade Analysis Project* (GTAP), l'année de référence étant 2001 plutôt que 1997. Les simulations tiennent compte de la récente libéralisation du commerce extérieur de la Chine (en particulier dans le cadre de son accession à l'OMC), de l'expiration de l'ATV et de l'élargissement de l'UE. Mais surtout, l'étude donne un tableau plus complet de la protection contre les importations, puisqu'elle tient compte des arrangements préférentiels réciproques et non réciproques. En outre, la base de données contient les taux de droit effectivement appliqués, les taux NPF et les taux consolidés, ce qui permet de mesurer l'importance relative de l'écart entre taux consolidés et taux appliqués. Pour d'autres études récentes, voir François, van Meijl and van Tongeren, 2005; Bouet *et al.*, 2005; et Polaski, 2006.
- 20 Pour une évaluation détaillée et critique des nouvelles estimations de la Banque mondiale, voir Ackerman, 2005; Wise and Gallagher, 2005; et Suppan, 2005.
- 21 Van der Mensbrugge (2005) analyse les variations des résultats des estimations en comparant ceux obtenus avec la base de données GTAP5 et avec la nouvelle base de données GTAP6, premièrement en régime NPF, puis en

- tenant compte des préférences et, enfin, en tenant compte d'autres engagements comme ceux pris par la Chine lors de son accession à l'OMC.
- 22 Les résultats des simulations sont fournis pour plusieurs scénarios, à commencer par la libéralisation intégrale. Le scénario retenu comme le plus probable est celui d'une formule d'harmonisation pour l'accès aux marchés des produits agricoles, avec des baisses de droit limitées pour les pays en développement et aucune pour les PMA, plus une réduction de 50 % de tous les droits sur les produits non agricoles pour les pays développés, de 33 % pour les pays en développement et aucune pour les PMA (Anderson, Martin and van der Mensbrugghe, 2005: 360).
 - 23 Selon les estimations d'Anderson, Martin et van der Mensbrugghe (2005), en 2015 les importations des pays en développement provenant des pays développés auront progressé de 55 milliards de dollars. Par le passé, la libéralisation des échanges a aggravé les déficits commerciaux quel que soit le taux de croissance, ce qui a provoqué des difficultés de paiement, une dépendance croissante à l'égard des flux de capitaux étrangers et un risque accru de crise financière (*Rapport sur le commerce et le développement 1999*).
 - 24 En outre, l'augmentation des exportations interviendra avec un certain décalage après la réduction des droits de douane, ce qui aura un impact négatif sur les recettes publiques des pays en développement. En 2001, les recettes douanières de ces pays ont atteint 156 milliards de dollars (Laird, 2006). D'après le FMI (2005a), le produit des droits sur les exportations et importations représente environ un quart à un tiers du total des recettes fiscales des pays à bas revenu et à revenu intermédiaire.
 - 25 Selon la définition employée par la CNUCED pour sa base de données *TRAINS*, qui est la base de données la plus complète sur les mesures techniques, ces mesures sont celles qui visent certaines caractéristiques des produits telles que la qualité, l'innocuité ou les dimensions, y compris les dispositions administratives applicables, la terminologie, les symboles, les essais et méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage exigés pour un produit. Il y a aussi des mesures techniques qui visent différents aspects des procédés de production.
 - 26 Ces mesures sont aussi censées faciliter le commerce dans le cadre de la mondialisation, car elles améliorent la compatibilité des produits et permettent une certaine harmonisation. D'après le *Rapport sur le commerce mondial 2005* de l'OMC, l'emploi de normes et de règlements techniques peut accroître l'efficacité du marché de trois manières. Premièrement, elles améliorent la compatibilité des produits complémentaires au niveau de la consommation et de la production lorsqu'il y a des externalités de réseaux, c'est-à-dire lorsque la valeur d'un produit dépend de la disponibilité et de la diversité des produits complémentaires et/ou du nombre de personnes qui emploient le même produit. Deuxièmement, elles résolvent le problème de l'asymétrie de l'information sur la qualité (normes de sécurité). Et troisièmement, elles réduisent les externalités environnementales négatives. Dans le premier cas, elles contribuent à accroître les échanges alors que dans les deux autres elles peuvent les réduire. Les pays développés appliquent beaucoup plus de mesures techniques que les pays en développement, car le recours à ces mesures tend à augmenter avec le niveau de revenu. Les consommateurs des pays développés exigent en général des produits de meilleure qualité. Dans le domaine de l'alimentation, cette évolution a été accélérée par la propagation à l'échelle mondiale de différentes maladies animales. En outre, comme ils sont plus sensibles aux questions environnementales et sociales, les consommateurs des pays développés exigent de plus en plus des produits qui répondent à certains critères, comme les produits issus de l'agriculture organique et les produits du commerce équitable.
 - 27 À la réunion d'experts sur les obstacles non tarifaires: méthodes, classifications, quantification et incidences sur le développement qui s'est tenue en septembre 2005, le Secrétaire général de la CNUCED a annoncé la création d'un groupe de personnalités chargé d'examiner cette question, entre autres questions liées aux obstacles non tarifaires. Pour une analyse plus détaillée des problèmes relatifs à la quantification de ces obstacles, voir CNUCED 2005b.
 - 28 D'après une récente étude de la Banque mondiale, les normes et règlements techniques appliqués par les pays développés affectent la propension à exporter des entreprises des pays en développement (Chen, Otsuki and Wilson, 2006).
 - 29 Jaffee et Henson (2005) ont illustré l'impact considérable des mesures sanitaires concernant les aliments et les produits agricoles sur les exportations de certains pays en développement, au moyen des exemples de l'interdiction d'importer certains produits de la pêche, des limites de teneur en mycotoxines et des normes visant les produits horticoles.
 - 30 Voir CNUCED, 2005b et 2006b; et Fliess and Lejarraga, 2005.
 - 31 Les données sont établies par le secrétariat de l'OMC et ne tiennent compte que des mesures antidumping prises par les membres de l'OMC. Zanardi (2004) montre que la province chinoise de Taiwan emploie depuis longtemps des mesures antidumping et que la Fédération de Russie et l'Ukraine se sont mises récemment à en employer.
 - 32 Les données relatives aux enquêtes antidumping proviennent du site de l'OMC sur les statistiques antidumping: www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm#dol, pour la période 1995-2005, et de Miranda, Torres and Ruiz (1998) pour les années antérieures.
 - 33 Ces données concernent les 91 pays de l'échantillon sauf l'Afrique du Sud pour lequel on ne disposait pas de statistiques complètes.
 - 34 Mais, d'autre part, ces données sont généralement la base employée pour estimer la participation des pays en développement au commerce mondial et leur aptitude à tirer parti des nouvelles possibilités d'exportation.
 - 35 Le déclin du Brésil en tant que principale destination des exportations des pays en développement est probablement dû à la dévaluation et à la faible croissance de son revenu. Toutefois, le récent redressement de son économie pourrait lui redonner sa place antérieure.
 - 36 Ce constat contredit l'étude d'Arora et Vamvakidis (2005: 27) selon laquelle, pour la plupart des pays, la composition des principaux partenaires d'exportation reste relativement stable dans le temps. Toutefois, notre analyse diffère de la leur du fait que nous n'avons examiné que les pays en développement exportateurs (au lieu d'examiner tous les pays exportateurs) et que nous avons étudié la période 1990-2004 (au lieu de 1960-1999) et que, vu la forte concentration des marchés d'exportation – ce qui suscite quelques doutes quant à la validité de leur approche –, nous n'avons pris en compte que les cinq premiers partenaires commerciaux (au lieu de 10).

- 37 La stratégie de diversification de la provenance du pétrole importé et la mise en exploitation des gisements pétroliers de plusieurs pays d'Afrique ont beaucoup contribué à accroître l'importance des États-Unis en tant que première destination des exportations des pays en développement.
- 38 Sur la base d'un modèle gravitationnel, le FMI (2002: 124) conclut que la différence de poids économique explique 80 % de la différence de la moyenne des flux d'échanges bilatéraux.
- 39 En outre, le Kenya et la Zambie sont au 16^e rang durant la sous-période pour laquelle ils ne figurent pas parmi les 15 pays les moins favorisés.
- 40 En outre, la Chine est devenue le deuxième débouché du Yémen et du Congo, avec une part presque aussi élevée que leur premier débouché.
- 41 Les conditions sur mesure étaient appliquées lorsqu'un pays ne correspondait à aucune des catégories existantes mais avait besoin d'un traitement global et exceptionnel. Ce traitement a été rationalisé pour les pays autres que les PPTE dans le cadre de l'approche d'Évian, que nous examinerons plus en détail dans la présente section. Depuis 1988, seuls deux PPTE en ont bénéficié, le Kenya (1994, 2000) et le Guyana (2004).
- 42 Pour un tour d'horizon de la vaste littérature concernant les incidences macroéconomiques du surendettement, voir Patillo, Poirson and Ricci, 2002.
- 43 L'initiative emploie plusieurs indicateurs de viabilité de la dette, dont l'un est le ratio valeur actuelle nette de la dette/exportations. Dans le cadre de l'initiative initiale, les pays devaient ramener ce ratio à un niveau compris entre 200 % et 250 %; l'initiative renforcée a ramené ce seuil à 150 %. L'indicateur de viabilité ratio dette/recettes publiques a aussi été ramené de 280 % à 250 %, tandis que les seuils d'admissibilité pour les ratios exportations/PIB et recettes/PIB ont été ramenés à 30 % et 15 % respectivement.
- 44 Cette nouvelle initiative ne favorisera pas tous les PPTE, car la seule institution régionale de financement qui y participe est la Banque africaine de développement. Il convient donc d'envisager d'y associer d'autres institutions, de façon à pouvoir offrir un traitement égal à tous les pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative.
- 45 Daseking et Joshi (2005) pensent que des projets ayant une utilité sociale élevée mais un rendement financier faible devraient plutôt être financés par des dons, tandis que d'autres projets susceptibles de générer un rendement plus rapide pourraient être financés par des prêts.
- 46 Ces pays sont les suivants: Gabon, Géorgie, Iraq, Kenya, Kirghizistan et République dominicaine. L'Iraq et le Kirghizistan étaient considérés comme très surendettés.
- 47 Cette expression désigne les fonds envoyés par les travailleurs eux-mêmes, leurs transferts de capitaux et la rémunération des salariés.
- 48 Selon Amuedo-Dorantes et Pozo (2004: 1414), un doublement des transferts sous forme d'envoi de fonds des travailleurs émigrés pourrait entraîner une appréciation de la monnaie d'environ 22 % dans l'échantillon de 13 pays d'Amérique latine et des Caraïbes étudiés.
- 49 Les gouvernements de certains pays en développement qui sont parmi les principaux destinataires d'envois de fonds de travailleurs, comme l'Inde, le Maroc, le Pakistan et la Turquie, paraissent déjà offrir différents types d'incitations pour canaliser ces fonds dans le système financier national, notamment des avantages en matière de taux d'intérêt et de fiscalité (voir, par exemple, Ennin, 2006).
- 50 Dans cette étude, Aykut et Ratha incluent dans le «Sud» non seulement les pays en développement mais aussi certains pays d'Europe centrale et orientale.
- 51 Ces indicateurs n'indiquent pas la part de l'investissement fixe réalisé par les investisseurs étrangers, puisque les chiffres relatifs à l'IED incluent l'acquisition d'actifs existants.

Bibliographie

- Ackerman F (2005). The shrinking gains from trade: a critical assessment of Doha Round projections. Working Paper 05-01, Tufts University, Global Development and Environment Institute, Medford, MA.
- Aksoy MA (2005). Global agricultural trade policies. In: Aksoy MA and Beghin JC, eds., *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Washington, DC, World Bank: 37-53.
- Akyüz Y (2005). The WTO negotiations on industrial tariffs: What is at stake for developing countries? Penang, Malaysia, Third World Network, May.
- Amiti M and Romalis J (2006). Will the Doha Round lead to preference erosion? Working paper, WP/06/10, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Amuedo-Dorantes C and Pozo S (2004). Workers' remittances and the real exchange rate: a paradox of gifts. *World Development*, 32 (8): 1407-1417.
- Anderson K, Martin W and Valenzuela E (2006). The relative importance of global agricultural subsidies and market access. World Bank Policy Research Working Paper 3900, Washington, DC, April.
- Anderson K, Martin W and van der Mensbrugge D (2005). Market and welfare implications of Doha reform scenarios. In: Anderson K and Martin W, eds., *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Washington, DC, World Bank and Palgrave Macmillan, 333-399.
- Arora V and Vamvakidis A (2005). How much do trading partners matter for economic growth? IMF Staff Papers, 51 (1): 24-40.

- Aykut D and Ratha D (2003). South-South flows: How big are they? *Transnational Corporations*, 13 (1), 149-176.
- Banque mondiale (2002). *Global Economic Prospects 2002*. Washington, DC, World Bank.
- Banque mondiale (2004) *Global Economic Prospects 2005*. Washington, DC, World Bank.
- Banque mondiale (2005) *Global Economic Prospects 2006*. Washington, DC, World Bank.
- Banque mondiale (2006a). Debt relief for the poorest: an evaluation update of the HIPC Initiative. Washington, DC, Independent Evaluation Group, World Bank.
- Banque mondiale (2006b). *Global Economic Prospects: The Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington, DC, World Bank.
- Blalock G and Gertler PJ (2005). Foreign direct investment and externalities: The case for public intervention. In: Moran T, Graham E, and Blomstrom M, eds., *Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?* Washington, DC, Institute for Economic Growth and Center for Global Development, 73-106.
- Borensztein E, De Gregorio J and Lee JW (1998). How does foreign Direct Investment Affect Economic Growth. *Journal of International Economics*, 45 (1): 115-135.
- Bouet A *et al.* (2005). Multilateral agricultural trade liberalization: The contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round. *The World Economy*, 28 (9): 1329-1354, September.
- Brenton P and Hoppe M (2005). Life after quotas? Early Signs of the New Era in Trade of Textiles and Clothing. In: Newfarmer R, ed., *Trade, Doha, and Development: Window into the Issues*. Washington, DC, World Bank: 155-164.
- Buch C, Kuckulenz A and Le Manche MH (2002). *Worker Remittances and Capital Flows*. Working Paper no. 1130. Kiel, Germany, Institute for World Economics, June.
- Bugamelli M and Paterno F (2005). Do workers' remittances reduce the probability of current account reversals? World Bank Policy Research Working Paper no. 3766. Washington, DC. November.
- Burgess R and Haksar V (2005). Migration and foreign remittances in the Philippines. IMF Working Paper, WP/05/111. Washington, DC, International Monetary Fund, June.
- Charlton A and Stiglitz JE (2005). A development-friendly prioritization of Doha Round Proposals. *The World Economy*, 28 (3): 293-312, March.
- Chauvin N and Kraay A (2005). What are 100 billion dollars worth of debt relief done for low-income countries? Mimeo. Available at: <http://economics.uchicago.edu/download/ChauvinKraayWhatHasDebtReliefAccomplishedSept2005.pdf>.
- Chen MX, Otsuki T and Wilson JS (2006). Do standards matter for export success? World Bank Policy Research Working Paper 3809, Washington, DC, January.
- CNUCED (1999). *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. United Nations publication, sales no. E.99.II.D.3, New York and Geneva.
- CNUCED (2000). *World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*. United Nations publication, sales no. E.00.II.D.20, New York and Geneva.
- CNUCED (2003). Trade preferences for LDCs: An early assessment of benefits and possible improvements. UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, New York and Geneva.
- CNUCED (2004a). De l'ajustement à la réduction de la pauvreté: qu'y a-t-il de nouveau? *Le développement économique en Afrique*. CNUCED/GDS/AFRICA/2004/1, publication des Nations Unies, numéro de vente F.04.II.D.37, New York et Genève.
- CNUCED (2004b). *Aspects des services professionnels et des réglementations relatifs au commerce et au développement*. TD/B/COM.1/EM.25/2, Genève.
- CNUCED (2004c). *World Investment Report 2004: The Shift towards Services*, United Nations publication, sales no. E.04.II.D.36, New York and Geneva.
- CNUCED (2005a). Effritement des préférences dont bénéficient les pays les moins avancés: Évaluation des incidences et différentes possibilités d'en atténuer l'ampleur, TD/B/52/4, 4 août.
- CNUCED (2005b). Obstacles non tarifaires: méthodes, classifications, quantification et incidences sur le développement, TD/B/COM.1/EM.27/2, Genève, 25 juin.
- CNUCED (2005c). *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, United Nations publication, sales no. E.05.II.D.10, New York and Geneva.
- CNUCED (2005d). *Economic Development in Africa – Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.12, New York and Geneva.
- CNUCED (2005e). Questions de politique générale concernant l'investissement et le développement. Document des Nations Unies, TD/B/COM.2/64, Genève, 4 février.
- CNUCED (2006a). Market access, market entry and competitiveness, TD/B/COM.1/76, Geneva.
- CNUCED (2006b). *Trade and Environment Review 2006*, United Nations publication, sales no. E.05.11.D.27, Geneva.
- CNUCED (diverses parutions). *Rapport sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies, New York et Genève.
- Daseking C et Joshi B (2005). Dette et nouveau financement dans les pays à faible revenu: s'inspirer du passé pour aller vers l'avenir. Document présenté au séminaire du FMI sur l'aide extérieure et la gestion macroéconomique, tenu à Maputo (Mozambique) mars. (www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/bikas.pdf).
- de Vasconcelos P (2005). Improving the development impact of remittances. UN/pop/mig/2005/10, United Nations, New York, 5 July.
- EIU (2005a). *Country Profile 2005, Mexico*. Economist Intelligence Unit.
- EIU (2005b). *Country Report: India*. Economist Intelligence Unit, September 2005. Available at: www.eiu.com.
- Elamin N et Khaira H (2003). Progressivité des droits de douane sur les marchés des produits agricoles de base. *Rapport sur les marchés des produits 2003-2004*, 101-120. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Ennin B (2006). *Making Ghana competitive*. Available at Ghana home page: www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/artikel.php?ID=100748 (accessed on 10 March).
- FAO (2005). *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005*. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Fernández de Córdoba S and Vanzetti D (forthcoming). Now what? Searching for a solution to the WTO industrial tariff negotiations. In: Laird S and Fernández de Córdoba S, eds., *Coping with Trade Reforms: A Developing-Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Fliess B et Lejarraga I (2005). Obstacles non tarifaires touchant les pays en développement. In: OCDE, *Au-delà des tarifs: le rôle des obstacles non tarifaires dans le commerce mondial*.

- Paris, Organisation de coopération et de développement économiques: 227-296.
- FMI (1999). From Toronto Terms to HIPC Initiative: a brief history of debt relief for low-income countries. IMF Working Paper WP/99/142, Washington, DC, International Monetary Fund, October.
- FMI (2002). Trade and financial integration. *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, September.
- FMI (2005a). Dealing with the revenue consequences of trade reform. Background paper for *Review of Fund Work on Trade*. Washington, DC, International Monetary Fund, February.
- FMI (2005b). *World Economic Outlook*. Washington, DC, International Monetary Fund, April.
- FMI and World Bank (2005a). Doha Development Agenda and Aid for Trade. Washington, DC, 19 September. Available at: www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905.pdf.
- FMI et Banque mondiale (2005b). Note sur la proposition d'allègement de la dette du G-8: évaluation des coûts, questions de mise en œuvre et options de financement. DC2005-0023, Washington, Comité du développement, Comité ministériel conjoint des Conseils des gouverneurs de la Banque et du Fonds, 21 septembre ([http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20656508/DC2005-0023\(E\)-DebtRelief.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20656508/DC2005-0023(E)-DebtRelief.pdf)).
- Francois J, van Meijl H and van Tongeren F (2005). Trade liberalization in the Doha Development Round. Gauging the WTO negotiations' potential gains. *Economic Policy*, 20 (42): 349-391, April.
- Giuliano P and Ruiz-Arraz M (2005). Remittances, financial development and growth. IMF Working Paper, WP/05/234. Washington, DC, International Monetary Fund, December.
- Hufbauer GC and Schott JJ (2006). The Doha Round after Hong Kong. *Policy Briefs in International Economics* no. PB06-2. Washington, DC, Institute for International Economics, February.
- Jaffée SM and Henson S (2005). Agro-food exports from developing countries: the challenges posed by standards. In: Aksoy M and Beghin JC, eds., *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Washington, DC, World Bank: 91-114.
- Kapur D (2004). Remittances: The new development mantra? G-24 Discussion Paper no. 29, April.
- Krueger AO (2001). International financial architecture for 2002: A new approach to sovereign debt restructuring. Address to the American Enterprise Institute, Washington, DC, 26 November. Available at: www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm.
- Kumar N (2005). Performance requirements as tools of development policy: lessons from developed and developing countries. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books: 179-194.
- Laird S (2006). Coping with trade reforms. Presentation at the Commission of Trade in Goods and Services, and Commodities. Geneva. 6-10 February.
- Lipsey R and Sjöholm F (2005). The impact of FDI on host countries: Why such different answers? In: Moran T, Graham E. and Blomstrom M, eds., *Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?* Washington, D.C., Institute for Economic Growth and Center for Global Development, 23-44.
- Miranda J, Torres RA and Ruiz M (1998). The international use of antidumping: 1987-1997. *Journal of World Trade*, 32 (5): 5-71.
- Moran T, Graham E and Blomstrom M, eds., (2005). *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* Washington, DC, Institute for International Economics.
- Moss TJ and Chiang HS (2003). The other costs of high debt in poor countries: Growth, policy dynamics, and institutions. *Issue Paper on Debt Sustainability* no. 3, Washington, DC, Center for Global Development, August.
- Narula R and Lall S (2004). Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development. In: Narula R and Lall S, eds., *Understanding FDI-Assisted Economic Development*, Special Issue of the *European Journal of Development Research*, 16 (3): 447-464.
- OCDE (2003). *Tendances des migrations internationales: SOPEMI-édition 2003*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE (2005). *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: suivi et évaluation*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE (2006a). *Les derniers chiffres de l'OCDE font apparaître une forte augmentation de l'aide*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE (2006b). L'aide au développement a culminé à 100 milliards dollars É.-U. en 2005. 4 avril (www.oecd.org/documentprint/30).
- OCDE (2006c). Base de données du Comité d'aide au développement de l'OCDE (www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm).
- OMC (2005a). *Déclaration ministérielle sur le Programme de travail de Doha*, WT/MIN(05)/DEC, Hong Kong, 22 décembre.
- OMC (2005b). *Rapport sur le commerce mondial 2005*. Organisation mondiale du commerce, Genève.
- OMC (2006). Onzième examen annuel de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'Accord OTC, Comité des obstacles techniques au commerce, Organisation mondiale du commerce, G/TBT/18, 17 février.
- ONU-DAES (2005). *World Economic and Social Survey 2005*, New York.
- Organisation des Nations Unies (2006). Migrations internationales et développement. Rapport du Secrétaire général de l'ONU, A/60/871, 18 mai.
- Panagariya A (1999). On the «extravagant» predictions of benefits from the Uruguay Round. *Economic Times*, 25 August.
- Patillo C, Poirson H and Ricci L (2002). External debt and growth. IMF Working Paper WP/02/69, Washington, DC, International Monetary Fund, April 2002.
- Pay E (2005). Overview of the Sanitary and Phytosanitary measures in Quad countries on tropical fruits and vegetables imported from developing countries, *South Centre T.R.A.D.E. Research Papers*. Geneva, November.
- Piermartini R and Teh R (2005). Demystifying modelling methods for trade policy, World Trade Organization, Discussion Paper no.10, Geneva.
- Polaski S (2006). *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Rodrik D (2001). Comments at the Conference on Immigration Policy and the Welfare State. Trieste, 31 July.
- Rodrik D (2004). Development Round: A marketing gimmick? *South Bulletin*, no. 73. Geneva, South Centre.

- Stiglitz JE and Charlton A (2005). *Fair Trade For All: How Trade Can Promote Development*. Oxford, Oxford University Press.
- Suppan S (2005). Policy coherence and agricultural trade liberalization: Lessons for the Doha Round. In: *Sailing Close to the Wind: Navigating the Hong Kong WTO Ministerial*. Minneapolis, Institute for Agriculture and Trade Policy: 45-58.
- UN Projet Objectifs du Millénaire (2005). *Investir dans le développement: plans pratiques pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (Rapport Sachs)*. London and Sterling, VA, Earthscan.
- United States General Accounting Office (USGAO) (2004). *Achieving Poor Countries Economic Growth and Debt relief targets faces significant financing challenges*. GAO-04-0405. Washington, DC.
- van der Mensbrugge D (2005). Estimating the benefits of trade reform: Why the numbers change. In: Newfarmer R, ed., *Trade, Doha, and Development: Window into the Issues*. Washington, DC, World Bank: 59-75.
- Wise TA and Gallagher KP (2005). The Hong Kong Ministerial: What's at stake for the Poor? *Bridges*, no. 10, Geneva, International Center for Trade and Sustainable Development, December.
- Xu B (2000). Multinational Enterprises, Technology Diffusion and Host Country Productivity Growth. *Journal of Development Economics* 62 (2): 477-493, August.
- Zanardi M (2004). Antidumping: what are the numbers to discuss at Doha? *World Economy*, 27 (3): 403-433.

Tableaux de l'annexe du chapitre III

Tableau 3.A1

PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE PPTE, 1997-2006

	<i>Initiative de départ</i>		<i>Initiative renforcée</i>	
	<i>Point de décision</i>	<i>Point d'achèvement</i>	<i>Point de décision</i>	<i>Point d'achèvement</i>
1997	Bolivie (sept.) Burkina Faso (sept.) Guyana (déc.) Ouganda (avril)			
1998	Côte d'Ivoire (mars) Mali (sept.) Mozambique (avril)	Bolivie (sept.) Ouganda (avril)		
1999		Guyana (mai) Mozambique (juin)		
2000		Burkina Faso (juill.) Mali (sept.)	Bénin (juill.) Bolivie (févr.) Burkina Faso (juill.) Cameroun (oct.) Gambie (déc.) Guinée (déc.) Guinée-Bissau (déc.) Guyana (nov.) Honduras (juin) Madagascar (déc.) Malawi (déc.) Mali (sept.) Mauritanie (févr.) Mozambique (avril) Nicaragua (déc.) Niger (déc.) Ouganda (févr.) Rwanda (déc.) Sao Tomé-et-Principe Sénégal (juin) Rép.-Unie de Tanzanie (avril) Zambie (déc.)	Ouganda (mai)
2001			Éthiopie (nov.) Tchad (mai)	Bolivie (juin) Mozambique (sept.) Rép.-Unie de Tanzanie (nov.)
2002			Ghana (févr.) Sierra Leone (mars)	Burkina Faso (avril) Mauritanie (juin)
2003			Rép. dém. du Congo (juill.)	Bénin (mars) Guyana (déc.) Mali (mars)
2004				Éthiopie (avril) Ghana (juill.) Madagascar (oct.) Nicaragua (janv.) Niger (avril) Sénégal (avril)
2005			Burundi (août)	Honduras (avril) Rwanda (avril) Zambie (avril)
2006			Congo (mars)	Cameroun (mai)

Source: IMF Survey, diverses parutions.

Tableau 3.A2

**PROGRÈS ACCOMPLIS PAR LES 29 PPTE AYANT ATTEINT LE POINT
DE DÉCISION DANS LA RÉALISATION DE DIFFÉRENTES CIBLES
DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT**

Cible:	<i>Pauvreté et faim</i> <i>Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes qui souffrent de la faim</i>		<i>Éducation primaire universelle</i> <i>Faire en sorte que d'ici à 2015 tous les enfants puissent arriver à la fin de l'école primaire</i>		<i>Égalité des sexes</i> <i>Éliminer l'inégalité des sexes dans l'enseignement primaire et secondaire, si possible avant 2005, et à tous les niveaux de l'éducation d'ici à 2015</i>	
	Indicateur:		Taux d'achèvement de l'école primaire, total (pourcentage de la classe d'âge pertinente)		Ratio filles/garçons dans l'enseignement primaire et secondaire (pourcentage)	
	<i>Variation en points de pourcentage^a</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Variation en points de pourcentage 1990/91-2004^b</i>	<i>Pourcentage d'élèves ayant atteint la cible</i>	<i>Variation en points de pourcentage 1991-2004</i>	<i>Pourcentage d'élèves ayant atteint la cible</i>
Bénin	-6,3	-21,6	30,4	51,2	21,9	28,6
Bolivie	-3,5	-31,5	28,8 ^b	-0,2	..	1,6
Burkina Faso	5,0	15,3	9,1	70,5	14,6	23,7
Burundi	..	..	-7,9	66,9	0,1	18,2
Cameroun	3,0	19,9	6,3	36,7	4,0	13,3
Congo	..	..	7,3	33,6	..	..
Éthiopie	0,5	1,0	37,0	49,4	4,4	27,2
Gambie	-9,0	-34,4	..	..	..	..
Ghana	-5,2	-19,0	2,6 ^b	34,6	12,1	9,4
Guinée	5,9	22,0	29,8	51,5	26,7	27,5
Guinée-Bissau	..	..	..	..	..	..
Guyana	-4,7	-25,7	5,7	4,7	..	..
Honduras	-1,4	-7,8	14,7 ^b	20,6	..	..
Madagascar	1,0	2,4	10,4	54,7	..	..
Malawi	-5,7	-20,7	29,4	41,5	17,3	1,5
Mali	6,3	23,4	33,5	56,0	15,5	25,6
Mauritanie	-15,8	-33,2	13,9	56,9	28,0	4,5
Mozambique	-3,3	-12,2	4,1	71,0	10,8	17,7
Nicaragua	-1,4	-12,7	29,5	26,5	-6,6	-2,7
Niger	-2,5	-5,9	9,8	75,0	13,9	28,9
Ouganda	-2,6	-10,2	..	42,9	15,4	2,9
Rép. dém. du Congo	-3,4	-9,9	..	..	..	..
Rép.-Unie de Tanzanie	0,5	1,7	10,1	43,5	..	..
Rwanda	-5,1	-17,3	-8,0	62,6	4,1	-0,1
Sao Tomé-et-Principe	..	..	..	25,1	..	..
Sénégal	1,1	4,8	3,6	54,8	20,9	10,2
Sierra Leone	-1,5	-5,2	..	46,3	..	..
Tchad	-2,1	-5,4	12,9	70,5	16,5	42,0
Zambie	-2,2	-8,7	..	33,8	..	6,9
<i>Moyenne</i>	<i>-2,1</i>	<i>-7,6</i>	<i>14,1</i>	<i>45,4</i>	<i>12,9</i>	<i>15,1</i>

Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED, d'après Banque mondiale, base de données *World Development Indicators* 2006.

Note: Les séries présentées dans ce tableau ont été choisies en fonction de la disponibilité des données.

a Comme les périodes sur lesquelles portent les données ne sont pas les mêmes pour tous les pays, les variations correspondent à la différence entre le chiffre le plus récent et les chiffres antérieurs.

b Les données relatives à 1991 ont été employées pour les pays qui n'avaient pas communiqué de données relatives à 1990.

Tableau 3.A2 (suite)

**PROGRÈS ACCOMPLIS PAR LES 29 PPTE AYANT ATTEINT LE POINT
DE DÉCISION DANS LA RÉALISATION DE DIFFÉRENTES CIBLES
DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT**

Réduction de la mortalité infantile <i>Réduire de deux tiers entre 1990 et 2015 le taux de mortalité des moins de 5 ans</i>		Viabilité environnementale <i>Réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de personnes n'ayant pas un accès durable à une eau de boisson salubre et à l'assainissement de base</i>				
<i>Taux de mortalité des moins de 5 ans (pour 1 000)</i>		<i>Installations sanitaires améliorées (pourcentage de personnes ayant accès)</i>		<i>Eau salubre (pourcentage de personnes ayant accès)</i>		
<i>Variation (pour 1 000) 1990-2004</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Variation en points de pourcentage 1990-2002</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Variation en points de pourcentage 1990-2002</i>	<i>Pourcentage</i>	
-21,4	-19,3	21,0	190,9	8,0	13,3	Bénin
-35,0	-39,3	12,0	36,4	13,0	18,1	Bolivie
-16,2	-14,3	-1,0	-7,7	12,0	30,8	Burkina Faso
0,0	0,0	-8,0	-18,2	10,0	14,5	Burundi
2,2	2,6	27,0	128,6	13,0	26,0	Cameroun
-2,0	-2,4	..	..	..	..	Congo
-20,6	-15,7	2,0	50,0	-3,0	-12,0	Éthiopie
-14,0	-13,6	..	..	..	..	Gambie
-7,0	-9,3	15,0	34,9	25,0	46,3	Ghana
-44,0	-30,3	-4,0	-23,5	9,0	21,4	Guinée
-27,4	-17,9	..	..	..	..	Guinée-Bissau
-16,0	-25,0	..	..	..	..	Guyana
-12,6	-28,6	19,0	38,8	7,0	8,4	Honduras
-27,0	-26,2	21,0	175,0	5,0	12,5	Madagascar
-36,2	-24,8	10,0	27,8	26,0	63,4	Malawi
-19,0	-13,6	9,0	25,0	14,0	41,2	Mali
-7,0	-8,2	14,0	50,0	15,0	36,6	Mauritanie
-53,6	-33,9	..	..	..	..	Mozambique
-21,2	-40,8	19,0	40,4	12,0	17,4	Nicaragua
-39,2	-20,5	5,0	71,4	6,0	15,0	Niger
-12,8	-13,8	-2,0	-4,7	12,0	27,3	Ouganda
0,0	0,0	11,0	61,1	3,0	7,0	Rép. dém. du Congo
-23,6	-23,1	-1,0	-2,1	35,0	92,1	Rép.-Unie de Tanzanie
15,0	14,6	4,0	10,8	15,0	25,9	Rwanda
0,0	0,0	..	..	..	..	Sao Tomé-et-Principe
-12,4	-13,8	17,0	48,6	6,0	9,1	Sénégal
-9,6	-5,5	..	..	..	..	Sierra Leone
0,0	0,0	2,0	33,3	14,0	70,0	Tchad
1,0	1,0	4,0	9,8	5,0	10,0	Zambie
-15,8	-14,5	8,9	44,4	11,9	27,0	<i>Moyenne</i>

LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE À L'ÈRE DE LA MONDIALISATION

A. Introduction¹

La mondialisation transforme en permanence le cadre des politiques macroéconomiques nationales, créant à la fois de nouvelles possibilités et de nouvelles contraintes et difficultés. De nombreux pays en développement ou en transition qui ont ouvert leurs frontières au commerce international et aux flux de capitaux privés au cours des vingt-cinq dernières années ont subi des crises déclenchées par les caprices du marché financier international. La «destruction créatrice» attendue de cette ouverture a bien souvent été beaucoup plus destruction que création, provoquant des récessions profondes et des crises politiques.

L'intégration dans le système commercial et financier international a remodelé l'environnement de la politique nationale dans un nombre croissant de pays. Bien que ces pays aient perdu une partie de leur marge de manœuvre pour ce qui est de la conception et de la mise en œuvre de leurs propres politiques économiques, les politiques macroéconomiques appliquées tant dans les pays développés que dans les pays en développement en réponse aux nouveaux défis issus de la mondialisation et de l'interdépendance ont été très diverses. Les résultats ont aussi été très divers. Par la conception et la mise en œuvre de politiques aux niveaux national, régional et multilatéral, les pays ont influé sur le processus de mondialisation lui-même. De ce point de vue, la

mondialisation ne se limite pas à l'entrée de produits fabriqués à l'étranger et de capitaux étrangers, mais est aussi le fruit de décisions prises aux niveaux national, régional et international, notamment dans le cadre de processus multilatéraux.

Il y a des influences réciproques entre la mondialisation et les politiques nationales, mais elles sont asymétriques. Les petits pays développés, les pays en développement et les pays en transition ne peuvent pas avoir autant d'influence que les grands pays développés sur l'évolution de la mondialisation et sur la gouvernance économique mondiale. Cette asymétrie est particulièrement notable dans le domaine des relations monétaires et financières, dans lequel l'absence d'un système fondé sur des règles permet aux pays développés, avec leur influence disproportionnée, de déterminer les conditions monétaires et financières mondiales. Ces conditions sont entre autres celles auxquelles sont subordonnés les prêts des institutions internationales de financement. De plus, les règles et pratiques actuelles visent à promouvoir la liberté de mouvement des produits industriels, de la monnaie, des capitaux et des entreprises, ce qui favorise les pays avancés. Elles ne facilitent pas les mouvements de main-d'œuvre, qui intéressent davantage les pays en développement.

Dans le présent chapitre, nous examinerons les principaux problèmes que la mondialisation et les réformes structurelles posent aux responsables des politiques macroéconomiques des pays en développement. Nous verrons quelles sont les politiques macroéconomiques nécessaires pour créer un environnement propice à la croissance, à l'investissement et à la modernisation technologique, que nous comparerons avec ce qui a été

praticé récemment dans un grand nombre de pays en développement. Nous montrerons que, dans ces pays, les politiques macroéconomiques entravent souvent le développement au lieu de le promouvoir. Enfin, nous examinerons la possibilité d'appliquer des politiques macroéconomiques volontaristes à l'appui de l'accumulation de capital et de la croissance à l'ère de la mondialisation.

B. L'adaptation aux conséquences macroéconomiques de la libéralisation et de la mondialisation

1. *Intégration financière et afflux de capitaux*

L'intégration financière est l'aspect de la mondialisation qui a l'influence la plus importante sur la politique macroéconomique des pays en développement ou en transition. Elle a non seulement en grande partie déterminé le cadre des politiques macroéconomiques, en particulier de la politique monétaire et de la gestion du taux de change, mais aussi défini de nouveaux paramètres pour la réflexion sur les politiques de développement au sens le plus large.

Durant les années 70, l'abandon du régime de taux de change de Bretton Woods, l'expansion des activités bancaires internationales, les énormes déséquilibres commerciaux résultant des chocs pétroliers et l'augmentation concomitante de la liquidité internationale ont radicalement changé l'environnement extérieur du développement. Ce nouvel environnement a considérablement élargi l'accès de nombreux pays à revenu intermédiaire au financement extérieur, qui auparavant était fourni essentiellement sous forme d'aide publique au développement (APD), de crédits des institutions internationales de financement et d'investissement étranger direct (IED). Le système de Bretton Woods était fondé sur la prémisse qu'il était impossible d'accepter un déficit important et durable des opérations courantes et qu'il fallait y remédier par un ajustement des dépenses intérieures et/ou par une dévaluation. Toutefois, à partir du milieu des années 70, de nombreux pays en développement

ont pu obtenir des crédits de créanciers privés extérieurs, qu'ils employaient pour financer leur déficit courant. Cela a entraîné une rapide accumulation de dette extérieure, qui a rendu les pays endettés plus vulnérables en cas de choc monétaire exogène, cause de la crise de la dette du début des années 80.

Malgré cette crise, les pressions en faveur d'une libéralisation complète des flux internationaux de capitaux ne se sont pas relâchées et cette libéralisation a été encore plus poussée dans les pays en développement que dans la plupart des pays développés (Williamson and Mahar, 1998). De nombreux pays en développement ont considérablement réduit ou supprimé le contrôle des flux de capitaux, alors qu'ils auraient pu le conserver conformément aux règles du FMI. Au milieu des années 90, le FMI a milité en faveur d'une modification de ses statuts qui obligerait ses membres à ouvrir leur compte de capital. Cette initiative a été appuyée par le Comité intérimaire du FMI à la réunion annuelle de 1997, mais la crise financière asiatique et le rôle que paraît avoir joué la déréglementation du compte de capital dans cette crise ont affaibli l'appui à cette réforme. Bien que cela ne soit pas obligatoire pour les membres du FMI, de nombreux pays en développement ont libéré leur compte de capital, s'intégrant ainsi dans le marché financier international. Cela a provoqué deux grandes vagues d'afflux de capitaux, en 1976-1981 et en 1990-1997, qui ont toutes deux été suivies d'un reflux (1982-1988 et 1998-2002) (fig. 4.1).

La première vague de capitaux privés était constituée essentiellement de crédits bancaires qui servaient à financer une grande partie du déficit courant résultant des chocs pétroliers des années 70. Ces déficits ont considérablement augmenté lorsque les taux d'intérêt des pays développés sont montés en flèche au début des années 80. Cela a provoqué une crise de la dette qui a obligé de nombreux pays à prendre des mesures drastiques pour réduire leur déficit courant, au moyen de dévaluations, en particulier en Amérique latine.

Durant la deuxième vague, les capitaux privés affluant dans les pays en développement étaient en grande partie des investissements de portefeuille mais, comme dans la première vague, leur contrepartie a été un accroissement du déficit des opérations courantes. Ces flux se sont beaucoup contractés après les crises financières d'Asie et de la Fédération de Russie. Depuis 2003, les flux de capitaux privés bruts augmentent de nouveau, mais cette fois-ci sans que cela corresponde à une aggravation du déficit courant. Au contraire, cet afflux s'accompagne d'un excédent des opérations courantes dans de nombreux pays en développement, si bien que ces pays ont accumulé d'énormes réserves de change, ce qui implique d'importantes sorties de capitaux officiels, puisque les réserves sont détenues en actifs libellés en dollars ou en euros.

2. La libéralisation des marchés financiers intérieurs

La déréglementation des marchés financiers intérieurs – suppression de l'encadrement du crédit, libération des taux d'intérêt et privatisation des banques – a été un des principaux éléments du programme de réforme des années 80 et 90 et elle a accru l'influence des intérêts du secteur privé sur l'efficacité du secteur financier, ce qui est considéré comme favorable à la croissance (Patrick, 1966; Shaw, 1973; McKinnon, 1973)². Cela était fondé sur l'idée que l'élimination de la répression financière due au plafonnement des taux d'intérêt accroîtrait l'efficacité de l'allocation intertemporelle des ressources et la

propension à épargner et attirerait davantage de ressources dans le système bancaire. Conformément aux principes de l'économie de marché, le système bancaire était censé optimiser l'allocation de ces ressources. Cette libéralisation intérieure, s'accompagnant de la libéralisation du compte de capital, devait attirer dans les pays en développement une partie de l'épargne des pays plus riches, ce qui éliminerait un des grands obstacles à la croissance.

La libéralisation du système financier n'a pas été menée avec la même intensité et avec la même rapidité dans tous les pays, mais elle a eu un impact prononcé sur le fonctionnement des économies concernées. L'exemple de plusieurs pays d'Amérique latine qui ont mené une libéralisation précoce et radicale a réfuté l'idée que cette libéralisation et la hausse consécutive des taux d'intérêt feraient automatiquement monter le niveau de l'épargne et amélioreraient son allocation. Les mauvais souvenirs laissés par les réformes financières des pays du cône Sud dans les années 70 auraient pu donner l'alerte. Ces réformes

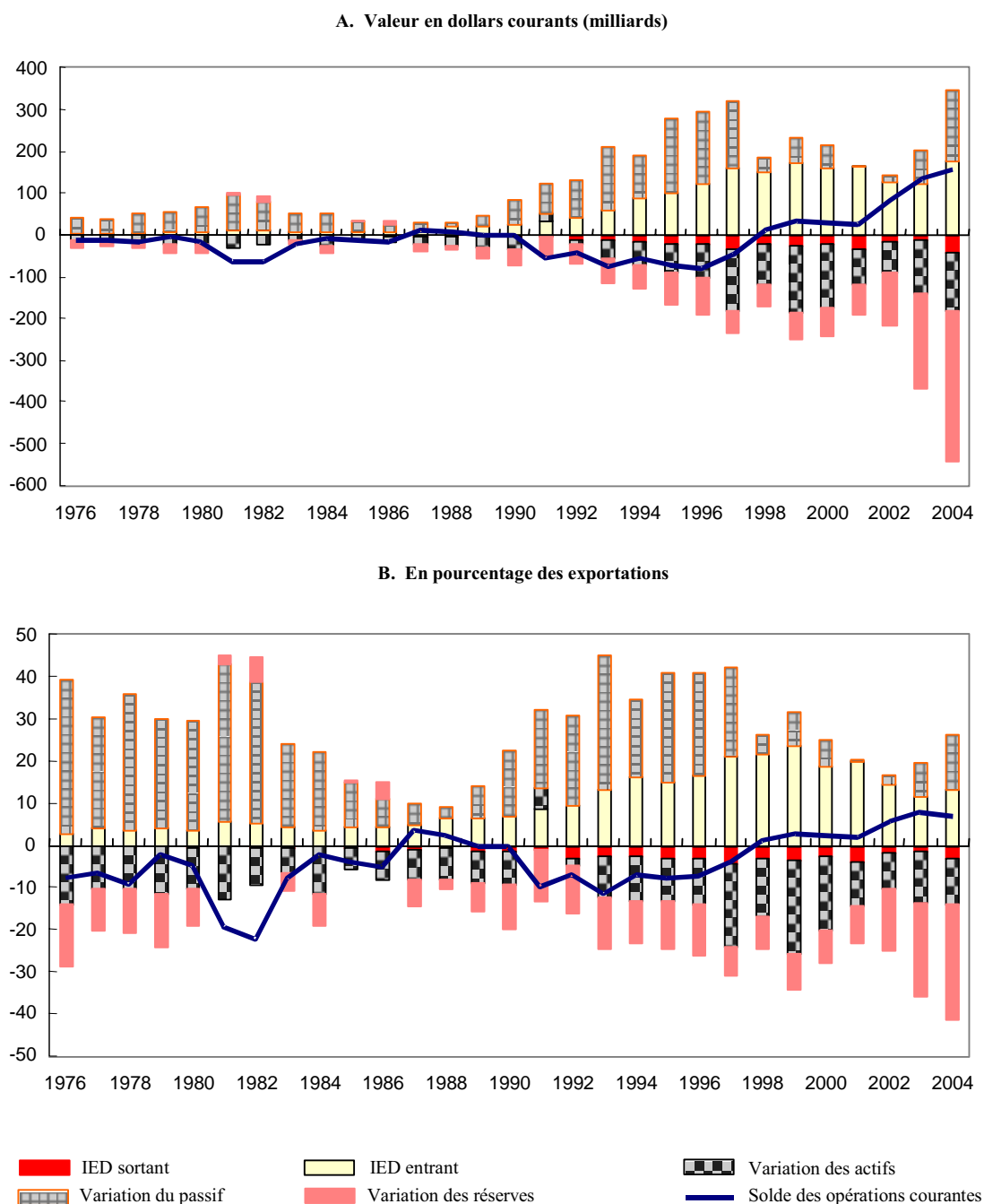
La libéralisation financière en Amérique latine n'a pas accru l'épargne et a provoqué de graves crises bancaires, tandis que les politiques financières interventionnistes menées en Asie de l'Est ont stimulé l'investissement et la croissance.

n'ont pas du tout eu les effets positifs attendus et ont provoqué de nombreuses faillites, nécessité une intervention massive des pouvoirs publics et la nationalisation d'établissements privés et fait baisser l'épargne intérieure (Díaz-Alejandro, 1985). La hausse des taux d'intérêt a accru le coût du financement et de l'investissement des entreprises locales et le secteur bancaire déréglementé, au lieu d'accorder plus de crédits pour des investissements rentables, a beaucoup prêté à des fins non productives telles que la consommation privée et publique et la spéculation³.

Au contraire, dans les nouveaux pays industrialisés de l'Asie, des politiques publiques volontaristes à l'appui du développement du secteur financier ont joué un rôle majeur: «Dans la plupart des pays en forte croissance d'Asie de l'Est, le gouvernement a joué un rôle actif dans la création d'établissements financiers et leur réglementation, ainsi que dans l'affectation du crédit, de manière à stabiliser l'économie, à

Figure 4.1

FLUX DE CAPITAUX ET SOLDE DES OPÉRATIONS COURANTES DES PAYS ÉMERGENTS^a, 1976-2004



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après FMI, base de données *Balance-of-Payments*.

^a Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Équateur, Inde, Indonésie, Koweït, Malaisie, Maroc, Mexique, Nigéria, Pakistan, Pérou, Philippines, Pologne, République de Corée, Roumanie, Singapour, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Uruguay et Venezuela.

accroître la solvabilité des établissements financiers et à stimuler la croissance» (Stiglitz, 1994: 50). Le crédit a été canalisé vers le financement d'investissements à long terme et le financement des exportations à un taux d'intérêt modéré, tandis que le crédit à la consommation, le financement immobilier et la spéculation boursière ont fait l'objet de restrictions. Les taux d'intérêt et les marges bancaires ont été contrôlés par l'État, qui avait en outre une influence directe sur l'allocation du crédit par l'intermédiaire des banques commerciales et des banques de développement publiques (Banque mondiale, 1993: 225-227 et 273-287).

3. L'évolution de la structure des finances publiques

La marge de manœuvre macroéconomique a aussi été influencée par les effets de l'intégration financière et des réformes entreprises sous l'égide du Consensus de Washington sur les finances publiques des pays en développement. Un des éléments central du programme de réforme était la réduction du déficit budgétaire, l'objectif étant de parvenir à l'équilibre budgétaire. Cela était considéré non seulement comme indispensable pour la stabilisation, puisque le déficit budgétaire et son financement monétaire étaient censés être une des principales causes de l'inflation, mais aussi comme un moyen essentiel de gagner la confiance des marchés financiers et de réduire ainsi la prime de risque sur les emprunts extérieurs.

La structure des recettes et des dépenses publiques est très diverse selon les pays en développement, mais on peut cerner plusieurs tendances communes à de nombreux pays depuis les années 70. La plus importante est l'augmentation de la part des paiements d'intérêts dans le total des dépenses courantes (tableau 4.1), due au fait qu'en général la libéralisation du système financier et du compte de capital a entraîné un accroissement de la dette publique, assortie de taux d'intérêt réels plus élevés. La

dette publique a considérablement augmenté durant les crises monétaires et financières, non seulement du fait que ces crises s'accompagnaient d'une très forte hausse des taux d'intérêt et d'une dépréciation de la monnaie, mais aussi parce que, dans de nombreux cas, le gouvernement a nationalisé les passifs d'établissements privés et mené des opérations de sauvetage coûteuses dans le secteur financier.

Les gouvernements ont dû remanier leur budget pour s'adapter à la baisse du produit des droits d'importation résultant de la libéralisation du commerce extérieur (tableau 4.1) et, dans certains cas, à la baisse des cotisations résultant de la réforme de la protection sociale. En outre, la privatisation a entraîné une réduction des recettes budgétaires dans plusieurs pays. Cela a été compensé par l'alourdissement d'autres prélèvements: la TVA et les autres impôts indirects sur les biens et les services, notamment en Amérique latine, et l'impôt sur les bénéfices, notamment dans les pays en développement d'Asie.

Les effets de cette évolution de la structure des finances publiques ont rendu très difficile le rétablissement de l'équilibre budgétaire et ont compromis l'investissement public. C'est pourquoi plusieurs gouvernements sont en train de réviser certaines décisions antérieures, en particulier celles qui concernent l'imposition des entreprises exploitant les ressources naturelles. Ils commencent aussi à envisager une participation directe de l'État à ces activités (voir *Rapport sur le commerce et le développement 2005*, chap. III).

4. Politique de taux de change et politique monétaire

La libéralisation du commerce extérieur et du système financier dans les pays en développement durant les années 80 et 90 a été entreprise au nom de la vérité des prix. Toutefois, une des raisons pour lesquelles ce processus n'a pas apporté les bienfaits attendus à de nombreux pays a été l'absence d'une idée claire de la manière dont il

convient de déterminer ou de réguler le plus important des prix internationaux, à savoir le taux de change, ainsi que le taux d'intérêt qui y est étroitement lié. De nombreux théoriciens étaient en faveur d'une détermination par le marché, préconisant un système de taux de change flottants, mais les grandes institutions financières n'ont pas donné d'orientation précise à cet égard. Les régimes de parité absolument fixe ont été jugés aussi acceptables que les régimes de parité glissante ou de flottement pur. Toutefois, à la fin des années 90, après les crises financières du Mexique et de l'Asie, on a de plus en plus considéré que les régimes intermédiaires n'étaient pas valables. Par exemple, selon Lawrence Summers, à l'époque Secrétaire au Trésor des États-Unis, un régime de taux de change fixé mais sans ancrage institutionnel est très dangereux pour les pays émergents, dans un monde où les mouvements de capitaux peuvent être très brutaux tandis que les systèmes financiers nationaux de ces pays ne sont pas assez développés. Par conséquent, les pays intégrés dans le marché mondial des capitaux devraient éviter l'option intermédiaire, c'est-à-dire une parité fixe associée à une politique monétaire discrétionnaire (Summers, 1999).

Par conséquent, seules deux options étaient jugées viables, le flottement intégral ou la parité absolument fixe. Pour qu'un régime de parité fixe soit viable, il doit être appuyé par un engagement institutionnel très fort (par exemple, la création d'une caisse d'émission) et le pays doit abandonner son indépendance monétaire. Si le gouvernement s'y refuse, il doit opter pour un régime de flottement libre. De ce point de vue, la mondialisation financière impose des contraintes rigoureuses à la politique macroéconomique puisqu'elle est incompatible avec une politique monétaire autonome ou avec un objectif de taux de change.

L'idée que les pays émergents ayant un régime de taux de change intermédiaire étaient

vulnérables face à des attaques spéculatives et devaient adopter soit un régime de parité fixe, soit un régime très souple, était largement partagée, notamment par le FMI (Mussa *et al.*, 2000: 21-31; Fischer, 2001). Toutefois, on considérait aussi que les pays en développement ne pouvaient en principe pas admettre de brutales variations du cours de leur monnaie et pourraient donc être amenés à intervenir sur le marché des changes pour lisser les fluctuations. Ces interventions n'étaient pas censées avoir pour but de fixer le taux de change à un niveau prédéterminé, puisque

La libéralisation commerciale et financière a été menée sans une idée claire de la manière dont il conviendrait de déterminer ou de réguler le taux de change.

cela équivaudrait à l'adoption d'une parité fixe de fait. Un tel régime de flottement étroitement encadré serait tout aussi exposé à des attaques spéculatives que les autres régimes intermédiaires. Seul un régime de flottement totalement libre ou légèrement encadré serait

acceptable pour les économies intégrées dans le marché international des capitaux. Avec un tel régime, le taux de change ne fournit pas de point de repère pour la gestion macroéconomique et ce rôle doit être joué par un objectif de masse monétaire ou d'inflation intégré dans la politique monétaire nationale.

Plusieurs pays, développés ou en développement, qui ont choisi un régime de taux de change souple ont adopté un objectif d'inflation pour orienter leur politique monétaire. Cela implique non seulement la définition d'un objectif quantitatif de variation des prix jugé acceptable, mais aussi une certaine répartition des instruments à la disposition des autorités: la banque centrale est exclusivement chargée d'assurer la stabilité des prix, alors que d'autres objectifs économiques, comme l'équilibre extérieur, la croissance et le plein-emploi, qui peuvent être en conflit avec l'objectif de stabilité des prix, doivent être poursuivis avec d'autres instruments tels que la gestion des recettes ou des dépenses budgétaires. Dans ce cadre, la plupart des pays ont accordé à la banque centrale une autonomie totale à l'égard du gouvernement pour assurer la crédibilité de sa volonté de stabilisation des prix.

Tableau 4.1

**PAIEMENTS D'INTÉRÊTS DE L'ÉTAT^a ET TAXES SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL
DANS DIFFÉRENTS PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1971-2004**

(Moyennes annuelles)

	<i>Paiements d'intérêts (Pourcentage des dépenses courantes)</i>				<i>Taxes sur le commerce international (Pourcentage des recettes courantes)</i>			
	<i>1971-1980</i>	<i>1981-1990</i>	<i>1991-2000</i>	<i>2001-2004</i>	<i>1971-1980</i>	<i>1981-1990</i>	<i>1991-2000</i>	<i>2001-2004</i>
Argentine	8,3	12,6	12,3	28,2	14,6	14,0	6,7	12,5
Chili	5,5	6,6	4,9	5,7	8,0	8,6	8,7	3,7
République dominicaine	3,4	5,9	8,4	8,5	41,5	33,0	39,6	27,8
El Salvador	2,4	9,3	14,8	11,8	40,8	24,0	13,6	7,9
Uruguay	2,2	7,0	5,9	14,5	10,1	11,4	4,5	4,6
Venezuela	4,4	14,8	18,0	16,8	6,3	12,7	9,0	5,3
Congo	2,1	36,8	36,6	30,0	22,5	12,9	..	6,5
Afrique du Sud	8,2	13,1	17,5	14,2	5,2	4,4	3,0	2,7
Tunisie	5,6	10,0	12,6	10,5	23,5	27,1	21,5	8,4
Inde	13,1	19,5	27,4	27,8	18,2	25,9	22,5	14,9
Indonésie	5,7	18,3	18,0	21,5	12,1	5,2	4,3	3,2
Malaisie	2,6	5,9	3,4	2,9	32,5	20,5	11,8	5,4
Pakistan	1,8	3,6	6,0	6,5	34,2	30,3	21,6	9,5
Philippines	5,8	27,4	27,7	27,0	26,7	23,8	24,1	17,2
République de Corée	4,8	7,3	4,2	6,2	14,0	14,2	6,0	4,2
Thaïlande	10,1	16,7	5,5	7,1	26,9	20,8	14,3	9,7
Turquie	3,8	14,5	24,3	53,5	13,6	6,9	2,9	0,9
Moyenne simple	5,3	13,5	14,6	17,2	20,6	17,4	13,4	8,5

Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED, d'après FMI, base de données *Government Financial Statistics*.

^a Les données budgétaires sont calculées sur la base de l'encaissement, sauf pour quelques chiffres récents que le FMI ne fournit que sur la base de la constatation. Il s'agit des chiffres relatifs à l'Afrique du Sud (depuis 2000), au Chili et au Congo (depuis 2001), à l'Argentine, à El Salvador, à l'Uruguay et au Venezuela (depuis 2002) et à la Thaïlande (depuis 2003). Pour ces pays, les chiffres les plus récents ne sont pas parfaitement comparables avec le reste de la série.

C. Les politiques macroéconomiques à l'appui d'un processus dynamique d'investissement et de croissance

L'accumulation de capital est une variable clef pour une croissance soutenue et pour la transformation structurelle. Elle a pour effets simultanés de générer des revenus, de créer des emplois, d'accroître les capacités de production et de stimuler le progrès technique et les gains de productivité. Toutefois, les vagues d'investissement dans l'innovation ne sont pas seulement le fruit d'une structure d'incitations appropriée au niveau macroéconomique; elles requièrent aussi un cadre structurel et institutionnel propice et un environnement macroéconomique qui encourage la prise de risques et la création ou l'expansion de capacités de production, accompagnées de la création d'emplois de plus en plus qualifiés.

On considère généralement qu'outre la stabilité des prix, la condition macroéconomique essentielle de l'investissement est la disponibilité de l'épargne et que l'épargne étrangère est un complément souhaitable de l'épargne nationale, permettant aux pays en développement d'accroître leur taux d'investissement sans réduire leur consommation. Cette vision statique, qui a déterminé l'orientation de la politique macroéconomique de nombreux pays au cours des vingt-cinq dernières années, outre qu'elle est théoriquement contestable (voir annexe 2 du chapitre premier), a induit en erreur les gouvernements en ce qui concerne les gains qu'ils pouvaient escompter de la libéralisation du compte de capital.

Une bonne partie des capitaux affluant dans les pays en développement n'a pas été employée pour financer des investissements dans les capacités de production.

1. Politique monétaire et taux d'intérêt

Une augmentation des flux nets de capitaux après la libération du compte de capital peut temporairement desserrer la contrainte de la balance des paiements et permettre d'accroître les importations sans une expansion parallèle des exportations. Toutefois, l'expérience a montré que ces capitaux sont souvent employés non pas pour accroître les capacités de production par une augmentation de l'investissement et/ou des importations de biens d'équipement, ce qui générerait le revenu nécessaire pour assurer le service de la dette, mais en bonne partie pour l'expansion du crédit par l'intermédiaire du système financier national des pays émergents. Au lieu de contribuer à accroître les investissements dans les capacités de production, cela a stimulé la consommation ou d'autres activités non productives, ou des activités productives mais ne permettant pas de générer les recettes en devises nécessaires pour assurer le service de la dette.

En Amérique latine, l'expansion du crédit bancaire fondée sur l'afflux d'épargne étrangère dans les années 90 s'est accompagnée d'une évolution de sa composition, avec une baisse de la part des producteurs de produits manufacturés exportables au profit du secteur des services et des ménages (ILPES, 1998). Dans d'autres régions, notamment en Asie de l'Est et du Sud-Est avant

les crises de la fin des années 90, une grande partie du financement extérieur parvenait directement à des agents non financiers et, dans bon nombre de pays émergents, l'expansion du crédit résultant de l'afflux de capitaux étrangers a alimenté des bulles spéculatives sur les marchés boursiers et immobiliers. Cela a créé des effets de richesse très instables qui ont stimulé la consommation privée. L'abondance de capitaux étrangers ne s'est pas traduite par une augmentation du taux d'investissement et les pays qui ont attiré le plus de capitaux étrangers n'ont pas obtenu de meilleurs résultats économiques que les autres (Aizenman, 2005: 973)⁴.

Selon l'autre théorie, l'augmentation de l'investissement ne dépend pas de la disponibilité *ex-ante* d'une épargne nationale ou étrangère, mais de l'efficacité de l'intermédiation financière qui doit non seulement allouer le capital financier existant mais aussi affecter le crédit fondé sur la création monétaire à des emplois productifs et non inflationnistes. Dans une économie qui dispose d'un système bancaire efficace, c'est le pouvoir de créer de la monnaie et non l'offre de fonds pouvant être re-prêtés qui donne le pouvoir de décider de l'emploi des ressources réelles à des fins d'investissement. Par conséquent, de ce point de vue, les dépenses d'investissement ne dépendent pas des décisions des épargnants mais de celles des banques centrales et du système bancaire à qui il appartient de financer les entreprises qui emploient ces fonds pour investir, ce qui entraîne une hausse des revenus, laquelle induit une augmentation de l'épargne (*Rapport sur le commerce et le développement 1991*: 93).

Dans cet environnement, la politique monétaire est beaucoup plus importante qu'on ne le pense en général, car elle joue un rôle essentiel non seulement pour la stabilité des prix et des taux de change, mais aussi pour l'expansion de l'économie réelle, par le biais de son influence sur la masse monétaire et sur les taux d'intérêt, qui déterminent la disponibilité et le coût des ressources destinées à l'investissement. En outre, les autorités monétaires jouent un rôle clef par le biais de la régulation du crédit et du contrôle

financier. Comme on ne peut pas poursuivre tous ces objectifs avec un seul instrument de politique publique, la politique monétaire doit être complétée par d'autres politiques telles que la politique budgétaire, diverses formes de politiques des revenus et la réglementation des opérations en capital.

Dans de nombreux pays, la règle monétaire traditionnelle consistant à définir un objectif quantitatif de croissance de la masse monétaire, a été remplacée par un ciblage de l'inflation. Dans la mesure où l'objectif d'inflation est crédible, il contribue à éviter des anticipations inflationnistes autoréalisatrices. Le ciblage de l'inflation n'exclut pas en théorie que la politique monétaire tienne compte aussi d'autres objectifs et en particulier de la préservation du plein-emploi (Bernanke, 2003: 12), mais dans la pratique la stabilité des prix prévaut sur les autres objectifs liés à la croissance, à l'emploi ou au taux de change. Les responsables craignent souvent qu'en multipliant les objectifs on compromette la crédibilité de la volonté de maîtriser l'inflation, et par conséquent le renforcement de la confiance qui est un élément essentiel de la stratégie fondée sur le ciblage de l'inflation.

La politique monétaire à elle seule ne permet pas d'atteindre des objectifs multiples et parfois contradictoires, mais dans une approche pragmatique les priorités peuvent évoluer en fonction de la situation économique et notamment conjoncturelle, et les instruments de politique monétaire peuvent être employés à différentes fins selon le moment (Frenkel, 2006). En outre, si l'on emploie d'autres instruments pour stabiliser les prix, la politique monétaire peut être mise au service d'autres objectifs, en particulier celui de stimuler l'investissement et la croissance. De plus, avec un régime qui se fixe un objectif rigide concernant la variation du niveau général des prix, la banque centrale risque d'avoir des réactions excessives parce que les variations de certains prix, en particulier lorsqu'il y a des pressions inflationnistes dues à des fortes hausses de prix extérieurs, ne répondent pas toujours à ses instruments. Pour éviter un ajustement excessif des taux d'intérêt et des taux de change, avec tous

Si l'on emploie d'autres instruments pour stabiliser les prix, la politique monétaire peut être mise au service d'autres objectifs, en particulier celui de stimuler l'investissement et la croissance.

ses effets négatifs sur l'économie réelle, on pourrait adopter une approche plus souple et efficace en employant des instruments agissant sur l'offre, tels que l'influence du gouvernement sur les négociations salariales et/ou l'adaptation de l'objectif d'inflation en fonction de l'origine de la pression inflationniste.

Les autorités monétaires des pays en développement doivent gérer un secteur financier intrinsèquement instable, dont l'instabilité a été aggravée dans de nombreux pays par la déréglementation financière et la libération du compte de capital. La banque centrale a un rôle essentiel à jouer pour éviter la succession de cycles de surchauffe. Elle doit non seulement réguler la quantité de crédit distribué, mais aussi déterminer comment ce crédit est employé et dans quelle devise les créances sont libellées. En outre, la solvabilité et la croissance durable dépendent de l'allocation du crédit entre investissement productif, consommation et acquisition d'immobilier et d'actifs financiers. La réglementation prudentielle ne traite pas toujours de façon appropriée les risques de change, puisque par exemple l'obligation pour une banque d'équilibrer la composition de son actif et de son passif n'empêche pas l'apparition de problèmes de solvabilité en cas de forte dévaluation si les revenus des emprunteurs sont d'origine nationale tandis que leur dette est libellée en une devise étrangère. En d'autres termes, lorsque le système monétaire est fragile, les autorités monétaires doivent réguler la quantité de crédit et son utilisation en décourageant les emplois non productifs et spéculatifs.

Durant les récessions et les crises, la banque centrale doit jouer son rôle de prêteur en dernier recours pour limiter les faillites. Un de ses principaux objectifs doit être d'éviter une crise financière systémique. Le durcissement de la politique monétaire et la hausse des taux d'intérêt visant à attirer des capitaux étrangers ou à freiner les sorties de capitaux s'est révélé être un moyen extrêmement coûteux de gérer les crises. Les pays en développement ont tout autant besoin que les pays développés d'une politique monétaire

contracyclique. Cela ne signifie pas que les autorités monétaires doivent être indifférentes aux sorties de capitaux et à la dépréciation de la monnaie, mais qu'elles doivent être souples en ce qui concerne tant les instruments que les objectifs nominaux, en employant des instruments ad hoc, y compris des mesures de contrôle des mouvements de capitaux, pour enrayer les sorties de capitaux, et une politique de taux de change souple.

Les règles prudentielles habituelles, si elles sont appliquées de manière rigide, introduisent très souvent un biais procyclique dans la politique monétaire des pays émergents. Lorsque les banques perdent leurs dépôts et que la proportion de leurs créances improductives augmente, elles doivent rétablir leur ratio de fonds propres et de liquidité. Toutefois, en situation de crise, il leur est difficile de lever de nouveaux capitaux et, en conséquence, le crédit se contracte. Naturellement, cela affaiblit encore l'économie, multipliant les faillites et faisant baisser la valeur comptable des entreprises, ce qui peut détériorer encore davantage les ratios de fonds propres (Stiglitz, 1999: 320).

Les dernières modifications en matière de ratio de fonds propres introduites dans l'accord dit de Bâle II (BRI, 2005) ne règlent pas ces problèmes. En fixant le montant des fonds propres des banques en fonction du degré de risque de leurs actifs, cette règle prudentielle renforce le biais procyclique du crédit bancaire: comme le risque de défaillance augmente en période de mauvaise conjoncture, le montant des fonds propres nécessaires pour respecter le ratio sera faible et l'offre de crédit sera élevée durant les périodes d'expansion, alors que durant les périodes de récession, avec l'augmentation des risques, les banques devront à la fois accroître leurs fonds propres et réduire leur offre de crédit. Il serait plus prudent d'inclure une disposition supplémentaire obligeant les banques à constituer une réserve pendant les périodes d'expansion pour pouvoir l'employer en cas de récession (Aglietta and Reberioux, 2004: 265-269). Des règles qui sont utiles pour gérer les problèmes d'une banque en temps normal risquent donc d'amplifier ces problèmes en temps de crise et de provoquer une

Le taux de change doit être assez flexible pour éviter une surévaluation persistante qui compromettrait la compétitivité des producteurs nationaux et les résultats globaux du commerce extérieur.

contamination de l'ensemble du système financier. Il faut que les autorités monétaires évitent d'aggraver les récessions et empêchent que des problèmes individuels se transforment en crise systémique.

2. Le taux de change

Le taux de change est le prix le plus important tant pour les marchés financiers internationaux que pour le commerce international de biens et de services, et il a une forte influence sur le niveau intérieur des prix dans les petites économies ouvertes. Il doit être assez flexible pour éviter une surévaluation persistante qui compromettrait la compétitivité des producteurs nationaux et les résultats globaux du commerce extérieur. Mais en même temps il faut éviter une volatilité excessive, car cela décourage l'investissement à long terme, attise l'inflation intérieure et encourage la spéculation financière. C'est pourquoi un régime de taux de change optimal doit permettre de gérer des exigences différentes et parfois contradictoires. Le choix d'un régime de taux de change reflète non seulement les priorités du gouvernement ou de la banque centrale, mais aussi leurs postulats au sujet du mode de fonctionnement du marché financier et du marché des produits.

Le taux de change a une grande influence sur l'allocation de l'investissement et sur la balance des paiements. En raison de l'intégration financière internationale, les variations des flux de capitaux, qui ont atteint une ampleur considérable et n'ont souvent aucun rapport avec l'investissement ou le commerce international, ont une influence croissante sur le niveau et la volatilité des taux de change. Des afflux massifs de capitaux font monter la monnaie locale. Dans certains cas, cette appréciation a été utile pour enrayer l'inflation, et différents pays ont employé le taux de change comme point de référence nominal pour réduire les anticipations inflationnistes. L'appréciation de la monnaie peut aussi être un signe de confiance des investisseurs internationaux. Toutefois, une hausse du taux de

change réel, c'est-à-dire une appréciation de la monnaie qui est supérieure à ce que justifieraient les écarts de coût et de prix, a souvent un impact négatif sur la compétitivité et les perspectives de croissance (Bresser-Pereira, 2004: 16). Une forte surévaluation est particulièrement pernicieuse après la libéralisation du commerce extérieur, les producteurs nationaux étant très handicapés (*Rapport sur le commerce et le développement, 2004*).

La vision bipolaire des options valables en matière de régime de taux de change dont nous avons parlé à la précédente section implique que les marchés financiers internationaux ramènent toujours en douceur les taux de change

à leur niveau d'«équilibre».

Toutefois, en réalité, les taux de change en régime de flottement se sont révélés très instables, avec de longues périodes de sous-évaluation ou de surévaluation ayant des conséquences graves sur l'activité économique des pays concernés. En outre, de fortes variations du cours de la monnaie de pays qui ont une importante dette

Les pays en développement ont besoin d'un régime de taux de change qui leur laisse une marge de manœuvre suffisante face à l'instabilité du marché financier international et leur permette de se fixer un objectif de taux de change réel conforme à leur stratégie de développement.

extérieure ont tendance à aggraver les difficultés de service de la dette et les problèmes de liquidité et de solvabilité (*Rapport sur le commerce et le développement 2001*: 114). En raison du fonctionnement des marchés financiers, les taux de change flottants sont plus instables et les signaux envoyés par les prix à l'économie «réelle» sont une importante source d'incertitude, même si l'on pourrait développer la couverture du risque de change à court terme. C'est pourquoi la volatilité du taux de change a tendance à freiner la croissance et les pays en développement ont raison de se méfier des régimes de taux flottants (Obstfeld and Rogoff, 1998; Aghion *et al.*, 2006).

D'un autre côté, les parités rigides étaient aussi fondées sur une conception irréaliste de l'ajustement économique sur les marchés des produits et des capitaux. Comme il était impossible de modifier le taux de change en cas de choc ou de surévaluation manifeste, tout le poids de l'ajustement retombait sur l'économie réelle: la rigidité du taux de change devait être entièrement compensée par des ajustements plus prononcés sur

tous les autres marchés, essentiellement sous forme de variation des prix et des salaires. Un taux de change surévalué exige une déflation générale des prix et des salaires nominaux. Les formes les plus extrêmes de régime de taux de change fixe sont l'institution d'une caisse d'émission ou la dollarisation intégrale. Dans ce contexte, l'entrée de banques étrangères dans le système bancaire national était en général la bienvenue, car ces banques étaient censées pouvoir obtenir, en cas de pénurie de liquidités sur le marché intérieur, un financement extérieur de leur société mère, qui jouerait ainsi le rôle de prêteur en dernier ressort, puisque dans un tel régime il n'y pas de banque centrale qui puisse jouer ce rôle.

L'expérience a montré que les régimes de taux de change rigides finissent souvent par sacrifier non seulement la croissance et la stabilité de l'emploi, mais aussi la stabilité du taux d'intérêt et celle du système bancaire en général, en contrepartie de la stabilité du taux de change et des prix (ECLAC, 1999: 24). Le taux de change, plutôt que d'être employé comme un instrument, devient l'objectif central de la politique macroéconomique, ce qui exige aussi des modifications structurelles fondamentales. L'effondrement du régime de caisse d'émission de l'Argentine en 2001 a dévalorisé cette stratégie et a conduit à reconsidérer le taux de change en tant qu'instrument.

Après les déboires provoqués par les régimes de parité fixe rigides et de parité flottante, la plupart des pays en développement ont opté pour des régimes intermédiaires. Selon un récent rapport du FMI, la popularité des régimes intermédiaires donne à penser que ces régimes peuvent permettre de concilier certains des avantages des deux régimes extrêmes tout en évitant bon nombre de leurs inconvénients (Rogoff *et al.*, 2004: 14). En effet, les pays en développement ont besoin d'un régime de taux de change qui leur laisse une marge de manœuvre suffisante face à l'instabilité du marché financier international et leur permette de se fixer un objectif de taux de change réel conforme à leur stratégie de développement. Aucune des deux options extrêmes n'offre ces possibilités. Il y a une «trinité impossible»: combiner un compte de capital totalement ouvert avec une autonomie totale de la politique monétaire et une stabilité absolue du taux de change est une mission

impossible. Toutefois, vu les problèmes que pose le flottement libre, les pays en développement se trouvent face à un dilemme (Flassbeck, 2001): si le marché des capitaux est ouvert, ni un taux de change rigide ni un taux de change souple ne leur donnent l'autonomie de fait nécessaire pour mener une politique monétaire répondant exclusivement aux besoins intérieurs. C'est pourquoi, dans la pratique, il faut se rabattre sur une combinaison suboptimale: il est possible de pratiquer un contrôle des capitaux sélectif et de l'appliquer dans un régime de taux de change encadré par des interventions qui permet de reconquérir une certaine autonomie en matière de politique monétaire. Le rejet des régimes extrêmes accroît la marge de manœuvre nationale (Bradford, 2005: 5).

Dans un monde dans lequel les pays en développement donnent la priorité à l'application d'une politique monétaire favorable à l'économie intérieure plutôt qu'à une politique visant à attirer l'épargne extérieure, le taux de change doit être compatible avec une balance des paiements viable, c'est-à-dire qu'il doit permettre aux producteurs nationaux de préserver leur compétitivité internationale de manière que l'excédent commercial soit suffisant pour assurer le service de la dette et le rapatriement des bénéficiaires⁵. On pourrait appeler une telle politique l'approche stratégie du développement de la gestion du taux de change (Williamson, 2003)⁶.

Les pays qui cherchent à maintenir le taux de change effectif réel dans une fourchette appropriée devront fréquemment intervenir sur le marché des changes même s'ils appliquent un contrôle des capitaux. Ces interventions peuvent entraîner une accumulation de réserves de change dont il faut stériliser l'effet sur la masse monétaire. En cas de stérilisation de grande ampleur et prolongée, l'accumulation de dette intérieure publique qui en résulte peut limiter la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement face à une crise éventuelle et peut avoir un coût budgétaire élevé s'il y a un écart important de taux d'intérêt entre l'actif et le passif de la banque centrale (Harberger, 1989; Rodrik, 2006)⁷. Il peut aussi être judicieux d'accumuler des réserves par précaution, par exemple pour se protéger contre l'impact de choc exogène qui, aujourd'hui, risque de provenir davantage du compte de capital que de la balance commerciale⁸.

3. Gagner la confiance ou mener une politique anticyclique?

Si l'on applique une stratégie économique qui considère l'épargne extérieure comme un complément indispensable de l'épargne nationale, un des objectifs majeurs de la politique économique doit être d'attirer des capitaux étrangers. C'est la raison pour laquelle de nombreux pays ont mis en œuvre des politiques spécifiques de promotion de l'investissement étranger, notamment des conditions fiscales favorables pour l'IED et l'investissement de portefeuille, et ont joué le jeu de la confiance en prenant des mesures macroéconomiques qui n'ont peut-être aucun sens en elles-mêmes mais dont les responsables pensent qu'elles rassureront les investisseurs (Krugman, 1998). En Amérique latine par exemple, les politiques n'étaient jugées crédibles que si les acteurs du marché financier international les jugeaient cohérentes et suffisantes (Bresser-Pereira, 2001) et y répondaient en accroissant leurs prêts, faisant baisser la prime de risque. En général, ces politiques visaient à garantir à la fois rentabilité et prévisibilité en laissant le marché déterminer les taux d'intérêt et en préservant une inflation modérée et un taux de change stable. Une croissance dynamique et une stratégie de développement judicieuse n'étaient pas jugées indispensables. Cette manière de gagner la confiance déterminait aussi la réponse des autorités face à des crises financières et macroéconomiques, si bien que les politiques appliquées étaient souvent procycliques en pleine dépression économique.

Plus précisément, un des éléments centraux des programmes appuyés par le FMI pour faire face à une crise était le durcissement budgétaire. Le Bureau indépendant d'évaluation (IEO) du FMI a constaté récemment que les politiques budgétaires appliquées ont peut-être été excessivement rigoureuses (FMI-IEO, 2003). Il a observé que les

estimations de croissance, de taux d'investissement et de solde budgétaire des programmes d'ajustement étaient trop optimistes, tandis que les projections concernant l'ajustement du solde des opérations courantes et l'accumulation de réserves étaient trop pessimistes, en particulier dans le cas des crises causées par le compte de capital⁹. Cela signifie que l'ajustement externe souhaité aurait pu être obtenu avec une restriction beaucoup moins forte de la demande intérieure. Par ailleurs, le redressement budgétaire a aussi été inférieur aux attentes: alors qu'on prévoyait que les déficits passeraient de 3,3 % à 1,8 % du PIB, ils ont en fait augmenté pour atteindre 4,3 % du PIB la première année et 3,7 % la deuxième année. En conséquence, les mesures d'assainissement budgétaire ont non seulement provoqué une contraction du PIB et de l'investissement beaucoup plus brutale que prévu, mais aussi aggravé le déficit budgétaire.

Recherchant les motifs de ces écarts considérables, l'IEO n'a pas trouvé de justification solide à l'appui de l'austérité budgétaire procyclique¹⁰. Apparemment, le FMI considérait que même en pleine crise une réduction des dépenses publiques attirerait rapidement des investissements privés: la plupart des programmes postulent un redressement rapide et font donc pression en faveur d'un ajustement budgétaire plus important afin de laisser le champ libre à l'investissement privé, alors qu'une appréciation plus réaliste de l'impact négatif des crises sur les anticipations des investisseurs exigerait une politique budgétaire plus souple (FMI-IEO, 2003: 47). De façon générale, la justification des réponses procycliques aux crises économiques était de préserver ou de rétablir la confiance des marchés financiers, la reprise des flux de capitaux étant jugée indispensable pour stabiliser le marché financier, résoudre la crise et retrouver le chemin de la croissance (Bradford, 2005).

Les politiques conçues pour gagner la confiance des investisseurs étrangers ont souvent un important biais procyclique.

Il est presque impossible de rétablir la confiance envers une économie qui s'enfonce dans la récession.

Pour renforcer encore la confiance, certains pays ont cherché à accroître la crédibilité de leur politique macroéconomique en s'imposant des restrictions légales. Cela a été le cas en particulier de la politique budgétaire: la discipline budgétaire a été instituée par des lois fixant un plafond de dépenses et/ou du déficit, parfois sur plusieurs années. Un des exemples extrêmes est la loi sur le déficit zéro adoptée par l'Argentine en 2001, qui était censée interdire tout déficit budgétaire et assurer le service de la dette publique par un alignement automatique des dépenses primaires (hors paiement d'intérêts) sur les recettes budgétaires courantes. Toutefois, si la règle budgétaire est trop rigide, elle introduit un biais procyclique très fort dans la gestion macroéconomique. En effet, si une récession fait baisser les recettes, elle exige une réduction des dépenses qui risque fort d'aggraver la récession. Comme la récession réduit encore les recettes, cette stratégie est vouée à l'échec et ne peut garantir ni l'équilibre budgétaire ni la crédibilité.

Dans plusieurs pays, les engagements explicites visant à gagner la confiance des marchés concernaient aussi la politique monétaire et la politique de taux de change. Avec l'adoption d'une caisse d'émission, le taux de change est «irrévocablement» rattaché à une monnaie forte (en général le dollar ou l'euro) et la banque centrale est tenue d'adosser l'intégralité de la base monétaire sur des réserves internationales. Cela signifie en principe que la masse monétaire n'augmente que si la banque centrale accumule des réserves et se contracte si ces réserves diminuent. Cette règle monétaire rigoureuse est censée garantir la viabilité de la parité fixe et, là encore, créer la confiance.

Toutefois, une telle règle passive peut mettre le système bancaire en péril et déchaîner des attaques spéculatives au lieu de les prévenir. Il est toujours possible d'accroître la base monétaire si les réserves internationales augmentent, tout en maintenant un taux de change nominal inchangé. Par contre, il est impossible de continuer de vendre des réserves une fois qu'elles sont épuisées. La plupart des observateurs pensaient qu'un régime de caisse d'émission n'en arriverait jamais à ce point puisque «tout l'argent» est adossé sur les réserves de la banque centrale. Toutefois, cela ne vaut que pour la base monétaire et non pour les autres agrégats, qui incluent les dépôts à terme. Si les investisseurs nationaux

souhaitent convertir leurs dépôts bancaires en dollars à un moment critique, la contraction des dépôts entraîne une brutale contraction du crédit et fait encore monter les taux d'intérêt, ce qui ne peut qu'aggraver la crise. Par conséquent, il faudra tôt ou tard abandonner la règle monétaire et en même temps la parité fixe.

De façon générale, les règles institutionnelles visant à renforcer la crédibilité en démontrant la volonté des responsables de s'en tenir aux objectifs et politiques annoncés ne sont pas tenables si elles introduisent un biais procyclique, amplifiant l'expansion par l'accroissement des dépenses budgétaires et de la masse monétaire et aggravant les récessions par des coupes budgétaires, des taux d'intérêt élevés et une restriction du crédit. Il est presque impossible de rétablir la confiance envers une économie qui s'enfonce dans la récession (Stiglitz, 1999: 323).

Sur le plan budgétaire en particulier, il convient de renforcer ou de rétablir les mécanismes de stabilisation. Les stabilisateurs automatiques peuvent jouer un rôle de plus en plus important dans les pays en développement. Ils limitent la contraction de la demande et de la production en temps de récession, lorsque les recettes fiscales diminuent tandis que les dépenses sociales augmentent, à condition que ces variations ne soient pas compensées par des mesures telles qu'une réduction des dépenses budgétaires en réponse à la baisse des recettes fiscales. Pour renforcer le rôle stabilisateur des finances publiques, il faut définir les objectifs budgétaires en termes assez souples, en se fondant sur des objectifs de dépenses et non de déficits (Martner, 2000). Cela permettrait au déficit de se creuser durant les récessions et de diminuer ou même de disparaître durant les périodes d'expansion. Toutefois, cette règle ne doit pas non plus être appliquée de manière trop rigide. Il faut faire la distinction entre les causes conjoncturelles d'un éventuel déficit, qui sont transitoires et doivent être tolérées, et les causes structurelles, qui ne disparaissent pas en période d'expansion et auxquelles il faut remédier. En outre, il n'est pas nécessairement judicieux d'économiser tout le surplus de recettes produit par les phases de haute conjoncture. En fonction du niveau de développement et de la situation spécifique d'une économie, il peut être indispensable d'employer ces surplus de recettes pour accélérer la réalisation de projets d'investissement publics et donc

accroître les capacités d'offre et améliorer les perspectives de croissance à long terme. Dans d'autres situations en revanche, l'élément «automatique» de la politique budgétaire devra parfois être complété par des mesures discrétionnaires, en particulier dans les pays dont les institutions ne fournissent pas de stabilisateurs automatiques suffisamment efficaces.

Le renforcement des stabilisateurs automatiques devrait être un objectif institutionnel à long terme, même s'il est difficile à réaliser aux premiers stades du développement et dans les économies dont une grande partie de l'activité est informelle. On peut aussi améliorer le fonctionnement des politiques anticycliques en créant des fonds de stabilisation, comme l'ont fait plusieurs pays¹¹. Ces fonds accumulent le surcroît de recettes publiques résultant par exemple d'une hausse temporaire des prix des produits primaires, ce qui permet de maintenir les dépenses en période de récession ou de baisse des prix des produits d'exportation.

4. Le contrôle des capitaux

La politique macroéconomique des pays étroitement intégrés dans les marchés internationaux doit parer à plusieurs risques simultanément: celui d'un niveau inadapté des prix macroéconomiques, en particulier le taux de change et le taux d'intérêt, l'affectation d'une grande partie des afflux de capitaux et du crédit intérieur au financement de la consommation et de productions non exportables, l'instabilité économique due à la volatilité des mouvements de capitaux et aux cycles d'expansion et de contraction du crédit et l'accumulation d'une dette excessive qui risque d'entraver durablement l'investissement et la croissance.

La mondialisation a rendu plus nécessaire l'application de politiques macroéconomiques volontaristes à l'appui de la croissance, mais elle a aussi créé un certain nombre de contraintes à cet

égard. Il s'agit notamment des contraintes de fait qui limitent la marge de manœuvre monétaire et de taux de change dans un environnement caractérisé par la liberté des mouvements de capitaux, dilemme dont nous avons déjà parlé. Vu ces contraintes, il peut être nécessaire de protéger l'économie intérieure contre l'impact de l'instabilité du marché financier international sur l'accumulation de capital et sur la croissance en contrôlant les entrées ou sorties de capitaux, ce qui est conforme aux règles du jeu puisque ces mesures sont autorisées par les Statuts du FMI¹².

Une récente analyse de 30 études empiriques sur les effets du contrôle des mouvements de capitaux a mis en lumière quatre motifs principaux. Premièrement, éviter une appréciation de la monnaie qui réduirait la compétitivité; deuxièmement, éviter l'afflux de capitaux volatils prêts à quitter le pays au premier signe d'alerte; troisièmement, éviter des afflux excessifs qui risquent de provoquer des bulles spéculatives et une surconsommation et de perturber le système financier; et quatrièmement, préserver la marge d'autonomie de la politique monétaire (Magud and Reinhart, 2006)¹³. On dit souvent que le contrôle des capitaux ne peut pas être efficace car il est facile de le contourner. Toutefois, Epstein *et al.* (2004) réfutent quatre critiques fréquentes à l'égard du contrôle des capitaux, en s'appuyant sur les résultats positifs obtenus, dans différentes circonstances, par le Chili, la Colombie, la Malaisie et Singapour. Ces cas ne confirment pas l'idée que le coût du contrôle dû à la distorsion de l'allocation des facteurs dépasse les avantages résultant de la stabilisation du compte de capital. En outre, le cas de Singapour réfute l'argument selon lequel le contrôle des capitaux ne peut fonctionner qu'à court terme, et celui du Chili contredit l'idée que le

contrôle doit être de plus en plus restrictif. Enfin, les cas de la Malaisie et de la République de Corée durant la crise financière d'Asie ont montré que le contrôle des capitaux peut être efficace non seulement pour freiner l'afflux de capitaux, mais aussi pour freiner temporairement la fuite des capitaux.

La mondialisation a rendu plus nécessaire l'application de politiques macroéconomiques volontaristes à l'appui de la croissance, mais elle a aussi créé un certain nombre de contraintes à cet égard.

Le contrôle des capitaux peut prendre de nombreuses formes. Des mesures de type administratif, telles qu'interdiction, contingentement ou autorisation sélective en fonction de l'emploi des capitaux, ont été appliquées dans de nombreux pays développés jusqu'aux années 80. Ces mesures peuvent aussi prendre la forme d'une obligation de durée minimale ou, comme en Colombie, de l'interdiction pure et simple d'importer des capitaux destinés à certaines fins comme l'achat de biens immobiliers. Dans les pays en développement, depuis deux décennies, le contrôle des capitaux se fonde souvent sur des instruments utilisant les forces du marché, tels qu'impôts ou obligations de constituer des réserves.

La forme la mieux connue et la plus couramment acceptée de contrôle des capitaux est celle qui a été introduite d'abord par le Chili et la Colombie, et plus récemment par la Fédération de Russie et l'Argentine, qui imposent un ratio de réserves obligatoire sur toutes les entrées de capitaux ou sur certaines seulement. Dans ce régime, une part importante des capitaux importés doit être déposée sur un compte non rémunéré auprès de la banque centrale, ce qui réduit la rentabilité des mouvements de capitaux à court terme. Cela permet de maîtriser les afflux soudains de capitaux et d'atténuer la fragilité financière qui en résulte, et d'accroître la marge de manœuvre des politiques budgétaire et monétaire¹⁴. L'application de restrictions

temporaires aux sorties de capitaux a joué un rôle important dans la stabilisation du taux de change en Malaisie en 1998 et en Argentine après la dévaluation de 2002.

On considère généralement que le système chilien de contrôle des capitaux a permis d'influer sur la composition des flux de capitaux en faveur de l'IED et au détriment des mouvements spéculatifs (Le Fort and Lehmann, 2000).

L'Argentine a employé un autre système dans la deuxième moitié des années 90, en obligeant les établissements financiers nationaux qui recevaient des capitaux étrangers à en conserver une grande proportion sous forme de liquidités non rémunérée, ce qui décourageait au moins les flux passant par l'intermédiaire du système bancaire.

En résumé, le contrôle des capitaux n'est certainement pas une panacée, mais dans de nombreux cas il a permis d'atténuer la pression sur le taux de change, d'accroître l'indépendance de la politique monétaire et de réduire l'instabilité des flux de capitaux en favorisant les flux à long terme. Cela a aussi aidé à réduire la pression sur le taux de change. Même si les mesures de régulation des entrées ou des sorties de capitaux peuvent être en partie contournées, elles ont servi de digue, évitant l'inondation de capitaux et aidant à les affecter à des emplois productifs (Stiglitz, 1999: 327).

D. Vers une nouvelle mission des politiques économiques

Le remplacement de l'ancienne stratégie de développement interventionniste par une stratégie donnant la priorité aux forces du marché, conformément au Consensus de Washington, s'est révélé inadéquat en raison des problèmes des pays

en développement et des imperfections de l'économie de marché mondiale. Aujourd'hui, les gouvernements des pays en développement doivent choisir soigneusement le modèle économique sur lequel ils construiront leur stratégie de développement.

L'histoire de l'économie propose deux grandes approches dans le cadre de l'économie de marché. L'une est axée sur la dépendance apparente des pays en développement à l'égard de l'épargne étrangère pour compléter leurs propres moyens limités afin d'investir et de rattraper les pays développés. L'autre insiste sur la nécessité de mettre en place les politiques macroéconomiques et les institutions appropriées pour créer de l'épargne dans un processus de développement dynamique. Ces deux approches ne sont pas compatibles (voir annexe 2 du chapitre premier).

L'idée que la stabilisation du niveau des prix est la condition la plus importante à satisfaire pour obtenir une croissance suffisante a longtemps dominé le débat sur la mission qu'il convient de confier aux différents instruments de politique macroéconomique dans les pays développés comme dans les pays en développement. L'approche monétariste orthodoxe, qui entendait par politique macroéconomique saine des mesures visant à éviter l'accélération de l'inflation durant le cycle conjoncturel et après un choc exogène, la politique monétaire jouant le rôle de garde-fou pour toute combinaison de politiques budgétaires et structurelles, était largement acceptée. Dans ce cadre, le rôle de la politique budgétaire se limitait à compléter la politique monétaire en limitant le déficit public et les interventions de l'État.

Dans la plupart des pays qui ont réussi leur rattrapage, la stabilisation des prix a aussi été un objectif central. Toutefois, pour atteindre cet objectif, les autorités n'ont pas recouru qu'à la politique monétaire, mais aussi à des instruments non monétaires hétérodoxes tels que la politique des revenus ou l'intervention directe sur les marchés des biens et du travail (Flassbeck *et al.*, 2005). La politique monétaire et la politique budgétaire étaient au service d'une croissance rapide et d'un investissement conséquent. Pour cela, les instruments préférés étaient un taux d'intérêt peu élevé et, du moins depuis la crise financière asiatique, un taux de change légèrement sous-évalué. La politique budgétaire était employée de façon pragmatique pour stimuler la demande en cas de fléchissement conjoncturel. Le

solde budgétaire n'était pas considéré comme un objectif direct de politique publique, mais comme le résultat d'un processus de croissance tirée par l'investissement.

Le point de départ des ces politiques est que l'investissement ne dépend pas d'une épargne existante au départ. Par conséquent, la politique économique doit avoir pour priorité d'accroître l'investissement et les revenus, ce qui permettra en définitive de créer l'épargne nécessaire pour réaliser l'équilibre macroéconomique. Cela exige une politique monétaire non orthodoxe, puisqu'elle doit financer des entreprises qui n'existent pas encore. Comme le disait déjà Schumpeter, cela peut paraître créer un risque d'inflation, mais ce n'est pas le cas dans la mesure où les liquidités créées financent des entreprises innovantes, des investissements réels et l'expansion de la production, plutôt que la consommation, pour un niveau de revenu donné (Schumpeter, 1911).

Il y a donc un lien étroit entre le rattrapage et la transformation structurelle, d'une part, et le système monétaire d'un pays, d'autre part. Un développement économique rapide, amorcé et entretenu par des entreprises innovantes sur les marchés des produits, n'est possible que si la politique monétaire finance au préalable ce processus d'accumulation de capital. Comme l'a dit Friedrich von Hayek, un des principaux économistes anti-Keynesien:

En créant un surcroît de crédit pour répondre à une demande accrue, ce qui ouvre de nouvelles possibilités d'améliorer et d'accroître la production, la banque fait en sorte que l'expansion de l'appareil de production ne soit pas immédiatement étouffée par la hausse des taux d'intérêt comme elle le serait si le progrès était limité par la faible croissance du flux d'épargne (Hayek, 1933: 177).

Ce point de vue confirme l'importance capitale de la stabilisation des prix: dans les pays en proie à une forte inflation, il est beaucoup plus difficile d'amorcer et d'entretenir un processus de développement et de rattrapage parce qu'il faut fréquemment freiner la création de monnaie et de crédit. À défaut d'un nombre suffisant d'instruments efficaces pour maîtriser l'inflation,

La politique économique doit avoir pour priorité d'accroître l'investissement et les revenus, ce qui permettra en définitive de créer l'épargne nécessaire pour réaliser l'équilibre macroéconomique.

toute tentative de financer le développement par la création de monnaie est vouée à l'échec en raison de l'accélération de l'inflation.

Au contraire, dans les pays qui cultivent une discipline rigoureuse en matière de stabilité des prix, au moyen d'instruments hétérodoxes tels qu'une politique des revenus ou la recherche d'un consensus national sur des revendications salariales raisonnables, la politique monétaire peut être employée à cet effet. Dans ce cas, le plus important est d'obtenir un consensus social pour éviter les rivalités concernant la distribution des revenus, qui peuvent être une cause d'inflation si la hausse du coût unitaire de la main-d'œuvre dépasse le taux d'inflation jugé acceptable. L'existence de ce consensus accroît la probabilité d'un développement économique rapide et d'une création d'épargne induite par la hausse des bénéfices, même si l'épargne des ménages est négligeable. De son côté, la hausse des bénéfices est tolérable et durable si ces bénéfices sont en grande partie réinvestis et si toutes les catégories sociales reçoivent une part acceptable de l'augmentation du revenu national. La politique monétaire ne doit intervenir alors que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple si le consensus est menacé durant une longue période de plein-emploi.

Le financement extérieur reste nécessaire dans la mesure où l'augmentation des importations de biens d'équipement résultant de la hausse de l'investissement entraîne un déficit des opérations courantes. Toutefois, quelques cas de rattrapage économique, le plus récent étant celui de la Chine, ont montré que ce déficit n'est pas inévitable et que les sources intérieures de financement de l'investissement, y compris les bénéfices réinvestis et la création de crédit au sens de Schumpeter, peuvent longtemps financer une accélération de la croissance sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'épargne étrangère. Le facteur décisif est l'accumulation nationale de capital résultant de l'investissement, de la consommation et de la hausse des revenus réels de toutes les catégories sociales. Si l'on considère que l'épargne est le résultat de la croissance et non

sa condition préalable, il n'est pas toujours nécessaire de s'ouvrir aux capitaux étrangers pour financer le développement. Toutefois, les pays en développement doivent savoir déterminer quelles sont les conditions monétaires à long terme nécessaires pour stimuler la croissance et l'investissement. La libération prématurée du compte de capital peut compromettre la réussite d'une stratégie de croissance fondée sur l'expansion des bénéfices et des investissements et le rattrapage.

Toutefois, dans les pays en développement pauvres, le système financier national ne permet souvent pas de transmettre efficacement les impulsions données par la banque centrale au financement de l'investissement, si bien que ce rôle doit être joué par le réinvestissement des bénéfices ou par des banques de développement spécialisées. En outre, la plupart de ces pays sont

Si l'on considère que l'épargne est le résultat de la croissance et non sa condition préalable, il n'est pas toujours nécessaire de s'ouvrir aux capitaux étrangers pour réussir un rattrapage.

très tributaires de l'importation de biens d'équipement pour faire des investissements productifs et obtenir des gains de productivité, et il faut financer ces importations. Comme ce sont justement ces pays qui ont le moins accès aux capitaux privés, sauf dans le cas de quelques

exportateurs d'hydrocarbures et de produits miniers, ils doivent éviter de chercher à tout prix à inspirer confiance pour obtenir des financements extérieurs provenant principalement du marché des capitaux privés. Il faut au contraire que la communauté internationale les aide avec des financements officiels suffisants pour combler l'écart. Une indépendance aussi forte que possible à l'égard du marché international des capitaux permet aux banques centrales d'employer leurs instruments au service des objectifs de développement, à condition que l'inflation soit tenue en laisse par des mesures non monétaires. Cela est d'autant plus important que ces pays, contrairement à ceux qui ont déjà acquis une certaine capacité de production manufacturière, ne peuvent guère employer la gestion du taux de change comme instrument de développement, car l'élasticité-prix et l'élasticité-taux de change de leurs produits d'exportation sont relativement faibles.

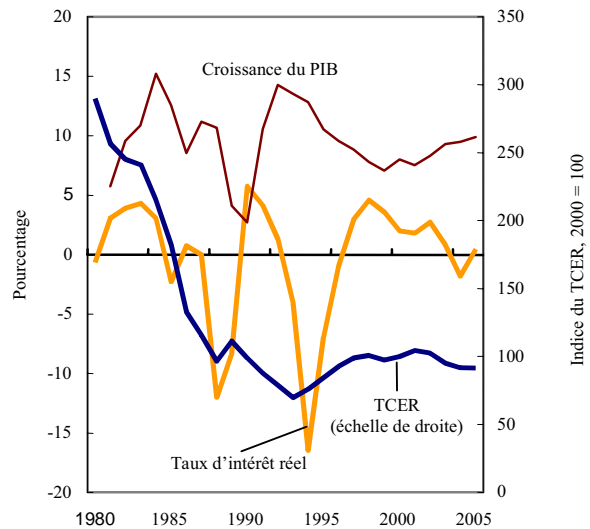
En l'absence d'arrangements multilatéraux efficaces pour la gestion des taux de change, dans de nombreux pays en développement la politique macroéconomique de ces dernières années a de plus en plus eu pour objectif principal d'éviter la surévaluation. Cela a été non seulement un moyen de préserver ou d'accroître la compétitivité internationale, mais aussi une condition indispensable pour maintenir des taux d'intérêt bas et pour se prémunir contre une crise financière. Au contraire, les stratégies fondées sur le financement extérieur du déficit des opérations courantes se sont révélées très coûteuses car elles ont souvent débouché sur des crises financières. Toutes les crises financières récentes ont entraîné une forte hausse des taux d'intérêt, une contraction considérable des revenus réels et un alourdissement de la dette.

À cet égard, il est intéressant d'examiner les politiques appliquées en Chine après la crise financière de 1994 (Flassbeck *et al.*, 2005). Le maintien d'une parité absolument rigide et unilatérale du renminbi par rapport au dollar pendant plus de dix ans a été possible parce que la Chine, tout en accueillant d'importants flux d'IED, n'est pas devenue dépendante à l'égard des capitaux extérieurs. Elle a pu simultanément fixer son taux de change et maintenir son taux d'intérêt à un niveau extrêmement bas malgré une croissance très dynamique. Elle a appliqué une politique monétaire très expansionniste pendant de longues années, maintenant les taux d'intérêt à un niveau très bas et intervenant à grande échelle sur le marché des changes pour préserver la compétitivité, voire la sous-évaluation de sa monnaie (fig. 4.2).

De nombreux autres pays en développement étaient la plupart du temps face à un choix difficile, devant soit laisser des taux d'intérêt peu élevés attiser l'inflation, soit faire des interventions coûteuses sur le marché des changes pour préserver la stabilité de la monnaie. L'intervention, s'ajoutant à des taux d'intérêt relativement élevés, revient à payer les spéculateurs internationaux avec l'argent du contribuable ou à accepter une appréciation réelle de la monnaie et une perte de compétitivité.

Les divers exemples de mesures non monétaires employées pour enrayer l'inflation montrent bien qu'il n'y a pas de règle universelle en la matière.

CONDITIONS MONÉTAIRES ET CROISSANCE DU PIB EN CHINE, 1980-2005



Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED, d'après FMI, base de données *International Financial Statistics*.

Note: Le taux d'intérêt est le taux servi sur les dépôts. TCER signifie taux de change effectif réel.

La Chine et avant elle d'autres nouveaux pays industrialisés de l'Asie ont trouvé des moyens d'éviter une accélération de l'inflation en employant des instruments non monétaires et des mécanismes institutionnels, appliquant diverses mesures telles que politique des revenus ou de nombreuses autres formes d'intervention directe du Gouvernement dans le processus de formation des prix et, surtout, des salaires nominaux. Ainsi, face à l'accélération de l'inflation en 1994, le Gouvernement chinois a exercé son influence sur le processus de revalorisation des salaires en cessant d'indexer les salaires sur l'inflation passée et en établissant un lien beaucoup plus étroit entre les hausses de salaires nominaux et les gains de productivité. En outre, il a contrôlé les prix et est directement intervenu dans la détermination du prix de

produits ou services essentiels comme l'électricité, le charbon et les transports¹⁵.

De même, l'Argentine, après sa récente crise monétaire dramatique, a rejeté les recommandations d'accroître les taux d'intérêt et de permettre une appréciation de sa monnaie lorsque, dans le cadre d'une forte reprise, le taux d'inflation est passé de 6 % en 2004 à 12 % en 2005. Les autorités ont préféré continuer de se fixer des objectifs de taux de change et de taux d'intérêt et ont cherché à maîtriser l'inflation par divers instruments tels que des accords temporaires de modération des prix conclus avec les associations de producteurs et de grossistes, ainsi qu'avec les détaillants. Elles sont aussi intervenues dans les négociations salariales, incitant les travailleurs à accepter des revalorisations modérées. En outre, le Gouvernement a restreint pendant cent quatre-vingts jours les exportations de viande pour lutter contre la forte hausse du prix intérieur de ce produit, qui a un grand poids dans l'indice des prix à la consommation. Bien que toutes ces mesures n'aient été appliquées que temporairement, elles ont réussi à modérer les anticipations inflationnistes et il est donc probable que le taux d'inflation officiel sera compris entre 8 et 11 % en 2006.

Il existe d'autres exemples d'approches similaires: le Japon et l'Allemagne, dans les années 50 et 60, ont aussi réussi à conjuguer une politique monétaire expansionniste avec une sous-évaluation de leur monnaie et des mesures de stabilisation hétérodoxes, fondées essentiellement sur la pression politique pour faire en sorte que les salaires nominaux n'augmentent pas plus vite que la productivité et que l'inflation. Les divers exemples de mesures non monétaires employées pour enrayer l'inflation montrent bien qu'il n'y a pas de règle universelle en la matière. Le choix de ces mesures hétérodoxes dépend beaucoup de l'organisation institutionnelle du marché du travail

et du marché des produits. Par exemple, le degré de centralisation des négociations salariales et la mobilité de la main-d'œuvre ont une influence majeure sur l'efficacité des interventions du gouvernement sur le marché du travail. De même, la structure de la production sur le marché des services d'utilité publique peut déterminer s'il est utile d'intervenir dans ce domaine pour contribuer au respect de l'objectif d'inflation global.

Les politiques appliquées par les nouveaux pays industrialisés de l'Asie ont été complétées par diverses formes de régulation du compte de capital. Cette régulation peut aider à contenir et même à prévenir les crises dans une certaine mesure, mais le premier objectif doit être d'éviter les situations qui la rendent nécessaire, c'est-à-dire l'apparition d'importants écarts de taux d'intérêt, de possibilités d'arbitrage et d'incitations à spéculer. Une inflation modérée conjuguée à des taux d'intérêt bas facilite considérablement la gestion des flux de capitaux à court terme, avec ou sans contrôle. Toutefois, comme on ne peut jamais totalement éviter la spéculation sur la hausse d'une monnaie, qui s'accompagne d'un afflux de capitaux fébriles, la régulation du compte de capital telle qu'elle a été pratiquée dans les nouveaux pays industrialisés de l'Asie peut être utile. Il importe aussi que les pays en développement emploient les instruments dont ils disposent pour la gestion macroéconomique à court terme. L'attention excessive accordée aux problèmes structurels et aux grands équilibres macroéconomiques dans le programme de réforme du Consensus de Washington a fait négliger les mesures propres à stimuler l'activité commerciale et l'investissement à court terme. L'exemple des pays qui ont réussi leur décollage économique, y compris la Chine, dont le programme de réforme structurelle est encore très loin d'être achevé, montre aussi qu'une gestion macroéconomique efficace peut compenser de nombreuses défaillances du marché et des faiblesses structurelles.

Notes

- 1 Le présent chapitre s'appuie sur un document rédigé par Arturo O'Connell (2006).
- 2 Patrick (1966) distingue le développement des marchés financiers dû à la croissance (induit par la demande) et l'expansion de l'intermédiation financière stimulant la croissance (induite par l'offre), tandis que McKinnon et Shaw, partisans de l'élimination de la répression financière, mettent l'accent uniquement sur cette dernière.
- 3 McKinnon, qui est un des principaux théoriciens partisans de la libéralisation financière, a par la suite reconnu que la hausse des taux d'intérêt n'avait qu'un faible effet sur l'épargne (McKinnon, 1991).
- 4 Aizenman définit un coefficient d'autofinancement, à savoir le ratio épargne nationale brute/investissement national brut, et constate une corrélation directe et solidement fondée sur un modèle économétrique entre ce coefficient et le taux de croissance. Les pays d'Amérique latine, dont le coefficient d'autofinancement était moins élevé que celui des nouveaux pays industrialisés de l'Asie, ont aussi enregistré un taux de croissance plus faible.
- 5 L'accumulation de réserves dans le but de préserver un taux de change compétitif est considérée par certains auteurs comme une approche mercantiliste (Aizenmann and Lee, 2005).
- 6 Bien sûr, il y a un problème de généralisation si tous les pays adoptent un tel objectif de taux de change; autrement dit, s'il y a n monnaies dans le monde, il n'y a que $n-1$ degrés de liberté en matière de fixation du taux de change (voir aussi *Rapport sur le commerce et le développement 2004* et chap. I ci-dessus).
- 7 Il est d'autant plus facile de poursuivre cette stratégie que le taux d'intérêt des obligations servant à la stérilisation est bas. En Chine, pays qui a accumulé d'énormes réserves de change depuis quelques années, ce taux est actuellement même moins élevé que le taux d'intérêt sur les actifs en dollars.
- 8 Il a été recommandé que les pays en développement conservent des réserves équivalentes au minimum à la dette extérieure venant à échéance dans les douze prochains mois pour que la banque centrale puisse prévenir les crises financières (Bussière and Mulder, 1999; et Hviding *et al.*, 2004).
- 9 Les crises de ce genre examinées dans cette étude sont celles survenues dans les pays suivants: Argentine, 1995 et 2000; Brésil, 1998; Indonésie, 1997; Mexique, 1995; Philippines, 1997; République de Corée, 1997; Thaïlande, 1997; Turquie, 1994 et 1999. Dans ces pays, la contraction du PIB a atteint en moyenne 5 % durant la première année d'application du programme, alors qu'on prévoyait une croissance de 1,6 %; le taux d'investissement a été de trois points de pourcentage inférieur aux projections; par contre, le solde des opérations courantes, négatif à hauteur de 3,4 % du PIB durant l'année précédant l'application du programme, est devenu positif, à hauteur de 2,4 % du PIB, en un an seulement, ce qui représente une amélioration de cinq points de pourcentage de plus que les projections (la projection moyenne était un déficit de 2,4 % du PIB).
- 10 Ce qui est étonnant, c'est que la justification de l'ajustement budgétaire proposé n'est pas très claire lorsqu'on regarde les 15 programmes étudiés dans notre évaluation. Les rapports des services du Fonds et d'autres documents du Conseil d'administration concernant ces programmes expliquent rarement comment ont été déterminés l'ampleur et le rythme de l'ajustement budgétaire programmé. En outre, la plupart des documents n'expliquent pas les liens entre les objectifs budgétaires et le reste du programme, et en particulier leurs liens avec les hypothèses relatives au redressement de la demande privée et aux perspectives de croissance à court terme (FMI-IEO, 2003: 4).
- 11 En Fédération de Russie et en Norvège, l'accumulation de ressources financières tirées de l'exploitation des hydrocarbures dans les coffres du Trésor dépasse largement ce qui peut être nécessaire pour lisser les dépenses publiques et constitue en fait un actif stratégique pour obtenir des recettes financières utilisables à long terme. Dans d'autres cas, le surcroît de recettes d'exportation a été affecté au remboursement anticipé de la dette publique (Équateur), au financement de projets de développement ou à la constitution d'un fonds pour les générations futures (Tchad). Dans tous ces cas, le fait de contenir les dépenses publiques en période faste a pour but de stabiliser la croissance à moyen terme et d'éviter l'apparition de déficits budgétaires futurs, car il n'est pas facile de réduire les dépenses publiques lorsque les recettes exceptionnelles disparaissent. Toutefois, ces règles peuvent être difficiles à respecter si les autres recettes publiques sont insuffisantes pour répondre aux besoins les plus urgents, comme cela semble avoir été le cas au Tchad et en Équateur.
- 12 Selon l'article VI (Transfert de capitaux), section 3 (Contrôle des transferts de capitaux), les membres peuvent exercer le contrôle nécessaire pour réguler les mouvements internationaux de capitaux.
- 13 Pour une étude très complète du contrôle des capitaux, voir aussi Neely, 1999.
- 14 Une autre solution, proposée au Chili lorsque les entrées de capitaux se sont accélérées au début des années 90, consisterait à compenser l'augmentation de la demande privée qui en résultait par une réduction des dépenses publiques. L'introduction de l'«encaje» permettait au Gouvernement de maintenir et même d'augmenter légèrement les dépenses sociales tout en évitant une augmentation excessive de la demande intérieure, ce qui accroissait sa marge de manœuvre budgétaire.
- 15 Pour plus de précisions sur les mesures non monétaires de lutte contre l'inflation, voir Flassbeck *et al.*, 2005.

Bibliographie

- Aghion P, Bacchetta P, Rancière T and Rogoff K (2006). Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development. NBER Working Paper no. 12117. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Aglietta M and Rebérioux A (2004). *Dérives du Capitalisme Financier*. Paris, Albin Michel.
- Aizenman J (2005). Financial Liberalisations in Latin America in the 1990s: A Reassessment. *World Economy*, 28 (7): 959-984.
- Aizenman J and Lee J (2005). International Reserves: Precautionary versus Mercantilist Views, Theory and Evidence. Mimeo.
- Banque mondiale (1993). *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press, New York.
- Bernanke BS (2003). A Perspective on Inflation Targeting, *Business Economics*, 38 (3): 7-15, July.
- Bradford Jr CI (2005). Prioritizing economic growth: Enhancing macroeconomic policy choice. G-24 Discussion Paper 37, New York and Geneva, UNCTAD, April.
- Bresser-Pereira LC (2001). Incompetência e Confiance Building Por Trás de 20 Anos de Quase Estagnacao da América Latina. *Revista de Economia Política*, 21 (1): 141-166, January-March.
- Bresser-Pereira LC (2004). The Growth cum Foreign Savings Strategy and the Brazilian Economy since the Early 1990s. Paper presented to the panel *Alternative Development Strategies for Latin America* at UNCTAD XI Conference, Sao Paulo, June 12-18. Available at: www.bresserpereira.org.br.
- BRI (2005). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, A Revised Framework*. Basel Committee on Banking Supervision. Basel, Bank of International Settlements, November.
- Bussière M and Mulder C (1999). External Vulnerability in Emerging Market Economies: How High Liquidity Can Offset Weak Fundamentals and the Effect of Contagion, IMF Working Paper WP/99/98. Washington, DC, July.
- CEPALC (1999). *Proyecciones Latinoamericanas 1999-2000*. División de Estadística y Proyecciones Económicas, LC/R.1946, 1 December.
- CNUCED (diverses parutions). *Rapport sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies, New York et Genève.
- Diaz-Alejandro C. (1985). Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash. *Journal of Development Economics* 19: 1-24.
- Epstein G, Grabel I and Jomo KS (2004). Capital Management Techniques in Developing Countries: an assessment of experiences from the 1990s and lessons for the future. G-24 Discussion Paper 27, New York and Geneva, UNCTAD, May.
- Fischer S (2001). *Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?* Lecture at the meetings of the American Economic Association, New Orleans, 6 January.
- Flassbeck H (2001). The Exchange Rate: Economic Policy Tool or Market Price? G-24 Discussion Paper 157, New York and Geneva, UNCTAD, November.
- Flassbeck H, Dullien S and Geiger M (2005). China's spectacular growth since the mid-1990s: Macroeconomic conditions and economic policy challenges. In: UNCTAD, *China in a Globalizing World*. Forthcoming. Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
- FMI-IEO (2003). *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs (Evaluation Report)*. International Monetary Fund – Independent Evaluation Office. Washington, DC.
- Frenkel R (2006). El esquema de «inflation targeting» y las economías en desarrollo. Presentation to the *Jornadas Monetarias y Bancarias del Banco Central de la República Argentina*, June. Available at: www.bcra.gov.ar.
- Harberger A (1989). Welfare Consequences of Capital Inflows. In: Findlay R et al. eds., *Debt, Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Diaz-Alejandro*. Blackwell, Oxford.
- Hayek FA (1933). *Monetary Theory and the Trade Cycle*. London.
- Hviding K, Nowak M and Ricci LA (2004). Can Higher Reserves Help Reduce Exchange Rate Volatility? IMF Working Paper, WP/04/189. Washington, DC, October.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1998). *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*. Santiago de Chile.
- Krugman P (1998). The confidence game. How Washington worsened Asia's crash, *The New Republic*. October.
- Le Fort G and Lehmann S (2000). El Encaje, los Flujos de Capitales y el Gasto: Una Evaluación Empírica. Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo, 64. Santiago de Chile.
- Magud N and Reinhart C (2006). Capital Controls: An evaluation, NBER Working Paper 11973. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Martner R (2000). Estrategias de política económica en un mundo incierto. Cuadernos del ILPES, 45. Santiago de Chile.
- McKinnon R (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Brookings Institution, Washington, DC.
- McKinnon R (1991). *The Order of Economic Liberalisation: Financial Control in the Transition to a Market Economy*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Mussa M, Masson P, Swoboda A, Jadresic E, Mauro P and Berg A (2000). Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy. IMF Occasional paper, 193. Washington, DC.

- Neely CJ (1999). An Introduction to Capital Controls. *Federal Reserve Bank of St. Luis Review*, 81 (6): 13-30.
- O'Connell A (2006). Macroeconomic Policy in Developing Countries within the Current International Financial Architecture. Mimeo. Background paper prepared for UNCTAD's *Trade and Development Report 2006*.
- Obstfeld M and K Rogoff (1998). Risk and Exchange Rates, NBER Working Paper no. 6694. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Patrick H (1966). Financial Development and Economic Growth in Developing Countries, *Economic Development and Cultural Change*, 14 (2).
- Rodrik D (2006). The Social Cost of Foreign Exchange Reserves. Presented to the American Economic Association meetings in Boston, MA. January.
- Rogoff KS, Husain AM, Mody A, Brooks R and Oomes N (2004). Evolution and Performance of Exchange Rate Regimes, IMF Occasional Paper, 229. Washington, DC.
- Schumpeter JA (1911). The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle. Cambridge, MA, Harvard University Press (English Translation 1934).
- Shaw E (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. New York, Oxford University Press.
- Stiglitz JE (1994). The role of the State in Financial Markets. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993, March.
- Stiglitz JE (1999). Lessons from East Asia. *Journal of Policy Modelling* 21 (3): 311-330.
- Summers LH (1999). Priorities for a 21st century global financial system: remarks at Yale University. New Haven, CT, 22 September. Available at: www.ustreas.gov/press/releases.
- Williamson J (2003). *Exchange Rate Policy and Development*. Initiative for Policy Dialogue. Barcelona, June.
- Williamson J and Mahar M (1998). A Survey of Financial Liberalisation. *Essays in International Finance* (211). International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, Princeton, NJ.

POLITIQUES NATIONALES À L'APPUI D'UNE DYNAMIQUE PRODUCTIVE

A. Introduction

L'élargissement de l'écart de revenu entre pays riches et pauvres a été une des caractéristiques majeures de l'évolution de l'économie mondiale depuis deux cent cinquante ans. Selon une estimation, avant la révolution industrielle, le revenu par habitant du pays le plus riche du monde était d'environ cinq fois celui du pays le plus pauvre; aujourd'hui, ce ratio est de 400 à 1 (Landes, 1998). L'exactitude de ces chiffres est contestable, mais il ne fait guère de doute que l'économie mondiale est engagée depuis longtemps dans un processus de divergence croissante des niveaux de productivité relatifs et des niveaux de vie, tant entre pays développés et pays en développement qu'entre les pays en développement eux-mêmes.

La lenteur de la croissance du revenu par habitant dans les pays en développement a laissé des millions de personnes dans la misère. Toutefois, la situation s'est améliorée dans bon nombre de ces pays, en particulier depuis le début de la hausse des prix des produits primaires en 2002. La croissance rapide de quelques pays en développement très peuplés, notamment la Chine et l'Inde, a contribué à faire sortir de la misère un grand nombre de personnes tant dans ces pays eux-mêmes que dans les autres pays en développement qui ont bénéficié des retombées de cette forte croissance. Toutefois, pour faire des progrès substantiels dans la réalisation des

objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et l'élimination de la pauvreté, il faudra une accélération de la croissance des pays en développement plus large et plus soutenue sur une longue période.

Malgré la divergence à long terme des niveaux relatifs de productivité de revenu par habitant, un certain nombre de pays initialement arriérés ont réussi, à différentes époques, à rattraper le niveau de productivité et de revenu des pays les plus avancés. Il est bien connu que le leader mondial actuel sur le plan de la technologie, les États-Unis, était lui-même un pays en rattrapage par rapport au pays le plus avancé sur le plan technologique et économique de l'époque, le Royaume-Uni. L'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, certains pays d'Amérique latine et de nombreux pays d'Europe occidentale et de Scandinavie ont commencé leur rattrapage environ cinquante ans avant la Première Guerre mondiale. Le Japon est le meilleur exemple de rattrapage durant les décennies qui ont précédé et suivi la Deuxième Guerre mondiale, de même que les nouveaux pays industrialisés de l'Asie de l'Est depuis les années 60 (*Rapport sur le commerce et le développement 1997*, deuxième partie, chap. II), et la Chine et l'Inde plus récemment (*Rapport sur le commerce et le développement 2005*). La forte croissance de ces pays en développement d'Asie, notamment la Chine, a même réussi à entraîner

certaines économies attardées d'Amérique latine et d'Afrique.

L'explication de cette diversité de la structure du développement et la détermination de ce que les politiques publiques peuvent faire pour contribuer au rattrapage économique sont une des questions les plus anciennes et les plus controversées de la science économique. Il n'y a pas de recette précise, mais on considère traditionnellement que l'investissement, l'adoption de technologies et la transformation structurelle sont les principaux facteurs d'un rattrapage économique durable. Confirmant certaines constatations antérieures (Levine and Renelt, 1992), les analyses empiriques récentes soulignent l'importance de l'investissement dans le capital physique qui paraît être un déterminant très important de la croissance (Sala-i-Martin, Doppelhofer and Miller, 2004; Tsangarides, 2005). Toutefois, pour que la croissance soit durable, il importe que l'expansion de la production soit fondée non seulement sur l'accumulation de capital, mais aussi sur une élévation continue de la productivité du travail et sur la préservation d'une dynamique obtenue par la maîtrise technologique d'un large éventail d'activités, en particulier dans l'industrie manufacturière. Le développement d'une industrie manufacturière dynamique a été au cœur de tous les épisodes de rattrapage des deux cent cinquante dernières années, ce qui donne à penser que l'obtention d'une augmentation durable de la productivité manufacturière est indispensable pour une élévation soutenue des revenus et, à terme, pour l'élimination de la pauvreté¹.

Les pays en développement ont expérimenté des stratégies d'industrialisation très diverses au cours des cinquante dernières années. Dans les années 60 et 70 en particulier, une grande partie des pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie du Sud ont opté sur des stratégies de remplacement des importations axées sur le marché intérieur et appuyées par une pléthore de mesures de protection et autres interventions publiques. Bon nombre de ces pays ont ensuite abandonné cette stratégie pour divers motifs, notamment parce qu'elle n'avait pas réussi à

amorcer le développement et aussi en raison des conditions imposées par les institutions multilatérales de crédit. Ces pays ont commencé à penser que la libération des forces du marché et l'intégration dans l'économie mondiale étaient le meilleur moyen d'obtenir un développement économique soutenu dans les années 80 et 90. Il y a des divergences de vues quant à la validité du modèle de stratégie fondé sur le remplacement des importations (Bruton, 1998), mais les résultats de la stratégie de libéralisation sont généralement jugés décevants (*Rapport sur le commerce et le développement 2003*; Banque mondiale, 2005). Quoi qu'il en soit, le taux de croissance réel moyen a été d'environ 2 % à 2,5 % par an en Afrique et en Amérique latine dans les années 80 et 90, soit à peu près deux fois moins que dans les années 60 et 70.

Pendant ce temps, les nouveaux pays industrialisés de l'Asie de l'Est ont enregistré en moyenne un taux de croissance réel de près de 9 % par an dans les années 60 et 70 et de plus de 7 % par an dans les années 80 et 90. La réussite de leur rattrapage économique et de leur industrialisation, en particulier jusqu'au milieu des années 90, a été associée à des stratégies d'industrialisation axées sur l'exportation et à une intégration stratégique dans l'économie mondiale. Des politiques commerciales et industrielles volontaristes² ont eu une influence déterminante sur le rythme et l'orientation de la transformation structurelle et de la croissance, particulièrement en République de Corée et dans la province chinoise de Taiwan (*Rapport sur le commerce et le développement 1996*). De même, les pays en développement les plus dynamiques de ces dernières années, notamment la Chine, l'Inde et le Viet Nam, n'ont pas suivi les préceptes orthodoxes consistant à se fonder sur la liberté totale des forces du marché, une large libéralisation et une intégration profonde dans l'économie mondiale.

Comme les stratégies de développement fondées sur le laisser-faire n'ont pas donné les résultats escomptés au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays en développement qui avaient fidèlement suivi les prescriptions du

En se concentrant exclusivement sur l'efficacité de l'allocation des ressources, on néglige la stimulation des forces dynamiques du marché.

Consensus de Washington ont commencé à envisager à nouveau d'employer des politiques commerciales et industrielles volontaristes. Il est excessif de dire, comme (Rodrik, 2006: 2), que plus personne ne croit vraiment au Consensus de Washington. Néanmoins, le raisonnement exposé par Rodrik (2004), ainsi que la création d'une équipe de travail sur les politiques industrielles et le développement dans le cadre de l'initiative pour le dialogue politique dirigée par le prix Nobel Joseph Stiglitz à l'Université de Columbia, et la publication d'une récente étude de la Banque mondiale (2005: xiii) dont le message central est qu'il n'y a pas d'ensemble universellement valable de règles et qu'il faut oublier les formules et la recherche de pratiques optimales introuvables, ont revitalisé les débats sur la politique industrielle.

Néanmoins, il y a beaucoup de controverse dans le débat sur la politique de développement en ce qui concerne les justifications de politiques commerciales et industrielles volontaristes et la mesure dans laquelle les gouvernements des pays en développement peuvent les adopter. Certains contestent l'efficacité de ces politiques, qu'ils associent aux stratégies introverties de remplacement des importations qui ont échoué, à un large éventail d'interventions discrétionnaires et à une forte tendance au protectionnisme (Krueger, 1990). D'autres soutiennent que les politiques sectorielles n'ont apporté qu'une modeste contribution au rattrapage économique des pays d'Asie de l'Est après la Deuxième Guerre mondiale et que, en raison du risque de susciter des comportements de recherche de rentes et d'autres effets négatifs, les pays en développement doivent être particulièrement prudents avant de se lancer dans cette voie (Pack, 2000: 64). Toutefois, la majeure partie de la littérature récente consacrée à la question du développement soutient que les politiques industrielles ont bien joué un rôle majeur dans le rattrapage économique de l'Asie de l'Est. D'après la Banque mondiale (2005: 83), le rôle des

politiques industrielles volontaristes est encore contesté mais il a probablement été important.

On considère généralement que les nouvelles règles du commerce international limitent la marge de manœuvre des dirigeants des pays en développement...

La validité des politiques commerciales et industrielles volontaristes a aussi été contestée en raison du fait qu'elles pourraient avoir des effets négatifs sur l'allocation des ressources (Bora, Lloyd and Pangestu, 2000; Pack and Saggi, 2006). Toutefois, un des grands thèmes des analyses historiques du

rattrapage économique des pays mûrs et des pays dont l'industrialisation est récente (Amsden, 2001; Chang, 2002; Rodrik, 2006) est qu'en se concentrant exclusivement sur l'efficacité de l'allocation des ressources, on néglige la stimulation des forces dynamiques du marché qui sont à la base de la transformation structurelle et de la croissance. Plusieurs études récentes (Akyüz, 2005; Chang, 2005; Gomory and Baumol, 2000; Hausmann and Rodrik, 2003; Rodrik, 2004; Singh, 2005; Stiglitz, 2005; Banque mondiale, 2005) soutiennent avec de nombreux arguments que l'industrialisation et le rattrapage économique ne sont en général pas un processus automatique fondé uniquement sur une allocation efficace des ressources. Comme l'a récemment dit Rodrik (2006: 5), les défaillances du marché ou de l'État qui affectent l'accumulation de capital ou les gains de productivité sont beaucoup plus coûteuses que les distorsions qui affectent simplement l'allocation statique des ressources, et elles méritent donc plus d'attention de la part des autorités. Dans une récente étude, la Banque mondiale (2005: 10) soutient aussi que la croissance exige plus qu'une utilisation efficace des ressources. Cela vaut en particulier pour les pays dont le développement nécessite une transformation dynamique de la structure et du niveau de technologie de la production.

... et les forcent à renoncer à toute politique industrielle.

De ce point de vue, l'industrialisation et le rattrapage économique doivent être compris comme un processus de causalité cumulative. Les politiques économiques nationales préconisées par certains sont axées sur la promotion des forces dynamiques du marché liées aux externalités d'environnement dans le cadre de l'investissement

dans l'innovation, aux externalités de coordination associées aux complémentarités de l'investissement de la production et de la consommation et aux économies d'échelle dynamiques résultant du processus d'apprentissage. L'intégration stratégique dans l'économie mondiale contribue à maximiser les effets de ces externalités au niveau de l'économie nationale. Cependant, toutes ces externalités sont intimement liées à des déviations par rapport à l'idéal de l'équilibre concurrentiel de la théorie économique classique; si elles ne sont pas complétées par des politiques économiques volontaristes, elles déterminent un volume et une composition sectorielle suboptimaux de l'investissement.

Un autre aspect de l'argument qui conteste la validité de politiques commerciales et industrielles volontaristes en tant que partie intégrante d'une stratégie de développement concerne la possibilité même d'appliquer de telles politiques. En effet, on considère généralement que les nouvelles règles du commerce international résultant des négociations multilatérales du Cycle d'Uruguay et du nombre croissant d'arrangements commerciaux régionaux et bilatéraux en vigueur limitent la marge de manœuvre des dirigeants des pays en développement, à tel point qu'ils doivent abandonner toute politique de promotion du développement industriel et toute stratégie

commerciale connexe (voir, par exemple, Das, 2003; Gallagher, 2005; Chang, 2006)³.

Cela soulève plusieurs questions: quels sont les principes sur lesquels les décideurs des pays en développement doivent fonder la formulation de leurs stratégies d'industrialisation et de modernisation technologique? Quels sont les principes qu'ils doivent respecter dans la formulation d'instruments adaptés à la spécificité de l'économie de leur pays? Quelle est la marge de manœuvre qui leur reste compte tenu de l'influence croissante des règles et engagements internationaux résultant des accords commerciaux? Nous traiterons ces questions dans les sections B et C. Dans la section D, nous examinerons les principales caractéristiques du développement industriel et de la modernisation technologique des pays en développement au cours de la dernière décennie pour déterminer si et dans quelle mesure les engagements résultant des accords commerciaux internationaux ont obligé ces pays à renoncer à l'emploi d'instruments sur lesquels ils comptaient auparavant, quels types de politiques ils ont adoptées pour les remplacer et quels sont les effets que cela a eu sur leur développement industriel. Dans la dernière section, nous formulerons des conclusions au sujet des options qui s'offrent aux niveaux national et international pour mettre en œuvre des politiques novatrices.

B. Comment stimuler les forces dynamiques des marchés

1. Préserver le dynamisme productif

Aux premiers stades du développement, un pays peut accroître son revenu par habitant et le niveau de vie de sa population simplement par une accumulation de capital qui permet de mieux employer la main-d'œuvre et les ressources naturelles sous-utilisées. C'est le cas en particulier des pays qui veulent se diversifier hors du secteur primaire. Toutefois, pour aller plus loin, il faut améliorer continuellement la productivité. Les questions fondamentales qui se posent à ces pays

en développement sont de savoir comment préserver le dynamisme productif et la modernisation technologique, clef du développement économique et de la transformation structurelle, et quelle est la meilleure manière de promouvoir le commerce et l'investissement à cet effet. De ce point de vue, lorsqu'ils formulent leurs politiques économiques en rapport avec l'industrialisation et la transformation structurelle, les responsables des pays en développement doivent tenir compte des interactions entre la hausse des revenus, les gains de productivité et

l'évolution de la structure de la production dans une économie ouverte.

Quatre arguments⁴ en faveur d'une politique économique volontariste à l'appui du dynamisme productif et de la modernisation technologique ont particulièrement retenu l'attention⁵: i) l'existence d'économies d'échelle dynamiques qui créent des rendements croissants au niveau de l'entreprise; ii) des complémentarités entre l'investissement, la production et la consommation qui, laissées à elles-mêmes, provoquent des défaillances de la coordination; iii) des externalités d'information associées à l'investissement dans des biens d'équipement ou dans des modes de production nouveaux pour l'économie concernée; et iv) l'intégration commerciale stratégique, qui définit la structure des politiques publiques d'appui à une économie ouverte motivée par les trois arguments précédents. Cette forme d'intégration est une combinaison de remplacement des importations au moyen d'une protection temporaire et de promotion des exportations au moyen de subventions temporaires, et elle inscrit la politique industrielle dans une stratégie d'industrialisation plus générale et extravertie.

a) Renforcer les fonctions créatives des marchés

Les économies d'échelle dynamiques sont importantes car l'augmentation de l'investissement peut entraîner des gains de productivité substantiels. Cela est dû au fait que l'acquisition de biens d'équipement intègre les fruits de l'évolution technologique et l'investissement dans le capital humain permet d'employer de façon efficace des technologies de plus en plus complexes. En outre, l'apprentissage cumulatif par l'expérience d'un processus de production facilite des améliorations progressives de la conception des produits et des méthodes d'organisation qui entraînent des gains de productivité. Ces gains de productivité, s'ajoutant à ceux qui résultent d'autres facteurs, tels que la spécialisation des entreprises et l'adoption d'équipements plus spécialisés, accroissent la rentabilité des entreprises et les incitent à investir davantage.

La demande est une incitation importante pour l'investissement des entrepreneurs. Les entre-

preneurs ne font de nouveaux investissements que s'ils s'attendent à trouver un marché assez vaste pour les rentabiliser. Il se peut que les pays en développement très peuplés et dont la population a un minimum de pouvoir d'achat parviennent à générer une demande intérieure permettant en grande partie de financer l'industrialisation⁶. Toutefois, la plupart des pays en développement devront exporter pour accroître leur production, car une petite économie ne peut guère préserver la circularité des gains de productivité, de la production et de l'investissement à grande échelle uniquement sur la base de la demande intérieure. C'est donc l'interaction des facteurs de l'offre et de la demande dans le processus d'investissement qui transforme les gains de productivité en nouveaux investissements et préserve le dynamisme productif et la modernisation technologique.

L'évolution de la structure de la production influe sur l'intensité de l'interaction entre la hausse des revenus et les gains de productivité. On pensait traditionnellement que l'industrialisation, et en particulier le développement des activités manufacturières, était le domaine qui permettait les plus grands gains de productivité. Cela est dû au fait que l'industrie manufacturière permet une division très poussée du travail et offre des possibilités quasi illimitées de progrès technique. En outre, l'élasticité-revenu et l'élasticité-prix de la demande de produits manufacturés sont en général supérieures à celles des autres produits.

Pour ce qui est du deuxième argument en faveur de politiques industrielles, les complémentarités entre l'investissement, la production et la consommation sont aussi généralement considérées comme plus grandes dans l'industrie manufacturière que dans les autres secteurs, car les activités manufacturières ont des effets d'entraînement en amont et en aval plus forts. L'investissement et les bénéfices d'une entreprise manufacturière dépendent non seulement de sa propre production et de ses facteurs, mais aussi de la production et de la consommation de facteurs des autres entreprises qui lui fournissent des intrants intermédiaires ou qui emploient ses produits comme intrants pour leur propre production.

L'augmentation de l'investissement peut entraîner des gains de productivité substantiels.

Cette forme d'indépendance entre entreprises, qui accroît les bénéfices de chacune, est ce qu'on appelle les économies externes pécuniaires. Lorsqu'un investissement crée des économies externes pécuniaires, son effet sur l'ensemble de l'économie est supérieur à sa rentabilité privée. Par conséquent, l'investissement rentable peut stagner s'il n'y a pas simultanément des investissements dans les activités d'amont et d'aval⁷. C'est pourquoi un des problèmes clefs des entrepreneurs agissant en tant qu'agents indépendants et uniquement dans leur propre intérêt est de coordonner leurs investissements de façon à tirer profit des économies externes. Comme l'a dit Scitovsky (1954: 150), les prix du marché ne donnent pas des signaux permettant de connaître les projets d'investissement actuels et les conditions de production future lorsqu'il y a des économies externes pécuniaires réciproques.

Ces deux arguments en faveur des politiques industrielles ont généralement été interprétés comme une justification de la protection temporaire. En revanche, le troisième argument en ce sens souligne que la protection de l'industrie manufacturière en soi n'incite pas particulièrement un entrepreneur à investir dans l'innovation et à créer de nouvelles capacités de production ayant un niveau de productivité compétitif à l'échelle internationale⁸. Après Meade (1955) et Baldwin (1969), Rodrik (2004) soutient que l'incertitude de la rentabilité des investissements associée à la fabrication de produits ou à l'adoption de modes de production qui sont nouveaux pour l'économie du pays, ainsi que celle de la rapidité de l'entrée d'entrepreneurs concurrents, sont des défaillances de l'information.

Ce problème d'information est dû au fait que, pour chaque investisseur qui envisage de créer des installations pour fabriquer de nouveaux produits ou d'introduire de nouveaux modes de production, le coût du démarrage est un coût fixe. Mais, en général, l'investisseur ne connaît pas la fonction de coût de ses nouvelles activités et, par conséquent, ne sait pas si elles

seront rentables ni même s'il pourra récupérer sa mise initiale, car les coûts de production d'activités modernes et non traditionnelles ne peuvent être déterminés qu'une fois fait l'investissement initial⁹. En outre, un entrepreneur qui découvre la meilleure manière de fabriquer un produit donné risque de voir arriver des imitateurs trop tôt pour qu'il puisse rentabiliser son investissement¹⁰. L'entrée d'imitateurs réduit le rendement privé de l'investisseur innovant, mais en même temps elle accroît la rentabilité sociale du fait que

les retombées de l'innovation permettent à un grand nombre d'entrepreneurs d'exploiter la nouvelle structure de coûts de l'économie. De plus, si l'entreprise échoue, c'est l'entrepreneur novateur qui devra assumer entièrement le coût de l'erreur. C'est pourquoi le fait que l'entrepreneur novateur ne connaît pas au départ la structure de coût des nouveaux produits ou de l'utilisation des nouveaux procédés de production est une défaillance de l'information. Si l'on n'y remédie pas, cette défaillance a pour effet que le volume et la composition sectorielle de l'investissement resteront suboptimaux.

Selon cet argument, la principale tâche des politiques publiques d'appui est de remédier à la défaillance de l'information pour faciliter la découverte de la structure de coûts d'une économie (Meade, 1955: 256-257; Baldwin, 1969; Rodrik, 2004). La connaissance de la structure de coûts d'une économie qui détermine l'évolution de la structure de la production est un processus de découverte (Zeira, 1997; Hausmann and Rodrik, 2003). C'est pourquoi à cet égard la politique industrielle ne doit pas être définie en fonction d'un résultat attendu (c'est-à-dire une nouvelle composition sectorielle de la production), mais en termes de processus, processus dans lequel les entreprises et l'État apprennent à déterminer les coûts et les possibilités et mènent une coordination stratégique dans le but de découvrir quels sont les principaux obstacles à la restructuration et le genre d'intervention susceptible de les éliminer (Rodrik, 2004: 3).

Un des problèmes clefs des entrepreneurs est de coordonner leurs investissements de façon à tirer profit des économies externes.

L'incertitude de la rentabilité d'un investissement dans de nouvelles activités est une défaillance de l'information.

Ce raisonnement sur le rôle des politiques publiques implique une réorientation en ce qui concerne les instruments à privilégier. Pour ce qui est de l'appui à l'investissement dans l'innovation, la protection est un instrument plutôt grossier. Comme l'ont dit Meade (1955) et Rodrik (2004), et plus succinctement Baldwin (1969: 298), ce qu'il faut, bien entendu, c'est subventionner les premiers entrants pour les aider à découvrir les meilleures techniques de production.

De ce point de vue, le développement économique, la modernisation technologique et la transformation structurelle constituent un processus cumulatif d'apparition de nouveaux secteurs plus dynamiques, accompagné de la disparition progressive des activités traditionnelles ou d'une augmentation de leur productivité. Ce processus passe par plusieurs étapes qu'on peut distinguer en fonction de l'évolution de l'importance relative des différents secteurs et activités économiques. Les données montrent que la distribution sectorielle de l'emploi évolue avec le développement économique. Dans une étude fondée sur un large échantillon de pays, Imbs et Wacziarg (2003) constatent qu'aux premières étapes du développement les pays se diversifient (c'est-à-dire que leur activité économique se répartit de manière plus équilibrée entre les différents secteurs), mais qu'à partir d'un stade de développement assez avancé, lorsque le revenu par habitant atteint environ 9 000 dollars par an, ils recommencent à se spécialiser. D'après ces auteurs, l'accroissement du niveau de productivité d'un pays par rapport à celui du reste du monde favorise la diversification, tandis que le déclin du coût des échanges internationaux (baisse du coût du transport ou des droits de douane ou augmentation des externalités positives résultant des effets d'entraînement en amont et en aval) réduit l'éventail des produits fabriqués dans le pays et favorise donc la spécialisation (Imbs and Wacziarg, 2003: 82-83). Ils soulignent en outre que la spécialisation sectorielle, qui est une évolution importante, ne concerne que les pays à revenu élevé. Durant la majeure partie de leur processus de développement, les pays ont tendance à diversifier leur économie (Imbs and Wacziarg, 2003: 64). Le développement paraît

donc être étroitement lié à la maîtrise des technologies d'un éventail de plus en plus large de produits.

Rodrik (2004) reformule en termes convaincants la nécessité de remédier aux défaillances de l'information en raison de l'importance majeure de l'investissement dans l'innovation pour la diversification et la modernisation technologique des pays en développement. Il complète ainsi les deux autres arguments exposés ci-dessus en faveur des politiques industrielles, à savoir la nécessité d'appuyer l'obtention d'économies d'échelle dynamiques et celle de remédier aux défaillances de la coordination.

Le processus cumulatif de modernisation technologique et de transformation structurelle modifie l'importance relative des différents secteurs et activités économiques.

Un argument fréquemment avancé pour critiquer les politiques industrielles est que, s'il y a des branches de production pour lesquelles un pays jouit d'un avantage comparatif potentiel, mais que les investis-

seurs privés ne se lancent pas dans les activités nécessaires faute de financement, le gouvernement doit chercher à promouvoir le développement du marché financier national plutôt que de fournir des aides à l'industrie. En d'autres termes, il faut remédier aux imperfections du marché financier pour faire évoluer l'économie vers un développement complet des marchés des facteurs et vers l'équilibre concurrentiel. Toutefois, ce raisonnement n'est valable que si l'investissement est financé par des fonds extérieurs à l'entreprise. Il a été montré qu'une grande partie des investissements qui ont assuré le succès de l'industrialisation en Asie de l'Est ont été autofinancés (*Rapport sur le commerce et le développement 1996*).

En outre, la maturation d'un marché financier prend du temps. C'est pourquoi l'argument ci-dessus a conduit à suggérer qu'il faudrait s'en remettre aux investisseurs étrangers, qui ont une expérience de la production dans d'autres pays, pour déterminer les perspectives de viabilité d'une industrie naissante. Certains auteurs (Pack and Saggi, 2006) soutiennent que la promotion de l'IED doit jouer un rôle clef dans le développement industriel et que les politiques économiques nationales doivent se limiter à créer

un environnement propice, par exemple en construisant les infrastructures nécessaires et en assurant l'éducation et la santé de la main-d'œuvre, dans le but d'attirer les investisseurs étrangers. Dans cette optique, on considère que l'IED permet non seulement d'éliminer les défaillances de l'information concernant la rentabilité d'investissements novateurs, mais en outre d'obtenir simultanément des biens d'équipement, des technologies accroissant la productivité et des méthodes de gestion optimales. En outre, cela suppose que le savoir-faire initialement transmis à une entreprise par l'IED aura des retombées sur les autres entreprises de la même branche de production.

Cet optimisme au sujet des effets de l'IED sur la croissance, le transfert de technologie et la productivité a conduit de nombreux pays à adopter un régime de l'investissement offrant des incitations financières spéciales aux entreprises étrangères. Toutefois, d'après les études empiriques, les avantages que les pays d'accueil retirent de l'IED sont très variables et dépendent beaucoup de la mise en place d'un cadre réglementaire et budgétaire approprié.

Kumar (2005: 179-186) mentionne plusieurs études récentes selon lesquelles il n'y a pas nécessairement de transmission du savoir-faire, notamment dans les pays en développement, et qu'en fait les entreprises nationales peuvent même être pénalisées par l'IED. Dans certains cas, l'IED peut avoir un effet paupérisant en évinçant l'investissement national. En outre, les intérêts d'une société transnationale peuvent diverger des objectifs de développement du pays d'accueil, puisque la stratégie de la société transnationale est de maximiser ses profits au niveau mondial. Par conséquent, ce n'est pas uniquement sur la base de considérations d'efficience qu'elle décide d'acheter ses intrants sur le marché local ou à des fournisseurs étrangers. En outre, les filiales établies dans des pays en développement achètent en général la majeure partie de leurs intrants à la société mère ou à d'autres fournisseurs associés, ce qui limite les effets d'entraînement sur l'industrie locale.

Les décideurs des pays en développement doivent avoir une vision pragmatique et stratégique de la place de l'IED dans leur programme général de développement.

Une des explications de la disparité des retombées de l'IED sur le développement est que ses effets sur l'investissement intérieur et sur la croissance dépendent en partie du mode d'entrée (CNUCED, 2000). Par exemple, si l'IED est destiné à créer de nouvelles usines, il accroît le stock de capital existant et cela peut indiquer que l'investisseur étranger a l'intention de s'établir à long terme pour produire dans le pays d'accueil. Toutefois, dans les pays les plus pauvres qui ont le plus besoin d'un financement extérieur de l'investissement, une grande partie des investissements de création se font dans les industries extractives, ce qui ne contribue guère à la diversification ni au développement d'activités manufacturières compétitives. Dans d'autres pays, l'IED a souvent pris la forme de fusions-acquisitions, si bien qu'il n'ajoute rien au stock de capital du pays d'accueil¹¹.

Au-delà de la nature des flux d'IED elle-même, les politiques nationales déterminent en partie le degré auquel l'IED contribue au transfert de technologie et a des effets d'entraînement. Des restrictions à l'entrée, sous forme d'obligations contractuelles en matière de transfert de technologie, de plafonnement des participations, d'incitations réservées à certaines branches d'activité et de prescriptions concernant l'achat d'intrants à des fournisseurs locaux peuvent beaucoup contribuer à accroître l'impact de l'IED sur le développement. Ces mesures visent à créer des interactions positives entre l'investissement étranger et l'investissement national, de manière à accroître la productivité du pays d'accueil. Leur succès dépend souvent du pouvoir de négociation du pays d'accueil par rapport aux entreprises étrangères. Il est évident que plus son marché intérieur est grand et plus sa structure industrielle est développée, plus il pourra offrir des activités auxiliaires qui accroissent la rentabilité des activités des sociétés transnationales. Il sera donc bien placé pour exiger des concessions en termes de transfert de technologie et d'achat d'intrants à des fournisseurs locaux, en échange de l'accès à un vaste marché et à un solide réseau de fournisseurs.

Les politiques visant à créer des avantages locaux fondés sur des écarts de coût, par exemple au moyen d'un traitement fiscal favorable ou grâce à des coûts unitaires de main-d'œuvre relativement bas, risquent de perdre rapidement leur efficacité en raison de variations modiques des coûts ou de l'apparition de pays rivaux. Au contraire, les politiques d'appui conçues pour créer un réseau dense de fournisseurs d'intrants peuvent être un moyen important d'attirer ou de retenir les activités des sociétés transnationales, de développer la capacité d'offre nationale et de promouvoir la modernisation technologique. La disponibilité locale d'intrants de qualité aux prix du marché mondial offre des externalités pécuniaires aux investisseurs étrangers. Une société transnationale sera d'autant plus incitée à produire dans le pays qu'elle emploie beaucoup d'intrants intermédiaires et que l'économie qu'elle réalisera en les achetant sur place est grande. Comme cela est expliqué dans la littérature relative aux nouveaux modèles de la géographie économique (Puga and Venables, 1996, 1999), il y a un mécanisme similaire lorsque le pays d'accueil offre un grand marché pour la production des sociétés transnationales: les bénéfices de ces dernières augmenteront en raison des effets d'échelle dus à l'importance de la demande¹². Par conséquent, des politiques d'appui conçues pour créer un réseau de fournisseurs compétitifs ou de clients peuvent donner au pays d'accueil un atout clef.

La politique de l'investissement doit mobiliser non seulement l'IED mais aussi les ressources nationales. Elle doit être complétée par un cadre réglementaire et fiscal approprié pour obtenir les bienfaits escomptés en matière de développement. Si la politique industrielle mise trop sur l'IED, elle favorisera l'intégration externe au détriment de l'intégration interne, c'est-à-dire de la création d'un réseau de liens plus dense entre les producteurs de biens de consommation, d'intrants et de biens d'équipement (Wade, 2003a). Cela vaut en particulier lorsque les produits d'exportation contiennent beaucoup d'intrants importés, y compris ceux associés aux activités des sociétés transnationales, ce qui peut faire croire à tort que le processus d'industrialisation et

de modernisation technologique réussit, alors qu'en réalité la valeur ajoutée des activités implantées dans le pays est minime. C'est pourquoi les décideurs des pays en développement doivent avoir une vision pragmatique et stratégique de la place de l'IED dans leur programme général de développement, afin de promouvoir la transformation structurelle et le progrès technique.

Il importe de conjuguer la politique industrielle avec une stratégie tenant compte des interactions entre le commerce extérieur et la croissance.

b) Intégrer la promotion de l'investissement dans une stratégie industrielle plus générale

Selon les arguments ci-dessus, les pays en développement pourraient avoir intérêt à adopter, dans le cadre d'une économie de marché dominée par le secteur privé, une stratégie industrielle plus large, combinant une protection temporaire et des aides publiques pour promouvoir les capacités d'innovation des entreprises privées nationales, accroître leur taux d'investissement et accélérer leur modernisation technologique. Le quatrième argument en faveur de politiques économiques volontaristes est d'ailleurs lié à la structure de l'appui public; il souligne la nécessité de conjuguer la politique industrielle avec une stratégie tenant compte des interactions entre le commerce extérieur et la croissance.

Comme nous l'avons déjà dit, la taille du marché est un des facteurs qui déterminent les liens entre exportations et croissance. L'exportation élargit le marché de la production nationale et permet donc des économies d'échelle au niveau de l'entreprise. En outre, elle offre diverses externalités au niveau de la branche de production, notamment les économies de spécialisation et de concentration géographique. Enfin, l'exportation rapporte des devises qui permettent de financer l'importation de biens d'équipement et d'intrants nécessaires pour renforcer les capacités industrielles et accroître la compétitivité et d'acquérir les technologies indispensables pour le développement.

Toutefois, cette interaction entre commerce et croissance n'implique pas nécessairement une ouverture rapide des marchés. L'exemple des pays qui ont réussi leur industrialisation montre la nécessité de solides capacités d'exportation

(*Rapport sur le commerce et le développement 2003*), mais les régressions multipays visant à établir un lien de causalité entre la libéralisation des importations et la croissance n'ont pas donné de résultats convaincants (Rodriguez and Rodrik, 2000). Cela est dû en partie au processus de causalité cumulative (c'est-à-dire au fait que le niveau des activités passées et présentes dans une branche de production est un des facteurs qui déterminent la structure actuelle des avantages comparatifs). Comme l'ont soutenu Burgess et Venables (2004: 118), en pareille situation, une libéralisation généralisée peut en fait freiner la croissance en empêchant l'essor des industries naissantes et l'apprentissage.

S'il est difficile d'établir un lien de causalité solide entre la libéralisation commerciale et la croissance, cela est aussi dû au fait que les pays en développement qui ont su s'intégrer dans l'économie mondiale ont adopté des politiques commerciales très diverses. Certains ont opté pour une libéralisation partielle en créant des zones franches (comme la Chine et Maurice) ou en libéralisant à des rythmes différents les différents secteurs d'activité (Inde), alors que d'autres ont opté pour une libéralisation unilatérale générale et ambitieuse, comme le Chili, ou pour des réformes unilatérales complétées par de nombreux accords commerciaux régionaux et bilatéraux (Mexique). En outre, ces différentes politiques commerciales ont été associées à diverses politiques complémentaires. C'est pourquoi les études économétriques se heurtent à de graves problèmes méthodologiques de mesure, de causalité inverse et de biais des variables omises.

Il peut y avoir différentes formes d'intégration commerciale susceptibles de stimuler la croissance, mais dans la plupart des pays qui ont réussi leur industrialisation, la politique industrielle a fait partie d'une stratégie plus générale dans le cadre de laquelle la structure des importations et des exportations passe par plusieurs étapes. Au début du développement, les produits primaires constituent l'essentiel de la production et des exportations et les produits manufacturés constituent la majeure partie des importations. L'industrialisation se traduit

généralement, dans un premier temps, par une augmentation de la production et une réduction des importations de biens manufacturés, accompagnées d'une augmentation des importations de machines et équipements. Ensuite, le pays devient exportateur net de biens de consommation et réduit ses importations de biens d'équipement. Enfin, lorsque l'industrialisation est arrivée à maturité, le pays produit la plupart des biens d'équipement dont il a besoin et importe les biens de consommation courants (Kaldor, 1966; Akyüz, 2005). Cela signifie qu'un développement économique rapide dépend de la capacité de produire à des conditions compétitives des marchandises précédemment importées et que l'application d'une protection temporaire

Les catégories de produits qui peuvent être candidats à des mesures d'appui public changent au cours du processus de développement car leur teneur en compétence et en technologie augmente progressivement.

n'est pas forcément une attitude autarcique, parce que le remplacement des importations doit aller de pair avec une promotion des exportations appuyée par les pouvoirs publics.

Il y a clairement un processus d'évolution vers la production efficiente de produits à plus forte intensité de technologie et de compétence, mais ce processus ne converge pas vers un point prédéfini. Au contraire, à chaque étape du développement, il faut choisir entre un large éventail de produits et de branches de production, en fonction de la géographie, de la taille du pays, des dotations de facteurs relatives, des décisions des entrepreneurs et des politiques publiques. Les politiques commerciales employées pour stimuler ce processus complexe peuvent être qualifiées de politiques d'intégration commerciale stratégiques, c'est-à-dire une libéralisation mesurée conjuguée avec une politique industrielle volontariste et extravertie (*Rapport sur le commerce et le développement 1996*).

Le dosage des différents instruments dépend du degré de développement industriel et des exigences des différentes industries manufacturières. C'est pourquoi les catégories de produits qui peuvent être candidats à des mesures d'appui public dans un pays donné dépendront de nombreux facteurs et il est probable qu'elles ne seront pas les mêmes durant tout le processus de développement, car leur teneur en compétence et en technologie augmente progressivement. Dans

la première étape de l'industrialisation, qui s'appuie sur l'exploitation des ressources naturelles et les industries de main-d'œuvre, la structure des prix résultant de l'avantage comparatif traditionnel et de l'abondance relative de ressources naturelles et de main-d'œuvre peu coûteuse peut fortement inciter à investir. Comme ces activités ne sont en général pas très exigeantes sur le plan technologique, il est probable que le montant initial des investissements visant à découvrir leur structure de coûts dans l'économie du pays concerné sera peu élevé. En conséquence, les mesures d'appui peuvent être relativement modestes et pourront être progressivement éliminées après une brève période d'apprentissage et de pénétration sur le marché mondial.

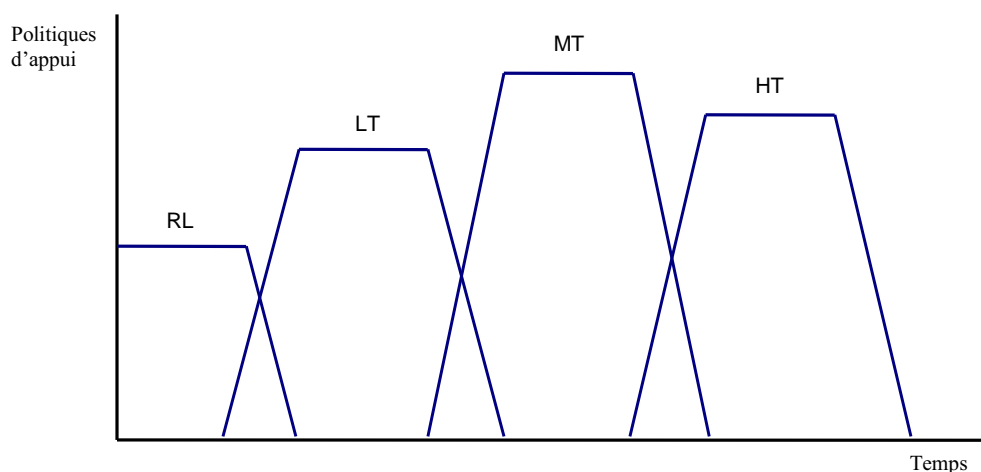
Après une période de maturation, il est probable qu'à terme ces industries de base auront du mal à soutenir la concurrence internationale en raison de la hausse des salaires, de l'apparition de nouveaux concurrents à bas coût et des limites de l'apprentissage et des gains de productivité dans les activités concernées. C'est pourquoi il faut

alors promouvoir des industries plus dynamiques et à plus forte intensité de compétence et de technologie et éliminer la protection et le soutien des industries traditionnelles. Les industries à intensité de technologie moyenne sont la construction de machines électriques, la chimie de base, la construction automobile, la production d'appareils électroniques grand public et les semi-conducteurs, activités qui ont joué un rôle essentiel dans l'industrialisation de plusieurs pays émergents. La poursuite du rattrapage industriel permettra à certains pays de produire et d'exporter des biens à forte intensité de technologie, comme les produits de l'aérospatiale et de la biotechnologie.

Tous les pays qui ont réussi leur industrialisation au XX^e siècle ont suivi ce schéma général de modernisation technologique. Toutefois, il est évident que l'ordre de succession de développement des différentes branches

Figure 5.1

REPRÉSENTATION SCHEMATIQUE DES POLITIQUES D'APPUI À DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PRODUITS MANUFACTURÉS



Source: D'après Akyüz, 2005: 22.

Note: Il s'agit d'une représentation schématique qui ne peut pas être considérée comme une indication précise du niveau relatif des mesures d'appui requises pour différentes catégories de produits dans chaque pays. Pour la répartition des produits dans les quatre catégories, voir l'annexe du chapitre III du *Rapport sur le commerce et le développement 2002*.

RL: Produits manufacturés à forte intensité de ressources naturelles et de main-d'œuvre.

LT: Produits manufacturés à faible intensité de technologie.

MT: Produits manufacturés à intensité de technologie moyenne.

HT: Produits manufacturés à forte intensité de technologie.

de production diffère selon les pays, en fonction des conditions initiales, telles que la géographie, le poids économique et l'abondance relative des facteurs, ainsi que des politiques choisies.

Sur la base de ces considérations, on peut définir une structure de politiques d'appui qui est schématisée à la figure 5.1. Ce schéma consiste à introduire un appui à une catégorie de produits lorsque les barrières technologiques à l'entrée ne sont plus insurmontables pour les producteurs nationaux. Ce soutien est supprimé lorsque les producteurs nationaux maîtrisent la technologie, que la hausse des salaires a érodé la compétitivité internationale de leurs produits et que les économies d'échelle et d'apprentissage sont épuisées. La caractéristique clef de ce schéma est donc que les politiques d'appui suivent une trajectoire non linéaire; une catégorie de produits ne devrait bénéficier d'un appui public que pendant une période limitée.

Il est difficile d'établir des critères objectifs pour déterminer le niveau des politiques d'appui; cela dépend des caractéristiques des produits et du pays. C'est pourquoi il ne faut considérer les positions et les pentes des courbes de la figure 5.1 que comme une illustration schématique d'une évolution générale. Le niveau relatif des politiques d'appui à chaque catégorie de produits dépend de la progression de la teneur en compétence et en technologie à mesure que l'on passe d'une catégorie de produits à une autre et de l'expérience cumulée de l'industrie manufacturière du pays. L'expérience déjà acquise aura permis au pays de bénéficier d'économies externes dynamiques (par la création de capacités technologiques) et de se doter d'un réseau d'industries annexes. Il est donc probable que le niveau de l'appui nécessaire pour passer d'industries à intensité de technologie moyenne à des industries à forte intensité de technologie sera moins élevé que ce qui est requis pour passer des industries traditionnelles à des industries à intensité de technologie moyenne. De plus, dans les premières étapes de l'industrialisation, qui se fondent sur des industries à forte intensité de ressources naturelles et de main-d'œuvre, il n'y a pas lieu de se protéger contre l'importation d'autres produits manufacturés¹³ puisque ces

importations seront nécessaires pour satisfaire la demande intérieure tant que le pays ne produit pas les marchandises en question. Lorsque le processus atteint l'étape des industries à intensité de technologie moyenne, les industries à forte intensité de ressources et de main-d'œuvre ne devraient plus bénéficier d'aucune aide.

D'après des études récentes, il pourrait être nécessaire de mener des politiques d'appui pour aider les industries à forte intensité de compétence et de technologie à prendre pied sur le marché mondial. Par exemple, selon Gomory et Baumol (2000: xiii), l'avantage comparatif fondé sur la

La modernisation industrielle implique une ouverture sur l'extérieur, mais elle n'est pas déterminée par les seules forces du marché.

dotations de ressources existe toujours, mais ce qui est plus important aujourd'hui ce sont des avantages qui peuvent être *acquis*. Il s'agit notamment des avantages liés au fait d'avoir une position forte dans une branche de production, ce qui permet d'acquérir des

connaissances spécialisées ou de réaliser des économies d'échelle ou de gamme. L'avantage comparatif acquis, par opposition à l'avantage comparatif naturel, joue un rôle clef dans les industries manufacturières à intensité de technologie moyenne ou forte, qui se caractérisent par des économies d'échelle ou de gamme et par des coûts de démarrage élevés. Toujours selon Gomory et Baumol (2000: 6), la plupart des technologies modernes exigent une production à très grande échelle pour être rentables. C'est pourquoi, si l'on s'en remet aux forces du marché, il est très difficile d'entrer dans une des branches de production concernées face à un concurrent solidement implanté; le processus est lent et coûteux.

Ainsi, si le processus de modernisation industrielle et d'intégration commerciale stratégique implique une ouverture sur l'extérieur, il n'est pas déterminé par les seules forces du marché. Au contraire, après les premières étapes de l'industrialisation, un appui temporaire pour promouvoir des industries à intensité de compétence et de technologie croissante aide l'économie à progresser en passant par diverses activités qui se chevauchent plus ou moins et à accroître continuellement sa productivité tout en maîtrisant la technologie d'une gamme de plus en plus large de produits. En conséquence, les

politiques publiques ont une influence majeure sur la structure du commerce extérieur, car le commerce international ne débouche pas sur un résultat optimal unique en fonction de l'avantage comparatif naturel de chaque pays. Au contraire, il y a *plusieurs résultats possibles*, qui dépendent de ce que chaque pays décide de faire et des capacités naturelles ou humaines qu'il met en valeur (Gomory and Baumol, 2000: 5, souligné dans le texte).

Le schéma de la figure 5.1 appelle deux autres observations. Premièrement, il peut s'appliquer non seulement à des branches d'activité industrielles, mais aussi à des activités spécifiques dans une branche donnée. Le progrès technique et la baisse du coût du commerce international ont favorisé un partage international de la production entraînant une délocalisation des activités en fonction de leur intensité de facteur. Cela peut permettre à un pays de commencer par les activités à forte intensité de main-d'œuvre d'une branche d'activité donnée et de procéder à une modernisation technologique progressive qui lui donnera à terme les capacités nécessaires pour se lancer dans les activités à plus forte intensité de technologie de cette branche. Deuxièmement, une des raisons pour lesquelles il faut conjuguer une protection temporaire avec des subventions temporaires est que, pour continuer de réaliser des économies d'échelle dynamiques, il faut continuer à la fois d'investir et d'apprendre. Les subventions temporaires facilitent les investissements dans l'innovation et la protection temporaire permet au processus d'apprentissage de se dérouler. Toutefois, le potentiel d'apprentissage dans une activité donnée diminue à mesure qu'on acquiert de l'expérience, si bien que l'apprentissage et l'investissement dans l'innovation sont interdépendants: les investissements innovants ouvrent de nouvelles possibilités d'apprentissage, qui ensuite permettent d'employer de manière productive une nouvelle vague d'investissements dans l'innovation et ainsi de suite (Mayer, 1996).

La préservation d'économies d'échelle dynamiques exige à la fois une succession d'investissements dans l'innovation et un processus d'apprentissage...

... et des subventions temporaires facilitent les investissements dans l'innovation, tandis que la protection temporaire permet le déroulement du processus d'apprentissage.

On se demande souvent si les gouvernements des pays en développement ont les capacités administratives et institutionnelles nécessaires pour formuler et appliquer des politiques d'appui judicieuses. Par exemple, Pack et Saggi (2006: 28) soutiennent que la politique industrielle se heurte à une forte contrainte liée à l'information: pour mettre en œuvre une politique efficace, les décideurs devraient maîtriser une énorme masse de connaissances. Il faudrait qu'ils comprennent la pertinence d'un immense éventail de questions complexes et disposent d'informations précises à leur sujet, et qu'ils puissent évaluer avec précision des différences très subtiles. Toutefois, on s'at-

tend à ce que ces mêmes gouvernements exécutent d'autres tâches complexes, telles que la libéralisation du commerce extérieur et du marché financier et la privatisation. D'ailleurs, bon nombre d'entre eux bénéficient à cet effet d'une aide pour le renforcement des capacités, comme par exemple pour la mise en œuvre des accords de l'OMC.

Ces arguments, fondés sur la difficulté de mise en œuvre, partent de l'idée que la politique industrielle recourt à des méthodes excessivement complexes et fixe des objectifs pour un large éventail de branches de production simultanément.

Il est vrai que les stratégies de remplacement des importations appliquées par certains pays d'Amérique latine et d'Asie du Sud employaient une pléthore de contingents d'exportation, de mesures de contrôle des changes et de règles relatives à la teneur en produits d'origine nationale, qui faisaient souvent double

emploi, en plus des droits de douane sur les produits industriels. Il était donc difficile de déterminer quel était le niveau de soutien que fournissait un règlement administratif, quelle institution officielle était en définitive responsable de ce soutien et dans quelle mesure chaque entreprise bénéficiait de telle ou telle disposition.

Toutefois, comme l'ont montré Amsden (1989, 2001) et Wade (1990), contrairement à la politique de remplacement des importations appliquée par une grande partie de l'Amérique latine dans les années 60 et 70, la portée des politiques et programmes d'appui sectoriel appliqués dans les pays qui ont réussi leur décollage économique après la Deuxième Guerre mondiale était plutôt limitée mais, globalement, beaucoup plus efficace. La mise en œuvre de telles politiques n'exige pas de calculs complexes et l'information requise ne va pas au-delà de celle dont ont besoin les cadres des sociétés transnationales pour prendre des décisions courantes, telles que l'estimation de l'élasticité de la demande et la technologie nécessaire pour produire telle ou telle marchandise à des conditions compétitives sur le plan international. Le plus important est qu'un des grands objectifs des mécanismes institutionnels étroitement associés à ce type de politique d'appui est de promouvoir l'échange d'informations entre le secteur privé et l'État, dans le but de cerner les principaux obstacles à la diversification et à la transformation structurelle et de déterminer la nature des mesures à prendre pour les éliminer.

Il y a un autre argument contre l'application de politiques industrielles et commerciales volontaristes, qui se fonde aussi sur la mise en œuvre, à savoir que ces politiques risquent de susciter des comportements de recherche de rentes; en d'autres termes, l'intervention de l'État cause des gaspillages qui risquent de coûter plus cher que les avantages qu'elle peut apporter, parce que les agents privés emploient leurs ressources à des activités improductives pour bénéficier des rentes qu'elle crée. Toutefois, comme dans le cas des contraintes liées à l'information, il existe des mécanismes institutionnels qui peuvent considérablement réduire ce risque.

Il est vrai que le succès d'une politique d'appui sectorielle exige un minimum de capacités administratives, mais il existe différents mécanismes institutionnels pour régler les questions de mise en œuvre et, de façon plus générale, pour créer, répartir et supprimer des rentes économiques et coordonner l'investissement en fonction des objectifs généraux de développement. Nous les examinerons au chapitre VI. Pour le moment, l'important est de reconnaître que l'accélération du développement industriel et le rattrapage technologique n'exigent pas seulement une réforme des politiques, mais

aussi un renforcement des capacités administratives et des institutions.

Pour résumer, des politiques commerciales et industrielles volontaristes peuvent être solidement justifiées par la théorie économique si l'on tient compte des anciens arguments, revenus au goût du jour, concernant les fonctions créatives des marchés, qui jouaient un rôle clef dans le débat théorique des premiers économistes du développement (Meade, 1955; et les auteurs passés en revue dans Toner, 1999, et Ros, 2000) et des contributions théoriques plus récentes relatives à la création de nouveaux domaines d'avantages comparatifs (Gomory and Baumol, 2000; Puga and Venables, 1996, 1999). Dans cette optique, des politiques commerciales et industrielles actives peuvent renforcer les mécanismes d'information et de coordination des marchés et aider les entreprises à maîtriser la technologie et à atteindre un niveau de compétitivité internationale pour une gamme de produits de plus en plus complexes. Dans la section ci-dessous, nous examinerons les principales questions concernant la manière dont la justification de ces politiques peut être traduite en mesures nationales concrètes.

2. Principes et nature des politiques conçues pour stimuler les forces dynamiques des marchés

Dans toute recommandation en matière de politique de développement, il faut tenir compte des différences considérables qui existent entre les pays en développement et de la nécessité de respecter leur spécificité. Il y a néanmoins des traits communs qui permettent de formuler des principes généraux valables pour tous ces pays, étant entendu qu'ils doivent être traduits en politiques concrètes adaptées à la situation de chaque pays.

Pour la mise en œuvre de politiques commerciales et industrielles volontaristes, on peut choisir entre un certain nombre d'options en ce qui concerne les principes généraux et la nature précise des politiques. Les principes généraux définissent les caractéristiques de la politique économique, par exemple l'équilibre entre l'initiative privée et le soutien public, ou le degré auquel une politique s'applique de façon intersectorielle ou au contraire est sectorielle ou même sous-sectorielle¹⁴. Par nature des politiques,

nous entendons les mesures précises qui donnent effet à ces principes généraux.

a) Principes généraux

Un des principes généraux concerne l'équilibre entre les initiatives privées et les aides publiques. La stratégie de remplacement des importations appliquée par l'Amérique latine dans les années 60 et 70 a parfois été décrite comme une industrialisation pilotée par l'État, par opposition à l'industrialisation fondée sur le marché, stratégie appliquée en Asie de l'Est depuis les années 60 (Banque mondiale, 1993). Toutefois, il est aujourd'hui généralement accepté que cette description est une interprétation tendancieuse des faits historiques (voir, par exemple, Banque mondiale, 2005). La principale différence entre ces deux régions est que la politique industrielle n'a pas été aussi concertée et cohérente en Amérique latine qu'en Asie de l'Est. Par exemple, Bruton (1998: 912) relève que dans le cadre des régimes de remplacement des importations, les autorités fixaient souvent les droits de douane au cas par cas, si bien qu'il y avait une multitude de taux de droit, sans qu'apparemment on ait tenu compte de leur coût ou de leur efficacité. En outre, on ne peut pas s'attendre à ce que l'impact d'une mesure de politique industrielle ou commerciale soit proportionnel à son intensité. L'intervention a été beaucoup plus intense en Amérique latine qu'en Asie de l'Est. Toutefois, alors que les politiques d'appui de l'Asie de l'Est étaient conçues et mises en œuvre dans une perspective stratégique, en Amérique latine les gouvernements ont souvent adopté des mesures non systématiques et faisant double emploi, si bien qu'il est difficile d'établir un lien clair entre les mesures et les objectifs.

Les politiques industrielles modernes donnent le rôle moteur aux entreprises privées, appuyant leurs investissements dans l'innovation et leurs efforts d'adaptation des technologies importées aux conditions locales. Cet appui est complété par une politique commerciale conçue pour que la fabrication de produits de plus en plus complexes sur le plan technologique puisse devenir compétitive à l'échelle internationale.

Un deuxième principe général est que, pour promouvoir la diversification et la modernisation technologique, il ne faut verser de subventions que pour les investissements réalisés afin de découvrir la fonction de coûts de nouveaux produits ou de nouvelles méthodes de production dans l'économie considérée¹⁵. Cela implique que les politiques de ce genre ne doivent pas être employées pour protéger des branches de production menacées surtout par des concurrents étrangers qui ont modernisé leurs méthodes. Par exemple, ce principe général ne justifie pas la protection commerciale ou d'autres mesures sélectives que de nombreux pays développés appliquent encore dans l'agriculture et dans des industries de main-d'œuvre comme celle du vêtement.

Le rôle moteur des entreprises privées doit être complété par des aides publiques visant à rendre compétitive la production de biens de plus en plus complexes sur le plan technique.

Ce principe général ne justifie pas non plus un grand nombre de politiques industrielles contemporaines axées sur la promotion de l'IED et des activités à vocation exportatrice connexes¹⁶. Rodrik (2004: 28) souligne que les politiques industrielles qui privilégient l'exportation et l'investissement

étranger ont proliféré au cours des vingt dernières années. Ces politiques très courantes sont fondées sur l'idée que l'IED facilitera l'industrialisation et le développement du pays d'accueil en lui permettant de tirer parti des méthodes de production et d'organisation et des compétences en matière d'administration et de marketing des investisseurs étrangers, ainsi qu'en l'intégrant dans leurs réseaux de commercialisation. En outre, les pays d'accueil escomptent une diffusion du savoir-faire et d'autres externalités positives. Toutefois, comme nous l'avons déjà vu, les études empiriques n'ont guère trouvé de données systématiques confirmant l'obtention d'externalités technologiques et autres au moyen de ce genre de politique. Mais ce qui est peut-être le plus important, c'est que l'afflux d'IED et la promotion de l'exportation risquent de renforcer l'avantage comparatif existant du pays d'accueil, fondé sur l'abondance relative de ressources naturelles ou de main-d'œuvre bon marché, au détriment des gains de productivité et de la transformation structurelle qui est la principale justification d'une politique commerciale et industrielle volontariste.

Le troisième principe général est que les aides publiques doivent être limitées dans le temps. Elles ne doivent être accordées que sur la base d'objectifs opérationnels clairs et réalistes, de critères objectifs et de calendriers précis. En ce qui concerne les calendriers, la grande question est de savoir comment faire en sorte que l'appui dure assez longtemps pour inciter les entrepreneurs à investir mais assez peu pour les forcer à continuer d'accroître leur productivité. L'expérience a montré que lorsque les politiques de soutien étaient appliquées sans condition et pour une durée indéterminée, elles encourageaient l'inertie et la recherche de rentes. En Asie de l'Est, pour atteindre leurs objectifs, les autorités ont défini des critères de productivité rigoureux, dont le respect était contrôlé sur la base des résultats à l'exportation¹⁷. Une expansion rapide des exportations fournit la demande indispensable pour amorcer un processus cumulatif d'investissement élevé, de bénéfices élevés, d'épargne élevée et de croissance rapide. En outre, les résultats à l'exportation constituent un indicateur clair et neutre pour évaluer les progrès accomplis par les entreprises qui bénéficient d'aides publiques. Autre avantage, les statistiques d'exportation ne peuvent pas être falsifiées et elles donnent une indication assez fiable de la compétitivité relative des producteurs nationaux. La définition de critères de performance clairement définis et quantifiables permet aussi de repérer les échecs et de supprimer l'appui aux entreprises qui n'obtiennent pas les résultats escomptés. Enfin, en imposant des critères de résultat aux investisseurs, le gouvernement se soumet lui-même à une évaluation sur la base de critères objectifs. En fait, le but des prescriptions de résultat n'est pas d'aider le gouvernement à repérer les vainqueurs, mais plutôt de lui permettre de savoir quels sont les perdants.

Le quatrième principe général est que la formulation des mesures d'aide doit se fonder sur une concertation poussée entre les ministères, les associations professionnelles et les établissements de recherche, et non sur des décisions autonomes de diverses administrations. Le but de ce pro-

cessus est d'échanger des renseignements au sujet de la conception gouvernementale de la transformation structurelle et de la stratégie de développement, de l'avis des associations professionnelles sur les possibilités commerciales et les contraintes liées à l'investissement et de l'évaluation de l'évolution technologique nationale et internationale faite par les établissements de recherche. La représentativité et le pouvoir de décision des personnes qui participent à cette concertation sont déterminants pour son succès. Il faut que les associations professionnelles soient représentatives et aient un poids économique et politique suffisant. Quant aux représentants du gouvernement, Wade (2006) souligne que la mise en œuvre des politiques d'appui doit être confiée à des organismes ayant fait preuve de leur compétence, qui doivent être étroitement contrôlés et rendre des comptes à un responsable politique du plus haut niveau, pour lequel les résultats de cette action sont vraiment importants, et que ces organismes doivent préserver la capacité de se réinventer et de se transformer parallèlement à l'évolution des conditions économiques. Nous examinerons les questions institutionnelles plus en détail au chapitre VI.

En résumé, les politiques publiques modernes conjuguent les initiatives privées et les aides publiques. Cette association doit être intégrée dans des processus qui s'appuient sur des mécanismes de contrôle et des engagements réciproques en matière d'information et de coordination. Un des grands objectifs de ces processus est l'apprentissage. Comme il y aura inévitablement des erreurs, il importe d'en limiter autant que possible le coût économique. Toutefois, en cherchant à éviter toute erreur, on risque de n'obtenir aucun résultat en termes d'investissement dans l'innovation.

b) *La nature des politiques*

Comme nous l'avons déjà dit, la manière dont ces principes généraux sont traduits en politiques spécifiques dépend des conditions de départ du pays et de son degré de développement. En outre,

Les aides publiques doivent être limitées dans le temps.

Le but n'est pas de repérer les vainqueurs mais plutôt de savoir quels sont les perdants.

ces politiques doivent être le résultat d'un processus de concertation visant à déterminer quelles sont les aides publiques susceptibles d'avoir le plus grand impact. Néanmoins, il peut être utile, à des fins d'illustration, de passer en revue un certain nombre de politiques envisageables¹⁸.

Les incitations fiscales, le crédit distribué par des établissements publics et les subventions sont des mesures qui abaissent le coût de l'investissement dans l'innovation. Elles peuvent ainsi réduire l'incertitude, pour les investisseurs éventuels, concernant la rentabilité d'investissements qui peuvent être facilement imités. Les incitations fiscales peuvent être des déductions ou des crédits d'impôt réservés à certains types d'activités innovantes ou à l'acquisition de technologies nécessaires pour l'innovation, d'origine nationale ou étrangère, intégrées ou non dans des biens d'équipement. Le crédit direct est en général accordé par des banques de développement pour financer des investissements novateurs et l'acquisition de technologie, et il peut être assorti de conditions préférentielles en ce qui concerne le taux d'intérêt et le calendrier de remboursement. Des subventions peuvent être distribuées aux entrepreneurs par mise en concurrence, le critère étant les perspectives de diversification et de modernisation technologique qu'offrent leurs projets, ainsi que les possibilités de diffusion de savoir-faire ou de création d'effet d'entraînement en amont et en aval.

Les organismes de capital-risque peuvent jouer un rôle important, car il est particulièrement difficile de financer par le crédit des investissements novateurs étant donné que la rentabilité et le marché potentiel de l'innovation ne peuvent pas être connus à l'avance. Toutefois, outre ces incertitudes et l'asymétrie de l'information concernant la rentabilité d'un projet, ainsi que le problème que peut poser le comportement opportuniste des entrepreneurs, ces organisations sont elles-mêmes souvent assujetties à des contraintes financières. Si elles sont censées éviter toute faillite, elles risquent d'être extrêmement prudentes. Dans ces conditions, des banques de développement ou d'autres organismes publics motivés par la rentabilité sociale et les externalités plus que par la rentabilité privée peuvent jouer un rôle essentiel. En particulier, lorsque les sources intérieures de financement sont très limitées, le

crédit des banques de développement peut aussi se substituer à l'IED pour le financement des investissements.

Le financement d'activités de R-D dans des établissements publics est une autre forme particulière de politique d'appui. Toutefois, le grand problème est que les ressources qu'un État peut affecter à la R-D, tout en représentant un pourcentage élevé des dépenses publiques, restent insuffisantes pour financer une infrastructure scientifique et technologique de grande ampleur et pour subventionner de manière significative la R-D. Moins les subventions sont ciblées, plus la contrainte budgétaire est forte. Une solution pourrait être de mettre en place un mécanisme de recouvrement partiel des dépenses publiques de R-D sous forme de paiement de redevances par les utilisateurs privés des résultats de la recherche publique, au prorata de leurs bénéfices. Une autre serait d'introduire un système de mise au concours pour la distribution des subventions, sur la base de critères conformes à la stratégie générale de promotion de l'innovation. Vu la forte hausse des revenus tirés de l'exportation de produits primaires dans de nombreux pays en développement, une troisième possibilité serait d'affecter une partie des bénéfices des entreprises d'État et des redevances ou des recettes fiscales à la R-D faite par des établissements de recherche ayant pour mission de produire des innovations, soit pour la diversification de la production, soit pour la mise au point de nouvelles technologies, soit pour le renforcement des capacités des fournisseurs.

On peut aussi promouvoir le développement technologique en créant des parcs scientifiques et techniques offrant des incitations (avantages fiscaux, crédits bonifiés ou autorisations de dépasser le ratio d'endettement ordinaire) pour l'établissement d'entreprises qui recherchent, acquièrent, diffusent et assimilent des technologies industrielles étrangères pour ensuite se lancer dans l'innovation. Ces incitations peuvent être complétées par l'offre de rémunérations élevées, par exemple pour encourager le retour d'émigrés qualifiés. Les gouvernements des pays en développement pourraient aussi envisager de payer ou de subventionner les redevances et de faciliter l'application de technologies en négociant pour le compte des entreprises nationales capables de les assimiler.

Outre ces instruments traditionnels, on s'intéresse depuis peu à la possibilité d'employer une stratégie de normalisation pour promouvoir le développement technologique. Dans l'économie du progrès technique, la normalisation officielle a des interactions étroites avec la protection des droits de propriété intellectuelle (ONUDI, 2005). Le calendrier et l'ampleur des activités de définition de normes techniques ont une grande influence sur la diffusion des brevets et des nouveaux produits et technologies connexes. Elle contribue ainsi à canaliser les efforts collectifs au service du progrès technique. D'un côté, la définition de normes peut être un moyen de promouvoir l'emploi d'innovations en matière de produits et de procédés qui sont protégés par des droits de propriété intellectuelle, et de favoriser ainsi certaines entreprises novatrices. C'est pourquoi une stratégie de normalisation visant à promouvoir la compatibilité peut être un moyen de stimuler la recherche-développement nationale et de favoriser l'apparition de technologies non exclusives. Une telle approche peut accroître le pouvoir de négociation avec les titulaires de brevets étrangers et, à long terme, faciliter la mise au point de technologies exclusives nationales. Cela concerne surtout les produits de haute technologie tels que, ces dernières années, ceux des technologies de l'information et des communications, où l'on a vu se succéder très rapidement de nouvelles technologies brevetées dans un environnement caractérisé par des normes multiples¹⁹.

La grande majorité des pays en développement ont un marché trop étroit et un pouvoir d'achat insuffisant pour imposer des normes techniques favorisant leurs entreprises. En effet, les entreprises étrangères qui appliquent des normes techniques internationales ont une base d'utilisateurs beaucoup plus large et peuvent réaliser des économies d'échelle et d'apprentissage. C'est pourquoi si un pays en développement adopte des normes inadéquates, il risque d'entraver le transfert de technologie. Toutefois, les normes sont souvent déterminées par les besoins du marché et les préférences des utilisateurs et pas uniquement par des exigences techniques. Si un pays en développement ou un groupe de pays en développement peut offrir un marché potentiel prometteur, il a des chances de rivaliser avec une technologie existante bénéficiant de la protection des droits de propriété intellectuelle. La Chine, grâce à son important marché intérieur, au grand

nombre de chercheurs et d'émigrés de retour qui ont acquis de l'expérience à l'étranger et à son effort de recherche dans les hautes technologies, pourrait (soit seule, soit de concert avec d'autres pays d'Asie) se trouver dans cette situation (Ernst, 2004; Linden, 2004), mais c'est un cas particulier.

Les gouvernements doivent avoir un projet clair pour l'évolution technologique de leur pays afin de pouvoir tirer parti de la détermination stratégique de normes pour promouvoir la modernisation technologique et la mise au point de technologies exclusives. Ce n'est que si des technologies prometteuses sont identifiées aux premières étapes de leur mise au point que la normalisation peut influencer sur les activités de recherche fondamentale et sur la production pilote. En outre, il faut préférer les normes fondées sur la performance des produits et non sur leur conception, afin d'éviter d'empiéter sur les brevets qui les protègent. Les gouvernements devraient aussi offrir des mécanismes d'octroi de licence à des conditions intéressantes pour inciter les entreprises novatrices à forte intensité de technologie à participer au processus de normalisation (ONUDI, 2005).

Les mesures à l'appui de l'intégration stratégique sont la libéralisation sélective au moyen d'interventions différenciées, la restitution des droits de douane et l'établissement d'un régime d'admission temporaire pour certains produits importés (biens d'équipement et intrants intermédiaires) et la création de zones franches offrant un traitement fiscal et douanier préférentiel. Un grand nombre de pays en développement ont employé de telles mesures avec succès pour promouvoir leur développement industriel, et les ont souvent complétées par un traitement sélectif des flux d'IED, au moyen de mesures telles que des restrictions à l'entrée, des plafonnements de participation, des obstacles aux acquisitions hostiles ou des prescriptions de résultat.

Les exemples ci-dessus sont conçus pour illustrer quelques-unes des options qui s'offrent aux responsables des pays en développement et ne prétendent pas à l'exhaustivité. En outre, il est probable qu'aucune d'entre elles ne peut être efficace isolément. Les décideurs devront formuler un projet de développement pour leur pays afin de les adapter à la situation locale et de les coordonner avec les autres politiques à l'appui du développement.

C. Les contraintes imposées par les accords internationaux aux politiques nationales

Contrairement aux accords monétaires et financiers multilatéraux dont nous avons parlé au chapitre IV, le système commercial multilatéral est structuré par un ensemble de règles et d'engagements négociés, contraignants et complétés par des moyens de coercition. Négociées sous l'égide du GATT/de l'OMC, ces règles sont le cadre qui régit le commerce international. Leurs principes fondamentaux sont la réciprocité et la non-discrimination, fondés sur la règle de la nation la plus favorisée (NPF) et sur l'obligation d'appliquer le traitement national (c'est-à-dire de traiter les marchandises et entreprises étrangères de la même manière que les marchandises et entreprises nationales sur le marché national). En dehors d'un certain nombre d'exceptions générales²⁰, ainsi que des exemptions réservées aux pays en développement (voir plus loin), le système commercial multilatéral est conçu pour créer l'égalité des chances en accordant les mêmes droits et en imposant les mêmes obligations à tous les membres de l'OMC.

Depuis le milieu des années 80, une libéralisation commerciale rapide et généralisée est une des conditions principales auxquelles sont subordonnés les prêts des institutions multilatérales de financement, de même que l'aide bilatérale et le désendettement accordés par les principaux pays développés. Mais l'importance de la gouvernance multilatérale dans le domaine du commerce international est le fruit des accords du Cycle d'Uruguay et de la création de l'OMC en 1995. Le Cycle d'Uruguay a débouché sur des réductions des droits de douane sur les produits industriels, négociées sur la base de demandes et d'offres et non au moyen d'une formule imposant un pourcentage de réduction donné de la moyenne des droits, ainsi que par l'application du principe «zéro pour zéro» pour certaines catégories de produits, notamment au titre de l'Accord sur les technologies de

l'information²¹. Il a en outre donné naissance à une nouvelle série d'accords concernant le commerce des marchandises, complétant l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui a été intégré dans l'OMC, ainsi que des accords additionnels visant des activités liées au commerce. Ces accords sont les suivants: Accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), Accord général sur le commerce des services (AGCS), Accord sur les mesures concernant l'investissement et liées au commerce (MIC) et Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC). En outre, il a mis en place un mécanisme unique et contraignant de règlement des différends. L'adoption des accords a fait l'objet d'un engagement unique, c'est-à-dire que les membres devaient accepter l'intégralité des résultats du Cycle. Cela a entraîné une expansion du champ d'application du régime commercial multilatéral telle que des aspects clefs de la réglementation nationale qui influent sur le fonctionnement de l'économie sont aujourd'hui assujettis à des disciplines multilatérales.

Les règles et engagements du régime commercial international réduisent *de jure* la marge de manœuvre nationale en matière de politiques de développement.

Les pays en développement bénéficient de diverses dérogations. Dans le cadre des négociations, ils sont autorisés à accorder une réciprocité qui ne soit pas totale au titre de l'article XXVIII *bis* du GATT adopté en 1958. En outre, la clause d'habilitation, adoptée en 1979 et généralement appelée clause de traitement spécial et différencié, leur permet de bénéficier de conditions d'accès aux marchés plus favorables que le traitement NPF. Toutefois, le Cycle d'Uruguay a amené à reconsidérer le traitement spécial et différencié. Auparavant, la communauté internationale considérait qu'il fallait déroger aux principes du traitement NPF et de la réciprocité pour que les pays développés puissent donner aux

pays en développement accès à leur marché sans exiger une ouverture réciproque, afin de rétablir un certain équilibre. En outre, ces dérogations donnaient aux pays en développement certaines possibilités d'appliquer leur propre politique de développement sans enfreindre les règles. Depuis le Cycle d'Uruguay, le traitement spécial et différencié se résume essentiellement à l'octroi aux pays en développement et en particulier aux moins avancés d'entre eux de délais de transition plus longs pour la mise en œuvre de l'ensemble des règles et engagements découlant de l'OMC.

Depuis le début des années 90 en particulier, de nombreux pays en développement ont de plus en plus complété les négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'OMC par des accords régionaux ou bilatéraux, y compris avec des pays ou régions développés, notamment les États-Unis et l'UE. Les accords régionaux ou bilatéraux avec de grands pays développés offrent des avantages importants, car ils donnent en général un meilleur accès aux marchés que les accords multilatéraux et, souvent, cet accès s'applique à un éventail plus large de produits que les régimes préférentiels traditionnels comme le Système généralisé de préférence (SGP). En outre, on s'attend généralement à ce qu'ils stimulent l'IED. Toutefois, l'intégration accrue que cela implique renforce souvent les disciplines et donc les contraintes légales qui limitent la marge de manœuvre des pays en développement en matière de réglementation et de politique de développement, notamment pour ce qui est de l'IED et des droits de propriété intellectuelle.

La conjugaison de ces règles et engagements et des exceptions et exemptions associées constituent une structure juridique complexe qui permet des interprétations et pratiques divergentes. Dans la présente section, nous examinerons la crainte souvent formulée que, comme les règles et engagements du régime commercial international limitent la marge de manœuvre des pays en développement en matière de politique nationale de développement, ils limitent aussi la possibilité pour les gouvernements de prendre des mesures visant à promouvoir les gains de productivité et le

progrès technique. Plus précisément, on craint que ces règles et engagements empêchent les pays en développement d'employer justement les instruments qui ont joué un rôle clef dans l'essor des pays émergents ou aujourd'hui parvenus à maturité. Dans la mesure où c'est le cas, ils limitent les moyens que les gouvernements peuvent employer pour atteindre leurs objectifs de développement. Certains observateurs pensent en outre que ces règles et engagements qui, en termes *juridiques*, sont également contraignants pour toutes les parties, pourraient, en termes *économiques*, être plus contraignants pour les pays en développement que pour les pays développés en raison de leurs caractéristiques structurelles et de leur niveau de développement industriel. L'analyse de la présente section est axée sur les règles et engagements associés à l'Accord sur les MIC, à l'Accord SMC et à l'Accord sur les ADPIC, ainsi qu'aux réglementations tarifaires.

1. L'Accord sur les mesures concernant l'investissement et liées au commerce (MIC)

Un des domaines importants que le Cycle d'Uruguay a assujettis à une discipline multilatérale est celui des mesures concernant l'investissement qu'ont employées de nombreux pays en développement et certains pays développés dans le cadre d'une stratégie plus générale de promotion d'industries nationales et de transfert de technologie. L'Accord sur les MIC a pour but de préciser les relations entre la politique d'investissement d'un pays et les règles fondamentales du système commercial multilatéral en définissant quelles sont les mesures jugées incompatibles avec le principe du traitement national et en interdisant l'application de restrictions quantitatives qui subordonnent les importations aux résultats à l'exportation (restrictions commerciales ou restrictions de change) ou encore les restrictions à l'exportation liées aux ventes sur le marché intérieur²².

L'Accord ne définit pas ce que sont les mesures concernant les investissements et liées au commerce et ne donne pas de critère objectif pour

les identifier. Son appendice donne aux gouvernements des indications pour déterminer quelles sont les mesures non conformes au moyen d'une «liste exemplative de mesures interdites». Les membres sont tenus de notifier ces mesures à l'OMC et de les éliminer à l'issue d'une période de transition²³.

L'application de prescriptions de résultat aux investisseurs étrangers est un outil très important qui a été remis en question par l'Accord sur les MIC. De nombreux gouvernements, dans des pays en développement comme dans des pays développés, ont eu recours à de telles prescriptions, dont le but est généralement de renforcer les liens entre les investisseurs étrangers et les entreprises nationales. L'une des plus couramment employées est la prescription de teneur en produits d'origine nationale, dont le but est d'accroître la valeur ajoutée dans le pays pour générer un revenu supplémentaire et créer des emplois, ainsi que d'encourager le transfert de technologie. Les autres prescriptions de résultat souvent employées concernent les résultats à l'exportation ou l'équilibrage des échanges, qui exige que les entreprises achètent autant d'intrants d'origine nationale que d'intrants importés pour fabriquer leurs produits d'exportation, de manière à intégrer leurs filiales dans le pays d'accueil dans leur réseau régional ou mondial de production. Les règles d'équilibrage des devises exigent que les investisseurs étrangers obtiennent les devises qui sont nécessaires pour leurs importations par l'exportation et non par la conversion de bénéfices réalisés sur le marché local; elles ont aussi souvent été employées.

Chang (2002), par exemple, montre que les pays aujourd'hui développés ont par le passé beaucoup employé de prescriptions de résultat pour maximiser la valeur ajoutée locale. Plusieurs d'entre eux ont continué d'employer ces prescriptions dans les premières années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale (OMC et CNUCED 2002). Les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale étaient aussi couramment employées pour renforcer l'intégration en amont et accroître la valeur ajoutée locale, en particulier dans l'industrie automobile.

Les pays développés ont de plus en plus remplacé les prescriptions de résultat explicites par des mesures de politique commerciale qui ont pour l'essentiel les mêmes objectifs, mais sont compatibles avec les règles de l'OMC (Kumar, 2005: 185). On peut mentionner comme exemple la réglementation applicable aux «usines tournevis» (qui régit l'importation de pièces et de composants des partenaires commerciaux) employée par l'UE (Safarian, 2003).

L'application de prescriptions de résultat aux investisseurs étrangers a été remise en question par l'Accord sur les MIC.

Alors que les pays développés ont beaucoup employé de prescriptions de résultat sous une forme ou une autre au début de leur industrialisation, les pays en développement n'ont commencé que récemment à y recourir pour promouvoir

leur industrialisation et leur modernisation technologique. Cela est étroitement lié à l'importance croissante des réseaux internationaux de production, dans le cadre desquels les exportations des pays en développement contiennent souvent une forte teneur en pièces et composants importés à forte intensité de technologie, alors que la valeur ajoutée locale se résume pour l'essentiel aux salaires versés pour des activités de montage simples. Dans ce cadre, ils ont employé des prescriptions de teneur en produits d'origine locale pour accroître le transfert de technologie vers leurs producteurs et promouvoir l'emploi d'intrants d'origine nationale. Les études empiriques donnent à penser que des prescriptions de résultat bien conçues, à partir d'objectifs clairs, et qui sont respectées permettent non seulement d'atteindre les objectifs, mais aussi d'apporter des externalités positives importantes au pays d'accueil (Kumar, 2005: 193). Toutefois, les pays développés ont saisi le mécanisme de règlement des différends de l'OMC d'un certain nombre de plaintes à l'égard de pays en développement, notamment dans l'industrie automobile, au motif que ces pays auraient agi de façon incompatible avec l'Accord sur les MIC²⁴.

L'Accord sur les MIC ne restreint pas l'offre d'incitations pour attirer l'IED, alors même que l'effet économique de ces incitations peut être similaire à celui de subventions et qu'elles peuvent avoir une influence aussi forte que les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale sur les flux internationaux d'invest-

tissements et de marchandises. Cela vaut en particulier pour les activités intégrées dans des réseaux internationaux de production, dans lesquels on sait que les sociétés transnationales pratiquent des politiques de restriction des échanges avec leurs filiales à l'étranger (Kumar, 2005: 194).

Les accords régionaux et bilatéraux sur l'investissement peuvent être beaucoup plus restrictifs que l'Accord sur les MIC parce qu'ils visent toutes les mesures concernant l'IED et pas seulement celles qui sont considérées comme liées au commerce. En outre, beaucoup d'entre eux autorisent non seulement les États, mais aussi les entreprises, à demander un arbitrage. Ils vont beaucoup plus loin dans l'harmonisation des règlements. Au contraire, les accords commerciaux bilatéraux et régionaux conclus par des pays en développement avec des pays développés jouent un rôle particulier dans le domaine des MIC parce qu'ils affaiblissent les engagements multilatéraux au lieu de les renforcer. Cela est dû au fait que, par le biais des règles d'origine, des prescriptions de teneur en produits d'origine nationale sont, par définition, incluses dans les accords commerciaux préférentiels conclus entre des pays en développement et des grands pays ou régions importateurs, tels que les États-Unis et l'UE. Comme les pays développés parties à de tels accords peuvent adapter les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale à leurs besoins, ces mesures n'ont pas fait l'objet de plaintes devant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. C'est pourquoi Di Caprio et Amsden (2004: 23) soutiennent que les accords commerciaux préférentiels offrent aux pays en développement membres de l'OMC un moyen de contourner cet aspect de l'Accord sur les MIC.

En outre, il ne faut pas oublier que les mesures de régulation de l'IED qui sont conformes au principe du traitement national ou n'imposent pas de restriction quantitative sont toujours compatibles avec les règles de l'OMC. Par exemple, les gouvernements peuvent imposer des prescriptions de transfert de technologie, obligeant une entreprise étrangère à faire une partie de sa recherche-développement ou certaines activités de recherche-développement dans le pays

et à transférer ou céder sous licence telle ou telle technologie à des entreprises nationales. Les autorités peuvent aussi n'accorder l'autorisation de créer une usine de montage que si l'investisseur étranger crée simultanément une usine produisant certains intrants. Enfin, elles peuvent exiger que des investisseurs nationaux détiennent une partie des fonds propres de l'entreprise ou qu'une certaine proportion du personnel technique soit recrutée dans le pays (Shadlen, 2005a: 759)²⁵. En réalité toutefois, seuls des pays ayant un certain pouvoir de négociation avec les investisseurs étrangers peuvent employer ces moyens.

2. *L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC)*

L'Accord sur les SMC est un autre des résultats du Cycle d'Uruguay qui restreint indirectement la marge de manœuvre nationale. Il définit des disciplines multilatérales régissant la distribution de subventions ainsi que l'emploi de mesures compensatoires, c'est-à-dire de mesures visant à compenser le dommage subi par une branche de production du pays importateur par l'importation de produits subventionnés dans le pays exportateur. Il vise essentiellement le secteur industriel; des règles spéciales s'appliquent à l'agriculture et l'AGCS ne contient pas de règles sur les subventions (mais les négociations actuelles de l'OMC portent notamment sur ce point).

Au sens de l'Accord SMC, une subvention est toute contribution financière versée par l'État ou par un organisme public sur le territoire d'un pays membre de l'OMC qui confère un avantage. Cet avantage peut prendre la forme d'un paiement direct, du renoncement à certains prélèvements, de garanties officielles ou de participation aux fonds propres, de fourniture de biens et de services à un prix inférieur à celui du marché ou de l'application différenciée de certaines règles à différents secteurs et activités, tels que les crédits bancaires accordés à des conditions préférentielles.

L'Accord SMC durcit sensiblement les disciplines antérieures au Cycle d'Uruguay, qui ne comportaient pas de règles détaillées concernant

L'Accord SMC limite la fonction sélective de la politique publique.

l'emploi de subventions, et laissait aux pays en développement une grande marge de manœuvre pour les employer à des fins de promotion des exportations et de remplacement des importations. Il élargit le champ d'application de la réglementation des subventions, car il est contraignant pour les membres de l'OMC²⁶ (sauf les plus pauvres d'entre eux comme nous le verrons plus loin) et s'applique également aux mesures prises par des autorités publiques infranationales, des entreprises d'État et des entités publiques ayant des fonctions qui sont normalement du ressort de l'État.

Comme l'Accord ne s'applique qu'aux subventions spécifiques, c'est-à-dire celles qui sont réservées à une entreprise, une branche de production ou un groupe d'entreprises ou de branches de production, il limite la fonction sélective de la politique publique. Les subventions non spécifiques ne sont pas visées, car on présume qu'elles ne faussent pas l'allocation des ressources nationales; il s'agit par exemple des subventions pour la création d'infrastructures physiques et sociales, ou de subventions résultant d'une faible taxation de l'énergie qui est favorable à toutes les entreprises, ainsi que des subventions affectées à des entreprises en fonction de leur taille ou de critères similaires. L'Accord interdit les subventions subordonnées à des résultats à l'exportation ou à des prescriptions de teneur en produits d'origine nationale (toutefois, cela ne s'applique pas aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1 000 dollars), tandis que les subventions spécifiques peuvent «donner lieu à une action», c'est-à-dire qu'elles peuvent être contestées par l'intermédiaire du mécanisme multilatéral de règlement des différends ou au moyen de mesures compensatoires. La distinction entre subvention spécifique et non spécifique est assez simple en termes juridiques, mais dans la pratique elle n'est pas toujours facile à faire (Anderson, 2002). Cela pourrait laisser aux pays en développement une certaine marge de manœuvre pour concevoir des subventions qui aideraient les entreprises en concurrence avec des importations ou les entreprises exportatrices sans enfreindre les disciplines de l'OMC.

Les subventions doivent être financées par le budget public, ce que les pays développés peuvent se permettre plus facilement que les pays en développement.

L'article 8 de la version initiale de l'Accord SMC définissait un certain nombre de subventions spécifiques ne pouvant pas donner lieu à une action. Entraient dans cette catégorie les subventions à la recherche ainsi que les subventions visant à atteindre des objectifs de développement régional ou de protection de l'environnement²⁷. Les subventions à la R-D autorisées incluent le financement de fonds de capital-risque et la mise à disposition du secteur privé de technologies et innovations issues de laboratoires de recherche publics. Étaient également incluses dans cette catégorie les politiques de marchés publics favorisant l'emploi de normes nationales pour certaines technologies. Enfin, pour faciliter l'évolution vers de nouveaux produits et de nouvelles technologies, les pays pouvaient subventionner certaines activités préconcurrentielles (c'est-à-dire les activités antérieures à la production de marchandises exportées ou exposées à une forte concurrence à l'importation).

Toutefois, cette disposition a été révisée en 2000 et les membres de l'OMC n'ont pas pu s'entendre pour la reconduire. Par conséquent, les subventions en question peuvent aujourd'hui donner lieu à une action.

La Déclaration de Doha a rouvert le débat avec la proposition de certains pays d'autoriser certaines subventions à l'appui du développement. Plus précisément, il est dit que «Au cours des négociations, les Membres sont instamment priés de faire preuve de modération pour ce qui est de contester ces mesures». Toutefois, la question des subventions relevant de l'article 8 semble avoir été éclipsée par d'autres aspects des négociations (OMC, 2001: 6).

D'après Aguayo Ayala et Gallagher (2005), cet appel à la modération a été respecté et les pays développés comme les pays en développement continuent d'employer de telles subventions dans le cadre d'un accord tacite de ne pas les contester en recourant au mécanisme de règlement des différends. Dans la mesure où cela est vrai, l'Accord SMC en est un bon exemple de la manière dont les règles et engagements de l'OMC, qui sont également contraignants pour tous les

membres sur le plan juridique, sont de fait plus contraignants pour les pays en développement sur le plan économique. Premièrement, les subventions doivent être financées par le budget public, ce que les pays développés peuvent se permettre plus facilement que les pays en développement. Par exemple, Aguayo Ayala et Gallagher (2005: 19) estiment qu'en 2003, l'UE-15 a affecté environ 50 milliards d'euros à des subventions relevant de l'article 8, pour l'essentiel sous forme d'aides de l'État et de paiements au titre du fonds structurel. Cela correspond à quelque 25 % du total des dépenses annuelles brutes de R-D des pays en développement (UNESCO, 2005).

Deuxièmement, ces subventions intéressent surtout les pays développés pour le renforcement des capacités dans les industries de haute technologie et pour l'innovation technologique. À cet égard, elles diffèrent des subventions subordonnées à des résultats à l'exportation ou à une teneur en produits d'origine nationale, qui ont souvent été employées par les pays émergents pour faciliter leur industrialisation et leur rattrapage technologique. Ces subventions peuvent être un outil très important pour les pays développés qui réduisent progressivement le financement de la recherche fondamentale au profit d'une approche stratégique fixant des priorités pour la recherche dans des secteurs de pointe comme les technologies de l'information et des communications, la biotechnologie et la nanotechnologie, ainsi que pour résoudre de nouveaux problèmes dans des secteurs plus traditionnels, comme la santé, la défense nationale et l'environnement. Ce sont des domaines que les décideurs des pays développés considèrent de plus en plus comme essentiels pour la croissance et la prospérité nationale (voir sect. D ci-après).

Du point de vue des pays en développement, le principal inconvénient de l'Accord SMC est probablement qu'il interdit de subordonner les subventions à des résultats à l'exportation. Ce type de condition a joué un rôle important dans les mécanismes de contrôle réciproque mis en œuvre par les pays d'Asie de l'Est, qui ont souvent été considérés comme une des clefs du succès de la politique industrielle de cette région comparée à celle de l'Amérique latine (Evans, 1995). L'Accord SMC interdit donc un outil majeur que les politiques sectorielles extraverties d'Asie de l'Est ont su employer pour s'assurer que seules les

entreprises capables de soutenir la concurrence internationale reçoivent des subventions. Il est possible d'établir d'autres critères dans le cadre d'un mécanisme de contrôle réciproque (tel que le pourcentage de personnel technologiquement qualifié, le pourcentage de nouveaux produits dans le chiffre d'affaires et l'utilisation des bénéfices non distribués). Toutefois, aucune de ces solutions de rechange ne permet de mener une politique d'incitations fondée sur les résultats garantissant la compétitivité internationale et limitant les possibilités d'abus et de recherche de rentes.

Ces asymétries de fait affaiblissent les arguments, comme celui d'Amsden (1999), soutenant que l'OMC «aboie plus qu'elle ne mord». D'après cet auteur, l'Accord SMC laisse officiellement la possibilité de subventionner la modernisation industrielle puisque les pays en développement peuvent toujours verser des subventions «illimitées» à la R-D et à la mise en valeur du capital humain. Le problème serait que les pays en développement n'ont pas su tirer parti des principales catégories de subventions ne donnant pas lieu à une action. Il est probablement vrai que les subventions sont un domaine dans lequel, en principe, la grande difficulté pour de nombreux pays en développement est de savoir exploiter la marge de manœuvre laissée par les règles multilatérales au moyen de mesures publiques novatrices. Toutefois, dans les faits, la contrainte budgétaire peut les empêcher d'employer des subventions à des fins de politique industrielle.

3. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)

L'Accord sur les ADPIC établit des normes minimales obligatoires dans le monde entier pour l'octroi et la protection de droits de propriété intellectuelle dans plusieurs domaines, notamment sur les droits d'auteur et les brevets²⁸. Il institue en outre un mécanisme de règlement des différends et d'application. Les pays sont libres de définir les modalités d'application de ses dispositions conformément à leur propre système juridique et institutionnel. Les pays en développement (sauf les PMA)²⁹ sont tenus de l'appliquer depuis 2000. En vertu de l'article 7, la protection et le respect des DPI doivent contribuer à la promotion d'innovations technologiques et au transfert et à la

diffusion des connaissances technologiques dans le but d'améliorer le bien-être socioéconomique. Ils doivent assurer un équilibre entre les droits et les obligations des parties.

De nombreux observateurs pensent que l'Accord sur les ADPIC est le plus contestable des accords du Cycle d'Uruguay, car il risque de restreindre l'accès des pays en développement à la technologie, au savoir et aux médicaments. Son importance pour le développement industriel est due au fait que l'acquisition de connaissances exclusives a été un des facteurs déterminants de l'industrialisation à toutes les époques. L'histoire de la protection des DPI montre que les pays ayant de faibles capacités technologiques ont généralement été laxistes jusqu'à ce qu'ils atteignent un niveau de développement tel que leurs entreprises aient intérêt à ce que les DPI soient protégés. Chang (2002) fait observer que bon nombre des pays aujourd'hui développés n'avaient pas de lois sur les DPI ni de normes rigoureuses de protection des DPI durant leur processus de rattrapage économique.

Avant qu'ils n'appliquent les accords sur les ADPIC, les pays en développement avaient en général un régime des brevets comportant des dispositions qui restreignaient les droits privés des titulaires de brevet (pour l'essentiel étrangers) (Amsden, 2001). Ces dispositions visaient à faciliter l'accès des entreprises nationales à l'innovation étrangère pour promouvoir l'apprentissage et le progrès technique par l'imitation. Cela a permis à ces pays d'atteindre le seuil critique en matière de compétences technologiques nationales et de se doter d'entreprises capables de soutenir la concurrence internationale. Il y avait différents moyens d'acquérir des connaissances, mais l'un des plus importants a été l'ingénierie inverse appliquée à des produits importés. Cette pratique était facilitée par une protection relativement laxiste des DPI et en particulier des brevets.

L'Accord sur les ADPIC crée une asymétrie qui favorise les producteurs et titulaires de propriété intellectuelle protégée, qui se trouvent surtout dans les pays développés...

... au détriment de ceux qui cherchent à accéder à la propriété intellectuelle protégée, qui se trouvent pour la plupart dans les pays en développement.

L'Accord sur les ADPIC restreint rigoureusement l'ingénierie inverse et d'autres formes d'innovation par imitation, car il protège les droits privés des titulaires de brevet. Cela tend à limiter l'accès des pays en développement aux connaissances exclusives. Plus précisément, l'Accord impose aux pays en développement un certain nombre de restrictions concernant leur régime de protection des brevets. Il élargit le champ d'application de cette protection en obligeant les membres à protéger par brevet les inventions de tous les domaines de la technologie, alors qu'auparavant les pays pouvaient refuser de breveter certains types de produits ou d'inventions afin de faciliter l'ingénierie inverse; il fixe la durée de la protection par brevet à vingt ans, alors

qu'auparavant les pays pouvaient délivrer des brevets d'une durée inférieure; il réduit les exceptions, qui sont limitées à des cas très précis; et il limite l'aptitude des gouvernements à imposer des conditions aux titulaires de brevet, alors qu'auparavant un pays pouvait subordonner l'octroi d'un brevet conférant un monopole à une production locale ou à un transfert de technologie à des utilisateurs locaux, sous licence ou selon d'autres modalités (Shadlen, 2005a)³⁰.

Les restrictions introduites par l'Accord sur les ADPIC créent une asymétrie qui favorise les producteurs et titulaires de propriété intellectuelle protégée, qui se trouvent surtout dans les pays développés, au détriment de ceux qui cherchent à accéder à la propriété intellectuelle protégée, qui se trouvent pour la plupart dans les pays en développement. En outre, l'Accord exige que les pays en développement élargissent et renforcent leur régime de protection des DPI, alors qu'ils ne contribuent guère à faciliter et à promouvoir leur accès à la technologie. Ses dispositions sont précises, contraignantes et peuvent donner lieu à une action pour ce qui est de la protection des DPI; si elles ne sont pas respectées, la partie qui s'estime lésée peut saisir le mécanisme de règlement des différends de

l'OMC. Au contraire, les dispositions relatives au transfert de technologie et à la coopération technique, qui intéressent surtout les pays en développement, sont formulées en termes d'obligations de moyens et de façon assez vague, si bien qu'il est difficile de les faire respecter. Il est donc difficile de prouver qu'elles n'ont pas été appliquées et, dans la pratique, cela n'entraîne pas de sanction.

Un autre aspect de cette asymétrie qui favorise la création de connaissances brevetables au détriment de la diffusion et de l'utilisation de ces connaissances est que l'Accord implique un surcoût, sous forme de redevance, pour les pays en développement qui souhaitent acquérir des technologies utiles. Pour donner une idée de l'enjeu, rappelons qu'en 2001, 83,6 % des demandes de brevet déposées dans l'UE, au Japon et aux États-Unis émanaient de cinq pays développés (Allemagne, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni), et que 82 % des articles scientifiques publiés dans le monde étaient publiés dans la zone OCDE, dont près des deux tiers par les pays membres du G-7 (OCDE, 2005: 9 et 40). L'excédent des redevances reçues par les pays de l'OCDE au titre des transferts de technologie est passé de 9,6 milliards de dollars en 1993 à 30,4 milliards de dollars en 2003 (OCDE, 2005: 203). En outre, le transfert de technologie se fait de plus en plus au sein d'entreprises multinationales, ce qui réduit les possibilités d'acquisition de technologie par contrat et fait qu'il est de plus en plus difficile aux pays en développement d'obtenir des technologies utiles à des conditions commerciales comme le prévoit l'Accord sur les ADPIC.

Tout en reconnaissant que l'Accord sur les ADPIC entraînerait un important transfert de revenus des pays en développement vers les pays développés, certains auteurs soutiennent qu'il accroîtrait la rentabilité de la recherche, ce qui stimulerait la diffusion de connaissances dans les pays en développement, notamment par le biais de l'accroissement des flux d'IED. Toutefois, aucune donnée ne permet de l'affirmer (Correa, 2000). En outre, comme les travaux de recherche pouvant déboucher sur des brevets se font de plus en plus dans le cadre d'entreprises privées, la plupart sont

motivés par leurs perspectives de rentabilité. Comme les entreprises des pays en développement manquent en général de ressources, les domaines de recherche qui intéressent en premier lieu ces pays tendent à être négligés.

Bien que l'Accord sur les ADPIC limite sensiblement la marge de manœuvre des pays en matière de propriété intellectuelle, il leur laisse quelques possibilités de différenciation. Par exemple, les pays en développement peuvent imposer des règles rigoureuses en matière de divulgation des brevets (c'est-à-dire que la divulgation de l'invention doit être assez claire et compréhensible pour qu'une personne du métier puisse reproduire l'activité inventive) et ultérieurement accorder des brevets étroits, c'est-à-dire qui ne protègent que des variantes très

limitées et ne protègent donc pas du tout ou guère les variantes qui ne sont pas expressément revendiquées. Une autre possibilité est d'accorder facilement des brevets d'amélioration à des entreprises nationales et de protéger ces innovations «mineures» qui sont souvent des innovations marginales

appuyées sur des découvertes plus fondamentales et sont donc très importantes pour adapter les technologies importées aux conditions locales. Cela permet aux entreprises locales d'inventer «autour des brevets» sans que le gouvernement s'expose à une plainte pour atteinte aux DPI. Selon Kumar (2003), le régime des brevets appliqué par le Japon depuis la Deuxième Guerre mondiale jusque dans les années 80 permettait l'octroi de brevets étroits et a servi de modèle aux pays d'Asie qui se sont industrialisés plus tard. Autre exemple, il y a une certaine marge de manœuvre en matière de licences obligatoires qui permet à un gouvernement de s'autoriser lui-même ou d'autoriser un tiers à exploiter un brevet sans l'assentiment du titulaire. Les licences obligatoires ont joué un rôle important dans le régime des brevets de nombreux pays et elles sont accordées dans des situations très diverses (CNUCED et ICTSD, 2005). L'Accord sur les ADPIC laisse aux pays une latitude importante à cet égard, puisqu'il les autorise à imposer des licences non volontaires sur des inventions brevetées à toutes fins légitimes et sans contraintes excessives (Reichman and Hasenzahl, 2003: 2).

Des accords commerciaux régionaux ou bilatéraux conclus avec des pays développés réduisent souvent la marge de manœuvre que laisse l'Accord sur les ADPIC.

Toutefois, de nombreux pays en développement ont conclu avec des pays développés des accords commerciaux régionaux ou bilatéraux qui réduisent souvent une partie de la marge de manœuvre que leur laisse l'Accord sur les ADPIC. Par exemple, les États-Unis et, dans une certaine mesure, l'UE (Shadlen, 2005b), emploient des arrangements régionaux pour introduire des normes et des pratiques allant au-delà de la protection des DPI prévue par l'Accord sur les ADPIC (USTR, 2004)³¹. Une des principales obligations imposées par bon nombre de ces accords limite la possibilité pour les gouvernements de recourir à la licence obligatoire en tant qu'instrument de politique publique (voir, par exemple, Maskus, 1997). En général, ils n'autorisent pas les gouvernements des pays en développement à délivrer des licences obligatoires sauf en cas d'état d'urgence déclaré et, même ainsi, ils exigent des négociations préalables plus poussées avec le titulaire du brevet; en outre, au cas où une licence obligatoire serait accordée, ils réduisent sensiblement les droits des preneurs de licence (Shadlen, 2005a)³².

L'harmonisation internationale des règles de fond et d'application concernant la propriété intellectuelle a été poussée plus loin dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), et notamment des négociations en cours sur le projet de traité sur le droit matériel des brevets. Les débats relatifs au programme de travail menés à cet effet n'ont pas encore débouché sur un accord relatif à l'opportunité d'inclure des aspects tels que l'état de la technique, le délai de grâce, la nouveauté et le caractère inventif, comme le voudraient les pays développés. Les pays en développement craignent que l'adoption de cette proposition débouche sur une harmonisation plus poussée des lois nationales dans des domaines du droit des brevets qui, jusqu'à présent, ont été laissées à la discrétion des autorités de chaque pays. Cela risquerait de réduire encore leur marge de manœuvre quant à la rigueur des prescriptions de divulgation et des normes d'octroi de brevets, puisqu'ils n'auraient plus la possibilité de déterminer eux-mêmes ce qu'il faut considérer comme invention et comment doivent être établies les conditions de brevetabilité (voir, par exemple, Correa, 2005).

4. Les droits de douane sur les produits industriels

L'emploi de droits de douane sur les produits industriels n'est pas, à bien des égards, le meilleur moyen de promouvoir la diversification et la modernisation technologique. Le marché intérieur de nombreux pays en développement est trop étroit pour permettre une échelle de production compétitive au niveau international. Par conséquent, les droits de douane pourraient protéger des industries naissantes qui ne parviendront jamais à produire à des prix et à un niveau de qualité compétitifs sur le marché mondial. Il faut qu'une partie de la production industrielle soit exportée pour permettre de réaliser des économies d'échelle et la protection risque de réduire l'incitation à exporter. De plus, comme nous l'avons déjà dit, la protection se prête à de nombreux abus, sans contribuer en rien à accroître la productivité: une fois qu'elle a été accordée, les entreprises protégées feront tout leur possible pour la préserver. C'est pourquoi il faut manier les droits de douane sur les produits industriels avec la plus grande prudence.

En dépit de leurs nombreux inconvénients, les décideurs des pays en développement pourraient hésiter à renoncer aux droits de douane sur les produits industriels, principalement pour trois raisons. Premièrement, ces droits sont encore une source importante de recettes budgétaires pour de nombreux pays en développement. D'après Kowalski (2005), s'ils étaient entièrement supprimés, de nombreux pays pauvres perdraient en moyenne quelque 18 % (et, dans certains cas, plus de 50 %) de leurs recettes fiscales (voir aussi Laird, Vanzetti and Fernández de Córdoba, 2006: 7). L'importance des recettes douanières diminue généralement avec le développement économique mais, dans les pays à revenu moyen-supérieur, le produit des droits de douane représentait encore en moyenne quelque 12 % du total des recettes à la fin des années 90. L'amélioration du recouvrement de l'impôt et l'élargissement de l'assiette fiscale peuvent compenser le manque à gagner résultant de la baisse des droits de douane. De nombreux pays en développement ont déjà beaucoup réduit la part des droits d'importation dans leurs recettes au cours des deux dernières décennies³³, mais les pays pauvres en particulier n'ont pas réussi à compenser entièrement la perte de recettes

résultant de la libéralisation (Baunsgaard et Keen, 2005). Ils auraient donc probablement du mal à trouver des sources de recettes supplémentaires en cas de nouvelle réduction des droits de douane. La baisse des recettes publiques résultant de la réduction des droits de douane peut aggraver le déficit public ou entraîner une baisse des investissements publics. Or l'investissement public a un impact essentiel sur le développement économique, car il sert notamment à améliorer l'éducation, l'état de santé et d'autres indicateurs sociaux. En outre, il est souvent complémentaire de l'investissement privé, si bien que s'il tombe en dessous d'un certain seuil cela risque de sérieusement compromettre les perspectives de développement du pays (*Rapport sur le commerce et le développement 2003*). Mais d'un autre côté, la baisse des droits de douane pourrait entraîner une forte augmentation des importations et les droits réduits seraient donc perçus sur un volume plus important; en théorie, cela pourrait préserver le montant total des recettes douanières, mais c'est peu probable en raison des contraintes de la balance des paiements.

Deuxièmement, le versement de subventions, plutôt qu'une large protection, pourrait offrir les incitations requises pour promouvoir l'investissement dans l'innovation, comme nous l'avons déjà vu. Toutefois, l'Accord SMC a fortement restreint l'emploi de subventions dans les domaines dans lesquels autrefois les pays aujourd'hui industrialisés les ont employées activement durant leur période de rattrapage. En outre, la contrainte budgétaire limite l'emploi de subventions par les pays en développement.

Troisièmement, et c'est peut-être le plus important, l'impact économique des variations des droits de douane sur les produits industriels est souvent évalué sur la base des gains ou pertes de bien-être résultant de la réallocation des ressources existantes. De ce point de vue, une politique commerciale fondée sur des droits faibles et uniformes, entièrement consolidés,

maximisera les gains de bien-être d'un pays³⁴. Mais cette approche ne tient guère compte des incidences de la réduction et de l'harmonisation des droits de douane sur l'accumulation de capital, la modernisation technologique et les gains de productivité qui sont indispensables pour l'industrialisation et le développement.

Une politique tarifaire flexible consisterait à maintenir les droits consolidés à un niveau relativement élevé...

Il peut être utile de rappeler que les droits de douane ont été le principal instrument de protection que les pays aujourd'hui développés ont utilisé durant leur processus d'industrialisation. Comme le montre le

tableau 5.1 et l'a analysé de manière assez détaillée Bairoch (1993), entre 1820 et 1945, la moyenne des droits sur les produits industriels appliqués par les États-Unis était d'environ 40 % et elle n'est jamais tombée en dessous de 25 % sauf pour de courtes périodes. Bairoch (1993: 46) relève qu'avant d'avoir opté pour le libre-échange avec l'abolition des *Corn Laws* en 1846, le Royaume-Uni avait obtenu son avancée technologique en se protégeant longtemps par des droits de douane élevés. En outre, ce pays a activement recouru à la protection des industries naissantes, aux subventions à l'exportation, à des abattements de droit sur les intrants employés pour les produits manufacturés exportés et au contrôle de la qualité des produits d'exportation. Le tableau 5.1 montre aussi qu'au début de la période de reconstruction des pays d'Europe occidentale après la Deuxième Guerre mondiale, les droits sur les produits manufacturés étaient également assez élevés (voir aussi Chang, 2002).

Les droits de douane appliqués par les pays aujourd'hui développés lorsque leur revenu par habitant (mesuré à parité de pouvoir d'achat) était similaire à celui des pays en développement d'aujourd'hui étaient en moyenne beaucoup plus élevés (voir aussi Akyüz, 2005). Par comparaison, la politique tarifaire des pays développés actuels paraît relativement libérale. Vers la fin du XIX^e siècle, lorsque le revenu par habitant des États-Unis était du même ordre de grandeur que la

... et à moduler les droits appliqués dans telle ou telle branche de production autour d'une moyenne relativement basse.

moyenne pondérée du revenu des pays en développement (environ 3 700 dollars de 1990 à parité de pouvoir d'achat), la moyenne pondérée des droits qu'ils appliquaient aux produits manufacturés était proche de 50 %, contre 6,5 % dans les pays en développement aujourd'hui (tableaux 5.1 et 5.2). En 1950, alors que les États-Unis étaient devenus la plus grande puissance technologique mondiale et que leur revenu par habitant était plus du double de la moyenne du revenu par habitant actuel des pays en développement, la moyenne pondérée des droits qu'ils appliquaient aux produits manufacturés était encore supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui dans les pays en développement. Lorsque les États-Unis avaient le même revenu par habitant que la République de Corée aujourd'hui, la moyenne pondérée de leurs droits était encore plus élevée, (7,0 % contre 4,5 %) et, lorsqu'ils avaient le même revenu par habitant que le Brésil, la Chine ou l'Inde aujourd'hui, leurs droits étaient plusieurs fois plus élevés. Cela vaut aussi à des degrés divers pour les pays européens

mentionnés dans le tableau 5.1 (Allemagne, France et Royaume-Uni).

Ces comparaisons entre la protection tarifaire appliquée par les pays développés durant leur industrialisation et celle appliquée par les pays en développement aujourd'hui n'est pas la fin de l'histoire. Les pays développés ont aussi bénéficié à l'époque d'une protection additionnelle sous forme d'obstacles naturels au commerce, puisque le coût du transport et de l'information était beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui. Enfin, ce qui est le plus important, l'écart de productivité entre les pays développés et les pays en développement, qui est la principale justification de la protection tarifaire durant le rattrapage, est beaucoup plus grand aujourd'hui que par le passé. Par conséquent, pour avoir le même degré de protection effective, les pays en développement devraient appliquer aujourd'hui des droits plus élevés que ceux appliqués par les pays actuellement développés durant leur propre période de rattrapage (Chang, 2002: 67).

Tableau 5.1

DROITS DE DOUANE SUR LES PRODUITS MANUFACTURÉS ET REVENU PAR HABITANT DE DIFFÉRENTS PAYS DÉVELOPPÉS, 1820–1980

<i>Pays</i>	<i>1820^a</i>	<i>1875^b</i>	<i>1913</i>	<i>1950</i>	<i>1980</i>
<i>Moyenne pondérée des droits</i> (En pourcentage)					
États-Unis	35-45	40-50	44,0	14,0	7,0
Royaume-Uni	45-55	0	0,0	23,0	8,3
Allemagne	8-12 ^c	4-6	13,0	26,0	8,3
France	.. ^d	12-15	20,0	18,0	8,3
<i>Revenu par habitant</i> (En dollars internationaux de 1990)					
États-Unis	1 257	2 445	5 301	9 561	18 577
Royaume-Uni	1 707	3 191	4 921	6 907	12 928
Allemagne	1 058	1 821	3 648	3 881	14 113
France	1 230	1 876	3 485	5 270	15 103

Source: Données tarifaires Bairoch, 1993: 40; données sur le revenu Maddison, 2001: 264, 276-279.

a Taux très approximatifs. Fourchette des moyennes et non extrêmes.

b Revenu par habitant pour 1870.

c Prusse.

d En raison de nombreuses restrictions rigoureuses à l'importation de produits manufacturés, la moyenne des taux de droit n'est pas significative.

D'après Chang (2002), l'importance considérable des droits de douane dans les politiques de développement jusqu'aux années 20 était liée au caractère rudimentaire des autres instruments de politique publique. Les difficultés de recouvrement de l'impôt limitaient l'emploi de subventions. Les mesures non tarifaires telles que contingents, autolimitation des exportations et mesures antidumping n'ont été mises au point qu'après la Deuxième Guerre mondiale, après quoi elles sont devenues des instruments d'usage courant à l'appui du développement industriel. C'est pourquoi, d'une certaine manière, l'éventail limité des instruments de politique commerciale dont disposaient les pays développés jusque dans les années 20 est un peu similaire à la situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui les pays en développement dans la mesure où les règles et engagements de l'OMC restreignent l'emploi d'instruments tels que les subventions à l'exportation, les prescriptions de résultat imposées aux investisseurs étrangers et l'ingénierie inverse et l'imitation de technologies étrangères.

Comme le suggère Akyüz (2005), dans ces conditions, il faudrait que les pays en développement puissent moduler les droits perçus sur les produits industriels de manière à appliquer une politique d'appui du genre de celle schématisée à la figure 5.1 ci-dessus. En d'autres termes, les différences entre les droits perçus sur telle ou telle catégorie de produits, en fonction de leur trajectoire de modernisation technologique, pourraient être un instrument important de politique sectorielle. Cela n'implique ni l'application de droits élevés dans tous les secteurs en même temps ni une moyenne élevée des droits appliqués. Au contraire, il est probable qu'avec une telle politique tarifaire, la moyenne des droits appliqués serait moins élevée qu'avec une politique tarifaire fondée sur une analyse ligne par ligne.

Les négociations multilatérales en cours sur l'accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA) devraient réduire la flexibilité en matière de détermination des droits et des taux de consolidation.

Étant donné que les accords du Cycle d'Uruguay ont réduit la liberté d'employer d'autres instruments, l'importance relative de l'instrument tarifaire a augmenté.

Le meilleur moyen de préserver la possibilité d'appliquer une telle politique tarifaire flexible consisterait à maintenir les droits consolidés à un niveau relativement élevé (ou à ne pas consolider une grande partie des droits sur les produits industriels) et à moduler les droits appliqués dans telle ou telle branche de production autour d'une moyenne relativement basse. Cela serait possible si les obligations de réduction des droits résultant des accords internationaux ne concernaient que la moyenne des droits et non chaque ligne tarifaire³⁵, ce qui a été le cas de tous les accords commerciaux multilatéraux conclus jusqu'à présent.

Outre qu'elle facilite la diversification et la modernisation technologique, une telle approche de la politique tarifaire offre plusieurs avantages (voir aussi Akyüz, 2005: 26). Premièrement, elle ferait contrepoids aux disciplines multilatérales en donnant aux pays une certaine marge de manœuvre puisqu'elle les encouragerait à choisir le taux appliqué aux lignes tarifaires concernant les produits industriels dans le cadre de la limite globale de la moyenne pondérée des droits, plutôt que de chercher à maximiser les recettes ou à répondre à toutes sortes de demandes de groupes de pression. Deuxièmement, elle inciterait les responsables économiques à considérer la protection tarifaire de branches de production qui n'en sont qu'aux premières étapes de la modernisation technologique comme une mesure temporaire, qui devra être éliminée et remplacée par une protection d'autres branches de production plus avancées dans le rattrapage technologique jusqu'à ce qu'elles soient capables de soutenir la concurrence mondiale. Troisièmement, en conséquence, elle inciterait les décideurs à envisager le développement technologique de l'économie du pays et ses engagements multilatéraux dans une optique à plus long terme.

Plusieurs pays en développement ont conservé un régime tarifaire qui leur permet de moduler les droits appliqués aux produits manufacturés. Le tableau 5.2 montre que pour l'ensemble des pays en développement ainsi que pour ces pays sauf la Chine, les taux consolidés des droits sur les produits manufacturés sont nettement supérieurs aux taux appliqués³⁶, ce qui leur laisse une certaine marge pour adapter les droits afin d'aider les producteurs nationaux. En outre, de nombreux pays en développement n'ont pas consolidé toutes leurs lignes tarifaires ou ont conservé une structure de droits qui comporte des écarts importants entre différentes catégories de produits manufacturés, tant pour les taux consolidés que pour les taux appliqués, comme le montre la valeur relativement élevée du coefficient de variation, qui indique la dispersion intersectorielle. De tous les pays figurant dans le tableau, l'Inde est celui qui a conservé la plus grande marge de manœuvre, car son régime tarifaire combine des droits consolidés et des droits appliqués relativement élevés, une forte dispersion intersectorielle et une proportion relativement faible de droits consolidés³⁷. Cela lui laisse une grande latitude pour moduler ces droits. Au contraire, le Chili a des droits relativement modiques, très peu de dispersion intersectorielle et une consolidation intégrale. La Chine et le Mexique ont eux aussi un profil tarifaire qui ne laisse guère de marge de manœuvre. Les autres pays du tableau sont dans une situation intermédiaire, soit parce qu'ils ont conservé des droits relativement élevés mais avec une faible dispersion intersectorielle et une consolidation quasi totale (Argentine, Brésil et Égypte), soit parce qu'ils ont des droits relativement bas mais une dispersion intersectorielle moyenne et une consolidation partielle (République de Corée).

Les négociations multilatérales en cours sur l'accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA) devraient réduire cette souplesse en matière de détermination des droits et des taux de consolidation que les pays en développement ont préservé jusqu'à présent. Le cadre adopté pour les modalités de réduction des droits sur les produits industriels, qui est décrit dans l'annexe B du «Document de juillet» (OMC, 2004), prévoit une réduction sur la base d'une formule suisse non linéaire et une augmentation de la proportion de droits consolidés. À l'époque de la rédaction du présent rapport (juin 2006), les modalités intégrales n'étaient pas encore arrêtées, mais l'objectif global de l'approche adoptée est de consolider et de réduire tous les droits sur les produits industriels en vue de les harmoniser, tant entre pays qu'entre lignes tarifaires.

Pour résumer, il faut que la politique tarifaire d'un pays en développement soit intégrée dans une stratégie d'industrialisation à long terme. La libéralisation du commerce extérieur doit se faire de manière sélective, en fonction des capacités de modernisation technologique du pays. En outre, la protection temporaire doit être complétée par des mesures de promotion des exportations associées à des objectifs quantitatifs faciles à contrôler et permettant à l'État de supprimer les subventions versées aux entreprises qui n'atteignent pas les objectifs de modernisation technologique. Comme les droits de douane ont de nombreux inconvénients, il faut les appliquer avec beaucoup de prudence. Toutefois, étant donné que les accords du Cycle d'Uruguay ont réduit la marge de manœuvre des pays en développement en ce qui concerne l'emploi d'autres instruments à l'appui de la diversification et de la modernisation technologique, l'importance relative de l'instrument tarifaire a augmenté.

Tableau 5.2

**DROITS DE DOUANE SUR LES PRODUITS MANUFACTURÉS ET REVENU
PAR HABITANT DE DIFFÉRENTS PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET DE
L'ENSEMBLE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1985-2005**

Pays	Année	Droits appliqués			Droits consolidés			Pourcentage de lignes consolidées (%)	<i>Pour mémoire:</i> Revenu par habitant ^f
		Moyenne simple	Coefficient de variation	Moyenne pondérée	Moyenne simple	Coefficient de variation	Moyenne pondérée		
		(%)		(%)	(%)		(%)		
Argentine	1985	28,3	..	26,2	..	..	..	..	10 008
	1990 ^b	14,8	0,5	13,6	31,7	0,2	32,5	100,0	10 755
	1995	13,1	0,6	9,0	31,6	0,2	32,0	100,0	11 254
	2000	15,3	0,5	11,2	31,6	0,2	32,2	100,0	12 174
	2005	10,9	0,7	9,4	31,6	0,2	32,7	100,0	12 222 ^c
Brésil	1985	60,7	..	53,5	..	..	..	..	6 640
	1990	34,4	0,5	28,1	30,7	0,2	28,7	100,0	6 497
	1995	13,7	0,6	12,7	30,7	0,2	30,0	100,0	6 940
	2000	17,0	0,4	14,8	30,6	0,3	29,6	100,0	7 301
	2005	12,6	0,6	9,1	30,6	0,3	28,6	100,0	7 531 ^e
Chili	1985	19,8	..	18,5	..	..	..	..	4 969
	1990 ^b	11,0	0,1	10,9	25,0	0,0	25,0	100,0	6 764
	1995	10,7	0,2	10,6	25,0	0,0	24,9	100,0	7 999
	2000	9,0	0,0	9,0	25,0	0,0	25,0	100,0	9 115
	2005	5,0	0,5	4,4	25,0	0,0	25,0	100,0	9 993 ^c
Mexique	1985	12,1	..	11,1	..	..	..	..	7 870
	1990 ^d	14,4	0,3	13,0	35,0	0,1	34,9	100,0	7 758
	1995	12,5	0,5	7,7	35,0	0,1	34,8	100,0	7 619
	2000	18,0	0,4	14,6	35,0	0,1	65,4	100,0	9 046
	2005	8,5	1,0	2,8	35,0	0,1	35,5	100,0	9 010 ^e
Chine ^e	1985	41,9	..	33,2	..	..	..	..	1 181
	1990 ^b	40,0	0,8	35,6	9,5	0,7	8,9	100,0	1 944
	1995 ^f	21,3	0,7	18,2	9,5	0,7	7,9	100,0	2 971
	2000	15,8	0,6	13,5	9,5	0,7	6,0	100,0	3 928
	2005 ^c	9,5	0,7	5,8	9,5	0,7	5,3	100,0	5 419
Inde	1985	101,9	..	99,4	..	..	..	..	1 385
	1990	79,9	0,5	70,8	35,5	0,5	29,3	71,5	1 701
	1995 ^g	28,9	0,3	21,1	35,4	0,5	31,2	71,3	2 154
	2000 ^h	30,7	0,3	28,3	35,4	0,5	30,0	71,3	2 480
	2005	17,7	0,4	12,6	35,5	0,5	28,0	71,5	2 885 ^e

Tableau 5.2 (suite)

**DROITS DE DOUANE SUR LES PRODUITS MANUFACTURÉS ET REVENU
PAR HABITANT DE DIFFÉRENTS PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET DE
L'ENSEMBLE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1985-2005**

Pays	Année	Droits appliqués			Droits consolidés			Pourcentage de lignes consolidées (%)	Pour mémoire: Revenu par habitant ^f
		Moyenne simple	Coefficient de variation	Moyenne pondérée	Moyenne simple	Coefficient de variation	Moyenne pondérée		
		(%)		(%)	(%)		(%)		
République de Corée	1985	23,4	..	22,5	..	..	..	..	6 649
	1990	12,8	0,2	11,4	11,0	2,1	7,3	95,4	9 792
	1995	7,8	0,2	7,3	11,2	2,2	7,2	95,4	13 597
	2000 ⁱ	8,0	0,3	6,2	11,3	1,8	6,1	94,8	15 143
	2005 ^e	7,2	2,1	4,5	11,3	1,7	6,4	94,8	18 840
Égypte	1985	37,5	..	30,8	..	..	..	..	2 845
	1990	..	..	..	..	..	..	..	2 896
	1995	24,0	0,9	22,2	28,5	0,7	26,4	99,3	3 025
	2000 ^j	19,2	0,7	17,5	28,5	0,7	25,1	99,3	3 326
	2005 ^k	19,0	0,9	16,9	28,4	0,7	24,9	99,2	3 729
Pour mémoire:									
Ensemble des pays en développement									
	1985	..	..	..	..	..	..	..	2 946
	1990	26,1	0,9	20,5	26,7	0,7	17,7	68,6	2 875
	1995	14,8	0,9	9,5	32,6	0,5	19,8	73,2	3 225
	2000	14,0	0,8	11,3	36,5	0,5	19,1	70,7	3 612
	2005 ^e	10,5	1,1	6,5	30,2	0,5	15,6	67,9	3 915

Source: Données tarifaires pour 1985, CNUCED 1994. Toutes les autres données tarifaires proviennent de la base de données TRAINS de la CNUCED. Données sur les revenus, Banque mondiale, base de données *World Development Indicators (WDI)*.

Note: Chiffres calculés sur la base des données relatives aux produits manufacturés, ne tenant donc pas compte des droits appliqués à certains autres produits, comme ceux des industries extractives, qui sont considérés comme produits industriels dans le cadre des négociations sur l'AMNA. Les chiffres relatifs aux pays en développement ne sont qu'indicatifs en raison des lacunes des données pour certains pays et certaines années.

a À parité de pouvoir d'achat (dollars internationaux constants de 2000). Les données relatives à l'ensemble des pays en développement sont des médianes.

b 1992.

c 2004.

d 1991.

e Les données relatives aux droits appliqués sont fondées sur une liste plus récente, qui contient un plus grand nombre de lignes tarifaires que la liste employée pour les droits consolidés. Ainsi, avant l'accession de la Chine à l'OMC en 2001, les droits appliqués peuvent être supérieurs aux droits consolidés même lorsque 100 % des lignes sont consolidées.

f 1996.

g 1997.

h 2001.

i 1999.

j 1998.

k 2002.

D. Dynamisme industriel et politiques nationales: quelques exemples récents

L'objectif de la présente section est, premièrement, de décrire l'industrialisation et la modernisation technologique dans les pays développés et en développement au cours des vingt-cinq dernières années et, deuxièmement, de présenter quelques études de cas concernant les politiques commerciales et industrielles associées à ce processus. Nous chercherons à déterminer le cadre général dans lequel les pays ont mené leurs politiques commerciales et industrielles et nous examinerons si, comment et dans quelle mesure les règles et engagements commerciaux multilatéraux ont limité l'autonomie des pays concernés en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques.

1. Le dynamisme industriel: quelques données récentes

Le rythme d'expansion des exportations de produits manufacturés et l'augmentation de la part du commerce mondial, notamment pour les produits de haute technologie, sont souvent employés comme indicateurs de l'industrialisation et de la modernisation technologique des pays en développement. Toutefois, comme la libéralisation du commerce international a entraîné une augmentation de la teneur des produits d'exportation en intrants importés et a stimulé la participation des pays en développement à des processus à forte intensité de main-d'œuvre et à faible valeur ajoutée dans le cadre de réseaux internationaux de production, il se peut que dans bien des cas l'augmentation des exportations de produits manufacturés n'ait pas été accompagnée d'une augmentation parallèle des revenus et de la valeur ajoutée, comme nous l'avons vu dans le *Rapport sur le commerce et le développement 2002*.

Le tableau 5.3 indique la part des pays développés et des pays en développement dans le commerce et la production mondiaux d'articles manufacturés au cours des vingt-cinq dernières années. On ne dispose de données détaillées sur la valeur ajoutée manufacturière (VAM) que jusqu'en 2003, si bien que ces chiffres ne tiennent pas compte des effets les plus récents des politiques commerciales et industrielles. Elles montrent que les résultats obtenus en matière d'exportation de produits manufacturés ne sont pas un indicateur fiable du développement industriel d'un pays. Elles permettent de faire les constats suivants:

- La part des pays en développement dans les exportations mondiales de produits manufacturés et dans la VAM mondiale a fortement augmenté entre 1980 et 2003, mais la croissance des exportations a été beaucoup plus rapide que celle de la valeur ajoutée. *A contrario*, la part des pays développés dans les exportations mondiales de produits manufacturés a baissé entre 1980 et 2003 mais leur part de la VAM mondiale a beaucoup progressé.
- Il y a eu des écarts considérables entre les régions en développement, ce qui a entraîné une concentration des activités industrielles. L'Asie du Sud et de l'Est est la région en développement la plus industrialisée; sa part dans la VAM totale a augmenté plus que celle de toute autre région, doublant depuis 1990 pour atteindre 17 % en 2003. La région dont la part dans la VAM mondiale a le plus diminué est celle de l'Amérique latine et des Caraïbes, le recul étant particulièrement prononcé dans les années 80 et au début des années 2000.

Tableau 5.3

PART DE CERTAINS PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET GROUPES RÉGIONAUX DANS LA VALEUR AJOUTÉE MANUFACTURIÈRE MONDIALE ET DANS LES EXPORTATIONS MONDIALES DE PRODUITS MANUFACTURÉS, 1980-2003

(En pourcentage)

Région/pays	Part dans la valeur ajoutée manufacturière mondiale				Part dans les exportations mondiales de produits manufacturés ^a			
	1980	1990	2000	2003	1980	1990	2000	2003
Pays développés ^b	64,5	74,1	74,9	73,3	74,1	77,9	67,3	65,4
Pays en développement	16,6	17,0	22,8	23,7	18,9	18,3	28,9	29,7
Amérique latine et Caraïbes	7,1	5,6	5,4	4,4	4,3	2,4	4,7	4,1
Argentine	0,9	0,8	0,8	0,5	0,2	0,3	0,3	0,3
Brésil	2,9	2,2	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Chili	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Mexique	1,9	1,1	2,0	1,7	0,8	0,5	2,7	2,2
Asie du Sud et de l'Est	7,4	8,7	15,2	17,2	7,6	13,6	21,7	22,7
Chine, province de Taiwan	0,6	1,1	1,3	1,1	1,3	2,3	2,7	2,3
République de Corée	0,7	1,4	2,2	2,3	1,1	2,2	3,1	3,0
ANASE-4	1,2	1,5	2,4	2,8	1,0	2,0	4,2	3,7
Indonésie	0,4	0,5	0,9	1,1	0,2	0,4	0,8	0,6
Malaisie	0,2	0,2	0,5	0,5	0,4	0,7	1,6	1,5
Philippines	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,7	0,5
Thaïlande	0,3	0,5	0,7	0,8	0,2	0,6	1,1	1,1
Chine	3,3	2,6	6,6	8,5	1,0	1,7	4,3	6,5
Inde	1,1	1,1	1,2	1,4	0,3	0,5	0,7	0,9
Afrique	0,9	0,9	0,8	0,8	5,4	2,6	1,8	2,0

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après ONUDI, *Manuel de statistiques industrielles 1996*; ONUDI, *Annuaire international de statistiques industrielles, 2006*; Banque mondiale, *World Development Indicators* en ligne; province chinoise de Taiwan, *Bulletin mensuel de statistiques* en ligne; base de données COMTRADE de l'ONU et estimations de la CNUCED.

Note: Calculs en dollars courants.

- a** Pour assurer la comparabilité des données, la définition de cette catégorie de produits reprend celle des statistiques industrielles. Elle inclut donc les produits primaires transformés en plus des produits manufacturés, tels qu'ils sont définis dans les statistiques commerciales. Pour une analyse plus détaillée de cette question, voir Wood et Mayer, 1998. Si l'on emploie la définition des produits manufacturés des statistiques commerciales (c'est-à-dire SITC 5 jusqu'à 8 moins 68), cela n'a qu'un effet négligeable sur la part de chacun des pays figurant dans le tableau. En revanche, cela entraîne plusieurs modifications notables pour des groupes de pays. La plupart de ces modifications concernent l'année 1980, durant laquelle, sur la base de la définition des statistiques commerciales, la part des pays en développement dans les exportations mondiales de produits manufacturés était de 15,5 % et celle des pays développés était de 78,1 % (sur la base de la classification des pays de l'ONUDI). Les autres divergences par rapport au tableau 3.5 du *Rapport sur le commerce et le développement 2002* concernant les données commerciales de 1980 sont dues à des réestimations, en particulier pour la Chine.
- b** Pour assurer la comparabilité des données, la définition de ce groupe est celle employée par l'ONUDI avant 2006. Par conséquent, contrairement à la définition actuelle de l'ONU, il ne comprend pas l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque.

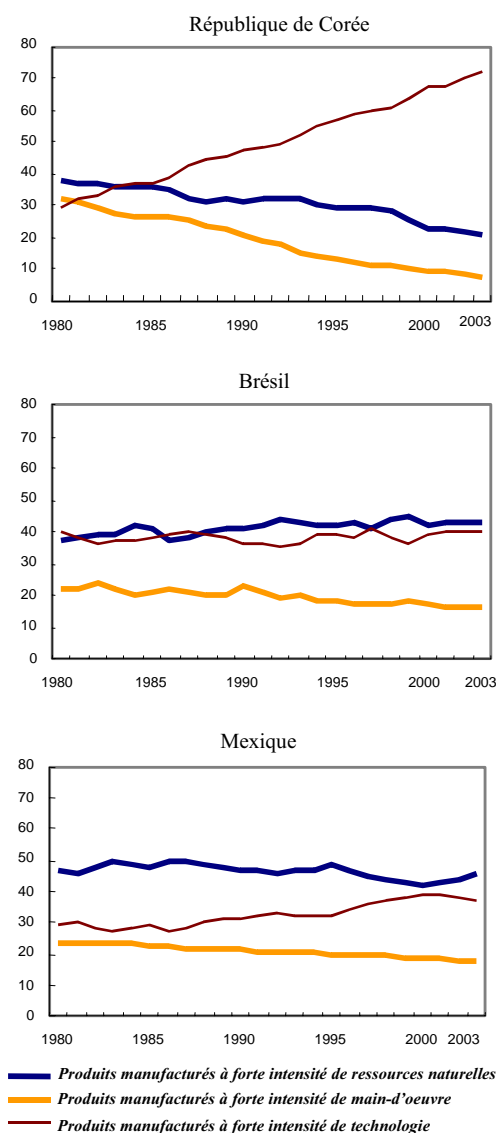
- La Chine a réussi à plus que tripler sa part dans la VAM et dans les exportations de produits manufacturés entre 1990 et 2003. À cet égard, son évolution ressemble beaucoup à celle de la République de Corée entre 1980 et 2000 qui, de même que la province chinoise de Taiwan, est souvent citée comme exemple de rattrapage économique³⁸. Cette évolution offre un contraste saisissant avec celle du Mexique, dont la part dans les exportations mondiales de produits manufacturés a plus que quintuplé durant les années 90, alors que sa part de la VAM mondiale n'a que doublé. En outre, ces deux parts ont décliné au début des années 2000. Le cas du Brésil est également intéressant, puisque sa part dans les exportations mondiales de produits manufacturés est restée à peu près inchangée au cours des vingt-cinq dernières années, tandis que sa part de la VAM mondiale a beaucoup diminué durant les années 80 et plus encore dans les années 90.

Ces divergences entre les processus d'industrialisation de différents pays en développement sont étroitement liées à la variation de la composition de leurs activités industrielles, comme le montre la figure 5.2. Cette figure ne concerne que le Brésil, le Mexique et la République de Corée, car on ne dispose pas de données détaillées pour la Chine. La République de Corée est l'exemple classique de transformation structurelle et de modernisation technologique réussies. La part des produits à forte intensité de ressources naturelles et de main-d'œuvre dans son activité industrielle totale a diminué entre 1980 et 2003, tandis que la part des produits à forte intensité de technologie n'a cessé de croître, atteignant 72 % en 2003.

Figure 5.2

PART DES PRINCIPALES CATÉGORIES DE PRODUITS DANS LA VALEUR AJOUTÉE MANUFACTURIÈRE TOTALE EN RÉPUBLIQUE DE CORÉE, AU BRÉSIL ET AU MEXIQUE, 1980-2003

(En pourcentage)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base des données de l'OCDE pour le Mexique et la République de Corée, base de données *Structural Analysis* (STAN); et pour le Brésil, CEPALC, base de données *Program for the Analysis of Industrial Dynamics* (PADI).

Note: Les parts sont calculées sur la base des valeurs en dollars de 1985. Pour le détail du classement des produits par catégorie, voir note ci-après.

Les cas du Brésil et du Mexique sont totalement différents. Au Mexique, la part des produits à forte intensité de technologie dans le total de l'activité industrielle a légèrement augmenté entre 1995 et 2000, ce qui est probablement dû au développement de l'industrie automobile après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994. Néanmoins, les produits manufacturés à forte intensité de ressources naturelles sont restés la principale activité industrielle. Au Brésil, l'importance relative des trois catégories de production industrielle n'a guère changé entre 1980 et 2003.

2. Les politiques nationales de développement industriel: quelques exemples récents

a) Amérique latine

La plupart des pays d'Amérique latine ont adopté dans les années 80 et au début des années 90 de vastes programmes de réforme économique donnant la priorité à des politiques monétaires et budgétaires plus rigoureuses, à la libéralisation, à la privatisation et à la déréglementation (voir chap. II).

Ces politiques ont été accompagnées par l'abandon des stratégies d'industrialisation introverties et, dans la plupart des cas, par le démantèlement de structures institutionnelles telles que les banques de développement qui avaient une grande importance pour ces stratégies. Toutefois, vers le milieu des années 90, un nombre croissant d'observateurs ont commencé à penser que les réformes, bien qu'elles aient réussi à rétablir la stabilité macroéconomique et financière, ne donnaient pas les résultats promis en termes de croissance et d'amélioration durable de la balance des paiements. En outre, la restructuration de l'industrie qui a accompagné la réforme économique a eu pour effet une désindustrialisation prématurée (c'est-à-dire un déclin de la part de l'industrie dans la production et l'emploi totaux, accompagné d'une expansion du secteur primaire plutôt que de

l'expansion des services qui a généralement accompagné le processus normal de désindustrialisation des pays développés). Comme nous l'avons vu dans le *Rapport sur le commerce et le développement 2003* et comme le disent aussi Cimoli *et al.* (2006), la structure de la production industrielle et du commerce extérieur résultant de ces politiques de laisser-faire évoluait vers une augmentation de la part des produits à base de ressources naturelles au détriment des secteurs offrant le plus de possibilités de gains de productivité et de modernisation technologique (c'est-à-dire l'industrie manufacturière et, en particulier, les industries de haute technologie).

Au milieu des années 90, un certain nombre de pays d'Amérique latine, notamment le Brésil, la Colombie et le Mexique, ont adopté des plans à moyen ou à long terme pour le (re-) développement de leur industrie et plusieurs autres pays ont commencé à mettre en œuvre des politiques

Au milieu des années 90, de nombreux pays d'Amérique latine ont adopté des plans à moyen ou à long terme de (re-) développement de leur industrie...

... pour permettre aux entreprises nationales de soutenir la concurrence internationale.

ayant les mêmes fins, sans toutefois adopter une stratégie aussi explicite. L'approche générale de ces plans et stratégies se caractérisait par les éléments suivants: i) préservation de l'orientation macroéconomique mettant l'accent sur la stabilité financière et la libéralisation généralisée du commerce extérieur, souvent accompagnée par une libéralisation du système financier, dans le but d'optimiser l'allocation des ressources en réponse aux signaux donnés par les prix du marché mondial; et ii) mise en œuvre de politiques microéconomiques conçues pour rendre les entreprises nationales compétitives et faciliter leur intégration dans l'économie mondiale. Ces politiques microéconomiques ont souvent été intégrées dans des stratégies nationales de promotion de la compétitivité³⁹, parfois explicitement axées sur les PME, dans le but général de promouvoir les gains de productivité et l'innovation technique dans les industries existantes. Elles ont été complétées par des incitations visant à attirer les investisseurs étrangers⁴⁰. L'IED a aussi été recherché en tant que moyen de développer la production, en

particulier la production destinée à l'exportation dans des branches d'activité nouvelles pour le pays d'accueil (Melo, 2001; Peres, 2006)⁴¹.

Le détail des mesures employées pour permettre aux entreprises nationales de soutenir la concurrence internationale diffère selon les pays de la région. En général, elles visaient à promouvoir l'exportation, l'accroissement de la production et de l'investissement et les gains de productivité et de compétitivité. Les instruments les plus souvent employés pour la promotion des exportations, en particulier de produits non traditionnels, sont les incitations financières et les crédits bonifiés. En ce qui concerne les incitations financières, la plupart des pays ont recouru plutôt à la restitution des taxes payées sur les intrants d'origine nationale ou des droits de douane payés sur les intrants importés et à la création de zones franches travaillant pour l'exportation qu'aux subventions.

Le principal objectif des politiques de crédit pour la promotion des exportations a été de donner aux entreprises accès au crédit pour financer leur fonds de roulement ou les investissements initiaux nécessaires pour entreprendre de nouvelles activités d'exportation. Ces crédits sont généralement rémunérés au taux du marché intérieur, qui est presque toujours plus élevé que celui du marché financier international. Le Programme brésilien de financement des exportations (PROEX) fait exception, car il permet aux exportateurs brésiliens de certains biens et services, ou à leurs clients étrangers, d'obtenir des crédits commerciaux aux conditions du marché international (par péréquation des intérêts)⁴². Embraer, le constructeur brésilien d'avions de transport régional, est une des entreprises qui a profité de ce mécanisme. Toutefois, en 1996-1999, le Canada, où est établie la société Bombardier, principal concurrent d'Embraer, a contesté la compatibilité du PROEX avec les règles et engagements de l'OMC. Le groupe spécial de règlement des différends de l'OMC a statué que les subventions accordées dans le cadre du

Les incitations ont été offertes à toutes les branches d'activité, mais certaines ont une orientation sectorielle...

... donnant la priorité aux industries extractives, au tourisme ou aux services.

PROEX étaient incompatibles avec la disposition de l'Accord SMC interdisant l'emploi de subventions subordonnées aux résultats à l'exportation. Le Brésil a fait appel⁴³, mais il a aussi modifié les modalités du PROEX. Ultérieurement, se prononçant sur une nouvelle plainte du Canada, le groupe spécial de l'OMC a statué, dans son rapport de juillet 2001, que le PROEX modifié relevait des exceptions prévues à l'annexe I de l'Accord SMC et n'était donc pas incompatible avec les règles et engagements de l'OMC⁴⁴. Cela montre que les règles et engagements de l'OMC peuvent limiter la marge de manœuvre des autorités nationales, mais aussi que i) l'OMC offre un mécanisme juridique transparent pour régler les différends, ce qui limite le risque de guerre commerciale, ii) même si les règles multilatérales imposent des disciplines assez strictes, les membres peuvent conserver une certaine marge de manœuvre en faisant preuve d'imagination, et iii) pour pouvoir pleinement tirer parti du régime de l'OMC, il faut avoir de solides capacités administratives et de négociation.

Les politiques de promotion de la production et de l'investissement ont aussi beaucoup employé le crédit et les incitations fiscales. En général, ces incitations ont été offertes à toutes les branches d'activité, mais certaines ont une orientation sectorielle. Contrairement à bon nombre des politiques adoptées à l'époque des stratégies d'industrialisation introverties, qui donnaient la priorité à la promotion des industries manufacturières, les incitations fiscales et les crédits préférentiels des banques de développement ont privilégié les industries extractives (industrie pétrolière, mines ou foresterie), le tourisme et divers services (allant de services d'infrastructure à l'industrie cinématographique). Dans quelques pays (Brésil et Mexique), un grand nombre de secteurs bénéficient de crédits préférentiels et d'incitations fiscales, mais la plupart ont réservé les aides à un petit nombre de branches de production (Melo, 2001: tableau 3)⁴⁵. Toutefois, le récent projet du

Mexique (décrit dans le Plan national de développement 2001-2006) d'adopter des politiques sectorielles pour stimuler l'investissement dans le but d'accroître la valeur ajoutée nationale et de renforcer les effets d'entraînement dans diverses branches de production a échoué sur la contrainte budgétaire et des retards d'exécution (Moreno-Brid, Rivas Valdivia and Santamaria, 2005: 14).

La promotion de la science et de la technique a été un aspect important des politiques visant à accroître la productivité des entreprises et leur compétitivité internationale. Comme pour la promotion des exportations et de l'accroissement de la production et de l'investissement, le crédit et les incitations fiscales ont été les principaux instruments employés pour promouvoir la modernisation technologique. Les autres instruments sont le financement par l'État de projets de R-D ou le renforcement de la coopération entre les institutions publiques de recherche et les entreprises privées. Toutefois, les ressources budgétaires mises à la disposition du développement technologique et de l'innovation semblent avoir été modiques. Par exemple, au Brésil, le financement public ne couvrait que 10 % des activités de R-D du secteur privé entre 1998 et 2000; le reste était pour l'essentiel autofinancé car, en raison du niveau très élevé des taux d'intérêt sur le marché intérieur, il n'était pas intéressant de financer ces activités par le crédit (De Negri, 2006). Un autre instrument employé à cet effet a été l'appui aux PME, qui sont souvent considérées comme des vecteurs très importants pour l'innovation. Dans les pays de la Communauté andine (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela) et d'Amérique centrale en particulier (Peres, 2006), cet appui a été ciblé sur des groupes de PME travaillant dans des activités identiques ou connexes et concentrées dans une zone géographique⁴⁶.

La plupart de ces politiques s'appliquaient à tous les secteurs économiques, mais de nombreux pays d'Amérique latine ont aussi employé des mesures sectorielles. Par exemple, ils ont employé des crédits préférentiels et des incitations

budgétaires pour attirer l'IED dans des industries à forte intensité de technologie, comme les technologies de l'information et des communications et l'industrie automobile. Toutefois, la décentralisation des politiques d'appui du développement a souvent provoqué une surenchère entre différentes régions ou municipalités qui offraient des avantages de plus en plus généreux pour attirer de nouvelles sociétés transnationales ou inciter celles qui étaient déjà installées dans le pays à relocaliser leur site de production. Au Brésil, par exemple, dans l'industrie automobile, certaines incitations représentaient jusqu'à 300 000 dollars par emploi créé, ce qui donne à penser qu'il est probable qu'elles coûtent plus que les gains résultant de la relocalisation d'usines dans ce pays (Christiansen, Oman and Charlton, 2003).

Les incitations offertes aux sociétés transnationales l'étaient dans l'espoir que celles-ci apporteraient des technologies et du savoir-faire aux producteurs nationaux et faciliteraient leur intégration dans le marché international, notamment par la participation à leurs réseaux internationaux de production (Lugones, 2006). Le Mexique est le pays d'Amérique latine qui est allé le plus loin dans ce sens. En décembre 1993 (c'est-à-dire juste avant l'entrée en vigueur de l'ALENA), il a promulgué une nouvelle loi sur l'IED qui simplifiait les formalités administratives et supprimait quasiment toutes les restrictions visant l'IED dans l'industrie manufacturière. Cette loi prévoyait aussi l'élimination progressive de toutes les prescriptions de résultat dans l'industrie automobile. Enfin, les intrants importés en vue de réexportation étaient admis en franchise de droit. Suite à ces diverses mesures, les entreprises manufacturières qui emploient des intrants importés en régime d'admission temporaire les paient environ 30 % de moins que celles qui emploient des intrants d'origine nationale (Moreno-Brid, Rivas Valdivia and Santamaria, 2005: 22). C'est probablement pour cela que, entre 1990 et 2000, la production et les effectifs des fabricants de pièces d'automobile qui jouissaient de ces avantages dans le cadre du régime de *maquiladora* ont augmenté beaucoup plus vite que

Une des grandes faiblesses des stratégies d'industrialisation appliquées par de nombreux pays d'Amérique latine est le manque de cohérence entre les mesures microéconomiques et l'environnement macroéconomique.

ceux des entreprises qui n'en bénéficiaient pas, alors même que ces dernières ont davantage accru leur productivité (Mortimore et Barron, 2005: 20). Il est peu probable que tous ces avantages aient facilité l'intégration d'entreprises mexicaines dans des réseaux internationaux de production et contribué au développement industriel du pays. En définitive, il se peut que les principaux bénéficiaires aient été les constructeurs d'automobiles des États-Unis, qui ont pu ainsi accroître leur compétitivité par rapport à leurs concurrents d'Asie sur le marché des États-Unis (Mortimore and Barron, 2005).

C'est partiellement en réaction à cela qu'au début des années 2000 le Gouvernement mexicain a cherché à transformer ces plates-formes d'exportation, qui jusqu'alors faisaient essentiellement du montage d'intrants importés pour réexportation vers les États-Unis. Il a voulu en faire des pôles industriels qui, outre le montage, produiraient des pièces et exporteraient vers d'autres grands marchés que celui des États-Unis, tels que ceux de l'UE et du Japon. À cet effet, il a beaucoup misé sur la conclusion d'accords de libre-échange, dans l'espoir que les règles d'origine associées à ces accords entraîneraient une augmentation de la teneur en produits d'origine nationale. Toutefois, d'après Mortimore et Barron (2005: 25-26), cette stratégie a échoué, ce qui est dû essentiellement au fait que très peu d'entreprises implantées au Mexique étaient capables de fournir des pièces et équipements compétitifs en termes de prix et de qualité. Cela met en lumière les difficultés qu'a eues l'industrie automobile mexicaine à établir des liens de production locaux et à moderniser sa technologie, ce qui peut être dû au traitement excessivement généreux accordé auparavant aux investisseurs étrangers. Si les autorités n'avaient pas offert autant d'avantages pour attirer l'IED, cela leur aurait peut-être donné les moyens d'accroître sensiblement l'aide au financement de la R-D et de l'innovation.

En bref, les politiques microéconomiques adoptées par les gouvernements de nombreux pays d'Amérique latine depuis le milieu des années 90 ont peut-être contribué à faciliter l'intégration internationale des entreprises nationales et à attirer davantage d'IED dans la région. Toutefois, elles ne semblent pas avoir fait notablement évoluer la structure de la production et de l'exportation vers des activités à plus forte intensité de technologie.

D'après Peres (2006), il n'est pas facile d'évaluer leur succès en ces termes car, dans de nombreux cas, elles ont été adoptées sans être accompagnées de critères quantitatifs qui auraient permis une évaluation objective de leurs effets.

Quoi qu'il en soit, une des grandes faiblesses des stratégies d'industrialisation actuellement appliquées par de nombreux pays d'Amérique latine est le manque de cohérence entre les mesures microéconomiques et l'environnement macroéconomique. Les politiques macroéconomiques menées par la plupart des pays de la région ont permis de maîtriser l'inflation et d'établir un degré raisonnable de discipline monétaire et budgétaire. Toutefois, et cela est dû en partie à la perte d'autonomie résultant de la libéralisation rapide et de l'intégration dans l'économie mondiale, la stabilisation financière s'est souvent accompagnée d'une instabilité accrue des prix essentiels, tels que les salaires réels, le taux de change, le taux d'intérêt et le prix des actifs, qui ont une forte influence sur l'allocation des ressources et les décisions d'investissement. La situation a été aggravée par le maintien de taux d'intérêt et de taux de change élevés, ce qui a entravé l'investissement et la modernisation technologique (voir *Rapport sur le commerce et le développement 2003*, chap. VI). Ainsi, le cadre macroéconomique n'a pas été propice à la création et à l'expansion des capacités de production ni aux gains de productivité et de compétitivité internationale, qui étaient les principaux objectifs des mesures microéconomiques.

En outre, la promotion des exportations au moyen de mesures s'appliquant à tous les secteurs a eu tendance à accroître la compétitivité internationale des entreprises nationales au sein d'une structure de production et d'exportation fondée sur l'avantage comparatif existant, à savoir, dans la plupart des pays de la région, l'abondance de ressources naturelles et/ou de main-d'œuvre peu qualifiée. Toutefois, ces activités peuvent rarement générer des gains de productivité et de valeur ajoutée importants. Cela a été aggravé par le fait qu'en raison de la contrainte budgétaire, bon nombre de pays d'Amérique latine n'ont pas pu allouer des ressources financières à la R-D, à l'innovation et au renforcement des capacités technologiques. Les politiques d'innovation n'ont pas été assez ciblées, si bien que, malgré un coût budgétaire

relativement élevé⁴⁷, elles n'ont pas pu apporter une contribution significative à la R-D et à l'innovation dans différents secteurs. La contrainte budgétaire a été aggravée par les avantages fiscaux généreux accordés aux investisseurs étrangers. La hausse récente du prix des produits primaires et, en conséquence, des recettes budgétaires, a donné à de nombreux gouvernements d'Amérique latine une plus grande marge de manœuvre à cet effet. En outre, les retombées technologiques et scientifiques de l'IED ont été inférieures aux attentes et insuffisantes pour accroître la productivité et moderniser la technologie des entreprises nationales au point de créer des industries manufacturières à forte valeur ajoutée capables d'exporter. Les effets décevants de l'IED sur le développement industriel sont peut-être dus en partie à la surenchère dans les incitations offertes pour attirer les investisseurs. Dans certains cas, l'échec peut aussi avoir été lié au fait que les règles et engagements découlant des accords commerciaux internationaux interdisent l'emploi de prescriptions de résultat similaires à celles qu'ont appliqués les nouveaux pays industrialisés de l'Asie de l'Est durant leur phase de rattrapage.

b) Chine

La transformation structurelle de l'économie chinoise présente un intérêt particulier pour plusieurs raisons. Premièrement, elle s'est accompagnée d'une croissance très rapide, qui a porté la Chine au rang de quatrième économie mondiale en 2005. Deuxièmement, le développement économique du pays au cours des trente dernières années a été fondé sur diverses stratégies, y compris la planification centralisée, l'industrialisation fondée sur le remplacement des importations parallèlement à une forte orientation exportatrice et la politique de la porte ouverte pour l'IED. Ces stratégies ont été employées à différentes époques, mais parfois aussi simultanément dans différents secteurs de l'économie. Troisièmement, les différentes politiques économiques volontaristes et le large éventail d'instruments qui ont orienté le développement de la Chine ont été continuellement adaptés aux modifications de la

stratégie de développement et à l'évolution de l'environnement intérieur et international. Cela a été le cas en particulier durant le processus d'accession à l'OMC et dans les années qui ont suivi. On peut donc dire que le processus de transformation économique de la Chine au cours des trente dernières années a été un processus d'expérimentation graduelle, employant des politiques hétérodoxes de manière créative et parfois novatrice.

Ce qui distingue la Chine de la plupart des autres pays en développement, c'est que son processus d'industrialisation et de transformation structurelle a fait partie d'un processus général de transition d'une économie planifiée vers une économie de marché. C'est pourquoi une grande partie des aides publiques ont pris la forme de l'adoption progressive et sélective de règlements qui ont régi le rythme et la structure de la transition. Les principaux éléments de la transition ont été la réduction du rôle des entreprises d'État et l'introduction progressive et sélective d'incitations économiques par le biais de la déréglementation des prix, des mouvements intérieurs de main-d'œuvre, du régime de commerce extérieur et de l'IED. En même temps, le Gouvernement a eu une grande influence sur l'orientation de l'investissement intérieur et étranger vers certains secteurs.

La promotion de l'investissement a pris essentiellement la forme d'importants investissements publics dans les infrastructures, de financements directs par l'État, de crédits bonifiés et d'abattements d'impôt. Faute d'un marché financier efficient, le crédit bancaire était la principale source de financement des entreprises. La croissance de l'investissement fixe s'est accélérée entre la fin des années 80 et la fin des années 90, en particulier dans les industries et secteurs cibles qui bénéficiaient de crédits préférentiels, pour l'essentiel distribués par des banques d'État. En outre, les industries manufacturières et les industries fondées sur des matières premières non agricoles jouissaient d'abattements d'impôt pouvant aller jusqu'à 80 % (Lu, 2001: 342 et 348).

En Chine, une grande partie des aides publiques ont pris la forme de l'adoption progressive et sélective de règlements qui ont régi le rythme et la structure de la transition vers l'économie de marché.

L'IED a joué un rôle central dans la transformation structurelle de l'industrie chinoise. Il a été attiré par la création, en 1980, de quatre zones économiques spéciales, où les intrants importés et les produits exportés étaient exemptés de droits et les nouvelles entreprises jouissaient de moratoires fiscaux prolongés. Depuis 1992, l'IED entrant a augmenté, les entreprises de la province chinoise de Taiwan et de Hong Kong (Chine), sous la pression croissante de la hausse des salaires dans leurs industries de main-d'œuvre, cherchant à délocaliser leur production dans des régions ou pays à bas salaire afin de préserver leur compétitivité internationale. Cela a contribué à accélérer l'évolution de la structure industrielle de la Chine au profit de l'industrie légère et au détriment de l'industrie lourde. Plus tard, dans les années 90, la multiplication des réseaux internationaux de production, dans lesquels des sociétés transnationales coordonnent des fournisseurs situés dans différents pays, a favorisé l'évolution vers des activités à plus forte intensité de capital et de technologie. Les établissements situés en Chine ont commencé à jouer un rôle majeur dans ces réseaux, particulièrement dans l'industrie électronique. Depuis 1999, en moyenne, quelque 15 % des flux d'IED à destination de la Chine ont été investis dans l'industrie électronique (MOFCOM, 2006a).

Outre les incitations fiscales, le Gouvernement a influencé la distribution sectorielle de l'IED par un processus d'autorisation préalable. Il a publié des directives et règlements indiquant expressément quels étaient les types d'IED interdits, autorisés ou encouragés. Ce dispositif offrait des incitations à l'IED dans les industries de haute technologie au moyen de nombreux avantages tels qu'abattements et/ou exemptions d'impôt, importation de biens d'équipement en franchise de droits et meilleur accès aux infrastructures et services d'utilité publique comme le gaz et l'électricité (MOFCOM, 2006a). Pour attirer des IED associés à des technologies plus avancées dans la production industrielle à vocation exportatrice, le Gouvernement a simplifié les formalités administratives et offert un ensemble d'incitations dans des zones de libre-échange et de développement des hautes technologies, notamment de fortes réductions sur le prix des terrains et de l'électricité.

La politique commerciale de la Chine fait partie intégrante de sa stratégie de développement

industriel. Elle était très sélective et comportait de nombreuses restrictions à l'importation avant l'accession de la Chine à l'OMC. Jusque-là, le commerce extérieur contribuait à la restructuration industrielle de deux manières. Premièrement, une libéralisation progressive a permis d'importer des technologies que la Chine n'aurait pas pu obtenir autrement et qui étaient indispensables pour la transformation structurelle de son industrie (voir *Rapport sur le commerce et le développement 2002*). Deuxièmement, le commerce extérieur a permis d'exporter la production excédentaire, sans quoi cette transformation structurelle, fondée sur une importante main-d'œuvre excédentaire et une augmentation rapide de l'investissement tant national qu'étranger, n'aurait pas été viable vu l'étroitesse du marché intérieur, surtout avant 1990.

Les entreprises exportatrices bénéficiaient de différents avantages en termes de prix, d'impôt et de crédit, ainsi que d'une aide pour la modernisation technologique, de façon à pouvoir accroître leurs exportations. Avec l'approfondissement de la réforme économique, et en particulier la décentralisation du commerce extérieur, qui a entraîné l'apparition d'un très grand nombre d'entreprises privées, bon nombre des mesures incitatives ont été supprimées, les obstacles non tarifaires ont été progressivement démantelés et les droits de douane ont été sensiblement baissés. Les instruments indirects, tels que des abattements fiscaux, ont commencé à jouer un rôle de plus en plus important pour stimuler les exportations des industries encouragées par le Gouvernement.

Avec le temps, la modernisation technologique est devenue un des plus grands défis du développement économique de la Chine. La teneur en intrants importés de ses exportations reste relativement élevée, notamment pour ce qui est des pièces et composants à forte intensité de technologie, puisqu'en 2005, 55 % des exportations relevaient du trafic de perfectionnement, alors que 88 % des exportations de produits de haute technologie étaient assurés par des coentreprises et 66 % par des entreprises à capitaux entièrement étrangers (MOFCOM, 2006b). Le plan quinquennal 2006-2010 considère que le progrès scientifique et technique et l'innovation doivent être le moteur de transformation structurelle et du développement économique au stade actuel de l'industrialisation

de la Chine. Jusqu'à présent, peu d'entreprises réinvestissaient une part notable de leurs bénéfices dans la R-D. Le recours à l'IED pour la modernisation technologique semble avoir affaibli l'innovation et l'application industrielle des connaissances: depuis les années 90, les entreprises à capitaux étrangers établies en Chine sont de loin celles qui ont déposé le plus de demandes de brevet, la part des entreprises à capitaux nationaux n'étant que de 20 % (Cao, 2004: 8). Cela pourrait être un frein au progrès technique de l'industrie chinoise. L'application des brevets laisse aussi à désirer: seuls 10 % des brevets détenus par des nationaux étaient exploités chaque année entre 1985 et 2003, alors que dans les pays développés la moyenne est de 60 à 80 %⁴⁸. Le manque d'initiative des entreprises nationales en matière d'innovation et de modernisation technologique peut aussi être dû à l'existence d'un fossé technologique très large entre ces entreprises et leurs concurrents des pays avancés, ce qui rend le rattrapage très coûteux et risqué pour une entreprise isolée. De plus, dans le cadre des réseaux internationaux de production, les entreprises chinoises sont généralement confinées dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre, tendance encouragée par le régime d'abattements d'impôt. Ce régime a été efficace dans la mesure où il a beaucoup contribué à l'expansion des exportations, mais il a essentiellement stimulé les activités de perfectionnement et de montage.

En conséquence, la majeure partie des activités de haute technologie de l'industrie chinoise d'exportation sont concentrées dans les filiales de sociétés transnationales. La part des entreprises à capitaux étrangers dans les exportations chinoises de produits de haute technologie comparée à leur part dans le total des exportations est élevée et en augmentation. En 2005, leur part dans les exportations de produits de haute technologie était de 88 %, contre 45 % en 1995, tandis que leur part dans le total des exportations est passée de 31 % à 58 % sur la même période (MOFCOM, 2006b). Au début de l'ouverture de la Chine, la politique de l'IED comprenait des mesures visant à imposer des transferts de technologie et à renforcer les effets d'entraînement en amont. Le processus d'approbation de l'IED comprenait souvent des

dispositions explicites en matière de transfert de technologie sous forme de prescriptions de teneur en produits d'origine nationale et de contingents d'exportation. En outre, la création de coentreprises visait à obtenir des technologies par la collaboration dans la production, la recherche ou la formation. Avec l'accession de la Chine à l'OMC et en particulier son engagement de respecter les dispositions de l'Accord sur les MIC, ces pratiques ont dû être abandonnées. De plus, comme le régime de l'IED a été libéralisé et que le pouvoir administratif a été décentralisé, il y a une rivalité croissante entre les collectivités locales pour attirer des investisseurs étrangers. En conséquence, les incitations offertes à ces

La modernisation technologique est devenue un des plus grands défis du développement économique de la Chine.

investisseurs sont devenues de plus en plus généreuses, si bien que ceux-ci bénéficient souvent d'un traitement meilleur que le traitement national sans guère de contrainte en matière de transfert de technologie et qu'il y a un risque de surenchère. Les sociétés transnationales établies en Chine paraissent avoir considérablement accru leurs dépenses de R-D, mais cela s'explique essentiellement par l'abondance des ressources humaines disponibles sur place et par leur objectif de créer des centres de R-D à proximité d'un marché en forte expansion pour adapter des technologies avancées aux exigences des consommateurs locaux (CNUCED, 2005: 110-111). Dans l'ensemble, la diffusion des technologies les plus compétitives des sociétés transnationales en Chine reste faible.

À l'échéance de la période de transition accordée à la Chine par l'OMC, la plupart des éléments de sa politique industrielle antérieure ont été supprimés, notamment les mesures de protection des industries naissantes, les crédits bonifiés et les abattements d'impôt, ainsi que certaines formes d'aide directe. Il a donc fallu repenser la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle. Par exemple, lorsque les clauses relatives au transfert de technologie et aux résultats à l'exportation de la loi sur les entreprises à capitaux entièrement étrangers ont été abrogées, au moment de l'accession à l'OMC, de nombreuses coentreprises se sont séparées de leurs partenaires locaux pour se transformer en entreprises à capitaux entièrement étrangers, ce qui a réduit les possibilités de transfert de

technologie et autres retombées positives liées à l'IED. De plus, les possibilités qui restent au Gouvernement pour appuyer des branches de production nationales ont beaucoup diminué. Récemment, le Canada, l'UE et les États-Unis ont demandé des consultations avec la Chine au sujet de sa réglementation des importations de pièces et équipements pour automobiles à l'appui du développement de l'industrie automobile chinoise, qu'ils jugeaient incompatible avec certains des accords de l'OMC.

Les interventions directes en faveur de branches de production nationales ont diminué avec l'expansion du secteur privé et l'accession à l'OMC, mais le Gouvernement continue d'orienter l'investissement par des instruments indirects tels que la fiscalité, des directives sur le développement scientifique et technique⁴⁹ et certaines aides financières pour des dépenses connexes. Une réforme du régime d'abattements de la TVA est à l'examen⁵⁰. Autrefois, ces abattements, qui s'appliquaient aux matières premières et intrants destinés à la fabrication de produits d'exportation, avaient une grande influence sur la structure du développement commercial et industriel, favorisant le trafic de perfectionnement. Aujourd'hui, les autorités pensent qu'en comptant trop sur l'avantage comparatif du pays pour les industries de main-d'œuvre, elles risquent de décourager l'évolution vers des activités à plus forte valeur ajoutée dans le cadre des réseaux internationaux de production. Il y a aussi un débat au sujet de l'élimination du double système d'impôt sur les bénéfices, qui différencie les entreprises à capitaux étrangers des entreprises à capitaux nationaux⁵¹. Jusqu'à présent, les investisseurs étrangers bénéficient d'un taux réduit, compris entre 15 et 24 %, alors que le taux appliqué aux entreprises à capitaux nationaux est de 33 %. En outre, les investisseurs étrangers ont droit à des moratoires d'impôt s'ils investissent dans des secteurs «encouragés» ou dans des régions attardées du pays. Une éventuelle modification de ces régimes aura très probablement une influence sur l'évolution future de la structure industrielle chinoise.

c) La politique industrielle récente en France

La France est souvent considérée comme l'exemple européen de pays ayant une stratégie de développement interventionniste. En particulier avant la libéralisation économique des années 80,

elle appliquait une politique industrielle appuyée par des subventions, un encadrement du crédit, une planification indicative et une intervention directe dans les entreprises d'État. La libéralisation a supprimé l'encadrement du crédit bancaire et des autres établissements financiers, qui était auparavant le principal instrument de la politique industrielle, mais pas les subventions, bien que leur emploi ait été un peu réduit. L'importance de la planification indicative a aussi beaucoup diminué et, de toute manière, elle était déjà moins axée sur le développement, étant donné qu'après la période de ralentissement économique des années 70 la politique industrielle visait plus à éviter les faillites et les licenciements qu'à promouvoir un développement économique visionnaire.

Traditionnellement, la politique industrielle française était axée sur la promotion de secteurs considérés comme d'intérêt national, comme la sidérurgie et l'informatique dans les années 60, l'énergie nucléaire et les télécommunications dans les années 70, l'électronique dans les années 80 et les hautes technologies plus récemment. La structure institutionnelle et les instruments de cette politique industrielle ont évolué en réponse à la transformation de l'économie et en particulier à l'abandon du système de Bretton Woods en 1973⁵². En outre, on craignait qu'une stratégie consistant à miser sur des champions nationaux se prête à des abus par les branches d'activité qu'elle était censée promouvoir, si bien qu'elle déboucherait sur la création de rentes sectorielles au lieu d'accélérer la modernisation de l'économie.

La réforme récente de la politique industrielle française s'est caractérisée par une nouvelle évolution du choix du cadre institutionnel et des instruments. En raison de la décentralisation, la nouvelle approche donne un rôle beaucoup plus important aux collectivités locales et régionales, même si le Gouvernement garde une forte influence. En outre, l'appui de l'État à une poignée de grandes entreprises nationales a été remplacé par une approche pilotée par le secteur privé. Elle s'appuie sur des partenariats entre entreprises (aussi bien grandes entreprises que PME, dont la plupart collaborent avec des entreprises étrangères et notamment allemandes), établissements universitaires et instituts de recherche, dans lesquels l'État ne joue qu'un rôle de facilitateur.

La France a lancé en 2002 un processus visant à définir une stratégie pour la promotion de pôles de compétitivité⁵³. Ce processus a débouché sur la désignation de 74 pôles de compétitivité en 2005⁵⁴ et le lancement de six pôles en mars 2006. Cette nouvelle orientation se fonde sur le constat qu'après avoir réussi à réduire l'écart technologique avec le leader mondial, les États-Unis, dans les années 50, 60 et 70, depuis la France a pris du retard en matière de progrès technologique et croissance économique par rapport à d'autres pays développés, en particulier les États-Unis. Cela s'est traduit par i) une baisse de la contribution de l'industrie manufacturière à valeur ajoutée totale par comparaison avec d'autres pays développés (en plus de la tendance commune à tous les pays développés vers l'expansion des services); ii) une spécialisation dans des industries traditionnelles à intensité de technologie relativement faible (telles que l'agroalimentaire et les équipements de transport), au détriment des industries de haute technologie les plus dynamiques; et iii) une concurrence de plus en plus forte de pays en développement et de pays d'Europe centrale dans les secteurs d'activité industrielle traditionnels, qui s'est accompagnée par la délocalisation de certaines activités de ces secteurs dans des pays à bas salaires, ainsi que par une érosion de la compétitivité des industries françaises de haute technologie (Beffa, 2005).

Selon certains observateurs, l'insuffisance de la recherche-développement est la cause profonde de la spécialisation de l'industrie française dans des activités à intensité technologique relativement faible et des difficultés de ses industries de haute technologie (Beffa, 2005; Jacquet et Darmon, 2005). C'est pourquoi le principal objectif de la nouvelle politique industrielle est de promouvoir la recherche et l'innovation et de faire progresser la productivité industrielle. Les autorités pensent que cela contribuera à accroître le potentiel de croissance et à renforcer la cohésion sociale, à modifier la structure de l'industrie au profit des activités de haute technologie et à atteindre le plus

haut niveau de compétences technologiques (Jacquet et Darmon, 2005: 72).

Les pôles de compétitivité réunissent des entreprises, des établissements d'enseignement et des instituts de recherche privés et publics pour travailler en partenariat sur des projets communs de manière à créer une masse critique d'activités économiques dans une zone géographique donnée. Leur but est de réaliser des innovations technologiques qui accroîtront la compétitivité des entreprises françaises sur des marchés internationaux importants ou dynamiques. Il y a deux types de pôles de compétitivité: i) un nombre relativement restreint de pôles dont les activités de recherche sont structurées autour d'un domaine technologique précis, avec des activités novatrices en vue d'applications d'avant-garde (biotechnologie, nanotechnologie et industrie spatiale, par exemple); et ii) un nombre plus grand de pôles qui font une recherche appliquée étroitement adaptée aux besoins des industries et marchés existants qui offrent un important potentiel de croissance au niveau mondial (CIADT, 2004; Jacquet et Darmon, 2005: 63-74). Ces deux types de pôle misent sur un partenariat actif pour l'innovation.

Les pôles ont été choisis par concours pour sélectionner des projets susceptibles d'apporter une contribution importante au développement d'entreprises dont la compétitivité dépend de l'innovation. Sous la supervision générale du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), qui était présidé par le Premier Ministre et qui avait le pouvoir de décision, le processus de sélection a été mené par des experts indépendants du monde des affaires, de la recherche et de l'enseignement, ainsi que par des experts gouvernementaux au niveau local et au niveau ministériel. Les critères d'évaluation étaient la capacité de création de valeur ajoutée par l'innovation, la capacité de jouer un rôle de premier plan sur le marché international, la capacité d'établir un partenariat avec différents acteurs et la cohérence de la stratégie de développement économique du

La nouvelle politique industrielle de la France est fondée sur la promotion de pôles de compétitivité...

... dont le principal objectif est d'accélérer la recherche et l'innovation et d'accroître la productivité de l'industrie.

pôle par rapport à celle de la région (CIADT, 2004).

La contribution de l'État aux pôles de compétitivité a été de 1,7 milliard d'euros pour la période 2005-2007. Les avantages financiers directs sont des subventions, des abattements d'impôt et un allègement des cotisations sociales, ainsi que des subventions et garanties spécifiques. Ils sont complétés par un traitement prioritaire pour la fourniture d'équipements informatiques, des formalités accélérées, le détachement de membres du personnel d'instituts de recherche publics, l'évaluation et l'échange de connaissances technologiques et diverses autres mesures (Jacquet et Darmon, 2005: 70-71 et 83; et OCDE, 2006: 77). Les aides sont accordées à condition que les activités aidées ne soient pas délocalisées (Jacquet et Darmon, 2005: 70).

La décentralisation a accru l'appropriation locale des projets, mais comme les pouvoirs locaux et régionaux sont très fragmentés et qu'il y a de nombreux échelons, elle a accru la complexité administrative du processus décisionnel et elle ne facilite pas la cohérence de l'action du Gouvernement. En outre, le processus de sélection est en grande partie subjectif car il n'emploie pas de critères quantitatifs rigoureux. Enfin, on ne sait pas très bien comment les résultats des pôles seront évalués. Mais le plus important sans doute, c'est que la réponse à l'appel d'offres a largement dépassé les attentes, si bien qu'en définitive il a été créé quatre fois plus de pôles que prévu, alors que les ressources qui leur sont affectées n'ont que doublé. On peut donc se demander si ces ressources seront suffisantes pour atteindre la masse critique (OCDE, 2006: 16).

Cette nouvelle politique industrielle a été conçue dans le cadre général de la Stratégie de Lisbonne. Cette stratégie, adoptée au Sommet du Conseil européen en 2000⁵⁵ et actualisée en 2005, vise à accroître l'intensité de la R-D dans l'UE. Le plan d'action de 2005, qui a reformulé les priorités de la Stratégie, définit une approche intégrée pour améliorer les conditions de l'investissement des entreprises dans la R-D et l'innovation afin de

faire passer les dépenses globales de R-D dans l'UE de 1,9 % du PIB à 3 % en 2010 (Commission des Communautés européennes, 2005)⁵⁶.

Dans ce cadre paneuropéen, l'approche française se distingue par l'importance qu'elle attache à l'augmentation de la contribution publique à la recherche industrielle. Beffa (2005), par exemple, constate qu'aux États-Unis cette part est comprise entre 12 et 21 % selon les secteurs industriels, alors qu'en France elle n'est que de 12 % en moyenne, tous secteurs confondus. En outre, la part de la contribution publique allouée par la France à la recherche dans des technologies de pointe sans rapport avec la défense nationale est beaucoup moins élevée qu'aux États-Unis. Le financement des pôles de compétitivité a pour but de réduire ces écarts.

Cette politique fondée sur l'appui à des partenariats élargis entre le secteur public, les entreprises et les établissements d'enseignement et de recherche pour faire progresser la R-D industrielle et l'innovation est une tendance générale observée dans les pays développés depuis quelques années. L'aide publique au développement des capacités de production diminue au profit de la promotion de l'innovation pour le développement d'industries fondées sur le savoir. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, les mesures d'appui sont surtout de caractère général mais, dans la pratique, elles accordent la priorité à des industries considérées, d'une manière ou d'une autre, comme offrant un potentiel d'innovation considérable. Comme le dit Weiss (2005: 732), les gouvernements des pays développés ont mis en œuvre un large éventail de programmes de promotion des entreprises de haute technologie. Ces programmes sont notamment l'appui à la R-D préconcurrentielle, la facilitation de l'accès au capital-risque et l'expansion et la modernisation d'une infrastructure complexe de promotion et de protection de la propriété intellectuelle, de l'information et des télécommunications, ainsi que l'évaluation et l'échange de connaissances technologiques dans le cadre de projets de collaboration public-privé.

Les pays développés ont les moyens budgétaires nécessaires pour fournir un appui public massif.

Une des raisons de cette évolution est que la sous-traitance ou la délocalisation d'établissements de production dans des pays où les coûts sont moins élevés ne concernent plus seulement les étapes de montage à forte intensité de main-d'œuvre et touchent aussi de plus en plus des activités plus qualifiées. Cela est préoccupant, car on pense généralement que, contrairement à la délocalisation des activités de main-d'œuvre dans des pays à bas salaire, processus qui peut accroître la compétitivité internationale de l'entreprise qui délocalise, la délocalisation d'activités de haute technologie prive l'économie d'une partie de son potentiel de développement dynamique. Les inquiétudes face à la délocalisation de services informatiques en Inde sont probablement l'expression la plus visible de cette crainte.

Les règles commerciales multilatérales laissent aux pays développés une marge de manœuvre suffisante pour appliquer une telle stratégie. Comme nous l'avons vu à la section précédente, les dispositions de l'article 8 de l'Accord SMC autorisent les subventions à la R-D et aux activités de développement régionales et de protection de l'environnement même si, désormais, ces subventions peuvent donner lieu à une action. Toutefois, le fait que les pays développés ont les moyens budgétaires nécessaires pour fournir un appui public massif à ces activités montre bien l'asymétrie qu'implique l'utilisation des subventions relevant de l'article 8.

E. Conclusions: les possibilités d'innovation en matière de politiques

L'histoire des réformes des quinze dernières années ainsi que l'évolution récente de la théorie économique concernant la création de nouveaux domaines d'avantages comparatifs donnent de solides arguments en faveur de l'adoption de politiques industrielles et commerciales volontaristes.

Toutefois, les politiques que les pays aujourd'hui développés ont employées peuvent difficilement être imitées par les autres pays. Néanmoins, il y a quelques principes généraux communs à la base de leur réussite et les gouvernements, en faisant preuve de créativité dans la formulation de leurs politiques, peuvent définir des mesures d'appui adaptées à la situation de leur pays et notamment à son degré de développement économique et institutionnel.

Les arrangements commerciaux internationaux ont limité la marge de manœuvre des pays en développement dans plusieurs domaines.

L'évaluation du degré auquel les différents arrangements commerciaux internationaux ont limité la marge de manœuvre des pays en développement en matière de politiques

commerciales et industrielles volontaristes est quelque peu mitigée. D'un côté, en raison des règles et engagements de l'OMC, il leur est beaucoup plus difficile de conjuguer une politique extravertie avec les mesures non orthodoxes que les pays industrialisés ont employées pour promouvoir leur diversification économique et leur modernisation technologique. Ces règles et engagements limitent la marge de manœuvre dans trois domaines. Premièrement, ils restreignent rigoureusement l'emploi de subventions pour promouvoir la production locale de nouveaux produits ou l'adoption de nouveaux modes de production; le plus grand obstacle à l'application de politiques industrielles judicieuses est probablement l'interdiction, par les dispositions de l'Accord SMC, de verser des subventions subordonnées à des résultats à l'exportation⁵⁷. Deuxièmement, ils interdisent d'imposer aux investisseurs étrangers des prescriptions de résultat favorisant le transfert de technologie et l'emploi d'intrants d'origine nationale. Troisièmement, ils rendent difficiles ou

coûteuses l'ingénierie inverse et l'imitation par l'accès à des technologies protégées par des brevets ou par le droit d'auteur. Vu ces contraintes, les accords du Cycle d'Uruguay ont accru l'importance relative de la protection temporaire sous forme de droits de douane. Les droits de douane sont donc un des rares instruments que les pays en développement peuvent encore employer et, à cet égard, ils pourraient avoir intérêt à moduler les droits appliqués dans certains secteurs industriels autour d'une moyenne stable, en fonction du rythme et de la structure de leur modernisation technologique. Toutefois, il est probable que les négociations en cours à l'OMC et les différents accords commerciaux régionaux limiteront même cette option.

D'un autre côté, les règles commerciales multilatérales actuelles laissent aux pays membres quelques moyens de promouvoir la création de nouvelles capacités de production et de nouveaux domaines d'avantages comparatifs. Ces moyens sont pour l'essentiel le financement public à l'appui de la R-D et de l'innovation. Les pays qui sont en mesure d'employer les règles et engagements de l'OMC à cet effet peuvent continuer d'appuyer leurs branches de production, de promouvoir des champions nationaux et, de manière générale, d'encourager les efforts nationaux en faveur du progrès technique.

Les études de cas présentées à la section D ci-dessus, qui visent à préciser la nature des politiques qui ont été employées à l'appui du développement industriel et de la modernisation technologique ces dernières années, amènent aux conclusions suivantes:

- La cohérence entre les politiques macroéconomiques et microéconomiques est essentielle. Une politique macroéconomique qui se traduit par des taux d'intérêt élevés et un taux de change surévalué ne favorise pas l'investissement nécessaire pour obtenir des gains de productivité et accroître la compétitivité internationale des entreprises nationales, même lorsque les politiques microéconomiques et structurelles offrent des incitations en ce sens.
- Une stratégie cohérente d'appui au développement industriel et à la modernisation technologique exige aussi une approche

pragmatique et stratégique visant à intégrer l'IED dans le programme de développement de manière à accélérer non seulement la croissance, mais aussi la transformation structurelle et technologique. Toutefois, dans l'environnement économique international actuel, dans lequel de nombreux pays rivalisent pour attirer les investisseurs étrangers, il est probable que seuls ceux qui ont une main-d'œuvre qualifiée, un vaste marché intérieur et un pouvoir d'achat potentiel relativement élevé auront assez de pouvoir de négociation avec les sociétés transnationales pour garantir un transfert de technologie et des retombées en matière de productivité. Même ces pays auront du mal à exercer ce pouvoir s'il y a une forte concurrence intérieure pour attirer l'IED au moyen d'incitations généreuses offertes par les provinces ou les municipalités, comme l'a montré le cas de certains pays d'Amérique latine et de la Chine, ainsi que nous l'avons vu plus haut.

- L'évolution de politiques industrielles et commerciales fondées sur des mesures protectionnistes en faveur d'un nombre limité d'activités industrielles vers l'offre de fonds publics à l'appui de tous les secteurs économiques a une incidence budgétaire considérable. Ces politiques ont un coût budgétaire, soit en raison du manque à gagner résultant des abattements d'impôt, soit en raison de l'accroissement des dépenses liées à la distribution de subventions, alors que les mesures protectionnistes sous forme de droits de douane apportent des recettes fiscales. Ainsi, comme l'a souligné Wade (2006), en menant une politique d'aide publique fondée uniquement sur des incitations financières, les pays en développement risquent de se heurter à de sérieuses contraintes budgétaires et financières, si bien que le niveau de l'aide sera nettement moins élevé que par le passé et que ce que les pays développés pourront continuer de fournir.
- En outre, il ne faut pas oublier que les règles et engagements de l'OMC impliquent une *menace* de sanctions, mais que l'application par les partenaires commerciaux de droits compensateurs ou autres mesures dépend du dommage effectif⁵⁸. Par conséquent, tant que le dommage causé par l'infraction d'un partenaire

commercial est minime, il est peu probable qu'un membre de l'OMC saisisse le mécanisme de règlement des différends et ouvre une procédure pouvant déboucher sur des sanctions. Cela pourrait laisser une marge de manœuvre un peu plus importante aux pays dont la part dans le commerce mondial est minime⁵⁹.

Les pays en développement pourraient donc profiter de la marge de manœuvre que leur laissent les accords du Cycle d'Uruguay. Le fait que les règles multilatérales laissent encore une certaine marge de manœuvre en matière de politique industrielle et que les infractions ne peuvent être contestées que lorsque le mécanisme de règlement des différends est saisi a conduit (Rodrik, 2004: 32) à supputer que ce qui limite aujourd'hui l'application de politiques industrielles judicieuses, c'est plus le manque de volonté que le manque de possibilités.

Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer l'asymétrie implicite des accords du Cycle d'Uruguay. Cette asymétrie est due au fait que, s'ils s'appliquent à tous les membres de la même manière en termes d'obligations *juridiques*, ils sont beaucoup plus contraignants pour les pays en développement en termes *économiques*. C'est pourquoi il faut évaluer le degré d'égalité des chances non à partir des contraintes *juridiques* mais à partir des contraintes *économiques*, en tenant compte des caractéristiques structurelles et du niveau de développement industriel de chaque pays.

En outre, la marge de manœuvre des gouvernements des pays en développement a été encore réduite par différents accords commerciaux régionaux et bilatéraux conclus avec des pays développés. La plupart de ces accords vont plus loin que les accords du Cycle d'Uruguay en matière de disciplines applicables à la réglementation de l'investissement et à la protection des DPI.

Les négociations en cours menacent de réduire encore l'autonomie des gouvernements des pays en développement. Au niveau multilatéral, c'est probablement dans le domaine des négociations sur les droits de propriété intellectuelle conduites sous l'égide de l'OMPI, dans le cadre desquelles les pays développés cherchent à harmoniser encore davantage la réglementation des brevets, et des négociations commerciales multilatérales sur les droits de douane sur les produits industriels que la menace est la plus grande⁶⁰. Pour ce qui est des négociations tarifaires, l'emploi d'une formule

Les droits de douane sont un des rares instruments que les pays en développement peuvent encore employer.

d'harmonisation (entre produits et/ou entre pays), qui réduirait les droits ligne par ligne plutôt que seulement en moyenne, limiterait les possibilités qu'ont les pays en développement de protéger certaines branches de production tout en en

ouvrant d'autres à la concurrence. Surtout, elles réduiraient la possibilité de rehausser les taux de droit antérieurement abaissés, comme le montrent Laird, Vanzetti et Fernández de Córdoba (2006)⁶¹. Pour préserver la marge de manœuvre actuelle, il faudrait élargir la notion de flexibilité en y incluant le droit d'exempter certains secteurs de la consolidation des droits et des engagements de réduction des taux, ainsi que de pouvoir, tout en maintenant la *moyenne* des droits aux niveaux négociés, majorer ou abaisser les droits visant certaines branches de production si cela est jugé nécessaire pour la modernisation industrielle et le développement.

Il faut reconnaître que les dirigeants des pays en développement ont volontairement assumé bon nombre

des engagements figurant dans les accords commerciaux internationaux qui impliquaient une réduction de leur autonomie *de jure*. Cela a été motivé par l'attente que les gains qui en résulteraient seraient largement supérieurs au coût de ces engagements. Il se peut aussi que ces pays aient craint des réactions négatives des institutions multilatérales de financement, du marché financier international et des investisseurs étrangers. Comme le disent Finger et Nogues (2002), à la fin du Cycle d'Uruguay, les pays en développement

avaient le choix entre accepter ce qui était proposé ou risquer de se retrouver marginalisés dans le système commercial international⁶². Pour ce qui est des accords bilatéraux, il semble que la priorité donnée à la promotion des exportations en tant que stratégie de développement a conduit de nombreux pays en développement à penser que la garantie d'un meilleur accès aux marchés des pays développés résultant de la signature d'accords de libre-échange était presque une fin en soi.

Plus récemment toutefois, les pays en développement ont fait des efforts concertés pour éviter une nouvelle réduction de leur marge de manœuvre et récupérer un peu de leur autonomie perdue (Gallagher, 2005: 12). Cela montre que, éclairés par l'expérience de l'adhésion aux règles et disciplines multilatérales en vigueur, de nombreux gouvernements pensent aujourd'hui qu'ils ont trop fait de concessions durant le Cycle d'Uruguay sans gagner grand-chose en retour. En effet, une partie des concessions qu'ils ont faites dans les accords du Cycle d'Uruguay, notamment l'Accord sur les ADPIC et l'Accord sur les SMC,

taient censées avoir pour contrepartie une amélioration de l'accès aux marchés des pays développés, mais, comme nous l'avons vu au chapitre III, les pays développés n'ont pour l'essentiel pas respecté ce contrat implicite.

Le Programme de Doha n'a pas encore tenu les promesses de développement figurant dans la Déclaration de Doha. Son résultat pourrait bien réduire encore la marge de manœuvre des pays en développement, notamment dans le domaine des droits sur les produits industriels. Un échec pourrait donner plus d'importance aux accords de libre-échange régionaux ou bilatéraux en tant que mécanismes juridiques définissant les règles et disciplines du commerce international. Ces accords pourraient améliorer l'accès des pays en développement aux marchés des pays développés, mais ils pourraient bien réduire leur marge de manœuvre encore plus que ne le ferait un éventuel accord du Cycle de Doha. Si tel est le cas, il leur sera encore plus difficile de se doter des capacités d'offre nécessaires pour tirer parti de l'amélioration des possibilités d'exportation.

Notes

- 1 Comme nous l'avons vu dans le *Rapport sur le commerce et le développement 2005*, l'Inde, qui s'est appuyée sur le secteur des services, est la principale exception à ce schéma, mais il reste à savoir dans quelle mesure elle pourra préserver sa forte croissance sans une expansion rapide de son secteur manufacturier.
- 2 Il n'y a pas de définition universellement acceptée de ce qu'est une politique industrielle. Pour Chang (1996: 60), il s'agit d'une politique axée sur «certaines branches de production» (et les entreprises qui les composent) en vue d'obtenir des résultats qui *selon l'État*, sont *efficaces* pour *l'ensemble de l'économie* (souligné dans le texte). Pour Pack et Saggi (2006: 2), la politique industrielle est toute forme d'intervention sélective ou de politique publique visant à modifier la structure sectorielle de la production en faveur des secteurs qui paraissent offrir des perspectives de croissance meilleures que l'absence de telle intervention, c'est-à-dire l'équilibre du marché. En ce sens, on peut considérer que l'objectif d'une politique industrielle est de créer de nouvelles capacités de production et de nouveaux avantages comparatifs, ce qui permet aux pays de grimper les échelons de la division internationale du travail. En revanche, selon Rodrik

(2004: 3), l'analyse de la politique industrielle doit être axée non pas sur *ses résultats*, qui ne peuvent pas être connus *ex-ante*, mais sur la validité du *processus* (souligné dans le texte).

- 3 Certains auteurs doutent en outre que les pays en développement aient les capacités administratives et institutionnelles nécessaires pour formuler et appliquer des politiques commerciales et industrielles volontaristes. Cette question est traitée au chapitre VI.
- 4 Il y a un autre argument, fondé sur la théorie du commerce stratégique de Brander et Spencer (1985), concernant le déplacement international des rentes sur la base de l'interdépendance stratégique d'un petit nombre d'entreprises. Toutefois, les résultats de cette théorie sont très sensibles à des variations minimales des postulats du modèle. En outre, le modèle est souvent fondé sur l'interdépendance dans une structure de duopole (structure qu'on trouve surtout dans des industries de haute technologie des pays développés). C'est pourquoi, en dehors de quelques cas isolés, comme celui des constructeurs d'avions Embraer et Bombardier, cette théorie ne paraît guère pertinente pour les pays en développement.

- 5 Ces arguments découlent en grande partie de l'idée d'un processus circulaire et cumulatif qui lie les gains de productivité et l'augmentation de la production totale. Les principaux partisans de cette idée, notamment Young, Rosenstein-Rodan, Hirschman, Myrdal, Kaldor et, plus récemment, Cornwall, McCombie et Thirlwall, emploient des outils analytiques similaires à ceux des récentes études empiriques de l'industrialisation tardive (Amsden, 1989, 2001; Wade, 1990, 2003a; *Rapport sur le commerce et le développement 1996, 2003*). Selon eux, il existe d'importants phénomènes de rendement croissant et d'externalité, des complémentarités entre l'investissement, la production et la consommation, un progrès technique et une création de facteurs endogènes, une information imparfaite et un lien entre le ratio capital/travail et la taille du marché qui contredisent les conditions de l'équilibre général (voir Toner, 1999; et Ros, 2000 pour un exposé détaillé).
- 6 Cela dépend aussi beaucoup du degré auquel les gains de productivité se traduisent par une augmentation de la demande globale (ce qui est lié à la distribution des revenus).
- 7 Avec le développement du commerce international de biens d'intermédiaire, les producteurs peuvent importer leurs intrants. Toutefois, les intrants importés risquent de poser des problèmes d'adaptation technologique similaires à ceux que pose l'achat de machines et équipements étrangers.
- 8 Certes, dans les pays en développement l'innovation n'exige généralement pas les technologies les plus avancées. Il s'agit plutôt d'adapter des produits ou procédés nouveaux pour l'économie du pays mais qui peuvent déjà avoir été éprouvés sur le marché mondial.
- 9 Des évaluations techniques peuvent donner une idée de la structure des coûts, mais elles accroissent le montant de l'investissement initial.
- 10 Selon Noland et Pack (2005: 4), les barrières technologiques freineront l'entrée d'imitateurs, si bien que l'entreprise innovante disposera d'un délai considérable durant lequel elle ne sera pas exposée à la concurrence d'autres entreprises nationales. Toutefois, si la rapidité de l'entrée d'imitateurs dépend du degré d'innovation technique, il est probable que le montant de l'investissement initial en dépendra aussi et qu'il faudra donc plus de temps pour le rentabiliser.
- 11 À propos de la volatilité des différents types de flux de capitaux (*Rapport sur le commerce et le développement 2003*), nous avons indiqué que dans l'environnement international actuel, dans lequel la finance a une influence croissante sur les relations économiques internationales, la libération des flux financiers et les innovations du marché financier permettent la couverture des flux d'IED. Cela tend à estomper la distinction entre l'IED et les autres types de flux de capitaux en rendant l'IED beaucoup plus instable que ne le supposent généralement les arguments à l'appui de l'IED en tant que moteur de l'industrialisation dans les pays en développement.
- 12 Dans ces nouveaux modèles, la structure de la production dans un pays est déterminée, comme dans la théorie traditionnelle du commerce international, par l'interaction entre les caractéristiques du pays et celles de la branche de production. Toutefois, alors que la théorie traditionnelle met l'accent sur les dotations de facteurs relatives des pays et sur l'intensité de facteurs des produits, les nouveaux modèles tiennent aussi compte de la taille du marché et de la distance par rapport aux marchés des principaux pays développés, ainsi que de l'intensité de transport des différentes branches d'activité, qui dépend du coût du transport et de la proportion d'intrants intermédiaires employés. Mayer (2004) a étudié la pertinence de ces modèles pour les pays en développement.
- 13 Par le passé, de nombreux pays ont restreint les importations de biens de consommation de luxe, mais cela a été motivé moins par des considérations de politique industrielle que par la volonté de limiter les sorties de devises.
- 14 De plus, et c'est une règle fondamentale, il est clair que, pour réussir, toute politique industrielle et commerciale a besoin d'un environnement macroéconomique stable propice à l'investissement.
- 15 L'appui public à l'innovation en matière de produits ou de procédés sera d'autant plus efficace qu'il vise des activités ayant un fort potentiel d'attraction d'investissements complémentaires et de retombées technologiques. Toutefois, les effets d'entraînement et les retombées interentreprises dépendent beaucoup, entre autres choses, de la structure de la branche de production (intégration verticale, comme dans le cas des *chaebols* en République de Corée, ou réseau dense de petites entreprises ayant des liens en amont et en aval). Il est probablement plus facile aux grandes entreprises d'exploiter les économies d'échelle avant que des imitateurs entrent sur le marché et de tirer profit des retombées. Toutefois, cette structure limite la validité des arguments en faveur de politiques d'appui conçues pour réduire le coût de l'investissement dans l'innovation. Une autre option pourrait être de conjuguer un appui horizontal plus important, dont les cibles seraient les activités et procédés nouveaux de manière générale, et des mesures sélectives visant à promouvoir la diversification et la transformation structurelle.
- 16 Par exemple, Lall (2004) classe les politiques industrielles en différentes catégories en fonction de l'attitude à l'égard de l'IED fondée sur une stratégie de compétitivité, qui a pour but de déterminer quel est le genre de mesures officielles qu'il faut prendre pour attirer des investisseurs étrangers tout en préparant le terrain pour favoriser la diffusion du savoir-faire.
- 17 L'expérience donne à penser que les critères de résultats doivent être fondés sur les gains de productivité et la transformation structurelle et non sur une multitude d'objectifs tels que le transfert de rentes à tel ou tel groupe sur la base de critères d'appartenance ethnique, familiale, de sexe ou d'intérêts communs.
- 18 Outre les mesures officielles, les gouvernements peuvent chercher à exercer une influence par des instructions administratives officieuses, en exerçant au besoin des pressions sur les entreprises récalcitrantes. Wade (2003a: xxi-xxii), par exemple, décrit comment les autorités de la province chinoise de Taiwan ont incité par la persuasion les entreprises étrangères à acheter leurs intrants à des producteurs nationaux plutôt que de les importer, ou des entreprises déjà établies à offrir rapidement un marché pour les entreprises innovantes. Pour cela, elles employaient à la fois la carotte et le bâton, par exemple en promettant de faciliter des entreprises futures ou en retardant l'octroi de l'autorisation d'importer (alors que ces autorisations étaient auparavant approuvées automatiquement et sans retard).

- 19 On peut mentionner, par exemple, l'incompatibilité des logiciels d'exploitation PC et Apple, des microprocesseurs fabriqués par Intel ou d'autres entreprises, ou les normes en concurrence pour la téléphonie mobile de troisième génération, le stockage sur disque optique ou la télévision haute définition. Au contraire, les logiciels libres sont un exemple de compatibilité mondiale puisque le code source est disponible sur Internet.
- 20 Il existe des dispositions qui autorisent, sous certaines conditions, les membres de l'OMC à conclure des accords de libre-échange et des unions douanières non conformes au principe du traitement NPF. En outre, une clause de sauvegarde les autorise à déroger temporairement aux règles, en situation d'urgence, tout en adoptant des politiques d'ajustement.
- 21 Les accords comportent aussi des engagements de libéralisation en matière d'obstacles non tarifaires et des engagements dans les secteurs de l'agriculture et des services, mais nous n'en parlerons pas ici.
- 22 Il y a aussi des disciplines visant l'investissement dans l'Accord général sur le commerce des services pour ce qu'on appelle le mode 3 (fourniture de services par l'intermédiaire d'une présence commerciale). Pour une analyse détaillée de cet aspect, voir Wade, 2003b; et Cho and Dubash, 2005.
- 23 Le délai de transition était de cinq ans pour les pays en développement (jusqu'à la fin de 2000) et de sept ans pour les PMA, et des prolongations ont été accordées à des pays ayant des difficultés liées au développement, au financement ou au commerce extérieur.
- 24 Il s'agit des affaires n^{os} 51, 52, 65 et 81 visant le Brésil; n^{os} 146 et 175 visant l'Inde; n^{os} 54, 55, 59 et 64 visant l'Indonésie; n^o 195 visant les Philippines; et n^{os} 339, 340 et 342 visant la Chine. Pour plus de précisions, voir www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.
- 25 Comme l'Accord sur les MIC ne s'applique qu'au commerce des marchandises, les gouvernements peuvent imposer des prescriptions d'achat à des fournisseurs locaux pour des services tels que la banque, l'assurance et le transport, à condition que ces mesures ne soient pas contraires aux disciplines de l'AGCS.
- 26 Contrairement au Code des subventions du Tokyo Round, qui était un accord volontaire et ne s'appliquait qu'aux gouvernements.
- 27 Les subventions pour la recherche devaient être destinées à des activités menées par des entreprises ou par des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche ayant passé des contrats avec des entreprises, à condition que l'aide couvre au maximum 75 % des coûts de la recherche industrielle ou 50 % des coûts de l'activité de développement préconcurrentiel. Les aides aux régions défavorisées étaient réservées à celles dont le revenu par habitant ne dépassait pas 85 % de la moyenne nationale ou dont le taux de chômage atteignait au moins 110 % de la moyenne nationale sur une période de trois ans. En ce qui concerne les objectifs environnementaux, étaient autorisées les subventions visant à promouvoir l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales.
- 28 L'Accord distingue sept domaines de propriété intellectuelle: droit d'auteur, marques, indications géographiques, modèles d'utilité, brevets, circuits intégrés et informations non divulguées.
- 29 Les PMA bénéficient d'une période de transition jusqu'au 1^{er} juillet 2013, avec une prolongation jusqu'au 1^{er} janvier 2016 pour les brevets et informations non divulguées relatifs à des produits pharmaceutiques.
- 30 Notre analyse porte essentiellement sur l'impact de l'Accord sur le développement industriel, mais l'accès des pays en développement aux médicaments est un problème qui a beaucoup retenu l'attention. Il s'agit essentiellement d'une question humanitaire, mais elle peut avoir une importance considérable pour l'industrie pharmaceutique des pays en développement. La Déclaration de Doha a précisé la nécessité d'interpréter l'Accord en tenant compte des problèmes de santé publique et a donc amélioré sa dimension développement pour ce qui est de l'accès aux médicaments. Elle reconnaît expressément que l'Accord ne doit pas empêcher l'octroi de licences obligatoires ni interdire aux pays de déterminer les motifs pour lesquels ces licences sont accordées. La décision de l'OMC du 30 août 2003 a suspendu la restriction visant l'exportation de produits génériques s'ils sont destinés à des pays qui n'ont pas une capacité de production suffisante.
- 31 Pour des exemples précis, voir Morin, 2003; et Shadlen, 2005b.
- 32 L'apparition de la grippe aviaire a fait des licences obligatoires une question d'intérêt mondial en raison de l'idée très répandue que la protection par brevet du seul médicament apparemment efficace faisait obstacle à la lutte contre un risque de pandémie. Pour une analyse détaillée de l'impact des accords de libre-échange conclus avec les États-Unis et l'UE sur les DPI qui influent sur l'accès aux médicaments, voir Correa, 2006.
- 33 D'après Kowalski (2005: 11), dans les pays à revenu moyen-supérieur, la part des droits de douane dans le total des recettes publiques est tombée d'environ 20 % à la fin des années 80 à 7 % dans les années 2000; pour les pays à revenu moyen-inférieur, elle est tombée de 25 % à 16 % et pour les pays pauvres elle est tombée de 27 % à 19 %.
- 34 La consolidation intégrale et les droits uniformes contribuent aussi à accroître la prévisibilité des politiques commerciales et de l'accès aux marchés et donc à stabiliser le système commercial international (Francois and Martin, 2002). Toutefois, cela n'est vrai que si la marge de manœuvre ainsi perdue en matière de politique tarifaire n'est pas remplacée par un recours accru à des mesures non tarifaires, qui sont en général moins transparentes. En outre, c'est souvent l'instabilité des taux de change qui menace le plus la prévisibilité et la stabilité des flux commerciaux internationaux et du système commercial multilatéral (*Rapport sur le commerce et le développement 2004*).
- 35 En outre, les pays en développement devraient avoir la possibilité de relever les droits dans telle ou telle branche de production sans que cela leur coûte trop cher. Les articles XVIII: A et XVIII: C du GATT autorisent les membres à supprimer les réductions de droit ou à appliquer des contingents pour la protection des industries naissantes mais, à cet effet, ils doivent négocier et accorder des compensations. Ces obligations préservent la transparence et aident à éviter les abus, mais la procédure peut être lourde et la compensation coûteuse. La clause de sauvegarde de l'article XIX autorise les membres à déroger à ces obligations sous certaines conditions pour protéger une branche de production. Toutefois, les mesures de sauvegarde ne peuvent être que des mesures

- d'urgence temporaires et doivent être accompagnées d'un programme d'ajustement; elles ne constituent donc pas un instrument permettant de promouvoir une production industrielle compétitive.
- 36 Cet écart est dû en partie à des mesures de libéralisation unilatérales que de nombreux pays en développement ont prises, soit de leur propre gré, soit en raison des conditions imposées par les institutions multilatérales de financement.
- 37 Par comparaison avec les autres pays du tableau mais pas, comme nous l'avons indiqué plus haut, avec la structure tarifaire des pays aujourd'hui développés lorsque leur revenu par habitant était au niveau de celui de l'Inde aujourd'hui.
- 38 Toutefois, la modernisation de l'industrie coréenne s'est fondée principalement sur des entreprises nationales, alors qu'en Chine une grande partie des activités industrielles à forte valeur ajoutée est imputable à des filiales d'entreprises étrangères, comme nous le verrons plus loin.
- 39 L'importance attachée à la compétitivité internationale est bien illustrée par le fait que l'une des principales mesures prévues par le plan pluriannuel du Brésil pour la période 1996-1999 était de réduire ce qu'on appelait le «coût Brésil», c'est-à-dire le surcoût de la main-d'œuvre et le surcoût fiscal que les producteurs (qu'ils soient étrangers ou nationaux) doivent absorber lorsqu'ils produisent au Brésil plutôt que dans d'autres pays (Melo, 2001: 10).
- 40 Peres (2006) relève aussi que, dans les négociations commerciales bilatérales ou multilatérales, les représentants de pays d'Amérique latine essaient parfois d'améliorer les perspectives d'exportation de nouvelles activités industrielles pour promouvoir l'industrialisation.
- 41 Cela vaut en particulier pour les pays étroitement liés aux États-Unis, soit par la proximité géographique, soit en vertu d'accords commerciaux, comme le Mexique et les petits pays d'Amérique centrale et des Caraïbes.
- 42 Pour plus de précision sur le PROEX, voir www.bb.com.br/appbb/portal/gov/ep/srv/fed/AdmRecPR/OEX.jsp. Dans un sens, on peut soutenir qu'en matière de financement des exportations, le PROEX vise simplement à mettre les exportateurs brésiliens sur un pied d'égalité avec leurs concurrents établis dans des pays qui jouissent d'une stabilité macroéconomique durable et qui ont un marché financier développé.
- 43 De plus, en 2001-2003, le Brésil a contesté la compatibilité avec les règles et engagements de l'OMC des crédits bonifiés accordés par le Gouvernement canadien à un importateur étranger d'avions Bombardier. En février 2002, le groupe spécial de l'OMC a statué que cette aide constituait une subvention prohibée.
- 44 Comme l'a fait observer Goldstein (2002: 112), pour prévenir les abus, le financement devait être accordé au taux du marché majoré d'une prime de risque, la durée des prêts était limitée à dix ans et ils ne pouvaient pas couvrir plus de 85 % du marché en question. Pour une évaluation juridique de la décision du groupe spécial de règlement des différends de l'OMC, voir Doh, 2003: 14-15.
- 45 Pour plus de précision sur les critères employés pour la sélection de ces branches de production, voir Peres, 2006.
- 46 L'appui à ces PME visait aussi à promouvoir la création d'emplois et le développement régional.
- 47 Les dépenses intérieures brutes de R-D représentent en moyenne seulement 0,6 % du PIB en Amérique latine et dans les Caraïbes, contre 1,2 % en Chine, 1,8 % dans l'UE et 2,8 % aux États-Unis (UNESCO, 2005).
- 48 Voir *China Daily*, Speed application of high-tech advance, 14 février 2006.
- 49 Directives nationales sur le programme à moyen et à long terme de développement scientifique et technique 2006-2020.
- 50 Voir *China Daily*, China to adjust export tax rebates, 6 juin 2006 (http://en.ce.cn/Business/Macro-economic/200606/15/t20060615_7365602.shtml).
- 51 Voir *Shanghai Securities Daily*, Merger of the dual tax system has reached the Ministry of Finance, 6 juin 2006 (www.china.org.cn/chinese/zhuanti/2006ssgclt/1231761.htm).
- 52 D'après Loriaux (2003: 108-109), l'adoption d'un régime de taux de change souple en 1973 a rendu très coûteuse la politique d'encadrement du crédit bancaire car elle a créé une «économie des découverts» dans laquelle les hausses de taux d'intérêt n'avaient guère d'effet sur la demande de crédit des entreprises.
- 53 Jacquet et Darmon (2005: 86) font observer que les pôles de compétitivité sont le volet offensif de la politique industrielle française, qui a été complétée par un volet défensif consistant à offrir des crédits d'impôt et d'autres avantages financiers aux secteurs et régions ayant des difficultés économiques. Pour plus de précisions sur les pôles de compétitivité, voir www.competitivite.gouv.fr/.
- 54 Quelques-uns des 67 projets initialement retenus ont été fusionnés, tandis que des projets relatifs à neuf pôles supplémentaires ont été approuvés en décembre 2005 (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2006).
- 55 À sa réunion de mars 2000 à Lisbonne, le Conseil européen s'est fixé pour objectif de faire de l'Europe une économie du savoir, qui serait la plus compétitive et la plus dynamique du monde en 2010, notamment en promouvant la recherche-développement, la compétitivité et l'innovation.
- 56 Outre la promotion de l'emploi des marchés publics dans le but de stimuler la recherche et l'innovation, les nouvelles initiatives prévues par le plan d'action sont les suivantes: une politique d'aides publiques révisée, dans le but de réduire progressivement les aides publiques tout en les concentrant sur des activités susceptibles d'avoir le maximum d'impact durable sur la compétitivité, l'emploi et la croissance et de promouvoir la coopération transfrontière dans la recherche; des incitations fiscales pour encourager les entreprises à investir davantage dans l'innovation; des mesures visant à créer un marché unique attirant au sein de l'UE pour les chercheurs, la cohésion structurelle et un financement régional plus axé sur la recherche et l'innovation; et, enfin, des instruments financiers pour appuyer la recherche au sein des PME (Commission des Communautés européennes, 2005).
- 57 Par opposition avec les mesures protectionnistes généralisées et quasi inconditionnelles qui accompagnaient souvent les stratégies introverties d'industrialisation par le remplacement des importations, les gouvernements d'Asie de l'Est ont employé comme principal instrument des objectifs d'exportation, en tant que critères permettant un contrôle réciproque de l'emploi des aides publiques. Ces objectifs étaient conçus de manière à promouvoir la compétitivité internationale des activités aidées et à limiter le risque de recherche de rentes et d'autres abus des aides publiques.

- 58 Néanmoins, la simple menace de sanction de la part d'un autre pays peut avoir une influence sur les politiques appliquées.
- 59 Comme il s'écoule en général beaucoup de temps entre l'adoption d'une mesure susceptible de constituer une infraction et la décision du groupe spécial de règlement des différends, des pays ayant de solides capacités administratives pourraient en profiter pour atteindre l'objectif voulu et abroger la mesure contestable avant cette décision et donc avant l'adoption éventuelle de sanctions.
- 60 Les négociations visant à conclure un accord multilatéral sur l'investissement, aujourd'hui suspendues, qui auraient supprimé presque toutes les restrictions applicables à l'IED, auraient aussi été une menace.
- 61 Cela pourrait en outre inciter à recourir encore plus aux mesures antidumping et aux droits compensatoires, qui sont par définition discriminatoires et dont l'application est coûteuse.
- 62 D'après Finger et Nogues (2002: 334), des pays développés influents avaient annoncé qu'ils se retireraient du GATT dès la création de l'OMC. Cela impliquait qu'un pays qui n'acceptait pas l'engagement global des

accords du Cycle d'Uruguay aurait perdu toute protection contre des traitements discriminatoires, ne pouvant invoquer ni les règles de l'OMC ni les anciennes dispositions du GATT.

Note de la figure 5.2:

Les catégories de produits sont fondées sur la Classification internationale type (CITI) Rev.3 pour le Mexique et la République de Corée et sur la CITI Rev.2 pour le Brésil. Produits manufacturés à forte intensité de ressources: 15, 16, 20, 21, 23, 26, 27 et 28 de la CITI Rev.3, et 311, 313, 314, 331, 341, 353, 354, 362, 369, 371, 372 et 381 de la CITI Rev. 2. Produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre: 17, 18, 19, 22, 25, 36 et 37 de la CITI Rev.3; et 321, 322, 323, 324, 332, 342, 355, 356, 361 et 390 de la CITI Rev.2. Produits manufacturés à forte intensité de technologie: 24, 29, 30, 31, 32, 33, 34 et 35 de la CITI Rev.3; et 351, 352, 382, 383, 384 et 385 de la CITI Rev.2. Cette classification est celle employée dans le chapitre III du *Rapport sur le commerce et le développement 2002*.

Bibliographie

- Aguayo Ayala F and Gallagher KP (2005). *Preserving Policy Space for Sustainable Development: The Subsidies Agreement at the WTO*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development.
- Akyüz Y (2005). The WTO negotiations on industrial tariffs: What is at stake for developing countries? Geneva, Third World Network.
- Amsden AH (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, Oxford University Press.
- Amsden AH (1999). Industrialization under new WTO law. Paper prepared for the UNCTAD High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century. TD(X)/RT.1/7. Geneva. 1 December 1999.
- Amsden AH (2001). *The Rise of «the Rest»: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York, Oxford University Press.
- Anderson K (2002). Economywide dimensions of trade policy and reform. In: Hoekman B, Mattoo A and English P, eds., *Development, Trade and the WTO. A Handbook*. Washington, DC, World Bank.
- Bairoch P (1993). *Economics and World History. Myths and Paradoxes*. Chicago, University of Chicago Press.
- Baldwin R (1969). The case against infant industry protection. *Journal of Political Economy*, 77: 295-305.
- Baunsgaard T and Keen M (2005). Tax revenue and (or?) trade liberalization. Working Paper no. WP/05/12, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Beffa JL (2005). *Pour une nouvelle politique industrielle*. Paris, La documentation française.
- Bora B, Lloyd PJ and Pangestu M (2000). Industrial policy and the WTO. *World Economy*, 23 (4): 543-559.
- Brander J and Spencer B (1985). Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18: 83-100.
- Bruton H (1998). A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature*, 26: 903-936.
- Burgess R and Venables AJ (2004). Toward a microeconomics of growth. In: Bourguignon F and Pleskovic B, eds., *Accelerating Development. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics*. New York, World Bank and Oxford University Press.
- Cao C (2004). Challenges for technological development in China's industry: Foreign investors are the main providers of technology. *China Perspectives*, no. 54 July/August. Paris, French Centre for Research on Contemporary China. Available at: http://www.cefc.com.hk/uk/pc/articles/art_ligne.php?num_art_ligne=5401.
- Chang HJ (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*. Houndsmill and London, Macmillan.
- Chang HJ (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem.
- Chang HJ (2005). Kicking away the ladder: «good policies» and «good institutions» in historical perspective. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First. The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.

- Chang HJ (2006). Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies. *Economic and Political Weekly*, 41: 627-633, 18 February.
- Cho AH and Dubash NK (2005). Will investment rules shrink policy space for sustainable development? Evidence from the electricity sector. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First. The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Christiansen H, Oman C and Charlton A (2003). Incentives-based competition for foreign direct investment: the case of Brazil. Working Paper on International Investment no. 2003/1. Paris, OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs.
- CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire) (2004). Appel à projet: pôles de compétitivité. Paris. Available at: http://www.competitivite.gouv.fr/IMG/pdf/Appel_a_projets_poles_de_competitivite_VF.pdf.
- Cimoli M *et al.* (2006). Growth, structural change and technological capabilities: Latin America in a comparative perspective. Working Paper no. 2006/11. Pisa. Laboratory of Economics and Management (LEM), University of Pisa.
- CNUCED (1994). *Directory of Import Regimes. Part I: Monitoring Import Regimes*. UNCTAD/DMS/2/Rev.1 (PART I). United Nations publication, sales no. E.94.II.D.6, New York.
- CNUCED (2000). *World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*. United Nations publication, sales no. E.00.II.D.20, New York and Geneva.
- CNUCED (2005). Globalization of R-D and developing countries. UNCTAD/ITE/IIA/2005/6, Geneva.
- CNUCED (various issues). *Trade and Development Report*, United Nations publication, New York and Geneva.
- CNUCED and ICTSD (2005). *Resource Handbook on TRIPS and Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Commission of the European Communities (2005). More research and innovation – investing for growth and employment: a common approach. Document COM (2005) 488 final. Brussels.
- Correa CM (2000). *International Property Rights, the WTO and Developing Countries. The TRIPS Agreement and Policy Options*. London and Kuala Lumpur, Zed Books and Third World Network.
- Correa CM (2005). An agenda for patent reform and harmonization for developing countries. Paper prepared for the Bellagio Dialogue on Intellectual Property and Sustainable Development: Revising the Agenda in a New Context, 24-28 September. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- Correa CM (2006). Implications of bilateral free trade agreements on access to medicines. *Bulletin of the World Health Organization*, 84 (5): 399-404.
- Das BL (2003). *The WTO and the Multilateral Trading System: Past, Present and Future*. London, New York and Penang, Zed Books and Third World Network.
- De Negri J (2006). Innovation, technology and performance of Brazilian industrial companies: major research findings. UNCTAD seminar presentation. Mimeo. Brasilia, Institute for Applied Economic Research (IPEA).
- Di Caprio A and Amsden AH (2004). Does the new international trade regime leave room for industrialization policies in the middle-income countries? Working Paper no. 22 for the World Commission on the Social Dimension of Globalization. Geneva, Policy Integration Department, International Labour Office.
- Doh JP (2003). The Bombardier-Embraer dispute and its implications for Western Hemisphere integration. *Policy Papers on the Americas*, XIV (12). Washington, DC, Center for Strategic and International Studies.
- Ernst D (2004). Internationalisation of innovation: Why is chip design moving to Asia? Working Paper 64, East-West Center, Honolulu, HI, March.
- Evans P (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Finger JM and Nogues JJ (2002). The unbalanced Uruguay Round outcome: the new areas in future WTO negotiations. *World Economy*, 25 (3): 321-340.
- Francois JF and Martin W (2002). Binding tariffs: why do it? In: Hoekman B, Mattoo A and English P, eds., *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. Washington, DC, the World Bank.
- Gallagher KP (2005). Globalization and the nation-state: reasserting policy autonomy for development. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Goldstein A (2002). EMBRAER: from national champion to global player. *CEPAL Review*, 77: 97-115.
- Gomory RE and Baumol WJ (2000). *Global Trade and Conflicting National Interests*. Cambridge, MA, and London, MIT Press.
- Hausmann R and Rodrik D (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72 (2): 603-633.
- Imbs J and Wacziarg R (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, 93 (1): 63-86.
- Jacquet N and Darmon D (2005). *Les Pôles de Compétitivité*. Paris, La documentation française.
- Kaldor N (1966). *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kowalski P (2005). Impact of changes in tariffs on developing countries' government revenue. Trade Policy Working Paper no. 18. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Krueger AO (1990). Government failures in development. *Journal of Economic Perspectives*, 4: 9-23.
- Kumar N (2003). Intellectual property rights, technology and economic development: experiences of Asian countries. *Economic and Political Weekly*, 23: 209-225, 18 January.
- Kumar N (2005). Performance requirements as tools of development policy: lessons from developed and developing countries. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Laird S, Vanzetti D and Fernández de Córdoba S (2006). Smoke and mirrors: making sense of the WTO industrial tariff negotiations. UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series no. 30. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.16, New York and Geneva.

- Lall S (2004). Reinventing industrial strategy. The role of government policy in building industrial competitiveness. G-24 Discussion Paper no. 28. United Nations document no. UNCTAD/GDS/MDPB/ G24/2004/4, New York and Geneva.
- Landes DS (1998). *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some are so Rich and Some are so Poor*. New York and London, WW Norton.
- Levine R and Renelt D (1992). A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. *American Economic Review*, 82: 942-963.
- Linden G (2004). China standard time: a study in strategic industrial policy. *Business and Politics*, 6 (3), article 4. <http://www.bepress.com/bap/vol6/iss3/art4>.
- Loriaux M (2003). France: a new 'capitalism of voice'? In: Weiss L, ed., *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Lu D (2001). Industrial policy and resource allocation: Implications on China's participation in globalization. *China Economic Review*, 11 (4): 342-360.
- Lugones G (2006). Recent policy experiences of structural change in Latin America: selected case studies. Mimeo. Geneva, UNCTAD.
- Maddison A (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Maskus KE (1997). Implications of regional and multilateral agreements for intellectual property rights. *World Economy*, 20: 681-694.
- Mayer J (1996). Learning sequences and structural diversification in developing countries. *Journal of Development Studies*, 33 (2): 210-229.
- Mayer J (2004). Industrialization in developing countries: some evidence from a new economic geography perspective. UNCTAD Discussion Paper no. 174. Geneva.
- Meade JE (1955). *Trade and Welfare: The Theory of International Economic Policy*, vol. 2. London, New York and Toronto, Oxford University Press.
- Melo A (2001). Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century. Working Paper no. 459, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (2006). *Tableau de Bord de l'Innovation*. 14^e éd. Paris. Available at: <http://www.industrie.gouv.fr/observat/innov/pdf/tbil4.pdf>.
- MOFCOM (2006a). FDI Statistics by Ministry of Commerce (China). Available at: <http://kjs.mofcom.gov.cn/aarticle/bn/bs/200601/20060101437606.html>.
- MOFCOM (2006b). *FDI Statistics and Analysis of High-tech Imports and Exports of 2005*. Department of Science and Technology of the Ministry of Commerce (China), January. Available at: <http://www.mofcom.gov.cn>, accessed 29 Jan. 2006.
- Moreno-Brid JC, Rivas Valdivia JC and Santamaria J (2005). Mexico: economic growth, exports and industrial performance after NAFTA. *Serie Estudios y Perspectivas*, ECLAC, Santiago.
- Morin JF (2003). Le droit international des brevets: entre le multilatéralisme et le bilatéralisme américain. *Études Internationales*, 34 (4): 537-562.
- Mortimore M and Barron F (2005). Informe sobre la industria automotriz mexicana. *Serie Desarrollo Productivo* no. 162, ECLAC, Santiago.
- Noland M and Pack H (2005). The East Asian industrial policy experience: implications for the Middle East. Working Paper 05-14, Institute for International Economics, Washington, DC.
- OCDE (2005). *Science, Technology and Industry Scoreboard 2005*. Paris. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OCDE (2006). *Examens Territoriaux de l'OCDE: France*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- ONUDI (2005). *Industrial Development Report 2005. Capability Building for Catching-up. Historical, empirical and policy dimensions*. United Nations publication, sales no. E.05.II.B.25, Vienna. United Nations Industrial Development Organization.
- Pack H and Saggi K (2006). The case for industrial policy: a critical survey. Working Paper 3839, the World Bank, Washington, DC.
- Pack, H (2000). Industrial policy: growth elixir or poison? *World Bank Research Observer*, 15: 47-67.
- Peres W (2006). El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Serie Desarrollo Productivo* no. 166, ECLAC, Santiago.
- Puga D and Venables AJ (1996). The spread of industry: spatial agglomeration in economic development. Discussion Paper 1354, Centre for Economic Policy Research, London.
- Puga, D and Venables AJ (1999). Agglomeration and economic development: import substitution versus trade liberalization. *Economic Journal*, 109: 292-311.
- Reichman JH and Hasenzahl C (2003). Non-voluntary licensing of patented inventions: Historical perspective, legal framework under TRIPS, and an overview of the practice in Canada and the USA. Issue Paper no. 5, UNCTAD-ICTSD Project on IPRs and Sustainable Development. Geneva, UNCTAD and ITCSD.
- Rodriguez F and Rodrik D (2000). Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence. In: Bernanke B and Rogoff KS, eds., *Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge, MIT Press.
- Rodrik D (2004). Industrial policy for the twenty-first century. Discussion Paper no. 4767, Centre for Economic Policy Research, London. November.
- Rodrik D (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Mimeo. January. Available at: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Lessons%20of%20the%201990s%20review%20JEL_.pdf.
- Ros J (2000). *Development Theory and the Economics of Growth*. Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- Safarian AE (2003). The use and impact of performance requirements in developed countries. In: *UNCTAD, The Development Dimension of FDI: Policy and Rule-Making Perspectives*. Proceedings of the Expert Meeting held in Geneva from 6-8 November 2002. Document no. UNCTAD/ITE/IIA/2003/4, United Nations publication, sales no. E.03.II.D.22, United Nations, New York and Geneva.
- Sala-i-Martin X, Doppelhofer G and Miller RI (2004). Determinants of long-term growth: a Bayesian averaging of classical estimates (BACE) approach. *American Economic Review*, 94: 813-835.

- Scitovsky T (1954). Two concepts of external economies. *Journal of Political Economy*, 62 (2): 143-151.
- Shadlen K (2005a). Exchanging development for market access? Deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements. *Review of International Political Economy*, 12: 750-775.
- Shadlen K (2005b). Policy space for development in the WTO and beyond: the case of intellectual property rights. Working Paper no. 05-06, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Medford.
- Singh A (2005). Special and differential treatment: the multilateral trading system and economic development in the twenty-first century. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Stiglitz JE (2005). Development policies in a world of globalization. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
- Toner P (1999). *Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development*. Houndsmill and London, Macmillan.
- Tsangarides CG (2005). Growth empirics under model uncertainty: Is Africa different? Working Paper no. 05/18, International Monetary Fund. Washington, DC. January.
- UNESCO (2005). *Science Report 2005*. Paris, UNESCO.
- United States Trade Representative (USTR) (2004). The Work of USTR – Intellectual Property. Washington, DC. Available at: <http://www.ustr.gov>.
- Wade RH (1990). *Governing the Market*. Princeton, Princeton University Press.
- Wade RH (2003a). Creating capitalisms. Introduction to the 2003 edition of *Governing the Market*. Princeton, Princeton University Press.
- Wade RH (2003b). What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of «development space». *Review of International Political Economy*, 10 (4): 621-644.
- Wade RH (2006). Bringing industrial policies back in: Breaking the policy monopoly. Mimeo. Background paper prepared for UNCTAD's *Trade and Development Report 2006*.
- Weiss L (2005). Global governance, national strategies: how industrialized states make room to move under the WTO. *Review of International Political Economy*, 12 (5): 723-749.
- Wood A and Mayer J (1998). Africa's export structure in a comparative perspective. African Development in a Comparative Perspective, Study no. 4, UNCTAD, Geneva.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York and Oxford, Oxford University Press for the World Bank.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC, World Bank.
- WTO (2001). Implementation-Related Issues and Concerns. Decision of 14 November 2001. Document WT/MIN(01)/17, World Trade Organization, Geneva.
- WTO (2004). The July 2004 Package. Available at: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_package_july04_e.htm.
- WTO and UNCTAD (2002). Joint Study on Trade-Related Investment Measures and Other Performance Requirements. WTO document G/C/W/307/Add.1, Geneva.
- Zeira J (1997). Investment as a process of search. *Journal of Political Economy*, 95: 204-210.

INSTITUTIONS ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

A. Introduction

Dans le précédent chapitre, nous avons soutenu que les politiques économiques à l'appui de l'industrialisation et de la modernisation technologique ne doivent pas viser seulement à accroître l'efficacité, mais aussi et surtout à stimuler les forces créatives des marchés pour promouvoir l'accumulation de capital, l'innovation et la productivité. Dans le présent chapitre, nous examinerons les structures institutionnelles et de gouvernance, aux niveaux tant national qu'international, les plus appropriées à cet effet.

Il y a de plus en plus consensus, parmi les économistes et les responsables politiques, au sujet du fait que les institutions nationales ont une influence déterminante sur le rythme de la croissance du revenu par habitant. Toutefois, il y reste beaucoup de divergences quant à ce que devrait être leur rôle à l'appui de la croissance économique et du développement et, par conséquent, quant à la nature des arrangements institutionnels appropriés.

Selon la conception traditionnelle, le principal rôle des institutions consiste à réduire les coûts de transaction pour créer les marchés qui n'existent pas et accroître l'efficacité des marchés existants. En conséquence, le principal objectif des politiques économiques doit être d'assurer une allocation efficace des ressources dans le cadre de l'équilibre concurrentiel, au moyen de modèles d'institutions universellement applicables, notamment pour ce qui

est de l'octroi et de la protection des droits de propriété. À cet effet, on considère qu'il faut recenser les meilleures pratiques mondiales en analysant les dispositifs institutionnels actuels des pays développés pour les transplanter dans les pays en développement.

Une autre conception, qui insiste sur la nécessité pour les pays en développement de réaliser un rattrapage économique en s'appuyant sur l'industrialisation et la transformation structurelle, envisage pour les institutions un rôle supplémentaire consistant à appuyer et à accélérer la transformation dynamique des économies en développement. De ce point de vue, le rôle fondamental des institutions est d'être des mécanismes efficaces pour la mise en œuvre de politiques conçues afin de promouvoir l'investissement et l'adoption de nouvelles technologies. En outre, les critères d'efficacité ont beaucoup moins d'influence sur l'évolution dynamique d'une économie que ne le postule la conception traditionnelle. Par conséquent, le principe directeur de la réforme institutionnelle ne doit pas être d'employer les institutions pour réduire les écarts par rapport à l'idéal d'équilibre concurrentiel de l'économie néoclassique, mais plutôt de remédier aux défaillances de l'information et de la coordination qui réduisent l'efficacité de la prise de décisions et de renforcer les contrepouvoirs limitant l'action discrétionnaire des gouvernements. Les

institutions doivent accomplir des fonctions similaires dans tous les pays, mais leur forme variera d'un pays à l'autre ainsi que, dans un même pays, avec le temps.

La nécessité de politiques commerciales et industrielles volontaristes pour appuyer et accélérer l'accumulation de capital et la transformation structurelle est reconnue depuis longtemps dans l'économie du développement, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, et un grand nombre de pays en développement ont appliqué de telles politiques jusqu'au début des années 80. Toutefois, à l'époque, on sous-estimait la nécessité d'un ensemble complémentaire de capacités institutionnelles et administratives pour assurer le succès de ces stratégies¹. Ce n'est que lorsque la réussite des nouveaux pays industrialisés, notamment ceux d'Asie de l'Est, fut convenablement évaluée que l'importance des arrangements institutionnels complémentaires a été largement reconnue (voir, par exemple, Amsden, 1989, 2001; Wade, 1990;

La cohérence des politiques et des dispositifs institutionnels est indispensable pour la réussite d'une stratégie de développement.

Rapport sur le commerce et le développement 1994, 1996; Evans, 1995; Change, 1996)². Une des conclusions essentielles de ces études est que la cohérence des politiques et des dispositifs institutionnels est indispensable pour la réussite d'une stratégie de développement.

À la section B, nous examinerons ces questions au niveau des institutions nationales, et à la section C nous les examinerons au niveau international. Polanyi (1944) a été un des premiers à souligner les problèmes de gouvernance qui se posent lorsque la compétence des institutions économiques, politiques et administratives d'un pays s'arrête aux frontières nationales, alors que la mondialisation et l'intégration dans l'économie internationale imposent aux pays des contraintes de plus en plus fortes dans leur action visant à répondre aux aspirations de leurs citoyens. Dans la section C, nous montrerons pourquoi seuls des dispositifs de gouvernance multilatérale bien structurés et efficaces peuvent résoudre ce problème.

B. Structures institutionnelles et de gouvernance nationale à l'appui de la croissance

1. Institutions et gouvernance

Sur le plan conceptuel, on ne peut pas faire de distinction claire entre les institutions et la gouvernance. On entend par gouvernance l'exercice des compétences politiques, administratives et économiques pour la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. Cela englobe un ensemble complexe de mécanismes, processus, relations et institutions par l'intermédiaire desquels les citoyens et différents groupes font connaître leurs intérêts, exercent leurs droits, honorent leurs obligations et règlent leurs différends par la médiation³. Les institutions sont donc une partie des structures de gouvernance, mais leur rôle ne se limite pas à cela. Elles englobent des structures et mécanismes sociaux formels et informels, notamment les règles

et règlements qui influent sur le comportement des personnes et les fonctions de l'État.

On dit souvent que les institutions définissent les règles du jeu, c'est-à-dire l'ensemble des contraintes formelles et informelles conçues par l'homme qui encadrent les interactions politiques, économiques et sociales (North, 1990). Cette définition, qui porte la marque de la «nouvelle économie institutionnelle», implique que les êtres humains font des choix rationnels dans leurs transactions marchandes qui, sur la base de préférences données et inchangées, maximisent leur utilité. La fonction des institutions est de donner aux individus la possibilité et la volonté d'avoir des activités marchandes profitables en transmettant l'information, en faisant respecter les droits de propriété et les contrats et en régulant la concurrence.

La conception des institutions de ce qu'on appelle parfois «l'ancienne économie des institutions» est plus large (Hodgson, 2004). Selon elle, l'histoire et la culture d'un pays a, par ses effets sur les habitudes, une influence déterminante sur les institutions du pays et les activités et les comportements de ses citoyens, dont un des aspects importants est qu'ils comprennent des valeurs altruistes (Hodgson, 1998). De ce point de vue, les institutions ne font pas que *contraindre* le comportement des individus; elles *permettent* la réalisation d'objectifs exigeant une coordination et elles *modèlent* la manière dont les groupes et les individus définissent leurs préférences (Chang and Evans, 2005: 100).

Les institutions influencent les préférences et l'opinion des individus au sujet de la légitimité des objectifs et des moyens.

Les divergences de vues au sujet de qui modèle les préférences et les comportements et de ce que doit être le rôle des institutions à cet égard impliquent aussi des divergences de vues au sujet du rôle de l'État et de la portée des politiques discrétionnaires (par opposition aux politiques fondées sur des règles). Pour une grande partie de l'économie néoclassique, complétée par la nouvelle économie des institutions, les politiques économiques sont adoptées et appliquées par des politiciens et des bureaucrates qui poursuivent leurs propres intérêts, dont la capacité de recueillir des informations et de mettre en œuvre les politiques est limitée et qui sont soumis à des pressions de groupes d'intérêt. Il en résulterait souvent une défaillance du gouvernement, sous forme d'abus des réglementations, de recherche de rentes et de corruption, qui fausse la rationalité supposée de l'économie de marché. Il faut donc limiter les fonctions de l'État par la déréglementation et la privatisation et encadrer les politiques discrétionnaires en renforçant les règles ou en créant des organismes politiquement indépendants associés à la formulation des politiques (tels que les banques centrales autonomes) sur la base de règles rigoureuses.

Il faut distinguer les *fonctions* que les institutions doivent accomplir pour promouvoir le développement économique de la *forme* institutionnelle la mieux adaptée à ces fonctions.

En revanche, pour l'ancienne économie des institutions, il est faux de postuler que les individus ont des préférences égoïstes préconçues et immuables. Il y aurait plutôt une interaction entre

les institutions et les préférences et comportements des individus (Hodgson, 2005). Cette interaction signifie premièrement qu'on peut considérer les institutions comme le résultat cumulatif du comportement passé des individus et des politiques adoptées par le passé. En ce sens, les institutions sont le fruit des préférences, des modes de comportement et des politiques d'une société. Comme le soulignent Rodrik, Subramanian et Trebbi (2004), la légitimité et l'opportunité d'un dispositif institutionnel dépendent en grande partie du contexte, en raison de la diversité des trajectoires culturelles et historiques de chaque pays, des autres conditions initiales et de l'économie politique des processus décisionnels.

Deuxièmement, comme le soutiennent Chang et Evans (2005), qui insistent sur le rôle constitutif des institutions, cette interaction implique que les préférences sont influencées à la fois par des règles formelles et par des normes informelles, de même que l'opinion des individus au sujet de la légitimité des objectifs politiques et des mesures à employer pour les atteindre. Dans la mesure où les institutions privilégient des valeurs altruistes, bon nombre de ces valeurs peuvent être internalisées par les individus. En conséquence, la formulation des politiques serait un processus dans lequel des individus ayant des avis différents au sujet de la légitimité ou de la contestabilité des objectifs et instruments existants rivalisent entre eux. Cela signifie par exemple que des institutions appropriées peuvent empêcher que des groupes d'intérêt qui chercheraient à fausser l'ordre rationnel des marchés à leur seul profit dominant le processus de formulation des politiques.

Troisièmement, l'interaction entre les institutions et les préférences et comportements des individus implique aussi qu'on peut obtenir des résultats souhaitables au moyen de dispositifs institutionnels divers, adaptés au contexte. Ainsi, Chang (1998) et Rodrik (2005) soulignent la nécessité de distinguer les *fonctions* que les institutions doivent accomplir pour promouvoir le développement économique de la *forme* institutionnelle la mieux adaptée à ces

fonctions. Par exemple, la fonction consistant à garantir les droits de propriété, sur laquelle les programmes de réforme institutionnelle insistent beaucoup, peut être assurée au moyen de divers types de lois et par un pouvoir judiciaire plus ou moins indépendant, ainsi que par différents mécanismes d'exécution des contrats. Un exemple fréquemment mentionné à cet égard est que, dans un pays qui n'a pas de définition officielle des droits de propriété (comme la Chine), ces droits peuvent être en réalité mieux garantis⁴ que dans certains pays où les droits de propriété sont officiellement définis et protégés et qui possèdent un système judiciaire officiellement indépendant (voir, par exemple, Rodrik, Subramanian and Trebbi, 2004). Autre exemple, il y a des différences considérables entre le Japon, les États-Unis et l'Europe (ainsi qu'entre les pays d'Europe) en ce qui concerne les dispositifs institutionnels de protection des droits de propriété, de régulation des marchés et de protection sociale. Ces deux exemples montrent que le résultat du fonctionnement des institutions dépend plus de leur efficacité que de leur forme.

Comme le soulignent Rodrik, Subramanian et Trebbi (2004), la distinction entre la fonction et la forme des institutions signifie que des objectifs de politique économique (tels que la protection des droits de propriété, la stabilité macroéconomique ou la restructuration industrielle) peuvent être atteints au moyen de diverses structures institutionnelles. Cela n'implique pas que les principes économiques ne fonctionnent pas de la même manière dans tous les pays, mais simplement qu'il ne suffit pas de calquer les institutions des pays développés dans les pays en développement pour obtenir de bons résultats économiques.

2. Institutions et efficacité du marché

Une grande partie de la littérature actuelle sur le rôle des institutions dans le développement économique insiste sur la réduction de l'incertitude et la promotion de l'efficacité du marché. Selon certains auteurs, ce rôle est de faire en sorte que le marché fonctionne de manière aussi proche que possible de l'idéal de l'économie néoclassique, selon lequel un marché concurrentiel garantit l'allocation efficiente des ressources (voir, par exemple, Banque mondiale, 2001). De ce point de vue, si l'application des politiques économiques du Consensus de Washington n'a pas donné de résultats économiques satisfaisants, ce serait en raison de l'absence

d'institutions d'appui dans la plupart des pays en développement. C'est pourquoi les institutions multilatérales de financement et de nombreux gouvernements donateurs ont de plus en plus subordonné leurs dons et prêts à des conditions en matière de gouvernance (c'est ce qu'on appelle souvent les réformes de la deuxième génération).

Dans cette optique, les coûts de transaction sont considérés comme étant la principale raison pour laquelle le fonctionnement effectif des marchés n'est pas conforme à son idéal théorique⁵. Les coûts de transaction sont dus à la contestation ou au flou des droits de propriété, aux lacunes ou à l'asymétrie de l'information et aux effets externes connexes, ainsi qu'à l'inefficacité et au coût des mécanismes visant à faire respecter les contrats et à régler les différends. La corruption peut encore alourdir les coûts de transaction et peut même compromettre le respect des contrats et des droits de propriété. Il a donc été suggéré, pour réduire au minimum les coûts de transaction, que l'État devrait se borner à conférer et à protéger les droits de propriété, à faire régner l'état de droit, à fournir des biens publics (tels que les infrastructures, l'éducation et la santé) et à réglementer pour créer les marchés manquants et accroître l'efficacité des marchés existants. Dans ces conditions, les investisseurs privés ayant pour objectif de maximiser leur profit individuel seraient le moteur du développement et maximiseraient le bien-être économique global.

Les partisans de cette théorie s'appuient sur des régressions inter pays visant à établir une corrélation entre le niveau ou le taux de croissance du revenu par habitant et des indicateurs institutionnels. En général, ces régressions montrent une corrélation entre la qualité des institutions et la croissance économique, ce qui mène leurs auteurs à conclure qu'une amélioration des conditions institutionnelles favorables à l'efficacité des marchés (telles que la protection des droits de propriété, l'état de droit et la lutte contre la corruption) accélérerait la croissance et la convergence avec les pays avancés.

La méthodologie de ces études économétriques a été critiquée pour trois motifs principaux. Premièrement, elles emploient en général des indicateurs de qualité des institutions très subjectifs. En raison de la complexité des structures institutionnelles, il est difficile de trouver des indicateurs quantifiables et objectifs. En conséquence, les auteurs emploient des indicateurs fondés sur l'interprétation faite par des chercheurs à

partir des données réunies par les agences de notation ou de questionnaires. D'après Kaufmann, Kraay et Mastruzzi (2005), le principal avantage de ces indicateurs subjectifs est qu'ils intègrent non seulement les éléments formels des institutions mais aussi les aspects informels. Toutefois, un des grands problèmes que pose tout indicateur subjectif est que le jugement porté sur la qualité des institutions d'un pays dépend beaucoup de sa prospérité.

De plus, cette approche ne permet pas de formuler des conclusions pratiques. Une analyse fondée sur l'effet apparent des structures institutionnelles d'un pays sur son économie ne peut pas déterminer quelles sont les structures qui débouchent sur le résultat perçu. Tout résultat, tel que la garantie des droits de propriété, peut être obtenu par plusieurs formes d'institution. Par conséquent, comme le dit Rodrik (2004: 12), en évaluant l'efficacité des règles du jeu concernant par exemple les droits de propriété, mais sans définir ce que sont ces règles, on ne peut obtenir aucune indication utile quant à la structure institutionnelle nécessaire pour assurer cette efficacité.

Deuxièmement, presque toutes les études empiriques constatent que les pays développés sont mieux classés en termes de qualité des institutions que les pays en développement, quel que soit l'indicateur employé (voir aussi fig. 6.1). Toutefois, il est difficile de dire que cela implique un lien de causalité entre la qualité des institutions et la santé de l'économie. Cela est dû au fait que ces régressions interpays soulèvent de sérieux problèmes d'identification économétrique, notamment en ce qui concerne les variables omises et la causalité inverse. Il y a des différences entre pays en matière d'institutions et de résultats économiques pour toutes sortes de raisons. Toutefois, comme la qualité des institutions est une notion très complexe et n'est pas directement observable, et qu'il est donc impossible de tenir compte de toutes ces différences dans les estimations économétriques, l'effet des variables omises peut être imputé aux différences institutionnelles, ce qui exagère considérablement l'influence supposée des institutions sur le dynamisme économique. Le problème de la causalité inverse est qu'il y a probablement une influence réciproque entre la qualité des institutions et la vigueur de l'économie, qui sont donc

interdépendantes. Par exemple, une économie solide peut améliorer les institutions du fait que les pays concernés disposent des ressources budgétaires nécessaires pour créer et gérer efficacement une structure institutionnelle permettant de réduire les coûts de transaction pour tous les acteurs du marché⁶.

Il y a probablement une interaction entre la qualité des institutions et la vigueur de l'économie.

Comme le suggère Khan (2004), pour établir l'existence d'un lien de causalité entre l'amélioration de la qualité des institutions et la convergence des revenus avec ceux des

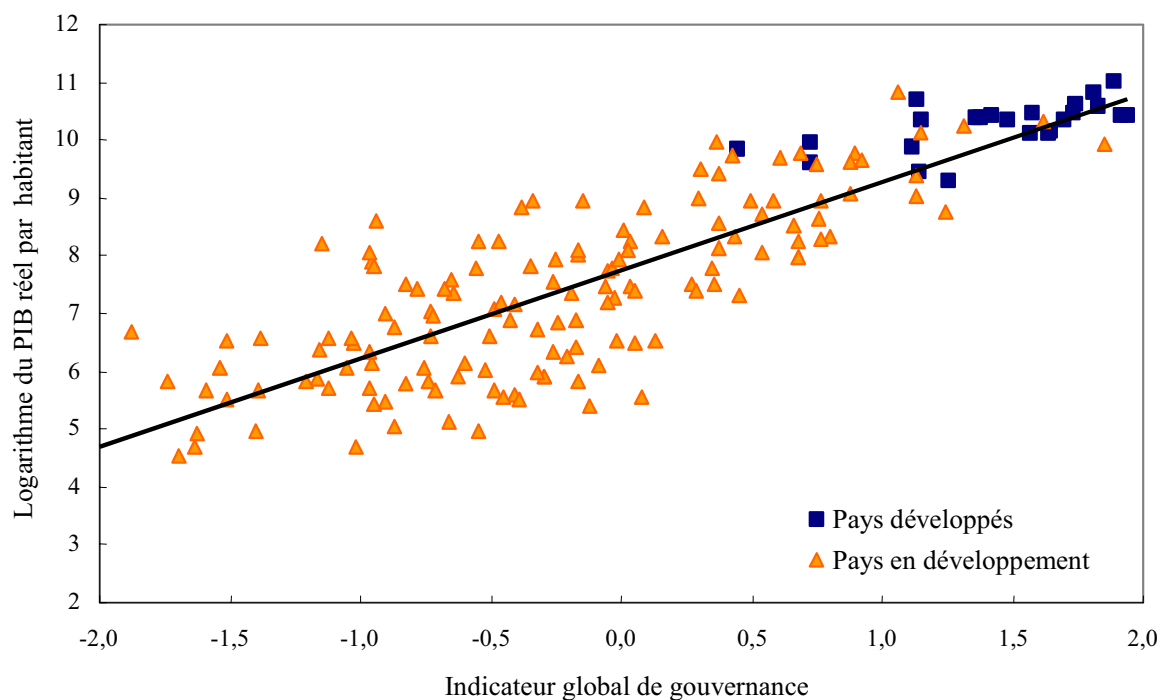
pays développés, il faudrait voir si les pays en développement les mieux classés pour ce qui est de la qualité des institutions au début d'une période obtiennent effectivement une convergence des revenus durant cette période. Toutefois, ce critère n'est qu'un argument faible en faveur de l'hypothèse selon laquelle l'amélioration des institutions visant à créer les marchés inexistantes et à accroître l'efficacité des marchés existants stimulerait la croissance et accélérerait la convergence avec les pays développés, comme le montrent le tableau 6.1 et la figure 6.2.

Les 186 pays pour lesquels sont disponibles les données couramment employées concernant les institutions et la gouvernance fournies par Kaufmann, Kraay et Mastruzzi (2005)⁷ peuvent être regroupés comme suit: 27 pays développés, 26 pays d'Europe centrale et orientale⁸ et 133 pays en développement, parmi lesquels on peut distinguer 88 économies divergentes et 45 économies convergentes, selon que leur taux moyen de croissance réelle par habitant sur la période 1995-2005 est inférieur ou supérieur au taux de croissance médian des pays développés sur la même période.

On peut voir au tableau 6.1 que la médiane de l'indicateur de qualité de la gouvernance pour les pays en développement dont l'économie converge est à peine plus élevée que celle des pays dont l'économie diverge. Ce tableau montre aussi qu'il y a beaucoup de chevauchements des fourchettes de l'indicateur entre ces deux groupes de pays. Il est donc peu probable qu'une amélioration de la qualité des institutions telle qu'elle est mesurée par cet indicateur soit effectivement un facteur de convergence des économies en développement avec les économies développées.

Figure 6.1

**CORRÉLATION ENTRE LA QUALITÉ DES INSTITUTIONS
ET LE REVENU PAR HABITANT, 2004**



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, sur la base des données de Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2005; et CNUCED, *Manuel de statistiques*, diverses parutions.

Note: L'indicateur global de gouvernance est à moyenne pondérée des six indices fournis par Kraay et Mastruzzi, 2005.

Tableau 6.1

**INDICATEURS DE GOUVERNANCE ET CROISSANCE DU REVENU
PAR HABITANT, 1995-2005**

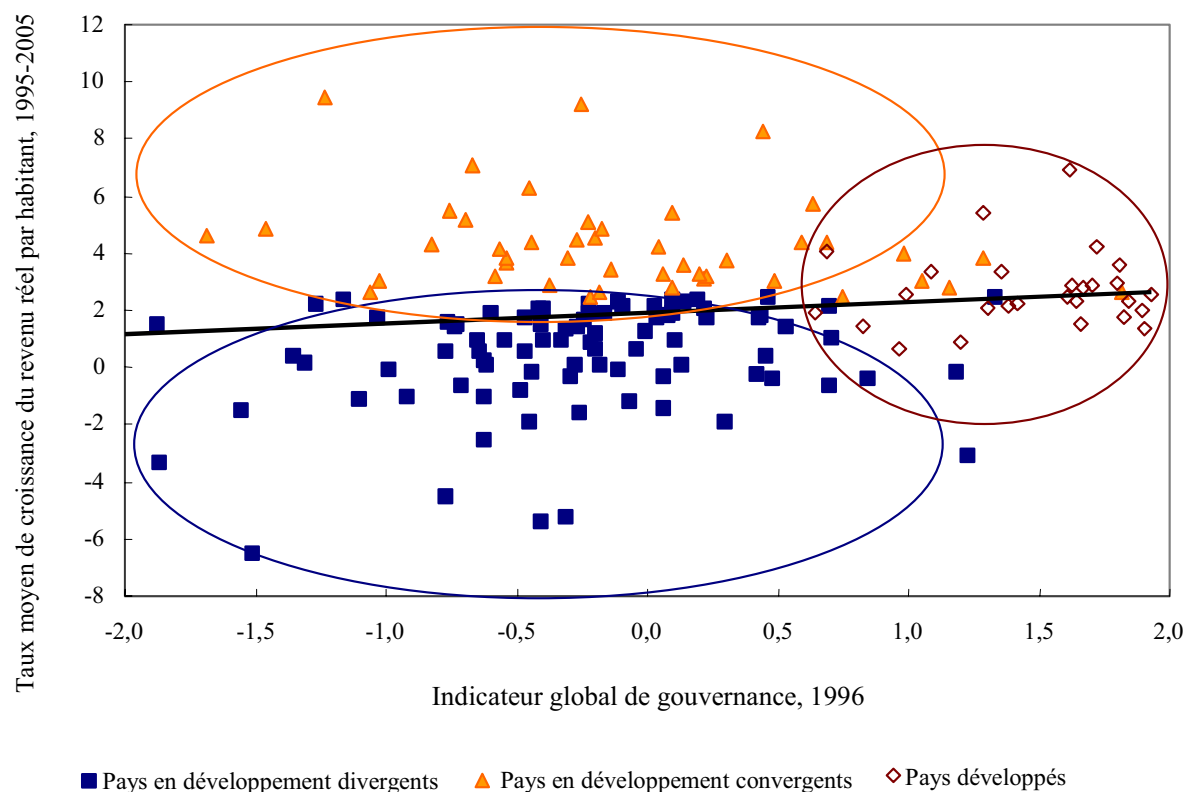
	<i>Pays développés</i>	<i>Pays en développement convergents</i>	<i>Pays en développement divergents</i>	<i>Pour mémoire: Pays d'Europe centrale et orientale</i>
Nombre de pays	27	45	88	26
Médiane de l'indicateur global de gouvernance	1,62	-0,19	-0,26	-0,27
Fourchette de l'indicateur global de gouvernance	0,64-1,93	-2,12-1,82	-2,08-1,33	-1,75-0,89
Médiane du taux de croissance du revenu réel par habitant	2,48	3,90	0,95	5,19

Source: Voir fig. 6.1.

Note: Données relatives à 1995 pour l'indicateur de gouvernance et moyenne sur 1995 à 2005 pour le taux de croissance du revenu réel par habitant en dollars.

Figure 6.2

**GOVERNANCE ET CROISSANCE DU REVENU PAR HABITANT
PAR CATÉGORIE DE PAYS, 1995-2005**



Source: Voir fig. 6.1.

Note: Voir fig. 6.1.

La figure 6.2 montre que, pour l'ensemble des pays développés et des pays en développement, il y a une très faible corrélation entre le classement selon l'indicateur de gouvernance en 1995 et le taux de croissance du revenu réel par habitant sur la période 1995-2005, comme l'indique la ligne de tendance. Elle montre aussi que cette corrélation est due essentiellement au fait que les pays développés ont des notes élevées à la fois pour la qualité des institutions et pour le taux de croissance du revenu par habitant, tandis que pour la grande majorité des pays en développement ces deux indicateurs sont médiocres. Toutefois, comme nous l'avons déjà signalé, en raison de la subjectivité des indicateurs de gouvernance, il est probable que les notes attribuées sur cette base sont d'autant plus élevées que le pays est prospère, si bien qu'il est difficile de déterminer le sens du lien de causalité.

L'emplacement sur la figure du groupe des pays en développement dont l'économie converge est essentiel pour déterminer ce sens. Toutefois, comme le tableau 6.1 le montre déjà, de manière générale ces pays n'ont pas un indicateur de gouvernance meilleur que les pays en développement dont l'économie diverge.

Ces études montrent que les pays en développement, qu'ils divergent ou qu'ils convergent, ont une note relativement basse pour ce qui est de la qualité de leur gouvernance. Cela donne à penser qu'à court terme il est rarement nécessaire d'entreprendre une réforme institutionnelle de grande ampleur pour accélérer la croissance. Pour obtenir une convergence économique durable, il faudra probablement un jour construire des institutions similaires à celles qu'ont aujourd'hui les

pays développés, mais dans un premier temps, pour s'engager sur une trajectoire de convergence des revenus, les pays en développement peuvent se contenter de réformes mineures. Pour expliquer les écarts de croissance entre pays en développement par des facteurs liés aux institutions, il faut examiner d'autres aspects des capacités institutionnelles (voir sect. 3 ci-après).

Troisièmement, si l'on peut employer des estimations des variables instrumentales pour régler les problèmes d'identification mentionnés plus haut, les résultats ne permettent pas de faire des conclusions utiles pour la formulation des politiques. En fait, il s'est révélé très difficile de trouver des variables instrumentales valables (c'est-à-dire des indicateurs qui sont des déterminants exogènes de la qualité des institutions). Les études qui ont employé de telles variables ont souvent été contestées au sujet du rôle et de l'importance relative des institutions, d'une part, et des variables instrumentales elles-mêmes, d'autre part. En particulier, on s'est demandé si la géographie avait un effet sur le développement économique au-delà de ses effets sur les institutions.

Par exemple, Hall et Jones (1999) emploient la distance d'un pays par rapport à l'équateur et la proportion de sa population qui parle anglais comme indicateurs pour mesurer la qualité des institutions (qu'ils appellent infrastructure sociale). Selon eux, ces variables sont un indicateur indirect de l'adoption d'institutions qui protègent les droits de propriété et, plus généralement, de l'«influence britannique bénéfique» sur les institutions d'un pays. Acemoglu, Johnson et Robinson (2001) soutiennent que le taux de mortalité parmi les premiers Européens qui se sont installés dans une colonie a déterminé si ces colons resteraient et construiraient sur place des institutions de style européen, y compris celles qui protègent les droits de propriété, ou se contenteraient d'installer les institutions nécessaires pour l'exploitation des ressources naturelles.

D'autres (Gallup, Sachs and Mellinger, 1999; Sachs, 2003) soutiennent que des variables géographiques et écologiques (type de climat, écologie des maladies et distance de la côte) ont une influence directe notable sur le développement

économique. Selon eux, les choix institutionnels du passé ont été influencés par les effets directs de la géographie sur les systèmes de production, la santé humaine et la viabilité environnementale⁹. Engerman et Sokoloff (2002) font observer que le climat et la dotation de facteurs des Caraïbes et du Brésil étaient bien adaptés à la culture de produits comme la canne à sucre, qui à l'époque avaient une grande valeur sur le marché mondial, ce qui a donné naissance à des institutions très différentes de celles qui ont été établies

ultérieurement dans les zones tempérées d'Amérique du Nord. Selon Rodrik, Subramanian et Trebbi (2004), le taux de mortalité des premiers colons européens employé dans l'étude de Acemoglu, Johnson et Robinson (2001) peut être utile pour éviter les problèmes d'identification économétrique, mais qu'il n'est probablement pas un indicateur valable des grandes forces historiques qui ont donné naissance aux institutions des anciennes colonies et on peut donc douter qu'il explique la divergence des économies¹⁰. D'ailleurs, il y a eu autant de divergences des revenus au cours des deux ou trois derniers siècles entre des pays qui n'ont jamais été colonisés (Afghanistan, Éthiopie, Japon, Thaïlande et Turquie) qu'entre d'ex-colonies (Rodrik, Subramanian and Trebbi, 2004)¹¹.

Les institutions dont nous avons parlé jusqu'ici concernent l'établissement de droits de propriété garantis et stables en tant qu'élément important pour inciter les entrepreneurs à investir et à innover. L'existence d'un environnement macroéconomique stable et propice à l'investissement est une autre incitation déterminante. L'instabilité inhérente aux marchés financiers en particulier peut décourager l'investissement. La recherche de solutions institutionnelles à ce problème a privilégié la mise en place de procédures et de cadres réglementaires. Elles ont été focalisées sur la manière dont les institutions peuvent faciliter la prise de décisions individuelles en accroissant la prévisibilité du comportement des autres acteurs dans une situation donnée.

Dans le domaine politique, les tentatives de réduire l'imprévisibilité des décisions individuelles ont souvent porté sur des facteurs tels que les campagnes électorales et leur influence sur la politique budgétaire et monétaire. Pour ce qui est de

À court terme, il est rarement nécessaire d'entreprendre une réforme institutionnelle de grande ampleur pour accélérer la croissance.

la politique monétaire, une solution institutionnelle couramment employée a consisté à déléguer les compétences monétaires à une banque centrale indépendante qui suit des lignes directrices précises et annoncées à l'avance¹², et/ou, selon Rogoff (1985), à désigner un gouverneur de banque centrale prudent¹³. Dans des situations d'hyperinflation en particulier, certains pays ont employé une parité rigide ou une caisse d'émission comme ancrage pour la politique monétaire. Des mesures institutionnelles telles que la fixation du taux de change peuvent être nécessaires au début d'une stratégie de stabilisation des prix. Toutefois, dans la pratique, le problème de ces stratégies est qu'elles ne prévoient pas de sorties crédibles. En conséquence, leur application prolongée a entraîné d'importants afflux de capitaux, qui dans un premier temps entraînent une surévaluation du taux de change réel, ensuite corrigé par l'inversion des flux de capitaux. Cela provoque de brutales variations du taux de change réel, si bien qu'il est difficile aux entrepreneurs de faire des projets à long terme, ce qui freine l'investissement¹⁴.

3. Institutions et transformation structurelle

Dans la mesure où la restructuration de l'économie, la modernisation technologique et les gains de productivité dépendent d'une meilleure allocation des ressources, il est manifestement souhaitable d'améliorer l'efficacité du marché. Toutefois, dans le chapitre précédent, nous avons soutenu que le rattrapage économique dépend en grande partie de l'industrialisation et de la modernisation technologique et qu'à cet effet, il faut mener des politiques commerciales et industrielles volontaristes pour stimuler la créativité des marchés, qui est le moteur de la transformation dynamique des économies en développement. Un des éléments importants de cette stratégie est la création de «rentes» qui permettent aux entreprises d'obtenir des bénéfices supérieurs à ceux que permettrait la concurrence parfaite. C'est pourquoi il faut compléter les politiques d'appui volontaristes par des mécanismes institutionnels permettant de gérer efficacement les rentes économiques.

Comme nous l'avons fait pour les principes et la nature des politiques dans les précédents chapitres,

on peut définir un certain nombre de fonctions généralement souhaitables des institutions qui doivent compléter les politiques commerciales et industrielles volontaristes. Ainsi que nous l'avons déjà dit, la spécificité des institutions auxquelles ces fonctions sont confiées dépend beaucoup du contexte. Chaque pays doit découvrir quelle est la forme d'institution qui fournira les incitations nécessaires pour obtenir les résultats souhaités, en fonction de ses particularités.

Une de ces fonctions est la collaboration stratégique entre les pouvoirs publics, les associations professionnelles et les établissements d'enseignement et de recherche. Cette collaboration a pour but i) de coordonner les activités d'investissement dans lesquelles il y a des économies d'échelle, si bien qu'en raison de l'interdépendance entre les décisions d'investissement individuelles, l'investissement et les bénéfices d'un entrepreneur dépendent en partie des décisions d'investissement des autres entrepreneurs¹⁵, et ii) d'échanger des informations au sujet de la conception gouvernementale des stratégies de développement, de l'avis des entrepreneurs sur les possibilités d'investissement et des obstacles à l'investissement, en particulier dans le cas de la fabrication de nouveaux produits et de l'emploi de nouveaux procédés de production, et sur l'évaluation des progrès technologiques nationaux et internationaux faits par les établissements de recherche. Ces mécanismes aident le gouvernement à concevoir, mettre en œuvre et coordonner des politiques, car ils permettent de recueillir des idées d'investissement et d'évaluer les technologies nécessaires pour assurer la

Il faut compléter les politiques d'appui volontaristes par des mécanismes institutionnels permettant de gérer efficacement les rentes économiques.

profitabilité de ces investissements. En outre, ils aident à définir quels sont les domaines dans lesquels il faut améliorer la coordination entre les administrations publiques et ceux dans lesquels des modifications de la législation et de la réglementation pourraient éliminer

des coûts de transaction ou d'autres obstacles à l'investissement. Cela aide aussi à répartir les responsabilités en ce qui concerne l'élimination des différents obstacles et, de façon plus générale, à indiquer à quelle personne ou à quel organisme il faut s'adresser pour résoudre un problème donné. En outre, ces formes institutionnalisées de collaboration entre les pouvoirs publics et les entreprises permettent de solliciter des subventions et des aides

financières pour de nouvelles activités en cas de besoin, encouragent la coopération entre les entreprises privées et entre celles-ci et les instituts de recherche et permettent de réunir tous les éléments nécessaires à l'appui de nouveaux investissements.

Une autre fonction consiste à appliquer des prescriptions de résultat aux bénéficiaires des rentes, notamment en employant les disciplines du marché international pour éviter que ces rentes se pérennisent. En l'absence de telles prescriptions, ou si elles ne sont pas respectées, les entreprises seront tentées par la recherche de rentes improductives qui, à terme, affaibliront l'esprit d'entreprise et entraveront les gains de productivité. Le fait de subordonner les aides à des prescriptions de résultat implique que les rentes initiales font partie d'une stratégie de protection des industries naissantes et disparaîtront lorsque les activités ainsi encouragées parviendront à maturité. En outre, les prescriptions de résultat accroissent la transparence des aides publiques et contraignent les responsables à rendre compte de leurs actes et à les justifier. Enfin, elles donnent un indicateur pour l'évaluation des résultats.

Il faut donc formuler des critères quantitatifs clairs permettant de mesurer le succès ou l'échec. L'objectif étant d'appuyer et d'accélérer les gains de productivité, ces critères doivent être liés à la productivité. En outre, il faut prévoir une clause d'extinction automatique pour éviter que l'aide s'éternise. La fonction institutionnelle consistant à repérer et à sanctionner les entreprises qui ont des résultats insatisfaisants est souvent négligée dans l'évaluation classique des politiques industrielles, qui tend à ne voir dans la politique industrielle qu'un processus visant à sélectionner des gagnants. Elle est en quelque sorte le bâton, complément indispensable de la carotte offerte par la création de rentes temporaires sous forme de subventions ou de mesures protectionnistes¹⁶.

Les institutions doivent aussi faciliter l'intégration de technologies de plus en plus avancées dans les procédés de production. La

protection de droits de propriété clairement définis est une incitation importante à la création et à l'assimilation de nouvelles technologies. Comme nous l'avons déjà dit, cette protection peut prendre de nombreuses formes. La codification détaillée des droits de propriété privés n'est pas la seule solution

institutionnelle permettant d'offrir aux entrepreneurs innovants la possibilité de s'approprier une part substantielle de la rente d'innovation. Le plus important est que les droits de propriété soient reconnus de fait, comme le montre le cas de la Chine entre 1979 et 1993 (voir, par exemple, Qian, 2003).

Comme la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée est un élément essentiel de la capacité d'une économie d'innover, d'adapter des technologies existantes et de réaliser des externalités d'apprentissage dans le processus de production, l'existence d'établissements de formation adaptés (en particulier d'enseignement scientifique et technique et de formation professionnelle) est à l'évidence importante pour le progrès technologique. Il en va de même pour la promotion de la création nationale de connaissances dans les établissements de recherche et les universités. Toutefois, l'efficacité de ces institutions dépend en grande partie de leurs liens avec la recherche privée et de la structure institutionnelle du secteur des entreprises lui-même. Chang (1998) fait observer, par exemple, que les grandes entreprises peuvent avoir la structure administrative et les capacités financières nécessaires pour faire leur propre R-D, tandis qu'une économie caractérisée par une grande proportion de petites entreprises nécessitera une intervention plus poussée de l'État dans la R-D.

La structure institutionnelle du système financier influe sur les possibilités de financement intérieur de l'investissement au-delà du réinvestissement des bénéfices. Un système de financement fondé sur les banques, plutôt que sur le marché des capitaux, peut être mieux équipé pour surmonter les problèmes d'information et de coordination qui sont un obstacle majeur à une expansion rapide de l'investissement et de l'innovation. Il facilite le financement d'investissements productifs par la création de

Le fait de subordonner les aides au respect de prescriptions de résultat implique que les rentes initiales font partie d'une stratégie de protection des industries naissantes...

... et disparaîtront lorsque les activités ainsi encouragées parviendront à maturité.

monnaie et de crédit plutôt que par l'accumulation d'épargne, et peut donc apporter un stimulant décisif pour l'accumulation de capital et la croissance. En outre, il facilite l'allocation du crédit des établissements financiers du secteur privé sous la conduite du gouvernement et celle du crédit des banques d'État pour le financement d'investissements dans des activités novatrices (*Rapport sur le commerce et le développement 1996*: 129). Enfin, on considère généralement que les systèmes financiers fondés sur les banques sont plus efficaces pour créer une culture d'entreprise qui privilégie les objectifs de développement à long terme plutôt que les bénéfices à court terme.

Quatrièmement, la conception et la mise en œuvre de politiques d'appui efficaces exigent une fonction publique forte, méritocratique et compétente¹⁷ qui ne soit pas trop influencée par des préoccupations politiques immédiates. La relation entre la fonction publique et le secteur privé doit être une relation d'autonomie coordonnée (Evans, 1995). La fonction publique doit être étroitement liée à la communauté des entreprises par l'intermédiaire des mécanismes de coordination dont nous avons parlé plus haut. Cela l'aide à apporter rapidement les modifications requises à la conception et à la mise en œuvre des politiques et limite le risque qu'elle devienne un pouvoir en soi ayant ses propres objectifs. Néanmoins, elle doit conserver un certain degré d'autonomie indispensable pour la formulation de politiques à long terme et ne doit pas être soumise aux exigences de la politique au jour le jour ou surchargée par des objectifs multiples dont beaucoup sont des objectifs à court terme.

La fonction publique sera plus efficace si elle appuie des activités économiques qui sont des priorités nationales et si elle est appuyée au niveau politique le plus élevé. Son efficacité dépend aussi de la cohérence des politiques. Il faut donc que les organismes officiels qui formulent et mettent en œuvre des politiques aient des objectifs cohérents. Une certaine homogénéité des valeurs, des préférences et des objectifs politiques de toutes les tendances politiques du pays facilite la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie cohérente. En outre, elle facilite le contrôle du respect des prescriptions de résultat puisque les entreprises qui bénéficient d'une aide mais n'obtiennent pas les résultats voulus ne pourront pas jouer une faction politique contre l'autre.

Enfin, le dispositif institutionnel doit traiter les conflits liés à la distribution des revenus et promouvoir la cohésion sociale¹⁸. Cette fonction des institutions est un complément important des politiques d'appui volontaristes, en particulier du fait que la création de rentes n'est pas un processus harmonieux. Elle peut provoquer des rivalités qui risquent de rapidement dégénérer et d'écarter l'économie d'un sentier de croissance durable et de saper la légitimité de la stratégie adoptée pour stimuler le développement. Une distribution des revenus relativement équitable favorise la cohésion sociale, et à cet égard il faut aussi tenir compte des préférences de larges segments de la population en ce qui concerne la formation de nouvelles institutions et la réforme des institutions existantes.

Comme le souligne Evans (2005), une large participation des citoyens à la formulation des priorités et à la transformation des institutions permet au pays de découvrir quelles sont les formes institutionnelles qui lui conviennent le mieux. On peut beaucoup apprendre de l'expérience d'autres pays, mais la consultation et la synthèse des connaissances locales aident à créer des institutions et organismes plus efficaces, notamment pour ce qui est des normes administratives, des dispositions légales et des autres mécanismes de gouvernance, que l'application technocratique de tel ou tel modèle institutionnel. En outre, un processus participatif a de meilleures chances de définir des objectifs de développement légitimes, ce qui renforce l'adhésion des citoyens à la stratégie définie par le gouvernement.

4. Conclusions

Les mécanismes institutionnels ont une grande influence sur l'efficacité des instruments de politique intérieure employés pour atteindre les objectifs nationaux. L'existence d'institutions chargées de promouvoir l'efficacité des marchés existants et de créer les marchés inexistantes paraît nécessaire, notamment dans les pays relativement avancés dans le processus de rattrapage économique. Toutefois, la corrélation statistique entre le niveau de revenu par habitant et les indicateurs de bonne gouvernance ne justifie pas la longue liste de réformes institutionnelles prescrites par le programme type et considérées comme condition nécessaire pour l'amorçage d'un processus de rattrapage.

En revanche, il est particulièrement important, pour amorcer et entretenir un processus de croissance soutenue et de transformation structurelle, de mettre en place des mécanismes institutionnels capables de gérer efficacement les rentes économiques créées par des politiques commerciales et industrielles volontaristes. Une fois l'économie engagée sur la voie d'un rattrapage durable, les moyens dont l'État dispose pour financer la création d'institutions de qualité augmenteront. Les progrès de l'économie et le renforcement de l'appui public à la création d'institutions favoriseront le processus de transformation institutionnelle qui, lui-même, stimulera la croissance en améliorant l'efficacité des politiques publiques.

Cependant, on ne peut pas ignorer le scepticisme très courant quant à la capacité de l'État de créer et de gérer des rentes qui stimulent la croissance. Ce scepticisme est manifestement justifié en partie vu les médiocres résultats obtenus par les institutions d'un grand nombre de pays en développement. L'établissement de la paix et de l'ordre public est une condition préalable de toute réforme institutionnelle et du développement économique dans les pays qui ont subi de longues années de troubles civils ou de conflits extérieurs. Il ne fait guère de doute que certains États seront plus efficaces que d'autres pour mettre en place des mécanismes institutionnels capables d'avoir une influence majeure sur l'efficacité de politiques commerciales et industrielles volontaristes.

Cette efficacité dépend beaucoup du professionnalisme de la fonction publique et de la qualité de l'échange d'informations entre le secteur public et le secteur privé. Toutefois, elle dépend aussi du degré auquel des administrations nationales sont compétentes en matière de formulation de politiques et disposent des ressources budgétaires nécessaires pour atteindre leurs objectifs, y compris par le biais de la création et de la suppression de rentes.

La qualité de la gouvernance des pays d'Asie de l'Est a souvent été jugée assez médiocre, mais ils avaient d'autres capacités propices à la croissance. Les arrangements officiels et officieux de collaboration entre l'État, les associations professionnelles et les établissements d'enseignement et de

recherche ont joué un rôle important, de même que l'existence de mécanismes de contrôle réciproque et d'une fonction publique méritocratique, puissante et compétente.

La forme précise du dispositif institutionnel dépend des mécanismes au moyen desquels l'État cherche à accélérer l'investissement et la modernisation technologique. La diversité des institutions employées par les pays d'Asie de l'Est qui ont réussi leur rattrapage montre l'importance de la cohérence entre les capacités de gouvernance des États et les stratégies de croissance qu'ils cherchent à mettre en œuvre¹⁹. Les caractéristiques propres aux

différents pays ont manifestement facilité la mise en place de ce dispositif institutionnel en Asie de l'Est. Certains observateurs en ont conclu que l'exemple de ces pays ne peut pas être imité ailleurs. Toutefois, comme le souligne Akyüz, Chang et Kozul-Wright (1998), l'important

n'est pas de savoir si les conditions économiques et culturelles initiales propres à ces pays étaient plus propices au développement que celles d'autres pays. Dans chaque pays, il y a des conditions initiales qui peuvent soit entraver, soit faciliter le développement futur, et le problème est de trouver les moyens d'exploiter les éléments positifs.

En outre, il ne faut pas présumer que les mécanismes institutionnels nécessaires pour gérer des politiques orthodoxes sont moins exigeants que ceux nécessaires pour accompagner des politiques volontaristes. Comme le souligne Chang (2003: 310), le fait que de nombreux pays en développement aient essayé au cours du dernier demi-siècle de construire les institutions qui sont nécessaires pour le bon fonctionnement de l'économie de marché, souvent sans grand succès, témoigne de la difficulté de cette tâche.

Les pays en développement pourraient donc opter, dans un premier temps, pour un nombre limité de politiques volontaristes qui ne les obligent pas à gérer un grand nombre de rentes, mais peuvent contribuer à l'accumulation de capacités et d'un savoir-faire qui se révéleront utiles pour mener des politiques d'appui plus complexes ultérieurement. Dans les premières étapes de la mise en œuvre de politiques volontaristes gérées par des institutions, la

Les mécanismes institutionnels ont une grande influence sur l'efficacité des instruments de politique intérieure employés pour atteindre les objectifs nationaux.

conception de politiques visant à maximiser les gains liés à l'accueil de sociétés transnationales dans certains secteurs pourrait être une priorité. Une stratégie progressive de ce genre permettrait au gouvernement et à la fonction publique de

mieux connaître les particularités de leur pays en ce qui concerne le type d'incitations qui sont efficaces et à quelles fins on peut les employer, et de repérer les éventuelles lacunes de politiques par ailleurs bien conçues.

C. Institutions multilatérales et gouvernance économique mondiale

1. Introduction

L'interdépendance considérable et croissante des économies de toutes les régions du monde est un argument fort en faveur d'un système bien structuré de gouvernance économique mondiale²⁰. Ce système fournirait des biens publics mondiaux tels que la stabilité économique et financière internationale. Il serait constitué par des dispositifs institutionnels multilatéraux cohérents, créés par des accords intergouvernementaux et impliquant une limitation réciproque et volontaire de la souveraineté nationale. Le principe directeur de ces arrangements serait de gérer l'interface entre les systèmes nationaux, et non de réduire les différences entre pays pour établir une structure économique et juridique omnipotente. Ces institutions formuleraient, appliqueraient et feraient respecter les règles et disciplines multilatérales. Un tel système d'action collective à l'échelle mondiale pourrait apporter une contribution majeure à la limitation des externalités négatives dues à des politiques économiques nationales axées sur la maximisation des gains nationaux.

Des politiques économiques nationales purement égoïstes peuvent avoir des effets négatifs en dehors des frontières d'un pays. La propagation de crises financières, même à des pays qui ont des politiques saines et dont la situation fondamentale est solide, en est un exemple. En outre, l'interdépendance économique mondiale permet aux dirigeants des pays les plus influents de pratiquer délibérément une politique d'égoïsme sacré. Ils peuvent être tentés d'employer la politique commerciale, macroéco-

nomique, financière ou de taux de change au service de certains objectifs nationaux, par exemple pour accumuler des excédents commerciaux ou pour différer la correction d'un déséquilibre interne ou externe, qui risquent de nuire à l'économie d'autres pays. En l'absence de disciplines et d'une coopération multilatérales, les mesures de rétorsion des pays qui subissent l'effet de cette politique peuvent dégénérer et troubler les relations économiques internationales, ce qui, en définitive, nuira à tout le monde.

Pour qu'une action collective mondiale soit acceptable par toutes les parties, elle doit être le fruit d'un processus consultatif ouvert à la participation totale, égale et volontaire de tous les intéressés. Toutefois, les pays puissants en particulier ont une inclination naturelle à formuler les règles et engagements multilatéraux d'une manière qui leur laisse le maximum de liberté pour poursuivre leurs propres objectifs économiques tout en restreignant celle des autres pays dans les domaines dans lesquels les intérêts nationaux sont en conflit. Les pays qui s'estiment défavorisés par la

Il n'y a pas d'équilibre unique *quantifiable* entre les disciplines multilatérales et l'autonomie nationale qui soit adapté à tous les pays.

formulation et les modalités d'application des règles d'engagements multilatéraux peuvent, en principe, rester à l'écart ou dénoncer les arrangements en question et mener leurs relations internationales sur une base bilatérale. Toutefois, les pays qui pèsent peu sur la scène internationale (donc la grande majorité des pays en développement) opteront rarement pour cette voie, car la contrainte risque d'être encore plus forte dans des relations bilatérales avec les grandes puissances économiques et politiques.

La question de l'équilibre approprié entre la préservation de la souveraineté économique nationale et son assujettissement à des disciplines multilatérales et à une gouvernance collective reste disputée. Selon Chang (2006), un économiste libéral qui prise l'autonomie et la liberté de choix des individus ne devrait pas viser à restreindre l'autonomie des pays en développement, y compris leur droit de se tromper. Plus directement en rapport avec le système commercial multilatéral, Kleen et Page (2005: 48-49) soutiennent que la marge de manœuvre que laissent les disciplines doit avoir pour but de donner aux pays en développement ce qu'ils veulent et pas ce que les pays développés ou des universitaires pensent être bon pour eux. Cela pourrait être interprété comme une approche laxiste dans laquelle les gouvernements seraient autorisés à appliquer toute

politique qui leur paraît susceptible de maximiser les intérêts de leur pays. Toutefois, ces auteurs reconnaissent clairement que l'absence de disciplines multilatérales peut perturber les relations économiques internationales ou les biaiser en faveur des pays qui ont le plus de pouvoir économique ou politique. Mais le plus important peut-être, comme nous l'avons vu au début du présent chapitre et dans les deux chapitres précédents, c'est que la théorie économique, s'appuyant sur l'histoire, donne à penser qu'il y a un certain nombre de principes généraux à la base des politiques et institutions propices au développement qui peuvent orienter la formulation des stratégies de développement.

D'un autre côté, l'application de contraintes externes juridiquement contraignantes aux politiques économiques nationales, de même qu'une attitude de manière générale plus rigide en matière d'octroi de dérogations, pourrait être considérée comme une approche visant à imposer un modèle unique. Toutefois, lorsqu'il y a une asymétrie de l'information et des inégalités entre les pays pour ce qui est de la capacité de participer au processus d'élaboration d'un accord sur des règles et disciplines multilatérales, ou lorsque ces règles et disciplines sont ressenties comme un obstacle à la réalisation d'aspirations nationales légitimes, elles risquent d'être remises en question et certains pays pourraient rejeter les institutions chargées de les superviser. Par conséquent, pour trouver le bon

équilibre entre le respect de la souveraineté nationale et les disciplines multilatérales, il faut chercher un compromis entre la pensée unique et un laxisme excessif.

L'impression que les disciplines multilatérales vont trop loin et empêchent la réalisation des objectifs nationaux de développement légitimes dépend beaucoup des caractéristiques structurelles et du niveau de développement de chaque pays. Il n'y a pas d'équilibre unique *quantifiable* entre les disciplines multilatérales et l'autonomie nationale qui soit adapté à tous les pays et à tous les domaines d'activité économique. La marge de manœuvre nécessaire pour promouvoir le développement national diffère selon les pays. Par exemple, la maturité du développement institutionnel et la structure de la production d'un pays ont une influence

sur son intégration dans le marché financier international et sur sa politique de l'IED. Le poids économique et la dotation de ressources naturelles ont aussi une influence sur l'intégration commerciale d'un pays, tandis que la structure des politiques de soutien interne varie selon le degré de développement industriel, comme nous l'avons vu au chapitre V. De même, pour un niveau donné de développement économique, le degré optimal d'ouverture pour un pays ne sera probablement pas le même en matière de commerce extérieur, d'investissement, de finance, de main-d'œuvre ou de technologie. Par exemple, les pays en développement auraient probablement intérêt à différer leur intégration dans le marché des capitaux jusqu'à ce qu'ils aient réussi leur intégration dans d'autres domaines et notamment celui du commerce international (*Rapport sur le commerce et le développement 2004*, chap. IV). Ces différences en ce qui concerne le degré optimal d'ouverture peuvent aller au-delà de l'activité économique au sens étroit pour intégrer des considérations d'équité ou de préservation de la culture et des institutions nationales.

Dans le Consensus de São Paulo (par. 8) adopté à la onzième session de la CNUCED en 2004, la communauté internationale a reconnu qu'«il est particulièrement important pour les pays en développement que tous les pays prennent en compte la nécessité de concilier au mieux marge

Le champ d'application des disciplines multilatérales est trop étroit dans le domaine des relations monétaires et financières internationales, mais pourrait bien être trop large dans celui du commerce international.

d'action nationale et disciplines et engagements internationaux». Toutefois, les arrangements multilatéraux ne paraissent pas évoluer dans ce sens.

L'actuel dispositif de gouvernance économique mondiale ne semble pas entièrement satisfaisant, ce qui est dû essentiellement à l'existence de deux asymétries qui se chevauchent. Premièrement, contrairement à la structure institutionnelle du commerce international, les arrangements monétaires et financiers internationaux ne sont pas articulés autour d'un système multilatéral fondé sur des règles qui appliquerait un ensemble de principes fondamentaux à tous les participants. Cette asymétrie défavorise particulièrement les pays en développement parce que des politiques monétaires et financières nationales égoïstes peuvent avoir des effets beaucoup plus dévastateurs que les politiques commerciales ou liées au commerce. Malgré l'aggravation de l'instabilité financière internationale et les crises récurrentes dans les pays émergents, avec tous leurs effets négatifs tant sur les perspectives économiques de nombreux pays en développement que sur l'expansion du commerce international, on n'a pas cherché à remplir le vide laissé par le démantèlement du système de Bretton Woods. Cette asymétrie est une des principales raisons du manque de cohérence de la formulation des politiques internationales (*Rapport sur le commerce et le développement 2004*).

Deuxièmement, les règles et engagements multilatéraux qui régissent les relations économiques internationales sont, sur le plan juridique, également contraignants pour tous les participants²¹, mais sur le plan économique ils ont tendance à se plier aux besoins des pays développés. Comme nous l'avons vu au chapitre V, les pratiques interdites par les règles de l'OMC perdent de leur pertinence pour les pays relativement avancés, dans lesquels le progrès économique dépend en grande partie des avancées technologiques. Mais en même temps, elles réduisent la marge de manœuvre des politiques économiques nationales conçues pour renforcer les capacités de production au début de l'industrialisation. En revanche, les pratiques autorisées ou du moins celles qui ne sont pas expressément interdites sont justement celles qui permettent aux pays développés de promouvoir des

industries à forte intensité de technologie et de connaissances.

En raison de ces deux asymétries, les règles et pratiques multilatérales ont pour effet d'approfondir l'intégration économique dans un certain nombre de domaines essentiels pour les intérêts et priorités des pays développés et de réduire la marge de manœuvre des politiques économiques nationales dans les domaines essentiels pour l'industrialisation et le rattrapage économique. Par conséquent, en termes *qualitatifs*, et du point de vue du développement, on peut penser que le champ d'application des disciplines multilatérales est trop étroit dans le domaine des relations monétaires et financières internationales, mais pourrait bien être trop large dans celui du commerce international. La qualité d'un partenariat mondial pour le développement doit être jugée non seulement d'après l'existence ou l'absence de règles ou disciplines multilatérales, mais aussi en fonction du contexte de ces règles et du degré auquel ce contexte reflète de manière équitable et équilibrée les intérêts et besoins des différentes parties.

2. Règles et disciplines monétaires et financières internationales²²

L'évolution des règles et disciplines monétaires et financières multilatérales a pris du retard par rapport à la mondialisation des relations monétaires et financières. Les institutions de Bretton Woods ont progressivement assumé des mandats différents et élargi leur domaine d'action bien au-delà de ce qui leur avait été initialement confié (par exemple, en prônant des réformes structurelles couvrant un très large éventail de questions économiques et sociales dans les pays en développement ou en transition). En revanche, elles paraissent ne guère maîtriser les grands problèmes financiers internationaux tels que la volatilité des taux de change, l'existence de déficits considérables et persistants de la balance des paiements, la prépondérance des flux financiers à court terme par rapport aux flux à long terme et les crises financières récurrentes. En outre, elles ne semblent pas avoir les instruments nécessaires pour remédier à ces problèmes.

Avant tout, le système actuel de gouvernance économique mondiale ne dispose pas des moyens institutionnels qui lui permettraient d'exercer une discipline multilatérale sur les taux de change. Jusqu'au début des années 70, le pouvoir des marchés de provoquer des variations inattendues et brutales des taux de change était limité en raison du fait que la valeur des transactions purement financières était faible par rapport à celle des transactions commerciales et par rapport au montant des réserves de change. Le pouvoir des marchés était aussi limité par le contrôle des mouvements de capitaux et par le fait que, dans le système de Bretton Woods, les banques centrales étaient tenues d'intervenir sur le marché des changes pour préserver la stabilité des cours. Ce système restreignait les flux de capitaux à court terme motivés par l'arbitrage entre des taux d'intérêt différents qui s'étaient révélés si destructeurs entre les deux guerres mondiales. De plus, en définissant des fourchettes de fluctuations étroites, le système de Bretton Woods empêchait les gouvernements de manipuler le cours de leur monnaie. Cela avait pour but d'éviter les dévaluations compétitives, qui avaient été particulièrement nocives dans l'entre-deux-guerres.

Ces arrangements institutionnels permettaient au système de Bretton Woods d'assurer un certain équilibre entre la marge de manœuvre nationale, d'une part, et les disciplines multilatérales, d'autre part. En renonçant à leur autonomie monétaire formelle, les pays étaient récompensés par une certaine stabilité des marchés financiers et une meilleure prévisibilité du commerce international, qui facilitaient entre autres les décisions d'investissement en capital fixe.

Toutefois, les Statuts du FMI permettaient des modifications des parités pour corriger ou prévenir l'apparition d'un déséquilibre fondamental (art. IV et annexe C des Statuts du FMI). Dans de nombreux cas, cet ajustement était appuyé par un financement du FMI pour permettre aux pays de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale (art. I des Statuts du FMI). En même temps, les conditions auxquelles était subordonné le financement comportaient des

ajustements macroéconomiques des pays emprunteurs visant à réduire le déséquilibre externe, dans le but de protéger à la fois l'intégrité du Fonds et son autofinancement.

Le système actuel de gouvernance économique mondiale ne dispose pas des moyens institutionnels qui lui permettraient d'exercer une discipline multilatérale sur les taux de change.

L'équilibre entre le financement et l'ajustement dans les situations de crise a progressivement disparu depuis le démantèlement du système de Bretton Woods. Au lieu de leur fournir des liquidités suffisantes pour leur permettre de surmonter les difficultés de paiement, le FMI a commencé à imposer aux

pays d'importants ajustements de leur politique macroéconomique et même de leur politique structurelle. En fait, il a cherché à imposer le genre de politique que les architectes du système monétaire international mis en place après la Deuxième Guerre mondiale avaient voulu éviter aux pays ayant des difficultés de paiement, c'est-à-dire l'ajustement par l'austérité, quelles que soient les causes de ces difficultés. Celles-ci pouvaient être dues à des facteurs internes tels qu'une perte de compétitivité globale de l'économie, un excès de dépenses intérieures ou des distorsions de la structure des prix, ou à des perturbations externes telles qu'une forte variation des termes de l'échange, une hausse des taux d'intérêt internationaux, des mesures commerciales ou monétaires prises par d'autres pays ou la volatilité des flux de capitaux et la spéculation internationale²³.

Aujourd'hui, le FMI ne peut imposer à un pays une modification de sa politique de taux de change que si ce pays lui demande un appui financier et doit donc se soumettre aux conditions qu'il impose. En conséquence, il ne peut plus avoir d'influence sur le cours de la monnaie d'un pays qui a un important excédent des opérations courantes ou d'un pays déficitaire qui a encore accès à l'emprunt sur le marché financier international ou dont la monnaie est considérée comme monnaie de réserve, comme les États-Unis. C'est pourquoi les négociations épisodiques relatives aux cours des principales monnaies se tiennent en dehors du FMI, essentiellement à l'occasion des réunions du G-7 ou sur le plan bilatéral entre les principaux acteurs.

Il y a là une asymétrie et une carence fondamentales du système financier international actuel: l'institution qui est censée promouvoir la

stabilité des taux de change et éviter des déséquilibres des paiements excessifs et prolongés est incapable d'imposer une discipline significative aux pays qui ont les déséquilibres les plus importants et dont la volatilité du taux de change a le plus d'effets négatifs sur l'économie internationale. Le Fonds exerce son influence principalement sur ses membres les plus pauvres, qui ont besoin de ses ressources car ils n'ont pas accès au financement privé et, occasionnellement, aux pays émergents qui subissent une crise financière ou monétaire. En conséquence, l'essentiel du fardeau de l'ajustement en cas de déséquilibre externe est concentré sur des pays en développement et en transition même si la cause des déséquilibres peut se trouver dans les pays développés.

En fait, dans un monde dans lequel l'intégration financière est très poussée, le Fonds est incapable de remédier à une des principales causes de déficit des opérations courantes des pays en développement, à savoir la surévaluation du taux de change qui est due principalement à des flux de capitaux spéculatifs. Comme la CNUCED l'a montré à plusieurs reprises (voir, par exemple, *Rapport sur le commerce et le développement 2004*, chap. IV, sect. C), les fortes variations des taux de change ne sont pas toujours dues à des erreurs des pays qui les subissent. Même des pays qui appliquent une politique monétaire orthodoxe de stabilisation des prix peuvent être victimes d'une hausse excessive du cours de leur monnaie, suivie d'une brusque dévaluation. Les flux de capitaux, qui ont aujourd'hui un impact beaucoup plus fort sur les taux de change nominaux que les flux commerciaux, sont étroitement liés aux conditions financières à court terme. Par exemple, les spéculateurs qui cherchent à exploiter des écarts temporaires de taux d'intérêt peuvent exercer une pression déstabilisatrice sur le taux de change même si les taux d'inflation des pays concernés ne diffèrent que légèrement.

Ce comportement est souvent la cause de cycles de surchauffe dans les pays émergents. Un système financier international plus équilibré et efficace, qui tiendrait aussi compte des besoins spécifiques des pays en développement, devrait être conçu de manière à les protéger contre une surévaluation ou une sous-évaluation excessive de leur monnaie en décourageant ce genre de spéculations au moyen d'un véritable système international de gestion des taux de change et/ou de contrôles. En l'absence

d'un tel système, dû au fait que les grands pays développés ne veulent pas prendre les engagements multilatéraux nécessaires, il faut autoriser les pays en développement à gérer les taux de change et les flux de capitaux au niveau national ou régional, comme nous l'avons vu au chapitre IV ci-dessus.

L'économie mondialisée exige une nouvelle approche multilatérale de la gestion du prix international le plus important, à savoir le taux de change. Il faudrait que les institutions nouvelles ou réformées chargées de promouvoir la stabilité des taux de change afin d'assurer la prévisibilité de l'environnement commercial représentent mieux les intérêts des pays aux différentes étapes de leur développement et soient plus symétriques dans le traitement des États membres. Le principal objectif de la construction d'institutions à cet égard serait de prévenir l'apparition de crises systémiques dans les pays émergents, ce pourquoi il faudrait suivre de près les déséquilibres commerciaux et les désalignements des taux de change au niveau mondial. En confiant cette surveillance à une institution indépendante, de façon à la scinder des fonctions des institutions internationales de financement, on pourrait améliorer sa qualité, sa légitimité et son efficacité.

3. Les règles et engagements du système commercial multilatéral

Le GATT/l'OMC établit des règles et engagements négociés, contraignants et exécutoires qui constituent le système commercial multilatéral. On peut soutenir que la certitude et la prévisibilité du commerce international qui en résultent sont l'un des principaux intérêts de ce système. En outre, le principe fondamental de la non-discrimination, énoncé par la règle de la nation la plus favorisée (NPF), implique que les concessions commerciales accordées par un membre à un autre membre seront appliquées à tous les membres. Cette réciprocité est une composante essentielle de tout système d'action collective mondial. Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est conçu pour protéger les membres contre des mesures commerciales restrictives imposées de façon unilatérale, ce qui est particulièrement important pour les pays les plus faibles qui, sans cela, seraient soumis à des pressions d'autres pays plus puissants sur le plan économique ou politique. Dans la mesure où cette fonction de régulation est efficace, elle apporte une contribution importante au développement puisqu'elle limite le

risque de perturbation des flux commerciaux. En outre, les règles de l'OMC accordent aux pays en développement des dérogations importantes concernant tant le principe NPF, ce qui leur permet de jouir d'un accès préférentiel aux marchés, que le principe de réciprocité, ce qui leur permet de n'accorder aux pays développés qu'une réciprocité partielle dans les négociations commerciales multilatérales.

En principe donc, le système commercial multilatéral définit un régime fondé sur des règles, comportant des contre-pouvoirs appropriés, des possibilités d'arbitrage des différends entre États et un mécanisme pour déterminer les sanctions à appliquer. Toutefois, dans les faits ce régime subit des pressions croissantes de pays qui veulent élargir le champ d'application des disciplines multilatérales et imposer progressivement un cadre réglementaire homogène. Une telle évolution ne tiendrait pas compte des asymétries entre les différents acteurs de l'économie mondiale.

Cette évolution est due à plusieurs facteurs. Premièrement, de nombreux pays en développement ont l'impression que les accords «liés au commerce» du Cycle d'Uruguay, que nous avons examinés au chapitre V, les obligent à renoncer à une autonomie dont les pays développés anciens ou récents ont pu profiter durant leur période de rattrapage. Ils pensent que cette autonomie leur est indispensable pour pouvoir, dans le cadre des engagements multilatéraux, appliquer des politiques nationales que d'autres pays ont employées pour accélérer leur développement industriel et leur rattrapage technologique, même si aujourd'hui ils n'ont peut-être pas l'intention de le faire ou les ressources budgétaires et institutionnelles nécessaires à cet effet.

Deuxièmement, les pays en développement ont accepté les nouveaux engagements découlant des accords liés au commerce (notamment l'Accord sur les ADPIC) dans le cadre de l'engagement global du Cycle d'Uruguay en échange d'une amélioration de l'accès aux marchés des pays développés pour les produits qui les intéressent le plus, en particulier les produits agricoles et les textiles et vêtements. Toutefois, comme nous l'avons vu au chapitre III, les progrès à cet égard (notamment dans l'agriculture) ont été décevants, alors que de nouvelles formes de protectionnisme sélectif ont gagné en importance. Les déséquilibres des résultats du Cycle d'Uruguay se traduisent notamment par de nombreuses préoccupations liées à la mise en œuvre

(Finger and Schuler, 2000). De ce point de vue, on peut dire que le partenariat mondial pour le développement entre les pays développés et les pays en développement ne s'est pas concrétisé, et les pays en développement se sont plaints du fait que le Cycle d'Uruguay n'a pas apporté tous les bienfaits qu'avaient prévus diverses organisations internationales (OCDE, 1993; Banque mondiale et OCDE, 1993) avant la fin du Cycle.

Troisièmement, l'impression que le système reste biaisé au détriment des pays en développement a été renforcée par la réinterprétation du principe du traitement spécial et différencié. Avant les accords de Cycle d'Uruguay, les arguments en faveur de ce traitement étaient fondés sur des considérations de développement, à savoir qu'il ne serait pas souhaitable que ces pays appliquent des politiques et se soumettent à des disciplines qui seraient justifiées pour des pays développés, en raison de leur structure économique et de leur niveau de développement. Toutefois, depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, le but du traitement spécial et différencié semble être d'aider les pays en développement à appliquer les disciplines de l'OMC (Whalley, 1999). Ainsi, les membres de l'OMC offrent aux pays en développement des délais supplémentaires et une assistance technique pour renforcer leurs capacités et faciliter leur adaptation. Comme le dit Hoekman (2005: 406), on reconnaît aujourd'hui que ces dispositions sont inadaptées car elles sont arbitraires et ne sont pas accompagnées par ou fondées sur une évaluation objective du moment auquel l'application d'un ensemble de règles «proposées» sera bénéfique pour un pays.

Quatrièmement, les modalités de négociations à l'OMC ont souvent donné l'impression d'une certaine opacité et d'une participation incomplète, si bien que certains pays paraissent avoir plus d'influence que d'autres. Les décisions prises dans les réunions dites de la salle verte ou dans d'autres rencontres en petit comité sont souvent présentées à l'ensemble des membres comme un fait accompli. Ces pratiques peuvent être le fruit d'une tentative bien intentionnée de préserver l'efficacité d'un processus décisionnel complexe. Toutefois, elles suscitent des préoccupations au sujet de l'inégalité de l'influence et de la représentation des priorités nationales dans des processus dont les résultats affecteront tous les participants. Quoi qu'il en soit, le fait qu'il est de plus en plus difficile de parvenir à des décisions sur la base d'une participation égale de tous les membres est intimement lié à l'augmentation du nombre des membres de l'OMC.

L'adhésion d'un nombre croissant de pays en développement au système commercial multilatéral depuis le Cycle d'Uruguay a donné un caractère d'universalité aux règles et engagements multilatéraux dans le domaine du commerce international. Elle a rassemblé des pays beaucoup plus hétéroclites que ceux qui avaient fondé le GATT. Comme l'ont dit Kleen et Page (2005: 48), si les membres de l'OMC acceptent aujourd'hui que l'Organisation doit viser à l'universalité, pour faire en sorte que les avantages apportés par la certitude et la prévisibilité s'appliquent à tous les échanges commerciaux de ses membres, la possibilité que certains pays restent différents et la certitude que certains n'auront pas la même approche de toutes les règles implique que l'OMC doit soit limiter ses règles à ce qui peut être avantageux et acceptable pour tous les membres soit autoriser les pays dont l'économie ou l'approche de la politique économique diffère à bénéficier de dérogations permanentes. L'Équipe spéciale sur le commerce international (Projet du Millénaire des Nations Unies, 2005: 185) souligne qu'il est particulièrement difficile de formuler des règles universelles pour ce qui est des réglementations intérieures et pense que les accords conclus en la matière devraient être souples et encourager l'expérimentation, l'apprentissage et la concurrence (de la même manière que l'architecture de l'AGCS).

Un système commercial multilatéral universel doit donc comporter une certaine flexibilité pour éviter le blocage des négociations multilatérales et ses effets négatifs sur les avantages substantiels qu'ont apportés les disciplines multilatérales dans le domaine du commerce international. L'absence de cette flexibilité pourrait amener des segments influents de la société civile à contester de plus en plus la légitimité des règles et disciplines commerciales multilatérales en général.

Dans ces conditions, comment le régime commercial multilatéral peut-il progresser? Il faudra poursuivre les négociations et les discussions au niveau multilatéral pour explorer plusieurs options. Comme l'a dit, par exemple, Rodrik (2001), pour

que ce régime maximise le potentiel de développement des pays en développement, le critère sur lequel il faut juger les règles et engagements régissant le commerce mondial est leur degré d'adaptation aux besoins et objectifs de développement des pays en développement et non la maximisation de l'accès aux marchés et du commerce international en soi²⁴.

L'adhésion d'un nombre croissant de pays en développement au système commercial multilatéral a rassemblé des pays beaucoup plus hétéroclites que ceux qui avaient créé le GATT.

Il est probable que cette exploration des options possibles aura pour conséquence la création d'un nouveau cadre ou de nouvelles lignes directrices pour le traitement spécial et différencié à l'OMC, comme le disent par exemple Kleen et Page (2005), Hoekman (2005) et Singh (2005)²⁵. La Déclaration ministérielle de Doha (par. 44), qui réaffirme l'importance du traitement spécial et différencié en rappelant que les dispositions y relatives font partie intégrante des accords de l'OMC, appelle aussi un réexamen de ces dispositions dans le but de les renforcer et de les rendre plus précises, effectives et opérationnelles. Pour établir un nouveau cadre, il faudra probablement commencer par reconnaître que le but du traitement spécial et différencié doit être de remédier aux déséquilibres structurels et non d'accorder des concessions. De ce point de vue, il faudrait que les pays développés s'accordent pour mettre en place un nouveau cadre ou de nouvelles lignes directrices sans s'attendre à des contreparties. Cela pourrait en outre être considéré comme une des tâches que les pays développés doivent accomplir dans le cadre du partenariat mondial pour le développement.

Un système commercial multilatéral universel doit donc comporter une certaine flexibilité pour éviter le blocage des négociations.

Il y a a priori deux possibilités pour tenir compte des différences entre pays pour ce qui est de leurs caractéristiques structurelles ou de leur approche de la politique économique (voir, par exemple, Kleen and Page, 2005; et Hoekman, 2005). La première est d'adopter une approche par pays qui autoriserait les membres à choisir de ne pas se soumettre à certains engagements et règles, en fonction de leurs priorités nationales. Différentes variantes de cette option ont été proposées, notamment par Rodrik (2001) et Singh (2005). Le principe fondamental serait de

laisser aux pays en développement une certaine marge de manœuvre pour appliquer des disciplines multilatérales compatibles avec la poursuite de leurs objectifs de développement. Singh (2005), par exemple, rappelle qu'avant l'adoption du principe de l'engagement unique pour les accords du Cycle d'Uruguay, le traitement spécial et différencié permettait aux pays de suivre différentes trajectoires de développement puisque rien n'obligeait tous les pays à respecter toutes les règles. Il suggère de repenser la notion de traitement spécial et différencié de manière qu'elle permette aux pays en développement de souscrire à certains aspects des accords multilatéraux, en fonction de leur progrès économique, sans être tenus de s'engager sur le tout immédiatement²⁶.

Avec cette option, chaque pays en développement aurait la possibilité de déterminer de façon autonome la portée des disciplines multilatérales auxquelles il souhaite se soumettre, sans être exposé à des menaces de rétorsion pour non-respect de disciplines qui lui paraissent faire obstacle à sa stratégie de développement. En outre, comme c'est le cas actuellement, chaque pays serait libre de choisir s'il veut bénéficier du traitement spécial et différencié. Son principal inconvénient est qu'elle déboucherait sur un système commercial multilatéral à plusieurs vitesses, ce qui est en contradiction avec le principe fondamental de la non-discrimination et qui rendrait plus difficile le processus d'élaboration du régime multilatéral fondé sur le consensus. En outre, elle pourrait entraîner une prolifération d'accords spécifiques, avec des disciplines qui pourraient bien aller au-delà de ce que souhaitent les pays en développement pour de nombreuses années encore. En conséquence, les pays qui choisissent de ne pas adhérer à tel ou tel accord ne jouiraient pas des avantages des disciplines multilatérales existantes et pourraient ne pas être en mesure de les renégocier le jour où ils décident d'adhérer audit accord.

La seconde option est de procéder accord par accord, en fixant des critères spécifiques pour chaque accord afin de déterminer si les membres peuvent se soustraire à l'application des disciplines négociées pour une durée limitée. Une des grandes difficultés qu'elle soulève est qu'il faut déterminer si les exemptions doivent être définies avant de décider quels pays y auraient droit ou vice versa. En ce qui concerne le choix des pays, les critères employés pourraient être divers indicateurs de développement. Comme la première, cette deuxième option

déboucherait sur une différenciation entre pays en développement. Toutefois, cette différenciation ne serait plus fondée sur l'autosélection mais sur des critères objectifs. Comme l'ont dit Kleen et Page (2005), la détermination de la nature des critères employés et les seuils retenus devraient être le fruit d'une négociation et d'un compromis entre les besoins d'un pays et le préjudice éventuel que subiraient les autres membres en raison du relâchement d'une règle convenue.

D'après Das (2003), il faut que les dispositions de traitement spécial et différencié fassent partie intégrante des règles et disciplines de l'OMC, au lieu d'être traitées comme des exceptions, ce qui est le cas actuellement. Das (2003: 186-187) soutient que le but principal du système du GATT/de l'OMC est de garantir un partage équitable des bienfaits de la libéralisation du commerce des biens et des services. En conséquence, la protection de la propriété intellectuelle (et donc l'Accord sur les ADPIC) ne devrait pas faire partie du système de l'OMC et devrait être confiée soit à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), soit à une autre organisation distincte²⁷. Das (2003: 190-191) soutient en outre que, pour pouvoir accroître les effets positifs de l'intégration commerciale sur le développement de leurs capacités de production, les pays en développement devraient être autorisés à imposer aux entreprises des prescriptions de teneur en produits d'origine nationale, qui sont aujourd'hui interdites en vertu du principe du traitement national de l'Accord sur les MIC, et à subventionner certaines branches de production.

En ce qui concerne l'Accord SMC, cette proposition implique que les États membres fixeraient des limites globales pour les subventions que les gouvernements des pays membres sont autorisés à verser, tout en leur laissant la liberté de répartir à leur gré ces subventions entre entreprises et branches de production, comme le propose Akyüz (2006). Les négociations commerciales multilatérales pourraient déterminer la limite globale des subventions et un programme de réduction de cette limite, tout en préservant la liberté de choix en matière de répartition. Ce dispositif serait similaire aux dispositions concernant la mesure globale du soutien (MGS) dans l'agriculture, en vertu desquelles les membres de l'OMC doivent fixer des objectifs de réduction en pourcentage mais conservent une marge de manœuvre considérable pour ce qui est de la répartition des réductions entre différents produits

agricoles. Cela permettrait en outre aux gouvernements de moduler la structure sectorielle des politiques de soutien interne schématisée à la figure 5.1 ci-dessus.

Les options mentionnées ci-dessus ne sont que quelques exemples de voies envisageables. Il

pourrait y en avoir d'autres. En outre, l'approche qui sera adoptée devra être le fruit des discussions et négociations multilatérales. Ce qui importe au stade actuel, c'est de reconnaître que la grande disparité des caractéristiques structurelles et des approches de la politique économique des membres d'une OMC universelle exige plus de flexibilité.

Notes

- 1 Le rôle de ces institutions complémentaires n'était pas explicité, mais les premiers économistes du développement (par exemple Hirschman, 1981) reconnaissent clairement la différence fondamentale entre les règles et institutions des pays développés et celles des pays en développement.
- 2 Par exemple, Wade (2005) soutient que la difficulté n'est pas de définir et d'adopter des politiques commerciales et industrielles volontaristes, mais de créer une bureaucratie suffisamment motivée, légitime et créative pour être capable de choisir les instruments adaptés afin d'atteindre les objectifs de ces politiques.
- 3 Cette définition de la gouvernance a été proposée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), selon lequel la «bonne» gouvernance se caractérise par la participation, la transparence, le respect des obligations redditionnelles, l'état de droit, l'efficacité et l'équité (voir http://mdg-guide.undp.org/?page=glossary_3).
- 4 D'après Qian (2003), les collectivités locales (municipalités ou villages) étaient les propriétaires officiels des entreprises collectives entre 1979 et 1993. La perte d'efficacité découlant de l'absence de droits de propriété privés était compensée par une garantie implicite des collectivités locales qui, pour des raisons budgétaires, avaient tout intérêt à promouvoir la prospérité de ces entreprises.
- 5 Cette argumentation est très proche de celle du «théorème de Coase», selon lequel l'idéal néoclassique du marché concurrentiel efficace est réalisé si les coûts de transaction sont nuls.
- 6 Selon Kaufmann et Kraay (2002) et Keefer (2004), il y a une causalité inverse négative faible, ce qui donne à penser qu'il n'y a pas de cercle vertueux entre l'amélioration de la gouvernance et celle des résultats économiques. Toutefois, Dixit (2006: 7) souligne que même une causalité inverse peut soulever un problème économétrique qui exige des variables instrumentales. Nous examinerons plus loin dans le présent chapitre l'emploi de variables instrumentales pour traiter le problème de la causalité inverse.
- 7 Ces données regroupent un grand nombre d'indices provenant d'autres sources en six grands indicateurs de gouvernance: participation et responsabilisation (indicateur du respect des droits civils et politiques et des droits de l'homme), instabilité politique et violence (indicateur du risque de renversement du gouvernement par la violence, y compris le terrorisme), efficacité de l'État (indicateur de la compétence des administrations et de la qualité des services publics), charge réglementaire (indicateur de la fréquence de mesures contraires aux principes du marché), état de droit (indicateur de la qualité de la protection des contrats, de la police et du système judiciaire, ainsi que de la criminalité et de la violence), et lutte contre la corruption (indicateur de l'abus du pouvoir public à des fins privées, qu'il s'agisse de corruption à petite ou à grande échelle ou d'appropriation de l'appareil d'État).
- 8 Ces catégories correspondent à celles employées par l'ONU jusqu'en 2004 (l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie sont classées dans la catégorie des pays d'Europe centrale et orientale et non dans celle des pays développés).
- 9 Au contraire, Acemoglu, Johnson et Robinson (2002) font observer que certains pays souffrant d'un handicap géographique, aujourd'hui relativement pauvres, étaient relativement riches il y a cinq cents ans (comme les empires aztèque et inca) ou au début de l'ère coloniale (Barbades, Cuba et Haïti) et soutiennent que ces revers de fortune sont plus liés à l'histoire coloniale, aux politiques d'exploitation des ressources et à l'évolution des institutions qu'à la géographie.
- 10 Selon Bockstette, Chanda et Putterman (2002), l'existence de longue date d'une entité nationale couvrant un territoire et une grande expérience de l'administration à grande échelle peuvent expliquer la qualité de la gouvernance et la rapidité de la croissance. De nombreux pays anciennement colonisés sont des nations de création récente, ce qui est dû en partie à la colonisation elle-même et en partie au regroupement artificiel par les colonisateurs de territoires ne correspondant pas aux structures politiques et aux frontières précoloniales.
- 11 De plus, comme le dit Dixit (2006: 4), si on les prend à la lettre, ces constats débouchent sur un déterminisme pessimiste: si un pays n'a pas des conditions initiales appropriées, son avenir économique est sombre. Sur une note humoristique, il soutient que ces études recommandent à un pays en développement d'employer la tectonique des

- plaques pour se déplacer vers un endroit plus favorable, ou de remonter dans le temps et d'inviter les colonisateurs britanniques, bien sûr en éradiquant les maladies locales et en se débarrassant des ressources minérales auparavant.
- 12 Pour une évaluation critique de cette proposition, voir par exemple Bibow, 2004 et Forder, 2001.
 - 13 Un autre type de solution proposée met l'accent sur la réputation (Barro and Gordon, 1983).
 - 14 Voir le *Rapport sur le commerce et le développement 2003*, chap. VI, pour une analyse détaillée de ces questions dans le cadre des réformes économiques en Amérique latine.
 - 15 En ce qui concerne la forme spécifique des fonctions institutionnelles, une des solutions tentées pour résoudre le problème de la coordination de l'investissement a consisté à créer des grands conglomérats industriels, comme les *chaebols* en République de Corée. Le regroupement des processus décisionnels relatif à des investissements et à des procédés de production interdépendants en une seule structure de gestion réduit sensiblement l'incertitude quant à l'existence des activités auxiliaires qui déterminent en partie les profits. Une autre solution, qui s'appuie sur une structure de marché plus décentralisée et différenciée et des entreprises relativement petites, a été la création de mécanismes institutionnels de coordination, comme les conseils de délibération de la province chinoise de Taiwan.
 - 16 Les nouveaux pays industrialisés de l'Asie de l'Est ont su employer avec succès de tels mécanismes de contrôle réciproque pour subordonner les privilèges accordés aux entrepreneurs locaux à leur effort de modernisation technologique et de compétitivité internationale, souvent mesuré par les résultats obtenus à l'exportation, au lieu de laisser croire que ces privilèges allaient de soi, comme l'ont signalé Amsden (1989), Wade (1990) et Evans (1995).
 - 17 D'après Rauch et Evans (2000), les éléments indispensables pour l'efficacité de la fonction publique sont une rémunération compétitive, la promotion interne et la stabilité des carrières, ainsi que le recrutement au mérite.
 - 18 Rodrik (1999), par exemple, souligne la nécessité d'institutions nationales fortes pour gérer les frictions résultant d'un choc externe, tel qu'un déclin des termes de l'échange ou une sortie de capitaux.
 - 19 Pour un exposé détaillé de la manière dont les arrangements institutionnels ont complété les politiques commerciales et industrielles volontaristes dans les pays émergents d'Asie de l'Est, voir, par exemple, *Rapport sur le commerce et le développement 1994 et 1996*; Evans, 1995; Akyüz, Chang and Kozul-Wright, 1998; et Chang, 1998.
 - 20 Les paragraphes ci-après sont en partie inspirés de Akyüz (2006).
 - 21 Toutefois, le principe du traitement spécial et différencié est souvent exprimé sous la forme d'une obligation de moyens et non de résultats.
 - 22 La présente section est inspirée de Akyüz (2006).
 - 23 La seule discipline multilatérale qui subsiste dans le cadre du FMI est celle qui interdit de restreindre les paiements courants et d'appliquer des pratiques discriminatoires en matière monétaire. D'après l'article VIII des Statuts, les membres sont tenus d'éviter ces restrictions et doivent obtenir l'autorisation du Fonds avant d'imposer des restrictions aux paiements et transferts au titre des transactions courantes. Cet article permet aux pays de prendre des mesures de contrôle des changes applicables aux transactions courantes lorsque le Fonds a officiellement déclaré une situation de pénurie de devise du fait que la demande d'une devise menace sa capacité de fournir cette devise (art. VII). En principe, cette clause pourrait aider le Fonds à exercer des pressions sur les pays excédentaires, mais elle n'a jamais été appliquée.
 - 24 Cela exigera un changement d'attitude majeur des négociateurs commerciaux, dont les pratiques antérieures semblaient fondées sur une règle mercantiliste, à savoir qu'une augmentation de l'exportation est une victoire et une augmentation des importations est une défaite (Krugman, 1997: 114).
 - 25 Pour un compte rendu des récentes négociations concernant le traitement spécial et différencié, voir Kleen et Page (2005: 37-43). Dans la suite de la présente section, nous n'examinerons que les aspects réglementaires du traitement spécial et différencié. Pour une analyse de l'accès préférentiel aux marchés et de la fourniture d'une assistance technique et financière pour aider les pays en développement à appliquer les règles multilatérales, voir par exemple Kleen and Page, 2005, et ONU Projet Objectifs du Millénaire, 2005.
 - 26 Comme l'a dit Hoekman (2005: 418), les accords plurilatéraux débouchent sur une situation similaire, à ceci près qu'ils ne présument pas implicitement que tous les pays finiront par y souscrire et donc à être assujettis à tous les engagements et règles.
 - 27 L'Équipe spéciale sur le commerce international (ONU Projet Objectifs du Millénaire, 2005: 215) conclut elle aussi que, du point de vue économique, il aurait probablement été préférable de ne pas inclure les DPI dans le dispositif de l'OMC car la protection de la propriété intellectuelle exige un compromis très délicat entre les forces du marché et l'action publique, compromis qui ne sera généralement pas le même pour des pays ayant des niveaux de revenu et de technologie très différents, alors que les obligations découlant de l'Accord sur les ADPIC sont uniformes et ne tiennent nullement compte du niveau de développement et de la diversité des intérêts et priorités.

Bibliographie

- Acemoglu D, Johnson S and JA Robinson (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, 91 (5): 1369-1401.
- Acemoglu D, Johnson S and JA Robinson (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117 (4): 1231-1294.
- Akyüz Y (2006). Multilateral discipline and the question of policy space. Background paper for *TDR 2006*.
- Akyüz Y, Chang HJ and Kozul-Wright R (1998). New perspectives on East Asian development. *Journal of Development Studies*, 34 (6): 4-36.
- Amsden AH (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, Oxford University Press.
- Amsden AH (2001). *The Rise of «the Rest»: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York, Oxford University Press.
- Banque mondiale (2001). *Building Institutions for Markets. World Development Report 2002*. Washington, DC, Oxford University Press and World Bank.
- Banque mondiale et OCDE (1993). *Trade Liberalization: Global Economic Implications*. Paris, OECD Development Centre and World Bank.
- Barro R and Gordon D (1983). Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, 12 (1): 101-120.
- Bibow J (2004). Reflections on the current fashion for central bank independence. *Cambridge Journal of Economics*, 28 (4): 549-576.
- Bockstette V, Chanda A and Putterman L (2002). States and markets: the advantages of an early start. *Journal of Economic Growth*, 7 (4): 347-69.
- Chang HJ (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*. Basingstoke and London, Macmillan.
- Chang HJ (1998). The role of institutions in Asian development. *Asian Development Review*, 16 (2): 64-95.
- Chang HJ (2003). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. London and New York, Zed Books and Penang, Third World Network.
- Chang HJ (2006). Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies. *Economic and Political Weekly*, 41 (7): 627-633, 18 February.
- Chang HJ and P Evans (2005). The role of institutions in economic change. In: De Paula S and Dymksi GA, eds., *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*. London and New York, Zed Books: 99-140.
- CNUCED (diverses parutions). *Rapport sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies, New York et Genève.
- Das BL (2003). *The WTO and the Multilateral Trading System: Past, Present and Future*. London and New York, Zed Books and Penang, Third World Network.
- Dixit A (2006). Evaluating recipes for development success. *Working Paper* no. 3859. Washington, DC, World Bank, March.
- Engerman SL and Sokoloff KL (2002). Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies. *Economia*, 3 (1): 41-109.
- Evans P (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Evans P (2005). The Challenges of the 'Institutional Turn': New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory. In: Nee V and Sweberg R, eds., *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton, Princeton University Press: 90-116.
- Finger JM and P Schuler (2000). Implementation of Uruguay Round commitments: the development challenge. *The World Economy*, 23 (4): 511-525.
- Forder J (2001). The theory of credibility and the reputation-bias in policy. *Review of Political Economy*, 13 (1): 5-25.
- Gallup JL, Sachs JD and Mellinger AD (1999). Geography and economic development. In: Pleskovic B and Stiglitz J, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*. Washington, DC, World Bank.
- Hall RE and Jones CI (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1): 83-116.
- Hirschman A (1981). The rise and decline of development economics. In: Hirschman A, ed., *Essays in Trespassing*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hodgson GM (1998). The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature*, 36 (1): 166-192.
- Hodgson GM (2004). *The Evolution of Institutional Economics. Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism*. London and New York, Routledge.
- Hodgson GM (2005). Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting. In: De Paula S and Dymksi GA, eds., *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*. London and New York, Zed Books: 85-98.
- Hoekman B (2005). Operationalizing the concept of policy space in the WTO: beyond special and differential

- treatment. *Journal of International Economic Law*, 8 (2): 405-424.
- Kaufmann D and Kraay A (2002). Growth without governance. *Economia*, 3 (1): 169-215.
- Kaufmann D, Kraay A and Mastruzzi M (2005). Measuring governance using cross-country perceptions data. Mimeo. Washington, DC, World Bank. Available at: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/MeasuringGovernancewithPerceptionsData.pdf.
- Keefer P (2004). A review of the political economy of governance: from property rights to voice. Working Paper no. 3315. Washington, DC, World Bank.
- Khan MH (2004). State failure in developing countries and institutional reform strategies. In: Tungodden B, Stern N and Kolstad I, eds., *Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions, and Globalization*. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics – Europe 2003. New York, World Bank and Oxford University Press: 165-195.
- Kleen P and Page S (2005). Special and differential treatment of developing countries in the World Trade Organization. Global Development Studies no. 2. Stockholm, Swedish Ministry of Foreign Affairs, Overseas Development Institute.
- Krugman P (1997). What should trade negotiators negotiate about? *Journal of Economic Literature*, 35 (1): 113-120.
- North DC (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.
- OCDE (1993). *Assessing the Effects of the Uruguay Round*. Trade Policy Issues no. 2. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- ONU Projet Objectifs du Millénaire (2005). *Trade for Development*. London and Sterling, VA, Earthscan.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Bacon Press.
- Qian Y (2003). How reform worked in China. In: Rodrik D, ed., *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton and Oxford, Princeton University Press: 297-333.
- Rauch JE and Evans PB (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*. 75 (1): 49-71.
- Rodrik D (1999). Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses. *Journal of Economic Growth*, 4 (4): 385-412.
- Rodrik D (2001). *The Global Governance of Trade: As if Development Really Mattered*. New York, United Nations Development Programme (UNDP).
- Rodrik D (2004). Getting institutions right. *CESifo DICE Report*, 2/2004: 10-15. Munich, IFO Institute.
- Rodrik D (2005). Growth strategies. In: Aghion P and Durlauf SN eds., *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam, Elsevier: 967-1014.
- Rodrik D, Subramanian A and Trebbi F (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9 (2): 131-165.
- Rogoff K (1985). The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *Quarterly Journal of Economics*, 100 (4): 1169-1190.
- Sachs JD (2003). Institutions don't rule: direct effects of geography on per capita income. Working Paper no. 9490. National Bureau of Economic Research (NBER). February.
- Singh A (2005). Special and differential treatment: the multilateral trading system and economic development in the twenty-first century. In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books: 233-263.
- Wade RH (1990). *Governing the Market*. Princeton, Princeton University Press.
- Wade RH (2005). Escaping the squeeze: lessons from East Asia on how middle-income countries can grow faster. In: B Laperche, ed., *John Kenneth Galbraith and the Future of Economics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Whalley J (1999). Special and differential treatment in the Millennium Round. Working Paper no. 30/99. Warwick (United Kingdom), Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), University of Warwick.



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

Palais des Nations
CH-1211 GENÈVE 10
Suisse
(www.unctad.org)

Publications de la CNUCED

Trade and Development Report, 2005

United Nations publication, sales no. E.05.II.D.13
ISBN 92-1-112673-8

- Chapter I Current Issues in the World Economy
- Chapter II Income Growth and Shifting Trade Patterns in Asia
- Chapter III Evolution in the Terms of Trade and its Impact on Developing Countries
 - Annex Distribution of Oil and Mining Rent: Some Evidence from Latin America, 1999-2004
- Chapter IV Towards a New Form of Global Interdependence

Trade and Development Report, 2004

United Nations publication, sales no. E.04.II.D.29
ISBN 92-1-112635-5

- Part One* Global Trends and Prospects
 - I The World Economy: Performance and Prospects
 - II International Trade and Finance
- Part Two* Policy Coherence, Development Strategies and Integration into the World Economy
 - Introduction
 - III Openness, Integration and National Policy Space
 - IV Fostering Coherence Between the International Trading, Monetary and Financial Systems
 - Annex 1 The Concept of Competitiveness
 - Annex 2 The Set-up of Econometric Estimates of the Impact of Exchange Rate Changes on Trade Performance
 - Conclusions and Policy Challenges

Trade and Development Report, 2003United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7
ISBN 92-1-112579-0

- Part One* Global Trends and Prospects
- I The World Economy: Performance and Prospects
 - II Financial Flows to Developing Countries and Transition Economies
 - III Trade Flows and Balances
 - Annex: Commodity prices
- Part Two* Capital Accumulation, Economic Growth and Structural Change
- IV Economic Growth and Capital Accumulation
 - V Industrialization, Trade and Structural Change
 - VI Policy Reforms and Economic Performance: The Latin American Experience

Trade and Development Report, 2002United Nations publication, sales no. E.02.II.D.2
ISBN 92-1-112549-9

- Part One* Global Trends and Prospects
- I The World Economy: Performance and Prospects
 - II The Multilateral Trading System After Doha
- Part Two* Developing Countries in World Trade
- III Export Dynamism and Industrialization in Developing Countries
 - Annex 1: Growth and classification of world merchandise exports
 - Annex 2: United States trade prices and dynamic products
 - Annex 3: International production networks and industrialization in developing countries
 - IV Competition and the Fallacy of Composition
 - V China's Accession to WTO: Managing Integration and Industrialization

Trade and Development Report, 2001United Nations publication, sales no. E.01.II.D.10
ISBN 92-1-112520-0

- Part One* Global Trends and Prospects
- I The World Economy: Performance and Prospects
 - II International Trade and Finance
- Part Two* Reform of the International Financial Architecture
- III Towards Reform of the International Financial Architecture: Which Way Forward?
 - IV Standards and Regulation
 - V Exchange Rate Regimes and the Scope for Regional Cooperation
 - VI Crisis Management and Burden Sharing

Trade and Development Report, 2000

United Nations publication, sales no. E.00.II.D.19
ISBN 92-1-112489-1

Chapter I The Current Global Recovery and Imbalances in a Longer-term Perspective

Chapter II The World Economy: Performance and Prospects

Chapter III International Markets

Chapter IV Crisis and Recovery in East Asia

* * *

China in a Globalizing World

United Nations publication, sales no. E.05.II.D.23
ISBN 92-1-112683-5

China's Spectacular Growth since the Mid-1990s – Macroeconomic Conditions and Economic Policy Changes
Heiner Flassbeck, in collaboration with Sebastian Dullien and Michael Geiger

Globalization and the Integration of China into the World Economy
Yuanjiang Sun

China and its Neighbours: Partners or Competitors for Trade and Investment?
John Weiss

Why is China the World's Number One Anti-Dumping Target?
Yuefen Li

China's New Concept for Development
Jiyao Bi

FDI in China: Trends and Macroeconomic Challenges
Sebastian Dullien

Market Opening, Enterprise Learning and Industry Transformation – A Case Study of China's Car Industry
Hong Song, Chai Yu

* * *

These publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to United Nations Publications/Sales and Marketing Section, Bureau E-4, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland (Fax: +41-22-917.0027; Tel.: +41-22-917-2614/2615/2600; E-mail: unpubli@unog.ch; Internet: <https://unp.un.org>); or United Nations Publications, Two UN Plaza, Room DC2-853, New York, NY 10017, USA (Tel.: +1-212-963.8302 or +1-800-253.9646; Fax: +1-212-963.3489; E-mail: publications@un.org).

G-24 Discussion Paper Series

*Research papers for the Intergovernmental Group of Twenty-Four
on International Monetary Affairs*

No. 40	May 2006	Lucio SIMPSON	The Role of the IMF in Debt Restructurings: Lending Into Arrears, Moral Hazard and Sustainability Concerns
No. 39	February 2006	Ricardo GOTTSCALK and Daniela PRATES	East Asia's Growing Demand for Primary Commodities – Macroeconomic Challenges for Latin America
No. 38	November 2005	Yilmaz AKYÜZ	Reforming the IMF: Back to the Drawing Board
No. 37	April 2005	Colin I. BRADFORD, Jr.	Prioritizing Economic Growth: Enhancing Macroeconomic Policy Choice
No. 36	March 2005	JOMO K.S.	Malaysia's September 1998 Controls: Background, Context, Impacts, Comparisons, Implications, Lessons
No. 35	January 2005	Omotunde E.G. JOHNSON	Country Ownership of Reform Programmes and the Implications for Conditionality
No. 34	January 2005	Randall DODD and Shari SPIEGEL	Up From Sin: A Portfolio Approach to Financial Salvation
No. 33	November 2004	Ilene GRABEL	Trip Wires and Speed Bumps: Managing Financial Risks and Reducing the Potential for Financial Crises in Developing Economies
No. 32	October 2004	Jan KREGEL	External Financing for Development and International Financial Instability
No. 31	October 2004	Tim KESSLER and Nancy ALEXANDER	Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services
No. 30	June 2004	Andrew CORNFORD	Enron and Internationally Agreed Principles for Corporate Governance and the Financial Sector
No. 29	April 2004	Devesh KAPUR	Remittances: The New Development Mantra?
No. 28	April 2004	Sanjaya LALL	Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness
No. 27	March 2004	Gerald EPSTEIN, Ilene GRABEL and JOMO K.S.	Capital Management Techniques in Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990s and Lessons for the Future
No. 26	March 2004	Claudio M. LOSER	External Debt Sustainability: Guidelines for Low- and Middle-income Countries
No. 25	January 2004	Irfan ul HAQUE	Commodities under Neoliberalism: The Case of Cocoa
No. 24	December 2003	Aziz Ali MOHAMMED	Burden Sharing at the IMF
No. 23	November 2003	Mari PANGESTU	The Indonesian Bank Crisis and Restructuring: Lessons and Implications for other Developing Countries
No. 22	August 2003	Ariel BUIRA	An Analysis of IMF Conditionality
No. 21	April 2003	Jim LEVINSOHN	The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy?
No. 20	February 2003	Devesh KAPUR	Do As I Say Not As I Do: A Critique of G-7 Proposals on Reforming the Multilateral Development Banks
No. 19	December 2002	Ravi KANBUR	International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for the World Bank

G-24 Discussion Paper Series

Research papers for the Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs

No. 18	September 2002	Ajit SINGH	Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Developmental Dimensions
No. 17	April 2002	F. LÓPEZ-DE-SILANES	The Politics of Legal Reform
No. 16	January 2002	Gerardo ESQUIVEL and Felipe LARRAÍN B.	The Impact of G-3 Exchange Rate Volatility on Developing Countries
No. 15	December 2001	Peter EVANS and Martha FINNEMORE	Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund
No. 14	September 2001	Charles WYPLOSZ	How Risky is Financial Liberalization in the Developing Countries?
No. 13	July 2001	José Antonio OCAMPO	Recasting the International Financial Agenda
No. 12	July 2001	Yung Chul PARK and Yunjong WANG	Reform of the International Financial System and Institutions in Light of the Asian Financial Crisis
No. 11	April 2001	Aziz Ali MOHAMMED	The Future Role of the International Monetary Fund
No. 10	March 2001	JOMO K.S.	Growth After the Asian Crisis: What Remains of the East Asian Model?
No. 9	February 2001	Gordon H. HANSON	Should Countries Promote Foreign Direct Investment?
No. 8	January 2001	Ilan GOLDFAJN and Gino OLIVARES	Can Flexible Exchange Rates Still «Work» in Financially Open Economies?
No. 7	December 2000	Andrew CORNFORD	Commentary on the Financial Stability Forum's Report of the Working Group on Capital Flows
No. 6	August 2000	Devesh KAPUR and Richard WEBB	Governance-related Conditionality of the International Financial Institutions
No. 5	June 2000	Andrés VELASCO	Exchange-rate Policies for Developing Countries: What Have We Learned? What Do We Still Not Know?
No. 4	June 2000	Katharina PISTOR	The Standardization of Law and Its Effect on Developing Economies
No. 3	May 2000	Andrew CORNFORD	The Basle Committee's Proposals for Revised Capital Standards: Rationale, Design and Possible Incidence
No. 2	May 2000	T. Ademola OYEJIDE	Interests and Options of Developing and Least-developed Countries in a New Round of Multilateral Trade Negotiations
No. 1	March 2000	Arvind PANAGARIYA	The Millennium Round and Developing Countries: Negotiating Strategies and Areas of Benefits

* * *

G-24 Discussion Paper Series are available on the website at: www.unctad.org. Copies of *G-24 Discussion Paper Series* may be obtained from the Publications Assistant, Macroeconomic and Development Policies Branch, Division on Globalization and Development Strategies, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland (Fax: +41-22-917.0274).

UNCTAD Discussion Papers

No. 180	October 2005	Jörg MAYER and Pilar FAJARNES	Tripling Africa's Primary Exports: What? How? Where?
No. 179	April 2005	S.M. SHAFIYEDDIN	Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: Structural Change or De-Industrialization
No. 178	April 2005	Andrew CORNFORD	Basel II: the revised framework of June 2004
No. 177	April 2005	Benu SCHNEIDER	Do global standards and codes prevent financial crises? Some proposals on modifying the standards-based approach
No. 176	December 2004	Jörg MAYER	Not totally naked: textiles and clothing trade in a quota free environment
No. 175	August 2004	S.M. SHAFIYEDDIN	Who is the master? Who is the servant? Market or Government?
No. 174	August 2004	Jörg MAYER	Industrialization in developing countries: some evidence from a new economic geography perspective
No. 173	June 2004	Irfan ul HAQUE	Globalization, neoliberalism and labour
No. 172	June 2004	Andrew CORNFORD	The WTO negotiations on financial services: current issues and future directions
No. 171	May 2004	Andrew CORNFORD	Variable geometry for the WTO: concepts and precedents
No. 170	May 2004	Robert ROWTHORN and Ken COUTTS	De-industrialization and the balance of payments in advanced economies
No. 169	April 2004	Shigehisa KASAHARA	The flying geese paradigm: a critical study of its application to East Asian regional development
No. 168	February 2004	Alberto GABRIELE	Policy alternatives in reforming power utilities in developing countries: a critical survey
No. 167	January 2004	R. KOZUL-WRIGHT and P. RAYMENT	Globalization reloaded: an UNCTAD perspective
No. 166	February 2003	Jörg MAYER	The fallacy of composition: a review of the literature
No. 165	November 2002	Yuefen LI	China's accession to WTO: exaggerated fears?
No. 164	November 2002	Lucas ASSUNCAO and ZhongXiang ZHANG	Domestic climate change policies and the WTO
No. 163	November 2002	A.S. BHALLA and S. QIU	China's WTO accession. Its impact on Chinese employment
No. 162	July 2002	P. NOLAN and J. ZHANG	The challenge of globalization for large Chinese firms
No. 161	June 2002	Zheng ZHIHAI and Zhao YUMIN	China's terms of trade in manufactures, 1993-2000
No. 160	June 2002	S.M. SHAFIYEDDIN	The impact of China's accession to WTO on exports of developing countries
No. 159	May 2002	J. MAYER, A. BUTKEVICIUS and A. KADRI	Dynamic products in world exports

UNCTAD Discussion Papers

No. 158	April 2002	Yilmaz AKYÜZ and Korkut BORATAV	The making of the Turkish financial crisis
No. 157	November 2001	Heiner FLASSBECK	The exchange rate: Economic policy tool or market price?
No. 156	August 2001	Andrew CORNFORD	The Basel Committee's proposals for revised capital standards: Mark 2 and the state of play
No. 155	August 2001	Alberto GABRIELE	Science and technology policies, industrial reform and technical progress in China: Can socialist property rights be compatible with technological catching up?
No. 154	June 2001	Jörg MAYER	Technology diffusion, human capital and economic growth in developing countries
No. 153	December 2000	Mehdi SHAFI AEDDIN	Free trade or fair trade? Fallacies surrounding the theories of trade liberalization and protection and contradictions in international trade rules
No. 152	December 2000	Dilip K. DAS	Asian crisis: Distilling critical lessons
No. 151	October 2000	Bernard SHULL	Financial modernization legislation in the United States – Background and implications
No. 150	Aug. 2000	Jörg MAYER	Globalization, technology transfer and skill accumulation in low-income countries
No. 149	July 2000	Mehdi SHAFI AEDDIN	What did Frederick List actually say? Some clarifications on the infant industry argument
No. 148	April 2000	Yilmaz AKYÜZ	The debate on the international financial architecture: Reforming the reformers
No. 147	April 2000	Martin KHOR	Globalization and the South: Some critical issues
No. 146	February 2000	Manuel R. AGOSIN and Ricardo MAYER	Foreign investment in developing countries: Does it crowd in domestic investment?
No. 145	January 2000	B. ANDERSEN, Z. KOZUL-WRIGHT and R. KOZUL-WRIGHT	Copyrights, competition and development: The case of the music industry

* * *

UNCTAD Discussion Papers are available on the website at: www.unctad.org. Copies of *UNCTAD Discussion Papers* may be obtained from the Publications Assistant, Macroeconomic and Development Policies Branch, Division on Globalization and Development Strategies, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland (Fax: +41-22-917.0274).

QUESTIONNAIRE

Rapport sur le commerce et le développement, 2006

Pour améliorer la qualité et la pertinence du Rapport sur le commerce et le développement, le secrétariat de la CNUCED aimerait avoir votre avis sur cette publication. Nous vous prions de bien vouloir compléter le formulaire et de le renvoyer à l'adresse ci-dessous.

Readership Survey

Division de la mondialisation et des stratégies de développement CNUCED
Bureau E.10009, Palais des Nations
CH-1211 Genève 10, Suisse
Télécopie: (+41) (0)22 917 0274
Courrier électronique: tdr@unctad.org

Vous pouvez aussi compléter le questionnaire en ligne sur le site des publications de la CNUCED: www.unctad.org/tdr/questionnaire

Nous vous remercions de votre coopération.

1. Quelle est votre évaluation de la présente publication?

	<i>Excellent</i>	<i>Bon</i>	<i>Satisfaisant</i>	<i>Médiocre</i>
Évaluation globale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pertinence des questions traitées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualité de l'analyse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualité des conclusions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Présentation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Quels sont à votre avis les points forts de cette publication?

3. Quels sont à votre avis les points faibles de cette publication?

4. À quelles fins employez-vous cette publication?

Analyse et recherche	<input type="checkbox"/>	Enseignement et formation	<input type="checkbox"/>
Formation et mise en œuvre des politiques	<input type="checkbox"/>	Autres (<i>à préciser</i>) _____	

5. Dans quel secteur travaillez-vous?

Administration publique	<input type="checkbox"/>	Entreprise publique	<input type="checkbox"/>
Organisation non gouvernementale	<input type="checkbox"/>	Université ou recherche	<input type="checkbox"/>
Organisation internationale	<input type="checkbox"/>	Presse	<input type="checkbox"/>
Secteur privé	<input type="checkbox"/>	Autres (<i>à préciser</i>) _____	

6. Nom et adresse (*facultatif*):

7. Observations:
