



RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, 2014

Gouvernance mondiale
et marge d'action
pour le développement



NATIONS UNIES



RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, 2014

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



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2014

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/2014

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

ISSN 0256-0887

Copyright © Nations Unies, 2014
Tous droits réservés

Table des matières

	<i>Page</i>
<i>Notes explicatives</i>	<i>ix</i>
<i>Sigles et abréviations</i>	<i>x</i>
APERÇU GÉNÉRAL	<i>I-XIV</i>

Chapitre I

TENDANCES RÉCENTES DE L'ÉCONOMIE MONDIALE..... 1

A. Croissance mondiale	<i>1</i>
1. Pays développés.....	<i>1</i>
2. Pays en développement et pays en transition.....	<i>3</i>
B. Commerce international	<i>5</i>
1. Commerce des marchandises.....	<i>5</i>
2. Services.....	<i>7</i>
3. Commerce et croissance.....	<i>8</i>
C. Évolution récente des marchés de produits de base	<i>9</i>
Notes	<i>15</i>
Références	<i>16</i>

Chapitre II

POUR UNE REPRISE ÉCONOMIQUE SOUTENUE: ANALYSE DE DIFFÉRENTES OPTIONS POSSIBLES..... 19

A. Menaces pesant sur une reprise économique mondiale	<i>20</i>
1. Politiques appliquées dans les pays développés.....	<i>20</i>
2. Politiques appliquées dans les pays en développement et dans les pays émergents dans un contexte de vulnérabilité croissante aux chocs extérieurs.....	<i>28</i>
3. Les politiques actuelles et leurs résultats dans une perspective globale.....	<i>34</i>
B. Politiques économiques pour une reprise mondiale soutenue	<i>35</i>
1. Politiques et résultats.....	<i>35</i>
2. En résumé: Nécessité d'une cohérence stratégique et macroéconomique.....	<i>41</i>
Notes	<i>43</i>
Références	<i>46</i>

Chapitre III**MARGE D'ACTION ET GOUVERNANCE MONDIALE: PRINCIPAUX ENJEUX**..... 49

Notes..... 56

Références..... 56

Chapitre IV**MARGE D'ACTION ET ORIGINES DU SYSTÈME ÉCONOMIQUE MULTILATÉRAL** 59**A. Introduction**..... 59**B. Débats sur un nouvel ordre économique international au milieu du XX^e siècle**..... 61

1. Essor et déclin du programme libéral de l'entre-deux-guerres..... 61

2. Internationaliser le *New Deal* 64**C. Promotion du développement**..... 68

1. Pour un programme de développement..... 68

2. D'un *New Deal* international au multilatéralisme technocratique..... 70**D. L'avènement balbutiant du multilatéralisme équitable**..... 74**E. Bénéfices et politique générale: les dangers d'une mondialisation amnésique** 79

Notes..... 83

Références..... 86

Chapitre V**LES POLITIQUES INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES
DANS UN RÉGIME DE GOUVERNANCE MONDIALE CHANGEANT** 89**A. Introduction**..... 89**B. Évolution de la gouvernance mondiale: implications pour les politiques
industrielles et commerciales nationales**..... 93

1. Accords commerciaux multilatéraux: contraintes et flexibilités 93

2. Accords commerciaux régionaux: contraintes supplémentaires 99

3. Effets restrictifs croissants des engagements et réseaux internationaux de production 103

C. La politique industrielle dans un contexte de marge d'action réduite 106

1. Les politiques de réindustrialisation récemment mises en place dans les pays développés 107

2. Pays en développement: des exemples récents de politiques nationales
de développement industriel..... 110

D. Les défis que doivent relever les politiques industrielles et commerciales volontaristes	115
1. Les pays en développement pourraient avoir moins de possibilité d'exporter.....	115
2. Réseaux de production et rôle des politiques industrielles.....	117
E. Conclusions	122
Notes	124
Références	131

Chapitre VI

FINANCEMENT INTERNATIONAL ET MARGE D'ACTION	137
--	-----

A. Introduction	137
B. La gestion des capitaux à l'heure de la mondialisation financière	139
1. Les flux de capitaux et leur impact sur la marge d'action macroéconomique	139
2. La nécessité de disposer d'une marge d'action pour contrôler les capitaux	144
3. Réglementation macroprudentielle et gestion des capitaux	148
C. Marges d'action s'agissant des investissements étrangers	153
1. Règles de protection des investissements.....	154
2. Débat actuel sur les règles de protection de l'investissement et propositions.....	160
D. Résumé et conclusions	165
Notes	167
Références	172

Annexe du chapitre VI

Les accords bilatéraux d'investissement attirent-ils l'IED dans les pays en développement?	175
---	-----

Chapitre VII

LA MARGE D'ACTION BUDGÉTAIRE EN TANT QU'INSTRUMENT DE STABILITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT: LES ENJEUX ACTUELS	181
--	-----

A. Introduction	181
B. Les États développementistes et leur marge d'action budgétaire	183
1. États développementistes.....	183
2. Tendances budgétaires à long terme.....	184
3. Composition des recettes publiques et marge d'action budgétaire	186

C. Pertes fiscales et gouvernance fiscale internationale	192
1. Concepts clefs.....	192
2. Mécanismes internationaux d'évasion fiscale	195
3. Évasion fiscale internationale: ampleur et impact sur la mobilisation de recettes publiques.....	197
4. Initiatives récentes pour lutter contre les pertes fiscales internationales	198
D. Augmenter les recettes publiques provenant des industries extractives	202
1. Régimes et avantages fiscaux dans le secteur extractif.....	202
2. Répartition des rentes dans le secteur extractif	206
3. Initiatives récentes liées à l'imposition des activités extractives	209
E. Résumé et conclusions	215
Notes	219
Références	224

Liste des tableaux et des encadrés

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
1.1 Croissance de la production mondiale, 2006-2014	2
1.2 Volume des exportations et des importations de marchandises, par région et pays, 2010-2013.....	6
1.3 Prix mondiaux des produits primaires, 2008-2014.....	11
2.1 Indice de concentration des exportations de quelques pays (2003-2012).....	34
2.2 Principales hypothèses des simulations pour différents pays et différentes régions, 1990-2024.....	37
2.3 Croissance du PIB dans différentes régions et différents pays, 1990-2024	39
2.4 Variables financières pour différentes régions et différents pays, 1990-2024	40
6.A.1 Résultats de régression, 1985-2012.....	178
7.1 Part des recettes publiques dans les rentes provenant du secteur extractif pour différents produits et pays, 2004-2012.....	207
7.2 Exemples de révisions apportées aux régimes réglementaires et fiscaux applicables aux industries extractives	210

<i>Encadré</i>	<i>Page</i>
5.1 Contribution du secteur manufacturier à la transformation structurelle dans les pays en développement.....	94

Liste des graphiques

<i>Graphique</i>	<i>Page</i>
1.1 Indices des prix mensuels des produits de base, par groupe de produits, janvier 2002-juin 2014	10
2.1 Évolution des dépenses publiques réelles dans quelques pays développés, deuxième trimestre 2010-quatrième trimestre 2013.....	21
2.2 Évolution des coûts unitaires réels de main-d'œuvre et des exportations dans quelques pays européens, troisième trimestre 2010-quatrième trimestre 2013	23
2.3 PIB réel, coûts unitaires réels de main-d'œuvre et ratio importations/exportations en Europe, quatrième trimestre 2009-quatrième trimestre 2013	24
2.4 Part des revenus du travail dans le PIB dans quelques pays développés, 1990-2013	25
2.5 Prix des actifs, évolution des dépenses des ménages, et emprunt des ménages et épargne financière nette aux États-Unis et au Royaume-Uni	27
2.6 Contribution de la demande intérieure et des exportations nettes à la croissance du PIB réel dans quelques pays, 2011-2013.....	29
2.7 Part des revenus du travail dans le PIB dans certains groupes de pays en développement, 1990-2012.....	30
2.8 Actifs totaux des principales banques centrales et indice boursier mondial, janvier 2009-décembre 2013	31
2.9 Écarts de rendements des obligations souveraines de quelques pays en développement et pays en transition, quatrième trimestre 2007-deuxième trimestre 2014.....	32
2.10 Flux de capitaux vers le secteur bancaire privé et indices boursiers dans quelques pays en développement et pays en transition, premier trimestre 2005-quatrième trimestre 2013.....	33
5.1 Croissance du PIB et du volume des importations, pays développés, 2001-2013	118
5.2 Croissance du PIB des pays développés et croissance des exportations des pays en développement 2000-2013	119
6.1 Entrées de capitaux, 2007 T1-2013 T3.....	141
7.1 Relation entre les recettes publiques et le PIB par habitant, 2012	187
7.2 Recettes publiques par source, différents groupes de pays, 1991-2012.....	189

Notes explicatives

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 quant au niveau de développement de tel ou tel pays ou territoire.

Les principales catégories de pays reprennent la classification du Bureau de statistique de l'ONU, comme suit:

Pays développés ou industriels/industrialisés: pays membres de l'OCDE (sauf le Chili, le Mexique, la République de Corée et la Turquie), ainsi que tous les nouveaux membres de l'UE;

Pays en transition: pays de l'Europe du Sud-Est et de la Communauté d'États indépendants (CEI) et Géorgie;

Pays en développement: tous pays, territoires ou zones autres que ceux mentionnés ci-dessus.

Le mot «pays» s'entend également, le cas échéant, de territoires ou de 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, à des fins statistiques, les groupements régionaux et les catégories de produits employés dans le présent rapport sont ceux employés dans la publication de la CNUCED intitulée *Manuel de statistiques 2013* (publication des Nations Unies, numéro de vente: B.13.II.D.4). Les données pour la Chine ne comprennent pas les données pour la Région administrative spéciale de Hong Kong, la Région administrative spéciale de Macao et la province chinoise de Taiwan.

Autres notes

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

Le terme «milliard» signifie 1 000 millions.

Le terme «tonne» renvoie à la tonne métrique.

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.

Les chiffres étant arrondis, leur total ne représente pas toujours la somme exacte de ses éléments.

Sigles et abréviations

ABI	accord bilatéral d'investissement
ACR	accord commercial régional
ADPIC	aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AII	accord international d'investissement
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMNA	accès aux marchés pour les produits non agricoles
APD	aide publique au développement
BAfD	Banque africaine de développement
BEPS	érosion de la base d'imposition et transferts des bénéfices
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BRI	Banque des règlements internationaux
CEI	Communauté d'États indépendants
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
DAES	Département des affaires économiques et sociales (de l'ONU)
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IED	investissement étranger direct

IPC	indice des prix à la consommation
ITIE	Initiative pour transparence dans les industries extractives
MERCOSUR	Marché commun du Sud
MIC	mesures concernant les investissements et liées au commerce
NPF	nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIC	Organisation internationale du commerce
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	objectifs du Millénaire pour le développement
PIB	produit intérieur brut
PMA	pays les moins avancés
PPA	parité de pouvoir d'achat
R-D	recherche-développement
SGP	Système généralisé de préférences
SMC	subventions et mesures compensatoires
STN	société transnationale
TDR	Rapport sur le commerce et le développement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

APERÇU GÉNÉRAL

Il y a cinquante ans, des représentants des pays du Sud se réunissaient à Genève, bien décidés à faire entendre leurs exigences en faveur d'un ordre économique mondial plus équitable. Vingt ans après l'adoption à Bretton Woods d'un nouveau cadre multilatéral pour régir l'économie mondiale de l'après-guerre, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) tenait sa première session et venait ajouter au paysage institutionnel multilatéral une nouvelle instance permanente, chargée de «formuler des principes et des politiques concernant le commerce international et les problèmes connexes du développement économique». Allant au-delà des principes encadrant les institutions de Bretton Woods (et, plus tard, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)), la CNUCED reconnaissait que «[le] développement économique et le progrès social [devaient] être la préoccupation commune de toute la communauté internationale et [devaient], en accroissant la prospérité et le bien-être économiques, contribuer à renforcer les relations pacifiques et la coopération entre les nations».

La CNUCED célèbre son cinquantième anniversaire alors que, une nouvelle fois, des changements sont réclamés dans l'organisation et la gestion de l'économie mondiale. Il ne fait guère de doute que, durant les cinq dernières décennies, les nouvelles technologies ont aboli les frontières traditionnelles entre nations et ouvert de nouvelles perspectives économiques, ni qu'une certaine dépoliarisation politique du monde a offert de nouvelles possibilités de dialogue constructif à l'échelle internationale. Le pouvoir économique a aussi été plus largement distribué, principalement sous l'effet de l'industrialisation et de la croissance rapide de l'Asie de l'Est, ce qui a eu des répercussions sur le fonctionnement du système commercial international. Pourtant, ces changements technologiques, politiques et économiques n'ont pas forcément rendu le monde plus prospère, plus pacifique ni plus durable.

De fait, face aux déséquilibres économiques mondiaux qui se creusent, à la situation sociale et environnementale qui devient plus précaire et à l'instabilité financière qui persiste, au point de provoquer parfois de véritables crises, il convient de s'arrêter pour réfléchir et examiner les orientations à prendre. Des centaines de millions de personnes, notamment des enfants, continuent de souffrir chaque jour de la faim, en particulier dans les zones rurales. L'urbanisation rapide de nombreux pays en développement s'est accompagnée d'une désindustrialisation prématurée et d'une détérioration du secteur public, entraînant une dégradation des conditions de travail et un sentiment d'insécurité grandissant. Là où ces tendances se sont heurtées aux ambitions d'une population jeune, les frustrations économiques ont dégénéré en troubles politiques.

En 1964, la communauté internationale estimait que, «[si] les privilèges, la richesse et la pauvreté extrêmes, ainsi que l'injustice sociale [persistaient], l'objectif de développement ne [pouvait] être atteint». Or, ces dernières années, quasiment partout, l'expansion du libéralisme économique a coïncidé avec des structures très inégalitaires de distribution des revenus et des richesses. Un monde dans lequel les 85 personnes les plus riches de la planète posséderaient davantage que les trois milliards et demi les plus pauvres n'était pas celui qui était envisagé il y a cinquante ans.

Il n'existe ni raccourci ni chemin tout tracé pour parvenir à un développement durable et équitable. Mais les événements des trente dernières années ont démontré qu'il y avait peu de

chances d'obtenir des résultats avec une politique économique uniformisée, qui cède de plus en plus de terrain aux ambitions de rentabilité des entreprises mondiales et aux forces du marché. En fin de compte, les pays devraient s'en remettre à eux-mêmes pour mobiliser des ressources productives et, surtout, pour accroître leur investissement intérieur (privé et public) et renforcer leur capital humain et leur savoir-faire technologique. Cela requiert toutefois que leur marge d'action soit aussi étendue que possible afin qu'ils puissent déterminer les mesures adaptées à leur situation, et non qu'elle soit sans cesse réduite par les institutions internationales qui ont été créées précisément pour contribuer à plus d'équilibre et d'équité.

Insister sur l'importance des institutions et des politiques nationales ne veut pas dire adopter une attitude de repli sur soi face aux nombreux problèmes de développement. Au contraire, l'accès à des ressources financières et à un savoir-faire technologique extérieurs reste crucial pour libérer le potentiel de développement de bon nombre des pays les plus pauvres et les plus vulnérables. De plus, les obstacles qui s'opposent encore au développement – parce qu'il reste à régler les problèmes de dette souveraine, à améliorer l'accès aux marchés et à rendre le système commercial international plus juste, ou encore à stabiliser les prix des produits de base et à mettre les marchés financiers au service de l'économie réelle – ne pourront être levés que par la voie d'institutions multilatérales efficaces et (ce n'est pas la moindre des conditions) portées par une volonté politique suffisante de la part des grandes puissances économiques. À ces problèmes chroniques s'ajoutent des problèmes nouveaux, propres au monde interdépendant d'aujourd'hui, tels que les pandémies, l'insécurité alimentaire et le réchauffement climatique, qui exigent des orientations multilatérales et des actions collectives encore plus audacieuses.

Agir de concert et avec audace à l'échelle internationale pour corriger les inégalités profondes entre les pays, tout en mettant en œuvre des mesures ciblées et innovantes à l'échelle nationale, telles étaient les motivations des participants à la conférence de Bretton Woods il y a soixante-dix ans et à la conférence de Genève il y a cinquante ans. Henry Morgenthau, le Secrétaire au Trésor américain, l'avait bien compris lorsqu'il déclara, à Bretton Woods, que «la prospérité, tout comme la paix, est indivisible. Nous ne pouvons pas nous permettre de la distribuer ça et là pour le profit des plus chanceux ou d'en jouir au détriment des autres. La pauvreté, où qu'elle soit, constitue pour nous tous une menace et met en péril le bien-être de chacun d'entre nous». Alors que la communauté internationale définit un ambitieux programme de développement pour l'après-2015, le moment est venu de proposer un nouveau «New Deal», de portée internationale, qui pourra traduire en actes la promesse d'une «prospérité pour tous».

Une économie mondiale toujours en crise en 2014

L'économie mondiale n'est toujours pas sortie de la crise dans laquelle elle est enlisée depuis quatre ans, et le risque est de plus en plus grand que cette situation soit finalement acceptée comme la norme. Les décideurs de tous les pays, mais plus particulièrement des pays d'importance systémique, doivent évaluer les approches existantes et être plus attentifs aux signes annonciateurs de conditions économiques défavorables.

La croissance économique mondiale a connu un léger mieux en 2014, mais reste très inférieure à ses pics d'avant la crise. De 2,3 % en 2012 et 2013, elle devrait augmenter légèrement pour se situer entre 2,5 % et 3 % en 2014, principalement grâce à l'accélération de la reprise dans les pays développés (de +1,3 % en 2013 à +1,8 % environ en 2014). Les pays en développement réitéreront probablement leur performance des années précédentes, avec une croissance comprise entre 4,5 % et 5 %, alors que celle des pays en transition, déjà faible en 2013, devrait encore chuter, à 1 % environ.

La légère accélération attendue dans les pays développés devrait être conduite par l'Union européenne (UE), où l'assouplissement relatif des mesures d'austérité et l'orientation plus accommodante de la politique monétaire, notamment de la part de la Banque centrale européenne (BCE), ont contribué à ramener la demande sur une trajectoire de croissance. Dans certains pays (par exemple, le Royaume-Uni), la demande des ménages est portée par l'appréciation des actifs et le redémarrage des crédits à la consommation et des crédits hypothécaires; dans d'autres (l'Allemagne, par exemple), par une légère augmentation des salaires

réels. Toutefois, dans un certain nombre d'autres grands pays de la zone euro (comme l'Espagne, la France et l'Italie), le chômage élevé, la stagnation ou la faible progression des salaires réels ainsi que la fragilité persistante du secteur bancaire entravent toujours l'expansion du crédit et de la demande intérieurs. Aux États-Unis, l'économie poursuit une reprise timide, qui s'appuie sur la demande intérieure privée. En 2014, les retombées négatives des mesures d'austérité budgétaire se sont quelque peu estompées, le chômage a continué de baisser et les hausses des prix des actifs ont favorisé la remontée de l'emprunt et de la consommation intérieurs. Le salaire réel moyen reste toutefois inchangé. Au Japon aussi, c'est la demande intérieure qui a alimenté la croissance, les politiques monétaires et budgétaires expansionnistes mises en œuvre dans le cadre de la stratégie des «Abenomics» ayant profité à la consommation et à l'investissement privés. Comme les dépenses publiques de reconstruction après le séisme de 2011, qui avaient dynamisé la croissance de l'économie japonaise en 2012-2013, ne font plus sentir leurs effets et que la hausse récente des impôts risque de mettre un frein aux dépenses de consommation, de nouveaux plans de relance budgétaire seront peut-être nécessaires pour maintenir une croissance positive et atteindre les objectifs de prix.

Les grandes régions en développement afficheront probablement un taux de croissance plus ou moins équivalent à celui de 2012-2013. L'Asie devrait rester la région la plus dynamique, avec une croissance de 5,5 % environ. La Chine reste au premier rang des grands pays asiatiques. Estimée à près de 7,5 % en 2014, sa croissance est tirée par la demande intérieure, quelques signes timides indiquant que la consommation privée et publique joue un rôle de plus en plus important. En Inde, la croissance s'accélère et devrait atteindre 5,5 % grâce à une hausse de la consommation privée et des exportations nettes; en revanche, l'investissement stagne. La plupart des pays d'Asie du Sud-Est devrait continuer d'enregistrer une croissance avoisinant ou dépassant 5 %, tirée par la consommation privée et les investissements de capital fixe, mais peu, voire pas du tout, par les exportations nettes. Les résultats économiques sont plus contrastés en Asie occidentale, où plusieurs pays ont subi les effets directs ou indirects de conflits armés. Exposée à l'instabilité financière, la Turquie sera peut-être incapable de maintenir sa croissance, fortement tributaire de l'expansion du crédit intérieur.

En Afrique, les disparités sont également très marquées. La croissance reste faible en Afrique du Nord, en raison d'une situation politique toujours incertaine et de perturbations dans la production pétrolière. De même, la croissance n'est que de 2 % environ en Afrique du Sud, du fait de la contraction de la demande intérieure et des grèves dans le secteur minier. En revanche, plusieurs grands pays d'Afrique subsaharienne ont affiché des taux de croissance élevés, si bien que la croissance globale de la sous-région devrait approcher 6 % en 2014. Dans plusieurs cas, les prix records des produits de base ont contribué à cette croissance, amorcée il y a plus de dix ans.

Après un rebond vigoureux en 2010, la croissance économique des pays d'Amérique latine et des Caraïbes s'est ralentie et devrait s'établir à de 2 % en 2014. Ce résultat médiocre s'explique surtout par la panne de croissance des trois grandes économies de la région (Argentine, Brésil et Mexique), où la demande intérieure (premier moteur de la croissance depuis la crise mondiale) s'essouffle. Les chocs financiers extérieurs, au milieu de 2013 et au début de 2014, ont également affecté ces pays, conduisant à un durcissement de la politique macroéconomique. La situation financière pourrait être rendue plus instable par les obstacles juridiques au paiement normal du service de la dette souveraine argentine. La solvabilité de l'Argentine et la bonne santé des fondamentaux macroéconomiques dans la plupart des pays de la région devraient toutefois empêcher que la situation ne dégénère en une crise financière régionale. Dans plusieurs pays exportateurs d'hydrocarbures ou de minéraux, les taux de croissance ont été bien plus élevés, grâce à une forte demande intérieure.

Dans les pays européens en transition, la croissance devrait encore marquer le pas cette année, compte tenu de la stagnation de la consommation et de la demande d'investissement dans la Fédération de Russie, renforcée par l'instabilité financière et la hausse des sorties de capitaux. En revanche, il semble que les pays en transition d'Asie centrale, pour la plupart exportateurs de pétrole ou de minéraux, soient appelés à maintenir une croissance assez vigoureuse, grâce au niveau historiquement élevé des termes de l'échange.

Un commerce international qui ne décolle pas

Six ans après le début de la crise financière mondiale, le commerce international reste apathique. Pendant la période 2012-2013 et les premiers mois de 2014, le commerce des marchandises a progressé de près de 2 % en volume, moins vite que la production mondiale. Le commerce des services a augmenté un peu plus rapidement, de 5 % environ en 2013, sans bouleverser le tableau d'ensemble. Ce manque de dynamisme tranche avec la situation observée durant les deux décennies qui ont précédé la crise, où, en moyenne annuelle, la croissance du commerce mondial des biens et services (+6,8 % par an) a été plus de deux fois plus rapide que celle de la production mondiale (+3 % par an). Pendant cette période, la part des exportations et des importations de biens et services dans le PIB (à prix constants) a quasiment doublé, passant de 13 % environ à 27 % dans les pays développés, et de 20 % à près de 40 % dans les pays en développement.

Au vu de l'insuffisance de la demande mondiale, il est fort peu probable que le commerce international puisse, à lui seul, donner un coup de fouet à la croissance économique. La facilitation des échanges, par la modernisation des procédures douanières, contribuera certes à rendre le système commercial plus efficace sur le long terme, mais elle ne sera d'aucun secours face aux principales contraintes qui pèsent actuellement sur le commerce. Si le commerce international ralentit ou est en quasi-stagnation, ce n'est pas parce que les obstacles aux échanges ou les difficultés du côté de l'offre sont plus importants, mais parce que la demande mondiale est faible. Dans ce contexte, accorder une importance disproportionnée au coût du commerce, en s'efforçant de stimuler les exportations par une baisse des salaires et une «déévaluation interne», serait vain et même contre-productif, surtout si cette stratégie est suivie par plusieurs partenaires commerciaux en même temps. L'accroissement du commerce mondial exige une reprise vigoureuse de la production nationale sous l'impulsion de la demande intérieure.

Si, globalement, l'activité commerciale manque aujourd'hui de dynamisme, les importations de certains pays et de certaines régions progressent (en volume) à un taux relativement élevé, compris entre 8 % et 9 % en 2013. C'est le cas de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie occidentale, qui continuent de tirer parti des prix records des produits de base, et de la Chine, qui reste un marché solide pour plusieurs produits primaires.

Cela étant posé, à quelques exceptions près, mais non des moindres, les prix de la plupart des produits de base ne cessent de baisser depuis leurs pics de 2011, bien que cette tendance semble moins marquée en 2013-2014. Les principales exceptions à cette tendance sont le pétrole, dont le prix est resté remarquablement stable et élevé depuis 2011, ainsi que les boissons tropicales (café et cacao) et certains minerais (en particulier, le nickel), dont les prix ont fortement augmenté en 2014 du fait des pénuries d'approvisionnement. Malgré cette tendance générale à la baisse, les prix des produits de base sont restés supérieurs de près de 50 % à leurs prix de 2003-2008 au cours du premier semestre de 2014.

Si les prix ont évolué différemment selon les groupes de produits et pour certains produits donnés, les facteurs liés à l'offre ont joué pour tous un rôle important sur les marchés physiques. Par exemple, les prix des minéraux ont baissé parce que les investissements réalisés pendant la période d'envolée des prix ont fini par déboucher sur une augmentation de l'offre. En revanche, l'évolution de la demande physique n'a eu que peu d'impact sur les prix des produits de base en 2013 et au début de 2014. D'une manière générale, la demande de produits de base a continué de progresser au même rythme modéré que la croissance économique mondiale.

En 2013 et durant le premier semestre de 2014, la forte financiarisation des marchés des produits de base a continué d'influer sur l'évolution des prix à court terme. Néanmoins, les modifications apportées à la réglementation des marchés à terme ont favorisé une redistribution des opérateurs, les banques cédant la place à d'autres acteurs financiers, des sociétés de négoce par exemple, qui agissent souvent dans un cadre moins transparent et moins réglementé que les institutions financières plus traditionnelles.

Dans une perspective à plus long terme, la conclusion à laquelle aboutissait le Rapport sur le commerce et le développement, 2013, à savoir, que les prix des produits de base devraient rester relativement élevés dans les prochaines années, si l'on exclut quelques ajustements à court terme, reste valable. Pour autant, les pays producteurs devraient se garder de tout excès d'optimisme et faire plutôt tout leur possible pour consacrer la rente tirée de ces marchés au financement de la transformation structurelle et, plus particulièrement, à la diversification de leur production et de leurs exportations.

La «nouvelle normalité»?

La stabilisation apparente de la croissance à des taux relativement bas dans différents groupes de pays pourrait donner à penser que cet état de l'économie mondiale est désormais la norme. Cependant, pour savoir si cette situation est appelée à durer, il faut examiner non seulement les taux, mais aussi les moteurs de la croissance du PIB.

Après avoir brièvement pratiqué l'expansionnisme budgétaire en 2009 et au premier semestre de 2010 devant la menace imminente d'une débâcle financière mondiale, les pays développés ont eu recours à un train de mesures combinant, dans des proportions variables, austérité budgétaire, encadrement des salaires et expansion monétaire, dans l'espoir que le regain de confiance des investisseurs, la flexibilité du marché du travail, le renforcement de la compétitivité et l'assainissement escompté des bilans bancaires concourent à une croissance rapide et soutenue. Or, comme les politiques budgétaires et les politiques du marché du travail ont entravé la demande intérieure, les nouvelles liquidités injectées par les autorités monétaires ont été principalement orientées vers l'investissement financier aux dépens de l'investissement productif. D'où une forte hausse des prix des actifs, en dépit d'une croissance économique anémique, et des sorties de capitaux importantes, dont beaucoup à destination des pays émergents. L'arsenal de mesures adopté n'a donc contribué que de manière indirecte (et très tardive) à la reprise de la demande dans les pays où l'appréciation des actifs a produit un effet de richesse suffisamment fort et a encouragé les consommateurs à recourir à l'emprunt. À ce titre, la nouvelle normalité présente quelques points communs flagrants avec la situation à l'origine de la crise financière mondiale.

Dans le cas des pays émergents, il est encore difficile de déterminer dans quelle mesure la croissance de la demande intérieure a reposé sur une véritable augmentation des revenus ou sur des bulles d'actifs vouées à éclater et un endettement excessif des consommateurs (avec des variations probablement importantes d'un pays à l'autre). Quoiqu'il en soit, la situation de vulnérabilité des pays en développement et des pays émergents dans l'environnement qui constitue la nouvelle normalité est accentuée par les faiblesses persistantes de l'architecture financière internationale. Dans ces conditions, les flux de capitaux peuvent avoir des effets considérables, mais pas toujours souhaitables, sur l'économie réelle et sur la capacité des décideurs de faire face aux chocs imprévus.

Certains pays en développement restent aussi exposés aux retombées négatives de la situation commerciale internationale, en particulier ceux dont l'économie repose avant tout sur les exportations d'un petit nombre de produits primaires ou sur des activités manufacturières à faible niveau de compétences et à forte intensité de main-d'œuvre. Bon nombre de pays en transition et de pays en développement doivent encore diversifier leurs activités de production et d'exportation. L'indice de spécialisation du commerce des marchandises mis au point par la CNUCED confirme que, même si de nombreux pays en développement ont vu leur commerce augmenter rapidement au cours de la période 1995-2012, leurs structures d'exportation se sont peu spécialisées.

À vrai dire, le cycle financier qui fait sentir ses effets dans les pays en développement et les pays en transition n'a rien de bien «nouveau». C'est le quatrième cycle de ce genre auquel ces pays sont confrontés

depuis le milieu des années 1970; et, comme il est principalement déterminé par les conditions économiques et les décisions de politique monétaire des pays développés, il occasionne des mouvements internationaux de capitaux qui, comme les fois précédentes, ne répondent pas forcément aux besoins des pays en développement. Si le passé récent nous enseigne quelque chose, c'est au contraire que ces mouvements de capitaux peuvent avoir des effets très déstabilisants sur le plan macroéconomique et financier. Afin d'établir et de maintenir des conditions macroéconomiques et financières qui favorisent la croissance et la transformation structurelle, les pays devraient disposer de moyens d'action leur permettant de gérer les flux de capitaux et de prévenir ou de supporter les chocs récurrents qui peuvent en résulter. Certes, les Statuts du Fonds monétaire international (FMI) et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont établi des règles multilatérales qui autorisent les pays à gérer leurs comptes de capital, y compris en contrôlant les mouvements de capitaux. Il est toutefois entendu que ces règles ne sont invoquées que pour des raisons prudentielles ou à des fins de gestion de crise. Or, les mesures de gestion des flux de capitaux devraient être considérées comme l'un des outils normaux dont disposent les responsables politiques, et non comme un dispositif exceptionnel et provisoire, dont l'usage est réservé aux périodes de crise.

Certains des nouveaux accords bilatéraux et plurilatéraux de commerce et d'investissement qui ont été signés ou qui sont en cours de négociation imposent des engagements en matière de libéralisation financière encore plus contraignants que ceux figurant dans les accords multilatéraux, ce qui peut réduire d'autant la marge d'action des pays dans ce domaine. C'est pourquoi les gouvernements qui s'efforcent de maintenir une stabilité macroéconomique et souhaitent revoir la réglementation de leurs systèmes financiers devraient bien évaluer les risques associés à la prise de tels engagements.

L'intérêt d'une expansion coordonnée

À l'aide de son outil de modélisation des politiques mondiales, la CNUCED a défini un scénario qui, en privilégiant une «croissance équilibrée», pourrait faire sortir l'économie mondiale de la récession. Les deux scénarios modélisés sont intéressants, non parce qu'ils ont un caractère prévisionnel, mais parce qu'ils montrent le changement qui pourrait résulter d'une réorientation générale des politiques. Le scénario de croissance équilibrée fait intervenir des politiques de revenus qui soutiennent durablement la hausse de la demande; des politiques budgétaires propices à la croissance; des politiques industrielles qui encouragent l'investissement privé et favorisent la transformation structurelle; une réglementation des institutions financières d'importance systémique et des contrôles des mouvements de capitaux afin de stabiliser les marchés financiers mondiaux; et des accords commerciaux au service du développement. Il s'oppose au scénario de référence, qui consiste pour l'essentiel à poursuivre les politiques traditionnelles.

Les simulations montrent que, dans le scénario de référence, les déséquilibres structurels continueront de se creuser, même en cas de croissance constante et modérée, les pays devenant de plus en plus vulnérables aux chocs et à l'instabilité financière. Plus ces déséquilibres persisteront, plus les conséquences seront graves en cas de nouvelle crise sévère. Dans le scénario de croissance équilibrée, en revanche, les taux de croissance se redressent sensiblement et, plus important encore, les déséquilibres mondiaux se résorbent peu à peu. La croissance moyenne de l'économie mondiale y est nettement plus rapide que dans le scénario de référence. Cette accélération généralisée de la croissance est due non seulement aux mesures de relance ponctuelles, mais aussi aux puissants effets de synergie induits par la coordination des politiques nationales de croissance. Enfin, les résultats confirment que le scénario de croissance équilibrée s'accompagne d'une plus grande convergence des taux de croissance et d'une meilleure stabilité financière.

Bien que la prudence reste de mise, les résultats de ces exercices de simulation montrent que, dans une économie mondiale de plus en plus interconnectée, les politiques doivent être cohérentes à l'échelle mondiale. Au vu de la situation de l'économie réelle et financière, il devrait être évident qu'une trajectoire de croissance tirée par la demande qui se veut soutenue et durable passe d'abord par une relance de la demande intérieure, et non par des réductions des coûts et des importations décidées unilatéralement par les pays au

nom de la compétitivité, dans l'optique d'une reprise tirée par les exportations nettes – une telle démarche sollicite, naturellement, bien davantage les pays à excédent.

Faute d'institutions et de mécanismes capables de coordonner les politiques au niveau international, il arrive que les décideurs adoptent des stratégies qui semblent adaptées sur le court terme, mais qui sont en fait contre-productives sur le moyen terme. Il est donc essentiel de poursuivre les efforts entrepris pour mettre en place un ensemble d'institutions plus performantes qui prennent en compte l'ensemble des facteurs au niveau international pour réglementer les marchés, contribuer à corriger les déséquilibres insoutenables dès qu'ils surviennent et œuvrer plus efficacement en faveur des objectifs de développement mondial et de convergence entre les pays.

La difficile élaboration d'un nouveau programme de développement

Si la politique macroéconomique actuelle reste bien trop proche de la stratégie des années précédant la crise, qui consistait à continuer de faire des affaires comme si de rien n'était, les débats engagés sur le programme de développement pour l'après-2015 tendent à rompre avec le passé. La volonté de parvenir à un développement plus universel, plus transformateur et plus durable jouera un rôle déterminant dans la définition des nouveaux objectifs et des nouvelles cibles assignés aux décideurs, à la fois au niveau national et au niveau international. Les 17 objectifs et les diverses cibles adoptés par le Groupe de travail ouvert des Nations Unies sur les objectifs de développement durable témoignent déjà d'un niveau d'ambition bien supérieur à celui des objectifs du Millénaire pour le développement.

L'élaboration du nouveau programme de développement place la communauté internationale devant trois grandes difficultés. Premièrement, il faut aligner les nouveaux objectifs et les nouvelles cibles sur un modèle d'action qui contribuera à redresser la productivité et le revenu par habitant dans tous les pays, à créer suffisamment d'emplois décents pour absorber une main-d'œuvre mondiale qui croît et s'urbanise rapidement, à mettre en place un système financier international stable qui stimule l'investissement productif et à assurer des prestations de service public fiables et bénéficiant à tous, en particulier dans les communautés les plus vulnérables. Sur bon nombre de ces points, le modèle dominant du libéralisme économique a déçu. C'est pourquoi, comme le pape François l'a déclaré récemment, nous ne pouvons plus nous contenter de placer notre confiance «dans les mécanismes sacralisés du système économique dominant». Manifestement, des idées nouvelles s'imposent.

Deuxièmement, l'élaboration du nouveau programme de développement exige que l'on s'intéresse à l'explosion des inégalités qui a accompagné l'expansion du libéralisme économique. Cette question est importante car, outre ses implications morales, le creusement des inégalités peut compromettre sérieusement le bien-être social, menacer le progrès et la stabilité économiques, et mettre en péril la cohésion politique. Dans de précédentes livraisons du Rapport sur le commerce et le développement, la CNUCED avait insisté sur la nécessité de regarder plus loin que les chiffres très médiatisés concernant le 1 % le plus riche, et d'examiner l'évolution de la dynamique fonctionnelle des revenus, en particulier les croissances divergentes entre les salaires et la productivité et la croissance des revenus de rente. La plus grande mobilité des capitaux n'a pas seulement réduit le pouvoir de négociation des travailleurs, amplifiant encore les effets redistributifs négatifs d'une activité financière non réglementée, elle a aussi rendu plus difficile l'imposition directe de certains revenus, poussant les États à appliquer une fiscalité plus régressive et à recourir aux marchés obligataires. Cette situation risque, en retour, d'entamer sérieusement la légitimité et l'efficacité du processus politique.

Troisièmement, les pays doivent disposer de moyens d'action efficaces, qui leur permettent d'atteindre les objectifs fixés et de progresser dans le programme de développement. Pour restaurer un modèle de développement qui favorise l'économie réelle plutôt que les intérêts financiers, qui préfère la pérennité aux gains à court terme et qui vise véritablement à assurer la prospérité pour tous, il faudra presque certainement étoffer l'arsenal de moyens d'action actuellement prévu par l'orthodoxie économique.

Une marge d'action indispensable

Les ambitions des stratégies nationales de développement ne pourront être élargies ou renforcées sans changements institutionnels. Les marchés ont besoin d'être encadrés par des règles, des restrictions et des normes pour fonctionner efficacement. À ce titre, l'économie de marché s'inscrit toujours dans un environnement juridique, social et culturel et est portée par des forces politiques. La réponse à la question de savoir de quelle manière et dans quelle mesure assouplir ou durcir sa réglementation participe d'un processus politique complexe qui est propre à chaque société mais qui est indispensable, sauf à mettre en péril l'ordre économique et social dans son ensemble.

À l'instar des entreprises et des marchés nationaux, les entreprises et les marchés internationaux ont besoin d'être régis par un ensemble de règles, de restrictions et de normes. Et, tout comme au niveau national, l'assouplissement ou le durcissement de ces règles, restrictions et normes est une constante de la gouvernance économique au niveau mondial. Les États doivent décider s'ils sont prêts à renoncer à leur indépendance et dans quelle mesure pour bénéficier des avantages découlant de l'existence de règles, de disciplines et de mesures de soutien internationales. Inévitablement, dans un monde composé d'États inégaux, la marge d'action qui permettra de concrétiser les aspirations nationales de développement économique et social varie, tout comme varie l'impact probable des décisions d'un pays sur les autres pays. Ces arbitrages sont particulièrement difficiles à gérer au niveau multilatéral, où les différences entre les États sont marquées. Certes, l'efficacité d'une stratégie de croissance et de développement adoptée pour répondre à des priorités et des besoins nationaux peut être limitée par des régimes multilatéraux et des règles internationales, mais elle peut tout autant pâtir des pressions économiques et politiques exercées par les mécanismes des marchés mondiaux, selon le degré et la nature de l'intégration économique du pays concerné.

L'interdépendance entre les États et les marchés est le principal argument en faveur d'un système bien structuré de gouvernance économique mondiale, composé de règles et de disciplines multilatérales. Ces règles et disciplines devraient être établies en fonction de leur capacité d'obtenir des résultats justes et équitables, en fournissant des biens publics mondiaux et en minimisant les retombées défavorables et autres externalités négatives au niveau international, que celles-ci soient le fait de politiques économiques nationales ou des décisions prises par des acteurs du secteur privé dans un but lucratif.

Ces diverses tensions entre autonomie nationale, efficacité des politiques et intégration économique internationale se reflètent en partie dans la notion de «marge d'action», qui désigne la liberté et la capacité des gouvernements de déterminer et de mettre en œuvre le dosage idéal de mesures économiques et sociales pour parvenir à un développement équitable et durable de leur pays, en tant que composante d'une économie mondiale interdépendante. On peut dire que la marge d'action combine la souveraineté politique de jure, c'est-à-dire le pouvoir formel des décideurs de déterminer les objectifs nationaux et les moyens d'action pour les atteindre, et la maîtrise de facto des politiques nationales, c'est-à-dire la capacité des décideurs nationaux de fixer des priorités, d'influer sur le choix de certaines cibles et de peser dans les arbitrages éventuels.

L'adhésion à des disciplines multilatérales peut inciter certains pays à redoubler d'efforts pour utiliser la marge d'action qui leur reste plus efficacement que lorsqu'ils avaient toute liberté de manœuvre; il semble que ce soit notamment le cas des pays sortant d'un conflit et de nombreux anciens pays socialistes. Ces disciplines multilatérales peuvent en outre être un moyen d'atténuer le parti pris en faveur des grandes puissances économiques ou politiques qui caractérise les relations économiques internationales. En conséquence, elles peuvent tout à la fois restreindre (en particulier, en droit) et assouplir (en particulier, en fait) la marge d'action, puisque les contraintes qui pèsent sur un pays pèsent aussi sur d'autres et font donc sentir leurs effets sur l'environnement extérieur dans son ensemble.

Cependant, les différentes obligations juridiques imposées par les accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux suscitent également des préoccupations justifiées en raison de la perte d'autonomie nationale qu'elles ont occasionnée en compromettant la diversité et l'efficacité de certains des moyens d'action à la

disposition des pays. De plus, l'impact des politiques nationales semble atténuer – parfois, très sensiblement – par les forces de la mondialisation (en particulier, de la mondialisation financière) et par l'internalisation des marchés, qui influent sur les processus économiques nationaux.

Un multilatéralisme ouvert à tous: Retour vers le futur

L'histoire tend à se répéter, mais pas nécessairement comme une tragédie ou comme une farce. Il y a donc toujours des enseignements utiles à tirer de la manière dont les responsables politiques d'hier ont traité les grands problèmes de leur temps. La nécessité de concilier les exigences de la souveraineté politique au niveau national avec les impératifs d'une économie mondiale interdépendante peut sembler relativement nouvelle aujourd'hui. En réalité, c'est un problème qui est abondamment débattu depuis près de deux siècles, et sous bien des angles différents, mais jamais d'une manière aussi pressante ni aussi lourde de conséquences que lors des crises de l'entre-deux-guerres.

Le principal objectif des architectes de Bretton Woods était de créer une structure économique internationale d'après-guerre capable d'empêcher la répétition des comportements opportunistes et la propagation catastrophique de la crise, qui avaient conduit à l'effondrement du commerce mondial et des systèmes de paiement internationaux dans les années 1930. Cette structure devait servir les nouveaux objectifs, à savoir l'accroissement des revenus, le plein emploi et la sécurité sociale dans les pays développés. Dans les années 1930 et 1940, un groupe d'éminents partisans du New Deal de Roosevelt s'était employé à faire aussi inscrire les questions de développement parmi les priorités multilatérales. Au nombre des mesures préconisées figuraient notamment l'extension de la marge d'action en faveur d'une industrialisation menée par l'État et l'augmentation du niveau et de la fiabilité du soutien financier multilatéral nécessaire pour répondre aux besoins des pays en développement. Mais ces efforts se sont heurtés à une résistance considérable.

Les conflits Nord-Sud de l'après-guerre qui en ont résulté ont rendu l'instauration d'un ordre économique international plus favorable au développement beaucoup plus lente et chaotique que les architectes de Bretton Woods ne l'avaient anticipé. Il faudra attendre la fin des années 1950 et le début des années 1960 pour que les pays en développement nouvellement indépendants fassent entendre leur voix et obligent le multilatéralisme à plus d'ouverture, conduisant à la création de la CNUCED en 1964, puis à l'élargissement du programme de développement dans le cadre du nouvel ordre économique international. La vision du développement, élaborée à Bretton Woods mais souvent oubliée depuis, et le détail des différentes propositions qui y ont été présentées peuvent encore être une source d'inspiration pour ceux qui cherchent aujourd'hui à promouvoir un programme de développement équitable.

Gérer la destruction créatrice

Aucun des pays aujourd'hui développés n'a été obligé de compter sur les seules forces du marché pour réaliser sa transformation structurelle et, ainsi, améliorer le niveau de l'emploi, de la productivité et du revenu par habitant. Ces pays ont au contraire mis ces forces à leur service. D'une part, ils ont pris des mesures adaptées au contexte national pour exploiter le côté créateur des forces du marché en vue de renforcer leurs capacités productives et d'ouvrir des perspectives à leurs entreprises et à leurs entrepreneurs les plus dynamiques, tout en orientant ces forces dans une direction socialement plus désirable, et d'autre part, ils ont utilisé les leviers de l'action publique pour se protéger contre leur côté destructeur. Dans les décennies qui ont suivi la fin de la Deuxième Guerre mondiale, cette manière de gérer le marché, sans l'idolâtrer, a été reprise par les pays émergents à croissance rapide – des petits pays sociaux-démocrates d'Europe du Nord aux géants économiques d'Asie de l'Est.

La faiblesse initiale des conditions économiques et l'insuffisance des capacités administratives et institutionnelles, ainsi que les erreurs politiques et les chocs externes expliquent, à des degrés divers, pourquoi

les autres pays en développement n'ont pas eu le même succès lorsqu'ils ont tenté de reproduire l'expérience. À cela s'ajoutent les contraintes toujours plus lourdes que la gouvernance économique internationale a fait peser sur les moyens à la disposition de ces pays pour appliquer des politiques économiques qui leur auraient permis de réaliser leurs objectifs de développement.

Le régime commercial multilatéral de l'après-guerre était conçu principalement pour ne pas réduire la marge d'action des pays développés dans leur quête d'un niveau de sécurité économique suffisant basé sur le plein emploi et sur une protection sociale étendue. Cela dit, il s'est aussi efforcé de limiter les pratiques mercantilistes de ses membres et de faire en sorte que les conditions du commerce international soient plus prévisibles. Ainsi est né un régime de règles et d'engagements négociés, contraignants et exécutoires, assortis de flexibilités et de dérogations.

Les négociations commerciales multilatérales qui vont suivre sous les auspices du GATT aboutissent en 1995 à l'entrée en vigueur des accords du Cycle d'Uruguay. Ces négociations sont d'une tout autre ampleur, tant du point de vue des pays participants que des lignes tarifaires considérées. Elles touchent des domaines liés au commerce qui dépassent le commerce de marchandises, les principes de la nation la plus favorisée et du traitement national s'appliquant également à une large gamme de services, tels la finance, le tourisme, l'éducation et la santé. Dès lors, tous les États membres de l'OMC acceptent que des restrictions soient appliquées à un ensemble plus large de politiques, dont certaines sont conçues pour promouvoir et guider la transformation structurelle de leur économie. Pourtant, une partie de la marge d'action à laquelle ils renoncent a fortement contribué au succès de certains processus de développement passés. En voici quelques exemples.

- L'utilisation de subventions, encadrée par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC), a été l'instrument privilégié employé pour appuyer la transformation structurelle, en particulier par les pays d'Asie de l'Est.
- Les prescriptions de résultat imposées aux investisseurs étrangers en ce qui concerne les exportations, la proportion d'éléments d'origine nationale et le transfert de technologie, encadrées par l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), ont souvent été utilisées pour favoriser la création de relations entre investisseurs étrangers et fabricants locaux.
- L'ingénierie inverse et l'imitation par l'accès à la technologie, encadrées par l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), ont été employées par de nombreux pays, y compris par des pays aujourd'hui développés.

Bien que certains de leurs moyens d'action soient plus restreints, les membres de l'OMC conservent une certaine flexibilité pour ce qui est du soutien à la transformation structurelle, notamment dans le domaine de la politique tarifaire où certaines lignes demeurent non consolidées et où la différence entre les droits consolidés et les droits appliqués autorisent une certaine modulation pour servir les objectifs de développement. Les membres de l'OMC peuvent aussi continuer d'utiliser certains types de subventions et de normes pour promouvoir les activités de recherche-développement et d'innovation et exploiter les flexibilités prévues dans l'utilisation des crédits à l'exportation. L'Accord sur les MIC permet aux décideurs de continuer d'imposer aux investisseurs étrangers des conditions d'entrée par secteur, y compris des limitations sectorielles. L'Accord sur les ADPIC ménage aussi certaines flexibilités via le mécanisme des licences obligatoires (les autorités peuvent autoriser des entreprises autres que l'entreprise titulaire du brevet à exploiter le droit de brevet) et le mécanisme des importations parallèles (importations de produits de marque sur un marché où ils peuvent être vendus sans le consentement du titulaire de la marque).

Il n'est pas facile de mettre en balance le coût de la perte d'autonomie dans tel ou tel domaine avec les gains potentiels résultant d'un système commercial multilatéral ouvert plus prévisible. De toute manière, le plus urgent est de savoir comment exploiter au mieux la marge qui demeure pour parvenir à des résultats

plus durables et plus équitables que les résultats obtenus par la plupart des pays en développement au cours des trente dernières années. À cet égard, les pratiques et les capacités liées à la structure institutionnelle d'un État développementaliste restent essentielles, comme la CNUCED ne cesse de le répéter. Mais il est important aussi de reconnaître que les incohérences et les lacunes de l'architecture multilatérale, en particulier à l'interface entre les flux commerciaux et les flux financiers, sont telles que les pays en développement ont toujours bien du mal à tirer le meilleur parti de la marge d'action qui leur reste. De plus, beaucoup d'entre eux ont besoin d'un bien meilleur appui de la part de la communauté internationale pour mettre à profit les mécanismes existants d'une manière qui les aidera dans leurs efforts de transformation. À bien des égards, cet appui leur a été accordé avec réticence ou pas du tout. La proposition faite par la CNUCED de charger une commission indépendante de réaliser un audit du système commercial multilatéral du point de vue du développement pour analyser ces tensions et d'autres qui perturbent le bon fonctionnement du système pourrait être un moyen d'avancer.

L'érosion continue de la marge d'action

Depuis le début des années 1990, on assiste à une prolifération des accords commerciaux régionaux (ACR) et bilatéraux et des accords internationaux d'investissement (AII), dont certains contiennent des dispositions plus strictes que celles prévues par le régime commercial multilatéral, ou des dispositions additionnelles dont la portée dépasse celles figurant dans les accords commerciaux multilatéraux en vigueur.

Les ACR contiennent des dispositions toujours plus détaillées et, dans bien des cas, des règles qui limitent les stratégies nationales de développement du point de vue de la conception et de la mise en œuvre. Même si ces accords demeurent le fruit de négociations (souvent prolongées) entre États souverains, on a le sentiment croissant que souvent, à cause de la multiplication des domaines économiques et sociaux visés, les discussions manquent de transparence et ne présentent pas le niveau de coordination requis – notamment entre les ministères potentiellement intéressés – pour aboutir à un résultat équilibré.

Indépendamment des pays participants, en signant ces accords, les gouvernements des pays en développement renoncent à une part de la marge d'action qu'ils ont tant lutté pour préserver au niveau multilatéral. Cela peut sembler paradoxal, mais ce comportement tient peut-être au fait que certains gouvernements craignent d'être exclus lorsque d'autres pays, en concluant ce type d'accord, obtiennent un accès préférentiel aux marchés et deviennent des destinations potentiellement plus attractives pour l'IED. Ils considèrent peut-être aussi que la participation à un accord de libre-échange est un moyen d'aider leurs entreprises à entrer dans les réseaux internationaux de production.

Toutefois, comme la CNUCED l'a montré dans des livraisons antérieures du Rapport sur le commerce et le développement, la participation aux réseaux internationaux de production expose les pays – en particulier ceux qui se trouvent au bas des chaînes de production – au risque de subir une détérioration de leurs termes de l'échange et n'a que peu d'effets d'entraînement et de répercussions technologiques au niveau local. De plus, les pays en développement qui sont à un stade précoce d'industrialisation risquent d'être enfermés dans des activités à faible valeur ajoutée à cause de la concurrence acharnée d'autres fournisseurs sur le coût du travail et parce que le contrôle étroit de la propriété intellectuelle par les entreprises chefs de file et le coût élevé de leurs stratégies de marque empêchent ces pays de s'élever dans la chaîne de valeur. Même les pays à moyen revenu qui s'en tirent relativement bien ne luttent pas à armes égales dans bon nombre de ces réseaux. La Chine est, à cet égard, un cas intéressant. Sa montée en puissance en tant qu'exportateur de produits électroniques occupant une place dominante sur ce marché où elle assure le tiers des échanges totaux a attiré une attention considérable. Mais très peu d'entreprises chinoises contrôlent les différents segments de la chaîne. Selon une estimation récente tout à fait éloquent, les entreprises chinoises récolteraient tout juste 3 % du total des bénéfices dans ce secteur. Avant d'adopter une stratégie d'industrialisation axée sur les réseaux internationaux de production, les pays en développement doivent donc en peser soigneusement les coûts et les avantages dès lors que ce choix

les précipiterait dans une course à la signature d'accords toujours plus rigoureux, sans pouvoir mesurer pleinement l'impact de ces engagements sur leur développement.

Les accords de libre-échange ne sont pas les seuls instruments qui réduisent la marge d'action des pays; il y a aussi les AII. Dans les années 1990, lorsque la plupart de ces accords ont été conclus, la réduction de la marge d'action était considérée comme un prix bien modeste à payer pour l'augmentation escomptée des flux d'IED. Ce point de vue a commencé à changer au début des années 2000 lorsqu'il est apparu que les règles relatives à l'investissement pouvaient être un frein pour toute une série de moyens d'intervention publique, y compris ceux qui visaient à renforcer l'impact des IED sur l'économie. Par ailleurs, l'efficacité des accords bilatéraux d'investissement et des chapitres des ACR consacrés à l'investissement pour attirer l'IED n'est pas démontrée. De plus, le manque de transparence et de cohérence qui caractérise les décisions des tribunaux établis pour trancher les différends résultant de ces accords et la perception d'un parti pris en faveur des investisseurs n'ont fait qu'alimenter les inquiétudes quant à leur efficacité. Un certain nombre de solutions sont actuellement à l'examen pour rééquilibrer le système et redonner la marge d'action nécessaire aux politiques de développement. Ces solutions sont notamment: i) des réformes graduelles et ponctuelles par le biais de nouveaux accords fondés sur des principes d'investissement qui favorisent un développement durable; ii) la création d'un tribunal permanent centralisé chargé des différends en matière d'investissement; et iii) la priorité donnée à la législation nationale par rapport aux accords d'investissement.

Avec la prolifération des accords commerciaux dont le champ d'application s'étend désormais à des questions liées au commerce, le monde s'intéresse à nouveau à la politique industrielle. Or, il est extraordinairement difficile de réconcilier ces deux objectifs. De nombreux pays développés, en particulier depuis la récente crise financière, ont commencé à reconnaître explicitement le rôle important que la politique industrielle pouvait jouer dans le maintien d'un secteur manufacturier solide. Les États-Unis, souvent décrits comme un pays non interventionniste en matière de politique industrielle, en ont fait et en font toujours largement usage. Leur gouvernement est devenu le principal preneur de risques et le créateur de marché pour ce qui est du développement et de la commercialisation de nouvelles technologies, adoptant toute une série de mesures pour soutenir un réseau d'entreprises manufacturières locales qui ont le potentiel requis pour innover, exporter et créer des emplois bien rémunérés. L'expérience de l'UE illustre en revanche comment des accords intergouvernementaux peuvent restreindre les choix des décideurs nationaux et comment des politiques industrielles limitées aux mesures horizontales risquent de compromettre la réalisation des objectifs déclarés.

Certains pays en développement, ayant aussi réévalué les avantages de la politique industrielle ces dernières années, ont profité de leur marge d'action pour inciter les entreprises locales à investir et à innover davantage en vue d'améliorer leur compétitivité internationale. Parmi les mesures adoptées, on peut citer la modulation sectorielle des droits appliqués; l'utilisation de l'écart entre taux de droit consolidés et taux de droit appliqués; l'application de droits d'importation préférentiels; l'octroi d'avantages fiscaux; l'offre de financement de l'investissement à long terme à travers les banques nationales de développement ou les subventions aux prêts commerciaux; et le recours aux marchés publics pour soutenir les fournisseurs locaux. Différentes mesures continuent d'être prises dans des pays qui sont à divers stades de développement – du Viet Nam au Brésil – pour créer un cercle vertueux entre commerce et accumulation de capital.

Sauvegarder la marge d'action tout en renforçant les mécanismes multilatéraux

La CNUCED affirme depuis quelque temps déjà que si les pays en développement veulent conserver et améliorer leur récente trajectoire de croissance, ils devraient élargir et approfondir les transformations structurelles de leur économie. Les difficultés à surmonter sont bien connues des pays exportateurs de produits de base dont les économies, insuffisamment diversifiées, sont exposées aux chocs exogènes et aux brusques réorientations des politiques. Cela dit, ce n'est pas parce que la croissance est plus forte que la majorité de

la population voit automatiquement son niveau de vie s'améliorer. Les pays en développement doivent tous, pour les mêmes raisons, impérativement s'engager dans un processus de transformation structurelle; mais, dans les années qui viennent, ils risquent de trouver face à eux un environnement économique mondial bien moins favorable qu'il ne l'était durant la première décennie de ce siècle. Le processus de transformation sera donc extrêmement difficile si l'élaboration des politiques n'est pas assortie de flexibilités accrues.

C'est pourquoi, le renforcement de la gouvernance du commerce mondial en faveur des objectifs de développement devra s'inscrire dans une action beaucoup plus large et beaucoup plus intégrée si l'on veut contribuer à préserver la marge d'action nécessaire à la mise en œuvre de politiques commerciales et industrielles volontaristes. Cette réforme devrait compléter les réformes macroéconomiques et financières. Divers éléments devront être pris en compte, et en premier lieu le renforcement des mécanismes multilatéraux. Le nouvel élan suscité par la Conférence ministérielle de l'OMC à Bali, en décembre 2013, devrait être mis à profit pour que les négociations du Cycle de Doha parviennent à un résultat qui justifie son qualificatif de «cycle du développement». Tout renouvellement de l'engagement dans ce sens pourrait insister notamment sur les questions de mise en œuvre et sur le maintien du principe de l'engagement unique, au lieu de s'orienter vers une formule à géométrie variable fondée sur des engagements fondamentaux obligatoires complétés par des accords plurilatéraux. Cette démarche pourrait bien avoir comme principal avantage tout simplement de conserver aux règles multilatérales leur caractère de bien public.

Un recentrage des négociations commerciales sur les accords multilatéraux impliquerait le réexamen des dispositions dont la portée dépasse celle des dispositions contenues dans les accords de l'OMC; mais une telle démarche exigerait aussi que l'on envisage une application des accords du Cycle d'Uruguay qui soit plus flexible et qui réponde d'une façon constructive à un certain nombre de faits nouveaux récents. Par exemple, les flexibilités introduites dans le régime de protection des droits de propriété intellectuelle en ce qui concerne la santé publique devraient être élargies de manière à faciliter l'adoption et l'innovation technologiques à toutes les étapes de la transformation structurelle. De nouvelles négociations sur la réduction des droits applicables aux produits industriels pourraient aussi prévoir des flexibilités accrues s'agissant des mesures d'aide publique en faveur de certains secteurs. Il s'agirait de modifier progressivement le niveau des droits sectoriels tout en maintenant une forte dispersion tarifaire dans toutes les branches de l'économie.

La marge d'action budgétaire dans le contexte mondial

La marge d'action budgétaire va de pair avec la marge d'action politique. Même si les gouvernements sont autorisés à élaborer et à appliquer les politiques de développement de leur choix dans le cadre international de règles négociées et de normes acceptées en vigueur, ils devront tout de même financer les investissements et les autres dépenses ordinaires et spéciales nécessaires à leur mise en œuvre. Il est donc impératif de renforcer les recettes publiques.

La marge d'action budgétaire est à la fois une cause et un effet de la croissance économique et du changement structurel. Grâce à la hausse du revenu moyen, au développement des secteurs d'activité modernes et au recul de l'économie informelle, la base d'imposition s'élargit et il est plus facile pour les gouvernements de mobiliser des recettes fiscales. Ils peuvent ainsi augmenter les dépenses publiques qui favorisent la croissance, tant du côté de l'offre (investissement d'infrastructure, recherche-développement et éducation) que du côté de la demande (transferts sociaux). À l'inverse, une marge d'action budgétaire limitée, voire réduite, fait souvent partie du cercle vicieux du sous-développement. Il est nécessaire de récupérer cette marge d'action et de l'étendre, mais cela ne va pas sans difficulté dans une économie de plus en plus mondialisée. L'aide publique au développement (APD) peut contribuer à l'élargissement de la marge budgétaire, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA) – comme le peut aussi l'emprunt extérieur – et sur une base plus durable si elle est utilisée pour accroître les capacités productives. Toutefois, le caractère imprévisible de l'APD peut compliquer la planification à long terme et également retarder la mise en place des mécanismes politiques qui soutiennent l'État développementaliste. De plus, dans la plupart

des cas, le fait de dépendre de l'épargne d'autrui pour financer l'action de l'État soulève des questions de légitimité. En outre, une dépendance excessive vis-à-vis des sources de financement étrangères a conduit les pays au surendettement et à des déficits chroniques du solde budgétaire et du solde extérieur, ce qui à terme réduit la marge d'action budgétaire. C'est pourquoi tout élargissement de cette marge devrait s'appuyer autant que possible sur des recettes intérieures, si elle doit servir à financer durablement la stratégie nationale de développement. Le financement extérieur peut compléter, mais non remplacer, ces recettes.

Or, un problème majeur est qu'avec la mondialisation, la capacité des gouvernements de mobiliser les recettes intérieures s'est réduite. L'abaissement des droits de douane s'est soldé, pour de nombreux pays en développement, par une baisse parfois importante des recettes, tandis que la mobilité accrue des capitaux, de plus en plus attirés par les paradis fiscaux, a sensiblement modifié les conditions d'imposition du revenu – des particuliers comme des entreprises – et du patrimoine. Le libéralisme économique dominant a donné naissance à une économie mondialisée qui encourage la concurrence fiscale entre les pays, parfois contraints à une course au mieux-disant qui les amène à réduire les impôts directs. Le taux de l'impôt sur les sociétés est en baisse dans les pays développés comme dans les pays en développement et s'accompagne souvent d'avantages fiscaux ou d'exonérations qui visent à attirer ou à retenir les investisseurs étrangers. De plus, la mondialisation financière a entraîné une prolifération des centres financiers extraterritoriaux, des paradis fiscaux et des juridictions opaques qui offrent différentes méthodes d'évasion fiscale ou de fraude fiscale sur une échelle qui se compte en milliards, si ce n'est en milliers de milliards, de dollars.

Les problèmes d'imposition qui se posent à la communauté internationale

La manipulation des prix de transfert, notamment au moyen des prix de cession interne (c'est-à-dire la valeur des transactions intragroupes transfrontières par des groupes internationaux), est devenue le mode d'évasion fiscale privilégié de nombreuses sociétés. Si le prix intragroupe ne reflète pas le prix du marché sur lequel chaque participant agit indépendamment dans son propre intérêt, les profits réalisés au sein d'un groupe peuvent être délocalisés vers des juridictions à fiscalité faible ou nulle, tandis que les pertes et les déductions sont délocalisées vers des juridictions à fiscalité élevée. Une autre manière de déplacer les profits et les pertes entre juridictions est la sous-capitalisation, qui intervient dès lors qu'une entreprise présente une dette élevée par rapport à son capital social et qu'elle répartit ses dettes et les paiements d'intérêts intragroupes entre ses filiales pour minimiser son impôt et maximiser ses profits.

Jusqu'à présent, l'architecture fiscale internationale n'est pas parvenue à s'adapter à cette réalité, d'où l'hémorragie fiscale qui frappe les pays. Si l'opacité qui entoure les paradis fiscaux explique sans doute en partie les difficultés des États à collecter l'impôt, le principal obstacle est d'ordre politique: les principaux pourvoyeurs d'opacité financière se trouvent dans certains des pays les plus grands et les plus riches du monde ou dans certaines zones de ces pays. En effet, les centres financiers extraterritoriaux et les juridictions opaques qui les accueillent sont pleinement intégrés dans le système financier mondial puisqu'ils organisent la circulation d'une grande partie des flux commerciaux et des flux de capitaux, y compris des IED.

On assiste depuis peu à une certaine mobilisation visant à améliorer la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales. Parmi ces initiatives, on peut citer notamment la déclaration publiée par les responsables du G-20 pour promouvoir l'échange d'informations vis-à-vis de toute forme de fraude et d'activité frauduleuse, le Plan d'action de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), la surveillance accrue de la fraude fiscale par de riches particuliers et par les STN qui exercent plusieurs administrations fiscales nationales, de nombreuses conventions fiscales bilatérales et de nombreux accords d'échange d'informations en matière fiscale.

Si toutes ces initiatives vont certes dans la bonne direction, leur application a dans l'ensemble été très lente. C'est particulièrement vrai de la lutte contre les pratiques abusives en matière de prix de transfert, qui

sont extrêmement préjudiciables aux pays en développement. Cette mobilisation étant largement conduite par les pays développés – où se trouvent les sièges de STN et certaines juridictions opaques –, le débat risque de ne pas tenir compte pleinement des besoins et des points de vue des pays en développement et des pays en transition. Il conviendra donc d'accorder un rôle plus prépondérant à des institutions telles que le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU, et d'envisager l'adoption d'une convention internationale contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale.

Bien que, par nature, le problème semble appeler une solution multilatérale, les gouvernements peuvent également prendre des mesures au niveau national. Ils peuvent, par exemple, ajouter à leur arsenal législatif une règle générale antiévitement (GAAR-RGAE) de sorte que les montages fiscaux «agressifs» contestés devant les tribunaux puissent être déclarés illégaux. Dans le cadre de leur commerce avec l'étranger, ils ont aussi la possibilité de lutter plus efficacement contre la manipulation des prix de transfert, en utilisant un prix de référence pour un certain nombre de biens homogènes faisant l'objet d'échanges internationaux.

Les ressources naturelles, source de recettes publiques

Pour de nombreux pays en développement, le financement du développement passe par la hausse des recettes publiques tirées des rentes issues de l'exploitation des ressources naturelles – en particulier par les entreprises du secteur extractif. Ces recettes sont en effet la principale contribution au développement de ce secteur qui crée souvent des économies d'enclave sans lien ou presque avec le reste de l'économie nationale. Or, si l'on considère l'accroissement des bénéfices des géants miniers de la planète, qui ont été décuplés sous l'effet de la hausse des cours des produits de base au cours des quelque dix dernières années, l'accroissement des recettes que les États auraient dû tirer de la rente extractive accuse, de toute évidence, un retard considérable. La faute en est peut-être en partie à la corruption, mais ce sont surtout les régimes fiscaux excessivement généreux, établis à une époque où les cours étaient faibles – souvent sur la recommandation des institutions de Bretton Woods – pour attirer les sociétés internationales et les investisseurs étrangers dans le secteur, qui sont à l'origine de cette situation.

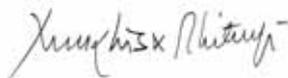
En conséquence, de nombreux gouvernements – de pays développés comme de pays en développement – ont commencé à réviser leurs politiques relatives à l'industrie extractive. Ils ont notamment renégocié ou dénoncé des contrats en vigueur, relevé les taux d'imposition ou de redevance, introduit de nouveaux prélèvements et modifié le niveau de la prise de participation de l'État dans le capital des projets extractifs. Les gouvernements d'accueil bénéficient aussi d'un renforcement de leur pouvoir de négociation vis-à-vis des STN du secteur extractif grâce à l'apparition de nouveaux acteurs de poids, telles les sociétés de pays émergents. Toutefois, cette évolution des conditions du marché ne devrait pas éclipser les difficultés de politique générale auxquelles les pays producteurs se heurtent lorsqu'ils s'efforcent de mettre le secteur extractif au service du développement.

Une stratégie globale visant à accroître les recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles doit absolument comporter certains éléments. Premièrement, les gouvernements devraient se réserver le droit de pouvoir réexaminer les régimes d'imposition et la structure du capital chaque fois qu'ils le jugent nécessaire à la défense des intérêts économiques du pays et de ses intérêts en matière de développement. Un seuil minimum d'imposition pourrait également être négocié au niveau régional ou international pour éviter la course à l'abîme. Deuxièmement, ils devraient avoir les moyens de faire respecter les règles et d'encaisser les recettes qui leur sont dues et, à cet effet, pouvoir contrôler la manipulation des prix de transfert par les STN et la sous-déclaration des volumes qu'elles exportent. Troisièmement, ils devraient être autorisés à agir sans craindre de représailles juridiques à travers les mécanismes de règlement des différends en matière d'investissement.

La plupart des mesures nécessaires peuvent être prises au niveau national mais la coopération multilatérale demeure absolument capitale. Les initiatives en matière de transparence, telles que l'Initiative

pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), devraient être rendues obligatoires et étendues. Elles devraient concerner non seulement les gouvernements mais aussi les entreprises productrices et les sociétés de négoce. Il faudrait aussi mettre davantage l'accent sur le suivi, l'audit et la transparence, ainsi que sur le respect des conditions et des règles fiscales applicables au secteur extractif. Le développement institutionnel et le renforcement des capacités sont essentiels, en particulier pour améliorer les capacités de négociation de contrats mais aussi le contrôle des coûts de production, des prix à l'importation et à l'exportation, des volumes, de la qualité et de la date de livraison des ressources naturelles, ainsi que la collecte et le traitement des données. Compte tenu de son expertise dans les domaines des produits de base, du transport, des formalités douanières et du commerce, la CNUCED pourrait apporter son aide. La coopération régionale en matière de renforcement des capacités peut aussi se révéler très utile. La communauté donatrice internationale a un rôle important à jouer pour favoriser ces initiatives.

Endiguer la fuite des ressources due aux flux financiers illicites et à l'évasion fiscale peut contribuer à dégager les recettes nécessaires pour financer la réalisation des nouveaux objectifs de développement. Ainsi, compte tenu de leur importance pour de nombreux pays en développement et pays en transition, la marge d'action budgétaire et les problèmes de gouvernance qui s'y rapportent devraient figurer en bonne place dans le programme de développement pour l'après-2015.



Mukhisa Kituyi
Secrétaire général de la CNUCED

TENDANCES RÉCENTES DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

A. Croissance mondiale

La croissance de l'économie mondiale a connu un léger mieux en 2014, mais restera très inférieure à ses pics d'avant la crise. D'environ 2,3 % en 2012 et 2013, elle devrait augmenter à un rythme situé entre 2,5 % et 3 % en 2014, principalement grâce à l'accélération de la reprise dans les pays développés, dont la croissance est passée de 1,3 % en 2013 à 1,8 % environ en 2014. Les pays en développement dans leur ensemble réitéreront probablement leur performance des années précédentes, avec une croissance comprise entre 4,5 % et 5 %, alors que celle des pays en transition, déjà faible en 2013, devrait encore chuter, à 1 % environ (tableau 1.1).

1. Pays développés

La légère accélération attendue dans les pays développés devrait être conduite par l'Union européenne (UE), puisqu'il n'est pas prévu que les résultats du Japon et des États-Unis s'améliorent en 2014. En Europe, l'assouplissement des mesures d'austérité et l'orientation plus accommodante de la politique monétaire, notamment de la part de la Banque centrale européenne (BCE), ont contribué à inverser la courbe de la demande et à la ramener sur une trajectoire de croissance. Dans certains pays (par exemple, le Royaume-Uni), la demande des ménages est portée par l'appréciation des actifs et

le redémarrage des crédits à la consommation et des crédits hypothécaires; dans d'autres (l'Allemagne, par exemple), par une légère augmentation des salaires réels. Toutefois, dans un certain nombre d'autres grands pays de la zone euro (comme l'Espagne, la France et l'Italie), le chômage élevé, la stagnation ou la faible progression des salaires réels ainsi que la fragilité persistante du secteur bancaire entravent toujours l'expansion du crédit et de la demande intérieurs. Les exportations nettes devraient apporter une contribution fort modeste certes, mais positive, à la croissance globale de l'Europe en 2014.

Aux États-Unis, l'économie continue de se relever lentement de la Grande récession, en s'appuyant sur la demande privée intérieure. L'austérité budgétaire pèse sur la croissance depuis 2011, avec toutefois une légère atténuation de ses incidences négatives en 2014. Le chômage continue de reculer grâce à la création d'emplois dans le secteur privé. Toutefois, les salaires moyens réels stagnent toujours. L'injection ininterrompue de liquidités, moins importante il est vrai que les années précédentes, et l'appréciation du prix des actifs ont contribué au redémarrage de l'emprunt et de la consommation intérieurs.

Au Japon aussi, c'est la demande intérieure qui alimente la croissance. La consommation et l'investissement privés ont profité des politiques

Tableau 1.1

CROISSANCE DE LA PRODUCTION MONDIALE, 2006-2014

(Variation annuelle en pourcentage)

Région/pays	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^a
Monde	4,1	4,0	1,5	-2,1	4,1	2,8	2,3	2,3	2,7
Pays développés	2,8	2,5	0,0	-3,7	2,6	1,4	1,1	1,3	1,8
<i>dont:</i>									
Japon	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	1,4	1,6	1,4
États-Unis	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2	2,1
Union européenne (UE-28)	3,4	3,2	0,3	-4,6	2,1	1,7	-0,3	0,1	1,6
<i>dont:</i>									
Zone euro ^b	3,2	2,9	0,3	-4,5	2,0	1,6	-0,6	-0,4	1,1
France	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2	0,7
Allemagne	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,4	1,9
Italie	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9	0,1
Royaume-Uni	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7	3,1
Nouveaux États membres de l'UE après 2004	6,4	6,0	4,0	-3,8	2,1	3,0	0,6	1,1	2,7
Europe du Sud-Est et CEI	8,5	8,7	5,3	-6,6	4,8	4,7	3,3	2,0	1,3
Europe du Sud-Est ^c	4,6	5,9	5,0	-2,1	1,7	1,9	-0,8	2,0	2,0
CEI, y compris Géorgie	8,7	8,9	5,3	-6,8	4,9	4,8	3,5	2,0	1,2
<i>dont:</i>									
Fédération de Russie	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,5
Pays en développement	7,7	8,0	5,4	2,6	7,8	6,0	4,7	4,6	4,7
Afrique	5,8	6,1	5,5	2,5	4,9	0,9	5,3	3,5	3,9
Afrique du Nord, Soudan exclu	5,3	4,8	6,1	2,9	4,2	-6,8	8,7	2,0	2,4
Afrique subsaharienne, Afrique du Sud exclue	6,4	7,5	6,2	4,5	6,4	5,1	4,6	5,3	5,9
Afrique du Sud	5,6	5,5	3,6	-1,5	3,1	3,6	2,5	1,9	1,8
Amérique latine et Caraïbes	5,5	5,5	3,7	-1,6	5,7	4,3	3,0	2,6	1,9
Caraïbes	9,4	5,8	3,1	-0,2	2,6	2,4	2,5	2,6	2,8
Amérique centrale, Mexique exclu	6,4	7,0	4,1	-0,3	4,1	5,3	5,1	4,3	4,3
Mexique	5,0	3,1	1,4	-4,7	5,1	4,0	4,0	1,1	2,0
Amérique du Sud	5,5	6,7	4,9	-0,3	6,4	4,5	2,4	3,1	1,7
<i>dont:</i>									
Brésil	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	1,0	2,5	1,3
Asie	8,7	9,1	6,0	4,0	8,9	7,2	5,2	5,3	5,6
Asie de l'Est	9,9	11,1	7,0	6,0	9,6	7,7	6,0	6,3	6,4
<i>dont:</i>									
Chine	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,7	7,5
Asie du Sud	8,3	8,9	5,3	4,6	9,1	6,9	3,6	3,8	5,0
<i>dont:</i>									
Inde	9,4	10,1	6,2	5,0	11,0	7,9	4,9	4,7	5,6
Asie du Sud-Est	6,1	6,6	4,3	1,2	8,1	4,7	5,6	4,9	4,4
Asie occidentale	7,5	5,5	4,7	-1,0	6,9	7,4	3,8	3,8	4,0
Océanie	2,8	3,4	2,7	2,4	3,7	4,9	4,3	2,9	3,2

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales (ONU/DAES), base de données *National Accounts Main Aggregates*, et *World Economic Situation and Prospects (WESP): Update as of mid-2014*; CEPALC (ECLAC, 2014); OCDE (OECD, 2014); FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2014; Economist Intelligence Unit, base de données *EIU CountryData*; JP Morgan, *Global Data Watch*; et sources nationales.

Note: Les agrégats par pays sont calculés sur la base du PIB en dollars constants de 2005.

a Prévisions.

b Lettonie exclue.

c Albanie, Bosnie-Herzégovine, ex-République yougoslave de Macédoine, Monténégro et Serbie.

monétaires et budgétaires expansionnistes mises en œuvre dans le cadre de la stratégie des «Abenomics». L'augmentation des dépenses publiques, principalement pour financer les chantiers de reconstruction entrepris après les catastrophes naturelles de 2011, et la politique de relance, ont dynamisé la croissance de l'économie japonaise en 2012-2013. Comme l'effet de ces dispositions se dissipe et que la hausse du taux de l'impôt à la consommation intervenue en avril 2014 commence de décourager les dépenses à moyen terme des ménages, un nouveau plan de relance sera peut-être nécessaire pour tenir les objectifs de croissance du produit intérieur brut (PIB) et les objectifs de prix sur le marché intérieur. En effet, une croissance soutenue du PIB nominal serait le seul moyen viable de baisser le très fort ratio dette publique/PIB.

Malgré quelques différences dans les politiques appliquées, en 2014, toutes les régions développées devraient afficher un taux de croissance, compris entre 1,5 % et 2 % environ. Dans l'Union européenne, le PIB retrouvera sans doute le niveau qui était le sien avant la crise de 2007, mais un an après le Japon et trois ans après les États-Unis. Si les échanges commerciaux internationaux de ces pays restent faibles, ils se sont un peu redressés depuis le dernier trimestre de 2013. Un relâchement progressif de l'austérité budgétaire dans l'UE et aux États-Unis, et l'abandon graduel par ces derniers de leur politique monétaire très expansionniste, ont conduit certains observateurs à considérer que ces économies arrivaient à une «nouvelle normalité» et qu'elles avaient réussi à parer à la plupart des risques systémiques. Toutefois, dans cette nouvelle situation, la croissance sera sans doute plus lente qu'avant la crise étant donné que les taux d'investissement restent relativement faibles et que plusieurs pays ont encore un long chemin à parcourir avant que le chômage ne baisse et que le problème de surendettement des secteurs public et privé ne soit résolu. Au chapitre II du présent rapport, la CNUCED examine quelques-unes des politiques qui expliquent cette croissance modeste, laquelle, prévient-elle, pourrait également se révéler fragile.

2. Pays en développement et pays en transition

Il semble que les principales régions en développement afficheront une croissance très proche de

leurs résultats de 2012-2013. L'Asie devrait rester la plus dynamique, avec une croissance estimée à environ 5,5 %. Parmi les plus grands pays, la Chine conservera sans doute la tête du classement, avec une croissance proche de 7,5 % en 2014, grâce à la demande intérieure, et notamment à la contribution croissante de la consommation privée et publique. En Inde, si après deux années de forte décélération, la croissance s'est légèrement redressée, sous l'effet d'une hausse de la consommation et des exportations nettes, le taux, qui se situe autour de 5,5 %, est sensiblement plus bas qu'avant la crise. La plupart des pays d'Asie du Sud-Est, dont l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et le Viet Nam, devraient continuer d'enregistrer une croissance avoisinant ou dépassant 5 %, tirée par la consommation privée et les investissements de capital fixe, mais peu, voire pas du tout, par les exportations nettes. La principale exception est la Thaïlande, où la crise politique s'est soldée par une stagnation de l'économie. Les résultats sont plus contrastés en Asie occidentale: plusieurs pays ont été directement ou indirectement touchés par les conflits armés; les pays du Golfe devraient conserver une croissance comprise entre 4 % à 5 %, quant à la Turquie, qui a connu des périodes d'instabilité financière, elle risque de ne pas pouvoir rester sur la trajectoire de croissance relativement rapide qui a été la sienne et qui dépend de l'expansion du crédit intérieur.

En Afrique aussi, la croissance présente de fortes disparités: elle demeure faible en Afrique du Nord, connaît une légère amélioration en Égypte et en Tunisie mais une baisse constante en Libye, en raison du conflit armé et des perturbations subies par la production pétrolière. Elle est également restée tenue en Afrique du Sud, se situant autour de 2 %, du fait de la contraction de la demande intérieure et des grèves dans le secteur minier. En revanche, plusieurs grands pays d'Afrique subsaharienne (dont l'Angola, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Mozambique, le Nigéria, la République démocratique du Congo et la République-Unie de Tanzanie) ont affiché un taux de croissance élevé, si bien que la croissance globale de la sous-région devrait s'établir à 6 % en 2014. Dans plusieurs pays, les prix records des produits de base soutiennent cette croissance depuis plus de dix ans, mais d'autres facteurs, telles les améliorations dans le secteur agricole et les initiatives de relèvement après les conflits civils, ont aussi joué un rôle important. Toutefois, les risques de dégradation de la situation ne sont pas absents, comme le montre le cas du Ghana

et de la Zambie qui, face à l'effondrement de leurs monnaies respectives, se sont tous deux une nouvelle fois tournés vers le FMI.

Dans les pays en transition, le ralentissement économique devrait se poursuivre en 2014. En Europe, cette situation est à attribuer principalement à la stagnation de la consommation et de l'investissement en Fédération de Russie depuis le second semestre de 2013, l'instabilité financière ayant entraîné une augmentation des sorties de capitaux. En revanche, les pays en transition d'Asie centrale, qui sont pour la plupart des exportateurs de pétrole ou de minéraux, ont pu conserver une croissance assez vigoureuse, grâce aux niveaux historiquement élevés de leurs termes de l'échange.

Après un rebond vigoureux en 2010, la croissance économique des pays d'Amérique latine et des Caraïbes s'est ralentie et devrait se situer aux environs de 2 % en 2014. Ce résultat médiocre s'explique surtout par la panne de croissance des trois grandes économies de la région (Argentine, Brésil et Mexique), où la demande intérieure (premier moteur de la croissance depuis la crise mondiale) s'essouffle. Les chocs financiers extérieurs, au milieu de 2013 et au début de 2014, ont également affecté ces pays, conduisant à un durcissement de la politique macroéconomique. Toutefois, grâce à une bonne capitalisation des systèmes bancaires, à la faiblesse des déficits extérieurs et budgétaires, au niveau historiquement bas de la dette extérieure et au niveau suffisant de réserves internationales, ces chocs ne se sont pas transformés en crise financière. Plusieurs pays exportateurs d'hydrocarbures ou de minéraux (État plurinational de Bolivie, Colombie et Équateur, par exemple) affichent des taux de croissance sensiblement plus élevés, tirés par une forte demande intérieure, due tant à la consommation qu'à l'investissement.

D'une manière générale, les pays en développement ont réussi à se relever de la Grande récession plus rapidement que les pays développés. Nombre

d'entre eux ont bénéficié du cours élevé des produits de base, en particulier ceux dont les gouvernements ont pu ponctionner une bonne partie des rentes issues des ressources naturelles et utiliser ces recettes supplémentaires pour soutenir la dépense intérieure. D'autres pays, même exposés aux caprices de la finance internationale, ont réussi à réagir à la crise mondiale en soutenant leur demande intérieure à l'aide de politiques anticycliques. Il y a toutefois des limites à ce que ces politiques peuvent faire et aux gains résultant des termes de l'échange; il faudra donc trouver de nouvelles sources permettant de dynamiser l'économie. À côté des politiques de la demande qui peuvent englober des politiques redistributives, plusieurs pays doivent augmenter leur investissement intérieur et appliquer des politiques industrielles propres à renforcer leurs capacités productives et leur compétitivité afin de répondre à la hausse de la demande sans que les prix intérieurs ou les soldes commerciaux ne subissent de pressions indues.

Les pays en développement devront aussi faire face à l'instabilité chronique du système financier international et, pour y répondre, adopter des politiques réglementaires et macroéconomiques prudentielles, surtout au niveau national. Une meilleure réglementation s'imposera aussi au niveau mondial. À cet égard, il est évident que, malgré les tendances dans l'ensemble favorables observées ces dernières années, le cadre actuel de restructuration des dettes souveraines n'est pas adapté, comme l'illustrent si bien les difficultés juridiques que l'Argentine rencontre aujourd'hui s'agissant du service ordinaire de sa dette souveraine restructurée¹. L'expérience de l'Argentine montre non seulement que ce cadre décourage de nouvelles initiatives de restructuration de la dette mais qu'il risque même de mettre en péril des restructurations passées. L'établissement d'une structure multilatérale qui serait chargée de restructurer les dettes souveraines en tenant compte de l'intérêt général et non seulement des intérêts privés – que la CNUCED a proposé il y a vingt ans – semble plus pertinent et plus urgent que jamais.

B. Commerce international

Six ans après le début de la crise financière mondiale, le commerce international reste apathique. Le commerce des marchandises a progressé d'un peu plus de 2 % en volume en 2012-2013 (et d'un taux inférieur, en dollars courants), soit moins vite que la production mondiale. Le commerce des services a, pour sa part, augmenté un peu plus rapidement, aux alentours de 5,5 % en 2013 à prix courants. Ce manque de dynamisme tranche nettement avec l'expansion rapide observée durant les deux décennies qui ont précédé la crise, où, en moyenne annuelle, la croissance du commerce mondial des biens et services (+6,8 % par an) a été deux fois plus rapide que celle de la production mondiale (+3 % par an). Pendant cette période, la part des exportations et des importations de biens et services dans le PIB a quasiment doublé, passant de 13 % environ à 27 % dans les pays développés, et de 20 % à près de 40 % dans les pays en développement.

1. Commerce des marchandises

Le commerce international des marchandises est demeuré languissant. Après le rebond enregistré en 2010 à l'issue de la crise, il s'est replié aux alentours de 2 % en 2012 et 2013 (tableau 1.2). Cette évolution devrait se confirmer en 2014: la CNUCED et l'OMC (*UNCTADstat*) estiment en effet que les échanges commerciaux internationaux ont progressé à un rythme de 2 % (taux annualisé et corrigé des variations saisonnières) au premier trimestre de 2014. Les volumes échangés ont baissé à des degrés divers dans toutes les régions, le ralentissement le plus sensible se produisant dans les pays développés, les pays en transition et en Amérique latine.

En 2013, les importations des pays développés ont reculé de 0,4 % pour la deuxième année consécutive, en raison d'une contraction de 1,2 % des importations de l'UE, due principalement à la faiblesse du commerce intra-européen. Le Japon et les États-Unis ont aussi connu un fort ralentissement. Les exportations de l'UE ont repris 1,4 % en 2013 en raison de la hausse des exportations de la région à destination de pays extérieurs à l'Union, tandis que celles des États-Unis ont diminué de 2,6 %. Pour leur part, les exportations japonaises ont encore reculé de 1,8 %, malgré la dépréciation du yen². Selon les estimations, pendant le premier trimestre de 2014, le volume des échanges des pays développés ont progressé de 2,4 % en glissement annuel, à partir d'un niveau certes relativement bas.

Le commerce des pays en développement et des pays en transition a aussi accusé le coup. Le ralentissement a été particulièrement marqué dans les pays en transition, qui ont pâti de la faiblesse de la demande européenne, tandis que la croissance de leurs importations, pénalisée par la progression plus lente de leur PIB, a baissé de moitié (-2,7 %). Dans les pays en développement, les exportations ont encore faibli (-3,4 %) en 2013, par suite, là aussi, de la faiblesse de la demande extérieure, en particulier des pays développés. Dans ce tableau, les importations des pays en développement détonnent: elles ont en effet continué de résister, progressant à un taux de près de 5,5 %, grâce à la demande soutenue dans certaines des principales économies. De plus, grâce au niveau resté élevé des prix à l'exportation des produits de base (même si quelques prix étaient en baisse), certains de ces pays (notamment en Afrique et en Asie occidentale) ont pu accroître leurs importations (en volume) en dépit du fait que le volume

Tableau 1.2

**VOLUME DES EXPORTATIONS ET DES IMPORTATIONS
DE MARCHANDISES, PAR RÉGION ET PAYS, 2010-2013**

(Variation annuelle en pourcentage)

Région/pays	Volume des exportations				Volume des importations			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Monde	13,9	5,5	2,3	2,2	13,8	5,4	2,1	2,1
Pays développés	12,9	4,9	0,5	1,3	10,8	3,4	-0,4	-0,4
<i>dont:</i>								
Japon	27,5	-0,6	-1,0	-1,8	10,1	4,2	3,8	0,5
États-Unis	15,4	7,2	4,0	2,6	14,8	3,8	2,8	0,9
Union européenne	11,6	5,5	-0,1	1,4	9,4	2,8	-2,5	-1,2
Pays en transition	11,4	4,1	1,3	1,0	17,6	16,8	5,0	2,7
<i>dont:</i>								
CEI, y compris Géorgie	11,3	3,9	1,5	0,3	19,9	17,7	5,8	2,4
Pays en développement	16,0	6,7	4,6	3,4	18,5	7,7	5,3	5,5
<i>Afrique</i>	10,3	-6,8	7,8	-1,8	6,5	3,9	11,8	5,6
Afrique subsaharienne	11,9	0,9	1,2	2,3	6,7	9,3	7,1	8,0
Amérique latine et Caraïbes	8,1	5,1	3,1	1,5	22,3	11,3	3,1	2,4
<i>Asie de l'Est</i>	24,3	10,7	5,3	5,2	22,5	7,7	4,4	7,8
<i>dont:</i>								
Chine	29,5	13,4	7,4	4,8	25,0	10,7	6,1	8,8
<i>Asie du Sud</i>	11,0	9,4	-7,1	1,9	14,5	5,6	2,9	-0,6
<i>dont:</i>								
Inde	14,0	15,0	-1,8	7,6	13,8	9,7	5,5	0,1
Asie du Sud-Est	18,6	4,7	2,2	4,9	22,0	7,0	6,1	3,8
Asie occidentale	4,2	9,1	9,8	2,2	8,6	8,2	8,7	8,6

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après UNCTADstat.

de leurs exportations ait progressé plus lentement. Ces hausses ont donné une certaine impulsion aux exportations d'autres pays.

Dans un contexte marqué par un ralentissement généralisé de la croissance des échanges commerciaux dans les régions en développement, on relève tout de même des variations notables. Les exportations sont demeurées faibles en Afrique en 2013 et pendant les premiers mois de 2014, en partie à cause de la fermeture de deux grands ports pétroliers libyens depuis juillet 2013 et de la chute des exportations de l'Afrique du Sud. Toutefois, pendant cette période, plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ont vu croître leurs exportations qui ont eu tendance à se tourner vers les pays en développement à croissance dynamique d'Asie. Les importations sont demeurées fortes, en particulier dans les pays d'Afrique subsaharienne, où elles ont

progressé de 8 % en volume, suivant la croissance rapide du PIB de la sous-région.

En Asie de l'Est, le commerce a ralenti d'une manière spectaculaire, passant d'une croissance annuelle de 20 % et plus (en volume) dans les années précédant la crise à des taux compris entre 5 % et 6 % en 2012 et 2013. Pendant ces années, le commerce de la République de Corée a été au quasi-point mort, les exportations subissant les effets de la récession dans les pays développés et de l'appréciation de la monnaie nationale. Toutefois, le ralentissement des échanges commerciaux dans cette sous-région résulte largement de l'effondrement de la croissance des exportations chinoises à destination des pays développés, qui, d'un taux moyen de 25 % avant la Grande récession, est tombée à 2,5 % à peine en 2012 et 2013. Comme le commerce de la Chine avec les pays en développement continue d'afficher un taux de

croissance à deux chiffres, ces échanges représentent aujourd'hui 53 % des exportations chinoises, contre 42 % en 2004. Dans le même temps, la Chine a aussi vu baisser le rythme de ses importations, d'une manière certes plus modeste, à 8,8 % en volume en 2013. La Chine n'en demeure pas moins un marché très important pour de nombreux pays en développement, en particulier à cause de la hausse rapide de la part de produits de base dans les importations chinoises, qui est passée de 18 % en 2004 à 31 % en 2011-2013.

En Asie du Sud, le rebond des exportations indiennes a contribué à la reprise économique dans la région. En particulier, l'Inde a vu ses exportations vers certains de ses partenaires en développement les plus importants, tels que la Chine et les Émirats arabes unis, enregistrer une croissance à deux chiffres. La progression des exportations au sein de la sous-région dans son ensemble a été bien inférieure, en raison des restrictions pesant sur les échanges commerciaux avec la République islamique d'Iran.

En Asie du Sud-Est, si la croissance du commerce est demeurée bien en deçà des niveaux atteints avant la crise, principalement à cause de la quasi-stagnation des échanges en Thaïlande et en Indonésie, la vigueur de la demande intérieure, y compris des investissements dans les secteurs d'exportation, a stimulé la croissance du commerce aux Philippines et au Viet Nam. En Asie occidentale, les exportations ont été considérablement freinées par l'instabilité intérieure et par une production pétrolière qui est restée stable.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, le commerce (en volume) s'est beaucoup ralenti, affichant un taux de croissance d'environ 2 %. La faible progression du PIB des principaux marchés de la région (dont les États-Unis et les principaux partenaires régionaux) et l'appréciation du taux de change réel ont pesé sur les exportations: les exportations brésiliennes ont stagné en 2013, tandis que dans le reste de l'Amérique du Sud, la croissance modeste du volume des exportations a été plus que neutralisée par la chute des prix unitaires qui s'est soldée par une réduction globale de la valeur totale des exportations. Une légère augmentation des exportations mexicaines a un peu amorti la baisse de l'excédent commercial, qui est passé de 0,9 % à 0,3 % du PIB (ECLAC, 2014).

2. Services

Les exportations mondiales de services ont progressé d'environ 5,5 % en 2013 (en prix courants) et de 7 % au premier trimestre de 2014, par rapport à la même période de l'année précédente. Elles ont atteint 4 700 milliards de dollars en 2013, soit 20 % des exportations totales de biens et services – une part qui est assez stable depuis le début des années 1990.

L'évolution du commerce des services, dont les réactions à la situation économique sont moins fortes, tend à être plus régulière que celle du commerce des marchandises. Son taux de croissance, qui a dépassé celui du commerce des marchandises en 2012, 2013 et durant les premiers mois de 2014, résulte en partie de sa meilleure résistance au ralentissement de la production mondiale, mais il peut aussi être le fait de quelques facteurs structurels qui contribuent à l'expansion du commerce de services. Parmi les secteurs de services les plus dynamiques entre 2008 et 2013, on peut citer les services d'informatique et d'information (avec un taux de croissance annuelle moyen de 9,1 %), suivis par les services personnels, culturels et récréatifs (8,9 %), puis par d'autres services aux entreprises et services professionnels (6,8 %). Le secteur des services d'informatique et d'information des pays en développement sont ceux qui ont enregistré les taux de croissance les plus élevés: 13 % en moyenne annuelle depuis 2008, contre 7,5 % dans les pays développés. Les services financiers et les services d'assurance figurent parmi les autres secteurs à croissance rapide dans les pays en développement, puisqu'ils affichent une progression annuelle moyenne de près de 11 %. Les exportations de services modernes ont aussi augmenté rapidement dans les pays les moins avancés (PMA), partis il est vrai de niveaux très bas. Depuis 2008, dans les PMA, les services d'informatique et d'information, les services d'assurance et la construction ont enregistré une croissance annuelle moyenne de près de 30 %. Toutefois, considérés ensemble, ils n'ont représenté que 7 % des exportations totales de services des PMA en 2013.

Les deux principales composantes du commerce international des services demeurent les services touristiques et les services de transport. Les exportations dans le secteur du tourisme ont généré des recettes de 1 400 milliards de dollars en 2013, soit une progression de 5 % (en dollars constants) au

niveau international et un dépassement de son taux de croissance tendanciel à long terme. Les entrées de touristes ont également augmenté de 5 % en 2013 pour s'élever à 1 087 millions de personnes. L'Europe et l'Asie-Pacifique ont perçu respectivement 42 % et 31 % du total des recettes touristiques mondiales (World Tourism Organization, 2014). Le tourisme ne semble pas touché par la lenteur de la croissance économique, ce qui pourrait indiquer qu'une part plus importante de la population mondiale y participe, en particulier des personnes originaires de pays en développement où la classe moyenne se développe. Le Brésil, la Chine et la Fédération de Russie sont à l'origine de 40 milliards de dollars sur les 81 milliards de dollars des dépenses touristiques supplémentaires enregistrés au niveau international en 2013.

Les services de transport international – deuxième catégorie de services commerciaux par l'importance – ont aussi affiché une croissance positive, mais en recul, en 2013. Selon des données préliminaires, le trafic maritime international – l'un des éléments de mesure de la demande de services de transports maritimes, de services portuaires et de services logistiques – a progressé de 3,8 % en 2013, contre 4,7 % en 2012 (UNCTAD, 2014). Cette croissance est résultée d'une hausse de 5,5 % des expéditions de marchandises solides (comprenant le commerce conteneurisé et les produits de base transportés en vrac), qui ont représenté 70 % des expéditions totales. Les échanges pétroliers, qui constituent les 30 % restants, sont demeurés stationnaires par rapport à 2012 (Clarkson Research Services, 2014).

Les pays en développement ont encore renforcé leur participation au commerce maritime international. Mesurée en marchandises chargées au niveau mondial, leur part a augmenté de 60 % en 2012 à 61 % en 2013. Dans le même temps, leur demande d'importations, mesurée d'après le volume de marchandises déchargées, a progressé de 58 % à 60 %. Ces chiffres reflètent l'intensification du commerce Sud-Sud/intra-asiatique, la participation accrue des pays en développement au système commercial mondial, et leur consommation croissante de produits de base et de produits de consommation.

Parce que les pays en développement approvisionnaient les pays développés en matières premières, les volumes de marchandises qu'ils chargeaient étaient toujours supérieurs à ceux qu'ils déchargeaient. Or, depuis que leur part dans les importations

(déchargements) augmente, cette tendance est en train de changer: les déchargements rattrapent les chargements, au point qu'ils étaient quasiment équivalents en 2013. Cette évolution reflète l'urbanisation des pays en développement, leur croissance démographique et l'émergence en leur sein d'une classe moyenne, ainsi que l'internationalisation des chaînes d'approvisionnement et des processus de production. Le rapport entre volumes chargés et volumes déchargés reste néanmoins irrégulier au niveau régional, penchant du côté des chargements en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, et en Asie occidentale.

3. Commerce et croissance

La faible hausse de la production est la principale raison à l'origine de la quasi-stagnation du commerce, en particulier du commerce de marchandises. L'atonie du commerce international risque, à son tour, d'entraver durablement la croissance économique mondiale, au point que la baisse des économies d'échelle et des gains de spécialisation freinera la progression de la productivité. Le développement du commerce devrait donc figurer en bonne place dans toute stratégie mise en œuvre pour instaurer une croissance forte, durable et équilibrée. C'est en partie la logique qui a présidé aux efforts déployés pour mener à bonne fin le cycle de négociations commerciales multilatérales propice au développement, lancé en 2001 à Doha. À la fin de 2013, la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC, réunie à Bali, a abouti à la mise en place d'un cadre multilatéral sur la facilitation des échanges pour stimuler le système commercial multilatéral et servir de tremplin à la conclusion d'un ensemble de résultats plus complets. Cet accord n'a toutefois pas été adopté par les États membres, à Genève, à la date butoir proposée du 31 juillet 2014. De toute manière, vu la mollesse de la demande mondiale, il est peu probable que le commerce international parvienne à lui seul à faire redémarrer la croissance économique. Pour souhaitable que soit la facilitation des flux commerciaux par la modernisation des procédures douanières ou un abaissement supplémentaire des droits de douane, ces mesures ne suffiraient pas à elles seules à changer sensiblement la situation puisqu'elles ne lèvent pas les principales contraintes qui pèsent actuellement sur le commerce. En effet, si le commerce international a ralenti ou s'il est au quasi-point mort, ce n'est pas

parce que les obstacles aux échanges ou les difficultés du côté de l'offre sont plus importants, c'est parce que la demande mondiale est faible. Dans ce contexte, accorder une importance disproportionnée au coût du commerce, en s'efforçant de stimuler les exportations par une baisse des salaires et une «dévaluation interne», serait vain et même contreproductif, surtout si cette stratégie est suivie par plusieurs partenaires commerciaux en même temps.

L'expansion mondiale du commerce passe par un redressement de la production tirée par une demande intérieure vigoureuse; pas l'inverse. De plus, si un pays ou un groupe de pays s'essayaient à sortir de la crise en misant tout sur les exportations, ils s'exposeraient à une erreur de généralisation dès lors qu'ils seraient imités par un grand nombre de leurs partenaires commerciaux. On peut concevoir qu'une forte hausse de la demande dans plusieurs économies importantes sur le plan systémique entraîne une reprise appréciable de la croissance économique et du commerce. La répartition géographique de cette demande doit néanmoins être compatible avec la réduction des déséquilibres mondiaux. Il faut donc que les pays excédentaires prennent l'initiative de

stimuler leur demande intérieure afin de favoriser un ajustement expansionniste, par opposition aux dérives récessionnistes qui accompagnent les ajustements de balance des paiements, lesquels, généralement, font peser la totalité du fardeau sur les pays déficitaires.

C'est pourquoi les pays ne peuvent pas se permettre d'attendre sans rien faire que des sources de demande extérieures raniment la croissance. Dans le climat d'après-crise que nous connaissons actuellement, où la demande des pays développés est moins dynamique, les pays en développement doivent adopter une approche équilibrée qui fasse une plus large place que par le passé à la demande intérieure, à la demande régionale et au commerce Sud-Sud (*TDR 2013*). Si les partenaires commerciaux sont nombreux à stimuler leur demande intérieure en même temps, ils soutiendront leurs exportations et celles des autres et, par là même, le redressement du commerce international. En même temps, les capacités productives devraient être développées et adaptées à la nouvelle structure de la demande sur la base de politiques industrielles dynamiques et adaptées.

C. Évolution récente des marchés de produits de base

En 2013 et au début de 2014, les prix de la plupart des produits de base ont continué de s'effiler après les sommets atteints en 2011, mais à un rythme moins rapide qu'en 2012, à l'exception notable du pétrole brut, dont les cours étaient relativement stables depuis 2011. Au deuxième trimestre de 2014, des signes sont apparus d'une stabilisation, et même d'un redressement, des prix d'un certain nombre de produits de base. Dans les groupes «boissons tropicales» et «graines oléagineuses et huiles végétales», le mouvement s'est amorcé quelques mois plus tôt

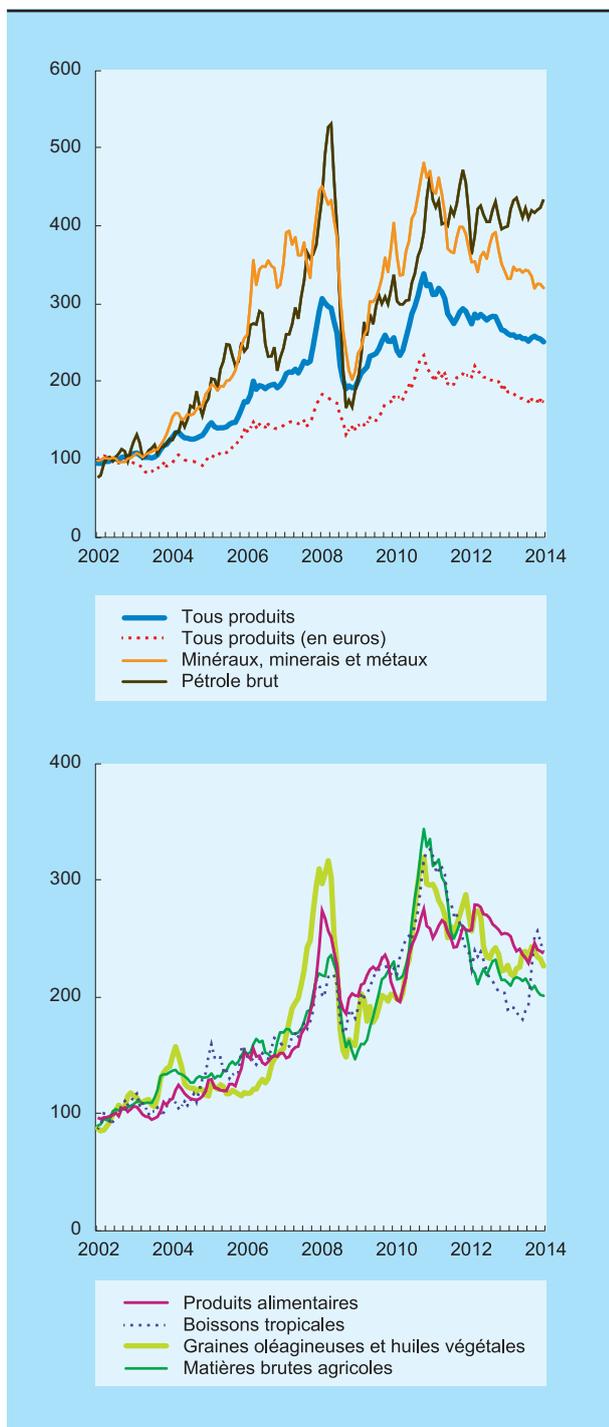
(graphique 1.1). Qui plus est, dans la période 2012-2014, la plupart des prix sont demeurés, en moyenne, à des niveaux sensiblement plus élevés que les niveaux moyens atteints dans la période d'expansion 2003-2008 (tableau 1.3). Les prix de nombreux produits sont à des niveaux proches des pics de 2008.

Si les prix ont évolué différemment selon les groupes de produits et pour certains produits donnés, les facteurs liés à l'offre ont joué pour tous un rôle important sur les marchés physiques. Il existe

Graphique 1.1

INDICES DES PRIX MENSUELS DES PRODUITS DE BASE, PAR GROUPE DE PRODUITS, JANVIER 2002-JUN 2014

(Indice, 2002 = 100)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après CNUCED, *Commodity Price Statistics Online*.

Note : Le prix du pétrole est une moyenne simple des prix Dubai/Brent/West Texas Intermediate. Les indices des prix sont basés sur les prix en dollars courants, sauf indication contraire.

des indications selon lesquelles la modification des facteurs agissant sur la demande de produits physiques n'a eu que peu d'impact sur l'évolution des cours des produits de base en 2013 et au début de 2014. D'une manière générale, la demande a continué sa progression, même si celle-ci a été modeste à cause de la faible croissance de l'économie mondiale. Contrairement à une croyance répandue, le ralentissement de la croissance du PIB chinois pendant cette période ne semble pas avoir indûment affecté la hausse de sa demande de nombreux produits de base au niveau mondial³. En effet, la demande chinoise est restée soutenue pour la plupart de ces produits en 2013, et il semble qu'elle se maintiendra en 2014, en partie à cause des mesures de relance prises par le Gouvernement. Le cuivre est exemplaire à cet égard : en 2012, la consommation chinoise de cuivre affiné a augmenté de 12,2 % et n'a que légèrement baissé à 11,2 % en 2013 ; dans le reste du monde, la consommation a progressé de 4,8 % en 2013, contre 2,6 % en 2012 (Cochilco, 2014). Il faut néanmoins préciser qu'on ne sait pas exactement quelle part de la demande chinoise de cuivre répond à des besoins de consommation effective et quelle part est stockée dans des entrepôts sous douane en tant que collatéral pour des opérations financières.

Les cours du pétrole brut ont continué de varier dans une bande étroite, suivant la tendance observée depuis 2011. Entre le second semestre de 2013 et le second semestre de 2014, exprimé en moyenne mensuelle simple des prix Brent (léger) du Royaume-Uni, Dubai (moyen) et Texas (lourd), le cours a atteint son plus haut niveau en septembre 2013 avec un cours de 108,8 dollars le baril, et son niveau le plus bas en janvier 2014 à 102,3 dollars. Toutefois, des signes d'instabilité croissante ont été observés au deuxième trimestre de 2014, lorsque les tensions géopolitiques en Asie occidentale et en Ukraine ont entraîné une perception de risques élevés sur les marchés de l'énergie⁴. Cette instabilité semble tenir davantage à l'état d'esprit des opérateurs qu'à la production réelle, qui, jusqu'en juillet 2014, n'a connu aucune perturbation grave liée à ces tensions.

Dans l'ensemble, le marché pétrolier a été bien approvisionné en 2013 et durant le premier semestre de 2014, notamment grâce à la hausse de la production des États-Unis due à l'essor du gaz et du pétrole de schiste qui a compensé les ruptures d'approvisionnement en provenance d'autres pays producteurs, tels que la République islamique d'Iran, la Libye,

Tableau 1.3

PRIX MONDIAUX DES PRODUITS PRIMAIRES, 2008-2014

(Variation en pourcentage par rapport à l'année précédente,
sauf indication contraire)

Produit/groupe	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^a	2012-2014 par rapport à 2003-2008 ^b
Tous produits^c	24,0	-16,9	20,4	17,9	-8,3	-6,7	-3,9	55,6
Tous produits (en DTS)^c	19,5	-14,5	21,7	14,1	-5,5	-6,0	-5,3	53,3
Tous produits alimentaires	39,2	-8,5	7,4	17,8	-1,4	-7,4	-2,0	68,8
Produits alimentaires et boissons tropicales	40,4	-5,4	5,6	16,5	-0,4	-6,7	-2,5	70,8
<i>Boissons tropicales</i>	20,2	1,9	17,5	26,8	-21,5	-18,3	20,5	50,9
Café	15,4	-6,9	27,3	42,9	-25,7	-23,6	25,5	58,5
Cacao	32,2	11,9	8,5	-4,9	-19,7	2,0	23,7	38,8
Thé	27,2	16,5	-1,0	11,4	0,8	-23,9	-11,5	31,9
<i>Produits alimentaires</i>	42,5	-6,0	4,4	15,4	2,0	-5,7	-4,3	72,8
Sucre	26,9	41,8	17,3	22,2	-17,1	-17,9	-1,8	86,1
Viande bovine	2,6	-1,2	27,5	20,0	2,6	-2,3	5,5	64,2
Maïs	34,0	-24,4	13,2	50,1	2,6	-12,1	-16,0	93,3
Blé	27,5	-31,4	3,3	35,1	-0,1	-1,9	-0,8	51,6
Riz	110,7	-15,8	-11,5	5,9	5,1	-10,6	-18,1	52,2
Bananes	24,6	0,7	3,7	10,8	0,9	-5,9	1,3	55,2
Graines oléagineuses et huiles végétales	31,9	-28,4	22,7	27,2	-7,6	-12,6	2,1	55,1
Soja	36,1	-16,6	3,1	20,2	9,4	-7,9	-1,7	66,7
Matières brutes agricoles	20,5	-17,5	38,3	28,1	-23,0	-7,4	-5,4	44,5
Cuir et peaux	-11,3	-30,0	60,5	14,0	1,4	13,9	14,8	37,1
Coton	12,8	-12,2	65,3	47,5	-41,8	1,5	3,2	46,2
Tabac	8,3	18,0	1,8	3,8	-3,9	6,3	10,7	51,7
Caoutchouc	16,9	-27,0	90,3	32,0	-30,5	-16,7	-21,8	62,4
Bois tropicaux	39,3	-20,6	1,8	13,8	-7,4	2,6	3,5	27,4
Minéraux, minerais et métaux	6,2	-30,3	41,3	14,7	-14,1	-5,1	-6,8	38,9
Aluminium	-2,5	-35,3	30,5	10,4	-15,8	-8,6	-5,0	-11,3
Phosphate	387,2	-64,8	1,1	50,3	0,5	-20,3	-27,6	59,9
Minerai de fer	26,8	-48,7	82,4	15,0	-23,4	5,3	-17,6	10,1
Étain	27,3	-26,7	50,4	28,0	-19,2	5,7	2,7	110,4
Cuivre	-2,3	-26,3	47,0	17,1	-9,9	-7,8	-5,6	54,4
Nickel	-43,3	-30,6	48,9	5,0	-23,4	-14,3	10,2	-18,9
Plomb	-19,0	-17,7	25,0	11,8	-14,2	3,9	-1,9	51,3
Zinc	-42,2	-11,7	30,5	1,5	-11,2	-1,9	7,4	0,6
Or	25,1	11,6	26,1	27,8	6,4	-15,4	-8,5	163,7
Pétrole brut^d	36,4	-36,3	28,0	31,4	1,0	-0,9	0,9	78,1
Pour mémoire:								
Articles manufacturés^e	4,9	-5,6	1,9	10,3	-2,2	1,7

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après CNUCED, *Commodity Price Statistics Online*; et Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies, *Bulletin mensuel de statistiques*, diverses livraisons.

Note: En dollars courants, sauf indication contraire.

a Variation en pourcentage entre la moyenne pour la période janvier-mai 2014 et la moyenne pour 2013.

b Variation en pourcentage entre la moyenne de 2003-2008 et la moyenne de 2012-2014.

c À l'exception du pétrole brut. DTS = droits de tirage spéciaux.

d Moyenne simple du Brent, du Dubai et du West Texas Intermediate.

e Valeur unitaire des exportations d'articles manufacturés des pays développés.

le Nigéria et le Soudan du Sud (AIECE, 2014). Les membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) continuent de jouer un rôle important sur les marchés mondiaux, comme le montrent les perceptions de l'impact des tensions dans la région de l'Asie occidentale. Toutefois, l'augmentation des approvisionnements venant de pays non membres de l'OPEP a contribué à atténuer l'effet de ces tensions. Il y a quelques années seulement, des événements de cette nature auraient très probablement entraîné une flambée des cours du pétrole, alors qu'aujourd'hui, même si on observe une certaine instabilité, les mouvements de prix ont été contenus. Après la hausse du prix du baril due à l'intensification du conflit en Iraq, les cours sont retombés après l'annonce par la Libye qu'elle serait prochainement de retour sur les marchés. Toutefois, l'approvisionnement demeure incertain et dépend beaucoup de l'évolution de la situation géopolitique dans certains grands pays producteurs. La hausse de la demande de pétrole continue d'être alimentée par des pays non membres de l'OCDE, où elle est demeurée soutenue en 2013 (+3,1 %; et +3,8 % en Chine). Toutefois, la demande de pétrole n'a pas progressé dans les pays de l'OCDE (BP, 2014).

Les cours des produits de base agricoles sont restés très instables (Mayer, 2014). Leur évolution a été fortement déterminée par les conditions météorologiques qui ont augmenté ou, au contraire, réduit la production, selon le produit. En ce qui concerne les produits alimentaires, l'évolution des prix a sensiblement varié selon le groupe. Dans le cas des céréales, les récoltes exceptionnelles dues aux conditions météorologiques favorables ont entraîné une baisse des prix et la constitution de stocks confortables. La situation sur le marché du riz est fortement tributaire de l'évolution des réserves du Gouvernement thaïlandais. Dans l'ensemble, l'abondance de l'offre et la baisse des prix des céréales en 2013 ont contribué à améliorer la sécurité alimentaire mondiale; le Département de l'agriculture des États-Unis (USDA, 2014a) prévoit qu'en 2014, le nombre de personnes touchées par l'insécurité alimentaire diminuera de 9 %, à 490 millions, dans les 76 pays à revenu faible et intermédiaire qui font partie de l'étude. La plus forte baisse devrait intervenir en Afrique subsaharienne, où le nombre de personnes exposées à l'insécurité alimentaire devrait chuter de près de 13 %. Cela étant, au début de 2014, les marchés de céréales ont été perturbés par des inquiétudes d'ordre météorologique, ainsi que par les tensions géopolitiques

dans la région de la mer Noire. Ces événements ont provoqué un rebond provisoire des prix du blé et du maïs, en raison des incertitudes croissantes quant à l'impact du conflit sur la production de céréales dans cette grande région productrice et exportatrice. La sécheresse en Amérique du Sud a aussi entraîné une hausse des cours du soja à la fin de 2013 et au début de 2014, dans un contexte de croissance soutenue de la consommation de soja en Chine.

Par contre, plus récemment la hausse des prix des produits du groupe «boissons tropicales» (graphique 1.1) tient principalement aux mauvaises conditions météorologiques qui ont nui aux récoltes; les prix du café, par exemple, ont bondi à cause de la sécheresse au Brésil⁵. De même, la production de cacao a pâti des conditions de culture dans les grands pays producteurs d'Afrique de l'Ouest. En ce qui concerne le sucre, le déficit de récolte dû aux conditions météorologiques au Brésil et la demande accrue ont contribué à la récente envolée des prix, après un fort déclin en 2012-2013. Pour ce qui est des matières premières agricoles, le cours du coton s'est maintenu principalement à cause de la politique de stockage appliquée par la Chine qui détient environ 60 % des stocks mondiaux de coton (ICAC, 2014). Les prix du caoutchouc naturel sont tombés en raison de l'abondance de l'offre.

L'indice des cours du groupe «minéraux, minerais et métaux» est celui dont la baisse a été la plus marquée en 2011-2013 (graphique 1.1). Cette détérioration s'explique principalement par la faible croissance de la demande dans le contexte d'une augmentation de l'offre consécutive aux investissements réalisés pendant une période de hausse rapide des prix⁶. La plupart des marchés de métaux se sont donc trouvés en situation excédentaire. En particulier, l'importance de l'offre sur le marché du cuivre a continué d'exercer une pression à la baisse sur le cours. Cela étant, il y a eu des retournements de prix de certains métaux en 2014. En ce qui concerne le nickel, un embargo sur les exportations de minerais en Indonésie, un des principaux pays producteurs et exportateurs, a réduit les approvisionnements mondiaux, entraînant une forte hausse du cours à laquelle les inquiétudes concernant les approvisionnements de nickel en provenance de la Fédération de Russie ne sont pas non plus étrangères. Le prix de l'aluminium aussi s'est envolé durant le premier semestre de 2014, en raison principalement d'une baisse de l'offre due à l'arrêt de la production par les

fonderies à cause de la faiblesse des prix en 2012-2013. Un regain d'intérêt de la part des investisseurs a renforcé ces pressions à la hausse sur les cours (voir ci-dessous)⁷. En ce qui concerne le groupe des métaux précieux, le prix de l'or s'est légèrement redressé au début de 2014, son statut de valeur refuge face aux tensions géopolitiques ayant fait augmenter la demande; la demande physique est néanmoins demeurée faible. Les prix des métaux du groupe platine ont aussi augmenté en raison des grèves dans le secteur minier en Afrique du Sud, qui est le principal pays producteur avec la Fédération de Russie.

Comme les années précédentes, en 2013 et durant le premier semestre de 2014, la forte financiarisation des marchés de produits de base a continué d'influer sur l'évolution des prix à court terme. L'utilisation de ces produits comme actifs d'investissement peut prendre différentes formes. Or, pour certaines d'entre elles, il n'existe pas de données facilement accessibles permettant d'en apprécier l'ampleur. Il n'est pas possible de rendre compte correctement de l'évolution des investissements financiers dans le secteur des produits de base en s'appuyant sur une seule variable. Cela dit, les données de Barclays⁸ sur les actifs en produits de base sous mandat de gestion, par exemple, font apparaître une forte chute en 2013. Il est possible que la baisse des positions prises par des opérateurs financiers sur les bourses de produits ait contribué à l'affaiblissement des cours. Il n'en demeure pas moins que ces actifs sont restés très élevés. Après une forte chute au deuxième semestre de 2008 consécutive au début de la crise financière mondiale, les actifs sous gestion s'étaient fortement redressés, pour atteindre un pic de 448 milliards de dollars en avril 2011 (par rapport au creux de 156 milliards de dollars enregistré en novembre 2008). Ils se sont montés à 321 milliards de dollars en moyenne entre janvier et mai 2014, soit un montant sensiblement supérieur au montant moyen de 236 milliards de dollars affiché pour la même période de 2008. Cette dernière période de forte hausse des prix a suscité de plus en plus de questions concernant le rôle joué par les investisseurs financiers sur ces marchés. Au premier semestre de 2014, le niveau des actifs sous gestion s'est un peu stabilisé, ce qui reflète peut-être le regain d'intérêt des investisseurs pour ces produits en tant qu'actifs d'investissement. Cet intérêt a été alimenté par une volatilité accrue des cours, l'amélioration des rendements sur les produits de base et une moindre corrélation avec

d'autres actifs financiers, ouvrant des opportunités de diversification des portefeuilles. Le 20 juin 2014, Deutsche Bank (2014b) notait que les produits de base avaient été la classe d'actifs la plus performante au monde depuis la fin de 2013⁹.

Au premier semestre de 2014, il y a quelques épisodes où les investisseurs pourraient avoir contribué à amplifier les mouvements de prix des produits de base au-delà de ce que les fondamentaux de l'offre et de la demande auraient justifié. Cela expliquerait en partie les hausses de cours des céréales du début d'année, qui ont fait suite aux tensions géopolitiques dans la région de la mer Noire. Les positions sur le blé et le maïs à la bourse de Chicago ont fortement progressé dans les quatre premiers mois de 2014 (Mayer, 2014). Toutefois, la production céréalière n'ayant pas été affectée par ces tensions, comme les opérateurs l'avaient redouté, les investisseurs financiers ont dénoué leurs positions. Un autre exemple est la baisse rapide du cours du cuivre, consécutive à la liquidation des positions au début de mars 2014 (AIECE, 2014). Ce mouvement était motivé par la crainte d'une réduction des stocks en Chine, elle-même alimentée par les perspectives d'un durcissement des conditions du crédit, qui pourrait limiter l'utilisation du cuivre comme collatéral pour les opérations financières. De la même manière, à la mi-juillet 2014, d'importants spéculateurs ont liquidé leurs positions longues en options et en contacts à terme sur le marché à terme du pétrole brut, entraînant la deuxième baisse la plus importante depuis que la Commodity Futures Trading Commission des États-Unis a commencé de relever ces données en 2009. Ces changements de position ont sans aucun doute contribué à la fluctuation du cours du pétrole en juin et en juillet 2014, dans le contexte des incertitudes liées à la production résultant des tensions géopolitiques en Ukraine et en Asie occidentale¹⁰.

Face à une baisse des rendements sur les produits de base en 2013¹¹, auxquels s'ajoutent l'effritement des cours et le durcissement de la réglementation financière, notamment des exigences en matière de fonds propres, un certain nombre de grandes banques engagées sur les marchés à terme de produits soit se sont retirées de l'activité soit l'ont sensiblement réduite. Il ne faudrait toutefois pas en conclure trop rapidement que la financiarisation des marchés à terme de produits n'exerce plus d'influence ou qu'elle n'est plus un motif de préoccupation en

ce qui concerne l'évolution des prix. Tout d'abord, d'autres grandes banques ont renforcé leurs activités dans ce domaine¹². De plus, ce n'est pas parce que les banques se retirent que les opérations à terme sur les marchés de produits s'arrêtent: les banques vendent leur département de matières premières à d'autres acteurs. Il semblerait en effet que des négociants en matières premières renforcent actuellement leur participation aux marchés à terme. C'est ainsi que la société Mercuria a récemment fait l'acquisition de la division «matières premières» de JP Morgan Chase¹³. Comme ces sociétés de négoce opèrent dans un environnement relativement moins transparent et moins réglementé que les établissements bancaires, des difficultés supplémentaires peuvent surgir lors de l'examen d'une possible réglementation des marchés à terme de produits financiarisés. On note en outre dans les médias que certaines banques chinoises se tournent aussi vers ce type d'activité¹⁴. Selon Futures Industry (2014), les marchés à terme chinois ont explosé en 2013, le nombre de contrats traités en bourse ayant grimpé de 38,9 % depuis 2012. De plus, ce segment d'affaires n'attire pas seulement les agents financiers autres que les banques mais aussi d'autres acteurs tels que les grandes sociétés productrices. Rosneft, par exemple, la société pétrolière d'État de la Fédération de Russie, a acquis la division de négoce de pétrole de Morgan Stanley en décembre 2013.

L'environnement dans lequel se déroulent les opérations à terme sur les produits de base devenant de plus en plus complexe, la réglementation de ces marchés financiarisés semble plus pertinente que jamais. La réglementation devrait s'appuyer sur un examen de l'activité considérée dans toutes ses dimensions, c'est-à-dire un examen qui devrait porter non seulement sur les acteurs mais aussi sur le type des activités financières réalisées. De plus, pour

empêcher la délocalisation des opérations à terme sur les produits de base vers des juridictions où les règles pourraient être plus souples, voire inexistantes, le travail de réglementation devrait être mondial en ce qui concerne sa portée comme son champ d'application.

Les perspectives d'évolution à court terme des prix des produits de base demeurent très incertaines si l'on considère le caractère imprévisible de la reprise économique mondiale et les tensions géopolitiques dans les différentes régions productrices. Les conditions de l'offre, y compris les nouvelles sources d'approvisionnement, continueront peut-être de pousser les prix à la baisse. En particulier, les récoltes de maïs et de soja devraient être bonnes, cette année encore les semis s'étant bien déroulés et les rendements ayant augmenté aux États-Unis¹⁵. Toutefois, l'approvisionnement de produits de base agricoles risque de pâtir des perturbations météorologiques liées au phénomène «El Niño» au second semestre de 2014¹⁶. Du côté de la demande, l'évolution des marchés émergents – notamment de la Chine – où la demande de produits de base est plus dynamique sera très déterminante.

Dans une perspective à plus long terme, la conclusion de l'analyse, contenue dans le *Rapport sur le commerce et le développement 2013*, à savoir que les prix des produits devraient rester historiquement élevés, si l'on exclut quelques ajustements à court terme, reste valable. Elle est étayée par de récentes études de la Banque mondiale et du FMI. Selon Canuto (2014: 1), «il est peut-être trop tôt pour affirmer que le supercycle des produits de base est un phénomène du passé»; quant au FMI (2014b: 36), il estime «peu probable que la consommation chinoise de produits de base ait atteint son point culminant aux niveaux actuels de revenu par habitant». ■

Notes

- 1 Après avoir fait défaut sur une partie de sa dette extérieure en décembre 2001, l'Argentine en restructure 92,4 % à travers deux opérations d'échanges obligataires (2005 et 2010). Depuis, elle assure régulièrement le service des nouveaux titres de dette, dont l'émission relève pour partie de la juridiction de l'État de New York. Une poignée d'investisseurs institutionnels – «fonds vautours» – acquièrent une partie des titres émis, avec une forte décote, puis ouvrent une procédure judiciaire devant le Tribunal de district pour le district sud de New York afin d'obtenir qu'ils leur soient remboursés à leur valeur nominale. Se fondant sur une interprétation inédite de la clause *pari passu* (clause de traitement égal) qui figure dans les contrats de dette souveraine, un juge fédéral non seulement décide que l'Argentine est redevable de l'intégralité du montant réclamé par les fonds vautours, mais interdit également au pays d'effectuer le moindre versement au titre des 92,4 % de dette restructurée si ces fonds ne sont pas payés simultanément ou avant. La décision est confirmée par la Cour d'appel de New York; enfin, la Cour suprême rejette la demande de réexamen de l'affaire dont elle est saisie par l'Argentine. Le 30 juin 2014, l'Argentine verse les 539 millions de dollars qu'elle doit à ses créanciers, selon les modalités habituelles, sur un compte de la Bank of New York Mellon qui, sur ordre du juge de la Cour du district de New York, ne transfère pas l'argent à ses destinataires, c'est-à-dire aux détenteurs de titres de la dette restructurée. Le juge refuse également de surseoir à l'exécution du jugement, sursis qui aurait permis aux créanciers de l'Argentine de recevoir leur dû pendant que celle-ci négociait les modalités de paiement des 1 350 millions de dollars réclamés par les fonds vautours. L'Argentine doit retarder la conclusion de tout accord susceptible d'offrir à ces fonds des conditions plus avantageuses que celles faites aux autres créanciers car l'accord de restructuration comporte une clause dite «RUFO» («droits sur les offres futures») selon laquelle, dès lors que l'Argentine offre de meilleures conditions futures à un créancier quel qu'il soit, elle doit en faire bénéficier également tous les créanciers ayant accepté la restructuration de leurs titres de dette en 2005 et 2010. Cette clause RUFO doit expirer le 31 décembre 2014, mais le Tribunal de New York a jusqu'à présent refusé de surseoir à l'exécution de sa décision, qui risque d'annuler les restructurations de 2005 et 2010 et de contraindre l'Argentine à déboursier plus de 120 milliards de dollars. Voir la rubrique «Toutes les actualités», site de la CNUCED, l'article intitulé «Argentina's 'vulture fund' crisis threatens profound consequences for international financial system» (24 juin 2014). Peut être consulté à l'adresse: [http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=783&Sitemap_x0020_Taxonomy=UNCTAD Home](http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=783&Sitemap_x0020_Taxonomy=UNCTAD+Home).
- 2 L'une des explications au manque d'élasticité des exportations japonaises par rapport au taux de change est que la part des biens de consommation durables (dont la demande est élastique au prix) dans les exportations du pays a diminué de moitié depuis la fin des années 1980, à environ 15 % aujourd'hui, alors que les biens d'équipement et les matières premières industrielles représentent à présent quelque 80 % des exportations japonaises en volume. Il se pourrait que les exportations japonaises augmentent seulement lorsque l'investissement mondial reprendra.
- 3 Voir IMF, 2014b, graphique 1.2.2.
- 4 Les effets potentiels des tensions géopolitiques causées par la situation en Ukraine sur les marchés de produits de bases sont analysés de manière plus approfondie dans IMF, 2014a; AIECE, 2014; et Deutsche Bank, 2014a.
- 5 Les cultures de café en Amérique centrale ont aussi subi des préjudices à cause des maladies (IMF, 2014a).
- 6 Selon des données de SNL Metals & Mining (2014), les budgets consacrés à la prospection minière dans le monde s'élevaient à un montant total de 13 750 milliards de dollars en 2008, soit une hausse de 677 % depuis le point bas du cycle en 2002. Si ces budgets ont sensiblement fondu après la crise financière mondiale de 2008, ils se sont rapidement ressaisis pour atteindre le montant record de

- 20 530 milliards de dollars en 2012, avant de reculer de 30 %, en 2013, donnant à penser que l'offre de métaux pourrait être plus restreinte dans les années à venir.
- 7 Voir aussi *Financial Times*, «Copper confounds bears with strong gains», 3 juillet 2014.
 - 8 Données fournies par Barclays (communication personnelle).
 - 9 Voir aussi *Financial Times*, «Base metals return to investors' radar», 9 juillet 2014; Reuters, «Commodity investor inflows rebound as sector outperforms shares», 17 avril 2014; *Financial Times*, «Sun finally shines on commodities», 30 juin 2014; Reuters, «Rallies in energy, metals boost commodity funds in Q2-Lipper», 11 juillet 2014; et Reuters, «Investors swap grains for metals as flows trickle to commodities», 21 juillet 2014.
 - 10 Voir Reuters, «Big funds slash oil bets by nearly \$6 bln in biggest exodus-CFTC», 21 juillet 2014; *Futures Magazine*, «Crude specs cut off guard», 21 juillet 2014; et *Financial Times*, «Speculators cut bets on higher oil prices», 21 juillet 2014.
 - 11 Selon des données du fournisseur d'informations commerciales Coalition, citées dans les médias, les revenus que les 10 plus grandes banques tirent des produits de base ont baissé de 18 % en 2013, à 4,5 milliards de dollars, par rapport au montant record de plus de 14 milliards de dollars encaissés en 2008 alors que les prix de ces produits étaient au plus haut. Voir Reuters, «Major banks' commodities revenue slid 18 per cent in 2013», 18 février 2014; et Reuters, «Major banks' Q1 commodities revenue up 1st time since 2011», 19 mai 2014.
 - 12 Voir Reuters, «Amid frigid Winter, Goldman, Morgan Stanley see commodity gains», 17 avril 2014; Bloomberg, «Goldman Sachs stands firm as banks exit commodity trading», 23 avril, 2014; et *Financial Times*, «Goldman seeks commodities edge as rivals retreat», 15 juillet 2014.
 - 13 Voir Financial Conduct Authority (2014); et *Financial Times*, «Banks' retreat empowers commodity trading houses», 31 mars 2014.
 - 14 Voir *Business Insider*, «Chinese banks are jumping into a business that Western banks are dropping left and right», 21 janvier 2014.
 - 15 Projections sur les approvisionnements agricoles, voir USDA (2014b). La FAO (2014) étudie aussi les perspectives à court terme de la situation alimentaire mondiale.
 - 16 Le National Oceanic and Atmospheric Administration des États-Unis estime à 70 % les probabilités d'un déclenchement du phénomène (World Bank, 2014).

Références

- AIECE (2014). *World Trade and Commodity Prices in 2014-2015*. Associations d'instituts européens de conjoncture économique. Louvain-la-Neuve. Working Group on Commodity Prices and Foreign Trade.
- BP (2014). *Statistical Review of World Energy 2014*. London.
- Canuto O (2014). The commodity super cycle: Is this time different? World Bank Economic Premise 150, Washington, DC.
- Clarkson Research Services (2014). Dry Bulk Trade Outlook. London, Clarkson Research Services Limited, June.
- Cochilco (2014). *Anuario de Estadísticas del Cobre 1994-2013*. Comisión Chilena del Cobre. Santiago, Chile.
- Deutsche Bank (2014a). Ukraine & Global Commodities. Special Report. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 3 March.
- Deutsche Bank (2014b). *Commodities Weekly*. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 20 June.
- ECLAC (2014). Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013. Santiago, Chile, April.
- FAO (2014). Crop Prospects and Food Situation. Rome, July.
- Financial Conduct Authority (2014). *Commodity Markets Update*, London, February.
- Futures Industry (2014). *FIA Annual Volume Survey*. Futures Industry Association. Washington, DC, June.

- ICAC (2014). World prices high despite excess production. International Cotton Advisory Committee, Press Release, 13 February; available at: <https://www.icac.org/Press-Release/2014/PR-3>.
- IMF (2014a). *Quarterly Review of Commodity Markets*, 2014 Q2. Washington, DC.
- IMF (2014b). Special Feature: Commodity prices and forecasts. In: *World Economic Outlook 2014*. Washington, DC, April.
- Mayer J (2014). Food security and food price volatility. In: Kathuria R and Nagpal NK, eds. *Global Economic Cooperation - Views from G20 Countries*. New Delhi, Springer (India), forthcoming.
- OECD (2014). *Economic Outlook* No 95, May.
- SNL Metals & Mining (2014). World Exploration Trends 2014. A Special Report from SNL Metals & Mining, for the PDAC International Convention, available at: http://go.snl.com/rs/snlfinanciallc/images/WETReport_0114.pdf.
- UNCTAD (2014). *Review of Maritime Transport 2014*. United Nations publication, Geneva, forthcoming.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- USDA (2014a). International food security assessment, 2014-2024. Washington, DC, United States Department of Agriculture, June.
- USDA (2014b). World agricultural supply and demand estimates. Washington, DC, 11 July.
- World Bank (2014). Commodity Markets Outlook. Global Economic Prospects. July, available at: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEPcommodities/commodity_markets_outlook_2014_july.pdf.
- World Tourism Organization (2014). *UNWTO World Tourism Barometer*, vol.12. Madrid, April.

Chapitre II

POUR UNE REPRISE ÉCONOMIQUE SOUTENUE: ANALYSE DE DIFFÉRENTES OPTIONS POSSIBLES

Le présent chapitre passe en revue quelques-unes des grandes orientations de politique macroéconomique suivies dans les pays développés et dans les pays en développement, ainsi que différentes options possibles. Il apparaît que non seulement le redressement de la croissance mondiale depuis la crise financière est plutôt faible, mais aussi que les moteurs de cette croissance sont inadéquats. En effet, dans plusieurs grands pays, les politiques visant à dynamiser la reprise sont analogues à celles qui ont conduit à la dernière crise mondiale, ce qui amène à s'interroger sur la durabilité de la modeste croissance du PIB obtenue jusque-là. Un exercice de modélisation empirique visant à mettre en lumière les conséquences possibles des politiques actuellement suivies et proposant d'autres voies possibles aide à comprendre l'importance des questions de cohérence (ou de manque de cohérence) entre les diverses politiques appliquées au niveau national, ainsi que les liens entre les résultats de ces politiques dans différents pays et régions.

La section A propose une analyse des politiques adoptées par les pays développés et les pays en développement, politiques englobant une diversité de mesures de compression des salaires et de réduction des dépenses publiques, ainsi que de fortes mesures de création de liquidités qui entraînent des appréciations d'actifs et des bulles d'endettement, en particulier dans les pays développés. Si de telles politiques peuvent contribuer à une croissance plus rapide dans quelques pays à court terme, l'expansion qu'elles sous-tendent porte en elle les germes d'une crise future. Dans la mesure où les revenus du travail n'augmentent pas et où les services publics et la protection sociale diminuent, il ne peut y avoir de

croissance solide de la demande réelle pour absorber pleinement les liquidités additionnelles résultant de politiques monétaires expansionnistes. À ce jour, la plus grande partie des liquidités ainsi créées a servi à alimenter la spéculation ou a été investie à l'étranger. L'élaboration des politiques dans les pays en développement est rendue d'autant plus difficile par ces tendances, qui ont entraîné une distorsion des prix ou influencé l'affectation des ressources au détriment de la réalisation d'objectifs fondamentaux de développement. D'une manière générale, les risques de ralentissement brutal augmentent, et si celui-ci se produit, il pourrait avoir de graves répercussions sur la demande mondiale et la stabilité financière.

La section B propose une évaluation de cet ensemble de politiques au moyen de l'outil de modélisation des politiques mondiales de l'ONU, ainsi que des implications macroéconomiques à moyen terme. On y mesure l'impact des politiques actuelles sur la croissance, la demande, la stabilité financière des secteurs public et privé, et les soldes extérieurs. Ce cadre de modélisation est ensuite mis à profit pour évaluer les incidences d'un autre ensemble de politiques possibles s'inspirant de quelques-unes des conditions plus favorables qui prévalaient il y a quelque temps encore. Cette simulation montre que des politiques coordonnées des revenus qui rétabliraient les modes de répartition en vigueur au milieu des années 1990, associées à des politiques budgétaires de soutien et à des politiques de promotion de l'investissement, pourraient conduire à une croissance solide, soutenue et plus équilibrée qu'un scénario de référence supposant la poursuite des politiques actuellement appliquées.

A. Menaces pesant sur une reprise économique mondiale

Pour de nombreux observateurs, l'amélioration, même modeste, de la croissance dans quelques-unes des grandes économies en 2013 a été une heureuse surprise. Cette amélioration devrait se maintenir en 2014. Toutefois, les projections concernant certains pays en développement et pays en transition indiquent que la croissance devrait être plus faible qu'escompté, tout en restant très nettement plus vigoureuse que dans la plupart des pays développés. Globalement, il est probable que l'on observe une certaine amélioration de la croissance mondiale en 2014. À première vue, on ne peut que s'en féliciter, mais si l'on regarde les choses de plus près, on peut trouver des motifs d'inquiétude. L'analyse qui suit donne à penser que la croissance récente enregistrée dans un certain nombre de pays économiquement importants ne repose sans doute pas sur des bases saines. Ainsi, même si le rythme actuel se maintient pendant quelque temps, la vulnérabilité aux chocs financiers persiste en raison d'une répétition des mêmes erreurs qui ont conduit à la crise mondiale de 2008.

1. Politiques appliquées dans les pays développés

a) Une austérité budgétaire prématurée et synchronisée

On a assisté en 2010 à un brutal revirement de la politique budgétaire dans la plupart des pays développés, avec un abandon des mesures de relance budgétaire correspondant en fait à une contraction des dépenses publiques. Le graphique 2.1 montre l'évolution des dépenses publiques réelles de biens et services entre le deuxième trimestre de 2010 et le dernier trimestre de 2013, en pourcentage du PIB

réel au deuxième trimestre 2010 (illustrant ainsi la contribution cumulée des dépenses publiques à la croissance du PIB). Toutefois, cela n'est peut-être pas une mesure idéale, car elle suppose qu'une croissance nulle des dépenses publiques a un effet neutre. En fait, après l'abandon de mesures extraordinaires telles que des mesures de relance budgétaire, une politique véritablement neutre ramènerait à une croissance «normale» des dépenses réelles pouvant être estimée sous la forme d'une tendance à long terme¹. Le graphique 2.1 compare donc également la valeur effective des dépenses publiques réelles avec ce qui aurait été le cas si ces dépenses avaient suivi leur rythme de croissance à long terme, ce qui donne une meilleure indication du degré d'ajustement budgétaire opéré à partir du milieu de l'année 2010.

Le même graphique confirme que c'est dans les pays périphériques de la zone euro que l'austérité budgétaire a été la plus forte. La modicité du budget européen et la réticence de la Banque centrale européenne (BCE) à assumer le rôle de prêteur en dernier ressort ont pesé sur l'ampleur et le calendrier des ajustements budgétaires dans ces pays. Sous l'effet de telles carences institutionnelles, les gouvernements ont dû absorber les coûts de la crise, ce qui très souvent ne leur a laissé d'autre choix que de fortement comprimer les dépenses publiques. Au dernier trimestre de 2013, les dépenses publiques réelles de biens et services en Espagne, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Portugal et en Slovaquie étaient d'un niveau inférieur à leur niveau de 2010, avec des baisses de l'ordre de 1 à 2,5 % du PIB sur la période (deuxième trimestre 2010-quatrième trimestre 2013). Mais par rapport à la tendance à long terme des dépenses publiques, l'ajustement effectif correspond à des chiffres deux fois plus élevés. D'autres pays de la zone euro ont également modifié leur politique budgétaire. Même si les dépenses publiques en valeur

réelle sont restées proches des niveaux de 2010, par rapport à la tendance à long terme, presque tous ces autres pays ont effectivement adopté une politique budgétaire restrictive entre le deuxième trimestre de 2010 et la fin de 2013.

Plusieurs pays développés en dehors de la zone euro ont fait de même, craignant qu'un déficit budgétaire, quelle qu'en soit la cause, puisse être considéré comme le signe d'un «manque de discipline» économique et entraîne un abaissement de leur notation, ce qui aurait pu provoquer une fuite précipitée des investisseurs. Un examen de la situation au Royaume-Uni et aux États-Unis peut donner quelques indications utiles. Au Royaume-Uni, la relance budgétaire adoptée pour éviter une plus forte récession après la crise financière a été stoppée prématurément, provoquant une seconde récession. Un redressement des exportations a initialement permis de surmonter les effets de la récession, mais il n'a été que de courte durée. Un assouplissement modéré de la politique budgétaire a par la suite été adopté en raison de la faiblesse de la croissance. L'effet cumulé des dépenses publiques entre le deuxième trimestre 2010 et le quatrième trimestre 2013 a représenté tout juste 0,6 % du PIB et, à la fin de cette période, le PIB réel au Royaume-Uni restait en deçà de son niveau de 2007².

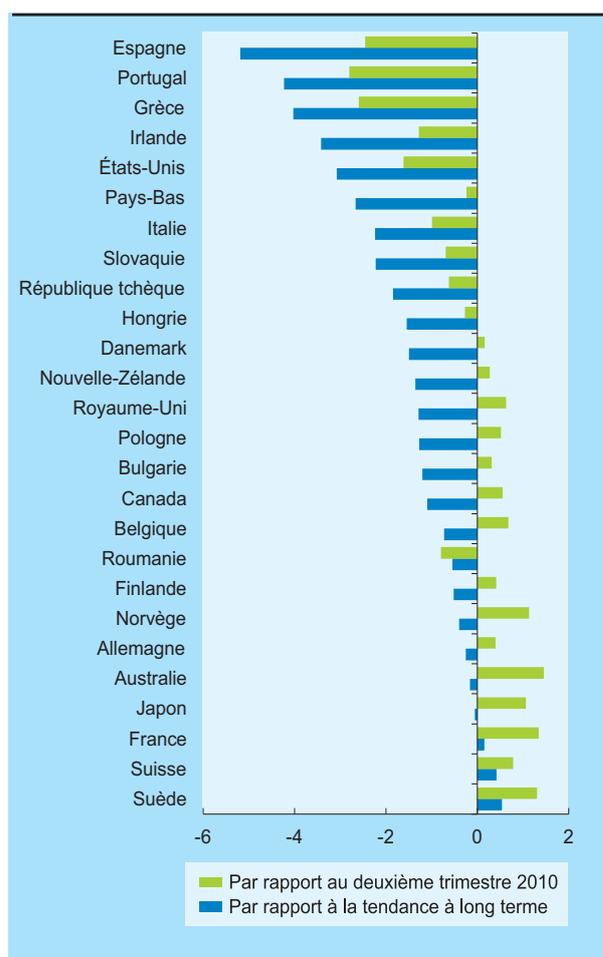
Aux États-Unis, les ajustements imposés à des administrations (États de l'Union et collectivités locales) déjà financièrement fragilisées ont commencé au quatrième trimestre de 2009³, suivis en 2010 par des réductions des dépenses fédérales à la suite des débats sur le plafond de la dette. La contribution des dépenses réelles du secteur public dans son ensemble à la croissance du PIB a été constamment négative à partir du troisième trimestre 2010, représentant une contribution négative cumulée de 1,6 % au quatrième trimestre de 2013. Par rapport à la tendance à long terme, on observe un déficit cumulé des dépenses publiques réelles de plus de 3 % du PIB réel entre le deuxième trimestre 2010 et le quatrième trimestre 2013.

Dans l'ensemble, les gouvernements des pays développés ont adopté des politiques budgétaires restrictives de la mi-2010 jusqu'à la fin 2013, par rapport à la tendance à long terme. Seuls le Japon et la France ont maintenu la croissance tendancielle des dépenses sur cette période. Le cas du Japon est révélateur. Ce pays a connu une longue période de

Graphique 2.1

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES RÉELLES DANS QUELQUES PAYS DÉVELOPPÉS, DEUXIÈME TRIMESTRE 2010-QUATRIÈME TRIMESTRE 2013

(En pourcentage du PIB réel au deuxième trimestre 2010)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *CountryData* de l'Economist Intelligence Unit (EIU).

Note: La tendance à long terme est une estimation obtenue en projetant sur la période commençant au deuxième trimestre 2010 la croissance moyenne des dépenses pour la période allant du premier trimestre 1997 au deuxième trimestre 2010.

déflation avant d'être touché d'abord par la crise mondiale, puis par le tremblement de terre de 2011. L'adoption par le Gouvernement japonais de fortes mesures de relance monétaire et budgétaire ces deux dernières années (qualifiées d'«Abenomics») a jusque-là été relativement fructueuse. La demande intérieure a été un moteur plus important de la

croissance du PIB japonais que les exportations nettes, avec pour conséquence un effet positif sur la demande mondiale. C'est le type d'ajustement que l'on peut attendre d'un pays à excédent pour éviter une spirale déflationniste mondiale.

Enfin, en Suède et en Suisse, les dépenses publiques ont augmenté au-delà de ce qu'indiquait la tendance après 2010, ce qui est cohérent avec une croissance légèrement plus forte dans ces deux pays que dans la plupart des pays de l'UE.

b) *Un mercantilisme effréné pour accroître les exportations*

Au lendemain d'une crise financière, il est normal que les ménages, pénalisés par une baisse de la valeur des actifs et lourdement endettés, réduisent leurs dépenses, ce qui limite d'autant l'éventail des mesures auxquelles les décideurs peuvent recourir pour essayer de relancer la demande globale. Mais si la demande du secteur public est également comprimée, les seules possibilités qui restent sont une relance des exportations nettes ou un réveil des «esprits animaux» contribuant à dynamiser l'investissement privé⁴. À moins d'un raffermissement du compte de patrimoine des ménages et de la confiance des consommateurs, une reprise de l'investissement productif à destination du marché intérieur est peu probable, en particulier lorsque les niveaux d'emploi sont bas. Dans ces conditions, un éventuel succès de cette stratégie dépendra d'une stimulation de l'investissement privé dans les secteurs exportateurs.

Au fil des ans, le *Rapport sur le commerce et le développement* et d'autres études ont fait valoir que compter sur une reprise tirée par les exportations ne pouvait être une solution pour tous en même temps. Il n'en reste pas moins que, dans les conditions actuelles d'une coordination mondiale minimale, ce type de problématique n'est pas la préoccupation première des décideurs; chaque pays, individuellement, espère bien tirer son épingle du jeu. Il en résulte que la compression des revenus salariaux est devenue un élément clef des actuelles «politiques structurelles» visant à accroître la compétitivité. L'idée est que de telles politiques encourageront l'investissement, tandis qu'une dépréciation du taux de change réel, découlant d'un niveau relativement faible des salaires, aidera à gagner des parts de marché. Le succès apparent d'une poignée de pays,

qui ont réussi à transformer une amélioration de leur compétitivité-coûts en croissance des exportations, tend à renforcer cette idée. S'y ajoute aussi la crainte que les pays qui ne font pas comme les autres restent à la traîne.

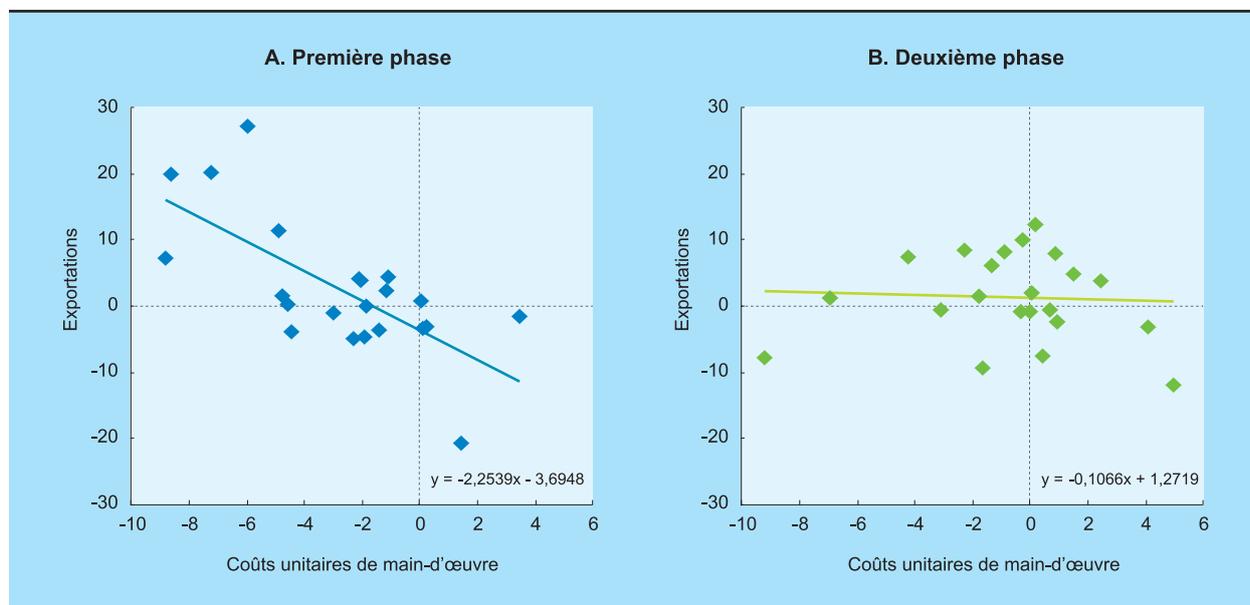
Ces considérations appellent à examiner de plus près les données empiriques, ce qui peut être fait en prenant comme échantillon les pays européens. Ce choix offre l'avantage de permettre de se concentrer sur la période récente, où des pressions concomitantes se sont exercées dans ces pays pour réduire le coût du travail afin de gagner des parts de marché à l'exportation. Autre intérêt qu'il y a à prendre l'Europe comme exemple: une proportion relativement élevée des échanges commerciaux de cette région étant constituée d'échanges entre pays européens, on peut y observer à peu près ce qui se passerait au niveau mondial. La corrélation entre compression des salaires et croissance des exportations à court terme ne peut être totalement ignorée, comme le montre le graphique 2.2A. Sur une période de deux ans commençant en 2010, lorsque les mesures de relance budgétaire ont été abandonnées au profit de politiques encourageant une concurrence effrénée pour gagner des parts de marché à l'exportation, le graphique de dispersion montre que, en dépit d'une grande diversité de résultats, les exportations semblent avoir été inversement corrélées à l'évolution des coûts unitaires réels de main-d'œuvre dans l'échantillon retenu de pays développés. Toutefois, dans la plupart des cas, cet effet s'estompe avec le temps (graphique 2.2B). Les efforts visant à obtenir une plus grande compétitivité-coûts par la flexibilité du marché du travail et la compression des salaires se heurtent à des obstacles bien connus: la concurrence se durcit, car il y a des limites à la réduction des coûts de main-d'œuvre qui peut être opérée sans gravement compromettre la stabilité sociale et la productivité. De plus, la diminution des revenus du travail influe sur les revenus des ménages ayant une forte propension à dépenser, ce qui affaiblit, globalement, la consommation et la demande d'investissement. Cela finit par être préjudiciable aux importations, et donc aux exportations de l'ensemble des pays considérés.

Cette dynamique est illustrée par le graphique 2.3. Dans des conditions normales autorisant une expansion soutenue de la demande, les coûts unitaires réels de main-d'œuvre devraient au moins être stables ou augmenter mais, à partir de 2010, l'indice (pondéré) de ces coûts s'est contracté. Trois ou

Graphique 2.2

ÉVOLUTION DES COÛTS UNITAIRES RÉELS DE MAIN-D'ŒUVRE ET DES EXPORTATIONS DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS, TROISIÈME TRIMESTRE 2010-QUATRIÈME TRIMESTRE 2013

(En pourcentage)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après Eurostat, *OECD.StatExtracts* et *UNCTADstat*.

Note: Les pays considérés sont les suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède. Dans la première phase, les données pour les coûts unitaires réels de main-d'œuvre concernent l'évolution entre le troisième trimestre 2010 et le premier trimestre 2012, tandis que les données pour les exportations concernent l'évolution observée entre le premier trimestre 2011 et le troisième trimestre 2012. Dans la deuxième phase, les données sur les coûts unitaires réels de main-d'œuvre concernent l'évolution observée entre le premier trimestre 2012 et le deuxième trimestre 2013, tandis que les données pour les exportations concernent l'évolution observée entre le troisième trimestre 2012 et le quatrième trimestre 2013.

quatre trimestres plus tard, le PIB réel dans ces pays a cessé de progresser, et il en a résulté un fort ralentissement du volume des importations. Globalement, les importations sont restées atones tout au long de 2013, avec une petite reprise au cours des deux derniers trimestres, en grande partie grâce à des appréciations d'actifs ayant alimenté la demande dans les plus grands pays (voir ci-dessous). Le point intéressant est que le ratio importations-exportations a considérablement diminué. Il en ressort que le succès apparent d'une stratégie axée sur les exportations nettes témoigne surtout, globalement, d'un ajustement des importations. Autrement dit, si elle est appliquée par un nombre important de pays, une stratégie basée sur la compression des seuls revenus salariaux fait courir le risque d'entraîner l'ensemble des pays dans une spirale déflationniste.

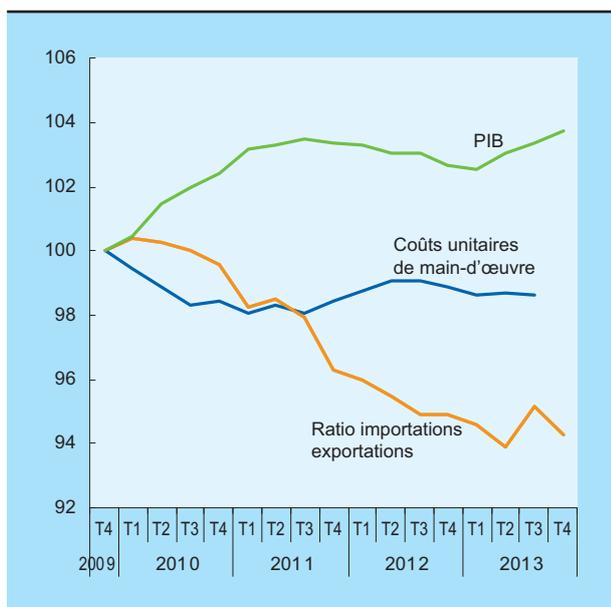
c) Diminution de la part des revenus du travail et déséquilibres mondiaux

Des analyses à plus long terme peuvent fournir des éclaircissements supplémentaires, dans la mesure où la toute récente évolution des coûts réels unitaires de main-d'œuvre et de la croissance du PIB en Europe laisse entrevoir une certaine ambiguïté quant aux liens entre ces variables (graphique 2.3). En dépit d'une pause apparente dans la compression des salaires en Europe – sans toutefois de croissance réelle des salaires – le PIB semble progresser. De même, il y a eu des épisodes dans le passé où la croissance du PIB dans les pays développés est restée relativement forte alors que la part des revenus du travail dans le PIB diminuait ou n'augmentait que très faiblement. Au moins à partir du début des années

Graphique 2.3

PIB RÉEL, COÛTS UNITAIRES RÉELS DE MAIN-D'ŒUVRE ET RATIO IMPORTATIONS/EXPORTATIONS EN EUROPE, QUATRIÈME TRIMESTRE 2009-QUATRIÈME TRIMESTRE 2013

(Indice: quatrième trimestre 2009 = 100)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après Eurostat, *OECD.StatExtracts* et *UNCTADstat*.

Note: Pays européens considérés: Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie. Les coûts unitaires de main-d'œuvre sont pondérés par les importations.

1990, on a observé une nette tendance à long terme à la diminution de la part des salaires dans un certain nombre de pays développés (voir le graphique 2.4, où la part des salaires est l'équivalent en comptabilité nationale des coûts unitaires réels de main-d'œuvre), bien que dans un tout petit nombre de pays, une certaine stabilisation soit apparue ces dernières années.

Ces données peuvent être complétées par l'enquête historique de Piketty (2014), dont l'analyse détaillée des déclarations d'impôt sur le revenu et d'autres ensembles de données dans un certain nombre de pays et sur plusieurs décennies (et, dans quelques cas, plusieurs siècles) montre l'évolution des revenus non seulement des salariés et des détenteurs de profits, mais aussi en fonction de la répartition des ménages. Les résultats révèlent une stagnation

persistante des revenus des groupes à faible revenu et à revenu intermédiaire dans un certain nombre de pays développés, avec une très forte progression des revenus du décile supérieur et des 1 % les plus riches aux États-Unis, mais aussi en Australie, au Canada, en France, au Japon, au Royaume-Uni et dans plus de 20 autres pays⁵. La hausse au niveau le plus élevé de l'échelle des revenus est tellement forte qu'on pourrait en fait raisonnablement considérer ces revenus comme des «rentes» tirées de la richesse accumulée.

On peut dégager des travaux de Piketty divers éléments utiles au diagnostic proposé dans le présent chapitre. Premièrement, les statistiques agrégées de la part des revenus du travail fondées sur la comptabilité nationale ne rendent pas pleinement compte de la détérioration réelle des revenus des salariés à faible revenu et à revenu intermédiaire. Ainsi, considérer non plus comme des revenus, mais comme des profits, la part croissante des revenus allant au décile supérieur et, en particulier, aux 1 % les plus riches, dans la plupart des pays développés, sinon dans tous, aurait pour effet d'accentuer sensiblement la tendance à la baisse de la part des revenus du travail évoquée plus haut⁶. Deuxièmement, Piketty observe un phénomène relativement constant de détérioration de la répartition sur de très longues périodes – plusieurs décennies – interrompu seulement par des guerres ou des crises graves. Il avance que la rentabilité du capital a tendance à augmenter plus vite que les revenus et les salaires, en particulier du fait que la croissance du PIB se ralentit au cours du processus de développement⁷. Plus le capital est accumulé au niveau supérieur de l'échelle des revenus, plus la structure économique tend à favoriser les rentes et les profits par rapport aux revenus salariaux, ce qui réduit l'intérêt pour les détenteurs du capital d'une croissance plus rapide du PIB. Les mesures visant à établir une compétitivité salariale en vue d'accélérer la croissance du PIB ne feraient qu'aggraver, plutôt que l'inverse, cette tendance. Troisièmement, Piketty avance une interprétation possible de la crise financière mondiale de 2008-2009 fondée sur ces prémisses. Selon lui, la tendance à long terme à un accroissement du ratio richesse/revenus, combiné à une hausse des flux internationaux de capitaux pouvant s'expliquer par la recherche d'une plus grande rentabilité grâce à une réaffectation des portefeuilles à l'échelle d'un marché mondialisé, a contribué à une plus grande vulnérabilité financière mondiale et, à terme, à la crise mondiale.

Graphique 2.4

Des travaux de recherche de plus en plus nombreux ont été consacrés aux conséquences globales pour la croissance et la stabilité de la détérioration de la répartition des revenus et de la richesse (Baker, 2009; Cripps et al., 2011; Galbraith, 2012). Il semblerait en ressortir que la tendance à la baisse de la part des salaires n'ait pas à être contrebalancée par une expansion des exportations pour engendrer une croissance plus rapide dans tous les pays; tant qu'on laisse les déséquilibres mondiaux s'accroître, une diminution de la part des salaires peut coexister avec une hausse de la demande intérieure dans un certain nombre de pays où l'expansion du crédit peut compenser la baisse des revenus des ménages. C'est bien ce qui s'est passé dans les années 1990 et 2000, qui ont été des décennies de relativement forte croissance mondiale pendant lesquelles la part des salaires n'a cessé de diminuer (graphique 2.4). C'est la combinaison de ces évolutions qui a provoqué l'apparition de vastes déséquilibres macrofinanciers et l'effondrement qui a suivi sous la forme d'une crise financière mondiale⁸.

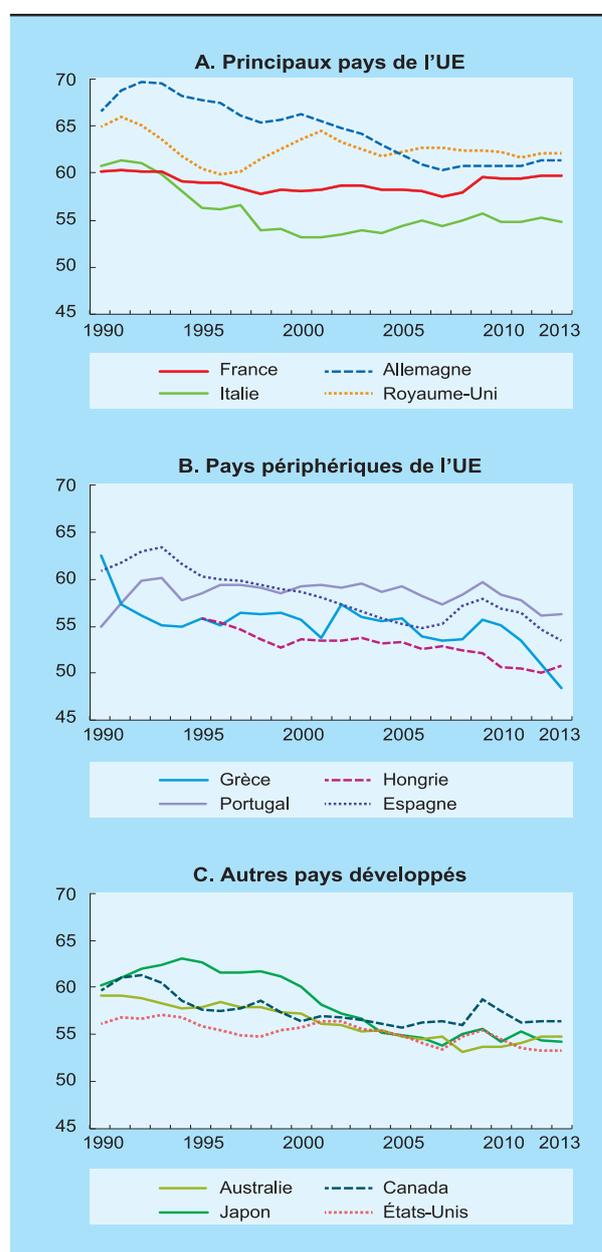
Certains auteurs insistent sur un lien causal plus direct entre la compression des salaires et la formation de bulles de crédit: dès lors que l'érosion relative des revenus du travail entraîne une insuffisance de la demande réelle, le capital est principalement affecté à des opérations financières qui engendrent des bulles des prix des actifs et une instabilité qui deviennent elles-mêmes la source d'une expansion économique réelle temporaire (Foster, 2010; Patnaik, 2010). C'est ainsi que l'on peut expliquer la financiarisation croissante des pays développés et la financiarisation «subordonnée» des pays en développement (Epstein, 2005; Lapavistas, 2013). Cela aboutit à une augmentation du risque de crises, lesquelles sont préjudiciables à l'emploi et aux activités productives et entraînent également une plus forte concentration de la richesse et des revenus. Le frein qui en résulte à la croissance du PIB n'est atténué que par des épisodes non durables d'expansion de la consommation alimentée par la dette⁹.

d) *Appréciations d'actifs et effets sur les soldes réels*

Des arguments exposés plus haut, il semble ressortir clairement que les mesures d'austérité

PART DES REVENUS DU TRAVAIL DANS LE PIB DANS QUELQUES PAYS DÉVELOPPÉS, 1990-2013

(En pourcentage)



Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *Comptes nationaux, principaux agrégats* du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU; Commission européenne, base de données AMECO; Eurostat, base de données *Annual National Accounts*; University of California at Davis et Université de Groningen, *Penn World Tables* version 8.0; Bureau of Economics Analysis des États-Unis, *National Income and Production Accounts*; et Office for National Statistics du Royaume-Uni, *United Kingdom Economic Accounts*.

budgétaire et la faible croissance des revenus du travail observées simultanément dans de nombreux pays développés risquent d'aboutir à l'un de ces deux résultats: soit un ralentissement prolongé (stagnation séculaire), soit un regain de croissance temporaire alimenté par une expansion insoutenable de la demande grâce à un accroissement d'endettement dans quelques grands pays. C'est cette dernière situation qui a caractérisé les années d'avant la crise et, dans une moindre mesure, elle s'est répétée dans un passé récent. De plus, elle a été exacerbée par la création de liquidités par les banques centrales, avec des conséquences directes pour les marchés d'actifs partout dans le monde.

Cette configuration se remarque surtout en Australie, au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Dans ces pays, les mécanismes à l'œuvre ont beaucoup d'éléments communs: l'expansion des liquidités s'est traduite par des niveaux records sur les marchés boursiers, et une hausse rapide des prix sur les marchés de l'immobilier, en particulier au Royaume-Uni et, dans une certaine mesure, au Canada. De ce fait, les ménages continuent de bénéficier d'un effet positif sous la forme d'une valorisation de leurs actifs et sont enclins à réduire leur épargne. Si l'on se réfère à de précédents cycles, leur capacité de financement (revenu total moins dépenses totales, y compris l'investissement) pourrait même devenir négative, de sorte que les dépenses additionnelles seront entièrement financées par endettement. Le processus peut se poursuivre aussi longtemps que les prix des actifs continuent d'augmenter et que des liquidités sont disponibles pour l'acquisition d'actifs.

Ces mécanismes sont illustrés de façon empirique pour les États-Unis et le Royaume-Uni dans le graphique 2.5¹⁰. La section A du graphique montre l'évolution des indices des valeurs boursières et des prix de l'immobilier aux États-Unis depuis le début des années 1990 et illustre le boom des sociétés Internet, la récession de 2001 et l'expansion ultérieure allant jusqu'à la crise financière de 2008. Depuis, grâce à une politique monétaire extrêmement accommodante, les prix des valeurs boursières ont fortement augmenté et atteint des niveaux sans précédent. Le caractère spéculatif de cette évolution est illustré dans le graphique par la superposition d'une courbe indiquant l'évolution de «l'encours de la dette sur comptes de marge» à la Bourse de New York

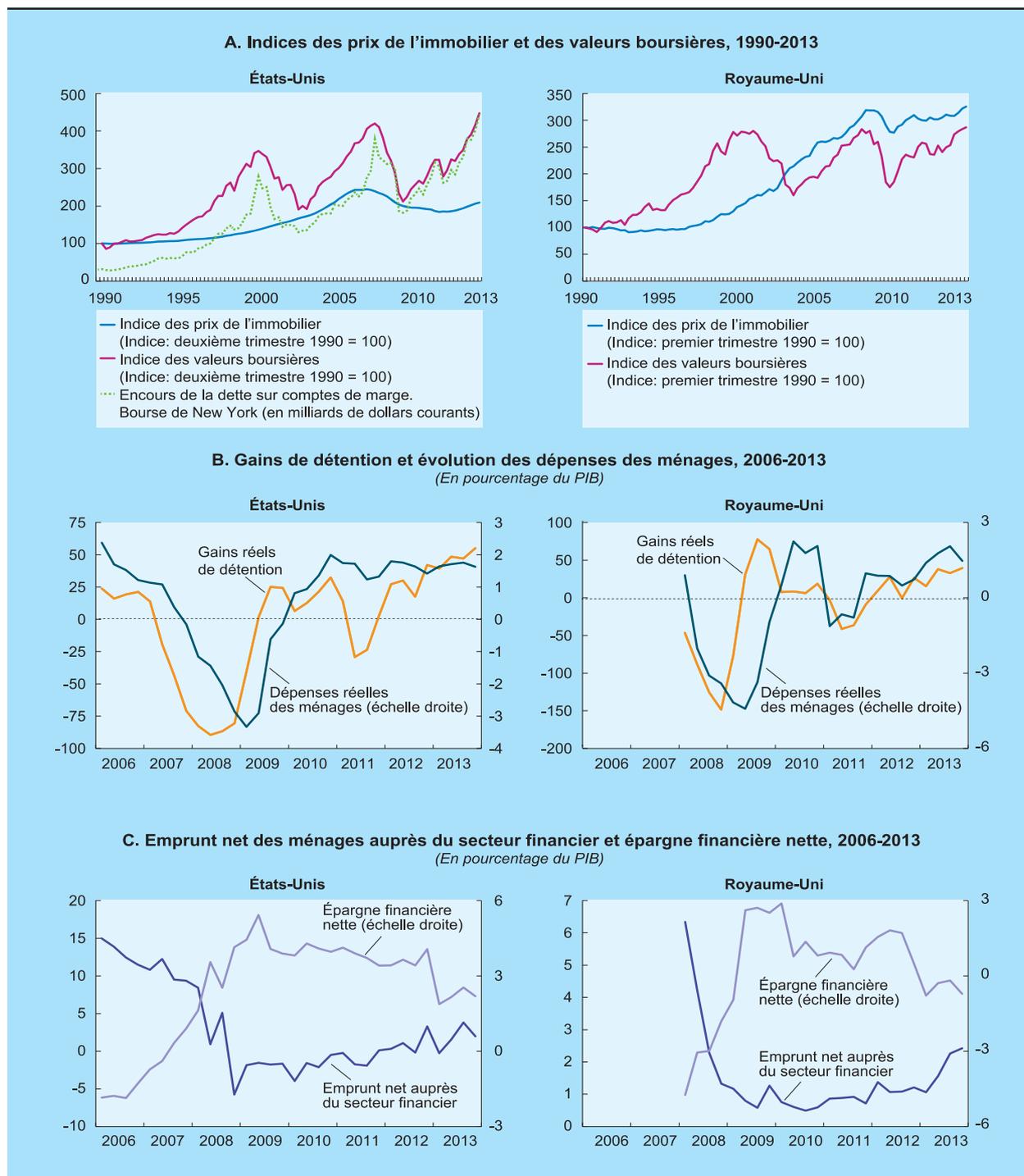
(NYSE) (l'encours de la dette sur comptes de marge étant la valeur en dollars des titres achetés avec des fonds empruntés par des investisseurs à la Bourse de New York), qui a également atteint des niveaux sans précédent. Le marché de l'immobilier aux États-Unis a commencé de se redresser, sans toutefois retrouver son dynamisme du milieu des années 2000.

Les gains réels de détention¹¹ du secteur des ménages ont considérablement fluctué au cours des quelques dernières années (graphique 2.5B). Aux États-Unis, le compte de patrimoine des ménages a enregistré une évolution positive équivalant à 25 % environ du PIB réel au cours des années d'expansion financière, puis une évolution négative équivalant à presque 100 % du PIB réel au cours de la crise. Les prix des actifs se sont redressés rapidement à la suite des mesures de relance prises en 2009-2010, mais ont à nouveau fléchi en 2011 du fait des fluctuations («risk-on, risk-off») observées sur les marchés spéculatifs, témoignant sans doute des variations du niveau de confiance dans la viabilité financière du secteur public et du secteur bancaire aux États-Unis et ailleurs. Depuis, on a observé un redressement continu des prix des actifs et, dans une certaine mesure, des prix de l'immobilier à la suite des programmes d'assouplissement quantitatif. On peut considérer que les gains nets de détention vers la fin de 2013 représentaient l'équivalent d'environ 50 % du PIB réel, soit un accroissement non négligeable du patrimoine net du secteur des ménages dans son ensemble. Bien que ces gains de détention ne correspondent pas à des revenus liquides, la hausse de la valeur du patrimoine net peut induire un accroissement proportionnel des dépenses par le biais d'effets de richesse. Avec un léger décalage de un ou deux trimestres, il existe une corrélation relativement forte entre gains de détention et dépenses réelles (graphique 2.5B). Pour sa part, la hausse des dépenses réelles des ménages a représenté une contribution à la croissance du PIB d'environ 1,6 % en 2013, soit 60 % environ de la croissance totale.

Les appréciations d'actifs alimentées par des mesures d'expansion de la liquidité permettent d'expliquer la récente reprise aux États-Unis, en dépit de la baisse des dépenses budgétaires et de la part des revenus du travail. Toutefois, les conditions de cette reprise amènent à s'interroger sur la viabilité de la croissance. Aux États-Unis, l'épargne financière nette du secteur des ménages, définie en tant que revenu total disponible moins les dépenses

Graphique 2.5

PRIX DES ACTIFS, ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES MÉNAGES, ET EMPRUNT DES MÉNAGES ET ÉPARGNE FINANCIÈRE NETTE AUX ÉTATS-UNIS ET AU ROYAUME-UNI



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *Residential property price statistics de la BRI*; Bloomberg; la base de données *Financial Accounts* de la Réserve fédérale des États-Unis; et les bases de données de l'Office of National Statistics et de la Banque d'Angleterre du Royaume-Uni.

Note: Les gains réels de détention s'entendent des gains en capital réalisés grâce à l'évolution des prix des actifs, après déduction de la hausse des prix à la consommation (moyenne mobile sur trois trimestres). L'épargne nette s'entend du revenu total disponible moins les dépenses totales (y compris de l'investissement) du secteur des ménages.

totales (y compris la consommation et les dépenses d'investissement)¹², a atteint un niveau de 5,5 % du PIB à l'été 2009, puis a fortement chuté à la suite des mesures radicales de désendettement prises après la crise (graphique 2.5C). Par la suite, elle est remontée à près de 3 % du PIB, soit un niveau proche de ce que l'on pourrait considérer comme la norme à long terme. Toutefois, au cours des deux dernières années, elle est tombée en dessous de 2 % du PIB, avec une tendance persistante à la baisse. Dans le même temps, l'emprunt net des ménages auprès du secteur financier a commencé de remonter par rapport aux niveaux anormalement négatifs observés au creux de la crise (graphique 2.5C). Fin 2013, il n'avait pas retrouvé les niveaux extrêmes atteints juste avant le déclenchement de la crise, mais la tendance restait à la hausse. En dehors de l'encours de la dette sur compte de marge à la Bourse de New York (graphique 2.5A), des données complémentaires (non présentées ici) indiquent que le crédit à la consommation a représenté la plus grande partie de l'accroissement de l'emprunt net des ménages. La dette hypothécaire ne s'est que récemment stabilisée, d'une manière globale, après des années d'ajustement du marché de l'immobilier, mais on peut s'attendre à ce que la hausse des prix de l'immobilier déclenche une nouvelle expansion de la dette.

Les appréciations d'actifs, les gains de détention et la dynamique de la dette au Royaume-Uni peuvent être évalués au moyen de la même méthodologie (graphique 2.5). Un aspect tout à fait frappant concerne l'appréciation des actifs immobiliers, qui a été plus forte qu'aux États-Unis et plus marquée que celle du marché boursier, mais la combinaison des variations de prix dans les deux secteurs a entraîné des gains et des pertes de détention exceptionnellement élevés au cours des périodes d'expansion et de crise, respectivement, de la même manière qu'aux États-Unis. À partir de 2011, les gains réels nets du secteur des ménages imputables à l'évolution des prix des actifs ont continuellement augmenté pour atteindre 40 % environ du PIB réel en 2013. Après un temps de décalage, il semble qu'il y ait eu une corrélation claire entre les gains réels de détention des ménages au Royaume-Uni et l'évolution de leurs dépenses (graphique 2.5B). En dépit d'une quasi-stagnation de la part des revenus du travail, les appréciations d'actifs semblent avoir entraîné une hausse des dépenses des ménages représentant une contribution à la croissance du PIB d'environ 1,5 % par an en 2013. De plus, dans la mesure où elle a été en partie

alimentée par les gains de détention, cette hausse est allée de pair avec une baisse de l'épargne financière nette (graphique 2.5C). À partir du premier trimestre 2013, le secteur des ménages au Royaume-Uni est devenu déficitaire net: l'emprunt auprès du secteur financier a recommencé d'augmenter, bien que dans une moindre mesure que dans les années d'avant la crise. Comme aux États-Unis, la dynamique de croissance sous-jacente au Royaume-Uni semble révéler des tendances analogues à celles observées dans la période ayant précédé la crise financière. L'expérience montre que ce ne sont pas des processus viables, mais elle enseigne aussi qu'ils peuvent se maintenir pendant assez longtemps. Une analyse préliminaire de la dynamique de croissance dans quelques autres pays, tels que l'Australie et le Canada, montre qu'ils partagent certaines de ces caractéristiques.

La croissance rapide de la demande des ménages dans ce groupe de pays développés stimule les exportations d'autres pays, en particulier des pays poursuivant une stratégie de reprise tirée par les exportations. À ce stade, les déséquilibres macroéconomiques globaux que cela implique entre pays à déficit et pays à excédent ainsi que les déséquilibres internes entre l'actif et le passif du budget des ménages dans les pays à déficit ne sont sans doute pas préoccupants. Mais ce ne sont pas des processus viables à long terme, et il ne sera pas facile d'en sortir sans concevoir une autre stratégie de croissance.

2. Politiques appliquées dans les pays en développement et dans les pays émergents dans un contexte de vulnérabilité croissante aux chocs extérieurs

a) Rôle de la demande intérieure et des politiques des revenus

De nombreux pays en développement et pays émergents ont continué de soutenir la demande intérieure après 2010, alors même que les pays développés adoptaient des mesures d'austérité budgétaire. Dans le contexte d'une économie mondiale convalescente après la crise financière, ce soutien de la demande intérieure les a aidés à conserver un rythme de croissance sensiblement plus élevé que dans les pays

développés, en dépit d'une récente décélération. Dans la mesure où ces pays en tant que groupe jouent un rôle de plus en plus important dans le commerce mondial, leur bonne tenue a aussi contribué à la demande mondiale, offrant ainsi des perspectives de croissance à leurs partenaires commerciaux.

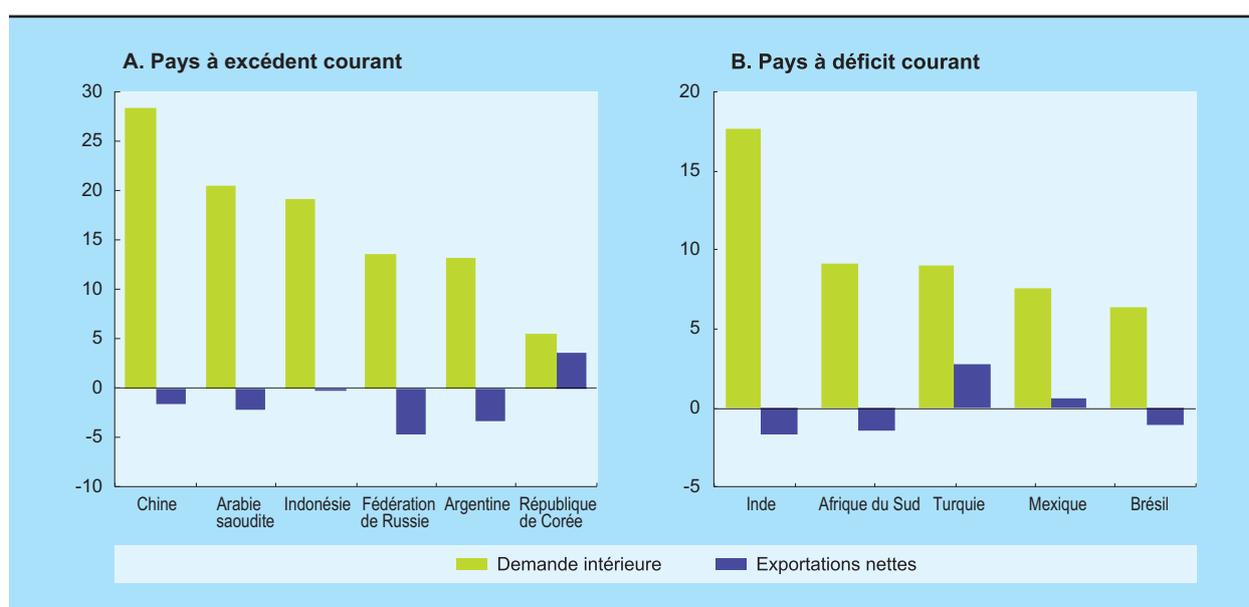
La CNUCED a souvent insisté sur la nécessité pour les pays à excédent de rééquilibrer leur balance extérieure en stimulant la demande intérieure et en accroissant leurs importations à un rythme plus rapide que leurs exportations, au lieu d'obliger les pays à déficit à prendre des mesures d'ajustement et des mesures de compression des coûts de main-d'œuvre dans l'espoir de bénéficier ainsi d'une reprise tirée par les exportations. Une demande nette d'importations dans les pays à excédent ne rendrait pas ceux-ci nécessairement plus vulnérables, en particulier si cela permet de procurer de nouvelles sources de revenus aux pays à déficit, stimulant ainsi à terme la demande mondiale.

Il est instructif à cet égard d'examiner les indicateurs macroéconomiques des pays en développement et des pays émergents membres du G-20. Le graphique 2.6A montre les contributions cumulées à la croissance du PIB réel de pays dont les comptes courants étaient excédentaires en 2010. Ces contributions ont été calculées pour une période de trois ans allant de la fin de 2010 à la fin de 2013. Dans tous ces cas, la croissance du PIB a été appréciable, et le principal moteur en a été la demande intérieure, et non les exportations nettes. À l'exception de la République de Corée, qui a continué de s'appuyer sur la demande extérieure en tant que source importante de croissance de son PIB, ce sous-groupe de pays en développement a réussi à soutenir la croissance de la demande mondiale au cours du processus de reprise après la crise. Le graphique 2.6B regroupe des pays dont les comptes courants étaient déficitaires en 2010. Dans ces pays, l'approche standard aurait été de «prendre des mesures d'ajustement» en réduisant les dépenses jusqu'à retrouver l'équilibre.

Graphique 2.6

CONTRIBUTION DE LA DEMANDE INTÉRIEURE ET DES EXPORTATIONS NETTES À LA CROISSANCE DU PIB RÉEL DANS QUELQUES PAYS, 2011-2013

(En points de pourcentage)



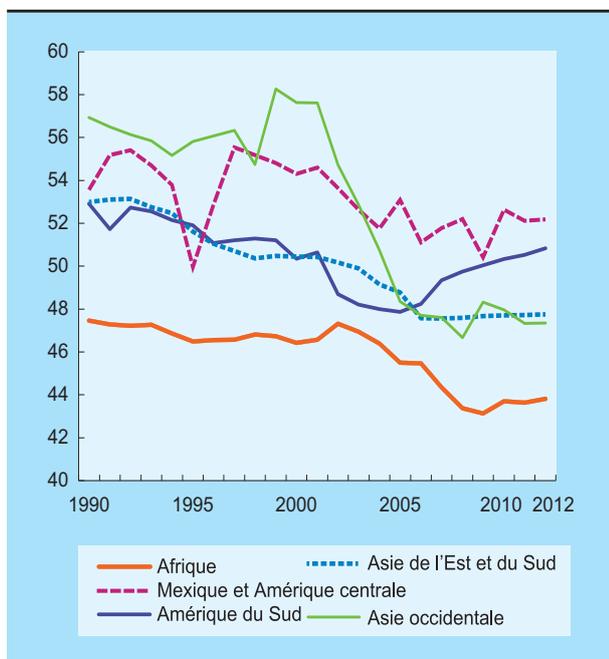
Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, base de données *Comptes nationaux, principaux agrégats et Situation et perspectives de l'économie mondiale (Update as of mid-2014)*; OECD. *StatExtracts*; et EIU, base de données *CountryData*.

Note: Les données concernent la contribution cumulée sur trois ans. La classification des deux groupes de pays en pays à excédent ou pays à déficit a été établie d'après la position de leur balance courante en 2010.

Graphique 2.7

**PART DES REVENUS DU TRAVAIL DANS
LE PIB DANS CERTAINS GROUPES DE
PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1990-2012**

(En pourcentage)



Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED, d'après Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, base de données *Comptes nationaux, principaux agrégats*; Commission européenne, base de données AMECO; et University of California at Davis et Université de Groningen, *Penn World Tables* version 8.0. *World Tables* version 8.0.

Mais, à l'exception de la Turquie et du Mexique (qui ont bénéficié d'une amélioration relative de leurs soldes commerciaux nets), leur déficit commercial s'est creusé après 2010. Dans la plupart, l'approche standard n'a pas été appliquée, et leur économie a continué d'être soutenue par la demande intérieure. Mais il existait des risques additionnels, comme on le verra plus loin.

Il est difficile, sur la base de cette seule désagrégation, de déterminer si les pays du graphique 2.6B suivaient des stratégies de croissance durables. Comme indiqué précédemment, dans certains cas les gains commerciaux nets peuvent être la conséquence d'une compétitivité obtenue par la compression des salaires, mais cela pourrait à terme être préjudiciable à la demande et à la productivité. Inversement, un déficit commercial peut être le résultat d'une stratégie axée sur les investissements visant à la transformation

structurelle et, dans la mesure où il est gérable à moyen terme, un tel déficit pourrait avoir de considérables effets positifs sur la croissance à long terme et le développement. Toutefois, si le déficit commercial est la conséquence de bulles de prix des actifs et d'un endettement excessif des consommateurs, souvent accompagnés ou encouragés par un afflux massif de capitaux étrangers, il pourrait avoir des conséquences dangereuses et rendre nécessaires, ultérieurement, de vigoureuses mesures d'ajustement.

Au cours des dernières décennies, de nombreux pays en développement et pays en transition ont adopté, dans le cadre de leur intégration dans l'économie mondiale, des politiques pour attirer les investisseurs et/ou gagner des parts de marché en réduisant la part des revenus du travail (qui était déjà parfois faible). Plus récemment toutefois, ces processus semblent avoir été freinés et, dans certains cas, inversés. L'information statistique disponible, bien qu'incomplète¹³, montre une évolution diversifiée de la part des revenus du travail (y compris les revenus mixtes)¹⁴ dans le PIB (graphique 2.7) dans différents groupes de pays en développement. La moyenne pour l'Amérique du Sud révèle un accroissement soutenu de la part des revenus du travail dans le PIB à partir du milieu des années 2000, qui illustre une amélioration des conditions du marché du travail et la mise en œuvre de politiques actives de redistribution des revenus. La moyenne pour les pays africains montre une évolution analogue, quoique plus récente et moins marquée et, partant, d'un plus faible niveau. Il n'en reste pas moins que, dans les deux régions, cela a été insuffisant pour retrouver les parts de revenus du travail enregistrées dans le passé. Dans le même temps, d'autres régions en développement ont réussi à limiter la baisse de la part des revenus du travail. Toutefois, dans certains cas, comme en Asie occidentale, après une forte diminution de cette part, la tendance n'a pas été sensiblement inversée. En dépit de progrès notables dans plusieurs pays, la part des revenus du travail doit donc être sensiblement augmentée si l'on veut qu'elle contribue à soutenir une trajectoire autonome de croissance et de développement.

b) *Difficultés liées à l'environnement financier et commercial extérieur*

Les vulnérabilités des pays en développement et des pays émergents ont été exacerbées par les

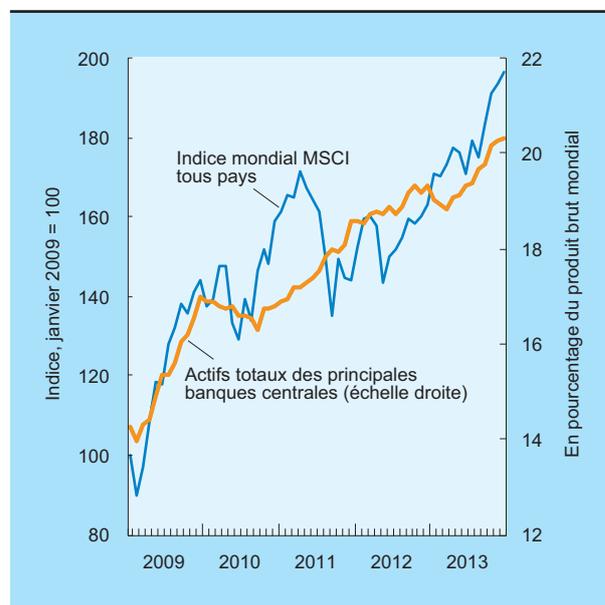
faiblesses de l'architecture financière internationale¹⁵. À la suite de la crise financière mondiale, on avait espéré pouvoir mobiliser suffisamment de volonté politique et d'énergie intellectuelle pour s'attaquer avec une plus grande détermination à ces faiblesses. Mais les efforts déployés dans ce sens, par exemple à l'initiative de la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies (United Nations, 2009), n'ont pas résisté aux pressions exercées par des intérêts financiers internationaux à la recherche de nouvelles perspectives d'investissement, en particulier sur les marchés émergents. Les raisons invoquées pour s'opposer à une réforme systématique ont été nombreuses et variées, dont l'idée que des conditions financières défavorables dans les grands pays développés ne se transmettaient pas nécessairement à des pays en développement et des pays émergents virtuellement «découplés» (par exemple, IMF, 2007; Blanchard et al., 2010; Leduc and Spiegel, 2013).

Comme indiqué dans le chapitre VI du présent *Rapport*¹⁶, les pays en développement et les pays en transition sont restés vulnérables au type de cycles d'expansion-récession des flux de capitaux qui étaient courants pendant la période de mondialisation financière. Dans les années d'avant la crise, la plupart des flux de capitaux suivaient des cycles d'investissement et de désinvestissement par effet de levier de la part d'institutions financières privées dans les pays développés. Le dernier cycle a commencé en 2010 avec la création par les banques centrales des grands pays de volumes extraordinaires de liquidité. Ces injections massives de liquidités ont alimenté une appréciation des actifs non seulement aux États-Unis et au Royaume-Uni, comme on l'a vu précédemment, mais aussi sur de nombreux autres marchés boursiers, comme en témoigne l'indice mondial MSCI (voir graphique 2.8). Entre la mi-2010 et le dernier trimestre 2013, cet indice mondial a plus que doublé, tandis que l'activité économique réelle restait atone. Mais dans quelques cas, comme le montrent les réactions des marchés boursiers à la publication de données sur l'emploi aux États-Unis et ailleurs, de bonnes nouvelles concernant l'activité économique ont entraîné une baisse du marché boursier, les spéculateurs s'inquiétant d'un possible tarissement de la création de liquidités en cas de redressement notable de l'activité économique et du marché de l'emploi.

Des liquidités d'un volume sans précédent transigent actuellement sur des marchés de capitaux

Graphique 2.8

ACTIFS TOTAUX DES PRINCIPALES BANQUES CENTRALES ET INDICE BOURSIER MONDIAL, JANVIER 2009-DÉCEMBRE 2013



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données de la Réserve fédérale des États-Unis; la base de données de la Banque centrale européenne; la base de données de la Banque du Japon; les bases de données *Statistiques financières internationales* et *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI; et Bloomberg.

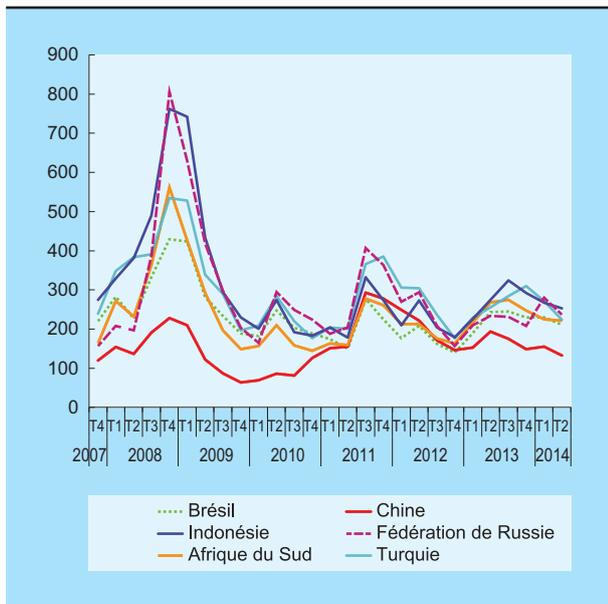
Note: Principales banques centrales: Banque d'Angleterre, Banque du Japon, Banque centrale européenne, Banque populaire de Chine et Réserve fédérale des États-Unis.

extrêmement libéralisés. En l'absence d'accroissement correspondant de la demande de crédit pour le financement d'activités productives dans la plupart des pays développés, les flux financiers alimentent des opérations de portefeuille, aussi bien dans les pays émetteurs qu'au-delà. Dans quelques cas exceptionnels, des décideurs conscients des effets potentiellement dévastateurs de marchés des capitaux totalement livrés à eux-mêmes ont essayé de mettre en place des mesures réglementaires pour protéger leur environnement macroéconomique. Dans la plupart des pays émergents et des pays en transition, toutefois, ce qui a été fait ressemble plus à une remise au goût du jour de la «doctrine Lawson», qui était extrêmement laxiste vis-à-vis des flux de capitaux privés et des déséquilibres courants¹⁷. À condition que les équilibres budgétaires soient maîtrisés, cette doctrine recommande de ne pas interférer avec les décisions

Graphique 2.9

ÉCARTS DE RENDEMENTS DES OBLIGATIONS SOUVERAINES DE QUELQUES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PAYS EN TRANSITION, QUATRIÈME TRIMESTRE 2007-DEUXIÈME TRIMESTRE 2014

(En points de base)



Source: Bloomberg; JP Morgan Emerging Markets Bond Index Global (EMBIG) – obligations souveraines libellées en dollars.

Note: Les données concernent la valeur en fin de trimestre et illustrent l'écart de rendement avec des obligations du Trésor des États-Unis comparables.

d'investissement des agents privés. L'argument est que les prêteurs et les emprunteurs sont tout à fait capables d'évaluer les avantages et les risques de leurs décisions financières. Ce n'est toutefois pas ce qui ressort de l'évolution fortement synchrone des indices EMBIG (graphique 2.9), qui montre que les investisseurs internationaux ont tendance à avoir tous et en même temps la même perception du risque pour des pays en développement pourtant très différents; cela donne à penser qu'ils ne se préoccupent guère d'analyser en détail les données de l'économie réelle et les structures financières de ces pays.

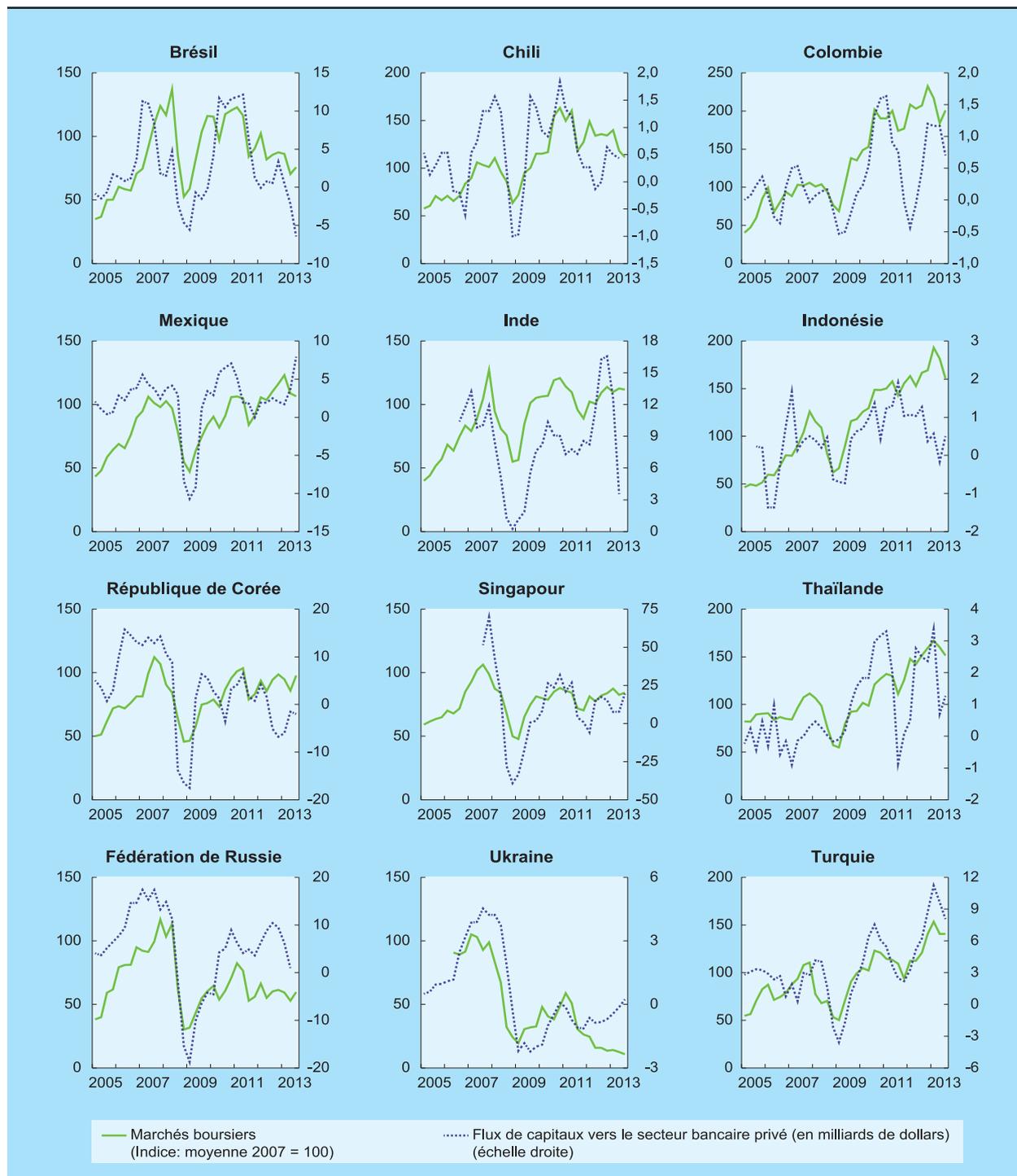
L'observation confirme que de nombreux pays en développement et pays en transition ont été soumis à de considérables fluctuations cycliques des flux de capitaux avant et après la crise (graphique 2.10), flux qui ont eux-mêmes influencé les comportements

spéculatifs, comme en témoignent les mouvements à la hausse et à la baisse des indices boursiers. Les flux pris en compte dans le graphique englobent les flux de portefeuille vers le secteur bancaire privé, y compris les IED sous la forme de capitaux privés transitant par des institutions financières locales. Ne sont pas pris en compte les crédits au secteur public des pays considérés, qui ont été relativement faibles au cours de la période retenue. Avec quelques variations selon les pays, les apports de capitaux ont atteint un niveau record avant la crise et se sont effondrés lors du déclenchement de celle-ci en 2008. Ils se sont vivement redressés après 2009, pour atteindre dans certains cas de nouveaux niveaux records¹⁸, sans doute du fait d'une augmentation considérable des liquidités internationales par rapport aux cycles précédents. Aux environs du deuxième trimestre 2013, lorsque la Réserve Fédérale a annoncé pour la première fois qu'elle ralentirait son programme de création de liquidités, et avant même que ce ralentissement ne se produise, les investisseurs ont commencé à retirer, à des degrés divers, leurs capitaux de ces pays.

Le cas spécifique de tel ou tel pays a été largement analysé ailleurs¹⁹. Des tendances générales peuvent être identifiées dans les phases ascendantes et descendantes des cycles. Bien que les flux de capitaux en eux-mêmes ne dépendent pas principalement des résultats de l'économie réelle, on sait qu'ils peuvent influencer sur les taux de change, la formation des prix, les dépenses, les comptes financiers des institutions et la marge d'action des décideurs. On sait également que des inversions brutales de ces flux peuvent se produire pour des raisons qui, là encore, tiennent principalement à une modification des conditions financières dans les pays créanciers. Mais ces sorties de capitaux ont de graves effets perturbateurs. Généralement, elles ont des répercussions immédiates sur le taux de change, rendant le service de la dette ou le remboursement en devises plus difficiles. Elles influent également sur les prix des actifs, ce qui se traduit par un affaiblissement notable des comptes de patrimoine. Très souvent, on peut aboutir à une crise systémique dans la mesure où les secteurs les plus touchés sont de grandes sociétés et des institutions financières, dont les comptes de patrimoine peuvent être supérieurs au PIB d'un pays. Par exemple, en 2013, la valeur des actifs du secteur bancaire en Afrique du Sud, en République de Corée et en Thaïlande était estimée à près de trois fois la taille du PIB de chacun de ces pays, tandis qu'au Brésil, au Chili et en Malaisie, les actifs bancaires

Graphique 2.10

**FLUX DE CAPITAUX VERS LE SECTEUR BANCAIRE PRIVÉ ET INDICES BOURSIERS
DANS QUELQUES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PAYS EN TRANSITION,
PREMIER TRIMESTRE 2005-QUATRIÈME TRIMESTRE 2013**



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après FMI et Banque mondiale, base de données *Quarterly External Debt Statistics*; et Bloomberg.

Note: L'indice boursier concerne les prix en fin de période de l'indice MSCI libellé en dollars, sauf pour la République de Corée, où il s'agit de l'indice KOSPI libellé en dollars. Les flux de capitaux correspondent à la moyenne mobile sur trois trimestres des variations de l'endettement extérieur brut du secteur bancaire (sauf pour l'Inde et le Mexique, où ils concernent l'ensemble du secteur bancaire et des «autres secteurs [privés]»).

Tableau 2.1

**INDICE DE CONCENTRATION
DES EXPORTATIONS
DE QUELQUES PAYS (2003-2012)**

	<i>Évolution entre la moyenne pour 2003-2008 et 2012 (en pourcentage)</i>	<i>Moyenne de l'indice pour 2011-2012</i>
Colombie	18,7	42,0
Chili	10,0	37,1
Équateur	9,1	50,0
Hong Kong, Chine	8,3	20,0
Brésil	7,1	15,8
Afrique du Sud	5,2	16,9
Indonésie	4,8	17,1
Inde	4,4	17,8
République bolivarienne du Venezuela	3,9	67,4
Pérou	2,1	25,2
Mexique	1,7	15,0
Chine	1,3	10,0
Argentine	1,1	15,4
Pour mémoire:		
Pays en transition	10,2	33,0
Principaux exportateurs de pétrole et de gaz	2,2	55,6

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après UNCTADstat.

Note: L'indice va de 0 à 100 (concentration maximale).

représentaient environ deux fois le PIB national. Dans ces conditions, les institutions du secteur public sont souvent obligées de venir à la rescousse. Ainsi, un secteur public qui ne profite pas lui-même des afflux massifs de capitaux devra assumer la charge des créances douteuses lorsque des conditions de crise apparaissent, ce qui débouche souvent sur l'adoption de mesures douloureuses d'austérité budgétaire.

Enfin, les décideurs devraient anticiper d'éventuelles difficultés liées à l'évolution du commerce international, en particulier dans les pays dont les exportations ne reposent que sur quelques produits primaires ou sur des activités manufacturières à forte intensité de travail et à faible niveau de qualification. Comme on le verra plus loin dans le présent *Rapport* (voir en particulier le chapitre V), des politiques industrielles actives de diversification et de montée en gamme des exportations doivent être engagées. La diversification de la production et des exportations reste assurément un chantier inachevé dans de nombreux pays en développement et pays en transition. Dans un échantillon de pays en développement relativement ouverts, l'indice de concentration des exportations a augmenté entre le début des années 2000 (avant le boom des produits de base) et 2012 (tableau 2.1). En Argentine, en Chine et au Mexique, la hausse de cet indice a certes été modeste, et la faible valeur de leurs indices respectifs en 2012 montre que ces pays restent relativement diversifiés, bien que leurs recettes d'exportation soient légèrement plus tributaires d'un plus petit nombre de produits. Parallèlement, la dépendance à l'égard d'un plus faible éventail de produits d'exportation a manifestement augmenté pour des exportateurs de produits de base tels que la Colombie, le Chili, l'Équateur, la République bolivarienne du Venezuela et le groupe des pays en transition dans leur ensemble.

Une mesure complémentaire de la capacité des pays de résister à des chocs commerciaux, établie à l'aide de l'indice de spécialisation du commerce des marchandises de la CNUCED, donne des résultats similaires²⁰. Un examen détaillé des indices nationaux par grandes catégories de produits pour la période 1995-2012 confirme que, bien que de nombreux pays en développement aient connu un accroissement rapide de leur commerce au cours des deux dernières décennies, le niveau de spécialisation de la structure des exportations de la plupart d'entre eux n'a guère évolué. Ce n'est que dans quelques pays, principalement en Asie de l'Est – dont la Chine, la

Malaisie, la République de Corée et Singapour –, que cette structure a progressé en ce sens que la balance commerciale des articles manufacturés, et en particulier des produits à plus forte technicité, s'est améliorée au cours de la période. Ailleurs, en Asie occidentale, en Afrique et en Amérique latine, il n'y a eu que peu ou pas d'amélioration, et on observe même une nette détérioration dans certains cas, notamment en Afrique et pour les exportateurs de pétrole.

3. Les politiques actuelles et leurs résultats dans une perspective globale

L'examen des politiques économiques proposées plus haut montre qu'il faut interpréter avec prudence la situation actuelle. Contrairement à ce que pensent certains observateurs, il est difficile de

se convaincre qu'une reprise soutenue de l'économie mondiale est bel et bien engagée. Considérer que les pays développés ont enfin renoué avec la croissance est faire preuve d'un optimisme excessif, qui ne conduit qu'à exalter l'efficacité des réformes de marché et à réclamer l'abandon des mesures de précaution et des mesures de relance encore en vigueur. Une telle attitude pourrait avoir de graves conséquences. Par exemple, il est particulièrement préoccupant de voir que l'on puisse recommander aux pays en développement d'appliquer des mesures d'ajustement budgétaire et d'ajustement du marché du travail analogues à celles qui ont été et sont encore mises en œuvre dans les pays développés. À la lumière de l'analyse présentée plus haut, on pourrait plutôt estimer que les pays en développement devraient s'attacher à renforcer des politiques des revenus qui sont encore loin d'avoir porté tous leurs fruits, et aussi à adopter des mesures de précaution plus efficaces pour atténuer les effets de la financiarisation mondiale, et à intensifier leurs politiques de diversification économique.

Les dirigeants des pays développés et des pays en développement doivent être loués pour les politiques qu'ils ont mises en œuvre en 2009-2010.

Toutefois, les changements d'orientation survenus après 2010, en particulier dans les pays développés, avec principalement un assouplissement du marché du travail et une contraction des dépenses publiques, sont des facteurs qui ont freiné la reprise. Si, à l'heure actuelle, certains de ces pays ont le sentiment que la croissance est revenue, les modalités de cette croissance devraient plutôt rappeler les problèmes structurels qui ont marqué la période d'avant la crise mondiale. On voit ainsi que la croissance économique semble dépendre à nouveau d'un excès de liquidités dans un contexte d'appréciation des actifs, ce qui peut alimenter les dépenses privées pendant un certain temps. Aussi longtemps que cela sera possible, l'accroissement de l'endettement des consommateurs dans les pays à déficit pourrait stimuler la demande d'exportation dans les pays qui, soit sont déjà de gros exportateurs, soit ont choisi plus récemment de promouvoir leurs exportations pour sortir de la crise. On sait toutefois désormais que ces processus ne sont pas soutenables. Continuer dans cette voie en espérant que les choses se passeront différemment cette fois, c'est au mieux manquer de clairvoyance. Il semblerait plus judicieux de s'attacher à mettre en œuvre une stratégie différente, ce qui est le thème de la section suivante.

B. Politiques économiques pour une reprise mondiale soutenue

Les principales orientations ayant contribué à façonner la situation économique mondiale actuelle ont été examinées dans la précédente section. Dans certains pays, les décideurs se sont efforcés de stimuler la demande globale; mais la plupart du temps, les politiques macroéconomiques appliquées ont soit engendré des tendances déflationnistes, soit favorisé des gains à court terme porteurs de risques accrus à long terme. Diverses raisons expliquent que l'environnement de politique économique reste décevant, dont un manque général de confiance dans la possibilité de mettre en œuvre des stratégies plus actives et plus intégrées. L'objectif, dans la présente section, est de montrer que d'autres politiques, différentes,

pourraient donner de meilleurs résultats, en tenant compte d'éventuelles contraintes et des retours d'expérience, au niveau intérieur comme au niveau international. Différents scénarios possibles pour l'économie mondiale ont été établis à l'aide de l'outil de modélisation des politiques mondiales de l'ONU²¹.

1. Politiques et résultats

Les scénarios établis à l'aide de l'outil de modélisation sont un «scénario de référence», représentant la poursuite des orientations décrites

dans la section A, et une simulation de «croissance équilibrée». Le scénario de référence n'est pas censé être un scénario prévisionnel, et le scénario de croissance équilibrée n'est pas la seule combinaison mesurable de politiques et de leurs conséquences susceptibles de produire les résultats souhaités. Surtout, les scénarios sont extrêmement stylisés et contingents, pour les raisons indiquées plus loin. Leur intérêt est de montrer, dans des conditions empiriques rigoureuses, la direction du changement que l'on pourrait attendre des deux ensembles d'hypothèses posées. À ce titre, leur objectif est d'encourager les décideurs à envisager des orientations ou des voies différentes.

a) *Le scénario de référence*

Le scénario de référence, qui est une projection sur les dix prochaines années, suppose une poursuite des politiques en vigueur et aucun choc exogène. Il ne prévoit notamment pas de crise financière telle que celle qui, selon l'analyse exposée dans la précédente section, pourrait résulter des orientations actuelles. Il est certes possible, à partir de l'actuelle combinaison de politiques mises en œuvre, de mettre en lumière les déficiences structurelles qui pourraient à terme provoquer une crise. Mais il n'est pas possible de déterminer à l'avance la survenue d'une crise de cette nature, d'en mesurer concrètement les conséquences macroéconomiques et mondiales, et de prévoir la nature de la reprise qui suivrait. La raison en est qu'une crise financière est généralement déclenchée par une soudaine perte de confiance des marchés résultant d'annonces, voire de rumeurs, concernant les signes d'une plus grande fragilité financière ou les pertes d'une institution relativement importante. De même, une reprise après une telle crise est amorcée par une combinaison encore plus complexe de modifications de «l'état de la confiance»²².

Le scénario de référence est donc une projection des politiques actuelles et des résultats qu'elles impliquent, en supposant qu'aucune crise ne se produira, puisqu'il est impossible d'en connaître le moment et l'ampleur. De ce fait, il écarte aussi la possibilité que les décideurs modifient leur action pour éviter une crise ou un effondrement avant qu'il ne soit trop tard. Une évaluation quantitative concrète des situations auxquelles aboutissent l'un et l'autre scénarios est présentée à la suite.

b) *Le scénario de croissance équilibrée*

S'écarter des politiques examinées dans la section A du présent chapitre, le scénario de croissance équilibrée suppose:

- Des politiques des revenus soutenant durablement la croissance de la demande;
- Des politiques budgétaires propices à la croissance;
- Des politiques industrielles encourageant l'investissement privé et la transformation structurelle;
- Une régulation de la finance et un contrôle des mouvements de capitaux afin de stabiliser les marchés financiers mondiaux;
- Des accords commerciaux au service du développement.

Les deux derniers points sont de nature principalement qualitative et peuvent faire l'objet de diverses modalités. Dans le modèle, la régulation de la finance et les mesures de contrôle des mouvements de capitaux sont considérées comme des conditions exogènes (généralement dénommées «facteurs additifs») permettant des ajustements ordonnés des taux de change et des prix internationaux des biens et services échangés²³. De même, des accords de commerce au service du développement sont considérés comme des facteurs additifs ayant des effets analogues à ceux d'une extension du Système généralisé de préférences (SGP) entre pays à revenu élevé d'un côté et pays à plus faible revenu de l'autre²⁴. Concernant les pays en développement, les simulations prévoient une expansion des actuels accords de commerce Sud-Sud. Conjointement avec les autres politiques proposées dans le scénario, il en résulte un accroissement des exportations d'articles manufacturés des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire de 50 à 75 % en dix ans par rapport au scénario de référence. En revanche, celui-ci suppose une continuation des conditions existantes, principalement déterminées par des accords commerciaux bilatéraux et les structures d'investissement prévalentes. Comme indiqué dans la section A, dans ces conditions la spécialisation commerciale ne s'améliore pas, et la concentration

Tableau 2.2

**PRINCIPALES HYPOTHÈSES DES SIMULATIONS POUR DIFFÉRENTS
PAYS ET DIFFÉRENTES RÉGIONS, 1990-2024**

Scénario de	Part des revenus du travail dans le PIB				Dépenses publiques de biens et services			Investissement privé			
	(En pourcentage)				(Croissance annuelle moyenne en pourcentage)						
	1990	2012	Moyenne 2015- 2019	Moyenne 2020- 2024	1990- 2014	2015- 2019	2020- 2024	1990- 2014	2015- 2019	2020- 2024	
Pays développés	Référence	60,5	56,1	55,5	55,2	2,0	1,1	1,1	1,1	3,0	3,2
	Croissance équilibrée	.	.	57,9	60,1	.	2,8	3,5	.	3,7	4,8
<i>dont:</i>											
États-Unis	Référence	56,1	53,2	53,3	53,5	2,4	1,8	2,2	2,0	3,6	4,0
	Croissance équilibrée	.	.	55,4	58,2	.	4,9	3,9	.	3,8	4,4
CEI	Référence	71,5	57,3	55,9	54,6	1,8	0,9	1,5	4,6	-0,7	1,7
	Croissance équilibrée	.	.	61,1	63,4	.	2,8	4,8	.	0,3	6,6
Asie en développement	Référence	55,2	48,8	50,6	50,8	6,7	6,3	6,1	7,7	3,9	4,6
	Croissance équilibrée	.	.	53,2	55,9	.	7,9	7,2	.	4,3	5,7
<i>dont:</i>											
Chine	Référence	61,0	49,7	52,6	53,4	10,3	7,7	7,0	12,4	4,2	4,8
	Croissance équilibrée	.	.	55,1	58,1	.	9,0	8,1	.	3,7	5,0
Inde	Référence	51,0	44,7	46,2	46,0	6,7	5,7	6,5	7,2	5,1	5,6
	Croissance équilibrée	.	.	50,0	53,4	.	8,4	7,8	.	6,1	7,4
Afrique	Référence	47,5	43,8	44,6	44,7	4,3	4,5	4,8	4,8	2,0	3,1
	Croissance équilibrée	.	.	46,4	47,0	.	6,4	7,0	.	5,2	7,7
Amérique latine et Caraïbes	Référence	51,8	49,6	49,8	49,1	4,3	2,3	2,5	3,2	1,7	2,9
	Croissance équilibrée	.	.	51,8	53,1	.	4,7	5,6	.	3,4	7,0

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après l'outil de modélisation des politiques mondiales de l'ONU.

Note: La CEI comprend la Géorgie.

des exportations des pays en développement très ouverts s'accroît.

Les trois autres éléments sont résumés dans le tableau 2.2. Les premières colonnes montrent l'évolution de la part (des revenus) du travail en pourcentage du PIB pour les deux scénarios (scénario de référence et scénario de croissance équilibrée). La période de simulation est représentée par des

moyennes quinquennales (2015-2019 et 2020-2024), tandis que la période historique est représentée par deux années: 1990 et 2012²⁵. Comme indiqué précédemment, on a observé une diminution continue de la part du travail dans la plupart des régions jusqu'à une période récente, des signes montrant cependant que la tendance commençait à s'inverser dans plusieurs régions. Pour le monde dans son ensemble, la part des revenus du travail est passée de 59 % du PIB en

1990 à 52 % environ en 2012. Le scénario de référence suppose que pour l'ensemble des 25 pays et groupes de pays considérés dans le modèle, les revenus des salariés et des travailleurs non salariés du secteur informel resteront à leurs faibles niveaux actuels. En revanche, le scénario de croissance équilibrée suppose que dans tous les pays seront adoptées des politiques des revenus visant à améliorer la répartition fonctionnelle des revenus pour se rapprocher des niveaux du début ou du milieu des années 1990²⁶. Cette amélioration apparaît essentielle pour engendrer une vigoureuse croissance de la consommation et, par voie de conséquence, de l'investissement privé. Il est à noter d'emblée que le postulat d'une amélioration analogue dans tous les pays en même temps exclut la réalisation, par quelques «pays opportunistes», de gains indus de compétitivité à l'exportation fondés sur un différentiel de coûts du travail²⁷.

Les autres colonnes du tableau 2.2 montrent les tendances de la croissance des dépenses publiques de biens et services et de l'investissement privé. La période historique est résumée par une moyenne pour la période 1990-2014, et les projections par des moyennes pour deux périodes quinquennales. Concernant les dépenses publiques, le scénario de référence montre un profil de croissance analogue à la moyenne pour les vingt-cinq dernières années. Cela signifie que dans la plupart des pays développés, une austérité budgétaire prolongée est supposée impliquer une croissance faible ou négligeable des dépenses, tandis que dans la plupart des pays en développement, la politique budgétaire est supposée être modérément expansionniste. En revanche, le scénario de croissance équilibrée suppose une politique budgétaire plus dynamique dans tous les pays, avec un accroissement plus marqué, par rapport au scénario de référence, dans les pays développés. La croissance des dépenses publiques dans la plupart des pays apparaît étroitement liée à la croissance du PIB (voir plus loin)²⁸. On voit également que ces hypothèses n'impliquent pas une plus grande vulnérabilité financière.

Les dernières colonnes du tableau 2.2 montrent que l'investissement privé est supposé jouer un plus grand rôle que les dépenses publiques dans les pays développés dans le scénario de référence, entraînant un accroissement des déséquilibres financiers dans le secteur privé. L'investissement privé dans les pays en développement, par contre, n'est pas censé

progresser aussi rapidement que dans la période historique. Une raison en est que la stimulation de la demande reste faible, mais aussi qu'une grande partie de l'investissement est liée aux exportations vers les pays développés, exportations qui devraient rester peu dynamiques.

Une autre raison importante du ralentissement de l'investissement privé est la poursuite supposée par la Chine de la recherche d'autres sources de croissance que l'investissement privé (qui a récemment représenté 40 % environ du PIB). En revanche, des politiques budgétaires et industrielles volontaires dans le scénario de croissance équilibrée pour tous les pays sont compatibles avec une croissance plus rapide de l'investissement privé que dans le cas du scénario de référence pour toutes les régions²⁹. Une telle accélération de l'investissement privé dans les pays en développement est un élément essentiel d'une stratégie de transformation structurelle nécessaire à la fois à une amélioration soutenue des niveaux de vie et à une meilleure intégration dans le système commercial international.

c) Principaux résultats des simulations

Le tableau 2.3 montre la croissance économique qui résulterait de l'un et l'autre scénarios. Dans le scénario de référence, la croissance du PIB, au niveau mondial et dans la plupart des pays pris individuellement, est légèrement plus rapide que la moyenne historique³⁰. La survenue d'une crise étant exclue, comme indiqué précédemment, il en découle que les déséquilibres structurels continueront de s'accroître. Même s'il indique un taux modéré de croissance, le scénario de référence apparaît de plus en plus vulnérable aux chocs et à l'instabilité financière. Les institutions financières, les ménages et les gouvernements dans de nombreux pays n'ayant toujours pas retrouvé de solides assises financières, il laisse entrevoir des risques intolérables pour les institutions faibles. Plus ces déséquilibres persisteront, plus dures en seront les conséquences pour l'économie mondiale.

Le scénario de croissance équilibrée indique, quant à lui, une amélioration considérable des taux de croissance. La croissance moyenne de l'économie mondiale (estimée en parités de pouvoir d'achat-PPA) est sensiblement plus rapide que dans le cas du scénario de référence. Cela s'explique en

Tableau 2.3

CROISSANCE DU PIB DANS DIFFÉRENTES RÉGIONS ET DIFFÉRENTS PAYS, 1990-2024

	Scénario de	Croissance annuelle moyenne du PIB ^a (En pourcentage)		
		1990-2014	2015-2019	2020-2024
Monde	Référence	3,3	3,4	3,6
	Croissance équilibrée	.	4,7	5,5
Pays développés	Référence	1,9	1,8	2,0
	Croissance équilibrée	.	2,8	3,5
<i>dont:</i>				
États-Unis	Référence	2,5	2,3	2,6
	Croissance équilibrée	.	3,3	3,7
CEI	Référence	2,7	2,0	2,1
	Croissance équilibrée	.	3,3	4,9
Asie en développement	Référence	6,3	5,5	5,4
	Croissance équilibrée	.	6,7	7,2
<i>dont:</i>				
Chine	Référence	9,8	7,1	6,7
	Croissance équilibrée	.	8,1	8,3
Inde	Référence	6,3	5,8	6,0
	Croissance équilibrée	.	7,5	7,9
Afrique	Référence	3,8	3,9	3,9
	Croissance équilibrée	.	6,1	7,0
Amérique latine et Caraïbes	Référence	3,1	2,9	3,0
	Croissance équilibrée	.	4,5	5,7
Pour mémoire:				
Monde (sur la base des taux de change du marché)	Référence	2,7	2,8	3,0
	Croissance équilibrée	.	3,9	4,7

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après l'outil de modélisation des politiques mondiales de l'ONU.

Note: La CEI comprend la Géorgie.

a Les données renvoient aux parités de pouvoir d'achat en dollars internationaux constants de 2005, sauf dans la rubrique «pour mémoire».

partie par un effet des ajustements de PPA, les pays en développement et les pays en transition affichant une différence de croissance par rapport au scénario de référence près de deux fois supérieure à celle des pays développés³¹. Mais surtout, les taux de croissance plus rapides pour toutes les régions sont le résultat non seulement des mesures de relance prises dans chaque pays individuellement, mais aussi d'une forte synergie découlant de la coordination de politiques favorables à la croissance dans toutes les régions. Enfin, l'amélioration des taux de croissance des pays en développement, en particulier en Afrique, par rapport à ceux des pays développés, confirme le fort élément de convergence des taux de croissance qui caractérise le scénario de croissance équilibrée. C'est là un objectif tout à fait souhaitable pour soutenir le développement et l'amélioration du bien-être.

Le tableau 2.4 montre les aspects les plus pertinents de la stabilité financière résultant du scénario de croissance équilibrée, par rapport au scénario de référence. Les deux premières grandes colonnes concernent les conditions financières dans le secteur public, et les deux autres la capacité de financement du secteur privé et la balance courante. On a vu dans la section A du présent chapitre que de nombreux pays, en particulier des pays développés, avaient durci leurs politiques budgétaires en vue d'améliorer la stabilité financière. Le scénario de référence montre toutefois que réduire les déficits budgétaires en réduisant les dépenses est une solution difficile qui risque de ne pas donner de résultats satisfaisants. À moins que les politiques mises en œuvre n'encouragent effectivement la croissance, et donc un accroissement des recettes publiques, les déficits

Tableau 2.4

VARIABLES FINANCIÈRES POUR DIFFÉRENTES RÉGIONS ET DIFFÉRENTS PAYS, 1990-2024

(Moyenne en pourcentage du PIB)

Scénario de	Balance secteur public				Dette publique				Balance secteur privé				Balance courante			
	1990-2014	2015-2019	2020-2024		1990-2014	2015-2019	2020-2024		1990-2014	2015-2019	2020-2024		1990-2014	2015-2019	2020-2024	
Pays développés	-4,0	-4,0	-2,7		79,2	96,2	89,8		3,2	2,5	0,2		-0,5	-1,2	-2,1	
dont:																
Croissance équilibrée	.	-3,3	-2,8		.	91,2	79,7		.	2,3	1,7		.	-0,7	-0,8	
États-Unis	-4,3	-4,5	-3,1		71,1	87,1	78,7		1,4	0,3	-3,1		-2,9	-4,2	-6,2	
dont:																
Croissance équilibrée	.	-3,6	-3,0		.	83,1	72,5		.	0,8	0,7		.	-2,8	-2,3	
CEI	-0,6	1,9	3,0		57,7	22,7	22,2		4,3	2,5	4,3		3,8	4,4	7,3	
dont:																
Croissance équilibrée	.	1,3	2,0		.	26,6	27,2		.	1,5	0,9		.	2,7	2,9	
Asie en développement	-2,2	-1,3	-1,2		40,1	44,5	48,7		4,2	3,6	4,3		2,0	2,8	3,5	
dont:																
Croissance équilibrée	.	-1,2	-1,2		.	43,6	43,9		.	2,5	2,3		.	1,7	1,3	
Chine	-1,8	0,7	1,9		16,3	29,0	32,4		5,1	2,7	3,8		3,3	3,4	5,8	
dont:																
Croissance équilibrée	.	-0,2	-0,0		.	28,8	29,3		.	1,7	1,5		.	1,5	1,5	
Inde	-7,7	-7,0	-6,5		76,0	77,6	80,3		7,2	5,1	5,4		-0,5	-2,0	-1,1	
dont:																
Croissance équilibrée	.	-3,9	-3,0		.	69,4	62,2		.	2,4	2,9		.	-1,4	-0,1	
Afrique	-2,1	-3,8	-4,0		59,1	59,6	64,3		2,6	0,3	0,4		0,3	-3,6	-3,6	
dont:																
Croissance équilibrée	.	-2,8	-1,9		.	57,8	55,9		.	-0,0	0,4		.	-2,8	-1,5	
Amérique latine et Caraïbes	-3,0	-4,3	-3,5		51,4	54,5	53,5		1,1	1,7	1,9		-1,9	-2,6	-1,6	
dont:																
Croissance équilibrée	.	-3,0	-2,4		.	51,0	48,2		.	0,7	1,5		.	-2,4	-0,9	

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après l'outil de modélisation des politiques mondiales de l'ONU.

Note: La CEI comprend la Géorgie.

budgétaires resteront élevés et la dette publique ne diminuera que lentement. Dans les pays en développement, la croissance relativement modérée des dépenses publiques prévues dans le scénario de référence pour l'Inde et l'Amérique latine ne conduit pas non plus à une amélioration de la situation des finances publiques. En Afrique, une croissance des dépenses publiques légèrement plus rapide dans les projections du scénario de référence que dans la période historique entraîne une hausse des déficits budgétaires et des ratios de dette publique. Cela montre que, en particulier pour les pays dont la marge d'action budgétaire est étroite, des politiques budgétaires visant à améliorer la croissance et la stabilité pourraient être plus efficaces si elles s'accompagnent d'autres mesures, complémentaires.

En revanche, les déficits budgétaires et les ratios d'endettement sont moins élevés dans le scénario de croissance équilibrée que dans le scénario de référence³². Cela n'a rien de surprenant, même si un élément essentiel de l'action publique est supposé être un accroissement plus rapide des dépenses de biens et services. La viabilité budgétaire est le résultat de diverses politiques convergentes, telles que celles qui sont proposées plus haut. Des synergies positives apparaissent dès lors qu'un soutien budgétaire sous la forme de dépenses de protection sociale et de développement des infrastructures est complété par des politiques de promotion industrielle et des politiques des revenus. Ces synergies font que la consommation, l'investissement privé et une croissance plus équilibrée du commerce contribuent à une hausse des recettes publiques. En outre, pour que l'amélioration escomptée de la répartition fonctionnelle des revenus ait des effets nets (c'est-à-dire après déduction des prélèvements fiscaux), une plus grande progressivité de la fiscalité directe doit être recherchée, qui améliorera la mobilisation des ressources intérieures, ce qui à son tour contribuera à la réduction des déficits budgétaires et de l'endettement.

Les résultats du scénario de référence dans les deux dernières colonnes du tableau 2.4 confirment que les capacités de financement du secteur privé et les soldes extérieurs des différentes régions suivent des voies divergentes. Les pays développés dans leur ensemble, et plus particulièrement les États-Unis (mais aussi le Royaume-Uni et quelques autres pays) ont tendance à poursuivre des politiques qui aboutissent à une baisse continue de l'épargne financière nette du secteur privé (ce qui entraîne également

un alourdissement des dettes)³³. Cela conduit à une aggravation des déficits extérieurs qui, à la fin de la période de simulation, sont de la même ampleur que ceux de la période ayant immédiatement précédé le déclenchement de la crise financière. Un certain nombre d'autres pays, généralement ceux qui ont accumulé d'importants excédents extérieurs avant la crise, montrent des tendances similaires dans les projections du scénario de référence, dans la mesure où ils continueront de compter sur un redressement de leurs exportations nettes et sur un accroissement relatif de l'épargne financière nette, principalement du secteur privé. En revanche, le scénario de croissance équilibrée montre une réduction sensible des déséquilibres extérieurs. Plus précisément, on observe une hausse de l'épargne financière nette du secteur privé là où il y avait auparavant un déficit, et une réduction des excédents privés lorsque ceux-ci étaient trop importants. De fait, les mesures de relance proposées entraînent une vigoureuse croissance des dépenses publiques et privées, rendue possible par une hausse des revenus et renforcée par une meilleure régulation du système financier et des transactions internationales. En outre, les déséquilibres commerciaux des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire inférieur s'atténuent de par la mise en œuvre d'accords commerciaux favorables au développement.

2. En résumé: Nécessité d'une cohérence stratégique et macroéconomique

L'exercice de modélisation qui vient d'être présenté permet d'évaluer les résultats favorables que l'on peut en gros attendre d'un abandon des orientations actuelles. De toute évidence, ces résultats ne peuvent être obtenus par un ajustement des mécanismes de marché. Ils révèlent la nécessité de véritables mesures d'intervention, dont on voit, lorsqu'on les replace dans une perspective historique, qu'elles contribuent à une croissance plus vigoureuse et plus stable, en particulier s'il y a coordination des politiques au niveau mondial. Toutefois, le recours à cet outil de modélisation ne garantit en rien que les orientations proposées deviendront effectives. Doivent être soigneusement prises en compte la marge d'action disponible, les éventuelles contraintes et la volonté politique des dirigeants nationaux de rompre avec la plupart des approches actuelles, tous éléments qui feront l'objet des chapitres suivants.

En matière d'élaboration des politiques, ces simulations font ressortir la nécessité d'une cohérence stratégique et macroéconomique pour obtenir des résultats tels que ceux qui ont été présentés plus haut. La cohérence stratégique vise à éviter que les politiques ou les instruments mis en œuvre ne se contrarient dans leurs effets. Les incohérences que l'on peut actuellement observer dans les politiques budgétaires et monétaires appliquées par de nombreux pays après 2010 ont plaisamment été comparées à «conduire une automobile avec un pied sur la pédale de frein et l'autre sur la pédale d'accélérateur» (White, 2013). L'expansion monétaire devrait plutôt aller de pair avec une expansion budgétaire pour empêcher que les liquidités ne soient thésaurisées ou utilisées à des fins spéculatives; les programmes de promotion de l'emploi devraient s'accompagner de politiques de répartition des revenus de façon que la demande globale soit soutenue par une hausse des revenus des ménages plutôt que par le crédit; et les politiques de lutte contre l'inflation devraient s'accompagner de politiques visant à remédier aux causes de l'inflation, ce qui conduirait à s'intéresser aux mesures de stimulation de la production et de la demande intérieure. Ce ne sont là que quelques exemples de cohérence stratégique.

Pour assurer la cohérence macroéconomique, il faut mettre en œuvre des politiques de rééquilibrage et des politiques de croissance en s'attaquant avant tout à ce qui fait fondamentalement obstacle à une reprise mondiale vigoureuse et soutenue. Jusqu'à une époque très récente, et même aujourd'hui encore dans de nombreux pays développés, les décideurs ont semblé être obnubilés par le risque d'inflation et ont négligé la réalité de la déflation. De même, ils ont été nombreux à préconiser un ajustement brutal des soldes budgétaires, sans en prendre en compte les incidences potentielles sur des entreprises et des ménages qui auraient du mal à reconstituer leur compte de patrimoine dans des conditions de baisse de la demande globale et des revenus.

Si les principaux problèmes de la période d'après crise tiennent à l'insuffisance de la demande globale et à l'instabilité financière, la bonne mesure à prendre devrait être non pas d'injecter davantage de liquidités, mais d'encourager le crédit pour l'activité productive, tout en stimulant la demande globale et en mettant en œuvre des politiques des revenus contribuant à une utilisation viable et durable du crédit.

Il y a un autre aspect de la cohérence macroéconomique qui peut facilement être négligé par les décideurs confrontés à des choix. Dans une économie mondiale de plus en plus interconnectée, les politiques doivent être cohérentes à l'échelle mondiale. Plusieurs situations peuvent être évoquées pour en expliquer l'importance, dont deux sont évoquées ici. Premièrement, au vu de la situation de l'économie réelle et financière, il devrait être évident qu'une trajectoire de croissance tirée par la demande, soutenue et stable, passe d'abord par une relance de la demande intérieure, et non par une réduction des coûts et des importations décidée unilatéralement au niveau national au nom de la compétitivité dans l'optique d'une reprise tirée par des exportations nettes. Une vigoureuse activité intérieure dans un nombre suffisant de pays – ce qui, certes, appelle les pays à excédent à contribuer beaucoup plus que les autres – est la seule voie véritablement viable pour une reprise du commerce mondial. Deuxièmement, faute d'une architecture financière véritablement intégrée au niveau mondial, des marchés financiers internationaux livrés à eux-mêmes, sans contrôle réglementaire approprié, peuvent avoir des effets délétères, comme la crise financière de 2008 l'a amplement montré. L'inadéquation persistante des institutions et des mécanismes pour une coordination internationale des politiques stratégiques influe profondément sur les règles du jeu, obligeant les décideurs à adopter des stratégies qui peuvent sembler appropriées à court terme, mais qui sont en fait contreproductives à moyen terme. Il est donc essentiel de poursuivre les efforts entrepris pour mettre en place un ensemble plus efficace d'institutions véritablement mondiales pour réglementer les marchés, aider à corriger des déséquilibres insoutenables dès qu'ils surviennent, et œuvrer plus efficacement à la réalisation des objectifs d'un développement mondial et d'une convergence entre les pays. Il s'agit là d'une entreprise ambitieuse, qui appelle à faire preuve d'une grande persévérance et de vision. Mais (voir le chapitre IV), l'histoire nous montre que de profondes réformes d'envergure mondiale analogues à celles qui sont évoquées ici ont sérieusement été envisagées par le passé. D'ici là, des efforts beaucoup plus soutenus sont nécessaires pour coordonner les stratégies nationales, analyser les conséquences de leurs interactions dans un environnement mondial, et gérer les transactions et les flux internationaux en conséquence. ■

Notes

- 1 L'estimation de cette tendance part du milieu des années 1990 pour éviter de donner un poids excessif aux années d'expansion ayant précédé la crise, expansion considérée comme insoutenable, ainsi qu'aux mesures prises immédiatement pendant la crise mondiale, qui étaient manifestement plus expansionnistes que cela est normalement le cas.
- 2 Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Office for National Statistics du Royaume-Uni était en train de réviser ses statistiques annuelles du PIB (dans *United Kingdom National Accounts – The Blue Book, 2014 edition*), et des informations préliminaires semblent indiquer pour 2013 un niveau de PIB réel très légèrement supérieur au niveau d'avant la crise.
- 3 Aux États-Unis, les gouvernements des États et les administrations locales sont tenus, par la loi, d'équilibrer leur budget primaire, ce qui concrètement impose d'ajuster les dépenses par rapport aux impôts perçus et autres revenus ou recettes.
- 4 Cette expression, utilisée par Keynes dans sa Théorie générale, évoque une flambée d'optimisme qui influe sur le comportement des investisseurs privés.
- 5 Ces résultats confirment de précédents travaux consacrés aux États-Unis (Piketty and Saez, 2003) et à un vaste ensemble de pays, développés et en développement (voir, par exemple, Cornia, 2004; et Milanovic, 2005).
- 6 Dans une optique méthodologique différente, et sur la base de données concernant les secteurs d'activité, d'autres études empiriques montrent qu'une hausse de la part de l'accumulation de capital par rapport à la part des salariés et des travailleurs indépendants implique, sur la base d'estimations correctes, une tendance à une plus forte détérioration des revenus du travail (Arpaia et al., 2009).
- 7 Si l'importance des conclusions empiriques de Piketty quant aux tendances à long terme de l'inégalité est largement reconnue, l'explication théorique de l'auteur, qui valide la théorie néoclassique de la croissance, a fait l'objet de vigoureuses critiques (Patnaik, 2014; Taylor, 2014).
- 8 Des conclusions plus ou moins analogues, en fonction des structures économiques sous-jacentes de différents pays, ressortent d'évaluations analytiques et empiriques du débat sur la prépondérance à donner soit aux salaires, soit aux profits (Storm and Naastepad, 2012; Lavoie and Stockhammer, 2012).
- 9 Voir de précédentes livraisons du *Rapport sur le commerce et le développement*; également Turner, 2008.
- 10 Ces deux pays représentent conjointement une part importante de la consommation mondiale et pourraient donc jouer un certain rôle dans la réapparition de déséquilibres mondiaux. D'autres pays relativement importants semblent présenter des conditions analogues, mais il est plus facile d'étudier le cas des États-Unis et celui du Royaume-Uni car on dispose de données détaillées sur le compte de patrimoine et la structure du patrimoine de leur secteur des ménages.
- 11 Cette expression comptable définit une évolution positive du patrimoine net des détenteurs d'actifs lorsque les prix des actifs augmentent, qui peut être estimée en calculant l'évolution des prix des différents actifs détenus. On peut affiner la mesure des gains nets de détention en tenant compte de la hausse des prix à la consommation. Voir Izurieta (2005) pour une explication méthodologique formelle et des estimations empiriques pour les périodes antérieures. La Réserve fédérale des États-Unis publie des données sur les gains de détention exprimés en valeur nominale (voir tableau R.100, *Financial Accounts*) avant déduction de l'inflation. Les séries en valeur nominale produites ici sont très proches de celles de la Réserve fédérale, à quelques erreurs négligeables près dues au caractère agrégé des prix des actifs utilisés. Cela permet de comparer à ces données la méthode d'estimation appliquée plus loin au Royaume-Uni, qui ne publie pas de données sur les gains de détention de son secteur des ménages. Il convient de souligner qu'il s'agit de gains comptables, et non des gains effectivement obtenus à l'issue de transactions.

- 12 «L'épargne financière nette», expression attribuée à Tobin (1982), est l'équivalent du concept plus connu d'excédent ou de déficit, couramment utilisé dans le cas du secteur public et du secteur extérieur (compte courant). L'expression formelle en comptabilité nationale est «prêt net» (ou «emprunt net» lorsque l'épargne est négative), mais elle n'est pas utilisée ici pour éviter la confusion avec les termes «prêt» et «emprunt» également couramment utilisés dans le secteur bancaire.
- 13 Les séries, qui s'arrêtent à 2012, ont été compilées en combinant les statistiques de comptabilité nationale avec des données d'enquête et les tendances évaluées d'après l'évolution des revenus salariaux ou agricoles, le cas échéant. Toutefois, une grande marge d'erreur est possible, en particulier pour les pays où la proportion de revenus informels/mixtes est importante.
- 14 Le revenu mixte en comptabilité nationale englobe les revenus des travailleurs indépendants ainsi que tous les revenus des entreprises individuelles et les revenus considérés comme «production non marchande».
- 15 Voir également *Rapport sur le commerce et le développement, 2001*; Akyüz, 2002; D'Arista, 2007; Ghosh and Chandrasekhar, 2001; Singh, 2003; Stiglitz, 1999.
- 16 Voir également Akyüz, 2013 et 2014; Ghosh, 2014; *TDR 2013*; UNCTAD, 2011.
- 17 Voir Lawson (2011), et aussi Obstfeld (2012) pour une évaluation plus générale d'opinions similaires.
- 18 L'Ukraine, où les apports de capitaux n'ont que très peu augmenté après 2009, illustre la façon dont un choc comme la crise financière peut impacter des secteurs vulnérables et provoquer des menaces systémiques nécessitant des ajustements à plus long terme, souvent exacerbés par des tensions sociales.
- 19 Voir, par exemple, Chandrasekhar and Gosh, 2013 et 2014; Lee, 2013; McKenzie and Pons-Vignon, 2012; Chang, 2013; Kang et al., 2011; French-Davis, 2012.
- 20 Cet indice peut-être consulté à l'adresse suivante: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=30953>. Il mesure, produit par produit, l'évolution des soldes (normalisés) dans le temps, tout en tenant compte des activités de réexportation. Les données sont extrêmement désagrégées et détaillées, recoupant pleinement la Classification internationale type par industrie, de toutes les branches d'activité économique, et permettent aussi de définir des catégories en fonction du degré de compétence de la main-d'œuvre au sein du secteur manufacturier.
- 21 L'outil de modélisation des politiques mondiales est un cadre de modélisation totalement endogène reposant sur une comptabilité rigoureuse sans «trous noirs» ni éléments résiduels non expliqués. Les relations comportementales qui déterminent les ajustements macroéconomiques sont évaluées économétriquement au moyen de données individuelles (124 pays) et de séries chronologiques (période 1980 à 2012). Le modèle englobe 25 pays et groupes de pays, et prend en compte: le PIB dans les principaux secteurs; les institutions publiques, privées et financières; l'emploi; le commerce international (cinq grandes catégories) et la finance; et la politique budgétaire, la politique monétaire et la politique industrielle/commerciale (voir *Rapport sur le commerce et le développement, 2013*, annexe au chapitre I). Pour une présentation plus technique, voir http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/trdr2014_GPM_TechnicalDescription.pdf.
- 22 Selon Keynes (1936), «L'état de la confiance intervient parce qu'il est un des facteurs principaux qui gouvernent cette courbe [le taux d'investissement], laquelle est la même que la courbe de la demande de capital. Cependant il n'y a pas beaucoup à dire a priori sur l'état de la confiance. Nos conclusions devront surtout s'inspirer de l'observation pratique des marchés et de la psychologie des affaires.» (traduction de Jean de Largentaye (1942)). Keynes a en outre souligné combien il était beaucoup plus difficile de savoir a priori quelles étaient les conditions qui permettaient un redressement après une crise (1936): «Il nous faut donc aussi considérer un autre aspect de l'état de la confiance, à savoir le degré de confiance que les institutions de prêt témoignent aux personnes qui cherchent à emprunter; c'est ce qu'on appelle parfois l'état du crédit. Une chute des actions, qui produit un effet désastreux sur l'efficacité marginale du capital, peut être provoquée par l'affaiblissement ou de la confiance spéculative ou de l'état du crédit. Mais alors qu'il suffit de l'affaiblissement d'un seul de ces facteurs pour déterminer une chute, un redressement exige qu'ils soient tous deux restaurés.» (traduction de Jean de Largentaye (1942)).
- 23 Dans ce cas particulier, il n'y a que de faibles différences de degré avec le scénario de référence. De par sa construction, afin d'éviter des conditions de crise, comme expliqué plus haut, le scénario de référence impose des plafonds et des planchers aux taux de change et aux prix des produits de base qui auraient résulté des déséquilibres évoqués dans la section A.
- 24 Dans l'outil de modélisation, ces préférences s'appliquent à des pays dont le revenu par habitant était inférieur à 2 000 dollars en 2012.
- 25 La période historique va jusqu'en 2014, mais les chiffres vérifiables les plus récents pour la part des revenus du travail ne vont pas au-delà de 2012 pour la plupart des pays.
- 26 Les politiques des revenus sont supposées être comparativement plus vigoureuses aux États-Unis, pour y amener la part des revenus du travail à un niveau plus proche des niveaux d'avant 1990 et des niveaux observés dans d'autres pays développés. Surtout,

- les ménages aux États-Unis affichent de graves déséquilibres financiers chroniques et l'amélioration supposée de la répartition fonctionnelle des revenus est nécessaire pour engendrer une croissance soutenue de la consommation privée sans aggraver la vulnérabilité financière des ménages.
- 27 Dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 2013*, une autre simulation a été proposée qui supposait l'application par tous les pays en développement et pays émergents de politiques actives des revenus, tandis que les pays développés continuaient de promouvoir leurs exportations nettes en comprimant la part des salaires. Le modèle montrait qu'il en résultait un avantage net pour les pays développés, au détriment des pays en développement et des pays en transition. Dans ces conditions, les pays développés seraient naturellement très peu enclins à adopter des politiques des revenus analogues, d'où un moindre impact sur la croissance et la répartition.
- 28 Aux États-Unis, et à un moindre degré en Inde, la croissance des dépenses publiques est supposée être relativement plus forte que dans la période historique, et elle apparaît également légèrement plus vigoureuse que la croissance du PIB pour les cinq premières années des projections. La raison en est, comme on l'a vu précédemment, que les dépenses du secteur privé financées par l'endettement ont augmenté rapidement, et qu'une plus large contribution du secteur public était nécessaire pour assurer la stabilité financière d'une croissance rapide du PIB.
- 29 Exception faite de la Chine, où la réorientation dans le sens d'une croissance plus rapide des revenus et de la consommation des ménages par rapport à la croissance de l'investissement est supposée être renforcée au cours des premières années de la période de simulation. Selon ces hypothèses, l'investissement privé en Chine tendrait à se stabiliser à 25 % environ du PIB vers la fin de la période de simulation.
- 30 Sauf en Chine, où un ralentissement de la croissance devrait découler des politiques mises en œuvre, et dans beaucoup de pays périphériques européens qui continuent de subir les pressions de politiques déflationnistes et nombre de pays exportateurs de pétrole qui ne bénéficieront pas d'une hausse continue des prix du pétrole de l'ampleur de celle qui a été observée au cours des deux dernières décennies.
- 31 Le scénario de croissance équilibrée se caractérise par un biais en faveur du développement (sans pour autant négliger la croissance dans les pays développés), et on sait également que le potentiel de croissance des pays en développement et des pays émergents est plus grand que celui des pays développés. Concernant les mesures, les pondérations de PPA (base 2005 dans ces simulations) ne sont pas recalculées chaque année, ce qui donne un plus grand poids aux pays en développement dans le PIB mondial sur l'ensemble de la période de projection.
- 32 Font exception les membres de la Communauté d'États indépendants (CEI) et la Chine. Au lieu d'accroître régulièrement leurs excédents budgétaires, les premiers auraient intérêt à les réduire pour accélérer leur transformation structurelle. En ce qui concerne la Chine, l'accent est davantage mis sur un renforcement de la protection sociale en vue de promouvoir un accroissement de la consommation des ménages.
- 33 Les pays développés n'encouragent pas tous des dépenses privées financées par l'endettement. Par exemple, l'Allemagne et le Japon accroissent sensiblement leurs excédents extérieurs dans le scénario de référence. Le groupe des pays développés dans son ensemble affiche ainsi une certaine hétérogénéité.

Références

- Akyüz Y (2002). Towards reform of the international financial architecture: Which way forward? In: Akyüz Y, ed. *Reforming the Global Financial Architecture, Issues and Proposals*. Geneva, Penang and London: UNCTAD, Third World Network and Zed Books: 1–27.
- Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper No. 48, South Centre, Geneva.
- Akyüz Y (2014). Crisis Management in the United States and Europe: Impact on Developing Countries and Longer-term Consequences. Research Paper No. 50, South Centre, Geneva.
- Arpaia A, Pérez E and Pichelman K (2009). Understanding labour income share dynamics in Europe. Economic Papers 379, European Commission, Brussels.
- Baker D (2009). *Plunder and Blunder: The Rise and Fall of the Bubble Economy*. Sausalito, CA, PoliPoint Press.
- Blanchard O, Faruqee H, Das M, Forbes J and Tesar L (2010). The initial impact of the crisis on emerging markets. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring: 263–323
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2013). The looming banking crisis. *Business Line*, 2 September; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/the-looming-banking-crisis/article5086242.ece>.
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2014). How vulnerable are emerging economies? *Business Line*, 3 March; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/emerging-economies-in-a-vulnerable-phase/article5746927.ece>.
- Chang KS (2013). *South Korea in Transition*. New York, NY, Routledge.
- Cornia GA (2004). *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalisation and Globalisation*. Oxford, Oxford University Press.
- Cripps F, Izurieta A and Singh A (2011). Global imbalances, under-consumption and over-borrowing: The state of the world economy and future policies. *Development and Change*, 42(1): 228–261.
- D’Arista J (2007). U.S. debt and global imbalances. *International Journal of Political Economy*, 36(4): 12–35.
- Epstein G, ed. (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- French-Davis R (2012). Employment and real macroeconomic stability: The regressive role of financial flows in Latin America. *International Labour Review*, 151(1-2): 21–41. International Labour Office, Geneva.
- Foster JB (2010). The financialization of accumulation. *Monthly Review*, 62(5): 1–17.
- Galbraith J (2012). *Inequality and Instability*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Ghosh J (2014). Emerging markets: Déjà vu all over again? *Triple Crisis Blog*, 3 February; available at: <http://triplecrisis.com/emerging-markets-deja-vu-all-over-again/>.
- Ghosh J and Chandrasekhar CP (2001). *Crisis as Conquest: Learning from East Asia*. New Delhi, Orient Longman Limited.
- IMF (2007). *World Economic Outlook*, Washington, DC. October.
- Izurieta A (2005). Hazardous inertia of imbalances in the US and world economy. *Economic and Political Weekly*, 40(34): 3739–3750.
- Kang J, Lee C and Lee D (2011). Equity fund performance persistence with investment style: Evidence from Korea. *Emerging Markets Finance and Trade*, 47(3): 111–135.
- Keynes JM ([1936], 1997). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Amherst, NY, Prometheus Books.
- Lapavistas C (2013). *Profiting without Producing: How Finance Exploits Us All*. London and New York, Verso.
- Lavoie M and Stockhammer E (2012). Wage-led growth: Concept, theories and policies. Conditions of Work and Employment Series No. 41, International Labour Office, Geneva.

- Lawson N (2011). Five myths and a menace. *Standpoint*, January/February 2011; available at: <http://standpointmag.co.uk/node/3644/full>.
- Leduc S and Spiegel M (2013). Is Asia Decoupling from the United States (Again)? *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series* 2013-10, San Francisco, CA.
- Lee KK (2013). The end of egalitarian growth in Korea: Rising inequality and stagnant growth after the 1997 crisis. Paper presented at the World Economics Association Conferences on Inequalities in Asia: The Interaction with Growth, Structural Change, Economic Openness and Social and Political Structures, 12 May–8 June; available at: http://iiaconference2013.worldeconomicsassociation.org/wp-content/uploads/WEA-IIACConference2013-3_lee.pdf.
- McKenzie R and Pons-Vignon N (2012). Volatile capital flows and a route to financial crisis in South Africa. MPRA paper 40119, University Library of Munich, Munich.
- Milanovic B (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Obstfeld M (2012). Does the Current Account Still Matter? *American Economic Review: Papers & Proceedings*: 102(3): 1–23.
- Patnaik P (2010). The myths of the subprime crisis. *Networkideas.org*, 13 August; available at: http://www.networkideas.org/news/aug2010/print/prnt13082010_Crisis.htm.
- Patnaik P (2014). Capitalism, inequality and globalization: Thomas Piketty's "Capital in the Twenty-First Century". *Networkideas.org*; available at: http://www.networkideas.org/featart/jul2014/fa18_Thomas_Piketty.htm.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Piketty T and Saez E (2003). Income inequality in the United States, 1913–1998. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 1–39.
- Singh A (2003). Capital account liberalization, free long-term capital flows, financial crises and economic development. *Eastern Economic Journal*, 29(2): 191–216.
- Stiglitz J (1999). Reforming the global economic architecture: Lessons from recent crises. *Journal of Finance*, 54(4): 1508–1521.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Taylor L (2014). The triumph of the rentier? Thomas Piketty vs. Luigi Pasinetti and John Maynard Keynes. Institute for New Economic Thinking blog; available at: <http://ineteconomics.org/blog/institute/triumph-rentier-thomas-piketty-vs-luigi-pasinetti-and-john-maynard-keynes>.
- Tobin A (1982). Money and finance in the macroeconomic process. *Journal of Money, Credit and Banking*, 14(2), May: 171–204.
- Turner G (2008). *The Credit Crunch*. London, Pluto Press.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII. Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2001). *Trade and Development Report, 2001. Global Trends and Prospects, Financial Architecture*. United Nations publication, sales no. E.01.II.D.10, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- United Kingdom Office for National Statistics (2014). *United Kingdom National Accounts: The Blue Book: 2014 edition*. London.
- United Nations (2009). *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York.
- White W (2013). Overt monetary financing (OMF) and crisis management. *Project Syndicate*, June 12; available at: <http://www.project-syndicate.org/commentary/overt-monetary-financing--omf--and-crisismanagement>.

Chapitre III

MARGE D'ACTION ET GOUVERNANCE MONDIALE: PRINCIPAUX ENJEUX

Faire preuve d'imagination pour adopter une approche plus universelle, transformatrice et viable que celle qu'ont représentée les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), telle est l'ambition des débats en cours sur l'élaboration d'un programme de développement pour l'après-2015 (United Nations, 2012). Cette approche jouera un rôle clef dans la définition de nouveaux objectifs et de nouvelles cibles pour les décideurs, aux niveaux national et international. Les 17 objectifs (et les cibles s'y rapportant) définis par le Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable sont beaucoup plus ambitieux et complexes que les OMD (United Nations, 2014). La communauté internationale doit relever trois grands défis pour donner forme à cette nouvelle approche.

Il s'agit tout d'abord de faire concorder les objectifs et les cibles avec un modèle paradigmatique contribuant à une augmentation de la productivité et du revenu par habitant partout dans le monde, à la création d'emplois décents suffisamment nombreux pour répondre à l'accroissement et à l'urbanisation rapides de la population active mondiale, à la mise en place d'un système financier international stable qui stimule l'investissement productif, et à une offre de services publics fiables et accessibles à tous, particulièrement aux populations les plus vulnérables. Le modèle économique libéral qui tend à s'imposer depuis trois décennies a produit des résultats décevants dans la plupart de ces domaines (UNCTAD, 2011; Caritas in Veritate Foundation, 2014).

Il s'agit ensuite de savoir prendre en compte l'extraordinaire montée des inégalités qui a

accompagné l'expansion du libéralisme économique. L'importance du problème va au-delà de considérations éthiques et, contrairement à la conception théorique et simpliste du compromis nécessaire entre croissance et égalité, l'accroissement des inégalités peut compromettre le progrès économique, la stabilité sociale et la cohésion politique (*TDR 1997 et TDR 2012*; Wilkinson and Pickett, 2009; Piketty, 2014). L'augmentation de la part des revenus (et de l'influence politique) du centile supérieur de la population a déjà contribué à raviver les débats sur la question, et certaines données produisent l'effet de choc voulu: par exemple, le fait que les 85 individus les plus riches détiennent un patrimoine plus important que la moitié la plus pauvre de la population mondiale. Mais pour bien comprendre la hausse récente des inégalités, il faut s'intéresser de plus près à la dynamique fonctionnelle des revenus et, en particulier, aux croissances divergentes des salaires et de la productivité, à l'influence sur la conduite des entreprises des impératifs de valeur actionnariale et du niveau de rémunération des dirigeants, et au caractère régressif de la fiscalité appliquée. La plus grande mobilité des capitaux a rendu plus difficile d'assujettir à l'impôt certaines entreprises, souvent les plus grandes, réduit le pouvoir de négociation des salariés, obligé à l'État à recourir davantage à la fiscalité régressive et aux marchés obligataires, et amplifié les effets antiredistributifs d'une activité financière non régulée. De plus en plus d'études établissent un lien entre l'ampleur de la crise récente et des inégalités qui ont des incidences asymétriques sur la composition de la demande et sont associées à un modèle de croissance par endettement de plus en plus fragile (Kumhof and Rancière, 2010; Stiglitz, 2012; Mian and Sufi, 2014).

Il s'agit enfin de veiller à ce que les pays disposent d'instruments efficaces, et de la marge d'action nécessaire à leur utilisation, pour atteindre les objectifs convenus et mettre en œuvre leurs programmes de développement. C'est le thème central du présent *Rapport*. L'adhésion aux OMD, mais aussi leurs faiblesses¹ s'expliquent en partie par l'accent mis sur des résultats sociaux clairement définis, mais sans réelle prise en compte ni d'éventuels aspects économiques, ni des instruments sans lesquels aucun des objectifs ne pourrait être atteint au niveau national ou international. L'objectif 8 sur la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement était le seul OMD qui permettait de réfléchir à ces instruments, mais il s'est avéré être le plus faible et le moins précis de tous (UNCTAD, 2013)².

Même dans des circonstances idéales, relever ces trois défis représenterait un travail titanesque, mais la tâche est rendue plus formidable encore par les effets de la crise financière de 2008-2009 sur l'environnement économique mondial. Les efforts initialement déployés pour réaliser les OMD s'inscrivaient dans un contexte économique globalement favorable: non seulement les flux d'aide augmentaient, mais la demande était forte aussi bien dans les pays développés que dans les pays émergents, les prix des produits de base étaient orientés à la hausse et beaucoup de pays en développement avaient plus facilement accès aux capitaux extérieurs. Tous ces éléments ont contribué à une vigoureuse croissance dans le monde en développement depuis 2002, avec des taux de croissance, invariablement supérieurs aux taux enregistrés dans le monde développé.

D'aucuns ont estimé que ces tendances ouvraient une nouvelle ère de l'économie mondiale, qui se caractériserait par une «grande stabilité» macroéconomique associée à une «grande convergence» des revenus à l'échelle mondiale, laissant espérer une croissance soutenue et l'émergence rapide d'une «classe moyenne mondiale». Parallèlement, ceux qui appelaient à un renforcement de la gouvernance mondiale d'une économie internationale de plus en plus interconnectée se sont faits plus rares. Pendant un certain temps, on a également pu penser que la croissance dans les pays pauvres était devenue indépendante des tendances à l'œuvre dans le monde développé (Canuto, 2012). Au vu de récents événements, il semblerait cependant qu'il s'agissait là d'une conclusion prématurée (Akyüz, 2013).

Dans les années à venir, il faudra sans doute mettre en œuvre le nouveau programme de développement dans des conditions extérieures bien moins favorables. Quelques-uns des facteurs pouvant poser problème sont évoqués dans le chapitre II du présent *Rapport*; ils confirment que la reprise restera lente et fragile, en particulier si l'environnement macroéconomique reste inchangé. La crise financière a par ailleurs fait ressortir une série de déséquilibres économiques et sociaux persistants et étroitement liés, qui, inévitablement, pèseront beaucoup sur l'élaboration de nouvelles stratégies de développement visant à remédier à un certain nombre de problèmes: clivage de plus en plus marqué entre zones urbaines et zones rurales, création d'emplois dans les secteurs formel et informel, accès à des sources d'énergie abordables et plus écologiques, sécurité de l'eau et de l'alimentation. Tous les pays, développés et en développement, devront corriger ces nombreux déséquilibres, pour qu'une économie mondiale plus équitable et durable voit le jour d'ici à 2030.

Le rééquilibrage nécessaire passera par la mise en place d'un cadre d'action intégré englobant des stratégies nationales de développement plus viables et plus équitables, outre les changements apportés à la gouvernance du système économique mondial à l'appui des stratégies. Si la réalisation des objectifs sociaux et économiques ne se fonde pas sur des stratégies efficaces de ce type, ou si le contexte économique mondial n'est pas compatible avec elles, toute tentative d'atteindre des objectifs de développement plus ambitieux sera, sans guère de doute, vouée à l'échec. Selon le *Rapport sur le commerce et le développement* de l'an dernier, beaucoup de pays en développement devront sans doute mobiliser davantage de ressources intérieures et renforcer les marchés nationaux et régionaux pour assurer une croissance soutenue ces prochaines années. Pour que les ressources nationales contribuent le plus possible à la réalisation des objectifs économiques et sociaux envisagés dans le programme de développement pour l'après-2015, il faudra assurément entreprendre une action macroéconomique plus vigoureuse passant par un large éventail d'instruments budgétaires, financiers et réglementaires pour promouvoir l'accumulation de capital, des politiques volontaristes en matière de revenus et de marché du travail pour créer davantage d'emplois décents, et un contrôle efficace du compte de capital pour limiter les dégâts en cas de chocs extérieurs ou de crise. Mais pour garantir la viabilité économique,

il faudra aussi diversifier et améliorer les structures et les capacités de production nécessaires à la création de richesse (Salazar-Xirinaches et al., 2014). Le seul jeu des forces du marché ne permettra pas de rendre les entreprises plus compétitives, d'orienter les ressources vers des secteurs à plus forte valeur ajoutée et de renforcer les capacités technologiques nationales; il sera également essentiel d'adopter des politiques industrielles efficaces et de réaliser des efforts ciblés pour soutenir et coordonner les activités des secteurs privé et public.

Cet élargissement et ce renforcement des stratégies nationales de développement devront s'accompagner de changements institutionnels. Les marchés sont rarement «libres» et ne fonctionnent jamais de façon isolée; ils ont besoin de règles, de contraintes et de normes pour être efficaces (Polanyi, 1944). En tant que telle, l'économie de marché s'inscrit toujours dans un contexte juridique, social et culturel plus large, et s'appuie sur une multitude de forces politiques. Motivées par la recherche du profit, les entreprises privées ne cessent de tester les limites qui leur sont imposées et de réclamer des changements pour obtenir une plus grande marge d'action; elles font ainsi pression, par exemple, pour réduire les «tracasseries» administratives, les impôts «excessifs», le «carcan» des normes bancaires et comptables, les «distorsions» induites par les lois sur le travail et la protection des consommateurs ou encore les «contraintes» pesant sur les entrées et les sorties de capitaux. La plupart des gouvernements comprennent bien que la recherche du profit comporte à la fois des avantages et des coûts. Ils s'efforcent donc de trouver un juste équilibre entre les intérêts des entreprises et ceux des autres parties. Savoir comment et dans quelle mesure il convient de renforcer ou d'assouplir le cadre de règles et de réglementations pour favoriser le bon fonctionnement des marchés relève d'un processus politique complexe et propre à chaque pays, étant entendu qu'on ne peut cependant pas se passer de ce cadre sans risquer un effondrement de l'ordre économique et social. Comme l'a fait valoir récemment Mark Carney, Gouverneur de la Banque d'Angleterre, une erreur fondamentale et dangereuse du libéralisme dogmatique est le refus de tenir compte de cette complexité dans la conception et la mise en œuvre des politiques économiques (Carney, 2014).

D'un point de vue historique, l'évolution des pays aujourd'hui développés ou prospères a été avant tout marquée par ce que l'on a appelé «l'efficacité

d'adaptation» (North, 2005), c'est-à-dire la capacité de se doter d'institutions offrant un cadre stable à l'activité économique, mais suffisamment souples pour laisser autant de latitude que possible à l'adoption et à l'adaptation de stratégies et de mesures permettant de répondre aux problèmes propres à telle ou telle période ou situation. Appliquée au cas particulier des institutions publiques, la notion d'efficacité d'adaptation implique que les décideurs doivent disposer de la marge d'action voulue pour fixer les priorités, choisir leurs instruments ou moyens d'action et mettre en œuvre la combinaison de mesures qui leur semble la plus appropriée. Il y a quelque temps, l'éminent économiste néerlandais Jan Tinbergen a montré que, pour que l'ensemble des mesures prises donnent les résultats escomptés, il devait y avoir au moins autant d'instruments que d'objectifs. Si un programme comporte plus d'objectifs que d'instruments, au moins un objectif ne sera pas atteint, alors que si les instruments sont plus nombreux que les objectifs, il y aura plus d'une façon de réaliser l'ensemble des objectifs.

Comme c'est certainement le cas avec la plupart de stratégies de développement visant à réaliser simultanément différents objectifs microéconomiques, macroéconomiques, structurels et stratégiques, il semblerait donc raisonnable de multiplier les instruments employés. Cela étant, réduire la question de la marge d'action au nombre d'instruments et d'objectifs ne permet pas d'en appréhender toute la complexité. Différents instruments pouvant être adoptés pour atteindre un objectif donné n'auront sans doute pas la même efficacité; en outre, les objectifs étant interdépendants, un même instrument peut influencer sur la réalisation de plusieurs objectifs, et pas toujours de la façon prévue ou souhaitée. Enfin, la distinction entre objectifs et instruments ne va pas de soi et n'est pas dépourvue d'ambiguïté: ce qui constitue un objectif pour certains décideurs (ou dans une certaine situation) peut très bien être un instrument pour d'autres (ou dans une autre situation).

La «marge d'action» désigne essentiellement la possibilité et la capacité qu'a un gouvernement de définir et de mettre en œuvre l'ensemble de politiques économiques et sociales le mieux adapté aux réalités nationales pour assurer un développement équitable et durable. Elle peut être définie comme la combinaison d'une souveraineté *de jure* en matière d'orientations, c'est-à-dire la capacité formelle de décider des objectifs et des instruments, et d'une

maîtrise de facto des politiques nationales, qui permet aux décideurs de définir les priorités, d'agir sur la réalisation de différents objectifs et d'effectuer des arbitrages (Mayer, 2008). L'environnement extérieur

influe sur ces deux éléments, quoique de façon différente, et on sait combien l'intégration économique extérieure peut limiter le champ de la politique nationale (Panic, 1995).

* * * *

Pour rétablir un modèle de développement plus favorable à l'économie réelle – et aux populations qui en dépendent pour leur subsistance et leur sécurité – qu'aux intérêts financiers, il faudra presque certainement ajouter aux outils existants davantage d'instruments que ne l'envisage l'orthodoxie économique. En élargissant ainsi les stratégies de développement, il faut néanmoins garder à l'esprit que tout instrument peut avoir des effets imprévus et incertains, et que chaque ensemble de mesures peut comporter des inconvénients et des coûts d'ajustement. Les objectifs correspondent rarement à des choix de type «l'un ou l'autre» (emploi ou inflation, économie ouverte ou fermée, propriété publique ou privée, taux de change fixes ou flottants, etc.), mais renvoient le plus souvent à différentes possibilités intermédiaires. D'où l'idée qu'élaborer une politique, c'est notamment apprendre à combiner différents objectifs et instruments, et que l'expérimentation est d'autant plus importante qu'il existe différents moyens d'obtenir une croissance plus rapide, la stabilité macroéconomique, l'ouverture ou une distribution plus équitable des revenus (World Bank, 2005).

Par ailleurs, il existe à tout moment un contrat social implicite quant aux règles permettant à une économie de fonctionner et fixant les limites du rôle économique de l'État. La marge d'action dépend tout autant du processus permettant de dégager un consensus, de fixer les priorités et de déterminer les comportements que de la compétence technocratique. La définition d'un ensemble de mesures appropriées implique également une évaluation qualitative et quantitative de l'ampleur probable des

ajustements associés à tel ou tel programme. En tout état de cause, une combinaison d'esprit d'initiative, de capacité d'appréciation, et d'expérimentation est indispensable à un processus d'élaboration des politiques ouvert.

La capacité de l'État de coordonner différents groupes d'intérêts, de susciter la confiance dans son action et ses pratiques, et de faire du développement national un projet prioritaire et fondamental continue de distinguer les pays qui ont encouragé une croissance de rattrapage et une transformation structurelle soutenue de ceux qui ne l'ont pas fait. Les premiers ont renforcé leurs compétences en se dotant de mécanismes de responsabilité, en améliorant constamment le recrutement, la promotion, la rémunération et la formation de personnel, et en créant des institutions publiques ou semi-publiques et d'autres types de partenariat, en particulier avec des associations professionnelles, mais aussi avec des syndicats, des universités et des organismes de recherche. Ils ont également mis en place des organes de réglementation et de surveillance souvent largement indépendants du pouvoir politique, pour contribuer au bon fonctionnement des marchés grâce à des règles, des disciplines, des mesures d'incitation et des activités de surveillance, tout en cherchant à réduire d'éventuels dysfonctionnements microéconomiques et macroéconomiques. Eu égard aux problématiques structurelles, technologiques et sociales présentes, à des degrés divers, dans tous les pays en développement, la CNUCED a rattaché ces divers éléments institutionnels à l'action d'un «État développementaliste» pour assurer une transformation effective.

* * * *

Dans le contexte d'une mondialisation croissante, un cadre de règles, de contraintes et de normes régissant l'activité des marchés est tout aussi nécessaire au niveau international que sur le plan

intérieur, et tout comme son homologue national, ce cadre international passe par des phases d'affaiblissement et de renforcement. Il faut toutefois noter deux différences importantes. Premièrement,

le fonctionnement des institutions internationales compétentes repose avant tout sur des négociations entre les États. Pour l'essentiel, ceux-ci doivent déterminer si et dans quelle mesure ils sont disposés à renoncer à une partie de leur marge d'action pour bénéficier des avantages associés à des règles, à des disciplines et à un appui internationaux. Les États étant inégaux, la marge d'action dont ils ont besoin pour poursuivre leurs objectifs de développement économique et social varie d'un pays à l'autre, tout comme les conséquences probables des décisions d'un pays pour les autres pays. Arbitrer cette problématique est particulièrement difficile au niveau multilatéral, où les différences entre États sont les plus marquées. Deuxièmement, la capacité de différentes forces économiques internationales d'influer sur la marge d'action nationale varie également. Les activités financières internationales, en particulier, semblent être à l'origine de pressions particulièrement invasives, ainsi que l'a constaté Kindleberger dans une analyse originale des biens publics internationaux (Kindleberger (1986)). Mais dans un monde marqué par une diminution des restrictions politiques et juridiques imposées aux opérations économiques transfrontières, la finance n'est pas la seule source de pressions; comme on le verra dans le chapitre V, la marge d'action est également altérée par de profonds déséquilibres dans l'organisation de la production internationale, notamment du fait des grandes entreprises qui dominent les réseaux internationaux de production.

L'interdépendance croissante des États et des marchés est la principale justification d'un système de gouvernance économique mondial bien structuré, assorti de règles et de disciplines multilatérales. En principe, ce système devrait garantir la fourniture de biens publics mondiaux tels que la stabilité internationale en matière économique et financière et un système commercial plus ouvert. De plus, il devrait prendre la forme de mécanismes institutionnels multilatéraux cohérents créés en vertu d'accords intergouvernementaux établissant des abandons volontaires et réciproques de souveraineté. Le principe fondamental de ces mécanismes devrait être leur capacité de produire des résultats équitables et profitables à toutes les parties. Il devrait guider la conception, la mise en œuvre et l'application de règles, de disciplines et de mécanismes d'appui multilatéraux ayant vocation à réduire les conséquences internationales et autres externalités négatives des politiques économiques

que les pays adoptent pour optimiser leurs propres résultats. De ce point de vue, le multilatéralisme vise davantage à instaurer, via ces mécanismes, des modalités de gestion des relations entre les différents systèmes nationaux (dont ces mécanismes mêmes tirent en définitive leur légitimité), qu'à éliminer les différences entre les pays pour instaurer une structure économique et juridique unique et toute-puissante.

La capacité des stratégies nationales de développement de répondre aux besoins et aux priorités de chaque pays peut être réduite ou circonscrite par des régimes multilatéraux et des règles internationales, mais, selon le degré d'intégration des pays, elle peut également être influencée par des facteurs économiques et politiques découlant du fonctionnement des marchés mondiaux. Si l'ampleur et l'intensité de la participation à l'économie mondiale peuvent résulter de choix économiques nationaux, les politiques adoptées par la suite seront probablement influencées par cette participation, parfois d'une façon et dans une mesure qui n'avaient pas été prévues. Comme indiqué dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 2006*, non seulement les règles et les accords internationaux, mais aussi la situation des marchés mondiaux et les mesures prises par d'autres pays influent sur la marge d'action. Les déséquilibres mondiaux dans les rapports de force (sur le plan économique et politique) ont eux aussi indéniablement de fortes incidences sur la capacité des gouvernements d'élaborer et d'appliquer leurs propres politiques.

D'aucuns trouveront, non sans raison, à déplorer que les différentes obligations juridiques découlant des accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux aient réduit l'autonomie d'action des pays en restreignant aussi bien la diversité que l'efficacité des instruments disponibles. Dans le même temps, les disciplines multilatérales peuvent contribuer à limiter la tendance intrinsèque des relations économiques internationales à favoriser les pays ayant le plus de pouvoir économique ou politique (Akyüz, 2007). Elles peuvent simultanément restreindre la marge d'action (en particulier *de jure*) et l'élargir (*de facto*). En outre, l'efficacité des politiques nationales tend à être affaiblie, parfois de façon considérable, par la mondialisation des marchés (notamment des marchés financiers), ainsi que par l'internalisation des marchés ou des transactions au sein de grandes sociétés internationales.

Il est important de bien voir dans quel cas, selon quelles modalités et dans quelle mesure la marge d'action est réduite et reconfigurée. Lorsque leur marge d'action est limitée par des obligations ou des pressions dans le sens d'une déréglementation des marchés, les gouvernements sont souvent moins à même d'agir sur les modalités de fonctionnement des marchés pour promouvoir la réalisation de leurs objectifs sociaux et de leurs objectifs de développement. Et pourtant, il est peu probable que des marchés sans entraves conduisent à la stabilité macroéconomique et financière, au plein emploi, à une diversification économique favorisant des activités à plus forte valeur ajoutée, à la réduction de la pauvreté ou à d'autres résultats socialement souhaitables.

Il n'en reste pas moins que si elles sont, à l'évidence, tributaires de la marge d'action disponible, elle-même déterminée par le contexte extérieur, les politiques nationales dépendent aussi – et avant tout – du jeu de forces internes: facteurs liés à la vie politique et à l'économie politique qui déterminent le pouvoir et le poids des différents groupes au sein de la société, compétences et capacités nationales, nature des institutions nationales et des organismes chargés de l'application des règles, système politique (degré de fédéralisme, par exemple), situation macroéconomique, etc. Même lorsque les décideurs ont l'entière maîtrise de leurs instruments, il reste possible qu'ils ne puissent assurer pleinement la réalisation de tel ou tel objectif.

Dans le monde d'aujourd'hui, la façon dont ces forces internes et externes interagissent pour déterminer l'élaboration et l'application des politiques nationales est de plus en plus complexe. L'apparition dans les années 1980 et 1990 de ce que l'on pourrait appeler des modèles standard de politique économique nationale – ne tenant pas compte de la taille, du contexte et des caractéristiques de l'économie concernée – et leur application croissante par les décideurs partout dans le monde ont assurément eu une influence (quoique pas toujours décisive) sur les tendances de la libéralisation économique. Cela étant, en dépit des vagues de libéralisation commerciale et de déréglementation financière qui ont abouti à la mondialisation telle que nous la connaissons aujourd'hui, des variations subsistent entre les pays qui autorisent à penser que ceux-ci ont conservé une relative autonomie d'action et de réflexion.

Il est vrai que les pays développés ont pratiqué jusqu'ici une mondialisation «à la carte», tout comme les pays en développement les plus avancés au cours des vingt dernières années. En revanche, bien des pays en développement ont dû se plier à un modèle plus rigide et plus formel de libéralisation économique. Cette approche uniforme des politiques de développement a essentiellement été appliquée, directement ou indirectement, par les institutions de Bretton Woods – la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) –, qui ont exercé sur les décideurs nationaux à la suite des crises de la dette des années 1980, une surveillance et une influence beaucoup plus importantes leur permettant notamment d'exiger que des modifications soient apportées aux politiques jugées «inadéquates». Les pays demandant une assistance financière ou un rééchelonnement de leur dette à la Banque mondiale ou au FMI devaient ainsi adopter des programmes de stabilité macroéconomique et accepter des réformes «structurelles» et politiques, qui ont élargi l'influence des marchés – notamment par l'effet de mesures de libéralisation, de privatisation et de déréglementation – et considérablement réduit le rôle économique et le développementiste de l'État. De même (voir le chapitre IV), en élargissant le mandat de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aux services, à l'agriculture, à la propriété intellectuelle et aux mesures concernant les investissements et liées au commerce, le Cycle d'Uruguay a réduit, à des degrés divers, la marge d'action des pays en développement pour la gestion de leur intégration dans l'économie mondiale.

Il convient d'insister sur l'importance de la volonté politique, ainsi que sur le rôle que jouent les institutions économiques internationales en promouvant tel ou tel ensemble de mesures, pour rectifier l'idée selon laquelle la mondialisation serait un processus autonome, irrésistible et irréversible impulsé par des forces économiques et technologiques impersonnelles. Ces forces sont certes importantes, mais pour l'essentiel, elles résultent de choix politiques et sont modelées par les institutions existantes. L'économie mondiale n'est pas une sorte de système «naturel» pourvu de sa propre logique. Jamais figée, elle est – et a toujours été – le résultat d'une interaction complexe des relations économiques et politiques. Dans ce contexte, les règles et institutions multilatérales permettent d'envisager des mesures d'incitation et des sanctions pour encourager les pays à coopérer plutôt qu'à agir isolément. Le

monde étant de plus en plus interdépendant, il est devenu plus difficile pour les pays de mettre en place des structures institutionnelles et de préserver les flexibilités dont ils disposent encore pour promouvoir un développement équitable. Dans la mesure où les marchés et les entreprises sont mondialisés, l'existence de règles et de réglementations mondiales paraît justifiée. De plus, une action internationale collective est nécessaire pour assurer la fourniture et la gestion de biens publics mondiaux que les marchés ne peuvent pas ou ne veulent pas fournir. Des ressources, des règles et des réglementations mondiales adéquates sont également nécessaires pour faire face à de nouvelles menaces telles que les changements climatiques. Il va sans dire, toutefois, qu'une gouvernance internationale est très différente d'une gouvernance nationale, puisqu'elle suppose que les gouvernements renoncent à une partie de leur souveraineté et de leurs fonctions au profit d'une action collective et d'objectifs communs. Il est donc impératif, et ce d'autant plus que les États sont à la fois interdépendants et inégaux, de concevoir des mesures internationales qui complètent ou renforcent

les capacités qu'ont les pays de réaliser leurs objectifs nationaux et de répondre aux besoins de leur population.

Le système qui a été façonné par une mondialisation dominée par la finance se caractérise par une multiplicité de règles et de réglementations relatives au commerce et à l'investissement internationaux qui tendent à restreindre excessivement les possibilités d'action des pays. Il y manque en même temps un cadre multilatéral réglementaire et institutionnel permettant de garantir la stabilité financière internationale et de traiter les questions de fiscalité extraterritoriale. Dans ce système imparfait, les décideurs des pays développés sont confrontés à tout un ensemble de problèmes macroéconomiques et structurels indissociables, tandis que leurs homologues des pays en développement cherchent à consolider leurs gains récents et à amorcer une nouvelle phase de développement équitable. Il est donc plus que jamais essentiel de placer la marge d'action nationale au cœur du programme mondial de développement.

* * * *

Plusieurs de ces questions sont traitées en détail dans les chapitres suivants. Le chapitre IV porte sur les origines du système multilatéral mis en place après la Seconde Guerre mondiale et, en particulier, sur les efforts déployés pour rendre une conception partagée de l'initiative étatique permettant d'éviter les erreurs commises entre les deux guerres compatible avec des disciplines et des accords multilatéraux devant contribuer à une économie mondiale plus ouverte, stable et interdépendante. La volonté d'internationaliser la politique du *New Deal* dans les années 1940 a été à l'origine d'un ensemble d'objectifs multilatéraux plus équitables soutenus par les pays en développement. Le chapitre V examine les contraintes, principalement juridiques, découlant d'accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux sur le commerce et l'investissement qui pèsent sur les pays en développement et freinent leurs efforts de transformation structurelle de leur économie. Y sont présentées certaines possibilités d'action dont disposent encore ces pays en matière de politique commerciale et industrielle, ainsi que les moyens d'éviter que leur marge d'action continue de se réduire, eu égard, notamment à l'importance

de celle-ci dans un contexte de mondialisation des chaînes de valeur. Le chapitre VI porte sur les contraintes (essentiellement de fait) qui font obstacle à l'adoption par les pays en développement de politiques tendant à garantir la stabilité macroéconomique et financière. Sans cette stabilité, il est impossible de parvenir à des niveaux élevés de productivité et de formation de capital productif, potentiellement bénéfiques à l'ensemble de la population. Ce chapitre porte aussi sur l'amélioration de la gestion du compte de capital et les différents moyens d'éviter les effets déstabilisateurs des flux à court terme, sur l'impact que les accords internationaux d'investissement ont sur la marge d'action, en particulier par le biais de mécanismes de règlement des différends qui font passer le droit privé et les intérêts des entreprises avant le droit public et l'intérêt général, et sur les moyens possibles de remédier à cette anomalie sans renoncer aux avantages potentiels des apports d'investissement étranger direct (IED). Le chapitre VII s'intéresse aux différents facteurs qui limitent le recours des gouvernements à des instruments budgétaires pour atteindre leurs objectifs de développement et propose quelques

pistes de réflexion sur un élargissement possible de la marge d'action budgétaire grâce à des réformes nationales et mondiales. On y examine en particulier le coût économique d'une évasion fiscale en forte hausse, pratiquée aussi bien par des particuliers que

par des entreprises ayant recours à des juridictions opaques, ainsi que les difficultés particulières que doivent affronter les pays tributaires de produits de base pour négocier la répartition des rentes tirées de leurs ressources. ■

Notes

1 Pour un examen de la réalisation des différents OMD, voir UNCTAD, 2014.

2 Les cibles relatives à l'emploi, ajoutées ultérieurement à l'objectif 1, ont contribué à élargir le débat.

Références

- Akyüz Y (2007). *Global rules and markets: Constraints over policy autonomy in developing countries*. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y (2013). Drowning or waving? Developing countries after the financial crisis. South Centre Research Paper, no. 48. Geneva, South Centre.
- Canuto O (2012). Recoupling or switchover: Developing countries in the global economy. In: Canuto O and Giugale M, eds. *The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*. Washington, DC, World Bank.
- Caritas in Veritate Foundation (2014). Beyond the financial crisis: Towards a Christian perspective for action. Working paper, Geneva.
- Carney M (2014). Inclusive capitalism: Creating a sense of the systemic. Speech delivered at the Conference on Inclusive Capitalism, London, May.
- Kindleberger C (1986). International public goods without international government. *The American Economic Review*, 76(1): 1–13.
- Kumhof M and Rancière R (2010). Inequality, leverage and crises. IMF working paper WP/10/268, November, Washington, DC, International Monetary Fund.
- Mayer J (2008). Policy space: What, for what and where? UNCTAD Discussion Paper no. 191, Geneva.
- Mian A and Sufi A (2014). *House of Debt: How They (and You) Caused the Great Recession, and How We Can Prevent It from Happening Again*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- North D (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Panic M (1995). International economic integration and the changing role of national governments. In: Chang H-J and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 51–80.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. (2014). *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Office.
- Stiglitz J (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, NY, W.W. Norton and Co.

- United Nations (2012). *Realizing the Future We Want for All*. United Nations publications, New York.
- United Nations (2014). Outcome document. Open Working Group on Sustainable Development Goals, United Nations, New York.
- UNCTAD (2011). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths. United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). UNCTAD and the post-2015 Development Agenda. Post-2015 Policy Brief 1, Geneva.
- UNCTAD (2014). *Least Developed Countries Report 2014*. United Nations publications, New York and Geneva, forthcoming.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Wilkinson R and Pickett K (2009). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London, Penguin.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning From a Decade of Reform*. Washington, DC.

Chapitre IV

MARGE D'ACTION ET ORIGINES DU SYSTÈME ÉCONOMIQUE MULTILATÉRAL

A. Introduction

On pourrait penser que la question de savoir comment concilier les exigences d'une politique nationale souveraine avec les impératifs d'une économie mondiale interdépendante constitue un problème relativement nouveau, résultant des progrès des technologies de l'information et de la communication et de la mondialisation des forces du marché. En réalité, le problème est vieux de presque deux siècles et a été traité longuement et sous plusieurs angles différents (Mazower, 2012). Le présent chapitre présente un aperçu historique des débats qui y ont été consacrés au milieu du XX^e siècle, c'est-à-dire à une époque où se construisait une grande partie de l'édifice actuel du multilatéralisme économique.

Certes, les architectes du système multilatéral de l'après-Seconde Guerre mondiale se sont intéressés avant tout aux difficultés économiques des grands pays industrialisés. Ils ont néanmoins constaté, tournant résolument le dos à la politique mise en œuvre après la Première Guerre mondiale, que l'État était «remarquablement bien outillé» pour

s'employer à améliorer les conditions de vie des populations, à parvenir au plein emploi et à garantir la sécurité économique et sociale¹. En outre, étant donné l'évolution de l'économie mondiale, les débats concernant la coopération internationale impulsée par les États ont également porté sur les problèmes de développement des pays pauvres. En effet, non seulement ces questions ont occupé dans les négociations une place plus grande qu'on ne le croit en général, elles ont aussi appelé l'attention sur l'importance de la marge d'action pour la réalisation des objectifs du nouvel ordre multilatéral.

Les institutions, les règles et les disciplines auxquelles ont abouti les négociations étaient le fruit, d'une part, des décisions prises par les États et, d'autre part, des pressions exercées par différents groupes d'intérêts au sein des grandes puissances économiques. En particulier, l'évolution de la coalition d'intérêts favorable au *New Deal* aux États-Unis a eu une grande incidence sur les pourparlers multilatéraux qui avaient été engagés avant même que ne prenne fin la Seconde Guerre mondiale. Grâce aux partisans d'une

La nécessité de maîtriser les forces financières potentiellement destructrices a été un thème central des pourparlers qui ont abouti au système multilatéral de l'après-Seconde Guerre mondiale.

internationalisation du *New Deal*, un premier pas a été franchi vers un multilatéralisme plus équitable qui pourrait répondre aux besoins et aux préoccupations des pays en développement. Plusieurs initiatives prometteuses en ce sens ont cependant fini par être écartées des négociations de Bretton Woods. Ces idées se sont encore essouffées après la mort du Président Roosevelt, cédant la place à un multilatéralisme plus technocratique et moins sensible aux besoins des pays en développement.

La nécessité impérative de maîtriser les forces financières potentiellement destructrices a été un thème central de ces négociations, intéressant aussi bien les pays développés que les pays en développement. Des responsables politiques et des décideurs de tous les pays développés et de toutes les tendances politiques pensaient qu'il importait de mettre la finance au service de l'économie, et non l'inverse. Ayant rapidement recouvré leur influence sur les décisions économiques après la Première Guerre mondiale, les milieux financiers avaient alors préconisé le rétablissement de la confiance des marchés, dans laquelle ils voyaient l'unique moyen sûr de «revenir à la normale» (James, 2001: 25). Outre l'abrogation rapide des mesures de contrôle adoptées pendant la guerre, cela avait conduit à l'adhésion sans réserve à l'étalon-or, à la création de banques centrales indépendantes et à l'adoption de politiques d'austérité. Tous ces éléments avaient restreint les possibilités de mettre en place une économie plus dirigée qui répondrait mieux aux nouvelles exigences sociales et politiques. Se trouvant en bonne position pour déterminer ce qu'était une politique convenable, les milieux financiers avaient été les grands gagnants de la hausse rapide des flux de capitaux à court terme (et de la multiplication correspondante des instruments financiers toxiques) qui s'en est suivie à partir du milieu des années 1920, d'où une répartition des revenus de plus en plus déséquilibrée dans de nombreux pays (Kumhof et al., 2013; Piketty, 2014). Conjuguées à la grande fragilité des systèmes bancaires, ces tendances avaient conduit à la Grande Dépression et à l'effondrement de l'économie mondiale. Compte tenu de ces événements, les négociateurs de Bretton Woods

La CNUCED a joué un rôle décisif en promouvant un programme de développement qui répondrait aux besoins des pays en développement et en préconisant l'accroissement de la marge d'action nécessaire à sa mise en œuvre.

tenaient avant tout à accroître la marge d'action des pays afin de surmonter les difficultés d'après-guerre et à circonscrire les possibilités de profit des «rentiers» qui composaient la classe financière².

Les règles et les mesures adoptées par la suite pour limiter les tendances destructives d'une finance sans entraves ont assurément contribué à élargir la marge d'action dont disposaient les pays en développement pour s'engager sur leur propre trajectoire de croissance. Les ressources financières mises à leur disposition par les nouveaux mécanismes multilatéraux n'ont cependant jamais été suffisantes pour leur permettre de transformer radicalement les structures économiques héritées de leur statut de colonie ou de pays périphérique. Cela a renforcé le rôle du commerce international dans les stratégies de développement d'après-guerre, mais les écarts technologiques et les asymétries structurelles entre la production des pays développés et celle des pays en développement faisaient du système commercial un domaine conflictuel. En outre, par rapport aux négociations sur la finance internationale, les puissantes entreprises qui préconisaient une croissance tirée par les exportations, particulièrement aux États-Unis, étaient mieux placées pour influencer sur les résultats des négociations commerciales multilatérales de façon à leur donner une orientation plus libérale. Par conséquent, les pays développés se sont montrés peu disposés à s'attaquer aux nombreux écarts et asymétries en matière de production, ce qui a incité les pays en développement à promouvoir un programme de développement plus conforme à leurs besoins et à revendiquer une marge d'action suffisante pour sa mise en œuvre. À partir du début des années 1960, la CNUCED a joué un rôle central dans ces efforts, s'employant souvent à promouvoir une combinaison de mesures d'appui multilatéral et d'initiatives tendant à élargir la marge d'action qui avaient été proposées par les partisans de l'internationalisation du *New Deal*. Malgré les changements majeurs qui sont intervenus depuis dans l'économie mondiale et dans différentes régions en développement, les arguments avancés pendant ces décennies restent d'une grande actualité, comme le feront ressortir les chapitres suivants.

Le présent chapitre est organisé comme suit. La section B porte sur le contexte historique qui a marqué les débats des années 1940 sur la coopération internationale, très influencés notamment par l'échec du programme néolibéral qui avait dominé la pensée économique pendant les années 1920. Ce programme sera mis en opposition avec celui de l'Administration Roosevelt, qui s'est efforcée, lors des négociations de Bretton Woods, d'internationaliser le *New Deal*. Dans la section C, on s'intéresse à la place – souvent oubliée – que les questions de développement ont occupée dans les négociations, en soulignant la contribution que la pensée keynésienne et les principes sous-tendant le *New Deal* ont apportée aux mesures prises pour dompter la finance internationale, ainsi que leurs liens étroits avec les débats menés sur le développement en Amérique latine dans le cadre de la politique de bon voisinage de Roosevelt. On y examine ensuite la façon dont

les débats sur un nouveau système commercial international ont été contrariés par l'évolution des alliances politiques soutenant le *New Deal*, ce qui a eu des conséquences très différentes sur l'orientation des politiques commerciales en Europe et dans le monde en développement. La section D retrace les efforts que les pays en développement ont accomplis pour rendre le système multilatéral plus équitable, notamment en reprenant des éléments du projet d'internationalisation du *New Deal* pour promouvoir une industrialisation impulsée par l'État et en s'employant à faire mieux reconnaître l'interdépendance des questions commerciales et financières, qui était au cœur de la mission de la CNUCED. Dans la dernière section, enfin, on examine le retour en force de la finance internationale et «l'amollissement» du multilatéralisme qui l'accompagne, ainsi que les incidences de cette évolution sur la marge d'action dont disposent les pays aujourd'hui.

B. Débats sur un nouvel ordre économique international au milieu du XX^e siècle

1. Essor et déclin du programme libéral de l'entre-deux-guerres

La situation économique de l'entre-deux-guerres a été très contrastée, certains pays connaissant une longue période de stagnation économique pendant que d'autres traversaient des cycles d'expansion-récession. À la suite des crises et des chocs graves et hautement contagieux qui se sont produits à la fin des années 1920 et au début des années 1930, presque tous les pays, cependant, ont été en proie à un climat économique de détresse et d'incertitude graves qui devait profondément marquer les responsables politiques et les décideurs de l'époque. Les problèmes économiques de l'entre-deux-guerres sont souvent imputés aux idéologies

isolationnistes et protectionnistes dont l'influence s'est fait sentir partout, particulièrement aux États-Unis, réputés coupables d'avoir empêché un retour à l'internationalisme libéral qui avait favorisé la croissance et la stabilité avant 1914 (Wolf, 2003; Eichengreen and Kenen, 1994). Mais cette interprétation est inexacte. D'abord, les droits de douane ont augmenté régulièrement dans presque tous les pays pendant les décennies de forte croissance qui ont précédé la Première Guerre mondiale, atteignant dans certains cas des niveaux très élevés (Bairoch, 1995). Ensuite, s'il est vrai que les obstacles tarifaires ont été renforcés immédiatement après la guerre, les pays ont ensuite mis en œuvre à la fois des mesures protectionnistes et des initiatives de libéralisation, l'introduction de surtaxes et de lois antidumping s'étant accompagnée de la suppression

des restrictions commerciales quantitatives, de la promotion du principe de la nation la plus favorisée, de la levée des restrictions aux exportations de capitaux et du retour à l'étalon-or. La loi Smoot Hawley adoptée en juin 1930 a certes fait augmenter les droits de douane à des niveaux sans précédent aux États-Unis, incitant 25 pays à prendre des mesures de représailles au cours des dix-huit mois suivants, d'où une baisse des exportations (Bairoch, 1995). Pour des raisons de chronologie et d'échelle, toutefois, l'effondrement de la production et de l'emploi du début des années 1930 ne peut être attribué à ce tournant protectionniste. En outre, de nombreux pays ont rapidement renoué avec la croissance dans ce même contexte tarifaire, quoique dans le cadre de régimes macroéconomiques très différents³.

Contrairement à ce qui est affirmé dans bon nombre de publications sur cette période, le libéralisme a été l'idéologie économique dominante des années 1920. Examiner l'influence qu'il a exercée, notamment en favorisant des politiques macroéconomiques conservatrices, est donc essentiel pour comprendre la décennie suivante (Polanyi, 1944: 231-36; Boyce, 2009: 6-7). Après le net ralentissement de l'économie mondiale en 1920-1921, les décideurs de toutes les puissances économiques étaient de plus en plus favorables à l'indépendance des banques centrales, à la flexibilité du marché du travail, à une réglementation limitée des marchés de capitaux et au retour à l'étalon-or. Comme l'ont fait observer Eichengreen et Temin (1997: 38), l'idéologie de l'étalon-or, qui a dominé les débats sur les politiques publiques et encouragé les banques centrales et les décideurs à prendre des mesures de plus en plus préjudiciables aux gens ordinaires, a été à l'origine d'un programme d'action unique applicable partout, présenté comme le seul choix possible. Pour ses partisans, l'adoption de l'étalon-or était l'assurance que des politiques «responsables» seraient élaborées, en limitant les possibilités d'action indépendante des gouvernements en matière monétaire et budgétaire, ainsi qu'un moyen d'attirer des capitaux étrangers en renforçant la confiance des investisseurs. En plus de relancer le processus de mondialisation d'avant-guerre, cela a eu pour effet de réduire l'autonomie d'action des pays et de les rendre plus

vulnérables aux perturbations se produisant ailleurs dans le monde.

Les flux de commerce et de capitaux ont commencé à s'intensifier rapidement à partir du milieu des années 1920, atteignant (et dépassant dans certains cas) vers la fin de la décennie leurs niveaux d'avant-guerre⁴. Contrairement aux idées reçues, les débats sur la coopération économique internationale étaient courants pendant les années 1920, bien qu'ils aient été relativement infructueux (Boyce, 2009). En effet, ainsi que l'a noté James (2001: 25), rarement l'internationalisme et les institutions internationales n'avaient suscité autant d'enthousiasme qu'à cette époque. Les États-Unis participaient activement à des renégociations de dette dans le cadre des plans Dawes et Young, qui ont abouti à la création de la Banque des règlements internationaux (BRI). Cette dernière avait notamment pour objectif de dépolitiser les négociations de ce type, mais elle devait aussi fournir un instrument de coopération aux banques centrales (James, 2001: 41). En outre, toute une série de conférences internationales ont été organisées pour promouvoir la libéralisation du commerce et la protection de la propriété intellectuelle, en particulier les conférences économiques mondiales de 1927 et de 1933 (Kindleberger, 1986). Par ailleurs, des efforts importants ont été déployés vers la fin des années 1920 à l'appui d'un renforcement de la coopération régionale (Boyce, 2009).

Le renforcement de la confiance des investisseurs ayant constitué l'objectif fondamental, l'austérité budgétaire a été considérée comme le meilleur moyen

de revenir à la normale au début des années 1920, ainsi que de remédier aux déséquilibres qui ont commencé à apparaître à la fin de la décennie⁵. En réalité, le recours à l'austérité et l'instabilité des flux de capitaux à court terme (stimulés par les écarts entre les taux d'inflation et d'intérêt des différents pays) ont donné lieu à l'adoption de plans de stabilisation incompatibles, à

des taux de change désalignés et à des frictions persistantes dans le système commercial. Cela a provoqué des déséquilibres dans l'économie réelle des pays (notamment dans les secteurs agricole et industriel) qui, s'ajoutant au surendettement résultant de la guerre et à la grande fragilité des systèmes bancaires,

La Grande Dépression a été aggravée par un facteur déterminant: l'absence de politiques publiques propres à corriger les déséquilibres intérieurs et extérieurs d'une façon organisée et équitable.

ont débouché sur la Grande Dépression⁶. Contraints de trouver des solutions aux graves problèmes de balance des paiements, les États ont fini par adopter des politiques de taux de change tendant à appauvrir leurs voisins et par répondre coup pour coup aux restrictions apportées au commerce et aux paiements par les autres pays. Cette situation a été aggravée par un facteur déterminant: l'absence de politiques nationales, régionales et internationales propres à corriger les déséquilibres intérieurs et extérieurs d'une façon organisée et équitable.

Le fait qu'il n'y avait ni puissance hégémonique «bienveillante» ni coopération internationale viable a assurément contribué de façon déterminante à la propagation internationale des chocs néfastes puis de la dépression (Kindleberger, 1986)⁷. L'absence de puissance hégémonique susceptible de défendre l'intérêt public mondial doit cependant être interprétée à la lumière des choix effectués à cette époque. Le retour à l'étalon-or traduisait dans les faits l'attachement à un certain type de coordination internationale, conforme aussi bien aux principes libéraux qu'aux besoins des milieux financiers. Dans les grandes puissances, le lobby financier était en effet plus ambitieux que les autres groupes d'intérêt internationalistes et l'a emporté sur eux, y compris les acteurs les plus dynamiques du secteur manufacturier (Boyce, 2009).

Certains observateurs de l'époque ont bien compris les liens entre instabilité économique, désintégration des relations internationales et polarisation des forces politiques. Dans *Les conséquences économiques de la paix*, Keynes avait déjà prédit que les lourds remboursements imposés au titre du Traité de Versailles (ainsi que les dettes entre les Alliés victorieux) empêcheraient les pays de régler leurs propres problèmes sans nuire aux autres, compte tenu notamment de l'instabilité excessive des flux de capitaux à court terme. Par ailleurs, malgré l'étroitesse et le caractère conservateur de la pensée économique, des approches différentes ont commencé à se faire jour vers la fin de la décennie, l'ampleur des dégâts causés par les politiques économiques libérales étant devenue telle qu'il était impossible de ne pas en tenir compte (Kozul-Wright, 1999; Crotty, 1999).

Inévitablement, ce contexte a également marqué les idées économiques au niveau international. Bilstoft (2014) a fait observer qu'après la Grande Dépression, même les économistes de la Société des Nations, pourtant essentiellement favorables à l'instauration d'un ordre mondial libéral et ouvert, ont commencé à remettre en cause le dogme de l'étalon-or et ont reconnu qu'il fallait parfois procéder à des interventions ciblées dans le commerce, par exemple pour stabiliser les prix des produits de base. Alors même qu'Ohlin et d'autres élaboraient des théories pour montrer comment les avantages de la spécialisation pouvaient remédier au problème des déséquilibres mondiaux, d'autres économistes associés à la Société des Nations, comme Mikhail Manoilescu et Ragnar Nurkse, mettaient en évidence les problèmes que pouvaient causer l'inégalité des échanges et la nécessité d'accroître l'épargne et l'investissement intérieurs afin de développer les marchés intérieurs et de les rendre indépendants des capitaux étrangers et des structures contraignantes et inéquitables des marchés mondiaux (Bilstoft, 2014).

C'est toutefois aux États-Unis que l'évolution politique a nettement rompu avec la logique qui avait traditionnellement présidé aux choix et aux arbitrages économiques⁸. La politique du *New Deal* de Roosevelt s'opposait aux idées voulant que les forces du marché, de par leur nature, se régulent elles-mêmes de façon à produire les meilleurs résultats économiques et sociaux, que l'austérité et les compressions budgétaires soient le seul moyen fiable de sortir de la crise et que l'intervention des pouvoirs publics fausse et compromette les perspectives économiques. L'adoption d'un programme économique expansionniste fondé sur la fourniture d'un appui ciblé à différentes régions et à certains secteurs économiques (principalement par l'intermédiaire de la nouvelle Tennessee Valley Authority), de mesures de redistribution, d'une réglementation renforcée des marchés (en particulier financiers) et – avec un certain retard – de mesures budgétaires expansionnistes traduisait la volonté de rendre les pouvoirs publics responsables de la création d'emplois et de la sécurité sociale. Le *New Deal* visait par ailleurs à créer une sphère publique qui ne se contente pas de réagir aux forces du marché et puisse faire contrepoids aux intérêts privés, notamment dans le secteur financier, dont les

Les crises économiques et leur propagation ne pouvaient pas être gérées isolément par chaque pays.

pratiques et les activités étaient considérées comme les véritables causes de la crise⁹. D'autres pays ont également réorienté leurs politiques vers ce que l'on a appelé par la suite l'État-providence keynésien, en s'appuyant sur l'acquis de leurs propres traditions intellectuelles et politiques (Hall, 1989; Temin, 1991; Blyth, 2002).

2. Internationaliser le New Deal

Sachant que les puissances démocratiques s'accordaient généralement à penser que les crises économiques et leur propagation ne pouvaient pas être gérées isolément par chaque pays, il n'est pas surprenant qu'une grande importance ait été accordée, dans les débats sur un nouvel ordre économique international entamés peu après le début de la Seconde Guerre mondiale, à la recherche d'une forme de gouvernance nationale située «entre l'anarchie de l'individualisme irresponsable et la tyrannie du socialisme d'État»¹⁰.

Les architectes du système de Bretton Woods entendaient avant tout concevoir une structure économique internationale pour l'après-guerre qui permettrait de faire échec aux pratiques opportunistes et aux effets de contagion qui avaient conduit à l'effondrement du commerce et des paiements internationaux dans les années 1930, puis aux effets néfastes qui s'en sont suivis¹¹. C'est pourquoi ils ont résolument tourné le dos à l'approche suivie après la Première Guerre mondiale et aux tentatives mal inspirées et infructueuses faites à l'époque pour revenir à la normale. Les protagonistes les plus connus des débats étaient John Maynard Keynes, qui représentait le Royaume-Uni, puissance en déclin et lourdement endettée mais toujours impériale, et Harry Dexter White, qui négociait au nom des États-Unis, première économie industrielle et principal créancier mondial. Tous deux estimaient qu'un certain nombre de mesures étaient nécessaires pour rétablir des conditions propices à la stabilité et à la sécurité de l'économie mondiale, ainsi qu'à une croissance soutenue et généralisée des revenus et de l'emploi. Il s'agissait notamment de supprimer les dispositions ponctuelles de contrôle des changes et les obstacles discriminatoires au commerce qui avaient été introduits après la Grande Dépression, de garantir l'autonomie nationale nécessaire à la promotion du plein emploi et de mettre en place des mesures de

soutien et de sauvegarde pour veiller au bon fonctionnement du système économique international (Eichengreen and Kenen, 1994: 34).

Vu que l'effondrement de l'économie entre les deux guerres était attribuable à des dysfonctionnements du marché auxquels il n'avait pas été remédié, à une concurrence excessive et à l'absence de mesures visant à contrer les effets de contagion, on estimait ne pouvoir rétablir la stabilité du système économique mondial qu'en cessant d'élaborer les politiques uniquement au niveau national pour adopter un système multilatéral fondé sur la reconnaissance de l'interdépendance économique, le renforcement de la coopération et l'appui des institutions multilatérales. Il était essentiel de garantir la stabilité des taux de change et d'assurer une croissance soutenue de la production et de l'emploi pour éviter que le commerce international soit soumis à des tensions et des perturbations. Pour ce faire, il fallait mettre en place des dispositifs mondiaux fondés sur les trois éléments suivants: réglementation multilatérale des politiques de taux de change, création de mécanismes garantissant la disponibilité de liquidités internationales et restriction des flux de capitaux déstabilisateurs. De même que les activités financières étaient réglementées au niveau national, il convenait, à l'échelon international, de restreindre la capacité des marchés financiers à tirer bénéfice de flux spéculatifs à court terme. Défendant le bien-fondé des dispositions finales négociées à Bretton Woods, Keynes (1944) a affirmé que réglementer les activités financières serait indispensable à la stabilité de tout ordre multilatéral d'après-guerre:

Alors qu'il n'est pas essentiel de concevoir les autres systèmes avant le système monétaire, celui-ci peut constituer, me semble-t-il, une base solide pour l'élaboration des autres systèmes. Si la situation monétaire est chaotique, il sera très difficile de faire régner un certain ordre dans les autres domaines... Mais si notre action dans les autres donne moins de résultats que nous l'espérons, la politique monétaire n'en sera pas moins nécessaire, bien au contraire. Si la planification du commerce s'avère difficile à cause des obstacles tarifaires, il sera d'autant plus important de pouvoir compter sur une procédure bien organisée et adoptée d'un commun accord afin de modifier les taux de change... Loin de dépendre du reste du programme, les projets de politique

monétaire seront donc encore plus importants si ce programme réussit moins bien que nous l'espérons tous.

La réglementation des activités financières était donc considérée comme une première étape essentielle, qui permettrait d'élargir la marge d'action dont disposaient les pays pour atteindre les objectifs qui venaient d'être arrêtés – plein emploi, sécurité économique et sociale et amélioration des conditions de vie du plus grand nombre – ainsi que de mettre en place un internationalisme constructif permettant d'instaurer des conditions économiques plus stables au service de ces objectifs communs. D'entrée de jeu, les décideurs des États-Unis ont cependant indiqué très clairement (plus que Keynes) que c'était également à l'échelon international qu'il convenait de s'occuper des incidences sur le développement des mesures tendant à contrôler les intérêts financiers au niveau national et à l'étranger. Selon Oliver (1975: 4),

White était convaincu que l'on ne pouvait pas compter sur les investisseurs privés pour apporter les capitaux nécessaires à la reconstruction. Il estimait par ailleurs que, même après la période de transition d'après-guerre, les flux de capitaux des riches aux pauvres ne pouvaient être gérés uniquement par les marchés mondiaux de l'investissement privé. L'expérience des années 1920 avait montré que les mouvements de capitaux privés à long terme tendaient à amplifier la propagation des fluctuations du commerce mondial et non à l'atténuer, et que les taux d'intérêt élevés et les échéances relativement courtes des investissements de portefeuille privés avaient tendance à rendre infructueuses des opérations internationales qui auraient pu être productives.

D'entrée de jeu également, Roosevelt et les représentants de son Administration ont préconisé la création d'institutions financières internationales publiques auxquelles pourraient adhérer toutes les «Nations Unies et associées»¹². Les milieux financiers new-yorkais se sont opposés à cette idée, lui préférant un plan fondé sur des monnaies clefs qui rétablirait la stabilité financière internationale grâce à un prêt bilatéral accordé au Royaume-Uni. Morgenthau, Secrétaire au Trésor des États-Unis, a rejeté ce plan en faisant valoir qu'il fallait éviter une situation où deux pays exerceraient un pouvoir dictatorial sur la finance mondiale, estimant que les questions

examinées à la Conférence de Bretton Woods étaient des problèmes internationaux communs à tous les pays, auxquels seule une vaste coopération internationale permettrait de faire face (Morgenthau, 1945: 192). Il a par ailleurs insisté sur le fait que le cadre défini à Bretton Woods était conçu non seulement pour répondre aux besoins des pays développés en matière de plein emploi, mais également pour permettre aux pays moins développés de s'industrialiser davantage et d'améliorer les conditions de vie de leurs populations:

À moins qu'un cadre ne soit établi pour concilier les aspirations des pays plus développés avec celles des pays moins développés, il est presque inévitable que des conflits économiques et monétaires surgissent entre ces deux groupes de pays. Rien ne serait plus dangereux qu'une guerre économique opposant les pays moins développés, qui représentent plus de la moitié de la population mondiale, aux pays occidentaux, moins peuplés mais plus avancés industriellement. L'approche élaborée à Bretton Woods se fonde sur le constat qu'il est dans l'intérêt économique et politique aussi bien de pays comme l'Inde ou la Chine que de ceux comme l'Angleterre et les États-Unis que les seconds aident et encouragent les premiers à s'industrialiser et à améliorer les conditions de vie de leurs populations (Morgenthau, 1945: 190)¹³.

Avant qu'elle ne commence à s'imposer lors des négociations de Bretton Woods, une approche de ce type avait déjà contribué à transformer les rapports que les États-Unis entretenaient avec les pays en développement, en particulier dans le cadre de leur «politique de bon voisinage» avec l'Amérique latine. Cette politique visait à promouvoir le développement de pays pauvres d'une façon compatible à la fois avec les intérêts géopolitiques des États-Unis et avec les objectifs et les valeurs qu'incarnait le *New Deal*. Cela impliquait une rupture nette avec les politiques traditionnelles préconisées par les universitaires des États-Unis qui avaient conseillé des gouvernements latino-américains pendant les années 1920 (souvent avec l'appui non officiel du Département d'État, de la Federal Reserve Bank of New York et des milieux bancaires): adoption de l'étalon-or, établissement de banques centrales indépendantes, marchés ouverts de biens et de capitaux et réduction au minimum du rôle de l'État (Helleiner, 2014).

Bon nombre d'économistes du *New Deal* estimaient au contraire que les pays d'Amérique latine étaient victimes de cette même élite financière qui venait de faire sombrer l'économie de leur propre pays dans la crise et la dépression. La région avait reçu des entrées de capitaux très importantes pendant les années 1920, du fait d'obligations émises essentiellement à New York et commercialisées au moyen de stratégies accrocheuses, ainsi que de prêts à court terme octroyés aux gouvernements et aux entreprises. À la fin des années 1920, la brusque chute des prix des produits de base a considérablement dégradé le ratio dette-exportations, alors que celui-ci était déjà en hausse et atteignait des nombres à trois chiffres dans certains pays. Lorsque les nouvelles sources de capitaux se sont tariées, le service de la dette est devenu très lourd à assurer pour bien des pays. Parallèlement, leur compte courant s'est détérioré et a fini par devenir insoutenable, les contraignant à abandonner l'étalon-or, ce qui n'a fait qu'alourdir encore davantage le fardeau de la dette (en monnaie nationale). Couplée à la fragilité du système bancaire, qui était dépourvu d'un prêteur de dernier recours, l'augmentation des déficits publics a créé un risque important de panique financière. Le premier défaut de paiement s'est produit en Bolivie en janvier 1931; le Gouvernement des États-Unis ayant refusé d'apporter une assistance à la région, l'effet de contagion a rapidement touché l'ensemble de l'Amérique latine. La conjugaison de défauts de paiement et de dévaluations a amené les pays à adopter une stratégie de reprise tirée par les exportations et à remplacer les produits importés par des produits locaux (Fishlow, 1985). L'Argentine est le seul grand pays qui a continué d'assurer le service de sa dette, mais la reprise économique y a été très lente (James, 2001).

Au cours d'une série de missions effectuées dans la région à la fin des années 1930 et au début des années 1940, notamment à Cuba et au Paraguay, les économistes américains du *New Deal* ont promu

On s'accordait généralement à penser qu'on ne pouvait pas compter sur les seuls capitaux privés pour réaliser les objectifs nationaux et mondiaux...

... et que les pays devaient disposer d'une marge d'action suffisante pour atteindre un niveau approprié de sécurité économique en favorisant le plein emploi et en garantissant une protection sociale étendue.

la création de banques centrales contrôlées par l'État qui mèneraient une politique monétaire beaucoup plus active. Ils ont par ailleurs préconisé la création de banques de développement plus spécialisées, l'encadrement des parités monétaires et le contrôle des changes dans le cadre d'un programme de développement favorisant la transformation structurelle et une croissance de rattrapage (Helleiner, 2014)¹⁴. De plus, ces économistes ont encouragé l'octroi de prêts par la nouvelle Banque d'import-export à différents États d'Amérique latine, pour les aider à réaliser des projets de développement et à garantir la stabilité monétaire.

En outre, ils ont réfléchi aux mécanismes de financement qui pourraient contribuer à stabiliser les prix des produits de base et ont mené de longues discussions pour promouvoir la création d'une banque interaméricaine. Si elle avait vu le jour, cette dernière aurait été la première institution financière multilatérale, et ses caractéristiques novatrices l'auraient nettement distinguée de la Banque des règlements internationaux (BRI), institution bien moins ambitieuse établie en 1930. Elle aurait été entièrement contrôlée par les États concernés et aurait notamment eu pour fonctions d'octroyer des prêts publics internationaux aux fins de la réalisation d'objectifs de développement et de lutter contre la fuite des capitaux des pays pauvres (Helleiner, 2014). Ensemble, ces initiatives étaient l'expression d'une nouvelle forme de coopération économique internationale originale et engagée.

Avant même que les États-Unis n'entrent dans la Seconde Guerre mondiale, Roosevelt avait clairement affirmé, dans son fameux «Discours des quatre libertés» prononcé en janvier 1941, que la liberté de vivre à l'abri du besoin représentait un objectif à atteindre pour les populations du monde entier. Le *New Deal* ayant apporté une plus grande sécurité économique au peuple américain, Roosevelt en était venu à penser que, de la même façon, il était indispensable d'améliorer les conditions de vie dans les régions pauvres du monde pour garantir la paix et la stabilité politique

internationales après la guerre (Borgwardt, 2005). Il estimait en outre qu'une politique comparable au *New Deal* pourrait aussi contribuer à la prospérité des pays développés. Lorsqu'il a proposé la création de l'organisme qui deviendrait plus tard la Banque mondiale, le Secrétaire au Trésor Henry Morgenthau a été l'un des premiers à se prononcer en faveur d'un keynésianisme mondial, en soutenant que l'investissement de capitaux productifs dans les pays non développés qui manquent de capitaux permettait à ces pays de produire à moindre coût et en plus grande quantité des biens dont le reste du monde avait besoin, tout en devenant de meilleurs débouchés pour les produits des autres pays (intervention citée dans Helleiner, 2014: 117).

Les Accords de Bretton Woods font clairement ressortir la grande importance que financières. Le FMI a été créé pour mettre en place un système bien organisé de paiements internationaux effectués à des taux de change stables, mais ajustables et fixés par des négociations multilatérales, dans des conditions limitant strictement les flux internationaux de capitaux. Sa fonction la plus importante serait de veiller à la disponibilité de liquidités internationales, non seulement pour éviter que les pays déficitaires n'appliquent des mesures déflationnistes et des restrictions en matière de commerce et de change, mais également pour contribuer à la stabilité des taux de change en cas de difficulté temporaire de balance des paiements.

La définition des modalités de l'approvisionnement en liquidités était l'un des points les plus controversés des négociations préalables à la Conférence de Bretton Woods en 1944. Les plans élaborés séparément par White et Keynes prévoyaient tous deux le recours à des liquidités internationales pour aider les pays à stabiliser leur monnaie. Keynes envisageait la création d'une union internationale de compensation utilisant une monnaie internationale,

le «bancor», l'idée étant que les réserves des pays excédentaires devraient automatiquement être mises à la disposition des pays déficitaires afin de répondre aux besoins découlant de leur balance des opérations courantes (Mikesell, 1994; Dam, 1982; Oliver, 1975). Étant donné le poids économique et politique des États-Unis, c'est toutefois le modèle proposé par White qui s'est imposé. Il a donc été créé un fonds que les pays alimenteraient par des contributions mixtes (or et monnaie nationale) et auxquels les pays pourraient recourir lorsqu'ils auraient besoin de réserves internationales.

Si les avis divergeaient quant aux caractéristiques précises des institutions, on s'accordait généralement à penser qu'on ne pouvait pas compter sur les seuls capitaux privés pour réaliser les objectifs nationaux et mondiaux, et que les pays devaient disposer d'une marge d'action suffisante pour atteindre un niveau approprié de sécurité économique en favorisant le plein emploi et en garantissant une protection sociale étendue (Martin, 2013). Les négociateurs de Bretton Woods sont donc partis de l'hypothèse fondamentale que les grandes puissances, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, dont les centres financiers seraient toujours les plus importants du monde une fois la guerre terminée, seraient disposés à renoncer, au moins en partie, à poursuivre leurs intérêts économiques immédiats pour privilégier l'objectif plus large de la stabilité systémique. À l'origine, les caractéristiques du FMI étaient largement conformes à ces buts et à ces idées. Dans une intervention particulièrement éloquente, White a averti que si des pays prenaient prétexte des mécanismes monétaires internationaux pour prendre des mesures impopulaires, dont les avantages et les inconvénients tenaient non pas aux questions monétaires internationales mais au programme et à la logique économiques nationales, ils porteraient préjudice à la stabilité financière (cité dans Felix, 1996: 64).

C. Promotion du développement

1. Pour un programme de développement

Les négociations de Bretton Woods sont en général présentées comme une affaire «anglo-américaine», dont les principaux protagonistes – Keynes et White – ont manifesté peu d'intérêt pour les questions de développement international et les problèmes des pays pauvres. On minimise même l'importance du soutien que les deux ont apporté à la création de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Pourtant, une nette majorité des pays invités à la Conférence appartenaient à des régions pauvres¹⁵. De plus, quelles qu'aient été leurs motivations stratégiques de *realpolitik*, les États-Unis étaient favorables à une forme de multilatéralisme formée, où tous les pays participants pourraient contribuer aux débats¹⁶.

Les représentants des pays d'Amérique latine, de la Chine (dont la délégation était la deuxième plus nombreuse) et de l'Inde (dont la délégation comportait autant de Britanniques que d'Indiens, du fait de son statut colonial) ont pris une part particulièrement active aux discussions. Beaucoup d'entre eux ont dit voir dans les négociations de Bretton Woods l'occasion d'élaborer un système financier international favorable au développement, qui appuierait les initiatives prises sous l'impulsion de l'État pour améliorer les conditions de vie des populations et faire démarrer l'industrialisation. Les

pays en développement souscrivaient par ailleurs aux grands objectifs du FMI: apporter un appui aux systèmes d'encadrement des taux de change et octroyer des prêts à court terme pour faire face aux problèmes de balance des paiements. Ils demandaient cependant que ses ressources puissent être utilisées de façon plus souple pour répondre aux besoins particuliers des exportateurs de matières premières. Grâce à leurs efforts, une clause dérogatoire a été ajoutée pour permettre au FMI de dépasser les limites fixées à ses prêts ordinaires dans certaines circonstances (Helleiner, 2014: 166-168).

On pense en général que la création de la BIRD (devenue ensuite la Banque mondiale) a été plus facile et moins controversée que celle du FMI. Elle a pourtant fait l'objet de controverses, qui portaient essentiellement sur deux grandes questions. Premièrement, le financement à long terme devait-il être privé ou public? Deuxièmement, quel poids fallait-il accorder, respectivement, à la reconstruction et au développement¹⁷? Les pays européens, qui s'intéressaient avant tout à cette dernière question, estimaient qu'il y avait un arbitrage à faire entre le financement de la reconstruction et celui du développement et

insistaient sur l'urgence des projets à mener dans les zones dévastées. La reconstruction était cependant une tâche transitoire qui pourrait être accomplie en une période relativement courte, à condition d'être suffisamment financée, sachant qu'une grande partie

Les pays en développement voyaient dans les négociations de Bretton Woods l'occasion d'élaborer un système financier international favorable au développement, qui appuierait les initiatives prises sous l'impulsion de l'État pour améliorer les conditions de vie des populations et faire démarrer l'industrialisation.

des compétences, du savoir-faire, des infrastructures et des institutions nécessaires existaient déjà. Cela n'était généralement pas le cas dans les pays en développement, dont les besoins de financement étaient donc différents mais tout aussi urgents, sinon plus. Le compromis auquel les parties sont parvenues prévoyait que les projets de développement et les projets de reconstruction seraient tous examinés de façon équitable (Oliver 1975). En tout état de cause, à partir de 1947, l'accroissement des fonds que les États-Unis ont alloués à l'Europe dans le cadre du Plan Marshall a été tel qu'il n'était plus question, concrètement, d'arbitrage.

Les conditions du financement privé, notamment les taux d'intérêt du marché, étaient réputées inadéquates au vu de la situation des pays emprunteurs. Ainsi, même si les Statuts de la BIRD ne comportaient pas de disposition en ce sens, il était initialement prévu que la Banque financerait les projets que les marchés financiers ne jugeraient pas rentables, mais qui seraient bénéfiques pour le monde dans son ensemble. Dans les premiers projets de statuts élaborés par White, il était explicitement énoncé que la Banque serait chargée de promouvoir le développement et que l'un de ses objectifs fondamentaux serait d'améliorer la productivité et, par conséquent, les conditions de vie des populations des Nations Unies, ainsi que de favoriser les mouvements de capitaux des pays riches vers les pays pauvres (Helleiner, 2014: 121, 102-105).

Ces capitaux devaient contribuer à la transformation structurelle, comme l'avaient fait les investissements publics dans les régions pauvres des États-Unis. Sur le plan intérieur, le *New Deal* avait été l'occasion de mettre à l'essai des initiatives publiques conjuguant financement à long terme et transformation structurelle. L'une de ces initiatives avait été la création de la Tennessee Valley Authority (TVA), dont les bons résultats ont incité les décideurs des États-Unis à envisager la mise en œuvre, dans le reste du monde, d'initiatives internationales visant elles aussi à améliorer les conditions de vie grâce à un secteur public plus actif et des mesures d'appui industriel¹⁸. Cette approche tenait également compte de certains enseignements

tirés de la politique de bon voisinage, qui avait encouragé de nombreux pays d'Amérique latine à recourir davantage à des stratégies publiques de développement et d'industrialisation afin d'améliorer les conditions de vie, de faire face à un niveau d'endettement élevé et de réduire leur dépendance à l'égard des exportations de produits de base (Bertola and Ocampo, 2012).

Ces éléments ont été à l'origine d'une conception du développement multilatéral selon laquelle la BIRD aurait pour mission d'octroyer des prêts à long terme aux fins du développement. Jamais auparavant une institution financière internationale n'avait été créée pour permettre aux pays pauvres d'obtenir des prêts de ce type, même si l'idée d'un tel objectif s'inspirait de la tentative de créer une

Avant la BIRD, aucune institution financière internationale n'avait été créée pour permettre aux pays pauvres d'obtenir des prêts à long terme aux fins du développement.

banque interaméricaine en 1939-1940 (voir plus haut). Quant aux prêts à court terme accordés par le FMI au titre de problèmes de balance des paiements, ils s'inspiraient de l'expérience des États-Unis en matière de prêts bilatéraux octroyés aux pays d'Amérique latine, que la dépendance à l'égard des exportations de produits de base – et d'en-

trées de capitaux instables – rendait vulnérables aux fluctuations saisonnières inattendues et aux brusques variations des prix, ainsi qu'aux cycles d'expansion-récession¹⁹. La lutte contre les fuites de capitaux hors des pays pauvres occupait une place centrale dans les premiers projets de texte et bénéficiait de l'appui des représentants des pays développés. Le projet de statuts du Fonds présenté par White prévoyait que tous les pays membres s'engageraient, pour aider les autres membres à appliquer leurs mesures dans ce domaine: a) à ne pas recevoir ni autoriser de transferts de fonds ou d'investissements en provenance d'un autre pays sans l'autorisation de ce pays et b) à mettre à la disposition de tout État membre qui en fait la demande tout élément d'actif détenu par un national de cet État, qu'il s'agisse de dépôts, d'investissements, de titres ou de dépôts en coffre-fort (cité dans Helleiner, 2014: 111). Dans les versions ultérieures du projet, White a aussi énoncé le principe selon lequel les pays recevant des flux de capitaux s'engageraient à partager des renseignements à ce sujet avec les pays d'origine.

Il soutenait – tout comme Keynes – que ce type d’assistance internationale aiderait les pays touchés à appliquer leurs mesures de lutte contre les sorties illégales de capitaux. Plus tard, il a souligné que sans la coopération des autres pays, ces mesures étaient difficiles à appliquer, coûteuses et souvent contournées (cité dans Helleiner, 1994: 38).

Les premiers projets comportaient par ailleurs deux éléments qui concernaient des questions commerciales importantes pour le développement international: premièrement, ils prévoyaient la mise en place et le financement par la Banque d’un organisme chargé de stabiliser les prix des principaux produits de base (Helleiner, 2014: 112-113); deuxièmement, les pays pauvres y étaient explicitement encouragés à prendre des mesures tarifaires pour protéger leurs industries naissantes. Selon White, l’idée selon laquelle la libéralisation du commerce améliorerait les conditions de vie dans les pays pauvres reposait sur l’hypothèse erronée qu’un pays essentiellement agricole bénéficiait des mêmes avantages économiques, politiques et sociaux qu’un pays disposant d’une économie équilibrée ou principalement industrielle, et qu’il n’y avait donc aucun bénéfice à tirer de la diversification de la production. Toujours selon White, les tenants de cette conception de la libéralisation sous-estimaient grossièrement la capacité qu’ont les pays de transformer leur situation en une seule génération et par leurs propres moyens, pourvu qu’ils soient disposés à en payer le prix. Ils négligeaient en outre le fait très important que – les rapports politiques entre les pays étant ce qu’ils sont – il fallait tenir compte d’un certain nombre de questions cruciales pour élaborer la structure économique d’un pays, outre la réduction au minimum du travail nécessaire à la production (cité dans Helleiner, 2014: 113).

Ensemble, ces dispositions ont tracé les grandes lignes d’une philosophie très novatrice, selon laquelle la coordination internationale des politiques devait être mise au service du développement. Jamais auparavant un cadre multilatéral n’avait été proposé expressément pour favoriser le développement des pays pauvres.

2. D’un New Deal international au multilatéralisme technocratique

Vu ce qui précède, il est frappant que tant de spécialistes aient négligé la place accordée au développement international dans les Accords de Bretton Woods. Cette négligence s’explique pourtant si l’on considère que cet élément a été fortement édulcoré, voire éliminé en partie, au cours des négociations et dans les pourparlers ultérieurs sur d’autres aspects du système économique international qui se sont tenus peu après la fin de la guerre.

Aux États-Unis, l’adhésion politique aux objectifs de Bretton Woods en matière de développement international s’est désintégrée après la mort de Roosevelt en avril 1945. Dans la nouvelle Administration Truman, plus conservatrice, beaucoup des principaux promoteurs de ces objectifs ont été marginalisés, y compris Morgenthau (qui a démissionné en juillet) et White (qui a quitté la fonction publique en mars 1947 et est mort peu après), tandis que des personnalités proches des milieux financiers new-yorkais devenaient plus influentes dans la politique économique étrangère des États-Unis (Helleiner, 2014). Ces milieux avaient été sceptiques quant aux plans et

Les architectes du Plan Marshall le considéraient comme un investissement à long terme dans la transformation structurelle.

institutions de Bretton Woods – et quant au *New Deal* en général – et faisaient désormais pression pour rogner les pouvoirs des seconds et le degré d’ambition des premiers²⁰. Les dirigeants de la BIRD, qui entretenaient des liens de plus en plus étroits avec Wall Street, répugnaient de plus en plus à ce que l’institution accorde des prêts de développement à grande échelle, particulièrement aux pays qui n’avaient pas obtenu un règlement de leur dette envers leurs créanciers étrangers. À mesure que l’intérêt stratégique de l’Amérique latine diminuait avec la fin de la guerre, les décideurs des États-Unis ont mis fin à la politique de bon voisinage concrétisée par l’octroi de prêts publics bilatéraux qui avait soutenu le développement du sous-continent depuis les dernières années 1930. D’ailleurs, les fonctionnaires de la nouvelle administration étaient généralement plus critiques à l’égard des politiques de développement publiques, faisant valoir que les investissements privés et le

libre-échange devaient être les principaux moteurs du développement.

L'esprit internationaliste du *New Deal* a lancé ses derniers feux avec le Plan Marshall lancé en juin 1947. Le Plan avait un champ d'application géographique limité, mais il était remarquablement généreux pour ce qui est du montant des ressources allouées et de la marge d'action conférée, puisqu'il donnait à l'Europe occidentale quelque 12,4 milliards de dollars pour une période de quatre ans. Cette somme, constituée pour l'essentiel de dons et non de prêts, correspondait à un peu plus de 1 % du PIB des États-Unis et à plus de 2 % du PIB des pays bénéficiaires. Or, le Plan Marshall a fait beaucoup plus que fournir à l'Europe les dollars qui lui manquaient; conformément au Consensus de Bretton Woods, il instaurait un cadre de principes d'organisation visant à garantir que l'aide était bien utilisée pour former un nouveau type de «contrat social» qui serait radicalement différent de l'action déflationniste et conflictuelle de l'entre-deux-guerres (Mazowe, 1998). Marshall préconisait fortement que les politiques à suivre, ainsi que l'estimation des besoins d'aide, soient élaborées par les Européens eux-mêmes, reconnaissant ainsi les sensibilités nationales et le fait que les pays bénéficiaires connaissaient mieux leur propre situation que des étrangers, et montrant en général un certain respect envers les traditions et préférences européennes.

Facteur très important, l'aide financière apportée pour corriger des déséquilibres anciens n'était pas considérée comme une preuve d'indulgence devant le peu d'empressement à opérer des réformes ou un encouragement à un manque de discipline consistant à différer des ajustements nécessaires. Les architectes du Plan Marshall considéraient plutôt cette aide comme un investissement à long terme dans la transformation structurelle et comme un élément nécessaire pour donner aux gouvernements le répit dont ils avaient besoin pour mener à bien une politique générale difficile et souvent douloureuse. D'ailleurs, lorsque cette politique menaçait de provoquer des troubles sociaux d'une ampleur telle que le processus d'ajustement pouvait en être perturbé,

comme ce fut le cas à un certain moment dans l'Italie d'après-guerre, l'aide Marshall était là pour soutenir le budget de l'État afin d'atténuer les coûts sociaux.

Étant donné l'ampleur de l'assistance mobilisée au titre du Plan Marshall, on n'avait guère besoin de l'aide de la BIRD dans la reconstruction européenne. Pourtant, et malgré le mandat clair qui leur était donné d'encourager «les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des États membres, contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs», les nouveaux dirigeants de la BIRD hésitaient à financer le gros effort d'investissement qu'avaient envisagé les économistes du *New Deal*. Au contraire, comme elle n'était pas une «banque» à proprement parler, en ce sens qu'elle pouvait créer des moyens de crédit de façon indépendante, elle s'est fixée comme objectif de préserver sa propre solvabilité en obtenant la note triple A pour les obligations qu'elle émettait et de relancer le financement privé international. Il fallait pour ce faire susciter dans les pays hôtes un climat

Ils considéraient aussi le Plan comme donnant aux gouvernements le répit dont ils avaient besoin pour mener des politiques difficiles et souvent douloureuses.

plus favorable au marché (Toye and Toye, 2004: 76). Sur ces deux plans, la jeune direction de la Banque s'est attachée en priorité à gagner la confiance des marchés financiers. C'est pourquoi la proposition des dirigeants latino-américains d'établir un plan semblable au Plan Marshall, faite à la Conférence de Bogota qui a créé l'Organisation des États américains en 1948, a été rejetée, au profit d'une formule privilégiant un régime plus libéral pour les investissements étrangers.

Mais, à bien des égards, l'abandon du multilatéralisme équitable s'est fait sentir encore plus dans la construction du système commercial international d'après-guerre. Les questions commerciales ont été examinées très tôt entre les alliés de la guerre, mais alors que le Fonds et la Banque reconnaissaient le rôle qui leur incombait de soutenir le système commercial, les questions touchant les grandes orientations de la politique commerciale ont été jugées trop sujettes à controverse pour les négociations de Bretton Woods. Finalement, ce rôle a été transmis à l'Organisation des Nations Unies sous forme d'une proposition visant

à créer une organisation internationale du commerce (OIC)²¹.

Les négociations sur la forme du système commercial d'après-guerre ont démarré au début des années 1940; elles devaient créer une troisième institution parallèle au FMI et à la Banque mondiale, qui en fait n'est apparue que plus d'un demi-siècle plus tard. Une conférence des Nations Unies sur le commerce a été proposée en 1946 par les États-Unis, en partie pour justifier les négociations qui étaient déjà en cours entre un petit groupe de pays pour abaisser les obstacles au commerce. Toutefois, la position de la délégation des États-Unis, qui imputait «l'anarchie économique» d'entre les deux guerres à des mesures protectionnistes et l'effondrement du système commercial à un nationalisme aveugle, a provoqué une riposte immédiate des pays en développement. Le représentant de la Colombie, reprenant un thème qu'il avait soulevé au cours des négociations de Bretton Woods, a affirmé d'emblée que les objectifs des pays en développement en matière d'emploi reposeraient sur une stratégie d'industrialisation publique qui exigerait un encadrement du commerce. Il a d'ailleurs signalé que c'est exactement de cette façon que les pays les plus avancés avaient développé leurs propres capacités productives au cours des décennies précédentes. Avec l'appui d'autres pays, la question d'une industrialisation dirigée par l'État (qui avait été écartée des pourparlers de Bretton Woods) a été mise à l'ordre du jour de la Conférence (Toye and Toye, 2004)²².

Les États-Unis ont consenti à l'inscription du développement économique et de l'industrialisation à l'ordre du jour, qui comprenait déjà la protection des industries naissantes. Ils ont accepté aussi l'idée qu'il fallait laisser à l'OIC proposée le soin de juger de la distinction à faire entre une protection «judicieuse» et une protection «inopportune». C'est pourquoi, et comme Harold Wilson, représentant du Royaume-Uni (et futur Premier Ministre) l'a reconnu dans son allocution de clôture, la marge d'action des pays concernés est devenue un élément clef des débats relatifs à l'OIC. Le chef de la délégation des États-Unis a rapporté que «les controverses les plus vives au cours de la Conférence et les débats les plus longs sont ceux qui pouvaient porter sur les questions soulevées au nom du développement économique» (Wilcox, 1949: 46). Toutefois, il ne faudrait pas en déduire que la marge d'action dans le cadre de la gouvernance du commerce international était une

préoccupation des seuls pays en développement. Beaucoup de responsables politiques européens prévoyaient des problèmes de balance des paiements et se souciaient de questions touchant le commerce d'État à mesure que la guerre tirait à sa fin, et ces préoccupations étaient assurément présentes à l'esprit des rédacteurs britanniques de la Charte de l'OIC (Toye and Toye, 2004). D'ailleurs, comme Gardner (1995) l'a relevé, la réaction initiale à l'ordre multilatéral qui se dessinait a été particulièrement hostile au Royaume-Uni, non seulement à cause de la crainte persistante de devoir renoncer aux préférences coloniales, mais aussi à cause d'une préoccupation plus générale, à savoir que tout engagement en faveur d'une libéralisation rapide des échanges nuirait à la compétitivité de ses industries. Selon le quotidien *The Times* de Londres de l'époque, «Nous devons admettre une fois pour toutes l'idée que l'époque du laissez-faire et de la division du travail illimitée est révolue, que chaque pays, y compris la Grande-Bretagne, planifie et organise sa production en fonction de ses besoins sociaux et militaires et que la réglementation de cette production par des "obstacles au commerce" comme les droits de douane, le contingentement et les subventions fait nécessairement partie intégrante de cette politique.».

En définitive, la Charte de La Havane signée en 1948 était un compromis entre les exigences du libéralisme économique, surtout en matière de libre-échange, et le besoin d'autonomie dans la politique économique nationale, y compris pour l'industrialisation et le développement. L'article 2 de la Charte, premier article de fond, stipule explicitement que les États membres «reconnaissent qu'il n'est pas uniquement de leur intérêt national de prévenir le chômage et le sous-emploi en assurant et en maintenant dans chaque pays des possibilités d'emploi productif en faveur des personnes aptes au travail et désireuses de s'employer ainsi qu'un volume important et en progression constante de la production et de la demande effective de biens et de services. Ils reconnaissent que la prévention du chômage et du sous-emploi est également une condition nécessaire pour atteindre le but général et les objectifs énoncés à l'article premier, y compris le développement des échanges internationaux et, par conséquent, pour assurer le bien-être de tous les autres pays».

La Charte de La Havane était un compromis entre les exigences du libéralisme économique, surtout en matière de libre-échange, et le besoin

d'autonomie dans la politique économique nationale, y compris pour l'industrialisation et le développement.

La Charte de La Havane ne répondait pas aux préoccupations plus ambitieuses des pays en développement mais elle reprenait certaines idées cruciales. Ainsi, alors que les contingents d'importation avaient fait l'objet d'une âpre controverse, ils ont été finalement approuvés pour une série d'objectifs, notamment la protection des industries créées pendant la guerre, des industries de transformation des produits primaires et des industries naissantes. De même, la Charte comprenait des dispositions visant à faciliter la conclusion d'accords commerciaux destinés à stabiliser le prix des produits primaires. Chose intéressante, elle reconnaissait implicitement le droit d'expropriation des investissements étrangers par les pays hôtes, moyennant une juste compensation, et les autorisait à imposer des conditions précises à tout investissement étranger. Les pays hôtes étaient aussi habilités à prendre «toute mesure appropriée de sauvegarde» pour prévenir toute ingérence de l'investissement étranger direct dans leur politique intérieure et pourraient décider d'accepter ou de rejeter les investissements étrangers (Graz, 2014).

Enfin, le projet d'OIC a avorté car l'Administration Truman, en butte à une opposition agressive des milieux d'affaires des États-Unis, s'en est désintéressée. Graz (2014) relève que l'OIC «n'a pas survécu à la politique américaine en matière de commerce parce qu'elle s'est heurtée à l'impossibilité de parvenir à s'entendre largement, au plan international, sur l'équilibre à établir entre les règles du marché et l'intervention de l'État». La création de l'organisation n'a pas été ratifiée par le Congrès des États-Unis, de sorte que d'autres pays y ont renoncé. Un des premiers chapitres du projet a survécu sous forme de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui est un traité beaucoup plus limité. Le facteur critique a été, semble-t-il, l'évolution de l'alliance en faveur du *New Deal* qui a accompagné le retour de la confiance des milieux d'affaires après la fin de la guerre, l'accent étant davantage mis sur la croissance en tant que souci prioritaire et comme

moyen de détourner l'attention de l'idée de redistribution qui avait été privilégiée auparavant. Cette réorientation allait de pair avec le désir grandissant de consolider les marchés d'outre-mer d'une série de produits pour lesquels les entreprises des États-Unis possédaient un avantage notable, désir qui coïncidait avec la préférence traditionnelle des Démocrates pour le libre-échange, particulièrement sous l'influence des représentants des États du Sud (Katznelson, 2013)²³.

À mesure que la menace d'une dépression d'après-guerre s'éloignait, faisant place à une période de croissance sans précédent, le cadre institutionnel établi à Bretton Woods s'est révélé assez souple pour donner aux pays développés une marge d'action suffisante à la réalisation de leurs objectifs économiques. Une orientation plus expansionniste s'est combinée avec un système financier stable pour soutenir la reprise des échanges. L'élément clef de cette évolution a été la rapidité de la formation de capital, ainsi que l'adoption généralisée de politiques industrielles (Eichengreen and Kenen, 1994).

Le commerce mondial a augmenté, en moyenne, plus vite que la production mondiale et était constitué en grande partie d'échanges intrasectoriels dans les pays riches, particulièrement en Europe occidentale²⁴. Dans ce processus, le multilatéralisme formel qui avait contribué à orienter les premiers pourparlers sur l'économie internationale a cédé la place à un multilatéralisme plus technocratique qui laissait aux experts des secrétariats des différentes organisations internationales le soin de régler les problèmes courants et d'opérer des changements marginaux. Il en allait de même pour les questions de développement. Les décideurs aux États-Unis demeuraient favorables à l'application du modèle du Plan Marshall (qui fournissait une aide dans le cadre de plans de développement nationaux formulés par les pays) à certains problèmes du développement, notamment dans les pays de l'Asie de l'Est où d'abondants courants d'aide associés à une marge d'action généreuse ont permis à ces pays d'entreprendre une transformation plus durable de leurs structures économiques et sociales²⁵. Toutefois, on

La Charte de La Havane était un compromis entre les exigences du libéralisme économique, surtout en matière de libre échange, et le besoin d'autonomie dans la politique économique nationale, y compris pour l'industrialisation et le développement.

ne voyait toujours pas bien si l'architecture multilatérale était assez souple pour répondre aux nouveaux buts et ambitions des pays en développement. En particulier, il existait des doutes quant au point de savoir si celle-ci soutiendrait un programme de développement qui reconnaissait les limites de la

contribution des incitations purement axées sur le marché à la transformation structurelle, et qui admettait aussi la nécessité pour les États de mener une politique plus volontariste, malgré les différences de fonctionnement correspondant à la diversité des situations nationales.

D. L'avènement balbutiant du multilatéralisme équitable

L'entrée dans la guerre froide à la fin des années 1940 a ravivé l'intérêt des États-Unis pour le développement international, comme en témoigne la déclaration, dont on a beaucoup parlé, faite en janvier 1949 par le Président Truman, qui s'engageait à aider «les régions sous-développées» dans le cadre de la lutte contre le communisme. Toutefois, son programme «Point quatre» était axé au premier chef sur la fourniture d'une assistance technique à grande échelle mettant l'accent sur les connaissances et les compétences scientifiques, par opposition à la vision plus large des architectes du système de Bretton Woods. L'aide multilatérale au développement, de même que d'autres programmes bilatéraux, allait dans le même sens, d'autant plus que les pays européens sortaient de la phase de relèvement de l'après-guerre pour renouer avec une croissance économique plus soutenue. Parallèlement à la perte d'intérêt pour les questions plus générales de conception et de négociation de règles et d'institutions au profit de la gestion du quotidien, cette évolution a marqué l'irruption d'une forme de multilatéralisme plus technocratique et plus tournée vers les marchés²⁶.

Comblent l'écart entre régions développées et régions sous-développées était dans l'intérêt des premières et exigerait une coopération internationale ciblée sous forme d'investissements publics internationaux à grande échelle.

Les années 1950 ont connu une série de nouveaux replis par rapport au programme de développement multilatéral équitable. Le discours d'investissement de Truman avait souligné le rôle central des capitaux privés dans le financement du développement, ce qui était en contradiction avec l'idée précédente d'un «gros effort d'investissement» comportant une composante publique prépondérante pour stimuler des changements plus porteurs de transformation dans l'économie des pays émergents du Sud. En particulier, le retour de la Banque mondiale auprès des pays en développement a été subordonné à son désir de parer aux efforts de l'ONU d'étendre son action au financement du développement (Mazower, 2012). Il fallait tenir compte d'une forte opposition des pays développés à la proposition de créer un fonds spécial des Nations Unies pour le développement économique destiné à offrir des prêts à long terme et à des conditions de faveur aux pays en développement. Un fonds de ce genre avait été proposé par l'économiste indien VKRV Rao en 1949, proposition développée par des économistes de l'ONU dirigés par Hans Singer, et appuyée fortement par l'Inde et d'autres pays en développement à

partir de 1951. La proposition n'avait été soumise à un vote formel qu'au bout de plusieurs années, avec un résultat qui séparait nettement le Nord et le Sud: l'Assemblée générale avait majoritairement voté, à deux contre un, la création de ce fonds. Toutefois, l'initiative avait été bloquée, et s'était soldée par un compromis sous la forme de l'Association internationale de développement (IDA), guichet de la Banque mondiale pour les prêts à des conditions de faveur. En attendant, l'ONU avait été réduite à financer des projets beaucoup moins ambitieux de «préinvestissement» (Toye and Toye, 2004).

À partir de la fin des années 1950, les conditions des prêts du FMI, notamment à l'Amérique latine, ont pris une tournure plus orthodoxe; on a prescrit un resserrement du crédit, des coupes dans les dépenses publiques, un gel partiel des salaires et la suppression des subventions comme moyen de combattre l'inflation (Felix, 1961). Finalement, le GATT a chargé un groupe d'économistes éminents d'examiner la manière dont l'institution traitait les questions de développement. Le rapport Haberler qui en est résulté, publié en 1958, critiquait certains des obstacles tarifaires et non tarifaires érigés par les pays riches mais rejetait l'idée que les différences structurelles entre pays développés et pays en développement exigeaient des règles différentes (UNCTAD, 1964; Arndt, 1987). Parallèlement, le secrétariat du GATT, qui condamnait les efforts de l'Amérique latine pour développer ses liens commerciaux régionaux, se montrait plus accommodant envers la communauté économique européenne (CEE).

À mesure que la décennie 1950 arrivait à sa fin, le fossé qui se creusait entre les ambitions du nombre croissant des pays en développement indépendants et la réticence du multilatéralisme technocratique à faire droit à leurs revendications est devenu une source de tension grandissante dans un monde déjà divisé par le clivage Est-Ouest. Dans une série de réunions qui ont eu un grand retentissement, les pays en développement ont commencé à mettre en lumière les lacunes et les distorsions du fonctionnement de l'économie internationale qu'ils considéraient comme faisant obstacle à leurs efforts de développement. L'effectif

des Membres de l'ONU approchant de la centaine, le «Tiers monde» devenait rapidement un moteur de changement majeur sur le plan multilatéral.

Parallèlement, un grand nombre de travaux de recherche économique ont été publiés dans les années 1940 et 1950 à l'appui de l'industrialisation dans les «zones arriérées» (Rosenstein-Rodan, 1944). Ces travaux apportaient la profondeur de l'analyse à ce que de nombreux décideurs considéraient comme les relations évidentes (et synergiques) entre la progression du secteur manufacturier, l'extension des marchés, le progrès technique et la formation rapide de capital. La réflexion sur le développement était profondément influencée par la théorie du gros effort d'investissement («big push») de Rosenstein-Rodan, de même que par d'autres travaux importants, à

Le développement économique ne pouvait pas être laissé au seul jeu du marché; un État résolument volontaire était considéré comme indispensable pour échapper aux pièges de l'insuffisance des revenus.

savoir ceux de Hirschman sur la croissance déséquilibrée et de Kalecki and Gerschenkron sur le financement du développement. Ces économistes faisaient valoir qu'il était de l'intérêt des régions développées de combler l'écart avec les régions sous-développées et qu'il fallait pour ce faire instaurer une coopération internationale dynamique sous forme de grands programmes internationaux d'investisse-

ment public. Les notions de croissance équilibrée et croissance déséquilibrée, de rendements croissants, de relations interindustrielles, d'apprentissage par la pratique et de complémentarité dans la production et la consommation, qui contribuaient à faire naître une nouvelle discipline d'économie du développement, étaient fondées sur l'idée que le développement industriel était le moteur le plus fiable d'une croissance durable et solidaire. En outre, ces chercheurs affirmaient avec vigueur qu'on ne pouvait laisser le développement économique sous l'influence du seul jeu du marché et que la présence d'un État volontariste était indispensable pour échapper aux pièges de la pauvreté²⁷.

Les efforts pratiques déployés pour créer des capacités industrielles commençaient à produire des enseignements utiles. Comme on l'a vu dans la section B qui précède, la crise économique des années 1930 s'était révélée extrêmement néfaste pour les exportateurs de produits primaires par suite de l'effondrement de leurs marchés traditionnels et

des variations défavorables des termes de l'échange, qui avaient abouti à une détérioration de leur balance des paiements. Dans ces conditions, et devant les politiques protectionnistes qui se répandaient dans les pays développés, certains pays en développement n'avaient guère d'autre choix que de relever leurs droits de douane et d'orienter leurs dépenses vers des produits de substitution locaux. La transformation économique qui en est résulté était autant une réaction spontanée à des chocs extérieurs que le produit d'un effort mûrement réfléchi de réorientation de la politique générale. Toutefois, à la fin des années 1940, cette évolution avait commencé à stimuler la réflexion des chercheurs des régions en développement et d'autres régions, ainsi que celle des toutes jeunes institutions multilatérales de développement.

De nouveaux travaux de recherche, dont certains menés par des institutions des Nations Unies, sur les termes de l'échange des pays en développement (Toye and Toye, 2004), sont nés de cette évolution mais la grande idée qui a animé les débats ultérieurs sur la politique de développement était «l'industrialisation fondée sur le remplacement des importations». À certains égards, il s'agissait d'une réaction au modèle de développement que les pays s'étaient sentis obligés d'adopter après les chocs du début des années 1930 et les nécessités de l'économie de guerre à partir de la fin des années 1930; cette idée a aussi fourni un cadre plus systématique permettant de promouvoir une politique générale axée sur la transformation structurelle et la diversification économique.

La personnalité la plus connue qui a fait le lien entre les débats des années 1930 et les préoccupations naissantes des pays en développement à la fin des années 1950 était l'économiste argentin Raul Prebisch. Ses fonctions à la Banque centrale d'Argentine et son travail d'élaboration d'un plan de redressement économique pour son pays l'avaient conduit à se pencher sur les nouvelles théories macroéconomiques et sur les asymétries du système commercial mondial²⁸. Cette expérience a été renforcée par son passage à la Commission économique pour l'Amérique latine, l'un des organismes

régionaux nouvellement créés par le système des Nations Unies (avec les autres commissions économiques pour l'Europe et l'Asie) au moment où l'intérêt du monde pour les questions de développement faiblissait avec le déclin de l'internationalisme du *New Deal* et la mort lente de l'OIC. Dans une certaine mesure, ces organismes régionaux reprenaient les théories de développement qui n'avaient pas réussi à séduire l'imagination multilatérale, et surtout les enjeux de la diversification économique et de l'industrialisation (Berthelot, 2004).

L'industrialisation fondée sur les importations a souvent été décrite de façon assez simpliste comme une stratégie avortée d'autonomie. En réalité, les taux de croissance industrielle enregistrés entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le début des années 1970, période où cette industrialisation avait le vent en poupe, n'ont jamais été atteints auparavant ni par la suite (Bénétrix et al., 2012). En outre, cette politique a permis à plusieurs pays en développement d'atteindre un degré

Au début des années 1960, les règles du système commercial étaient considérées comme des obstacles dus à la réticence de ceux qui les avaient élaborées à prendre en compte les ambitions des pays en développement.

appréciable de diversification économique. Dans la pratique, l'industrialisation fondée sur les importations englobait une série étendue de stratégies et de mesures et les pays qui l'appliquaient avec le plus de succès étaient en même temps engagés activement dans la promotion des exportations. Toutefois, déjà à la fin des années 1950, il était évident pour les économistes des diverses régions en développement que ces stratégies avaient des limites, particulièrement parce qu'elles aboutissaient à des modes de développement déséquilibré qui restaient fortement tributaires d'importations essentielles qu'on ne pouvait financer qu'en augmentant les exportations. De plus, les esprits étaient préoccupés par les dangers d'un protectionnisme excessif ou prolongé, et l'on reconnaissait de plus en plus que l'industrialisation sous l'impulsion de l'État était freinée à la fois par la faiblesse de la demande et par l'insuffisance des investissements productifs (Ocampo, 2014; Toye and Toye, 2004).

En conséquence, les pays en développement étaient de plus en plus incités à se réengager activement au niveau multilatéral, l'accent étant mis de plus en plus sur la promotion des exportations d'articles

manufacturés au titre d'accords de commerce régionaux et par l'octroi d'un traitement favorable pour ces articles sur les marchés en expansion des pays développés. Toutefois, et de façon très semblable à la situation des années 1940, les règles du système commercial, qui avaient été appliquées pendant plus d'une décennie dans le cadre du GATT, étaient considérées comme des obstacles à cause de la réticence de ceux qui les avaient élaborées à prendre en compte les ambitions des pays en développement. Cette réticence contrastait radicalement avec la propension qu'ils continuaient de manifester à faire des exceptions pour ménager aux pays développés une marge d'action suffisante (Dosman, 2008).

Au début des années 1960, les règles du système commercial étaient considérées comme des obstacles dus à la réticence de ceux qui les avaient élaborées à prendre en compte les ambitions des pays en développement.

En 1962, 36 pays en développement de toutes les régions du monde ont organisé au Caire une conférence pour discuter des problèmes économiques sérieux auxquels ils étaient confrontés, notamment dans le commerce international.

La conférence s'est achevée sur un appel à convoquer une conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement²⁹. Cet appel a été repris à son compte par l'Assemblée générale. La première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui s'est tenue en 1964 sous la houlette de Raul Prebisch, a fait ressortir

certaines des éléments clés des revendications que les pays en développement allaient considérer comme importantes dans les décennies ultérieures. Parmi les grands problèmes soulevés, on peut citer les suivants: comment remédier à la détérioration des termes de l'échange des exportateurs de produits primaires grâce à des accords de produits ou à un financement compensatoire; comment garantir le financement nécessaire au développement; comment soutenir une stratégie d'exportation durable pour les pays en développement, stratégie comprenant des produits manufacturés destinés aux marchés des pays développés. Le rapport de Prebisch à la Conférence traitait de toutes ces questions en s'appuyant sur trois

principes essentiels: la nécessité de l'industrialisation, la nécessité de parer aux déséquilibres extérieurs et de combattre les forces qui en étaient la cause et la nécessité d'un traitement différent selon la structure économique des pays (UNCTAD, 1964).

En conséquence, Prebisch a souligné à nouveau les limites pour les pays en développement des principes du GATT qui «se fondent en outre sur une notion abstraite d'homogénéité économique qui empêche de reconnaître les grandes différences de structure existant entre les centres industriels et les pays périphériques et les conséquences si importantes qu'elles comportent» (UNCTAD, 1964: 6). Mais il faisait aussi ressortir l'interdépendance étroite entre le commerce et le financement dans le rééquilibrage de la coopération internationale. Son rapport à la Conférence soulignait le caractère synergique de l'épargne et des taux de change sur le taux de croissance souhaité par beaucoup de pays en développement. À partir de l'objectif de taux de croissance qui venait d'être fixé à 5 % par an et d'un taux de croissance démographique de 2,5 %, les économistes de la CNUCED faisaient valoir que les pays en développement auraient besoin d'un taux

d'investissement bien supérieur à celui que la plupart d'entre eux avaient atteint et d'un taux d'épargne bien supérieur à celui de l'époque. En outre, on ne pouvait pas maintenir un taux de croissance de 5 % si les importations des pays en développement (principalement de biens d'équipement) n'augmentaient pas de 6 %. Comme les projections des exportations de ces pays prévoyaient une

croissance de 4 % par an, le déficit commercial estimé atteindrait quelque 20 milliards de dollars en 1970. Si l'on ne trouvait pas de ressources pour combler ce déficit, il faudrait ralentir la croissance. Par conséquent, les pays en développement auraient besoin de faire un effort politique vigoureux sur le plan national et sur le plan international, pour éliminer les obstacles à une croissance plus soutenue et plus équitable.

La création de la CNUCED en tant qu'organisme permanent après la première session de la Conférence a préparé le terrain pour l'élaboration d'un programme d'action plus équitable en matière de commerce et de développement. Il s'agissait d'aller

La création de la CNUCED en tant qu'organisme permanent a préparé le terrain pour l'élaboration d'un programme d'action plus équitable en matière de commerce et de développement.

au-delà de politiques négatives visant simplement à éliminer les obstacles au commerce pour s'orienter vers une action plus positive. Cette action consisterait à soutenir le commerce des pays en développement par des mesures visant à stabiliser et à doper les revenus des exportateurs de produits primaires (notamment par un financement compensatoire pour la détérioration des termes de l'échange), à mobiliser des ressources plus fiables pour l'investissement productif et à élargir la marge d'action afin de soutenir les exportations d'articles manufacturés des pays en développement avec l'objectif plus large de leur transformation structurelle. Dans la décennie qui a suivi la Conférence, la CNUCED a renforcé ce programme en s'attachant à développer les sources de financement supplémentaire, à améliorer les mécanismes dispensateurs de liquidités internationales, à contribuer à susciter des accords de produits et à préconiser l'octroi de préférences tarifaires, l'augmentation des flux d'aide publique au développement (APD) et l'allègement de la dette (Toye, 2014).

Malgré ces efforts et le fait que les questions de développement étaient soulevées avec plus de véhémence dans les réunions et pourparlers internationaux, les modalités institutionnelles et autres qui régissaient le fonctionnement des marchés mondiaux n'ont pas changé fondamentalement. À partir de la fin des années 1960, à mesure que les tensions économiques dans les pays développés et entre ces pays grandissaient et s'étendaient à l'ensemble de l'économie mondiale, les voix qui réclamaient un nouvel ordre économique international (expression rappelant l'appel lancé par le Groupe des 77 (G77) à «un ordre économique mondial nouveau et équitable» à la première session de la Conférence) sont devenues de plus en plus fortes. Les pressions grandissantes auxquelles le système de Bretton Woods était soumis, les chocs pétroliers et leur effet de stagflation sur les pays développés ont donné aux pays en développement de nouvelles occasions de militer pour un multilatéralisme plus équitable. Les négociations sur un nouvel ordre économique international ont été lancées à une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1974. L'idée maîtresse de l'initiative, briser les obstacles internationaux à la croissance des pays en développement, avait beaucoup en commun avec l'initiative plus ancienne des partisans internationaux du New Dealer et avec les propositions de réforme avancées par la CNUCED³⁰. Toutefois, le contexte politique de l'époque était favorable à un programme plus

large comprenant la réglementation et la surveillance des sociétés transnationales et la possibilité d'une nationalisation en cas de besoin (Helleiner, 2014), la promotion d'une coopération économique plus étroite entre pays en développement et, de façon très explicite, la protection de l'autonomie d'action des pouvoirs publics. Comme on l'a vu dans la section qui précède, beaucoup des mesures qui faisaient partie intégrante des pourparlers sur le nouvel ordre économique international avaient déjà été proposées dans les années 1930 et 1940.

Les négociations sur ce nouvel ordre économique international ont été considérées à l'époque comme une nouvelle remise en question non négligeable de l'ordre économique créé par le système de Bretton Woods, qui avait déjà été affaibli par l'effondrement de la convertibilité du dollar et du système des taux de change fixes en 1971. Cependant, la situation géopolitique et la conjoncture économique mondiale n'ont été favorables que peu de temps à ces revendications. Celles-ci se sont bien vite heurtées à des politiques de repli et à une lassitude vis-à-vis des demandes d'aide dans les pays développés. En effet, à mesure que les entreprises des États-Unis et de l'Europe voyaient leurs bénéfices réduits considérablement sur le plan intérieur, elles faisaient davantage appel au soutien de leur gouvernement pour trouver de nouvelles sources de profit à l'étranger. En outre, la reprise de la croissance dans certains pays en développement a suscité une tendance à minimiser leurs asymétries structurelles communes sur le plan international alors que des divergences économiques grandissantes dans le Sud affaiblissaient leur solidarité politique édiflée autour d'un programme commun (Arndt, 1987).

Et de fait, à partir de la fin des années 1970, les relations économiques internationales ont pris une tournure très différente de ce qui avait été envisagé dans le nouvel ordre économique international, avec un retour de bâton dans les pays industrialisés contre le consensus keynésien d'après-guerre. La réaction initiale des décideurs de ces pays à l'effondrement du système de Bretton Woods, aux deux chocs pétroliers, à la combativité croissante de la main-d'œuvre, à la perte de contrôle sur l'inflation et, dans une certaine mesure, à des budgets publics en déficit, avait consisté à procéder à une série d'ajustements de circonstance qui visaient à prévenir le risque de «stagflation» (Bruno and Sachs, 1985). Toutefois, comme les gouvernements et les milieux d'affaires voyaient

de plus en plus dans les mesures de redistribution et dans le désordre monétaire la racine profonde d'un malaise sociopolitique plus général, les mesures prises pour réduire la protection sociale, contrôler la masse monétaire, libéraliser les flux financiers et employer le chômage comme outil d'ajustement se sont cristallisées en un nouveau paradigme. Ce paradigme visait à réorienter la distribution du revenu vers les bénéficiaires

par le retrait de l'État de l'économie et la disparition du compromis sociopolitique d'après-guerre (Mazower, 1998). Le refus du Président Reagan de donner foi au rapport de la Commission Brandt au cours d'une réunion à Cancún en 1981 a eu pour effet de mettre fin au dialogue Nord-Sud et, de ce fait, à tout espoir qui aurait subsisté de négocier un nouvel ordre économique international (Toye and Toye, 2004).

E. Bénéfices et politique générale: les dangers d'une mondialisation amnésique

Comme on l'a vu dans la section qui précède, les faiblesses du modèle de croissance d'après-guerre qui est né à la fin des années 1960 se sont traduites par des conflits de redistribution, des crises énergétiques, des pressions inflationnistes et des difficultés de balance des paiements. La situation a débouché finalement sur l'effondrement du système de Bretton Woods au début des années 1970 et sur une série de réactions et d'ajustements stratégiques dans les pays développés qui ont fini par être associés à la naissance de la mondialisation financière (UNCTAD, 2011).

Cette situation était aussi le précurseur d'une conception des relations économiques internationales très différente de celle sur laquelle reposait le consensus d'après-guerre. Le système international qui est né après 1945 était, inévitablement, un compromis conclu essentiellement entre pays développés partageant une histoire commune et possédant un niveau de développement économique analogue. Il était fondé sur une conception commune de ce qu'il fallait éviter, c'est-à-dire l'incohérence et les turbulences des années 1930, et il se caractérisait par une tolérance assez grande à l'égard des différents choix de politique nationale (et de la marge d'action nécessaire) dès lors que ces choix ne risquaient

pas de nuire à l'économie des autres membres du système. Son évolution ultérieure, qui l'a porté à englober des pays présentant des degrés de développement très différents, a été plus irrégulière et plus circonstancielle.

Les arrangements multilatéraux nouveaux reposaient sur un large consensus politique qui considérait la croissance et l'emploi comme des priorités, pour lequel un taux d'investissement élevé était considéré comme primordial, et une série de mesures de politique macroéconomique et structurelle ont été acceptées parce que nécessaires. Ces mesures comprenaient notamment la réglementation effective des finances et des politiques industrielles volontaristes, qui étaient jugées indispensables pour garantir que les profits soient affectés à des activités productives. Ces principes étaient bien acceptés par le Sud comme par le Nord. Il était aussi admis que le meilleur moyen de faire face aux difficultés auxquelles étaient confrontés la plupart des pays en développement qui cherchaient à s'intégrer dans l'économie mondiale était d'autoriser certaines dérogations aux règles qui avaient été convenues essentiellement entre les pays les plus riches et dans leur intérêt. En revanche, contrairement à la générosité du Plan

Marshall qui avait aidé les économies européennes à se relever rapidement après la guerre, les ressources dont la plupart des pays en développement avaient besoin pour s'attaquer efficacement à leurs problèmes structurels profonds ne leur ont jamais été fournies.

Au début, on croyait que l'échec du système de Bretton Woods et le passage au flottement des taux de change permettraient une forme de coopération monétaire beaucoup plus souple qui donnerait aux décideurs des pays développés plus de latitude pour mener une action indépendante. L'économiste britannique Fred Hirsch s'est félicité de cet état de chose, espérant qu'une «désintégration contrôlée de l'économie mondiale» donnerait plus de marge d'action pour traiter les problèmes ardues et très variés posés dans un monde en stagflation économique. Mais la solution la plus probable, comme l'a relevé le directeur de la Banque centrale des États-Unis, Paul Volcker, était un type différent d'intégration par le jeu du marché dans un monde multipolaire. La solution de Volcker consistait à incorporer dans le système des taux de change flexibles plus de coopération informelle entre les banques centrales et à donner au FMI les disciplines lui permettant de garantir que la «bonne» politique serait menée dans un pays. Le corollaire tacite de cette façon de voir était que «les gardiens de l'argent du monde auraient à l'avenir un plus grand rôle à jouer sur le plan international, et que le rôle des parlements et des électors nationaux serait moindre» (Mazower, 2012: 317).

Le système commercial et financier international qui s'est développé depuis la crise de la dette du début des années 1980 a rompu avec les principes du système d'après-guerre. D'ailleurs, dans les arrangements et politiques actuels, les pays en développement se sont invariablement trouvés contraints de s'adapter aux déséquilibres internationaux en réduisant leurs dépenses intérieures. Ayant abandonné l'objectif consistant à assurer des taux de change stables dans un système financier international bien ordonné, le FMI s'est attaché au contraire à promouvoir activement l'extension d'un «système ouvert et libéral de mouvement des capitaux» (Camdessus, 1997: 4). On a laissé les flux financiers internationaux revenir

à des niveaux comparables à ceux qui avaient causé l'instabilité de l'entre-deux-guerres. Il en est résulté une instabilité des taux de change et des déséquilibres qui ont brutalement dérégulé la compétitivité internationale. À l'inverse de ce qu'il avait fait à ses débuts, le FMI a orienté dans une large mesure son portefeuille de prêt vers les pays en développement, ce qui a eu pour effet d'estomper la distinction entre les besoins de liquidités à court terme d'un système financier stable et les besoins de financement à long terme du développement des pays à faible revenu³¹. La Banque mondiale s'est aussi détournée des projets d'infrastructure à plus long terme au profit des prêts «d'ajustement structurel» et de la réduction de la pauvreté.

La gouvernance du commerce international s'est acheminée vers un système unique de droits et d'obligations dans lequel les pays en développement sont censés, dans l'ensemble, assumer un

La libéralisation des échanges a été privilégiée par rapport à la croissance économique et au plein emploi, réactivant ainsi des préoccupations mercantilistes, au premier chef dans les pays développés.

niveau d'obligations beaucoup plus proche de celui des pays développés. Ces derniers ont réussi à conserver une certaine souplesse (comme on le verra dans les chapitres ultérieurs) à l'intérieur du système et ils ont profité de la prévisibilité d'un système fondé sur des règles. Pourtant, on était moins enclin à reconnaître que la création d'emplois et la diversification structurelle devaient être des

critères décisifs du succès d'un système tourné de plus en plus vers le libre-échange. La libéralisation du commerce s'est vu accorder la priorité sur la croissance économique et le plein emploi, ranimant ainsi des mentalités mercantilistes au premier chef dans les pays développés. Une série de questions intéressant les pays en développement, à savoir les modifications de leurs termes de l'échange, le transfert de technologie, les obstacles non tarifaires et les pratiques commerciales restrictives, ont été reléguées au second plan du programme de négociation international ou ont même disparu totalement (UNCTAD, 2011). Les accords commerciaux, particulièrement aux échelons régional et bilatéral, ont empiété de plus en plus sur des domaines de la politique générale qui restaient auparavant confinés à l'intérieur des frontières nationales. La politique économique nationale et mondiale a été en grande partie inspirée progressivement par une volonté insistante d'intégration

«profonde», qui supposait l'élimination des obstacles à la circulation des marchandises et des capitaux, et l'élargissement des domaines dans lesquels les sociétés peuvent faire des bénéfices grâce à la privatisation, à la déréglementation et à l'assouplissement des marchés du travail.

En substance, l'effondrement du système de Bretton Woods a ouvert la voie à la suprématie des marchés financiers dans le monde. Le compromis antérieur entre les bénéfices privés et les politiques nationales qui avaient déterminé le multilatéralisme des deux premières décennies d'après-guerre n'a plus été jugé valable à partir des années 1980. Ce qui est apparu, c'est un nouvel ordre financier économique international fondé sur une forte confiance idéologique dans l'efficacité et la stabilité inhérentes aux marchés, qui ouvrait de nouvelles possibilités de gains pour un secteur financier de moins en moins réglementé. La marge d'action des pays qui présentaient des histoires, des situations et des structures institutionnelles différentes, qui étaient au cœur des Accords de Bretton Woods, a été remplacée par une formule unique de politique économique dite «réaliste» qui ressemblait de près à la politique des années 1920 (Temin, 2010, Blyth, 2013). Comme à cette époque, on parlait de l'hypothèse d'une efficacité et d'une stabilité inhérentes aux forces du marché, et ce, surtout sous l'influence d'une déréglementation rapide des marchés financiers.

La déréglementation étendue du secteur financier dans les pays développés, associée au démantèlement du contrôle des activités financières internationales, qui a conduit à un afflux de capitaux, a marqué une rupture radicale avec le cadre stratégique international d'après-guerre. L'ascension rapide des intérêts financiers a affaibli le système des poids et contreponds qui avait contribué auparavant à orienter les forces du marché vers les activités créatives et productives nécessaires à la croissance à long terme. Au contraire, elle a encouragé les activités à court terme, et parfois destructrices, des banques, des entreprises et des ménages. L'adhésion idéologique à ces idées reposait sur l'hypothèse de l'efficacité des marchés, qui justifie une politique de

non-intervention applicable à toutes les situations et difficultés économiques.

Dans certains cas, cette façon de voir a été renforcée par les conditionnalités par politique imposée dont les prêts du FMI aux pays en développement étaient assortis, mais son influence a été beaucoup plus large, s'étendant à de nombreux pays qui n'avaient pas besoin de l'aide du FMI. Ainsi, le rôle initial du FMI en tant que garant de la stabilité financière internationale a été subordonné à la promotion de la financiarisation, définie comme étant l'importance croissante des marchés, des motivations, des institutions et des élites du secteur financier dans le fonctionnement de l'économie et

des institutions qui la gouvernaient, sur le plan national comme sur le plan international (Epstein, 2006). Il s'y est ajouté l'affaiblissement du rôle de contreponds que jouait le secteur public et de plus en plus de domaines de la vie publique ont été transformés en source possible de bénéfices (Sandel, 2010). Il convient de noter que le message de la formule unique valable pour tous était en quelque sorte un retour aux

politiques qui régnaient dans les pays développés dans les années 1920 et qui s'est traduit, comme à cette époque, par l'érosion régulière de l'aptitude des États à mener une action indépendante (Temin, 2010).

Comme on l'a vu dans la section B qui précède, le «retour à la normale» dans les années 1920 a conduit à l'instabilité économique dans le monde, à la crise et à la dépression, et, après la guerre, la reprise a exigé une réorientation des politiques sur les plans national et international. Les tendances à la financiarisation qui se renforçaient après l'effondrement du système de Bretton Woods ont coïncidé avec une période d'aggravation des déséquilibres, de l'instabilité et des inégalités. Comme il a été analysé en profondeur dans les précédents *Rapports sur le commerce et le développement*, les pays en développement étaient souvent les premiers à éprouver ces problèmes. Cependant, l'impact le plus destructeur des mécanismes financiers qui associaient une croissance irrégulière de la demande, endettement et instabilité des flux de capitaux s'est fait sentir dans les pays développés, car les préoccupations causées

La marge d'action des pays présentant une histoire, des situations et des structures institutionnelles différentes, qui étaient au cœur des Accords de Bretton Woods, a été remplacée par une formule unique valable pour tous.

par les prêts à risque aux États-Unis, conjuguées à la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers, ont conduit au gel des crédits en septembre 2008 et à l'effondrement des valeurs boursières. La contagion et la panique se propageant à tous les marchés, des institutions financières de premier plan ont commencé à faire faillite, tandis que d'autres se tournaient vers leur gouvernement pour demander de l'aide.

Les accords multilatéraux conçus à Bretton Woods ne prévoyaient pas un régime mondial de réglementation des mouvements de capitaux, car on supposait que la mobilité du capital était limitée par les mécanismes plus larges du système international. Un tel régime n'est pas apparu non plus après l'effondrement desdits accords, malgré l'importance croissante des flux de capitaux privés, et même les graves conséquences économiques et politiques de la dernière crise financière n'ont pas réussi à susciter la mise en place d'une réglementation. Cet échec est le signe d'un déficit plus grand de gouvernance mondiale. Le Cycle de Doha arrive bientôt à son quinzième anniversaire, et présente peu de signes d'achèvement imminent, malgré les mesures positives prises à la Conférence ministérielle de Bali en 2013 (voir site Web de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC). Les pourparlers sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont dans l'impasse parce qu'on n'est pas parvenu à s'entendre sur une solution d'ensemble à Copenhague. Enfin, avant même la dernière crise, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement s'avérait déjà difficile: le respect de l'échéance de 2015 est de plus en plus improbable. Un phénomène est très révélateur: à l'époque où la conjoncture économique était meilleure, on n'a jamais pu trouver ne serait-ce qu'une fraction des ressources consacrées au sauvetage d'établissements financiers jugés «trop gros pour faire faillite» pour financer le développement socioéconomique, la construction d'infrastructures

Les tendances croissantes à la financiarisation après l'effondrement du système de Bretton Woods ont coïncidé avec une période d'aggravation des déséquilibres, de l'instabilité et des inégalités.

et la protection sociale ou pour relever les défis de l'écologie.

À propos du «trilemme» de la politique à mener à l'ère de la mondialisation, Dani Rodrik (2012: 2) a fait valoir «qu'il est impossible de parvenir à une intégration économique "profonde" lorsque les États-nations et la démocratie politique exercent encore une influence considérable». Même si l'on devait accepter cet argument, on pourrait certainement rétorquer qu'il existe des moyens de créer des mécanismes internationaux qui encouragent davantage d'activités économiques internationales en général (circulation des biens, des services et des personnes) sans être obligé de sacrifier l'autonomie d'action qui permet à un État-nation de répondre avec souplesse aux besoins de développement et aux besoins sociaux de ses propres citoyens. D'ailleurs, l'expérience des pays d'Asie de l'Est en croissance et en «cours de mondialisation» rapides et la politique plus variée et plus solidaire adoptée par plusieurs pays d'Amérique latine et certains pays d'Afrique depuis une dizaine d'années montrent l'une et l'autre

qu'une intégration économique réussie peut prendre bien des formes différentes et ne doit pas toujours aller de pair avec les mesures conventionnelles. Un des éléments critiques de ces stratégies de croissance plus équitables est la priorité donnée aux besoins et aux droits des États et des citoyens, plutôt qu'aux stratégies qui privilégient la rentabilité.

Il est donc nécessaire d'examiner la mesure dans laquelle diverses forces ont re façonné la marge d'action à l'ère de la mondialisation financière. Les prochains chapitres du présent rapport explorent différents aspects de cet axiome dans le domaine du commerce, des mouvements de capitaux et des politiques macroéconomiques, ce qui permettra d'envisager les éléments d'une nouvelle stratégie de développement permettant de redonner vie à une forme plus équitable de multilatéralisme qui peut relever les défis du monde contemporain. ■

Notes

- 1 Voir Mazower (2012: 202), qui cite Gilbert Murray, professeur à l'université d'Oxford qui a été l'un des premiers à militer pour la création de la Société des Nations, qu'il a aidé à établir et où il a représenté l'Afrique du Sud.
- 2 On se rappelle en particulier que Keynes avait préconisé, dans sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (*General Theory of Employment, Interest and Money*, chap. 24), «l'euthanasie du rentier». Dans des termes non moins véhéments, le Président Roosevelt a qualifié les financiers de Wall Street de «royalistes économiques» et les a même comparés à une «invasion de sauterelles», soulignant que les valeurs sociales devaient passer avant les profits. Henry Morgenthau, Secrétaire du Trésor des États-Unis, s'est exprimé de façon tout aussi claire lorsqu'il a affirmé, dans ses observations finales à la Conférence de Bretton Woods, que l'institution dont la création avait été proposée lors de la Conférence ne manquerait pas de réduire l'emprise de certains banquiers privés sur la finance internationale (Morgenthau, 1945); c'était d'ailleurs pour rapprocher cet organisme des institutions démocratiques et le protéger de l'influence des banquiers de Wall Street qu'il a insisté pour que son siège soit établi à Washington et non à New York.
- 3 En raison des hausses de prix intervenues pendant et immédiatement après la guerre, les droits spécifiques avaient certes perdu, vers 1920, beaucoup de leur efficacité en tant que mesures de protection et la déflation mondiale de 1920-1921 n'a pas suffi à inverser cette évolution. Au sujet de la politique commerciale entre les deux guerres, voir Gordon, 1941; Bairoch, 1995, chap. 1; et James, 2001, chap. 3. Sur les rapports entre politique commerciale et croissance économique, voir Bairoch, 1995.
- 4 À la différence des flux migratoires, qui sont restés bien moins importants qu'avant 1914 (voir James, 2001, chap. 4).
- 5 Résultant de ce que Keynes nommait «la position du Trésor», la politique de rigueur monétaire et d'austérité budgétaire des années 1920 était associée à l'idée que l'action des pouvoirs publics ne pouvait d'aucune façon améliorer la situation économique. Sur le débat entre Keynes et le Trésor, voir Clarke, 1988.
- 6 Cette période a été particulièrement marquée par les flux de capitaux à court terme en direction et en provenance des États-Unis. James (2001, 30-31) explique bien comment cela a été à l'origine d'un cercle vicieux: «La crise budgétaire a alimenté la crise financière et vice versa: les difficultés budgétaires ont causé une fuite des capitaux qui a affaibli les banques, créant ainsi un fardeau budgétaire réel ou potentiel. Les problèmes bancaires ont en effet débouché sur des problèmes budgétaires parce que la prise en charge des banques défaillantes a fait peser une nouvelle charge sur le budget. Or, les investisseurs étrangers et nationaux ont vu dans les déséquilibres budgétaires le signe qu'il n'était plus réaliste d'attendre des pouvoirs publics qu'ils viennent en aide aux banques, et en ont conclu qu'il était temps de se retirer.»
- 7 Pour Kindelberger (1986: 11), une puissance économique hégémonique est un «pays qui est disposé, consciemment ou non, à fixer, suivant un code qu'il a intériorisé, des normes de conduite pour les autres pays et à s'efforcer de les faire respecter, et, en particulier, à assumer une part disproportionnée de la responsabilité du système et à assurer un appui en temps de crise en absorbant la production excédentaire de produits de base, en soutenant les flux d'investissement et en émettant des titres en dessous du pair. Kindelberger analyse l'entre-deux-guerres en s'appuyant sur l'idée que le Royaume-Uni n'était plus en mesure de jouer le rôle de puissance économique hégémonique après la Première Guerre mondiale, tandis que les États-Unis étaient réticents à le faire jusqu'au milieu des années 1930.
- 8 Aux États-Unis, les choix et les arbitrages avaient essentiellement été guidés par «une logique libérale voulant que le rôle du Gouvernement ne consiste qu'à protéger et à faire respecter les contrats, une législation antitrust destinée à garantir une concurrence efficace et les principes directeurs d'une politique que le Président Hoover désignait sous le nom

- d'«associationnisme», c'est-à-dire la collecte, par le Gouvernement fédéral, de renseignements destinés aux entreprises et aux dirigeants dans l'objectif d'éviter qu'un manque d'information ne cause des défaillances du marché» (Katznelson, 2013: 234).
- 9 Au sujet de la formation de la coalition du *New Deal*, voir Badger, 1989 et 2008; et Katznelson, 2013.
 - 10 Suivant l'expression de Donald Richberg, chef des services juridiques de la National Recovery Administration des États-Unis (voir Katznelson, 2013: 237). Établie en août 1941 à l'issue de pourparlers entre les États-Unis et le Royaume-Uni sur le financement de l'effort de guerre de ce dernier, la Charte de l'Atlantique est l'un des premiers documents visant à formuler les buts et principes des Puissances alliées dans la perspective de l'après-guerre. Elle comportait huit points, définissant notamment les trois objectifs économiques suivants: réduire les obstacles au commerce, mener une coopération économique mondiale pour promouvoir le bien-être social et permettre à tous de vivre à l'abri de la crainte et du besoin (voir Mazower, 2012: 194-200). Ces débats ont aussi mis en lumière des questions sur lesquelles il y aurait probablement désaccord, notamment le commerce international.
 - 11 Pour un bref exposé de ces problèmes, voir Oliver, 1975, chap. I; et Dam, 1982, chap. III.
 - 12 On entendait par «Nations associées» les pays qui avaient rompu leurs relations diplomatiques avec les puissances de l'Axe mais ne s'étaient pas encore ralliés aux Nations Unies.
 - 13 Voir également Helleiner, 2014: 117-132.
 - 14 La première mission à Cuba a été menée sous la conduite de Dexter White pendant le second semestre de 1939, mais des discussions officieuses avaient eu lieu auparavant avec des représentants cubains, paraguayens et brésiliens. Des missions du même type ont été conduites en 1943 au Honduras et au Paraguay. Dans ce dernier pays, la mission a été dirigée par l'économiste belge Robert Triffin; une mission de suivi a été effectuée en 1944, avec la participation de Raúl Prebisch, qui avait été contraint de renoncer à son poste à la Banque centrale argentine à la suite d'un coup militaire. Par la suite, des missions ont été menées au Costa Rica, en Bolivie, en République dominicaine (à nouveau avec la participation de Prebisch), au Guatemala et en Équateur (mission également dirigée par Triffin qui avait pris, entre-temps, ses fonctions au FMI) (Helleiner, 2014). Toutes ces missions avaient pour objectif d'aider les décideurs nationaux à élaborer une politique monétaire conforme aux besoins de leur pays.
 - 15 Tous les pays d'Amérique latine ont été invités à la Conférence et y ont participé, à l'exception de l'Argentine. Y ont également participé quatre pays africains (Afrique du Sud, Égypte, Éthiopie et Libéria), cinq pays asiatiques (Chine, Inde, Iran, Iraq et Philippines) et quatre pays d'Europe orientale (Grèce, Pologne, Tchécoslovaquie et Yougoslavie), région dont les problèmes économiques étaient considérés par beaucoup (dont ses propres représentants) comme comparables à ceux d'autres régions pauvres. En tout, les 32 délégations de ces pays comprenaient 173 représentants, contre 140 représentants envoyés par les 12 autres pays (Australie, Belgique, Canada, États-Unis, France, Islande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Union des Républiques socialistes soviétiques) (Schuler and Rosenberg, 2012, appendix A).
 - 16 La supériorité numérique des pays latino-américains a inquiété la délégation du Royaume-Uni. Pour un examen de l'attitude adoptée par Keynes et le Royaume-Uni à l'égard des questions de développement avant et pendant la Conférence, voir Helleiner, 2014, chap. 8.
 - 17 L'un des premiers dilemmes à résoudre concernait la façon de donner à la Banque les moyens de ses ambitions: ses fonds propres devaient justement être fournis par les pays qu'elle était censée aider. La question a été tranchée par un accord prévoyant que chaque pays membre ne verserait à la Banque que 20 % du capital souscrit, le reste étant appelable une fois épuisées les ressources de la Banque (capital versé et réserves), pour qu'elle puisse continuer de rembourser les emprunts contractés sur les marchés internationaux. Cette garantie fournie par les actionnaires a beaucoup aidé la Banque, au cours des décennies suivantes, à obtenir des fonds à des conditions très favorables, ce qui lui a permis d'intégrer un nouvel élément «subvention» dans ses prêts et de réduire le coût de ceux-ci.
 - 18 Voir Helleiner 2014a, chap. 1-3. On perçoit aisément ces idées dans la déclaration finale que Morgenthau a prononcée à Bretton Woods, dans laquelle il a affirmé qu'il fallait faire en sorte que les pays qui n'avaient pas encore réalisé leurs possibilités économiques puissent accéder à des financements à long terme en vue de se doter d'un secteur industriel solide et d'augmenter leur production industrielle et agricole. Il était essentiel, selon lui, que tous ces pays puissent participer pleinement au commerce mondial des biens. Il fallait leur donner les moyens de produire et de vendre, sans quoi ils ne pourraient pas acheter et consommer; la BIRD avait été conçue pour répondre à ce besoin. Au sujet du rôle de la TVA dans le programme du *New Deal*, voir Badger, 2008, chap. 5; et Bateman et al., 2009.
 - 19 Voir Black, 1991: 35; Gold, 1988; Bordo and Schwartz, 2001.
 - 20 La forte opposition des milieux financiers avait déjà conduit White à renoncer dans les pourparlers de Bretton Woods à l'idée d'une coopération internationale obligatoire en vue d'instaurer un contrôle des

- capitaux, pour la remplacer par une disposition se bornant à permettre cette coopération entre les pays.
- 21 L'importance attachée à des conditions commerciales favorables pour enregistrer une croissance rapide et parvenir au plein emploi apparaît dans l'énoncé des objectifs du FMI: «Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique.»
- 22 À Bretton Woods, le même représentant de la Colombie, Carlos Restrepo, avait affirmé que les accords commerciaux devaient permettre «la protection nécessaire qui doit être donnée dans les nouveaux pays à leurs industries naissantes au cours des premiers stades du développement industriel» (cité dans Helleiner, 2014: 170). Le comité préparatoire de la Conférence s'est réuni une première fois à Londres en octobre 1946 pour discuter de la charte d'une organisation internationale du commerce proposée auparavant lors des négociations de prêt entre les États-Unis et le Royaume-Uni. Après Bretton Woods, le plein emploi et la stabilité de la demande mondiale figuraient en bonne place dans l'ordre du jour du comité, mais la question de l'industrialisation a été mise au premier plan par la délégation australienne, soutenue par le Brésil, le Chili, la Chine, l'Inde et le Liban.
- 23 Les tensions suscitées sous l'Administration Roosevelt par les questions commerciales étaient déjà visibles à la Conférence économique mondiale de Londres en 1933 (Kindleberger, 1986). Les partisans du libre-échange sans discrimination, agissant sous l'impulsion de Cordell Hull, sont parvenus à faire adopter en 1934 une législation sur «les accords de commerce réciproques», qui donnait au Président beaucoup plus de pouvoir dans les négociations bilatérales sur les droits de douane. Environ 21 accords ont été conclus entre 1934 et 1940. Toutefois, ils n'ont eu qu'un impact très limité sur l'ensemble des réductions tarifaires, alors que d'autres groupes d'adeptes du New Deal et d'autres éléments de sa législation militaient dans une autre direction (Irwin, 1997).
- 24 En Europe occidentale, la part du commerce intra-régional dans le commerce mondial est passée de 18,3 % en 1953 à 31,2 % en 1973 (WTO, 2008: 15).
- 25 Concernant les rapports entre le Plan Marshall, la marge d'action et les enjeux du développement, voir Kozul-Wright and Rayment, 2007: 283-294.
- 26 On trouvera des précisions dans Arndt (1987). Cette évolution a eu notamment comme conséquence durable la place plus grande qui était faite au capital humain et à l'éducation comme partie intégrante du programme de développement. Comme
- l'indique Mazower (2012), Truman annonçait dans son discours d'investiture que les États-Unis entendaient travailler avec une série d'institutions des Nations Unies comme l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation internationale du Travail (OIT), en leur fournissant des ressources et du personnel. D'ailleurs, ce multilatéralisme plus technocratique était un vestige de la Société des Nations, dont les services techniques avaient été transférés de Genève aux États-Unis en 1940. La proposition de Truman, datant de 1949, de faire de l'assistance technique le pivot de l'aide au développement des États-Unis, et d'encourager l'utilisation du système des Nations Unies à cette fin, a donné à des institutions comme l'OMS et la FAO «une formule pratique et modeste devant remplacer les conceptions plus ambitieuses et plus socialisantes de l'aide qui avaient suscité l'opposition du Congrès» (Mazower, 2012: 277).
- 27 On trouvera l'historique de ces théories dans Toner, 1999; Taft and Adelman, 1988; Kohli, 2004; et Jomo, 2005.
- 28 Raul Prebisch a débuté sur la scène publique en tant que chef du service de recherche à la Banque nationale d'Argentine et, à ce titre, il a participé à la Conférence économique mondiale de 1933 à Londres. Il s'y est familiarisé avec les nouvelles théories de Keynes, et il s'est frotté aux asymétries du système commercial au cours de la négociation de l'accord bilatéral de commerce entre l'Argentine et le Royaume-Uni. À son retour en Argentine, il a contribué à formuler le Plan de relèvement économique du Gouvernement qui marquait un changement de cap moins orthodoxe dans la politique générale du pays. Le plan associait la restructuration de la dette publique, la dévaluation de la monnaie, des mesures tarifaires et des travaux publics en vue de redresser l'économie. Par la suite, il a élaboré la législation portant création d'une banque centrale habilitée à gérer le cycle économique et à veiller à la stabilité de l'ensemble du système financier au lieu de se borner à combattre les pressions inflationnistes. En tant que premier Directeur de la banque nommé en 1935, Prebisch a mené une politique monétaire anticyclique, a renforcé le contrôle des changes et adopté une politique de crédit favorable (Prebisch, 1972, vol. 2, chap. XIV). Le taux de croissance de l'Argentine n'a pas retrouvé son niveau des années 1920, mais en 1930 le PIB était néanmoins supérieur de 17 % à celui de 1929. En outre, le pays était généralement considéré comme un centre financier international stable et la réputation professionnelle de Prebisch, dans le pays et à l'étranger, a notablement grandi au cours de cette période (voir Dosman, 2008, chap. 5).
- 29 On trouvera dans Prashad, 2007 une description plus détaillée de la prise de parole de plus en plus forte des

- pays en développement sur la scène internationale dans les années 1950 et 1960.
- 30 Arndt (1987: 140) décrit avec une certaine grandiloquence le nouvel ordre économique international comme étant l'internationalisation de l'État providence, l'internationalisation de la protection et l'internationalisation de la lutte des classes. On trouvera
- 31 une analyse plus nuancée des liens entre la CNUCED et les négociations sur le nouvel ordre économique international dans Toye and Toye, 2004, chap. 10. La situation a changé après la crise de 2008, au cours de laquelle un certain nombre de pays développés se sont tournés de nouveau vers le FMI pour en obtenir des moyens de financement.

Références

- Arndt H (1987). *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Badger A (1989). *The New Deal, the Depression Year, 1933–1940*. Chicago, IL, Ivan R Dee.
- Badger A (2008). *FDR, the First Hundred Days*. New York, NY, Hill and Wang.
- Bairoch P (1995). *Economics and World History*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Bateman F, Ros R and Taylor J (2009). Did New Deal and World War II public capital investments facilitate a “big push” in the American South? *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 165(2): 307–341.
- Bénétrix A, O'Rourke K and Williamson J (2012). The spread of manufacturing to the poor periphery, 1870–2007. NBER Working Paper no. 18221, NBER, Cambridge, MA.
- Berthelot Y (2004). Unity and diversity of development: The regional commissions' experience. In: Berthelot Y, ed. *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*. Bloomington, IN, Indiana University Press: 1–50.
- Bertola L and Ocampo JA (2012). *Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford, Oxford University Press.
- Biltoft CN (2014). The League of Nations and alternative economic perspectives. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.
- Black S (1991). *A Levite Amongst Priests: Edward M Bernstein and the Origins of the Bretton Woods System*. Boulder, CO, Westview Press.
- Blyth M (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blyth M (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, Oxford University Press.
- Bordo M and Schwartz A (2001). From the Exchange Stabilization Fund to the International Monetary Fund. NBER Working Paper no. 8100, NBER, Cambridge, MA.
- Borgwardt E (2005). *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Boyce R (2009). *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*. New York, NY, Macmillan.
- Bruno M and Sachs J (1985). *The Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Camdessus M (1997). Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks. Speech to Los Angeles World Affairs Council, 17 June.
- Clarke P (1988). *The Keynesian Revolution in the Making, 1924–36*. Oxford, Oxford University Press.
- Crotty J (1999). Was Keynes a corporatist? Keynes's radical views on industrial policy and macro policy in the 1920s. *Journal of Economic Ideas*, 33(3): 555–578.
- Dam K (1982). *The Rules of the Game. Reform and Evolution in the International Monetary System*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Dosman E (2008). *The Life and Times of Raul Prebisch, 1901–1986*. Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Eichengreen B and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods

- System: An overview. In: Kenen PB, ed. *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3–57.
- Eichengreen B and Temin P (1997). The gold standard and the Great Depression. NBER Working Paper no. 6060, NBER, Cambridge, MA.
- Epstein G (2006). Introduction: Financialization and the World Economy. In: Epstein G, ed. *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Felix D (1961). An alternative view of the monetarist-structuralist controversy. In: Hirschman A, ed. *Latin American Issues: Essays and Comments*. New York, NY, The Twentieth Century Fund.
- Felix D (1996). Financial globalization versus free trade: The case for the Tobin Tax. *UNCTAD Review* (UNCTAD/SGO/10), Geneva.
- Fishlow A (1985). Lessons from the past, capital markets and international lending in the 19th century and the interwar years. In: Kahler M, ed. *The Politics of International Debt*. Ithaca, NY, Cornell University Press: 37–94.
- Gardner (1995). Establishing a vision for promoting economic development. In: Boughton J and Latef K, eds. *Fifty Years After Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank*. Washington, DC, IMF/World Bank.
- Gold J (1988). Mexico and the development of the practice of the International Monetary Fund. *World Development*, 16(10): 1127–1142.
- Gordon M (1941). *Barriers to World Trade: A Study of Recent Commercial Policy*. New York, NY, The Macmillan Company.
- Graz JC (2014). The Havana Charter: When state and market shake hands. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.
- Hall P, ed. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Helleiner E (1994). *States and the Reemergence of Global Finance*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Helleiner E (2014). *Forgotten Foundations of Bretton Woods International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Irwin D (1997). From Smoot Hawley to reciprocal trade agreements: Changing the course of US trade policy in the 1930s. NBER Working Paper no. 5895, NBER, Cambridge, MA.
- James H (2001). *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Jomo KS, ed. (2005). *Pioneers of Development Economics*, London, Zed Press.
- Katznelson I (2013). *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Times*. New York, NY, WW Norton and Co.
- Keynes JM (1944). Letter to Lord Addison, May 1944. In: Moggridge D, ed. (1980). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Volume XXVI: Activities 1941–1946, Shaping the Post-War World, Bretton Woods and Reparations. London, The MacMillan Press Ltd.
- Kindleberger C (1986). *The World in Depression 1929–1939*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Kohli A (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kozul-Wright R (1999). On dentists, dreamers and defunct economists. In: Sardoni C and Kriesler P, eds. *Keynes, Post-Keynesianism and Political Economy: Essays in honour of Geoff Harcourt*, Vol. 3. London and New York, NY, Routledge: 131–150.
- Kozul-Wright R and Rayment P (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*. London, Zed Press.
- Kumhof M, Rancière R and Winant P (2013). Inequality, leverage and crisis: The case of endogenous default. IMF Working Paper 249. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Martin J (2013). Were we bullied? *London Review of Books*, 21 November.
- Mazower M (1998). *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. London, The Penguin Press.
- Mazower M (2012). *Governing the World: The History of an Idea*. London, Penguin Books.
- Mikesell R (1994). The Bretton Woods debates: A memoir. *Essays in International Finance* No. 192. Princeton University, Department of Economics, Princeton NJ.
- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and International Cooperation. *Foreign Affairs*, 23(2): 182–194.
- Ocampo JA (2014). Latin American structuralism and productive development strategies. In: Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, UNCTAD and ILO: 41–64.
- Oliver R (1975). *International Economic Cooperation and the World Bank*. London, Macmillan.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Economic and Political Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Prashad V (2007). *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. New York, NY, The New Press.
- Prebisch R (1972). *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935–1943*. Buenos Aires, Central Bank of Argentina.

- Rodrik D (2002). Feasible Globalizations. NBER Working Paper no. 9129, NBER, Cambridge, MA.
- Rosenstein-Rodan P (1944). The international development of economically backward areas. *International Affairs*, 20(2): 157–165.
- Sandel M (2010). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of the Market*. London, Penguin.
- Schuler K and Rosenberg A (2012). *The Bretton Woods Transcripts*. New York, NY, Center for Financial Stability.
- Taft C and Adelman I (1988). *Comparative Patterns of Economic Development, 1850-1914*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Temin P (1991). *Lessons from the Great Depression*. Boston, MA, MIT Press.
- Temin P (2010). The Great Recession and the Great Depression. NBER Working Paper no. 15645, NBER, Cambridge, MA.
- Toner P (1999). *Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development*. London, Macmillan.
- Toye J and Toye R (2004). *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington, IN, Indiana University Press.
- Toye J (2014). *UNCTAD at 50: A Short History*. New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (1964). *Towards a New Trade Policy for Development*. Geneva.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva, United Nations.
- Van Dornmeale A (1978). *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*. London, Macmillan.
- Wilcox C (1949). *A Charter for World Trade*. New York, NY, Macmillan.
- Wolf M (2003). Is globalisation in danger? *World Economy*, 26(4): 393–411.
- WTO (2008). *The World Trade Report 2008*. Geneva, World Trade Organization.

Chapitre V

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES DANS UN RÉGIME DE GOUVERNANCE MONDIALE CHANGEANT

A. Introduction

Alors que la communauté internationale réfléchit aux objectifs d'un programme de développement pour l'après-2015 destiné à prendre la suite des objectifs du Millénaire pour le développement, il est impératif de veiller à ce que les pays disposent d'instruments efficaces pour atteindre les objectifs convenus et promouvoir ce programme. On verra dans le présent chapitre que l'expérience récente, les données historiques et les analyses théoriques mettent toutes en lumière le rôle que des politiques industrielles et commerciales volontaires doivent jouer dans l'exécution de ce programme.

La place de ces politiques dans les stratégies de développement a été largement analysée et débattue. Les pays développés ont adopté une diversité de politiques industrielles au cours de leur période d'industrialisation, et ont continué à le faire après la Seconde Guerre mondiale dans leur quête d'une croissance économique soutenue, du plein emploi et d'un progrès technologique rapide. Par la suite, la politique industrielle a également été l'une des priorités de nombreux gouvernements de pays en développement qui voyaient dans

l'industrialisation un moyen de libérer des ressources sous-exploitées, de remédier à des faiblesses structurelles et à des déficits sociaux chroniques et de réduire leur écart technologique avec les pays développés. Ce consensus de la période d'après guerre sur l'utilité de politiques industrielles et commerciales volontaires a également nourri les débats sur une réforme des systèmes commercial et financier multilatéraux qui permettrait aux pays en développement de disposer

de la marge d'action¹ nécessaire pour adopter les mesures et les instruments jugés indispensables pour promouvoir une croissance de la productivité et un développement industriel rapides (voir le chapitre IV).

À partir du début des années 1980, la politique industrielle a pour l'essentiel disparu du programme de développe-

ment de nombreux pays, en particulier en Afrique et en Amérique latine. La raison en a été en partie une réaction face à des erreurs et des abus manifestes, mais en partie aussi un discours plus idéologique qui rendait les dysfonctionnements de l'État, beaucoup plus que les dysfonctionnements du marché, responsables du faible développement économique

Il est indispensable de disposer d'instruments d'action efficaces pour promouvoir un programme de développement pour l'après-2015 et en réaliser les objectifs.

et insistait sur la nécessité d'une libéralisation des marchés. Facteur tout aussi important dans plusieurs pays en développement, la crise de la dette a affaibli la capacité de l'État de poursuivre des politiques volontaires. Ces pays ont non seulement subi un certain nombre de contraintes macroéconomiques et budgétaires, mais ils ont aussi dû se soumettre aux conditionnalités croissantes associées aux prêts qui leur étaient accordés par les institutions de Bretton Woods. De nombreux observateurs ont en outre vu dans la période de stagnation économique qui a suivi la crise de la dette le résultat inévitable de distorsions associées à une industrialisation impulsée par l'État, plutôt que la conséquence de politiques macroéconomiques déflationnistes et de chocs sur l'offre dus à des programmes d'ajustement mal conçus. De nombreux pays ont ainsi réduit ou abandonné leurs politiques industrielles et commerciales volontaires et ont commencé de laisser libre cours aux marchés et aux sociétés transnationales, comme le préconisait et l'entérinait le «consensus de Washington».

On a observé un regain d'intérêt pour des politiques industrielles et commerciales volontaires au début du nouveau millénaire, et ce, pour diverses raisons. Premièrement, et c'est probablement la raison la plus importante, il est apparu indéniable que les pays en développement les plus prospères – notamment les nouveaux pays industriels d'Asie de l'Est, suivis par la Chine – étaient ceux qui avaient systématiquement adopté une approche pragmatique de la promotion du développement industriel en combinant politiques macroéconomiques et structurelles, protectionnisme mesuré et ouverture progressive au commerce et à l'investissement, et collaboration efficace entre le secteur public et le secteur privé². Deuxièmement, il est devenu de plus en plus évident que les politiques associées au consensus de Washington ne contribuaient guère à la modernisation et à la diversification économiques, ce qui signifiait que les pays risquaient de tomber dans un «piège du revenu intermédiaire» (voir, par exemple, Felipe et al., 2012). Troisièmement, les économistes traditionnels ont commencé d'accepter quelques-unes des conceptions du développement économique proposées par la théorie économique classique, dont la reconnaissance de la dimension «structurelle» du développement économique, l'importance des relations interindustrielles et de l'apprentissage pour une accélération de la croissance de la productivité, et le rôle fondamental de la demande. Cette acceptation a été encouragée par

la transposition des «conceptions intuitives [des économistes classiques] en modèles précis et bien définis pouvant constituer la base et le cœur d'une discipline durable» (Krugman, 1993: 26)³. Pour toutes ces raisons, la politique industrielle suscite aujourd'hui un plus large intérêt (Naudé, 2010), qui a ramené le débat à un niveau plus pragmatique, les discussions portant moins sur la nécessité d'une telle politique que sur la meilleure façon de la mettre en œuvre (par exemple, Rodrik, 2008; Salazar-Xirinachs et al., 2014), et sur les enseignements pouvant être tirés (et exploités ailleurs) de l'expérience des pays ayant mené à bien leur industrialisation.

Il est évident que diverses mesures spécifiques adoptées par quelques-uns de ces pays ne peuvent être aisément reproduites telles quelles par d'autres pays. Une raison en est que le succès d'un pays est invariablement associé à des conditions économiques et institutionnelles propres, qu'il est peu probable de retrouver ailleurs; une autre raison en est que l'évolution de l'environnement économique extérieur influe à la fois sur le type d'instruments disponibles et sur l'efficacité de ces instruments (Akyüz et al., 1998). À l'heure actuelle, la façon dont des politiques industrielles et commerciales volontaires peuvent stimuler le développement économique dépend fondamentalement de quatre éléments de la dynamique évolutive de l'économie mondiale.

- i) La gouvernance économique internationale a progressivement restreint les options disponibles pour la conduite des politiques industrielles et commerciales que les pays sont juridiquement autorisés à mettre en œuvre.

Les conditions étaient tout autres qui ont permis à l'industrie manufacturière du Japon, après la Seconde Guerre mondiale, de se redresser grâce à des exportations massives, et aux «Dragons asiatiques» (Hong Kong, République de Corée, Singapour et Province chinoise de Taiwan) d'opérer un rapide rattrapage économique entre les années 1960 et 1980. Bien qu'ils étaient périodiquement confrontés à des obstacles protectionnistes sur les marchés des pays développés – droits de douane élevés, progressivité des droits de douane, restrictions «volontaires» à l'exportation, Arrangement multifibres et autres obstacles non tarifaires – ces pays ont bénéficié de conditions suffisamment souples pour pouvoir poursuivre leurs propres politiques

industrielles et commerciales, ce qui a contribué à leur rapide transformation structurelle.

La situation a changé avec l'adoption des Accords du Cycle (de négociations commerciales multilatérales) d'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995. Comme le montrait une analyse détaillée présentée dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 2006*, ces accords ont imposé d'importantes restrictions à la conduite des politiques industrielles et commerciales dans tous les États membres de l'OMC. D'autres restrictions s'y sont ajoutées avec la multiplication des accords commerciaux régionaux (ACR) et des accords internationaux d'investissement (AII), dont beaucoup contiennent des règles et des réglementations qui vont au-delà des Accords du Cycle d'Uruguay.

- ii) L'influence croissante des marchés et des intérêts financiers a entraîné, dans de nombreux pays, une croissance économique, intérieure et extérieure, déséquilibrée, et beaucoup de ces pays ont pris conscience qu'il existait un lien entre leurs problèmes structurels intérieurs et une vulnérabilité accrue aux chocs et aux crises (UNCTAD, 2011a). Dans ces conditions, il s'agit pour les décideurs de rendre la croissance économique et le développement plus équitables – que tous les groupes de la société profitent des bienfaits de la croissance économique – en associant aux mécanismes du marché des mesures et un soutien institutionnel visant à assurer la création d'emplois décents, une répartition plus équitable des revenus et la réduction de la pauvreté. Les pays sont constamment en quête de mesures susceptibles de produire ce type de résultats sans alourdir à l'excès les finances publiques.
- iii) L'évolution de l'économie mondiale depuis le déclenchement de la crise économique et financière de 2008-2009 a conduit à une réévaluation des modèles d'industrialisation tirée par les exportations.

Les négociations commerciales doivent être recentrées sur des accords multilatéraux tenant compte des préoccupations légitimes des pays en développement.

On sait que les stratégies d'industrialisation tirée par les exportations atteignent tôt ou tard leurs limites, lorsque de nombreux pays appliquent tous et en même temps les mêmes stratégies, dans la mesure où une concurrence internationale fondée sur un faible niveau des coûts unitaires de main-d'œuvre et une faible fiscalité, si elle devient générale (sophisme de composition), débouchent sur «course à l'abîme» (voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 2002*). À l'heure actuelle, alors que les pays en développement ne peuvent guère espérer accroître leurs exportations d'articles manufacturés sur les marchés des pays développés avant un certain temps, les limites d'une telle stratégie de croissance apparaissent encore plus évidentes. Un rééquilibrage des stratégies de croissance des pays en développement dans le sens d'un renforcement de la demande intérieure et régionale pourrait réduire ce risque (voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 2013*). Il est vrai que la combinaison d'une croissance plus rapide de la demande

intérieure et d'une croissance plus faible de la demande extérieure pourrait entraîner une détérioration de la balance commerciale; d'où la nécessité de politiques industrielles et commerciales volontaires pour renforcer les capacités de production intérieures afin de limiter des déficits commerciaux qui devraient autrement être corrigés par des apports de capitaux étrangers.

- iv) Dans certains pays en développement, la crainte que la forte hausse des prix des produits primaires depuis 2002 n'entraîne ou n'accélère la désindustrialisation a ramené au premier plan la question des moyens à mettre en œuvre pour promouvoir l'industrialisation. Plusieurs pays en développement ont par ailleurs constaté que le succès apparent d'une transformation structurelle passant par une participation croissante de leur secteur manufacturier aux réseaux internationaux de production se traduisait en fait par une industrialisation «en surface». Autrement dit, ils avaient réussi à s'intégrer dans des réseaux de production manufacturière, mais seulement dans des activités à faible niveau de

compétence, sans possibilité de remontée de filière. Cela avait souvent donné des résultats économiques plus modestes qu'escompté, tout en freinant aussi bien le progrès social qu'une industrialisation plus générale. Dans beaucoup de ces pays, comme dans d'autres où la transformation structurelle est moins avancée encore, la société et, en particulier, des jeunes de plus en plus éduqués demandent avec une insistance croissante des politiques et des résultats économiques répondant aux aspirations à un meilleur avenir économique et à une amélioration des conditions de vie.

Le présent chapitre montre comment les systèmes de gouvernance économique internationale (privés et publics) ont limité la mise en œuvre de politiques industrielles et commerciales volontaires, et comment certains pays ont malgré tout réussi à appliquer des mesures de promotion de leur transformation structurelle. Il y est également question d'autres facteurs ou problèmes qui pourraient contrarier la poursuite effective de telles politiques dans les années à venir. En conclusion, il est indiqué que, pour poursuivre une croissance économique rapide et équitable et réaliser les futurs objectifs internationaux de développement, les pays en développement devront disposer d'une marge d'action suffisante au niveau national pour entreprendre la nécessaire transformation structurelle de leur économie. Au niveau international, le cadre de gouvernance multilatérale devra être rendu plus souple et plus cohérent si l'on veut qu'il facilite cette transformation structurelle.

Le chapitre est structuré comme suit. La section B traite des incidences des divers accords de partenariat économique, accords de commerce et accords d'investissement sur la marge d'action nationale en matière de politiques industrielles et commerciales. Elle montre comment des dispositions des Accords du Cycle d'Uruguay et des ACR ont limité la marge d'action des pays en développement, mais aussi les domaines où des flexibilités demeurent. Y sont également examinés les facteurs qui incitent les pays en développement à signer des ACR et à renoncer ainsi à une partie de leur marge

d'action. Cette renonciation est d'autant plus paradoxale que beaucoup de ces pays n'ont pas ménagé leurs efforts, au niveau multilatéral, pour préserver cette marge d'action, par exemple en rejetant des propositions des pays développés tendant à durcir les règles concernant l'investissement international, les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics ou les services financiers. Enfin sont examinées les tendances récentes à vouloir élargir la notion de «protectionnisme» et à qualifier «de troubles et obscures» les mesures à l'intérieur des frontières qui ont pour objectif de promouvoir et d'orienter la transformation structurelle, mais qui risqueraient de limiter les perspectives de profit des sociétés transnationales (STN).

La section C s'ouvre sur une brève analyse de ce qu'il faut entendre par politique industrielle. Sont ensuite présentés quelques exemples récents, s'agissant en particulier de politiques visant à créer et renforcer un tissu industriel national et à

Renoncer aux dispositions dites OMC-plus et OMC-extra, et promouvoir les aspects favorables au développement du Cycle de Doha

promouvoir l'innovation dans le contexte de ce qu'il reste juridiquement possible de faire. La section D aborde deux éléments de la dynamique de l'économie mondiale susceptibles de compromettre la capacité de politiques industrielles et commerciales volontaires de stimuler efficacement le développement économique. Le premier concerne une diminu-

tion potentielle des débouchés à l'exportation des pays en développement. Si l'exportation peut être un puissant facteur d'accroissement de la productivité manufacturière, leur faible croissance conduit les pays développés à réduire leurs importations en provenance des pays en développement. Il en découle que des politiques industrielles axées sur l'exportation deviennent moins efficaces, d'où la nécessité pour les gouvernements des pays en développement de réorienter leurs politiques industrielles vers les marchés intérieurs et régionaux et de promouvoir l'innovation. Le second élément concerne les tendances à s'écarter d'un système cohérent de gouvernance multilatérale au profit d'une multitude d'initiatives qui font peser des contraintes toujours plus fortes sur la capacité d'utiliser des instruments nationaux.

Enfin, la section E invoque la nécessité pour les pays en développement de disposer d'une plus grande

marge d'action pour leur permettre de poursuivre la croissance rapide qu'ils ont connue ces quinze dernières années et de rendre cette croissance plus équitable et durable. Une gouvernance économique mondiale renforcée qui recentrerait les négociations commerciales sur des accords multilatéraux tenant compte des préoccupations légitimes des pays en développement, qui renoncerait aux dispositions dites

OMC-plus et OMC-extra et qui mettrait en avant les aspects favorables au développement du Cycle de Doha constituerait un pas important dans cette direction. Toute l'influence économique et politique que les pays en développement ont réussi à acquérir au cours des deux dernières décennies pourrait être mise à profit pour soutenir vigoureusement ce processus.

B. Évolution de la gouvernance mondiale: implications pour les politiques industrielles et commerciales nationales

Le développement est généralement associé à une transformation structurelle (voir l'encadré 5.1). On trouvera dans la présente section un examen des contraintes auxquelles sont confrontés les pays en développement quand ils veulent adopter les politiques de commerce et d'investissement qu'ils jugent le mieux adaptées à leur transformation structurelle. Il y est en particulier question de la multiplicité des accords de commerce (multilatéraux, bilatéraux, régionaux) et de la façon dont ces accords restreignent la marge d'action nationale. Les accords multilatéraux préservent certaines flexibilités et prévoient, à un degré ou à un autre, un traitement spécial et différencié pour les pays les moins avancés (PMA); toutefois, ils limitent ou interdisent, généralement, les politiques qui ont notablement contribué au succès d'un processus de transformation structurelle dans le passé. Ce phénomène de limitation de la marge d'action nationale a commencé avec les Accords du Cycle d'Uruguay, qui comportaient un certain nombre de règles sans lien direct avec les flux commerciaux. Des règles pouvant avoir des incidences importantes sur la conception des stratégies nationales de développement – concernant, par exemple, les marchés publics, les flux de capitaux, le commerce des services, la protection de l'environnement, le marché de l'emploi – ont de plus en plus souvent été incorporées aux accords commerciaux bilatéraux et régionaux adoptés par la suite. Beaucoup de ces accords ont également instauré des disciplines concernant les droits de propriété intellectuelle et

les mesures liées aux investissements qui étaient plus rigoureuses que celles qui figuraient déjà dans les accords multilatéraux. D'une certaine manière, les accords bilatéraux et régionaux sont moins des «accords de commerce» que des accords d'intégration économique d'une plus vaste portée, souvent qualifiés d'accords de partenariat économique.

1. **Accords commerciaux multilatéraux: contraintes et flexibilités**

Le régime commercial multilatéral comporte un ensemble de règles et d'engagements négociés, contraignants et opposables, qui reposent sur les principes fondamentaux de réciprocité et de non-discrimination, comme en témoignent le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) et l'engagement en matière de traitement national (accorder un traitement égal aux marchandises et aux entreprises nationales et étrangères sur le marché national). Ensemble, ces règles et ces engagements peuvent être considérés comme un bien public mondial, dans la mesure où ils confèrent certitude et prévisibilité au commerce international et limitent les incidences internationales défavorables que pourraient avoir des politiques d'égoïsme sacré (c'est-à-dire des politiques commerciales discriminatoires ou mercantiles par lesquelles des puissances économiques ou politiques chercheraient à obtenir des avantages au détriment de pays

Encadré 5.1

CONTRIBUTION DU SECTEUR MANUFACTURIER À LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Dans les premières étapes du développement économique, la croissance du revenu par habitant résulte d'une accumulation de capital qui permet d'accroître l'utilisation de ressources naturelles et de ressources en main-d'œuvre sous-utilisées, sans nécessairement modifier l'efficacité de l'utilisation de ces facteurs de production. À mesure que le développement économique se poursuit, la croissance du revenu par habitant découle généralement d'un processus continu d'accroissement de la productivité fondé sur une transformation structurelle, c'est-à-dire la réaffectation de ressources en main-d'œuvre et autres ressources de secteurs d'activité relativement peu productifs, tels que l'agriculture, vers des secteurs d'activité plus productifs, tels que le secteur manufacturier et les services^a.

Le secteur manufacturier joue un rôle central dans cette transformation structurelle. Il est plus propice à la spécialisation et à la division du travail, et offre un plus grand potentiel d'innovation et de rendements d'échelle croissants que d'autres secteurs (Kaldor, 1968). De plus, contrairement au secteur primaire, et en particulier aux industries extractives, la plupart des activités manufacturières sont des activités à forte intensité de main-d'œuvre, de sorte que, combiné à des politiques des salaires et de l'emploi adéquates, l'accroissement de la productivité peut être profitable à une grande partie de la population. La répartition relativement plus égale de la croissance des revenus qui en découle, associée à la forte élasticité-revenu de la demande d'articles manufacturés, enclenche un processus vertueux de causalité cumulative entre effets sur l'offre et effets sur la demande qui nourrit lui-même la transformation structurelle. L'enjeu fondamental de la politique de développement devient dès lors de réaliser une réaffectation intersectorielle de l'emploi productif vers des activités à forte productivité conjuguée à un accroissement de la productivité dans chaque secteur économique, en particulier dans le secteur manufacturier, tout en assurant une large répartition des bénéfices tirés de l'accroissement de la productivité.

Une fois qu'ils ont réussi à se doter d'une base manufacturière, et que les écarts de productivité intersectorielle se sont réduits, la capacité des pays en développement de continuer à rattraper les pays plus avancés dépend de plus en plus d'une amélioration soutenue de la productivité au sein du secteur manufacturier, par exemple grâce au progrès technologique, à la création de nouveaux produits et procédés, et au développement des capacités technologiques et sociales correspondantes^b.

S'agissant du succès de la transformation structurelle et des stratégies ayant contribué à ce succès, on observe des situations sensiblement différentes selon les pays. Comme indiqué dans de précédentes livraisons du *Rapport sur le commerce et le développement* (en particulier les livraisons de 1996, 2003 et 2006), le rythme de la transformation structurelle dans les pays en développement d'Asie de l'Est – notamment en République de Corée et dans la Province chinoise de Taiwan entre les années 1960 et 1990, et en Chine depuis les années 1990 – a été nettement supérieur à ce qui a pu être observé dans d'autres pays en développement. Des politiques industrielles et commerciales volontaires, plutôt que le recours au libre jeu des forces du marché, ont généralement joué un rôle fondamental dans ce succès, tout comme cela avait été le cas dans le processus d'industrialisation des pays aujourd'hui développés^c.

Des facteurs spécifiquement nationaux, dont non seulement des conditions économiques initiales différentes, mais aussi des capacités administratives et institutionnelles plus limitées, expliquent en partie la relative incapacité d'autres pays en développement de reproduire l'expérience de transformation structurelle de certains pays d'Asie de l'Est et de la Chine. Mais une autre raison, tout aussi importante, est que ces autres pays en développement n'ont sans doute pas disposé de la même marge d'action pour conduire leurs politiques de commerce et d'investissement.

^a Lewis (1954), et Ranis and Fei (1961) constituent des références classiques de cette approche d'«économie dualiste», tandis que pour des études plus récentes, commentées par Roncolato and Kucera (2014), on citera notamment McMillan et al. (2014). Pour une analyse plus détaillée et la présentation de données antérieures aux années 2000, voir aussi le *Rapport sur le commerce et le développement*, 2003 (chap. V). Cette distinction entre secteurs économiques traditionnels et secteurs économiques modernes s'oppose aux modèles de croissance de la théorie économique néoclassique, qui considère de telles différences structurelles suffisamment faibles pour que l'on puisse regrouper toutes les activités économiques en un seul et unique secteur.

^b Si le présent chapitre insiste sur le rôle du secteur manufacturier, les exemples de transformation structurelle en Asie (tels qu'observés d'abord au Japon, puis en République de Corée et dans la Province chinoise de Taiwan, et plus récemment en Chine) montrent l'importance de deux autres éléments. Le premier concerne la maximalisation de la production agricole, le second, la capacité des pouvoirs publics d'orienter l'investissement vers des activités où l'accroissement de la productivité pourrait être le plus rapide possible, et donc à forte rentabilité potentielle. Le premier élément a été analysé en détail dans les livraisons de 1995, 1996 et 1998 du *Rapport sur le commerce et le développement*, le second dans les livraisons de 2003 et 2013 du *Rapport*. Pour l'un et l'autre élément, voir aussi Studwell, 2013.

^c Pour des données empiriques détaillées sur la transformation structurelle au cours des quatre dernières décennies, voir UNIDO, 2013, et pour une analyse plus générale de cas exemplaires de développement, voir, par exemple, Fosu, 2013.

moins influents). Ce régime commercial accorde aux pays en développement quelques dérogations importantes. Par exemple, des dérogations à la règle du traitement NPF permettent aux pays en développement de bénéficier d'un accès préférentiel et plus favorable aux marchés, et des dérogations au principe de réciprocité permettent aux pays développés d'accorder à leurs partenaires en développement la possibilité d'appliquer une réciprocité qui ne soit pas totale en matière d'accords commerciaux multilatéraux. Avant les Accords du Cycle d'Uruguay, ces dérogations, correspondant à l'expression générale, de «traitement spécial et différencié», relevaient d'une terminologie du développement; la communauté internationale reconnaissait ainsi les différences de structure économique et de niveau de développement entre pays développés et pays en développement.

Tout en conservant quelques exemptions en faveur des PMA (et, dans certains cas, d'autres pays à faible revenu), les Accords du Cycle d'Uruguay ont représenté une évolution vers un système moniste de droits et d'obligations. Le traitement spécial et différencié a été modifié pour accorder aux pays en développement des dérogations limitées dans le temps et de plus longues périodes de transition, ainsi qu'une assistance technique pour la mise en œuvre des accords multilatéraux (par exemple, l'initiative Aide au commerce, placée sous l'égide de l'OMC). Toutefois, ces pays devront, à terme, appliquer pleinement toutes les règles et tous les engagements figurant dans les Accords du Cycle d'Uruguay⁴. Cette réinterprétation du traitement spécial et différencié faisait partie de la vaste négociation sur les Accords du Cycle d'Uruguay et la création de l'OMC qui, d'une façon plus générale, visait à fournir aux pays en développement un meilleur accès aux marchés des pays développés, en particulier pour les produits agricoles et les textiles et les vêtements, en échange d'importantes concessions de la part des pays en développement en matière d'ouverture des marchés et, en particulier, de l'acceptation par ces pays d'un large éventail de règles et d'engagements (*Rapport sur le commerce et le développement, 1994 et 2006*).

Par exemple, l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC)⁵ interdit d'imposer de façon discriminatoire aux investisseurs étrangers des prescriptions telles que des prescriptions relatives à la teneur en éléments

locaux ou à l'équilibrage des échanges, ainsi que des restrictions en matière de devises. De telles mesures ont souvent été utilisées dans le passé pour accroître les relations interindustrielles entre investisseurs étrangers et entreprises manufacturières locales dans un contexte de transformation structurelle⁶. En vertu de cet accord, il est également difficile pour les pays de faire dépendre leur soutien de la réalisation d'objectifs à l'exportation. Cela signifie qu'il n'est plus possible, par exemple, de retirer un soutien à des producteurs qui ne réussissent pas à atteindre des objectifs de compétitivité internationale dans un délai prédéterminé⁷. Toutefois, des mesures qui ne reviennent pas à imposer des restrictions quantitatives ou à accorder aux investisseurs étrangers un traitement moins favorable que celui qui est réservé aux investisseurs nationaux, ne constituent pas une violation de l'accord, pas plus qu'une éventuelle «course au moins-disant» consistant à accorder aux investisseurs étrangers des concessions toujours plus grandes qui peuvent être préjudiciables aux investisseurs nationaux, allant jusqu'à les évincer du marché, notamment dans la mesure où il n'existe pas de réels codes multilatéraux de conduite pour les investisseurs étrangers. En outre, l'accord permet de continuer d'imposer aux investisseurs étrangers des conditions d'entrée pour tel ou tel secteur, y compris des limitations pour une branche de production particulière⁸. Des prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux peuvent également être imposés pour des marchés publics de service, y compris de technologie et de flux de données, à moins que cela ne soit interdit en vertu d'engagements souscrits au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Un deuxième ensemble d'obligations découle de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), qui définit des normes minimales multilatérales pour l'octroi et la protection de l'utilisation de la propriété intellectuelle (par exemple, droits d'auteur, brevets, marques commerciales) sur les marchés extérieurs. L'Accord limite fortement l'ingénierie inverse et d'autres formes d'innovation par imitation auxquelles ont eu recours de nombreux pays, y compris les pays aujourd'hui développés, pour mener à bien leur transformation structurelle. Cela a aussi faussé les conditions de concurrence dans tous les pays, car on a constaté que les brevets étaient «de plus en plus utilisés comme un atout stratégique pour influencer sur les conditions de concurrence, plutôt

que comme un moyen de protéger les résultats d'activités de recherche-développement» (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014: 2). De plus, la rapide augmentation récente du nombre de dépôts et de délivrances de brevets a entraîné une hausse des coûts qui profite de façon disproportionnée aux STN, au détriment des autres entreprises et des individus.

L'Accord sur les ADPIC ménage certaines flexibilités via le mécanisme des licences obligatoires et celui des importations parallèles⁹. En outre, diverses normes de brevetabilité, telles que l'octroi de brevets limités pour des innovations marginales, peuvent être utiles pour adapter les technologies importées aux conditions locales¹⁰.

La Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, adoptée à la Conférence ministérielle de l'OMC de 2001, a précisé et clarifié quelques-unes de ces flexibilités. Même si elle porte principalement sur des questions de santé publique, beaucoup de ses éléments ont des incidences plus larges et concernent la propriété intellectuelle dans tous les champs de la technologie; ils peuvent donc être aussi utilisés pour promouvoir la production locale (Correa, 2014). Ces flexibilités ne semblent toutefois pas avoir été intégrées dans les législations et réglementations nationales et avoir été exploitées (Deere, 2009). Une raison peut en être la multiplication des accords commerciaux régionaux (ACR), dont beaucoup contiennent des dispositions plus contraignantes que l'Accord sur les ADPIC. Mais une autre raison pourrait être qu'il n'est pas toujours facile d'établir quel régime de droits de propriété intellectuelle convient à tel ou tel stade de développement. D'où la difficulté pour les décideurs de déterminer comment les flexibilités disponibles pourraient être utilisées dans le cadre d'une politique industrielle en fonction des capacités technologiques et des priorités sociales nationales.

Dans ce contexte, il peut être utile d'identifier trois étapes du développement industriel, à savoir l'*amorçage*, l'*internalisation* et la *production*. À la première étape, celle de l'*amorçage*, ce sont principalement des technologies matures qui sont intégrées

à la production locale via des modes informels (par exemple, acquisition de machines et de matériel, études rétrotechniques, sous-traitance) ou formels (par exemple, contrats clefs en main, investissements étrangers directs) de transfert de technologie. À ce stade, le régime des droits de propriété intellectuelle n'a que peu ou pas d'incidences positives sur l'innovation locale, même s'il peut influencer sur l'accès aux biens de la population locale. Ce régime devrait donc autoriser la plus grande latitude possible pour l'absorption et la diffusion des technologies acquises. Tel est le cas dans les PMA, où les efforts portent généralement sur la maîtrise des opérations et d'une technologie rudimentaire. De même, dans d'autres pays en développement, une forte protection des droits de propriété intellectuelle ne favorisera probablement pas davantage de transfert de technologie ou d'innovation locale. À l'étape de l'*internalisation*, quelques entreprises de recherche-développement (R-D) assez basiques apparaissent, et les producteurs locaux développent des innovations «mineures» ou «progressives», en s'appuyant essentiellement davantage sur une exploitation ordinaire des technologies existantes que sur de réels efforts de R-D. Une

Les Accords du Cycle d'Uruguay ont réduit la marge d'action des membres de l'OMC, tout en laissant certaines flexibilités intactes.

forte protection de la propriété intellectuelle peut n'avoir que peu ou pas d'incidences sur l'innovation, tout en limitant la diffusion et en accroissant les coûts des technologies et des facteurs étrangers. Un système flexible est idéal à ce stade, mais la législation relative aux droits de propriété intellectuelle devrait, à tout le moins, auto-

riser l'ingénierie inverse et encourager la diffusion de la technologie en exploitant pleinement les flexibilités autorisées par l'Accord sur les ADPIC et les divers ACR. Enfin, à l'étape de la *production*, certaines industries peuvent bénéficier d'une protection de la propriété intellectuelle pour consolider leurs stratégies d'innovation au niveau local ou international, comme c'est le cas dans quelques pays en développement avancés tels que le Brésil et l'Inde. Ce ne sera toutefois pas sans susciter une certaine tension entre les intérêts des innovateurs locaux et ceux de la société en général, dans la mesure où une plus forte protection de la propriété intellectuelle risque de réduire la diffusion de la technologie en limitant l'accès d'autres producteurs locaux, ainsi que l'accès des consommateurs locaux aux produits de l'innovation en raison de prix élevés.

Un troisième exemple d'engagements additionnels découlant des Accords du Cycle d'Uruguay concerne l'AGCS, qui a élargi les principes du traitement national et du traitement de la nation la plus favorisée du commerce des marchandises au commerce de nombreux services, dont les services financiers, le tourisme, l'éducation et les services de santé. L'AGCS prévoit l'établissement de «listes positives», c'est-à-dire que les pays établissent une liste de leurs engagements en matière de libéralisation en précisant les modes de fourniture et les échéances, mais conservent leur autonomie pour tous les autres secteurs. En principe, cela devrait permettre aux pays de conserver une certaine marge d'action. Certains observateurs ont toutefois relevé que l'AGCS couvrait en fait un très large éventail de réglementations, allant de la législation intérieure à l'examen des besoins économiques en passant par les principes directeurs, les pratiques non écrites ou implicites, les subventions et les dons, les normes d'octroi de licences et les restrictions (Chanda, 2002), ce qui en étendait l'application à toutes les réglementations et mesures relevant d'autorités publiques à quelque niveau que ce soit (niveaux central, provincial, local, municipal), même lorsqu'il s'agissait de mesures prises à des fins de protection de l'environnement ou des consommateurs ou de mesures répondant à des obligations de service universel. Par ailleurs, une certaine ambiguïté persiste sur la mesure dans laquelle des services publics «non commerciaux» sont exclus de l'AGCS, étant donné que dans la plupart des cas, la fourniture de ces services fait aussi appel à une participation du secteur privé (Chanda, 2002).

Un quatrième ensemble d'obligations découle de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), qui renforce sensiblement les disciplines relatives aux subventions¹¹. L'Accord porte sur deux catégories de subventions, et réglemente l'utilisation de mesures compensatoires en cas d'importations subventionnées jugées porter préjudice aux producteurs locaux. Les subventions «prohibées» sont les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés ou aux résultats à l'exportation¹². Il

n'en reste pas moins que faire dépendre les subventions des résultats à l'exportation a joué un rôle crucial dans les stratégies d'ouverture des pays d'Asie de l'Est, en garantissant qu'un soutien n'était accordé qu'aux entreprises qui étaient capables de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux.

En vertu de l'Accord SMC, toutes les autres subventions, y compris les subventions à la production, peuvent «donner lieu à une action». Elles ne sont pas interdites, mais peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Mécanisme de règlement des différends ou de mesures compensatoires. Pour donner lieu à une action, il faudrait qu'une subvention soit préjudiciable aux intérêts d'un autre État membre comme suit: premièrement, qu'elle annule ou compromette des concessions tarifaires et autres avantages résultant du GATT de 1994; deuxièmement, qu'elle cause un dommage à une branche de production nationale d'un autre membre du fait des subventions accordées à des importations effectuées par ce membre, lorsque ce dommage peut donner lieu à une mesure compensatoire; ou troisièmement, qu'elle cause un préjudice grave, qui constitue la forme la plus large d'effet défavorable (par exemple, détournement d'exportations) sur le marché du membre accordant les subventions ou sur un marché tiers. Jusqu'à l'expiration de l'article 6.1 de l'Accord SMC fin 1999, un préjudice grave pouvait être rattaché à quatre situations, mais il est difficile de déterminer si c'est encore le cas (Coppens, 2013: 91)¹³.

Une importante flexibilité conservée par l'Accord SMC concerne l'octroi de crédits à l'exportation¹⁴. Si l'annexe I définit explicitement les crédits à l'exportation comme des subventions prohibées, l'alinéa *k* prévoit une clause de tolérance stipulant qu'«une pratique suivie en matière de crédit à l'exportation qui est conforme ... aux dispositions en matière de taux d'intérêt d'un engagement international ... auquel au moins 12 membres originels du présent Accord sont parties au 1^{er} janvier 1979 ... ne sera pas considérée comme une subvention à l'exportation prohibée par le présent Accord»¹⁵. Sans le nommer explicitement, cette clause se réfère directement à l'Arrangement relatif à des lignes directrices

Les membres de l'OMC peuvent encore utiliser les droits de douane pour protéger certains secteurs, et ils disposent de quelques flexibilités en matière de réglementation de la propriété intellectuelle et de l'IED.

pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont l'objectif est de fournir un cadre institutionnel pour une utilisation ordonnée des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public dans le cas d'exportations de biens et/ou de services, ou d'opérations de crédit-bail prévoyant une période de remboursement de deux années ou plus. Étant implicitement pris en compte dans l'Accord SMC, cet arrangement est devenu une référence pour tous les membres de l'OMC qui en appliquent les dispositions en matière de taux d'intérêt (Coppens, 2009)¹⁶. Une illustration en est la plainte «Brésil-Aircraft» (1996-2001) déposée auprès du groupe spécial chargé du règlement des différends de l'OMC par le Canada, où le Brésil, pays non signataire de l'Arrangement de l'OCDE, a obtenu gain de cause en faisant valoir que son programme révisé de financement (PROEX III) en faveur de son industrie aéronautique était conforme à la clause de tolérance de l'Accord SMC (WTO, 2013b).

Les listes nationales annexées au Protocole de Marrakech au GATT de 1994 régissent les engagements de réductions tarifaires résultant des négociations du Cycle d'Uruguay. Dans ces listes, les pays en développement ont accepté un plus large éventail de consolidations tarifaires (par exemple, tous les droits de douane sur les produits agricoles ont été consolidés), ainsi que des réductions notables de leurs précédents taux consolidés pour les produits industriels. Ils ont néanmoins conservé une certaine flexibilité concernant la politique tarifaire, puisqu'ils ont gardé une partie de leurs droits de douane non consolidés, et ont consolidé d'autres droits à des niveaux parfois relativement élevés. Il en résulte qu'on peut dans certains cas observer des différences appréciables entre les droits consolidés et les droits appliqués, et entre les taux de droit selon les lignes tarifaires¹⁷. Toutefois, ces différences témoignent également de la considérable libéralisation du commerce qui a eu lieu à un niveau unilatéral en dehors du régime commercial multilatéral, y compris par le jeu des conditionnalités associées aux prêts accordés aux pays en développement par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Les flexibilités restantes pour les politiques tarifaires des pays en développement risquent fort d'être réduites, voire éliminées, par les négociations du Cycle de Doha sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA). On pourrait considérer qu'un encadrement supplémentaire de la politique tarifaire ne serait guère préjudiciable, car il est généralement admis que, à maints égards, les droits de douane ne sont pas le meilleur instrument pour promouvoir la transformation structurelle, que les pays en développement ont rarement utilisé cette flexibilité, et que les «guerres tarifaires» des années 1930 illustrent amplement les dégâts potentiels. Toutefois, les droits de douane restent une importante source de recettes budgétaires pour de nombreux pays en développement. De plus, moduler le niveau des droits appliqués peut être un outil important pour des politiques de soutien sectoriel, en particulier du fait que l'Accord SMC a limité le recours aux subventions, lesquelles ont souvent été un instrument de prédilection pour soutenir la transformation structurelle.

Dans ce contexte, il est important de se rappeler que la transformation structurelle est un processus cumulatif par lequel une économie passe d'un stade d'industrialisation à un autre en mettant en place des activités manufacturières nouvelles et plus productives. Les pays ayant réussi leur transformation structurelle, comme la République de Corée, montrent l'importance des flexibilités en matière de politiques sectorielles de soutien public¹⁸. Appliqué aux droits de douane, cela impliquerait de modifier progressivement le niveau et la structure des droits sectoriels, tout en maintenant une forte dispersion tarifaire dans tous les secteurs économiques¹⁹.

Outre viser une portée totale des consolidations, les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) ont néanmoins été conduites ligne par ligne, ce qui implique des réductions tarifaires dans toutes les catégories de produits, sous réserve de certaines dispositions applicables à tel ou tel pays ou groupe de pays, dont certaines sont encore en négociation, et une diminution considérable de la dispersion tarifaire. Tout autre était l'approche adoptée au cours des négociations

Les membres de l'OMC peuvent également continuer d'utiliser certaines subventions et certaines normes pour promouvoir la R-D et l'innovation.

du Cycle d'Uruguay, «où les engagements pris par les pays en développement concernaient un niveau moyen de droits sans obligation quelconque d'appliquer des réductions à toutes les lignes tarifaires» (Akyüz, 2005: 6). De même, les négociations AMNA se sont appuyées sur une formule pour les réductions tarifaires, contrairement à la procédure précédemment utilisée de présentation de demandes et d'offres, en vue de réduire de façon plus que proportionnelle les droits élevés et d'obtenir ainsi une plus grande harmonisation des droits sur les produits industriels pour tous les pays. La réalisation de cet objectif impliquerait des réductions plus fortes de la part des pays en développement par rapport aux pays développés, les droits étant généralement plus élevés dans les premiers. De fait, l'approche adoptée pour les modalités de réduction des droits pour les produits industriels, telles qu'elles figurent dans le dernier texte négocié de décembre 2008, prévoit un élargissement de la portée des consolidations et une réduction des droits selon une formule suisse simple, avec des coefficients distincts pour les membres développés et les membres en développement (WTO, 2008)²⁰.

On a vu dans la présente section que les Accords du Cycle d'Uruguay avaient réduit la marge d'action utilisable par les États membres de l'OMC, mais aussi que le régime commercial multilatéral avait préservé une certaine marge d'action dans quelques domaines. Ces accords ont limité les possibilités d'imposer aux investisseurs étrangers des prescriptions de résultats à l'exportation, des prescriptions relative à la teneur en éléments locaux et des obligations en matière de transfert de technologie, tous éléments qui, dans une période relativement récente, avaient considérablement contribué à la promotion de l'industrialisation. Ils ont également rendu plus difficiles ou plus coûteuses pour les producteurs nationaux l'ingénierie inverse et l'imitation d'une technologie quand celle-ci est protégée par un brevet ou un droit d'auteur.

Les membres de l'OMC conservent toutefois la possibilité d'utiliser les droits de douane pour protéger certains secteurs et disposent d'une certaine flexibilité pour l'application de mesures réglementaires et de mesures relatives à la propriété

intellectuelle concernant l'IED. Mais surtout, ils peuvent continuer d'avoir recours à certains types de subventions et de normes pour promouvoir l'innovation et la R-D aux fins d'une transformation structurelle passant par la création de nouvelles capacités productives. Quelques exemples d'utilisation par les pays de ces flexibilités sont présentés dans la section C.

2. Accords commerciaux régionaux: contraintes supplémentaires

Depuis le début des années 1990, une multitude d'ACR (accords commerciaux régionaux assortis d'engagements réciproques entre deux partenaires ou plus) ont considérablement réduit la marge d'action qui avait été préservée dans le régime commercial multilatéral²¹. Ce phénomène est passé par un renforcement de l'application des règles, l'élimination des exceptions et l'exigence d'engagements qui ne figuraient pas dans les Accords du Cycle d'Uruguay. Les ACR ont également été progressivement assortis de dispositions relatives à l'investissement qui, traditionnellement, figuraient dans des accords bilatéraux d'investissement (ABI). Cette tendance est illustrée par la diminution du nombre d'accords

d'investissement conclus depuis le milieu des années 1990 et surtout le début des années 2000 (UNCTAD, 2014: 115), et le nombre croissant d'ACR comportant des dispositions relatives à l'investissement (Miroudot, 2011). Les ACR peuvent être considérés comme des éléments constitutifs d'une «intégration étroite», c'est-à-dire d'une intégration

économique allant au-delà de la réduction ou de l'élimination des droits de douane, des contingents et autres obstacles au commerce à la frontière pour s'étendre à des domaines tels que les marchés publics, l'investissement, la politique de concurrence et la reconnaissance mutuelle ou l'harmonisation des normes²².

Au 15 juin 2014, 585 ACR, dont 379 toujours en vigueur, avaient été notifiés au GATT ou à l'OMC²³. L'article XXIV du GATT de 1994 et l'article V de l'AGCS autorisent les ACR entre pays développés

Les ACR ont considérablement réduit la marge d'action qui avait été préservée dans le régime commercial multilatéral.

et pays en développement (accords Nord-Sud) au sein du régime commercial multilatéral, à condition que ces accords n'élèvent pas le niveau général de protection vis-à-vis des non-participants, qu'ils libéralisent «l'essentiel des échanges commerciaux» de marchandises et qu'ils couvrent un nombre important de secteurs concernant le commerce des services. La clause d'habilitation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1979 (en particulier, le paragraphe 2 c)) autorise les arrangements préférentiels entre pays en développement (accords Sud-Sud) pour le commerce des marchandises, même en l'absence d'engagements de libéralisation. Le nombre d'accords Sud-Sud a sensiblement augmenté au cours des deux dernières décennies, avec une hausse particulièrement marquée pendant les années 1990. D'après les estimations de l'OMC, environ 200 accords de ce type étaient en vigueur dans le monde en 2010, contre une trentaine seulement en 1990 (WTO, 2011: 55).

Les mesures figurant dans les ACR sont souvent analysées en fonction de leur nature «OMC-plus» (mesures plus strictes que celles prévues dans le régime commercial multilatéral) ou «OMC-extra» (mesures allant au-delà de celles qui figurent dans les actuels accords commerciaux multilatéraux) (voir, par exemple, Horn et al., 2010; WTO, 2011; Dür et al., 2013; Kohl et al., 2013)²⁴. Dans un grand nombre de ces accords, l'un des partenaires est soit l'UE, soit les États-Unis, l'un et l'autre étant ainsi devenus deux grands «pivots» des ACR, autour desquels «rayonnent» les divers autres pays partenaires.

Concernant le champ d'application de leurs dispositions, il apparaît que les ACR ont acquis une plus vaste portée ces vingt dernières années (Dür et al., 2013), et que beaucoup sont désormais formellement qualifiés d'accords de partenariat économique. Il semble également que les accords Nord-Sud contiennent généralement un plus grand nombre de dispositions OMC-plus et OMC-extra que les accords Nord-Nord ou Sud-Sud (WTO, 2011). Concernant la présence de dispositions OMC-extra dans les accords Sud-Sud, l'OMC (WTO, 2011: 133) note que certains pays

en développement peuvent être tentés d'exporter leurs régimes réglementaires, tout comme le font les pays développés. Cela peut conduire à s'interroger sur le degré de priorité que les accords Sud-Sud accordent à la promotion de l'investissement et à un commerce axé sur le développement. D'un autre côté, la comparaison détaillée des dispositions OMC-plus et OMC-extra des accords Nord-Sud et des accords Sud-Sud réalisée par Thrasher and Gallagher (2008) montre que les accords Sud-Sud préservent une ample marge d'action pour le développement industriel. Toutefois, les deux auteurs notent également que les plus grandes flexibilités figurant dans les accords Sud-Sud découlent moins de l'absence de disciplines commerciales revendiquées comme telles que de la volonté de combiner, dans ces accords, libéralisation du commerce et protection régionale pour promouvoir la croissance régionale.

L'analyse des accords Nord-Sud montre que les accords avec l'UE contiennent sensiblement plus de dispositions OMC-extra que les accords avec les États-Unis. Toutefois, de nombreuses dispositions des ACR conclus avec l'UE n'ont pas de valeur juridiquement contraignante, de sorte que, globalement, les dispositions des accords conclus avec les États-Unis apparaissent plus strictes (WTO, 2011)²⁵.

Les réglementations tarifaires constituent un exemple parmi d'autres de dispositions OMC-plus. Les ACR demandent le plus souvent des réductions des droits appliqués, plutôt que de se référer aux taux consolidés souvent beaucoup plus élevés, comme dans les négociations AMNA. Réglementer les droits appliqués aboutit à une réduction sensible des flexibilités pour les pays en développement en matière de politique tarifaire, en particulier lorsque les réductions de droits conduisent à des

Les accords Nord-Sud contiennent un plus grand nombre de dispositions OMC plus et OMC extra que les accords Nord-Nord ou les accords Sud-Sud.

accords de libre-échange ou à des unions douanières. Un autre exemple concerne le commerce des services. Des engagements AGCS-plus peuvent prendre la forme soit de consolidations plus strictes dans des secteurs ayant déjà fait l'objet d'engagements au titre de l'AGCS en vue de garantir un niveau minimal de traitement, soit de nouvelles consolidations ou de nouveaux engagements. Ces derniers peuvent

résulter de l'adoption d'une approche de type liste négative, comme dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), ce qui signifie que les obligations dans les ACR considérés s'appliquent pleinement à tous les secteurs, sauf réserves expressément indiquées. En revanche, d'autres ACR, tels que le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et l'Accord-cadre sur les services de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), conservent la pratique des listes positives de l'AGCS.

Troisième exemple, en matière d'engagements ADPIC-plus, les ACR prévoient généralement des dispositions plus strictes concernant l'application des règles ou moins d'exemptions (par exemple, n'autoriser les licences obligatoires que dans les situations d'urgence). Ils interdisent également les importations parallèles, et élargissent les obligations à d'autres questions de propriété intellectuelle (telles que les formes de vie, la contrefaçon ou le piratage) ou aux droits exclusifs aux résultats d'essai (par exemple, dans le cas des produits pharmaceutiques)²⁶. Ils peuvent en outre contenir des dispositions plus détaillées et plus normatives en matière de propriété intellectuelle et limiter les possibilités pour les États d'adapter leur législation sur la propriété intellectuelle à leur environnement national spécifique ou à l'évolution des circonstances.

Un quatrième exemple concerne les engagements MIC-plus. Certains ACR ont élargi la définition de l'investissement de telle sorte que le principe de non-discrimination s'étend à l'interdiction des prescriptions de résultats à l'exportation, des demandes de transfert de technologie et de connaissances, et des conditions préalables concernant la nationalité du personnel et des cadres supérieurs. Des ACR peuvent également élargir des dispositions de l'Accord sur les MIC à des taxes et redevances ou à des activités de distribution (telles que l'entreposage, le déchargement, le stockage et l'expédition de marchandises). Mais comme les dispositions relatives à l'investissement dans les ACR s'inspirent souvent davantage d'ABI préexistants que de l'Accord sur les MIC, ces dispositions peuvent être considérées comme des engagements OMC-extra (analysées en détail plus loin)²⁷.

Un dernier exemple de dispositions OMC-plus dans les ACR a trait aux obstacles techniques au

commerce, qui concernent le coût d'adaptation des marchandises étrangères aux normes et réglementations techniques du pays importateur. Tandis que les réglementations techniques portent sur les essais et la certification, les normes s'appliquent, d'une manière générale, aux produits, aux procédés ou aux systèmes de gestion, ce qui a pour effet d'établir une discrimination entre les entreprises qui respectent certaines normes et celles qui ne le font pas. S'agissant de promouvoir la transformation structurelle de l'économie nationale, une telle discrimination peut être considérée comme un avantage pour les entreprises locales, car elle tendra à accroître les coûts d'installation sur le marché intérieur des entreprises étrangères, qui devront adapter leurs activités et se conformer aux normes. Alors que les Accords de l'OMC prévoient des règles pour la conception et l'application des normes, ainsi que des lignes directrices et des recommandations à l'intention des membres de l'OMC pour qu'ils s'appuient sur les normes internationales, plusieurs ACR se contentent des principaux instruments de libéralisation en la matière, à savoir l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle (Maur and Shepherd, 2011). Les dispositions relatives aux obstacles techniques au commerce dans les ACR auxquels les États-Unis sont parties ont tendance à prévoir la reconnaissance mutuelle, ce qui signifie que les pays reconnaissent l'équivalence des réglementations, des normes ou des procédures d'évaluation de la conformité des uns et des autres, ce qui facilite les échanges commerciaux entre pays partenaires même si leurs normes continuent d'être différentes.

Les ACR auxquels l'UE est partie privilégient généralement l'harmonisation, ce qui renforce la compatibilité entre les produits importés et les produits locaux et facilite la substitution (Disdier et al., 2013). Dans la mesure où l'harmonisation passe par une mise en conformité avec les normes de l'UE, les entreprises européennes réaliseront des économies d'échelle en obtenant accès à un plus vaste marché avec les mêmes normes. Plus généralement, la reconnaissance mutuelle et l'harmonisation peuvent aboutir à une discrimination de facto des pays en développement, si ceux-ci n'ont pas les capacités et les ressources requises pour se mettre en conformité avec les normes techniques imposées. Il a été observé, par exemple, que l'harmonisation des normes électroniques de l'UE avec les normes

internationales dans les années 1990 avait permis l'accès aux marchés de l'UE de nouveaux exportateurs des États-Unis, mais avait entraîné le retrait de certains exportateurs de pays en développement (Reyes, 2012). Il peut y avoir d'autres incidences négatives, à la fois sur les exportations Sud-Sud et sur la production destinée au marché intérieur d'un pays, car «dès lors qu'un producteur du Sud a été obligé d'adapter ses procédés de production aux réglementations des pays du Nord pour fabriquer des produits destinés aux marchés de ces pays, il est probable qu'il adopte les mêmes procédés pour l'ensemble de sa production afin d'éviter de devoir mettre en place différentes chaînes de production, et d'accroître ainsi ses coûts fixes. Lorsque ces procédés sont plus onéreux en raison de réglementations plus exigeantes, on peut s'attendre à ce qu'il y ait des répercussions sur les échanges commerciaux du pays avec l'ensemble de ses partenaires» (voir Disdier et al., 2013: 11).

Les dispositions OMC-extra dans les ACR concernent généralement la politique de concurrence, l'investissement et les mouvements de capitaux. Dans certains cas, elles portent aussi sur les questions telles que les marchés publics, la mobilité de la main-d'œuvre²⁸ et les normes environnementales (Kohl et al., 2013). Les dispositions relatives à la politique de concurrence visent à atténuer ou à empêcher l'abus de position dominante en prévoyant des engagements en matière d'adoption et/ou d'application d'une législation sur la concurrence et une coopération plus étroite entre autorités nationales de la concurrence. Les principaux domaines visés sont les actions concertées, l'abus de position dominante et les aides publiques, mais aussi parfois les monopoles et les entreprises d'État. Par exemple, des dispositions peuvent exiger le démantèlement progressif d'un monopole commercial public, de façon qu'il n'y ait pas de discrimination entre les ressortissants des parties à l'accord pour ce qui est des conditions de production ou de commercialisation de biens ou de services²⁹. Cela peut avoir des effets asymétriques, du fait que les pays en développement ont tendance à avoir davantage d'entreprises d'État, l'une des raisons en étant l'absence d'entrepreneurs privés désireux et capables de fournir certains biens ou des services essentiels.

Les dispositions OMC-extra portent sur la politique de concurrence, l'investissement et les mouvements de capitaux, mais aussi parfois sur les marchés publics, la mobilité de la main-d'œuvre et les normes environnementales.

En matière d'investissement, les ACR combinent généralement des dispositions sur la protection et la promotion de l'investissement avec des dispositions sur la libéralisation de l'investissement étranger (par exemple, interdiction de prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux et à l'équilibre des échanges), outre de larges disciplines en matière de commerce des services. Ils reprennent ainsi des

règles et des engagements figurant dans les ABI et, au niveau multilatéral, dans l'Accord sur les MIC et dans l'AGCS. Ils facilitent les stratégies des entreprises qui associent IED et transactions commerciales au sein des réseaux internationaux de production et libéralisent le commerce et l'investissement bien plus que ne le font les investissements multilatéraux (Miroudot, 2011). Cela s'explique notamment par l'ap-

plication du principe de non-discrimination aux investisseurs étrangers, associée à une large définition de l'investissement qui, outre l'IED, englobe certains types d'investissement de portefeuille, tels que fonds propres et actifs immobiliers, voire dans certains cas droits de propriété intellectuelle (Fink, 2011)³⁰.

Par ailleurs, les dispositions en matière d'investissement de plusieurs ACR couvrent à la fois la phase de préinvestissement (accès aux marchés) et la phase de postinvestissement (protection de l'investissement, notamment en cas de nationalisation ou d'expropriation, et droit d'entrée temporaire pour les cadres et le personnel spécialisé de l'investisseur étranger). Les règles prévoient également une norme de traitement juste et équitable qui, contrairement aux normes de traitement national et de traitement NPF, constitue une norme absolue conférant le droit à un niveau minimal de traitement. Il est enfin parfois prévu une liberté totale de transfert et de rapatriement des bénéfices et autres types de revenu.

Un autre engagement clef concerne le règlement des différends. Si les accords commerciaux traditionnels suivent le principe d'un règlement des différends d'État à État, certains ACR (par exemple, ceux qui reprennent le modèle de l'ALENA) prévoient un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États. Un tel mécanisme, courant dans les accords d'investissement, permet aux investisseurs

étrangers de réclamer un dédommagement en cas de préjudice résultant des mesures mises en œuvre par un gouvernement; le mécanisme auquel il est fait appel est généralement le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)³¹.

La présence de dispositions relatives à l'investissement dans certains ACR implique également une gestion des mouvements de capitaux selon une approche de type liste négative, ce qui va au-delà des dispositions de l'OMC, où les flux de capitaux relèvent de l'approche de type liste positive de l'AGCS. De plus, la plupart des ACR ne prévoient pas d'exception en cas de graves difficultés de balance de paiements ou de financement extérieur (comme l'autorise l'article XII de l'AGCS)³².

S'agissant des politiques en matière de marchés publics, les ACR traitent généralement de questions sociales ou environnementales, de questions de sécurité nationale et de questions de bonne gouvernance, mais ils ont également pu être utilisés pour soutenir le développement industriel et régional. Les marchés publics sont exclus des obligations de traitement national prévues à l'article III 8) a) du GATT et dans l'AGCS, même si celui-ci prévoit des négociations multilatérales sur les marchés publics de services.

Cela signifie qu'au niveau multilatéral, les politiques en matière de marchés publics sont uniquement régies par l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC – accord plurilatéral qui ne lie actuellement que 42 membres de l'OMC (y compris les 27 États de l'UE), pour la plupart des pays développés. Toutefois, certains ACR contiennent des dispositions qui, traitant de réciprocité et de transparence, voire de non-discrimination, peuvent avoir des effets analogues pour des pays non signataires de l'AMP. La non-discrimination implique d'accorder aux entreprises des pays partenaires un accès aux procédures d'adjudication de marchés dans des conditions identiques à celles qui sont accordées aux entreprises de tout autre pays. Ces dispositions seraient violées, par exemple, par des mesures de «préférence nationale» comme celles auxquelles ont eu recours de nombreux pays en 2008-2009 dans leurs programmes de relance budgétaire, à moins que

les entités publiques concernées restent en dehors du champ d'application de l'AMP³³.

3. Effets restrictifs croissants des engagements et réseaux internationaux de production

a) Pourquoi les pays en développement deviennent-ils parties à des ACR?

On peut se demander pourquoi, en dépit de l'existence d'un régime commercial multilatéral qui encourage la coopération internationale et limite les risques d'être confronté à des politiques d'égoïsme sacré, les gouvernements des pays en développement continuent de vouloir adhérer à des ACR. La question est d'autant plus pertinente qu'en signant de tels accords, ils renoncent à une partie de la marge d'action qu'ils se sont âprement efforcés de préserver au niveau multilatéral.

Plusieurs motivations ont été analysées dans la littérature économique, dont l'une serait d'accroître la prévisibilité. Par exemple, un gouvernement à tendance libérale pourrait vouloir signer un ACR

afin de lier les mains d'un futur gouvernement qui pourrait être plus facilement influencé par des groupes d'intérêts nationaux faisant pression pour obtenir une protection (Maggi and Rodriguez-Clare, 1998) ou qui souscrirait à une autre idéologie. Les ACR peuvent également être considérés comme une solution de repli en cas d'impasse prolongée des négociations multilatérales. Enfin, les pays

pourraient vouloir stabiliser et sécuriser l'accès préférentiel aux marchés que des pays développés leur ont accordé unilatéralement et de façon temporaire à travers le Système généralisé de préférences (SGP) ou d'autres programmes (Manger and Shadlen, 2014)³⁴.

Il peut en outre y avoir un «effet domino», la multiplication des ACR augmentant la probabilité qu'apparaissent d'autres ACR du fait que des pays craindront d'être exclus alors que d'autres pays bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés et

En signant des ACR, les gouvernements des pays en développement renoncent à une partie de la marge d'action qu'ils se sont âprement efforcés de préserver au niveau multilatéral.

deviennent des destinations plus attrayantes pour l'IED (Baldwin and Jaimovich, 2012). Cela tient à la place accordée à la promotion des exportations en tant que stratégie de développement qui fait d'un accès sûr et croissant aux marchés des pays développés, y compris par rapport à d'autres pays en développement, presque une fin en soi. D'un autre côté, la forte réduction des droits NPF a abouti à de très faibles niveaux de droits appliqués, et les taux NPF appliqués ont été ramenés à zéro pour de nombreuses lignes tarifaires. Dans le même temps, la multiplication d'accords commerciaux préférentiels a permis à un très large éventail de pays de bénéficier d'un accès préférentiel, ce qui a continué de réduire la marge préférentielle de n'importe quel pays par rapport aux autres pays. Ainsi, globalement, l'importance des préférences tarifaires a considérablement diminué (Fugazza and Nicita, 2013).

Tous ces éléments n'expliquent cependant pas pleinement pourquoi la multiplication des ACR s'est accompagnée d'un nombre croissant de dispositions conduisant à une profonde intégration économique, qui va au-delà de mesures à la frontière telles que les droits de douane. Ces dispositions englobent un large éventail de politiques et de réglementations nationales, en particulier celles qui protègent des actifs corporels et incorporels (tels que les capitaux étrangers et la propriété intellectuelle), facilitent la coordination d'activités de production dispersées (telles que les flux d'investissement, de savoir-faire et de travailleurs), et régissent les normes de produit et de procédé. Les gouvernements de pays en développement peuvent fort bien considérer que des engagements, notamment sur les réglementations, apparemment nécessaires pour attirer l'IED et permettre à leurs entreprises de participer aux réseaux internationaux de production, sont la contrepartie obligée d'un accès préférentiel garanti aux marchés.

Les données empiriques sur les liens entre ACR et réseaux internationaux de production montrent bel et bien que deux pays qui commercent déjà au sein de réseaux de production seront plus enclins à signer un ACR de grande portée. C'est une importante caractéristique des accords signés entre pays développés et pays en développement en Asie de

l'Est et du Sud-Est, région où le partage international de la production a augmenté le plus vite (Orefice and Rocha, 2014). D'autres données empiriques pour les ABI et les dispositions en matière d'investissement figurant dans les ACR qui réglementent le traitement de l'IED – «dont la protection est un élément fondamental de l'ensemble de mesures auxquelles ont recours de nombreux pays en développement pour s'intégrer aux chaînes internationales d'approvisionnement» (Baldwin, 2014: 31) – montrent que les dispositions les plus strictes en

Les données empiriques ne permettent pas d'affirmer que des dispositions strictes en matière d'investissement stimulent l'IED.

matière d'investissement sont souvent acceptées par des pays en développement économiquement faibles dans l'espoir qu'une hausse des flux d'IED les aidera à résoudre leurs problèmes économiques (Simmons, 2014). Alors que les données empiriques ne permettent pas d'affirmer que de telles dispositions stimulent effectivement l'IED, la tendance plus générale à la conclusion d'accords comportant des règles plus strictes en matière d'investissement répond à une logique de compétitivité, c'est-à-dire que les pays acceptent de telles dispositions de crainte que l'IED n'aille vers des pays d'accueil concurrents. Il peut aussi y avoir un important effet de contagion, les pays en développement étant pris dans un engrenage les conduisant à conclure non seulement toujours plus d'accords, mais aussi des accords de plus en plus contraignants (Neumayer et al., 2014).

b) *Tendances à une réduction supplémentaire de la marge d'action*

Le déclenchement de la crise mondiale et l'effondrement consécutif du commerce mondial en 2008-2009 ont motivé un certain nombre d'études consacrées à l'évolution des politiques de commerce et d'investissement. L'une des raisons en a été la crainte, largement répandue, que la Grande Récession n'entraîne une forte hausse du protectionnisme et un morcellement plus grand encore du régime commercial international, ainsi qu'une baisse marquée de l'activité économique et une reprise plus lente. Il a également été considéré que ces travaux pourraient accroître la transparence concernant l'adoption de mesures de politique commerciale risquant de rendre plus difficile l'intégration des entreprises des pays en développement dans le commerce international.

Les craintes que la Grande Récession n'entraîne une brutale montée du protectionnisme reposaient sur la comparaison souvent faite entre la Grande Récession et la Grande Dépression de 1929, qui avaient déclenché une vague de protectionnisme dans les années 1930 dans un contexte plus général de politiques d'égoïsme sacré (voir le chapitre IV et Eichengreen and Irwin, 2010). Dans différentes déclarations successives, les dirigeants du G-20 se sont efforcés d'apaiser ces craintes, d'abord au Sommet de Washington en novembre 2008, où ils ont déclaré qu'ils conserveraient des régimes ouverts de commerce et d'investissement et éviteraient de recourir au protectionnisme («sous toutes ses formes» avaient-ils ajouté au Sommet de Los Cabos en novembre 2012). Ils ont également proposé la mise en place d'un mécanisme de surveillance (non contraignant).

Les données ne montrent guère d'augmentation des droits de douane appliqués aux produits industriels, alors qu'un grand nombre de pays, et en particulier de pays en développement, auraient pu utiliser leur «excédent de consolidation tarifaire» pour sensiblement relever les droits appliqués sans violer leurs engagements au titre de l'OMC (Baldwin and Evenett, 2012). On peut se demander si les décideurs ont volontairement renoncé à cette option parce qu'ils ont jugé les engagements au titre de l'OMC suffisamment convaincants, ou parce que de nombreux pays touchés par la crise avaient la possibilité de laisser leur monnaie se déprécier, contrairement aux années 1930 où cette option supposait un abandon de l'étalon-or. Quoi qu'il en soit, les historiens de l'économie ont depuis longtemps établi que les crises économiques favorisaient généralement l'émergence de mesures novatrices, impliquant une différence de nature entre un protectionnisme d'avant crise et un protectionnisme d'après crise. Les années 1930, par exemple, ont été marquées par un très large recours aux restrictions volontaires à l'exportation, ce qui veut dire qu'une étude des mesures de politique commerciale axée sur les instruments traditionnels – tels que droits de douane et contingents – serait passée à côté de la montée du protectionnisme (Eichengreen and Irwin, 2010; Evenett, 2013a).

Qualifier certaines récentes mesures de politique industrielle et commerciale de «protectionnisme voilé» pose problème, car plusieurs de ces mesures ont une importante finalité de politique publique.

Diverses évaluations ont été faites des mesures en matière de commerce et d'investissement prises par différents pays face à la crise, pour essayer de déterminer s'il en avait résulté une aggravation du traitement relatif des «intérêts commerciaux étrangers». L'organisation Global Trade Alert constate qu'à cet égard l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni figurent parmi les 10 pays les plus protectionnistes au monde (Evenett, 2013b)³⁵. Des mesures de politique commerciale plus traditionnelles comme des hausses tarifaires et des mesures de défense commerciale (mesures antidumping) ont représenté moins de la moitié de toutes les mesures observées. Les données pour les pays en développement, en particulier en Asie, montrent que les pays qui ont le plus bas niveau d'excédent de consolidation tarifaire ont eu recours à des politiques «non traditionnelles», telles que des plans de sauvetage, davantage que d'autres pays ayant eu tendance à recourir à des hausses tarifaires et à des mesures de défense commerciale. Toutefois, les pays qui avaient effectué les plus fortes réductions tarifaires avant la crise ont eu tendance à adopter des mesures de défense commerciale, plutôt que de revenir sur ces réductions tarifaires. D'un autre côté, les pays qui avaient pu adopter d'importants programmes de relance budgétaire étaient moins susceptibles de recourir à certaines de ces mesures touchant au commerce et à l'investissement (Evenett, 2013b et c).

La qualification très générale de «protectionnisme voilé» par GTA pose problème, car elle englobe un certain nombre de mesures qui ont une importante finalité de politique publique, s'agissant non seulement de promouvoir la stabilité financière

et d'empêcher un effondrement de l'emploi, mais aussi de renforcer les capacités productives intérieures et de protéger les consommateurs – réglementations concernant la santé et la sécurité, programmes de relance où des dépenses publiques sont affectées à l'achat de produits nationaux, plans de sauvetage des banques, politiques industrielles et politiques de l'innovation, et nombre d'autres mesures qui ne violent aucun accord international ou autre disposition juridique. Quelques-unes de ces mesures ont beaucoup aidé les pays en développement à sortir de la crise et à poursuivre leur processus

de transformation structurelle. De plus, l'évaluation par GTA de l'impact de ces mesures repose entièrement sur des appréciations subjectives. Tous ces éléments conduisent à remettre sérieusement en question les affirmations parfois alarmistes de GTA selon lesquelles le protectionnisme aurait augmenté au cours des cinq dernières années (Evenett, 2012 et 2013b). Mais surtout, les liens étroits entre les

mesures qualifiées de «protectionnistes» par GTA et les mesures recommandées par la même organisation pour une accélération de l'industrialisation par l'intégration des entreprises locales dans les réseaux internationaux de production risquent de donner à ce type d'affirmation une importance excessive dans les futures négociations commerciales³⁶. La question est traitée dans la section D.

C. La politique industrielle dans un contexte de marge d'action réduite

Ces dernières années, la politique industrielle a fait l'objet d'un regain d'intérêt au niveau mondial. Un certain nombre de pays en développement, y compris les plus grands d'entre eux, ont revu leur position sur sa contribution à la transformation structurelle et à la croissance économique. En fait, des pays comme l'Afrique du Sud, le Brésil et la Chine n'ont jamais vraiment renoncé aux mesures visant à accélérer l'industrialisation et, depuis une dizaine d'années, en ont même adopté de nouvelles. Certaines peuvent être considérées comme une réaction aux différents chocs financiers subis par de nombreux pays en développement à la fin des années 1990 et au début du millénaire; d'autres, comme le fruit d'une prise de conscience grandissante que les politiques relevant du Consensus de Washington n'avaient pas abouti à la transformation structurelle attendue (*TDR 2003*). D'autres encore ont peut-être été motivées par l'envolée des prix des produits de base à partir de 2002-2003 et par la crainte de certains pays en développement de la désindustrialisation prématurée qui pourrait en résulter.

Les pays en développement ne sont pas les seuls à avoir reconsidéré les bienfaits potentiels de la politique industrielle. De nombreux pays développés ont

commencé à reconnaître expressément que la politique industrielle pouvait jouer un rôle important dans la bonne santé du secteur manufacturier et, ce faisant, contribuer à la hausse de la productivité, à l'innovation et à la création d'emplois. C'est notamment ce qui s'est produit après la crise financière mondiale et la Grande Récession, lorsque des pays développés à l'économie principalement tertiaire – le Royaume-Uni et les États-Unis, par exemple – se sont révélés bien plus vulnérables aux chocs extérieurs que la plupart des pays développés ayant un secteur manufacturier solide.

La politique industrielle ne répond à aucune définition communément admise. La principale raison en est sans doute qu'elle repose sur des approches économiques très diverses par leur logique, leur

portée et leur finalité, et qu'elle s'exprime à travers une panoplie variable de mesures (voir, par exemple, Salazar-Xirinachs et al., 2014). Il semble toutefois généralement établi que «la politique industrielle se définit fondamentalement comme toute forme d'intervention ou de politique publique visant à modifier la structure de la production de manière à privilégier des secteurs qui devraient offrir de meilleures perspectives de croissance économique que celles qui existeraient en l'absence de cette intervention» (Pack and Saggi,

De nombreux pays développés ont reconnu que la politique industrielle pouvait jouer un rôle important dans la bonne santé du secteur manufacturier et, ce faisant, contribuer à la hausse de la productivité, à l'innovation et à la création d'emplois.

2006: 2). Le plus souvent, cette volonté de diversifier la structure de la production et de favoriser la création de capacités dans de nouveaux secteurs économiques ou de nouveaux types d'activités est caractéristique d'une politique industrielle «verticale» ou «ciblée»³⁷. Cette politique est constituée de mesures d'appui – notamment de subventions sectorielles, de droits de douane et d'obligations faites aux investisseurs – qui, associés avec des dispositifs de contrôle tels que des prescriptions à l'exportation, ont généralement accompagné l'industrialisation des pays d'Asie de l'Est (*TDR 1996 et 2006*). Elle comporte également des mesures qui agissent sur les capacités, variables selon les secteurs, de produire, d'absorber et de faire un usage commercial des connaissances et, en particulier, d'aider le pays à rattraper (et à dépasser) son retard technologique, grâce à un appui direct à l'innovation et à l'apprentissage – par exemple, la mise en place de systèmes nationaux d'innovation et l'amélioration de l'enseignement et de la formation professionnelle (Nübler, 2014).

C'est cette forme de politique industrielle qui, dans son application, a le plus pâti des contraintes imposées par le nombre croissant de règles et de règlements sur la gouvernance économique internationale. Mais contrainte n'est pas synonyme d'interdiction, comme le montrent les exemples donnés ci-après. Les sections qui suivent examinent les mesures prises en faveur du secteur manufacturier, d'abord aux États-Unis et dans l'UE dans une logique de soutien, puis dans les pays en développement qui, dans l'optique d'un relèvement du niveau de vie, ont modifié à la fois la créativité des forces du marché et l'action publique.

1. Les politiques de réindustrialisation récemment mises en place dans les pays développés

a) États-Unis: différentes initiatives au service d'une politique industrielle verticale

Les États-Unis sont souvent décrits comme un pays non interventionniste en matière de politique

industrielle. Pourtant, plusieurs auteurs ont récemment avancé que les États-Unis appliquent depuis toujours une politique industrielle qui vise à assurer le maintien d'un secteur manufacturier puissant et à affirmer leur suprématie au niveau mondial en matière de technologie. Ces dernières années, les États-Unis ne se sont pas cantonnés aux stratégies et aux programmes nationaux élaborés par des organismes

de coordination centralisés pour développer tel ou tel secteur, comme ils l'ont souvent fait dans le passé (Kozul-Wright, 1995; Rohatyn, 2009). Ils ont opté pour une approche plus décentralisée, dans laquelle différents programmes et initiatives conduits par l'État fédéral et les états fédérés appuient des secteurs stratégiques, anciens et nouveaux (Ketels, 2007; Block,

2008; Schrank and Whitford, 2009; Di Tommaso and Schweitzer, 2013; Mazzucato, 2013; Wade, 2014).

À ce titre, deux éléments convergents caractérisent la politique industrielle des États-Unis qui agissent à la fois comme «État entrepreneur» et comme «État coordonnateur». En sa qualité d'entrepreneur, l'État est le principal preneur de risques et créateur de marché pour ce qui est de l'élaboration et de la commercialisation de nouvelles technologies. En finançant des activités de recherche comportant un risque important, l'État entrepreneur réduit le risque encouru par les investisseurs privés et se positionne comme un acteur incontournable de l'innovation. Selon Mazzucato (2013), aux États-Unis, le secteur public est le principal bailleur de fonds aux premiers stades de l'innovation, assumant plus de 50 % des dépenses de recherche fondamentale, contre moins de 20 % pour le secteur privé. Cet investissement public finance différents types de travaux, aux perspectives de rendement généralement très incertaines³⁸.

En sa qualité de «coordonnateur», l'État crée et gère des réseaux entre les différents acteurs des systèmes d'innovation (entreprises, établissements financiers, instituts de recherche et fonds du secteur public) et à l'intérieur d'organisations et d'institutions. Il encourage ainsi des entreprises de différentes catégories à intégrer un système d'innovation décentralisé, couvrant à la fois les niveaux sectoriel, régional et national³⁹. On a parfois parlé d'«État développementaliste caché» pour désigner ce

Les États-Unis peuvent être considérés comme agissant à la fois en «État entrepreneur» et en «État coordonnateur» dans la mise en œuvre de leur politique industrielle.

modèle d'État qui appuie sa politique industrielle sur des réseaux plutôt que d'en confier la responsabilité à un organisme unique (Block, 2008; Schrank and Whitford, 2009).

En riposte au déclenchement de la Grande Récession, tout un arsenal de mesures plus visibles et entièrement vouées à la «renaissance de l'industrie manufacturière américaine» est mis en place (Sperling, 2012). Ces mesures dont l'objectif immédiat est d'empêcher les faillites et le chômage de masse ne sont généralement pas présentées comme des instruments de politique industrielle. Cependant, bon nombre d'entre elles visent le secteur manufacturier national qui, par sa contribution déterminante à l'innovation, aux exportations et à la création d'emplois bien rémunérés, est une «composante essentielle d'une économie compétitive et innovante» (Sperling, 2012: 1). À long terme, ces mesures peuvent néanmoins être considérées comme faisant partie d'une stratégie de portée plus large, destinée à apaiser la crainte que le pays ne perde sa suprématie technologique et à corriger les problèmes structurels de l'économie américaine mis au jour par la crise, comme la perte d'importance du secteur manufacturier et ses effets négatifs sur l'emploi (Sperling, 2013; Warwick, 2013)⁴⁰.

Les initiatives qui ont été prises pour répondre directement à la crainte des États-Unis de perdre leur place de numéro un de la technologie mondiale sont constituées de deux grandes composantes⁴¹. La première est un ensemble de programmes de recherche-développement (R-D), regroupés sous le nom de Programme national avancé en faveur du secteur manufacturier. Son élément clef, le Réseau national pour l'innovation dans le secteur manufacturier (NNMI), est constitué d'organisations manufacturières régionales, reposant sur des partenariats public-privé conçus pour réunir les meilleurs talents et compétences de l'industrie, de l'université et de l'État (notamment du Ministère de la défense et du Ministère de l'énergie)⁴².

La seconde composante est la loi sur le redressement et le réinvestissement de 2009 et la dotation d'environ 800 milliards de dollars pour la période 2009-2019 qui l'accompagne. Dans un premier temps, cet instrument de relance économique devait atténuer les effets de la Grande Récession. À plus long terme, son objectif est d'appliquer des mesures verticales pour renforcer le secteur manufacturier national et encourager les ajustements structurels de façon à mieux résister à la concurrence internationale. Par exemple, en application de la loi de 2009, des fonds ont été affectés à la reprise de la production de batteries de pointe, dans l'optique de faire passer la part des États-Unis dans la production mondiale de 2 % en 2009 à 40 % en 2015 (Sperling, 2012). Cet objectif s'inscrit dans ceux, plus généraux, qui visent à :

i) rapatrier des activités manufacturières aux États-Unis, en partant du principe que la proximité géographique des activités de production et de conception permet aux ingénieurs de régler plus facilement les problèmes portés à leur connaissance par les techniciens d'usine et, de ce fait, renforce le lien entre fabrication et innovation; et ii) promouvoir le secteur des énergies propres, comme les énergies éolienne et solaire, ainsi que les véhicules plus économes en carburant. Le renflouement de General Motors et de Chrysler, dans le cadre du Programme de rachat des actifs dépréciés (TARP), a eu pour effet immédiat de préserver des milliers d'emplois et de réduire les retombées négatives de la crise. Cependant, l'octroi des fonds ayant été subordonné à des considérations environnementales, par exemple la production de véhicules plus économes en carburant, il a aussi été possible de s'attaquer à des questions plus larges de restructuration sectorielle. De plus, en 2009, l'Agence de protection de l'environnement a autorisé la Californie à imposer des normes d'émissions plus sévères pour les voitures (Brunel and Hufbauer, 2009), et l'Administration des services généraux a annoncé qu'elle consacrerait une part des crédits alloués par la loi (300 millions de dollars) à l'achat de véhicules économes en carburant ou utilisant des combustibles de substitution⁴³, conformément à la disposition incitant à acheter américain.

Les États-Unis ont su tirer parti de la marge d'action laissée par les accords issus du Cycle d'Uruguay pour soutenir leur secteur manufacturier ...

... et leur politique industrielle verticale les a aidés à atteindre au moins quelques uns de leurs objectifs.

Cet ensemble de mesures illustre l'appui que le Gouvernement des États-Unis apporte aux secteurs très durement frappés par la crise économique mondiale et, plus généralement, aux activités propres à rendre les entreprises américaines compétitives dans des domaines innovants. Il reste toutefois à savoir si ces mesures de soutien sont compatibles avec les dispositions multilatérales en matière de commerce et d'investissement. Les aides accordées au titre de l'incitation à acheter américain, en particulier, peuvent être considérées comme des subventions prohibées aux termes de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC). De même, les mesures de renflouement de l'industrie automobile dans le cadre du programme TARP peuvent constituer des subventions aux termes de l'Accord SMC, puisque les dispositions environnementales relevant de l'article 8, relatif aux subventions ne donnant pas lieu à une action, ne pouvaient s'appliquer que pour une période de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord (c'est-à-dire le 1^{er} janvier 2000). Ces mesures peuvent toutefois se justifier au regard de l'article XX du GATT car les conditions environnementales dont elles sont assorties sont susceptibles d'être considérées comme «se rapportant» à la conservation des ressources naturelles épuisables⁴⁴.

Il faut cependant souligner que les règles et engagements de l'OMC ne font que *menacer* de sanctions. Les droits compensateurs ou les autres mesures de rétorsion qui sont finalement imposés par les partenaires commerciaux dépendent de la gravité du dommage causé. Tant que le dommage subi du fait du non-respect des règles est minime, il est peu probable qu'un État membre de l'OMC recoure au Mécanisme de règlement des différends et engage des sanctions. Il en va de même si l'existence du dommage est difficile à établir et si plusieurs pays adoptent simultanément des mesures analogues dans des buts similaires, par exemple, pour soutenir leur industrie automobile⁴⁵. Quoi qu'il en soit, les exemples donnés montrent que les États-Unis ont su tirer parti de la marge d'action laissée par les accords issus du Cycle d'Uruguay pour appuyer leur secteur manufacturier.

Ils montrent aussi qu'ils ont appliqué une politique industrielle verticale, qui les a aidés à atteindre au moins quelques-uns de leurs objectifs.

b) *Union européenne: une politique industrielle horizontale à l'efficacité limitée*

Stimuler la production industrielle a été l'un des grands objectifs de l'intégration économique européenne depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La portée de cet objectif ainsi que les instruments et les dispositifs institutionnels devant permettre de l'atteindre ont cependant beaucoup varié selon les pays et les époques. L'approche consistant à favoriser le développement industriel

par des mesures sectorielles a été mise en œuvre avec énergie pendant la période de reconstruction d'après-guerre, dans le cadre du Plan Marshall, et a duré jusque dans le courant des années 1970, à travers diverses initiatives nationales et régionales (Eichengreen and Kenen, 1994). Au début des années 1980, de nombreux pays ont adopté des politiques libérales qui ont considérablement réduit la portée des interventions de l'État (Grabas

and Nützenadel, 2014; Owen, 2012). En 1990, la Commission européenne a tracé les grandes lignes de sa politique industrielle. C'était la première fois qu'une approche commune était adoptée dans ce domaine par l'ensemble de ce que l'on appelait alors la Communauté européenne (European Commission, 1990)⁴⁶. L'objectif général était d'améliorer la compétitivité de l'industrie européenne et d'accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels, notamment grâce à l'innovation et au développement technologique. Cette approche commune était surtout microéconomique (notamment par le recours aux mesures relatives aux entreprises et à la concurrence), et horizontale, puisqu'elle contribuait à créer un environnement favorable aux entreprises, en particulier, de petite et moyenne taille⁴⁷.

Différentes stratégies ont été adoptées pour créer un environnement plus favorable à l'industrie européenne. On estime généralement que la

Les accords intergouvernementaux européens sont l'illustration des limites qui peuvent être posées aux décideurs nationaux dans leurs choix politiques et de l'insuffisance des mesures horizontales pour atteindre les objectifs de politique industrielle.

stratégie de Lisbonne (2000), qui fixait aux pays certains objectifs quantitatifs (comme d'élever à 3 % la part du PIB affectée aux dépenses de R-D), a échoué pour ce qui est d'accroître la productivité, l'emploi et la convergence entre les pays membres (par exemple, Tilford and Whyte, 2010; Copeland and Papadimitriou, 2012). La stratégie «Europe 2020», mise en œuvre depuis 2010, poursuit des objectifs comparables à ceux des initiatives américaines récentes, puisqu'elle cherche à renforcer l'innovation, à développer les exportations et à créer des emplois, mais elle s'attache davantage à la «compétitivité» liée au coût. Le programme «Horizon 2020», engagé en 2014, prévoit des mesures complémentaires plus ciblées pour orienter les investissements vers l'innovation. Par exemple, une dotation de 80 milliards d'euros en faveur de la recherche et de l'innovation doit servir à promouvoir les technologies clefs génériques⁴⁸, pour redéfinir les chaînes de valeur mondiales et utiliser plus efficacement les ressources et les énergies⁴⁹. Le programme «Horizon 2020» assure aussi le financement de prototypes et de projets de démonstration afin de faciliter la commercialisation des innovations.

Malgré ces mesures, la politique industrielle de l'UE est moins complète que celle des États-Unis. Les crédits budgétaires semblent bien modestes, non seulement pour surmonter efficacement les obstacles à court terme à la croissance, mais aussi pour soutenir les mesures à plus long terme en faveur de l'innovation. Les programmes de l'UE ne permettront probablement pas d'amasser autant de connaissances ni d'obtenir autant d'innovations commercialisables que ceux des États-Unis qui allouent des fonds bien plus importants à l'innovation. De plus, appliquer des mesures de politique industrielle purement horizontales, sans les compléter par des mesures verticales, comme le font les États-Unis, peut aller à l'encontre de l'objectif déclaré, qui est d'assurer une base manufacturière solide en Europe⁵⁰. Cela étant, il arrive que la législation communautaire en vigueur ne permette pas d'adopter des mesures de soutien plus ciblées, ou verticales. Par exemple, dans le sillage des États-Unis, plusieurs États membres de l'UE ont adopté des mesures en faveur de leur secteur automobile. Or, de telles mesures peuvent être contraires aux dispositions de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, selon lesquelles «les aides accordées par les États [...] sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui

menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions [...] sont incompatibles avec le marché intérieur». La récente crise financière mondiale pourrait toutefois être considérée comme une circonstance exceptionnelle, qui peut exiger une application plus souple de ces dispositions. En vertu du paragraphe 3 de l'article 107, qui fait référence à une «perturbation grave de l'économie», cet assouplissement des dispositions devra rester provisoire et exceptionnel⁵¹. Il est peu probable que de telles dérogations soient accordées à l'avenir car, selon les lignes directrices actuelles concernant les aides à la restructuration (European Commission, 2004, par. 72 et 73), une aide au sauvetage et à la restructuration est ponctuelle et ne peut, en principe, être accordée qu'une fois tous les dix ans. De plus, dans son nouveau projet de lignes directrices sur les aides d'État, la Commission européenne estime que «les aides au sauvetage et à la restructuration comptent parmi les aides d'État qui génèrent le plus de distorsions de concurrence» (European Commission, 2013, par. 6).

La situation dans l'UE montre comment des accords intergouvernementaux peuvent restreindre les choix politiques des décideurs nationaux et comment l'adoption de mesures purement horizontales peut compromettre la réalisation des objectifs visés par la politique industrielle. Devant ces difficultés, les décideurs de l'UE peuvent être amenés à penser que, pour protéger la santé du secteur manufacturier, ils devront accroître les exportations vers les pays en développement. La politique commerciale commune – l'un des grands domaines de la politique européenne relevant de la compétence exclusive des institutions communautaires – et son objectif d'élargir l'accès aux marchés des pays en développement pourraient ainsi finir par jouer un rôle déterminant dans les plans de réindustrialisation de l'Europe.

2. Pays en développement: des exemples récents de politiques nationales de développement industriel

Il a déjà été largement question dans les précédentes livraisons du *Rapport sur le commerce et le développement* (en particulier, *TDR 1994, 1996 et 2003*) et dans d'autres études (par exemple, Akyüz et al., 1998; World Bank, 2005a; Chang, 2011) de

l'usage intensif que les pays d'Asie de l'Est ont fait des politiques commerciales et industrielles pour réussir leur transformation économique. Or, les changements survenus dans les régimes de gouvernance économique et commerciale mondiale auxquels les politiques industrielles doivent se conformer ont eu des effets considérables sur la nature et la portée des politiques récentes mises en place par les pays en développement dans ce domaine. Ces changements s'expliquent surtout par l'accession à l'OMC et/ou par la participation à des accords commerciaux régionaux (ACR) de plusieurs pays. Parallèlement, les décideurs des pays en développement se sont efforcés d'adapter leurs politiques industrielles aux faiblesses structurelles de leur économie, mises en évidence par l'évolution du contexte économique mondial et, notamment, par les crises et les changements des termes de l'échange. Dans la présente section, la CNUCED montre, à travers des exemples concrets, comment cette évolution a influé sur le dosage des politiques dans plusieurs pays, en particulier à partir du début du millénaire.

L'amélioration des termes de l'échange pour les pays qui ont bénéficié de la hausse des prix mondiaux des produits de base depuis le début des années 2000 est l'une des raisons qui expliquent le regain d'intérêt pour les politiques industrielles. En effet, les pays riches en ressources naturelles ont eu les coudées plus franches pour renforcer leur politique macroéconomique et améliorer leurs comptes publics. Ils devraient toutefois se garder de relâcher leurs efforts lorsqu'ils élaborent leurs stratégies de développement. Le principal enjeu pour ces pays reste de s'approprier une part équitable des rentes de ressources (voir aussi le chapitre VII du *Rapport*) et, parallèlement, d'empêcher une appréciation du taux de change réel qui rendrait moins compétitive la production d'articles manufacturiers destinés à l'exportation et d'investir ces rentes dans l'économie réelle pour accélérer la diversification et la montée en

La nature et la portée des récentes politiques industrielles des pays en développement témoignent des changements survenus dans les régimes de gouvernance économique et commerciale mondiale auxquels ces politiques doivent se conformer ...

... et de la prise de conscience des faiblesses structurelles, mises en évidence par l'évolution du contexte économique mondial.

gamme de leur production et de leurs exportations. À long terme, l'industrialisation et la diversification sont les meilleurs moyens pour ces pays d'être moins exposés aux effets négatifs de l'instabilité des prix des produits de base et d'une évolution défavorable des prix. Accélérer le transfert de main-d'œuvre des activités primaires à faible productivité vers les activités manufacturières à forte productivité contribue à la productivité globale et à l'accroissement des revenus. La diversification nécessite, pour sa part, de gros investissements et la création d'un cercle vertueux entre commerce et accumulation de capital. Les décideurs pourraient apporter un soutien précieux à ces efforts en appliquant une politique industrielle qui aide le secteur privé à identifier et à développer des activités à plus forte valeur ajoutée et qui favorise les secteurs dont la productivité est susceptible de croître plus rapidement ainsi que la production de biens pour lesquels la demande mondiale est plus élastique. Une telle politique contribuerait notamment à inverser les flux de main-d'œuvre des secteurs à forte productivité vers les secteurs à faible productivité, observés de 1990 à 2005 dans des pays africains et latino-américains, pour la plupart riches en ressources naturelles (McMillan et al., 2014).

En 2004, le Brésil a doté sa politique industrielle d'un nouveau cadre en adoptant trois séries de mesures destinées à accroître l'investissement, l'innovation et la compétitivité internationale de ses secteurs manufacturier et énergétique. La priorité a été donnée au développement des industries et des secteurs stratégiques, des entreprises faisant figure de «championnes nationales» et des projets d'infrastructures, en partie par le biais de partenariats public-privé. En assurant le financement d'investissements à long terme, la banque de développement du pays, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a joué un rôle important dans la mise en œuvre de ces mesures, apportant un financement direct à de grands projets industriels et infrastructurels ou facilitant

l'exportation de certains biens et services (Ferraz et al., 2014). Afin de favoriser la montée en gamme de l'économie brésilienne, la BNDES a apporté son soutien aux secteurs de l'automobile, des technologies de l'information, de l'aéronautique et du pétrole, sous la forme de prêts, de financements à long terme et de prises de participation, de garanties, de subventions et de polices d'assurance-crédit. Contrairement à plusieurs autres pays en développement, le Brésil n'est partie à aucun ACR et peut donc promouvoir plus librement ces activités par l'intermédiaire de sa banque de développement.

Convaincue qu'elle ne pourrait plus compter autant que par le passé sur les produits de base traditionnels et les services non exportables pour assurer sa croissance et son développement, l'Afrique du Sud a adopté un cadre national de politique industrielle en 2007 (Department of Trade and Industry, 2007: 10). Un arsenal de mesures à la fois horizontales et verticales, telles que des modifications des droits de douane et l'octroi d'avantages fiscaux dans des secteurs donnés, a été mis en œuvre pour accélérer et élargir le processus d'industrialisation. Mais les résultats n'ont pas été tout à fait à la hauteur des attentes, en partie parce que cette politique industrielle s'accordait mal avec le cadre macroéconomique du pays et qu'il n'y avait pas suffisamment de synergies entre les mégaprojets et les petites entreprises en amont et en aval (Zalk, 2014).

L'exemple du Viet Nam montre comment l'accession à l'OMC peut réduire la marge d'action d'un pays⁵². Le Viet Nam est devenu membre de l'OMC en janvier 2007, ce qui a hâté sa transition d'une stratégie de remplacement des importations à une stratégie de promotion des exportations. Amorcée en 1986 avec la mise en place du programme de réforme économique *Doi Moi* («rénovation»), cette transition a été renforcée par la signature d'accords bilatéraux avec les principaux partenaires commerciaux du pays, dont l'UE, le Japon, les États-Unis et un certain nombre de pays asiatiques, dans les années 1990 et au début des années 2000. Les réformes engagées ont abouti à la création d'un système complexe qui servait une double stratégie d'industrialisation fondée sur le développement simultané du secteur privé manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre et orienté vers l'exportation (par l'attraction des investissements étrangers, la création de zones franches industrielles et la mise en place de systèmes de ristourne des droits de douane pour les importations

de biens intermédiaires) et des activités de remplacement des importations (par des investissements dans l'industrie lourde et dans les secteurs exploitant les ressources naturelles dans lesquels les entreprises publiques étaient toujours très présentes)⁵³.

Dans la période qui a précédé son accession officielle à l'OMC, le Viet Nam avait déjà revu certains aspects de sa politique industrielle, éliminant progressivement les obligations de résultats à l'exportation, les subventions liées à la teneur en éléments locaux et les avantages fiscaux. Son accession à l'OMC a été suivie d'un abaissement des droits simples moyens de 18,5 % en 2007 à 10,4 % en 2013 et d'une libéralisation du secteur des services.

Dans le même temps, le Viet Nam a tiré parti de certaines flexibilités encore permises par les règles et les engagements de l'OMC. Par exemple, grâce à l'écart entre taux consolidés et taux appliqués, il a pu moduler ses droits de douane de manière à maîtriser les prix de l'énergie et à protéger certains secteurs de la concurrence des importations. Il a aussi imposé des taux contingentaires pour certains produits alimentaires et apporté un appui sectoriel, sous la forme de droits d'importation préférentiels, d'exemptions tarifaires, de réductions des impôts sur les bénéfices des sociétés et des taxes foncières, de prêts bonifiés et de garanties d'investissement, visant principalement à stimuler les activités de R-D et à renforcer les infrastructures, la formation et les entreprises dans les zones défavorisées du pays. Le secteur des services a été largement libéralisé, mais la plupart des accords bilatéraux en vigueur se fondent sur une approche par liste positive (c'est-à-dire qui énumère uniquement les secteurs que les signataires souhaitent ouvrir à la concurrence). De ce fait, le Viet Nam a maintenu des plafonds de participation étrangère au capital des entreprises de télécommunication, peut imposer des taxes plus élevées aux entreprises de transport étrangères et subordonner à un examen des besoins économiques l'établissement de nouveaux distributeurs étrangers. Le Viet Nam s'est aussi servi de mesures de passation de marchés publics pour favoriser les fournisseurs locaux.

Malgré toutes ces dispositions, les entreprises privées ne semblent pas avoir surmonté les problèmes que leur pose le manque de capitaux ni fait des économies d'échelle suffisantes pour être concurrentielles sur le marché international. La double stratégie n'est que partiellement parvenue à accélérer les

retombées escomptées de l'investissement étranger direct, notamment le transfert de technologie et les liens entre les industries à vocation exportatrice et les sous-traitants locaux (Nguyen et al., 2014). Si des initiatives telles que l'Accord de partenariat transpacifique se concrétisent, les règles applicables aux investissements et aux droits de propriété intellectuelle risquent de devenir encore plus strictes et donc de limiter davantage les possibilités de synergies interentreprises et d'adaptation technologique au niveau local⁵⁴.

L'accession de la Chine à l'OMC a aussi eu un impact considérable sur la nature et la portée de la politique industrielle du pays. S'étant engagée à se conformer à l'Accord sur les MIC, la Chine a dû abandonner un certain nombre de mesures en matière d'IED, notamment des mesures visant à encourager le transfert de technologie et à renforcer les relations interentreprises, comme les obligations de teneur en éléments locaux. Elle a aussi dû supprimer progressivement d'autres composantes de sa précédente politique industrielle, en particulier les mesures de protection commerciale, les taux d'intérêt préférentiels et les taux d'imposition réduits pour ses industries naissantes, ainsi que certaines formes d'aide financière directe en faveur d'autres secteurs (*TDR 2006*).

Néanmoins, la Chine a continué d'appliquer en matière d'IED une stratégie distincte selon que le secteur est considéré comme une importante source de devises et un gros créateur d'emplois ou qu'il participe davantage à l'amélioration des capacités productives et des compétences dans des domaines clefs de l'économie (Poon, 2014). Dans le premier cas, les investisseurs étrangers, qui sont en quête de gains d'efficacité, ont bénéficié de mesures d'incitation généralement associées aux activités réalisées dans les zones économiques spéciales, comme certaines réductions de la taxe sur la valeur ajoutée, l'exonération de l'impôt sur les sociétés et la fourniture d'infrastructures qui

facilitent le commerce international (Zeng, 2011). Dans le second cas, les investisseurs, qui sont en quête de débouchés, ont été soumis à diverses limitations de participation étrangère au capital qui, par exemple, dans les secteurs sidérurgique et bancaire, les ont cantonnés dans un rôle d'actionnaires minoritaires et, dans le secteur automobile, les ont empêchés

de détenir plus de la moitié des parts d'une coentreprise. Pour préserver la compétitivité de ce secteur, la Chine a encouragé la création de plusieurs coentreprises, qui devaient inciter les investisseurs étrangers à transférer des technologies de production plus avancées. Dans ce but, elle a aussi considérablement augmenté ses dépenses publiques de R-D et stimulé la demande, par le jeu des marchés publics et en réalisant des investissements d'infrastructure (construction d'autoroutes,

par exemple) (Lo and Wu, 2014). Au milieu des années 1990, la Chine a commencé à publier des guides de l'IED (indiquant dans quels secteurs les investissements étrangers sont «encouragés», «restreints» ou «prohibés»), qui ont été révisés au fil du temps pour tenir compte du relèvement des exigences techniques induit par l'amélioration des capacités productives. Dans le guide de l'IED de 2011, par exemple, la coentreprise n'est plus mentionnée dans le secteur automobile, mais dans les activités de R-D et de fabrication de dispositifs électroniques pour voitures ainsi que de certaines pièces et composantes de

«voitures utilisant les nouvelles énergies», comme les batteries à haute performance (Dezan Shira & Associates, 2011: 8-9)⁵⁵.

Le Gouvernement chinois a continué de jouer un rôle directeur important, notamment dans les industries lourdes d'amont et dans les secteurs des biens de production, où l'on trouve un certain nombre

d'entreprises liées à l'État⁵⁶. Relativement grandes, celles-ci font obstacle à la pénétration de ces secteurs par de nouveaux acteurs (y compris étrangers), mais semblent suffisamment nombreuses pour créer un environnement concurrentiel et garantir l'efficience

Il existe un large éventail de mesures qui peuvent faciliter l'ajustement des structures de production des pays en développement: réglementations environnementales, régimes de passation de marchés publics et mesures fiscales ...

... et les banques de développement peuvent être bien placées pour accorder les prêts à long terme que ces ajustements nécessitent.

économique de la production. Les entreprises publiques du secteur manufacturier sont elles aussi soumises à des disciplines en matière d'exportation, dont l'application est contrôlée à travers l'accès aux prêts à des conditions de faveur, par exemple, auprès de la Banque chinoise de développement. Ces entreprises sont placées sous la surveillance de la Commission nationale du développement et des réformes (NDRC), principal organisme de planification industrielle du pays, à l'origine d'une politique sur les technologies liées aux énergies vertes qui a conduit au subventionnement de l'énergie éolienne. Par le passé, les mesures de soutien s'accompagnaient d'obligations de teneur en éléments locaux qui auraient pu être jugés contraires aux engagements de la Chine auprès de l'OMC. Ayant atteint leur but, ces obligations ont été supprimées avant que d'autres membres de l'OMC ne puissent saisir le Mécanisme de règlement des différends (Studwell, 2013).

Plus généralement, les réglementations environnementales pourraient rendre bien plus facile l'ajustement des structures de production des pays en développement, au vu de l'importance accordée à la «croissance verte» dans ce qui devrait être les prochains grands enjeux technologiques. Le retard de ces pays pourrait ici se révéler un avantage, puisqu'ils auraient moins de technologies à forte intensité de carbone à amortir. De plus, considérant que l'adaptation aux changements climatiques est une nécessité et que les facteurs écologiques limitant l'utilisation des énergies traditionnelles sont de plus en plus reconnus, il est peu probable que les pays en développement puissent répondre à une demande intérieure qui augmente rapidement sous l'effet de l'accroissement du revenu et des mesures visant à renforcer sa contribution à la croissance, en suivant la même voie énergivore que celle empruntée jusqu'à présent par les pays développés (*TDR 2013*). De fait, les pays en développement pourraient donner un formidable élan à leur transformation structurelle et à la création d'emplois bien rémunérés s'ils décidaient de profiter des nouvelles structures de consommation et de production qui se dessinent pour innover dans les technologies vertes⁵⁷.

Tout comme les organismes publics dans les pays développés (par exemple, la Defense Advanced Research Projects Agency aux États-Unis), les banques de développement des pays en développement (par exemple, la BNDES et la Banque chinoise de développement) seraient bien placées

pour accorder à ces pays les prêts à long terme dont ils ont besoin pour procéder à ces changements d'orientation radicaux (Chandrasekhar, 2014). Non seulement le risque pesant sur les investisseurs privés qui participent au financement de la phase initiale de ces réorientations serait réduit, mais ces investisseurs pourraient par la suite être incités à jouer un rôle moteur dans la transformation structurelle au sens strict. Les politiques visant à soutenir la demande et, notamment, la demande de systèmes plus économes en énergie et la production d'énergies propres, pourraient être assorties d'objectifs énergétiques, par exemple pour les véhicules automobiles et les bâtiments. Pour aider les entreprises locales à satisfaire cette nouvelle demande intérieure, ces politiques pourraient être accompagnées, du côté de l'offre, de subventions et d'avantages fiscaux compatibles avec les règles de l'OMC, qui viendraient s'ajouter au financement des innovations vertes⁵⁸.

En matière d'innovation, l'existence d'un cadre institutionnel adapté – par exemple, d'organisations sectorielles disposant de laboratoires d'essai qui permettent de garantir la sécurité des produits et leur conformité aux normes – peut être un atout. Les pays qui ont réussi à développer leur secteur automobile (comme la Chine, la République de Corée et la province chinoise de Taiwan) disposaient d'instituts de recherche dotés de ressources suffisantes. En revanche, dans d'autres comme la Malaisie et la Thaïlande, où les mesures en faveur du secteur automobile ont été moins fructueuses, les instituts de recherche étaient inexistantes ou manquaient de moyens (Ravenhill, 2014).

Les marchés publics peuvent aussi être un instrument important de politique industrielle, en particulier lorsqu'ils créent une demande suffisamment soutenue pour que les entreprises du pays soient amenées à se doter d'installations de production plus rentables. Les mesures fiscales peuvent aussi servir la politique industrielle. En Chine, ces mesures favorisent les entreprises à vocation exportatrice, tandis que les entreprises tournées vers le marché intérieur supportent une charge fiscale bien plus lourde, notamment constituée de droits d'importation, d'une taxe sur la valeur ajoutée et d'une taxe à la consommation (Yang, 2014). À côté des mesures de protection tarifaire, la Thaïlande a réduit les droits d'accise et accordé des exonérations fiscales aux entreprises afin de créer des débouchés intérieurs pour certains modèles de voiture (camionnettes en 2002

et écovéhicules en 2007). Certaines de ces mesures fiscales étaient assorties d'obligations de teneur en éléments locaux (Natsuda and Thoburn, 2013).

Au Brésil, les mesures fiscales adoptées en 2012 dans le cadre du programme quinquennal «Inovar Auto» visent principalement à freiner la croissance des importations et à encourager la sous-traitance locale dans le secteur automobile. Les droits d'accise sur les produits industriels (IPI) ont ainsi augmenté de 30 points de pourcentage pour les voitures importées d'un pays non membre du MERCOSUR. Pour adhérer au programme et bénéficier d'allègements

fiscaux, les entreprises doivent remplir certaines conditions se rapportant à la teneur en éléments locaux et aux investissements dans l'innovation (ICCT, 2013). Ces dispositions complètent d'autres mesures de soutien en faveur du secteur automobile brésilien, par exemple, l'imposition de droits de douane relativement élevés sur les pièces automobiles importées d'un pays non membre du MERCOSUR. Grâce à cette approche volontariste, de nouveaux assembleurs de véhicules ont investi dans le pays et des activités d'innovation ont été progressivement déléguées à des filiales brésiliennes et à leurs sous-traitants locaux (UNCTAD, 2014).

D. Les défis que doivent relever les politiques industrielles et commerciales volontaristes

1. Les pays en développement pourraient avoir moins de possibilité d'exporter

À en juger par les fortes variations observées entre pays dans le rythme et l'ampleur du développement de leurs activités manufacturières, certains facteurs propres au pays considéré – dotation en ressources, taille du marché intérieur, situation géographique et niveau de développement institutionnel – exercent sans doute une influence décisive sur le moment auquel la main-d'œuvre s'oriente vers des activités plus productives dans son secteur ou dans un autre secteur, et sur l'effectif concerné. Mais l'ampleur du changement et les secteurs où il se produit sont aussi influencés par les politiques qui déterminent l'évolution macroéconomique du pays, ainsi que par le rythme et la nature des investissements et de l'intégration dans l'économie mondiale.

À l'évidence, les politiques peuvent jouer un rôle important dans ce processus, comme en témoigne, par exemple, la croissance de l'activité manufacturière résultant de la politique active de promotion des secteurs d'exportation suivie par certains pays en

développement, surtout depuis les années 1980. En effet, la hausse sensible de la part d'articles manufacturés dans les exportations de ces pays est une caractéristique importante de la rapide expansion du volume du commerce mondial et de la part croissante des exportations des pays en développement dans les exportations mondiales totales pendant les vingt ans qui ont précédé la crise mondiale de 2007-2008. Comme la CNUCED l'a noté dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 2013*, la part des pays en développement dans les exportations mondiales d'articles manufacturés est passée d'environ un quart en 1995 à environ un tiers en 2007, le commerce entre pays en développement contribuant de manière non négligeable à cette progression.

Les exportations peuvent favoriser la transformation structurelle de plusieurs manières. Sur le plan macroéconomique, elles permettent à la structure des dépenses sectorielles de s'écarter des structures de la production sectorielle. La production manufacturière peut donc dépasser les limites fixées par le marché intérieur. De plus, la forte élasticité-revenu de la demande d'articles manufacturés crée généralement

des conditions favorables sur les marchés internationaux. Autrement dit, une augmentation des exportations manufacturières devrait se solder par une hausse des recettes d'exportation, à moins que de nombreux pays appliquent la même stratégie pour les mêmes produits au même moment. Dans un marché mondial en croissance rapide, un grand nombre de pays peuvent développer leurs exportations; en revanche, dans un marché mondial en stagnation, un pays ne pourra développer ses exportations que s'il gagne des parts de marché aux dépens des autres. Dans ce cas, les efforts déployés pour assurer une hausse continue des exportations risquent d'avoir des effets défavorables sur les prix et de réduire, ou même d'annuler, l'augmentation attendue des recettes d'exportation.

De plus, on sait depuis longtemps que le rythme de croissance d'un pays peut entraîner des problèmes de balance de paiement dès lors que les exportations ne lui rapportent pas suffisamment de devises pour régler la facture des nombreux biens d'équipements et biens intermédiaires – et des technologies incorporées – qu'il doit importer pour développer ses activités industrielles et renforcer sa compétitivité internationale (Thirlwall, 1979). Les pays qui entament leur transformation structurelle auront absolument besoin de ces importations. Et quel que soit le rythme – même rapide – auquel ils parviennent à créer une industrie productrice de biens d'équipements pour combler le manque de machines et d'outillage, il leur faudra tout de même en importer des quantités considérables.

En outre, avec la hausse du revenu par habitant, les consommateurs locaux les plus prospères demandent davantage de produits et de services non indispensables comme le sont les produits alimentaires, par exemple. Cette augmentation rapide de la demande intérieure d'articles manufacturés entraînera aussi des difficultés de balance des paiements et

menacera la régularité de la croissance si la structure de la production intérieure ne s'adapte pas à la structure de la demande intérieure ou si les exportations de produits primaires ne continuent pas de dégager les recettes en devises nécessaires. Faute de remplir

l'une ou l'autre de ces conditions, le pays verra s'accumuler sa dette extérieure, absorbera de plus en plus de capitaux nets ou laissera le taux de change réel se déprécier⁵⁹. Modifier la structure de la production intérieure en fonction de la demande intérieure suppose naturellement aussi que l'économie soit assez grande pour que cette production puisse être suffisamment importante pour être compétitive.

Outre ces effets macroéconomiques, les changements au niveau de l'entreprise modifient aussi l'impact de la redistribution et de l'accumulation des facteurs de production sur la productivité globale. Compte tenu de l'hétérogénéité des entreprises, même au sein d'une branche, il est possible de réaliser des gains de productivité dans n'importe quel secteur en réorientant les ressources des entreprises moins productives vers les entreprises plus productives. L'exportation joue peut-être un rôle important dans ce contexte, car on a observé que les entreprises manufacturières qui exportent sont généralement plus productives que celles qui n'exportent pas. Il existe néanmoins des arguments théoriques solides (Redding, 2011, par exemple) et des données d'expérience très probantes (Wagner, 2012, par exemple) qui montrent que le nombre d'entreprises directement engagées dans le commerce international est relativement faible et qu'une productivité élevée est une condition préalable, plutôt que le résultat, de la participation aux activités d'exportation. C'est un mécanisme d'autosélection qui amène les entreprises les plus productives à s'engager dans les activités d'exportation; elles sont les seules à pouvoir absorber les coûts irrécupérables liés à l'apprentissage concernant la demande et à la mise en place de réseaux de distribution sur les marchés d'exportation.

C'est lorsque les pays développés connaissent une croissance économique rapide et une forte élasticité de leur demande d'importations en provenance des pays en développement que les exportations réalisées par ces derniers stimulent le plus leur croissance...

... or, aucune de ces deux conditions ne semble s'être présentée depuis la Grande Récession.

Une fois que ces entreprises commencent à exporter, elles peuvent encore accroître leur productivité grâce aux effets d'apprentissage. Il y a effet d'apprentissage lorsque, grâce à leur exposition à des clients et à des concurrents internationaux, ces entreprises peuvent améliorer leurs produits et monter en gamme en apprenant à utiliser des intrants plus chers et de meilleure qualité et à vendre les produits plus coûteux et de meilleure qualité qui en résultent à des consommateurs plus exigeants sur les marchés étrangers.

D'une manière générale, «il y a peu d'éléments corroborant l'idée d'un "apprentissage par l'exportation"» (WTO, 2013c: 87); deux résultats tirés d'études empiriques méritent toutefois d'être signalés. Premièrement, l'essentiel des gains de productivité résultant de la capacité d'exporter va aux acheteurs sous la forme de baisses de prix (Marin and Voigtländer, 2013); dans le meilleur des cas, il ne reste qu'une petite part à distribuer aux travailleurs sous la forme de hausses de salaire, ou à l'entreprise sous la forme de bénéfices qui peuvent être réinvestis. Deuxièmement, selon certaines études, l'importance de l'effet d'apprentissage dépend beaucoup du niveau de revenu et de la taille du marché de destination, auxquels les exportateurs adaptent la qualité de leurs produits en jouant sur la qualité des intrants. Les gains de productivité sont donc systématiquement plus élevés dans les entreprises qui exportent des produits de qualité supérieure vers des marchés plus grands et à revenu élevé (Manova and Zhang, 2012). Cela signifie que l'écart dans les résultats à l'exportation des différentes entreprises tient à l'hétérogénéité, non seulement des entreprises mais aussi des partenaires commerciaux.

Ainsi, c'est lorsque les pays développés connaissent une croissance économique rapide et que cette croissance s'accompagne d'une forte élasticité de la demande d'importations en provenance des pays en développement que les effets favorables sur la productivité des exportateurs de ces pays sont les plus importants. Or, aucune de ces deux conditions ne semble s'être présentée depuis la Grande Récession.

Chacun sait que, dans les pays développés, le taux de croissance des revenus a beaucoup baissé depuis la crise de 2008; les chiffres montrent aussi que, dans ces pays, l'élasticité des importations par rapport à la demande s'est beaucoup affaiblie. Le volume des importations des pays développés, qui progressait

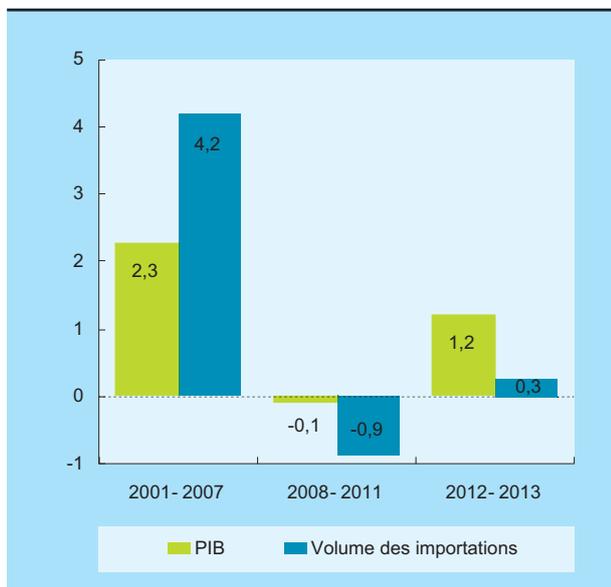
deux fois plus vite que le revenu dans la période qui a précédé la crise, n'a quasiment pas bougé depuis, même en 2012-2013 lorsque les revenus se sont légèrement redressés (graphique 5.1). De surcroît, la forte corrélation positive entre la croissance du PIB dans les pays développés et les exportations des pays en développement, constatée pendant la période qui a précédé la crise, est aujourd'hui quasi nulle, voire négative (graphique 5.2)⁶⁰.

Il ressort de ce qui précède que l'impact de la croissance du PIB des pays développés sur leurs importations diminue, comme diminue l'effet positif de l'augmentation du revenu de ces pays sur les exportations des pays en développement. Les difficultés auxquelles les pays en développement font face pour réaliser leur transformation structurelle quand la demande mondiale est favorable s'aggravent lorsqu'ils ne peuvent plus compter, comme avant, sur la croissance de leurs exportations manufacturières à destination des pays développés pour financer leurs projets. Il leur faudra peut-être rééquilibrer leurs stratégies de croissance en mettant davantage l'accent sur la demande intérieure et régionale et, par conséquent, mieux aligner leur structure de production sur la structure de leur demande, comme le préconisait la CNUCED dans le *Rapport sur le commerce et le développement*, 2013. En d'autres termes, la conjoncture économique mondiale actuelle complique la donne pour les pays en développement et appelle des stratégies industrielles créatives.

2. Réseaux de production et rôle des politiques industrielles

Les chaînes internationales de production sont souvent considérées comme la forme avancée d'un commerce essentiellement bilatéral, dans lequel la filiale étrangère d'une STN importe des pièces et des composants intégrant le savoir-faire et d'autres facteurs de production de la société mère et les assemble en un produit final destiné à être vendu sur le marché local, réexporté vers le pays d'origine de la société mère ou exporté vers un marché tiers. Les pays en développement participant à ces réseaux de production ont été cantonnés principalement dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre à bas salaire, avec parfois quelques pièces et composants d'origine locale, selon le niveau de perfectionnement industriel et la

Graphique 5.1

**CROISSANCE DU PIB ET DU
VOLUME DES IMPORTATIONS,
PAYS DÉVELOPPÉS, 2001-2013**
(Variation annuelle moyenne en pourcentage)


Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après tableau 1.1; et *UNCTADstat*.

Note: Les pays développés sont l'Australie, le Canada, le Danemark, les États-Unis, l'Islande, le Japon, la Norvège, La Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la zone euro (sauf la Lettonie). Les données sont fondées sur des moyennes pondérées.

stratégie commerciale adoptée par le pays concerné. Toutefois, avec la libéralisation rapide du commerce et la révolution des technologies de l'information et de la communication (TIC), il est devenu possible de segmenter encore davantage la production, selon un modèle dont les caractéristiques sont les suivantes: des entreprises de pays à haut salaire, dotées de technologies avancées, associent leur savoir-faire managérial, commercial et technique avec le savoir-faire existant dans d'autres pays développés dans le domaine de la production et de la distribution et confient les activités à bas salaire à des unités de production situées dans des pays en développement. Il en résulte une circulation internationale ininterrompue de capitaux, de services et de personnels qualifiés, et non pas seulement de marchandises⁶¹. Ces réseaux de production chevauchent donc à présent les frontières nationales.

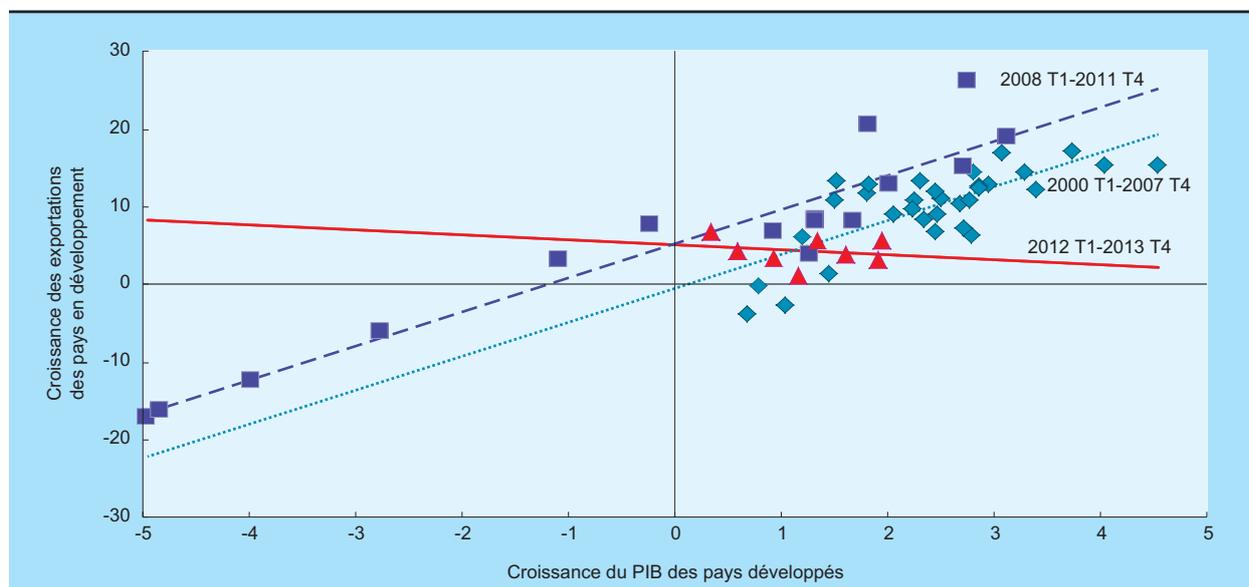
Des voix se sont élevées pour promouvoir la participation aux réseaux internationaux de production au motif qu'ils étaient un moyen nouveau d'accélérer le développement industriel (par exemple Baldwin, 2014; WEF, 2012). Pour les partisans de ce modèle, les réseaux internationaux permettent aux entreprises participantes des pays en développement de se spécialiser dans un segment du processus de production au lieu de devoir les maîtriser tous simultanément et constituer toute une filière intégrée verticalement. De plus, en ouvrant l'accès à de nouveaux marchés – souvent à forte valeur ajoutée – la participation aux réseaux internationaux de production peut offrir aux industries naissantes de pays en développement à un stade d'industrialisation précoce l'occasion de se lancer dans une production à plus forte valeur ajoutée. Cela peut aider les pays en développement à créer des emplois, à augmenter les revenus et à acquérir les compétences de base et les autres capacités nécessaires pour s'engager sur la voie d'une industrialisation fondée sur des activités manufacturières plus avancées sur le plan technologique.

Confiants que la participation aux réseaux internationaux de production contribuera à favoriser la transformation structurelle des pays en développement, les adeptes du modèle estiment que ces pays devraient revoir leurs politiques industrielle et commerciale en les réorganisant autour du lien entre commerce, investissement étranger, services et propriété intellectuelle, qui sous-tend le bon fonctionnement des réseaux de production (Baldwin, 2014). En substance, cela signifierait que les gouvernements désireux de voir leurs entreprises locales rejoindre les réseaux devraient aligner leurs politiques sur les intérêts des entreprises chefs de file (Milberg et al., 2014). Il leur faudrait donc supprimer toutes les mesures considérées comme faisant obstacle au rattachement efficace des entreprises locales au réseau de production concerné, et adopter des dispositions qui protègent les actifs des entreprises chefs de file. Concrètement, pour faciliter l'entrée dans ces réseaux, il faudrait ouvrir plus largement le capital des entreprises locales aux investisseurs étrangers, faciliter la circulation et l'emploi de personnels clefs, assouplir les règles en matière de teneur en éléments locaux et les règles en matière de change et de rapatriement des bénéfices, renforcer la protection des investisseurs (notamment le droit de contester les règlements et les décisions du gouvernement national), mettre en place des mécanismes de règlement des différends ouverts aux investisseurs

Graphique 5.2

CROISSANCE DU PIB DES PAYS DÉVELOPPÉS ET CROISSANCE DES EXPORTATIONS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT 2000-2013

(En pourcentage)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après *UNCTADstat*; Bureau d'analyse des politiques économiques des Pays-Bas (CPB); OCDE, *Principaux indicateurs économiques*; et Eurostat.

Note: Les données correspondent aux taux de croissance en glissement annuel basés sur des données trimestrielles. Voir la note du graphique 5.1 pour la liste des pays développés; le CPB définit le groupe des économies en développement comme économies émergentes. Les données sont des moyennes pondérées. D'après le calcul du coefficient de corrélation de Spearman, il n'existe aucune corrélation entre la croissance du PIB des pays développés et la croissance des exportations des pays en développement dans la période 2012-2013.

étrangers, et aménager la législation nationale sur des sujets tels que la nationalisation et l'expropriation (Taglioni and Winkler, 2014; Cattaneo et al., 2013).

Les partisans des réseaux sont nombreux à reconnaître qu'un régime de commerce et d'investissement ouvert ne suffit pas, à lui seul, pour que les pays tirent profit de l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales (WEF, 2012: 8; OECD, 2013). Ils admettent même que «le problème est que les investisseurs étrangers ne se mobilisent pas activement en faveur de l'intégration, et parfois même y résistent» (Taglioni and Winkler, 2014: 6). Ils ne proposent toutefois qu'une solution fragmentaire, suggérant qu'il faut adopter des mesures horizontales, notamment dans les domaines de l'éducation, du développement des infrastructures et du transfert de technologie, pour faciliter l'accès aux chaînes de valeur mondiales, garantir les effets d'entraînement au niveau local et éviter de nuire à l'intégration locale (Taglioni and Winkler, 2014). Comme l'a noté Ravenhill (2014: 265), «malgré l'affirmation maintes

fois répétée que nous vivons dans un monde "post-Consensus de Washington", les recommandations politiques dominantes n'ont guère changé depuis cette époque» et, à ce titre, «ont peu de chances de suffire pour susciter les remontées de filière [au sein ... des réseaux internationaux de production] que les pays en développement recherchent».

En réalité, même si certains cercles politiques se sentent presque obligés d'ajouter l'adjectif «mondial» à la terminologie des chaînes de valeur, la plupart des réseaux internationaux de production sont en fait régionaux, et leur récente propagation dans les pays en développement concerne surtout l'Asie de l'Est (UNCTAD, à paraître). De plus, les entreprises chefs de file sont encore originaires principalement des pays développés et ne représentent qu'un petit nombre de secteurs, tels les secteurs du vêtement et du textile, de l'électronique et de l'automobile (Nolan, 2012; Stars, 2014). Si ces caractéristiques n'invalident pas nécessairement les appels à repenser les politiques liées aux réseaux internationaux de

production, elles devraient servir de mise en garde contre l'élaboration de stratégies de transformation structurelle qui feraient la part trop belle aux chaînes de valeur mondiales. En particulier, la nécessité de promouvoir les importations ne devrait pas servir de justification pour minimiser l'importance de toujours adopter des mesures de soutien actives en faveur du remplacement des importations et de la promotion des exportations qui soient adaptées aux conditions et aux restrictions locales.

De plus, les avantages potentiels de la participation à des réseaux internationaux de production, différents selon les cas, est une question qui reste ouverte. Ces avantages, qui varieront beaucoup d'un pays à l'autre, comme les différents frais qui s'y rattachent, devront être pesés soigneusement lors de l'élaboration des politiques liées à la participation à ces réseaux (*TDRs 2002, 2006 et 2013*). En particulier, les pays en développement risquent d'être enfermés dans des activités à faible valeur ajoutée à cause de la pression exercée par les entreprises chefs de file et par d'autres fournisseurs pour que le coût du travail reste faible. Ils risquent aussi de se trouver dans l'impossibilité de progresser dans les chaînes d'approvisionnement à cause des stratégies de marques coûteuses des entreprises chefs de file, généralement originaires d'un pays développé (Milberg and Winkler, 2013), et parce qu'aujourd'hui les différents maillons des chaînes d'approvisionnement se caractérisent par une forte concentration du pouvoir commercial et que l'organisation d'une chaîne d'approvisionnement est planifiée et coordonnée au niveau mondial (Nolan, 2012)⁶². La compétitivité est donc devenue un enjeu considérable non seulement pour les entreprises qui tentent de s'élever dans la chaîne de valeur mais aussi pour celles qui essaient d'entrer dans les réseaux de production. Il sera difficile pour les entreprises des pays en développement de surmonter ces difficultés sans l'appui de politiques commerciales et industrielles nationales.

Les avantages potentiels de la participation aux réseaux internationaux de production, différents selon les cas, est une question qui reste ouverte.

La part de valeur ajoutée locale dans le PIB des pays en développement qui exportent principalement des produits primaires est nettement plus élevée que celle des pays qui sont très impliqués dans les réseaux internationaux de production manufacturière.

Il a jusqu'à présent été difficile d'évaluer la valeur ajoutée locale contenue dans les exportations d'un pays, y compris au sein des réseaux internationaux de production sur la base de données, car les exportations étaient toujours comptabilisées en valeur brute (c'est-à-dire la somme de la valeur ajoutée

locale et de la valeur des intrants réexportés)⁶³. Or, récemment, un certain nombre d'initiatives ont vu le jour, qui ont pour but d'évaluer le contenu en valeur ajoutée du commerce international⁶⁴. Elles ont eu un résultat immédiat: une analyse plus large et plus nuancée des différents types de réseaux de production internationaux,

notamment dans l'agriculture et les industries extractives, et ce constat important que la valeur ajoutée locale en part du PIB dans le groupe des pays en transition et des régions en développement qui exportent principalement des produits primaires (Afrique, Asie occidentale) est sensiblement plus élevée que celle des régions en développement très engagées dans les réseaux internationaux de production manufacturière (Asie de l'Est et du Sud-Est, Caraïbes) (UNCTAD, 2013: 130)⁶⁵. La participation aux réseaux internationaux de production n'assurerait

donc pas automatiquement une croissance du PIB par la hausse de la part de la valeur ajoutée locale⁶⁶. Il ressort de l'analyse que deux facteurs sont plus étroitement corrélés avec la valeur mesurée en part du PIB: la nature des exportations du pays (en particulier ressources naturelles, services ou produits finals) et le degré d'autosuffisance de la production destinée à l'exportation, qui est généralement corrélé à la taille de l'économie. Ces conclusions jettent le doute sur l'argument

selon lequel l'intégration dans les réseaux internationaux de production serait la «voie rapide» vers l'industrialisation.

En outre, chacun sait depuis longtemps que le modèle commercial qui sous-tend les réseaux internationaux de production repose sur des relations de gouvernance asymétriques dans lesquelles

les entreprises chefs de file répartissent les risques et les bénéfices à leur profit (par exemple, Gereffi, 2014). Selon une récente analyse par secteur de la part des profits dans le revenu national des 2 000 plus grandes sociétés mondiales, les entreprises des pays avancés, en particulier des États-Unis (Starrs, 2014), continuent d'occuper une position dominante. Si, dans quelques secteurs, des entreprises de pays émergents, principalement la Chine, figurent dans le décompte, leur progression dans la chaîne de valeur reste un parcours semé d'embûches. L'industrie électronique est illustrative à cet égard. En effet, bien que la Chine soit le premier exportateur mondial de produits électroniques, elle ne récolte que 3 % à peine de la part des profits du secteur (Starrs, 2014: 91). Les faits montrent que, même lorsque les pays en développement parviennent à remonter la filière de production, c'est parfois au prix d'une forte dégradation des conditions de travail et d'autres conditions sociales (Milberg and Bernhardt, 2013).

Mais le plus important peut-être est que nous avons toutes les raisons de penser que les réformes nationales jugées nécessaires pour intégrer les réseaux internationaux de production, dont il a été question plus haut, risquent bien de renforcer les asymétries au détriment des pays en développement. Ainsi, les normes de produits et leur harmonisation, par le biais des accords commerciaux et des accords d'investissement, pourraient contribuer à déterminer les structures de production des pays en développement et leurs courants commerciaux au sein des réseaux internationaux de production⁶⁷. Certes, le respect par les exportateurs des pays en développement des normes de leurs partenaires commerciaux des pays développés entraîne généralement une amélioration de la qualité et des processus de gestion et de production et, en facilitant leurs exportations vers des marchés plus riches, leur apportera les avantages découlant

Le modèle commercial qui sous-tend les réseaux internationaux de production repose sur des relations de gouvernance asymétriques dans lesquelles les entreprises chefs de file répartissent les risques et les bénéfices à leur profit.

Les pays en développement ayant atteint un certain niveau de développement industriel devront peser les coûts et les avantages qui accompagnent l'abandon de la marge de manœuvre qui leur reste lorsqu'ils participent aux réseaux internationaux de production.

de l'apprentissage par l'exportation examinés dans la section précédente. Toutefois, les entreprises des pays en développement risquent d'avoir de plus en plus de difficultés à respecter ces normes à mesure qu'elles essaient de s'élever dans la chaîne de valeur, car, à un moment donné, elles ne pourront plus le faire et seront arrêtées dans leur progression.

L'harmonisation des normes de produits ouvre aussi les marchés des pays en développement aux importations en provenance des pays développés. Ces importations vont sensiblement augmenter si les entreprises moins productives des pays en développement – par exemple, celles qui n'exportent pas et produisent uniquement pour le marché intérieur – ne sont pas capables de se conformer à des normes de produits plus exigeantes. Ces entreprises ne seront pas non plus en mesure de fournir des biens intermédiaires aux secteurs d'exportation, ce qui aura des effets négatifs sur les relations de production au niveau local et réduira la valeur ajoutée locale des exportations. De plus, l'harmonisation des normes de produits pèsera sur le commerce des pays en développement parties aux accords imposant cette harmonisation avec des pays qui n'ont pas signé ces accords.

En résumé, il ressort de l'analyse réalisée dans la présente section que les réseaux internationaux de production peuvent aider les pays qui sont au début du processus de transformation structurelle à accélérer le développement industriel dans certains secteurs. Mais, dans la plupart des cas, la participation à ces réseaux ne devrait pas être considérée comme le seul élément dans la stratégie de développement industriel d'un pays. Les pays en développement ayant atteint un certain niveau de développement industriel devront peser très soigneusement les coûts et les avantages qui accompagnent l'abandon de la marge de manœuvre qui leur reste lorsqu'ils participent aux réseaux internationaux de

production, en particulier la mesure dans laquelle cette participation contribue à l'amélioration des conditions économiques et sociales.

Par ailleurs, les réseaux internationaux de production risquent fort de décroître dans la mesure où l'on assiste à une période prolongée de croissance atone dans les pays en développement et/ou à une diminution des effets positifs de la hausse de leurs revenus sur les exportations des pays en développement, dont il a été question dans la section précédente. Ce n'est pas un phénomène transitoire. Les bénéfices que les entreprises des pays développés tirent de la délocalisation ont diminué sous l'effet de

l'augmentation des coûts du transport due à la hausse des cours du pétrole depuis le début des années 2000, et cela pourrait amplifier la tendance à relocaliser des activités manufacturières dans les pays développés et inciter ces pays à intensifier leurs efforts pour renforcer ce secteur au niveau national⁶⁸. De plus, les réseaux de production Sud-Sud, qui sont encore peu développés dans la plupart des régions en développement, prendront de l'ampleur si les pays de ces régions rééquilibrent leur stratégie de croissance en faisant plus de place à la demande intérieure et régionale (*TDR 2013*). Ce qu'il faut retenir, c'est que rien ne justifie un abandon de la marge d'action au profit des entreprises des pays développés.

E. Conclusions

Il sera impossible d'appliquer des stratégies efficaces pour réaliser les objectifs mondiaux de développement qui résulteront sans doute des débats sur le programme de développement pour l'après-2015 si les décideurs politiques ne disposent pas d'une plus grande marge de manœuvre. Pour bâtir des trajectoires de croissance durables et équitables, il faudra certainement concevoir un arsenal de mesures macroéconomiques plus efficaces et s'attaquer aux principaux problèmes systémiques du système financier. Toutefois, l'amélioration de la gouvernance du commerce mondial devra s'inscrire dans une action beaucoup plus large et beaucoup plus intégrée si l'on veut contribuer à préserver la marge d'action nécessaire à la mise en œuvre de politiques commerciales et industrielles volontaristes, et devrait compléter le programme de réformes macroéconomiques et financières.

Quelles mesures prendre pour renforcer la gouvernance du commerce mondial et la mettre au

service du développement? Premièrement, il faudrait renforcer les mécanismes multilatéraux. Les règles multilatérales sont les guides qui permettent aux décideurs nationaux de garantir la cohérence des dispositifs réglementaires entre les pays. En capitalisant sur le nouvel élan suscité par la Conférence ministérielle de l'OMC à Bali, en décembre 2013,

Il sera impossible de réaliser les objectifs mondiaux de développement inscrits dans le programme de développement pour l'après-2015 si les décideurs politiques ne disposent pas d'une plus grande marge de manœuvre.

les négociations du Cycle de Doha devraient progresser d'une manière qui justifierait son qualificatif de «cycle du développement». Parmi les mesures à prendre dans ce sens, il faudrait mettre l'accent sur les questions de mise en œuvre (par. 12 de la Déclaration ministérielle de Doha). Il faudrait aussi défendre le principe de l'engagement unique (selon le paragraphe 47 de la Déclaration ministérielle de Doha), au lieu

de s'orienter vers une formule à géométrie variable basée sur des engagements fondamentaux obligatoires complétés par des accords plurilatéraux souscrits par certains membres seulement. Une telle démarche pourrait avoir comme principal avantage tout simplement de conserver aux règles

multilatérales leur caractère de bien public et d'empêcher les pays puissants de contraindre les autres à une libéralisation compétitive qui risque d'être mal adaptée à leurs perspectives de développement.

Deuxièmement, le recentrage des négociations commerciales sur les accords multilatéraux impliquerait le réexamen des dispositions dites «OMC-plus» et «OMC-extra» et permettrait une plus grande flexibilité dans l'application des accords du Cycle d'Uruguay. Cette approche pourrait être utile si l'on considère certains récents développements. Dans le domaine de la protection des droits de propriété intellectuelle, par exemple, le rôle des brevets dans la promotion de l'innovation (motif communément invoqué pour justifier l'adoption de règles strictes dans ce domaine) est de plus en plus souvent mis en question. Pour certains observateurs, «l'analyse historique des faits tend à montrer que les régimes de brevets qui protègent les droits de propriété intellectuelle des premières générations d'inventeurs d'une manière stricte peuvent *décourager* l'innovation»; en revanche, «les politiques qui encouragent la diffusion des idées et modifient la législation sur les brevets pour faciliter l'entrée et promouvoir la concurrence peuvent être un moyen efficace de favoriser l'innovation» (Moser, 2013: 40)⁶⁹. La situation au regard de la législation en matière de brevets peut influencer la direction des changements techniques, car le rôle du secret, l'état d'avancement des inventions et les autres solutions non juridiques qui permettent de protéger les droits de propriété intellectuelle varient selon les secteurs (Moser, 2013). De plus, toujours selon les secteurs, les règles relatives aux importations parallèles et aux licences obligatoires peuvent être plus ou moins faciles à appliquer (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014). Les pays en développement auraient donc largement intérêt à conserver un régime flexible pour ce qui est de la protection des droits de propriété intellectuelle, tout en recevant l'appui technique approprié pour exploiter pleinement les flexibilités existantes et soutenir l'adoption de technologies et l'innovation à chaque étape de leur transformation structurelle.

L'amélioration de la gouvernance du commerce mondial devra s'inscrire dans une action beaucoup plus large et beaucoup plus intégrée.

En ce qui concerne les subventions, de nombreux pays ont eu recours aux flexibilités qui restent dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) et qui autorisent les crédits à l'exportation et les mesures visant à promouvoir la «croissance verte». On peut voir là un signe de reconnaissance de la valeur de la marge d'action ménagée par les accords du Cycle d'Uruguay. Il convient de noter que, pour faire face à la Grande Récession, beaucoup de pays ont adopté des mesures qui relèvent plus ou moins de la catégorie des subventions liées à l'environnement et dont la compatibilité avec les règles en vigueur les place dans une zone grise. C'est peut-être la raison pour laquelle elles n'ont pas été contestées devant l'Organe de règlement des différends ou le signe que de nombreux pays estiment que certaines règles des accords du Cycle d'Uruguay limitent leurs choix de façon excessive.

Un réexamen des dispositions «OMC-plus» et «OMC-extra» impliquerait aussi que les pays renoncent aux dispositions relatives à l'investissement dont la portée dépasse celles qui sont contenues dans l'Accord sur les mesures concernant les investissements qui touchent au commerce (MIC). Les arguments

selon lesquels les réseaux internationaux de production sont un moyen rapide de procéder aux transformations structurelles qui s'imposent et que, pour y participer, les États doivent adopter une position non interventionniste à l'égard des entreprises internationales ont récemment ravivé l'intérêt pour le durcissement des règles en matière d'investissement.

Or, pour les pays qui viennent de s'engager dans la transformation structurelle, on a bien du mal à comprendre comment l'adoption de dispositions de large portée en matière d'investissement pourrait favoriser – voire accroître – le développement censé découler de la participation de leurs entreprises à ces réseaux, au-delà de l'augmentation du nombre d'emplois peu qualifiés et de l'initiation à la production manufacturière. Le danger de rester piégé dans un segment du bas de la chaîne de valeur, sans possibilité d'en sortir, risque d'être trop élevé pour que les pays se privent de la possibilité d'utiliser des instruments qui ont fait leurs preuves en matière de soutien à l'industrialisation et à la production. ■

Notes

- 1 Dans le présent chapitre, l'expression «marge d'action» s'entend de l'accès à des instruments efficaces pour la réalisation d'objectifs de politique publique, comme la notion en est présentée dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 2006*. L'accent étant mis ici sur les règles et réglementations découlant des accords de commerce et d'investissement, l'analyse porte avant tout sur les éléments juridiques (*de jure*) de la marge d'action. On trouvera dans UNCTAD (2009) une analyse des questions intéressant plus spécifiquement les PMA dans ce domaine.
- 2 Par exemple, dans une réévaluation des expériences de croissance, la Banque mondiale (2005a: 83) arrivait à la conclusion que le «rôle de politiques industrielles volontaristes reste controversé, mais a probablement été important». Voir aussi Commission on Growth and Development, 2008, et *Rapport sur le commerce et le développement, 1996, 2002 et 2006*.
- 3 Pour une analyse des arguments théoriques en faveur de politiques industrielles et commerciales volontaires, voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 2006*, qui souligne que le succès d'une politique industrielle dépend en grande partie des modalités de mise en œuvre et analyse les éléments et facteurs institutionnels qui participent de la conception des politiques industrielles.
- 4 Pour une analyse détaillée de l'application des actuelles dispositions relatives à un traitement spécial et différencié, voir WTO, 2013a.
- 5 Une partie de l'analyse présentée ici s'inspire de Thrasher and Gallagher (2014), ainsi que du *Rapport sur le commerce et le développement, 2006* (chap. V), où ces questions sont étudiées plus en détail. D'autres accords du Cycle d'Uruguay sont moins importants dans un contexte de transformation structurelle, s'agissant par exemple de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, qui fixe des règles fondamentales pour assurer la protection de la vie et de la santé des hommes, des animaux et des plantes. D'autres accords concernent des mesures qui sont aujourd'hui rarement utilisées. Par exemple, les licences d'importation et les interdictions à l'importation, qui étaient fréquemment utilisées dans le passé pour protéger une industrie nationale et stabiliser l'économie, sont régies par l'Accord sur les procédures de licences d'importation. L'objectif de cet accord est de simplifier, de clarifier et de limiter les prescriptions administratives à satisfaire pour obtenir une licence d'importation, et de veiller à ce que les procédures utilisées pour accorder ces licences ne restreignent pas elles-mêmes le commerce. Pour garantir la transparence, le Comité des licences d'importation procède chaque année à un examen des procédures de licences d'importation. Les restrictions quantitatives et les interdictions à l'importation sont généralement interdites en vertu du GATT de 1994 sauf, par exemple, pour remédier à des problèmes de balance des paiements (art. XII et XVIII: B), mais ces exceptions, ainsi que d'autres mesures de sauvegarde, font l'objet de restrictions supplémentaires dans certains accords commerciaux régionaux (voir Prusa, 2011).
- 6 Les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux sont étroitement liées aux règles d'origine dans les accords commerciaux préférentiels entre pays développés et pays en développement. Les pays développés parties à de tels accords peuvent spécifiquement adapter les règles d'origine à leurs besoins.
- 7 Il est toutefois évident que de telles obligations de résultats ne peuvent faire l'objet d'une procédure de règlement des différends que si elles sont expressément consignées dans un accord, ce qui est peu probable dans le cas d'un accord privé entre un gouvernement et une entreprise.
- 8 L'article 4 de l'Accord sur les MIC énonce certaines conditions dans lesquelles les pays en développement peuvent «déroger temporairement aux dispositions» de l'Accord.
- 9 Le mécanisme des licences obligatoires permet d'autoriser des entreprises ou des individus autres que le titulaire d'un brevet à en exploiter les droits – pour la fabrication, l'utilisation, la vente ou l'importation d'un produit breveté ou fabriqué selon un procédé breveté – sans l'autorisation dudit titulaire. Les importations parallèles sont des importations de produits de marque sur un marché où ces produits

- peuvent être vendus sans le consentement du propriétaire de la marque.
- 10 L'analyse présentée ici de l'Accord sur les ADPIC s'appuie sur Correa, 2014.
- 11 L'Accord SMC a remplacé le Code des subventions du Cycle de Tokyo, accord plurilatéral accepté par seulement 24 pays, qui exemptait virtuellement les pays en développement de toute nouvelle discipline en matière de subventions. L'article premier de l'Accord SMC définit une subvention comme une contribution financière ou un soutien des prix accordés par une autorité publique, qui confère un avantage aux entreprises locales. Les subventions agricoles relèvent de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC.
- 12 L'Accord SMC ne s'applique pas aux PMA. De plus, les pays qui étaient membres de l'OMC lorsque les Accords du Cycle d'Uruguay ont été adoptés ne sont pas visés par cet engagement tant que leur revenu par habitant ne s'établit pas à 1 000 dollars, en dollars constants de 1990, pendant trois années consécutives au moins. En revanche, les nouveaux pays adhérant à l'OMC n'en sont pas exemptés, même s'ils ont un revenu par habitant inférieur à ce seuil (par exemple, le Viet Nam). Pour une analyse détaillée du traitement spécial et différencié au titre de l'Accord SMC, voir Coppens, 2013.
- 13 Ces quatre situations sont: i) lorsque la subvention *ad valorem* totale d'un produit dépasse 5 %; ii) lorsque la subvention couvre les pertes d'exploitation d'une branche d'activité; iii) lorsque la subvention couvre les pertes d'exploitation d'une entreprise, sauf en tant que mesure ponctuelle non renouvelable; iv) lorsqu'il y a annulation directe d'une dette due par une entreprise locale aux pouvoirs publics.
- 14 L'article 27 de l'Accord SMC contient les dispositions régissant le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement dans cet accord, y compris les flexibilités autorisées après l'expiration de la période de transition.
- 15 Par ailleurs, l'annexe VII indique un certain nombre de pays, dont les PMA qui, dans certaines conditions, peuvent utiliser des crédits subventionnés à l'exportation pour promouvoir leurs exportations.
- 16 Certains observateurs considèrent que cette flexibilité offre des avantages relativement plus importants aux signataires de l'Arrangement de l'OCDE, par exemple parce que les dispositions répondent sans doute mieux à leurs objectifs qu'à ceux des pays en développement. De plus, d'autres pays auraient du mal à obtenir un accord sur un autre arrangement, car les signataires de l'Arrangement de l'OCDE ne seraient guère enclins à y souscrire (Coppens, 2009).
- 17 Pour des exemples nationaux, voir Nicita et al., 2014.
- 18 Voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 2006*, graphique 5.1.
- 19 Comme expliqué par Akyüz (2005: 29, 31), «avec ce type de flexibilité, il vaut mieux consolider le droit moyen, sans engagement ligne par ligne; il s'agit ainsi de ne pas consolider les droits de douane pour différents produits, sous réserve que les droits moyens appliqués ne dépassent pas le droit moyen consolidé ... [En raison] de conditions initiales différentes, [cette approche] ... ne sera probablement pas compatible avec une quelconque procédure fondée sur l'application d'une formule».
- 20 Ce texte négocié (WTO, 2008) traite également des flexibilités pour diverses catégories de pays en développement en fonction de l'application de la formule. La formule suisse est $t_{\text{nouveau}} = (t_{\text{ancien}} M) / (t_{\text{ancien}} + M)$, où t correspond aux droits de douane, en pourcentage, et M est un coefficient indiquant le niveau maximal des droits réduits. La formule permet de réduire les droits et de les harmoniser en même temps. Pour plus de détails, voir: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm.
- 21 Le déclenchement de ce phénomène a souvent été imputé aux efforts déployés par les États membres de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) pour stabiliser leurs relations commerciales avec les pays d'Europe centrale et orientale après le démantèlement du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) en 1991, et la concurrence en matière d'accès aux marchés a incité d'autres pays à s'engager dans la même voie (Baldwin and Jaimovich, 2012).
- 22 Pour une analyse de la grande diversité de règles et de dispositions que l'on trouve dans les ACR, voir, par exemple, World Bank (2005b) pour les services, l'investissement et la propriété intellectuelle; te Velde and Fahnbulleh (2006) pour les dispositions relatives à l'investissement; divers chapitres de Estevadeordal et al. (2009) pour l'accès aux marchés, les obstacles techniques au commerce et les dispositions relatives aux services et à la concurrence; Prusa and Teh (2011) pour les règles en matière de protection contingente; et UNCTAD (2011b) pour les questions d'administration douanière et de facilitation du commerce.
- 23 Il est à noter que ces chiffres renvoient aux obligations en matière de notification, plutôt qu'au simple nombre d'accords. Cela signifie qu'un ACR portant à la fois sur les biens et les services doit respecter deux procédures de notification. Pour des mises à jour régulières, voir: http://www.wto.org/english/tratop_e/région_e/région_e.htm.
- 24 Évaluer le champ d'application et l'ampleur de ces accords impose d'en passer en revue le très grand nombre sur la base des indicatifs de position mais la couverture des bases de données existantes varie considérablement. Dür et al. (2013) affirment que leur base de données DESTA (Design of Trade Agreements), qui porte sur 587 accords codés

- pour plus de 1 000 positions, est la plus complète. Toutefois, Kohl et al. (2013) considèrent que, bien qu'elle couvre moins d'accords, leur base de données, qui s'appuie sur les données utilisées par Horn et al. (2010) et l'OMC (2011), est meilleure car elle indique explicitement si les dispositions sont ou non juridiquement contraignantes. Selon Horn et al. (2010), la valeur juridiquement contraignante peut être appréciée en fonction du degré de précision de la rédaction (par exemple, utilisation du mot «shall» en anglais), et selon que la terminologie utilisée indique que les accords seront «régis par le droit international». La complexité de ces accords ressort d'un examen de la base de données de Horn et al. (2010), actualisé par l'OMC (WTO, 2011) et qui établit une synthèse des dispositions des ACR en les classant en 14 domaines OMC-plus et 38 domaines OMC-extra. Kohl et al. (2013) fournissent un large éventail d'exemples détaillés de dispositions juridiquement contraignantes ou non pour 13 domaines OMC-plus et quatre domaines OMC-extra. Pour une comparaison des dispositions juridiquement contraignantes et autres dispositions des ACR auxquels sont parties l'UE, le Japon ou les États-Unis, voir aussi Baldwin, 2012.
- 25 D'après Horn et al. (2010: 1587), qui utilisent l'expression accords commerciaux préférentiels au lieu de l'expression accords commerciaux régionaux adoptée ici, «le fait qu'une grande partie de "l'inflation juridique" concerne des dispositions en rapport avec le développement, qui sont caractéristiques des accords de la CE, donne à penser que l'UE a davantage besoin que les États-Unis de montrer que ces accords commerciaux préférentiels ne répondent pas uniquement à des intérêts commerciaux». Toutefois, d'un point de vue politique, on pourrait aussi affirmer que cette caractéristique illustre la volonté de l'UE de faire des ACR un instrument de politique extérieure, qui servirait à préparer l'intégration politique.
- 26 Pour plus de détails, voir Fink, 2011.
- 27 Pour une analyse plus détaillée, voir aussi le chapitre VI du présent *Rapport*.
- 28 La mobilité de la main-d'œuvre est traitée dans l'AGCS, mais plusieurs ACR vont plus loin en matière de libéralisation: i) traitement national intégral et accès aux marchés total pour les fournisseurs de services, ainsi que mesures de facilitation pour des entités, notamment des entités autres que des fournisseurs de services; ii) accès au marché du travail; iii) mouvement temporaire de cadres d'entreprise, y compris dans les secteurs de l'investissement et du commerce des marchandises; iv) conditions non discriminatoires pour les travailleurs; et v) mobilité pour les visiteurs commerciaux, les professionnels indépendants, les transferts intra-entreprises et les prestataires de services contractuels. Pour une évaluation des incidences des ACR sur la mobilité de la main-d'œuvre, voir, par exemple, Goswami and Saéz, 2013; et Orefice, 2014.
- 29 Voir, par exemple, Brusick et al., 2005; Dawar and Holmes, 2011; et WTO, 2011.
- 30 Voir également le chapitre VI du présent *Rapport*.
- 31 Différentes questions relatives au règlement des différends en matière d'investissement sont également examinées dans le chapitre VI du présent *Rapport*.
- 32 Il est également intéressant de noter que dans une récente étude, le FMI observe que «la plupart des actuels accords bilatéraux ou régionaux traitant de la libéralisation des flux de capitaux ne tiennent pas compte de la stabilité macroéconomique et financière» (IMF, 2012: 33). De fait, cela peut fortement contrarier les politiques macroprudentielles que les pays d'accueil pourraient vouloir mettre en œuvre – voir aussi le chapitre VI du présent *Rapport*.
- 33 Pour une analyse de la loi des États-Unis de 2009 intitulée «American Recovery and Reinvestment Act», voir Cimino et al., 2014.
- 34 Ces programmes de préférences ont en commun d'être conditionnels et discrétionnaires. Le pays donneur de préférences peut définir, selon ses propres critères politiques, les conditions d'admissibilité et autres concessions, ainsi que les procédures permettant d'accorder, de modifier ou d'annuler des exceptions et des dérogations aux limites et aux plafonds fixés, selon les pays et selon les produits. Des concessions accordées unilatéralement ne relevant pas du système de l'OMC, les pays en développement n'ont aucun moyen de contester ces changements. C'est ainsi, par exemple, que les États-Unis ont retiré l'Argentine de la liste des pays en développement bénéficiaires de leur schéma de préférences en mars 2012 en invoquant le non-respect par l'Argentine de dispositions figurant dans un accord bilatéral d'investissement (White House, 2012).
- 35 Evenett (2013b) propose une évaluation détaillée des mesures prises par les pays du G-20 qui ont été dénoncées par le Global Trade Alert comme un «protectionnisme voilé». Il compare également ces mesures avec celles prises par les «10 plus grandes nations marchandes suivantes», à savoir le Chili, les Émirats arabes unis, Israël, la Malaisie, la Norvège, la République islamique d'Iran, Singapour, la Suisse, la Thaïlande et le Viet Nam.
- 36 Par exemple, en mai 2012, le Directeur général d'alors de l'OMC, Pascal Lamy, a proposé d'étudier ces liens en vue de sortir le Cycle de Doha de l'impasse; voir: http://www.wto.org/english/news-12_e/gc_rpt_01may12_e.htm. Henn and McDonald (2014) ont repris les données de GTA pour étudier les effets des mesures appliquées depuis 2008 sur les courants commerciaux internationaux, en laissant entendre que ces données pourraient être utilisées dans les futures négociations commerciales.

- 37 Dans la conception néoclassique traditionnelle, la politique industrielle «verticale» ou «ciblée» s'oppose à la politique industrielle «horizontale» ou «fonctionnelle», qui vise à améliorer les conditions économiques générales, tous secteurs et toutes entreprises confondus, par exemple, en dotant le pays de meilleures infrastructures, d'un environnement réglementaire et concurrentiel plus favorable et d'un climat d'affaires plus propice. Néanmoins, ces mesures peuvent avoir des retombées sectorielles. Chaque secteur ayant ses caractéristiques propres, les politiques fonctionnelles, qui s'appliquent à l'ensemble de l'économie, influenceront probablement de manière différente sur les différents secteurs (Chang, 2011). De plus, au vu du coût parfois prohibitif de leur application, même les décideurs qui souhaitent mettre en œuvre ces politiques sectoriellement neutres seront amenés à prendre des décisions de nature sectorielle. Pour le développement des infrastructures, par exemple, ils devront se demander si leur action se concentrera sur les zones urbaines ou sur les zones rurales; sur les ports, plus adaptés aux besoins des producteurs de marchandises volumineuses (véhicules automobiles et machines), ou sur les aéroports, plus adaptés aux besoins des producteurs de marchandises à valeur unitaire élevée (médicaments). Les tenants d'approches plus nuancées (par exemple, Lin and Treichel, 2014) reconnaissent que les organismes publics contribuent pour beaucoup à pallier les défaillances du marché en s'attaquant aux problèmes d'information, de coordination et d'externalités inhérents au développement de nouvelles activités et de nouveaux secteurs, mais soulignent que cette transformation structurelle devrait aller dans le sens de l'«avantage comparatif latent», plutôt que de «défier l'avantage comparatif».
- 38 Par exemple, les Instituts nationaux de la santé, financés par l'État, constituent une base de connaissances biopharmaceutiques considérable. Ils produisent 75 % environ des nouvelles entités moléculaires, alors que les laboratoires privés produisent surtout de légères variantes de médicaments existants. Mazzucato (2013) porte également au crédit de ces activités de recherche financées par l'État plusieurs innovations (Internet, le système mondial de positionnement par satellite (GPS) et un assistant personnel virtuel (SIRI)) qui ont notamment permis à Apple de mettre au point son iPhone et plusieurs autres produits. Dans ces trois exemples, l'État a assumé le risque des premières étapes de développement qu'il a financées au moyen de fonds prélevés sur le budget de la défense.
- 39 Les principales institutions et les principaux éléments associés à ce modèle de politique industrielle sont notamment: i) la Defense Advanced Research Projects Agency, créée en 1958 en réponse au lancement de Spoutnik par l'Union soviétique, pour conserver le statut de première puissance technologique du monde grâce à une collaboration directe entre le secteur public et les entreprises en vue d'identifier et d'exploiter les voies d'innovation les plus prometteuses (Mazzucato, 2013: 79); ii) le programme de recherche et d'innovation pour les petites entreprises (SBIR), créé en 1982, qui a imposé aux organismes publics chargés de grands projets de recherche d'allouer une partie de leurs crédits à de petites entreprises, dont le programme est ainsi devenu la première source de financement de leurs innovations technologiques; iii) la loi sur les médicaments orphelins, adoptée en 1983, qui prévoit des avantages fiscaux, des subventions et une procédure accélérée d'autorisation de mise sur le marché des médicaments contre des maladies rares; et iv) l'Initiative nationale en faveur des nanotechnologies, lancée en 2000. D'autres pays développés ont aussi adopté des programmes de recherche et d'innovation pour les petites entreprises. En 2009, par exemple, le Royaume-Uni a revu son programme en la matière, établi en 2001, pour qu'il ressemble davantage à celui des États-Unis. Outre quelques répercussions tangibles dans l'industrie pharmaceutique, ce programme a surtout permis de repérer les secteurs dans lesquels des investissements privés complémentaires seraient souhaitables (Bound and Puttick, 2010).
- 40 Selon Sperling (2013: 7), «La perte réelle du nombre d'emplois manufacturiers, en chiffres absolus, enregistrée [aux États-Unis] au cours des cinquante dernières années a surtout été sensible pendant la dernière décennie, où nous avons perdu plus de 5 millions d'emplois, soit environ un tiers de la main-d'œuvre du secteur. De 1965 à 2000, notre production manufacturière a crû au rythme régulier de 4 % environ par an, parallèlement à celui du PIB réel. De 2000 à 2010, elle a stagné et, pour la première fois, a affiché des résultats sensiblement inférieurs aux autres secteurs de l'économie.» (soulignement ajouté).
- 41 En février 2012, le Président Obama a en outre créé le Centre interinstitutions de contrôle de l'application des règles commerciales, chargé de veiller au respect des dispositions en matière de commerce, par exemple, en utilisant des mesures de sauvegarde et en engageant plusieurs procédures à l'encontre de la Chine devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC (Sperling, 2013).
- 42 En plus du Réseau national pour l'innovation dans le secteur manufacturier, le Programme national avancé en faveur du secteur manufacturier lancé par le Président Obama se compose de trois autres grandes initiatives: l'Initiative nationale en faveur des nanotechnologies (NNI), l'Initiative sur le génome des matériaux (MGI) et l'Initiative nationale de robotique (NRI). L'Initiative nationale en faveur des nanotechnologies est une initiative

- interinstitutions d'intérêt général, chargée d'accélérer la découverte, le développement et le déploiement des nanosciences et des nanotechnologies dans l'intérêt collectif, par le biais d'un programme de R-D coordonné. Outre la mise en œuvre d'un programme de recherche en nanotechnologies de premier ordre, cette initiative est surtout destinée à faciliter l'application de nouvelles nanotechnologies à des produits d'intérêt général et ayant une finalité commerciale. L'Initiative sur le génome des matériaux vise principalement à développer de nouvelles connaissances et à créer des instruments et des infrastructures qui permettront aux industries nationales de découvrir, de produire et de distribuer des matériaux avancés deux fois plus vite qu'elles ne le font actuellement. Il s'agit, en particulier, de favoriser l'intégration, à moindre coût, des matériaux avancés dans le secteur manufacturier américain. L'Initiative nationale de robotique est destinée à promouvoir l'élaboration et l'utilisation des robots travaillant en parallèle ou en partenariat avec des êtres humains. Elle couvre tout le cycle de vie, depuis les activités de R-D fondamentale jusqu'à la fabrication et la diffusion. Le but est de mettre au point la prochaine génération de robots et d'inciter les différents secteurs, existants et nouveaux, à s'intéresser à des domaines d'application novateurs. Pour de plus amples renseignements sur le Réseau national pour l'innovation dans le secteur manufacturier, voir, par exemple, Hart et al., 2012.
- 43 Voir: <http://www.gsa.gov/portal/content/103527>.
- 44 Pour de plus amples renseignements sur ces questions juridiques, voir, par exemple, Brunel and Hufbauer, 2009, et Chukwumerije, 2010.
- 45 Selon Warwick (2013), face à la crise économique et financière mondiale de 2008-2009, de nombreux pays ont adopté des mesures de soutien direct au secteur automobile et encouragé l'achat de voitures. Ce fut notamment le cas du Canada, de la Chine, de l'Espagne, de l'Estonie, des États-Unis, de la France, d'Israël, du Japon, de la Norvège, des Pays-Bas, du Portugal, de la République de Corée et du Royaume-Uni.
- 46 Dans le cadre de cette approche commune, de nombreux membres de l'UE ont continué de définir et de mettre en œuvre leurs propres stratégies industrielles nationales, en partie parce que «l'UE était de moins en moins considérée comme une source de solutions et de plus en plus, comme un obstacle à la restructuration de l'industrie» (Cohen, 2007: 222-223). La France, par exemple, a complété la stratégie de Lisbonne par un ensemble de mesures nationales au début des années 2000 (*TDR 2006*). Plus récemment, elle a lancé un programme de «renaissance industrielle», fondé sur des concepts et des idées semblables à ceux du programme Horizon 2020, en ce qu'il vise à promouvoir les technologies d'avenir et à faciliter leur commercialisation.
- 47 Parlement européen, Les principes généraux de la politique industrielle de l'Union européenne: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.9.1.html (page consultée le 9 avril 2014).
- 48 Les technologies clefs génériques sont des technologies à forte intensité de connaissance et de capital, associées à une forte intensité de R-D, des cycles d'innovation rapides et intégrés, des dépenses d'investissement élevées et une main-d'œuvre hautement qualifiée. Elles exercent une influence sur l'ensemble de l'économie, favorisant l'innovation dans les processus, les produits et les services. D'un intérêt systémique, elles sont multidisciplinaires et transsectorielles, couvrant de nombreux domaines technologiques d'une manière propice à la convergence, à l'intégration technologique et à la transformation structurelle (European Commission, 2011: 10).
- 49 Pour de plus amples renseignements sur ces 80 milliards d'euros et leurs critères d'affectation, voir http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1085_en.htm.
- 50 La politique industrielle de l'UE se distingue aussi par l'absence d'un modèle spécifique ou d'une stratégie commune pour son adoption par tous les pays membres. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (voir: <http://old.eur-lex.europa.eu/fr/treaties/new-2-47.htm>) classe la politique industrielle parmi les domaines dans lesquels l'Union peut seulement «mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leurs compétences» et dans lesquels les actes juridiquement contraignants adoptés par l'UE «n'entraînent pas une harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires des États membres» (art. 6 et 173).
- 51 Sur ce sujet, voir, par exemple: Commission européenne, communiqué de presse Europa, «Aides d'État: la Commission autorise un régime temporaire roumain prévoyant des aides compatibles d'un montant maximal de 500 000 €», http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1876_fr.htm. Voir aussi: Heimler and Jenny (2012), sur les dispositions régissant l'octroi des aides d'État dans l'UE hors circonstances exceptionnelles. Les opinions quant au bien-fondé de ces dispositions peuvent varier sensiblement entre les États membres (voir, par exemple, «Aides publiques: Montebourg dénonce les "talibans du droit" à Bruxelles», *Le Monde*, 20 février 2014, http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/02/20/aides-publiques-montebourg-denonce-les-talibans-de-droit-a-bruxelles_4370721_3234.html).
- 52 D'après Thoburn, 2013, Nguyen et al., 2014, et Thrasher and Gallagher, 2014, pour le présent paragraphe et les deux suivants.
- 53 Nguyen et al., (2014: table 1) donnent un aperçu de la matrice de politique industrielle du Viet Nam.

- 54 S'agissant des droits de propriété intellectuelle, par exemple, Fergusson et al. (2013: 34) signalent la «négociation de dispositions qui vont au-delà du niveau de protection accordé par l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), le dernier exemple en date étant l'Accord sur le partenariat transpacifique. Les États-Unis, par exemple, ont incité leurs partenaires commerciaux à signer le Traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes, auquel le Brunéi, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et le Viet Nam ne sont pas parties».
- 55 Le traitement des IED par la Chine occupe une place importante dans les négociations actuellement menées par les États-Unis et la Chine en vue d'un accord bilatéral d'investissement, comme il ressort, par exemple, de Price and Smart, 2013.
- 56 Pour des analyses plus détaillées de la politique industrielle chinoise, voir, par exemple, Studwell, 2013; Wu, 2013; et Lo and Wu, 2014.
- 57 En Chine, le passage à une «économie circulaire» est devenu une stratégie d'aide publique au développement, comme l'expliquent, par exemple, Su et al., 2013.
- 58 Par exemple, ces mesures peuvent relever des dispositions environnementales de l'article 8 de l'Accord SMC (pour de plus amples renseignements, voir *TDR 2009*: 156-159).
- 59 La durée pendant laquelle l'une ou l'autre de ces trois solutions de remplacement à la modification de la composition de la production intérieure peut se maintenir dépend beaucoup de l'environnement économique extérieur; elles peuvent en effet rapidement dégénérer en crise de la balance des paiements. Pour une analyse plus approfondie, voir *Rapport sur le commerce et le développement, 2013*, chap. II.
- 60 Dans une étude récente, Cubeddu et al. (2014) étayaient cette affirmation sur des données économétriques. Ils mettent en évidence la forte contribution de la demande extérieure des pays développés à la croissance des pays en développement non exportateurs de produits de base pendant la première décennie des années 2000. S'agissant des pays en développement exportateurs de produits de base, c'est la demande extérieure des grands pays émergents qui a été le principal moteur de croissance. L'étude montre aussi que c'est aux pays en développement dont la part des exportations dans le PIB était la plus élevée que la demande extérieure a le plus bénéficié, et que, malgré l'intensification du commerce Sud-Sud, leur croissance est restée plus sensible à la demande des pays développés qu'à celle des pays en développement.
- 61 Cette forme de commerce au sein des réseaux de production a été appelée «deuxième dégroupage».
- Le «premier dégroupage» renvoie à l'intégration progressive des économies nationales à travers la réduction des coûts commerciaux, due principalement à la baisse des coûts du transport, qui a permis de séparer géographiquement la production et la consommation des biens mais qui a maintenu le regroupement des différentes étapes de la production dans des unités de production proches les unes des autres pour minimiser les coûts de la communication et de la coordination. Le «deuxième dégroupage» renvoie au dégroupage des lieux de production résultant de la dispersion dans l'espace des étapes de la production. Il a été rendu possible par la baisse des coûts de la communication et de l'échange d'informations ainsi que par la transformation des méthodes de travail et de la conception des produits résultant de ces baisses de coût, qui ont rendu la production plus modulaire (Baldwin, 2006).
- 62 Nolan (2012: 21) indique, par exemple, «que deux entreprises seulement produisent 75 % de l'approvisionnement mondial de systèmes de freinage pour les grands avions commerciaux, ... trois entreprises produisent 75 % de l'approvisionnement mondial de joints homocinétiques pour l'automobile, [et] ... trois entreprises produisent 80 % de l'approvisionnement mondial de gaz industriels».
- 63 Pour une première évaluation du contenu en valeur ajoutée locale des exportations manufacturières des pays en développement, voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 2002*. S'appuyant sur une analyse des données pour la période 1980-1997, la CNUCED a conclu notamment que les pays en développement vendaient plus mais gagnaient moins. En d'autres termes, leur part des exportations mondiales de produits manufacturés avait augmenté en volume mais baissé en valeur ajoutée.
- 64 Ces initiatives se fondent en partie sur les statistiques fournies dans la base de données sur le commerce en valeur ajoutée d'après les tableaux d'entrées et de sorties, gérée par l'OCDE et l'OMC, et dans la base de données World Input-Output Database (WIOD), qui est financée par la Commission européenne et repose sur des statistiques nationales compilées par un groupe de 11 institutions, disponibles auprès de l'Université de Groningen. Ces données, qui portent sur 18 secteurs d'activité et 57 pays (dont tous les pays de l'OCDE, l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Fédération de Russie, l'Inde et l'Indonésie) couvrent la période 1995-2009. Elles ont été utilisées, par exemple, pour évaluer la participation des différents pays à des processus de production segmentés verticalement (Backer and Miroudot, 2013, par exemple). Pour sa part, la CNUCED (2013) a utilisé des données extraites de tableaux d'entrées et de sorties dérivés du modèle multirégional d'entrées et de sorties employé dans le cadre du projet Eora, et s'est appuyée sur des données interpolées et des

estimations préliminaires pour obtenir une série chronologique continue sur la période 1990-2010 pour 187 pays, parfois pauvres en données, dont beaucoup de pays en développement. Pour plus de détails sur l'arbitrage entre couverture des données et rigueur statistique, voir UNCTAD, 2013: 124.

65 On observe le même phénomène en Amérique latine et dans les Caraïbes, où la part de la valeur ajoutée locale dans les exportations d'un pays est sensiblement plus élevée dans les pays d'Amérique du Sud qui dépendent davantage des ressources naturelles que dans les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes qui participent à des chaînes de valeur plus orientées vers l'activité manufacturière (UNCTAD, 2014: graphique II.12).

66 Centrée sur les pays développés, la base de données sur le commerce en valeur ajoutée ne donne que peu de renseignements sur les pays en développement. Toutefois, l'OCDE (OECD, 2013: 56) montre que «l'activité d'assemblage comprise dans les exportations chinoises présente aujourd'hui un contenu étranger élevé, d'où une baisse significative de la part de la valeur ajoutée locale dans la production entre 2005 et 2009». Par contre, le contenu local des exportations chinoises a augmenté, en raison notamment du recul, dans le commerce total de la Chine, des activités de transformation et de ses niveaux élevés de contenu étranger (OECD, 2013: 147). Toutefois, la valeur ajoutée locale dans les exportations de produits assemblés chinois n'a que peu progressé, passant de 38 % environ en 2007 à 40 % environ en 2011. L'OCDE ne fournit pas de données sur le Mexique pour cette même période, mais elle indique tout de même que la part de la valeur ajoutée

locale dans les exportations mexicaines de produits assemblés a aussi légèrement augmenté entre 2000 et 2006, bien qu'elle soit restée inférieure à 30 % (OECD, 2013: 147). Même si, évidemment, les résultats économiques enregistrés pendant ces deux périodes ont aussi été influencés par une conjoncture économique extérieure différente, l'examen concurrent de ces données tendrait à suggérer que si la part de valeur ajoutée locale dans les exportations de produits assemblés chinois a été supérieure, c'est parce que la Chine a appliqué des politiques commerciales et industrielles plus volontaristes. Cet argument est étayé par la différence entre les résultats affichés par les secteurs automobiles mexicain et brésilien (UNCTAD, 2014: 65-69).

67 Une partie du paragraphe est inspirée de Disdier et al., 2013.

68 Par exemple, on s'attend à une relocalisation d'activités manufacturières aux États-Unis en raison de la chute des cours du gaz à laquelle on assiste dans le pays, comme l'a noté la CNUCED (2014: 12).

69 Selon Moser (2013: 40), «Les faits historiques suggèrent que, dans les pays dotés d'une législation relative aux brevets, la plupart des innovations sont réalisées en dehors du régime des brevets. Les pays dépourvus de législation dans ce domaine ont produit autant d'innovations de qualité comparable que les autres pendant certaines périodes». On pourrait en déduire que «Les brevets en tant que tels n'incitent pas à l'innovation. Ils répondent aux incitations résultant des débouchés commerciaux, dont les détenteurs de brevet peuvent profiter ou non en vertu de leurs droits exclusifs» (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014: 3).

Références

- Akyüz Y (2005). The WTO negotiations on industrial tariffs: What is at stake for developing countries? Trade & Development Series No. 24. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y, Chang HJ and Kozul-Wright R (1998). New perspectives on East Asian development. *Journal of Development Studies*, 34(6): 4–36.
- Backer KD and Miroudot S (2013). Mapping global value chains. Trade Policy Paper No. 159. OECD, Paris.
- Baldwin RE (2006). Globalisation: The great unbundling(s). Geneva, Graduate Institute of International Studies; available at: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Globalization/Baldwin_06-09-20.pdf.
- Baldwin RE (2012). WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. Policy Insight No. 64, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, December.
- Baldwin RE (2014). Multilateralising 21st century regionalism. OECD Global Forum on Trade, 11 February; available at: <http://www.rieti.go.jp/en/events/bbl/13070401.html>.
- Baldwin RE and Evenett SJ (2012). Beggar-thy-neighbour policies during the crisis era: Causes, constraints, and lessons for maintaining open borders. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 211–234.
- Baldwin RE and Jaimovich D (2012). Are free trade agreements contagious? *Journal of International Economics*, 88(1): 1–16.
- Block FL (2008). Swimming against the current: The rise of the hidden developmental state in the United States. *Politics and Society*, 36(2): 169–206.
- Bound K and Puttick R (2010). Buying power? Is the Small Business Research Initiative for procuring R&D driving innovation in the UK? Research Report, National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA), London; available at: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/buying_power_report.pdf.
- Brunel C and Hufbauer G (2009). Money for the auto Industry: Consistent with WTO rules? Policy Brief No. 09-4. Peterson Institute for International Economics, Washington DC, February.
- Brusick P, Alvarez AM and Cernat L, eds. (2005). *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains*. UNCTAD/DITC/CLP/2005/1, New York and Geneva, United Nations.
- Cattaneo O, Gereffi G, Miroudot S and Taglioni D (2013). Joining, upgrading and being competitive in global value chains. Policy Research Working Paper No. 6406, World Bank, Washington, DC.
- Chanda R (2002). GATS and its implications for developing countries: Key issues and concerns. Discussion Paper No. 25. ST/ESA/2002/DP.25, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Chandrasekhar CP (2014). National Development Banks in a Comparative Perspective. Jawaharlal Nehru University, New Delhi, February.
- Chang HJ (2011). Industrial policy: Can we go beyond an unproductive confrontation? In: Lin JY and Pleskovic B, eds, *Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics – Global 2010. Washington, DC, World Bank: 83–109.
- Chukwumerije O (2010). Obama's trade policy: Trends, prospects, and portends. *Journal of International Law and Policy*, 16(1): 39–79.
- Cimino A, Hufbauer GC and Schott JJ (2014). A proposed code to discipline local content requirements. Policy Brief 14-6, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Cohen E (2007). Industrial policies in France: the old and the new. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4): 213–227.
- Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth*

- and *Inclusive Development*. Washington, DC, World Bank.
- Copeland P and Papadimitriou D, eds. (2012). *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*. London, Palgrave Macmillan.
- Coppens D (2009). How much credit for export credit support under the SCM Agreement? *Journal of International Economic Law*, 12(1): 63–113.
- Coppens D (2013). How special is the special and differential treatment under the SCM Agreement? A legal and normative analysis of WTO subsidy disciplines on developing countries. *World Trade Review*, 12(1): 79–109.
- Correa C (2014). Intellectual property: How much room is left for industrial policy? Background paper for the *Trade and Development Report 2014*. Geneva, UNCTAD.
- Cubeddu L, Culiuc A, Fayad G, Gao Y, Kochhar K, Kyobe A, Oner C, Perrelli R, Sanya S, Tsounta E and Zhang Z (2014). Emerging markets in transition: Growth prospects and challenges. Staff Discussion Note 14-06, IMF, Washington, DC.
- Di Tommaso MR and Schweitzer SO (2013). *Industrial Policy in America: Breaking the Taboo*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.
- Dawar K and Holmes P (2011). Competition policy. In: Chauffour JP and Maur JC, eds, *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 347–366.
- Deere C (2009). *The implementation game: The TRIPS Agreement and the global politics of intellectual property reform in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Department of Trade and Industry (South Africa) (2007). *National Industrial Policy Framework*. Pretoria.
- Dezan Shira & Associates (2011). *Foreign Investment Industrial Guidance Catalogue* (2011 version). Hong Kong (China SAR).
- Disdier AC, Fontagné L and Cadot O (2013). North-South standards harmonization and international trade. Policy Research Working Paper No. 6710, World Bank, Washington, DC.
- Dür A, Baccini L and Elsig M (2013). The design of international trade agreements: Introducing a new dataset. *The Review of International Organizations*: 1–23; available at: <http://rd.springer.com/article/10.1007/s11558-013-9179-8>.
- Eichengreen BJ and Irwin D (2010). The slide to protectionism in the Great Depression: Who succumbed and why? *The Journal of Economic History*, 70(4): 871–897.
- Eichengreen BJ and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview. In Kenen PB, ed, *Managing the World Economy: 50 Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3–57.
- Estevadeordal A, Suominen K and Teh R, eds. (2009). *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge, Cambridge University Press.
- European Commission (1990). Industrial policy in an open and competitive environment: Guidelines for a Community approach. Document COM(1990) 556, Brussels.
- European Commission (2004). Community guidelines on State Aid for rescuing and restructuring firms in difficulty. *Official Journal of the European Union*, 2004/C 244/02, October; available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:EN:PDF>.
- European Commission (2011). High Level Expert Group on Key Enabling Technologies: Final Report; available at: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/kets/hlg_report_final_en.pdf.
- European Commission (2013). Draft guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty; available at: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/draft_guidelines_en.pdf.
- Evenett SJ (2012). Executive summary. In: Evenett SJ, ed, *Débâcle: The 11th GTA Report on Protectionism*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013a). *What Restraint? Five years of G20 Pledges on Trade. The 14th GTA Report*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013b). Mapping crisis-era protectionism in Latin America and the Caribbean. Discussion paper no. 9782. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013c). Mapping crisis-era protectionism in the Asia-Pacific region. Discussion paper no. 9783, Centre for Economic Policy Research, London.
- Felipe J, Abdou A and Kumar U (2012). Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why? Working paper no. 715, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.
- Fergusson IF, Cooper WH, Jurenas R and Williams BR (2013). The Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and issues for Congress. Document R42694, Congressional Research Service, Washington, DC; available at: <http://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.
- Ferraz JC, Kupfer D and Marques FS (2014). Industrial policy as an effective developmental tool: Lessons from Brazil. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds, *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Organization (ILO): 291–305.
- Fink C (2011). Intellectual property rights. In: Chauffour JP and Maur JC, eds, *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*, Washington, DC, World Bank: 387–405.

- Fosu AK, ed. (2013). *Achieving Development Success. Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press.
- Fugazza M and Nicita A (2013). The direct and relative effects of preferential market access. *Journal of International Economics*, 89(2): 357–368.
- Gereffi G (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1): 9–37.
- Goswami AG and Sáez S (2013). How well have trade agreements facilitated temporary mobility? In: Sáez S, ed. *Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to Increase Trade in Services*. Washington, DC, World Bank: 17–38.
- Grabas C and Nützenadel A, eds. (2014). *Industrial Policy in Europe after 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hart DM, Ezell SJ and Atkinson RD (2012). Why America needs a national network for manufacturing innovation. Washington, DC, The Information Technology & Innovation Foundation; available at: <http://www.itif.org/publications/why-america-needs-national-network-manufacturing-innovation>.
- Heimler A and Jenny F (2012). The limitations of European Union control of state aid. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 347–367.
- Henn C and McDonald B (2014). Crisis protectionism: The observed trade impact. *IMF Economic Review*, 62(1): 77–118.
- Horn H, Mavroidis PC and Sapir A (2010). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *The World Economy*, 33(11): 1565–1588.
- ICCT (2013). Brazil's Inovar-Auto incentive program. International Council on Clean Transportation; available at: http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCTupdate_Brazil_InovarAuto_feb2013.pdf.
- IMF (2012). *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Kaldor N (1968). Productivity and growth in manufacturing industry: A reply. *Economica*, 35(140): 385–391.
- Ketels CHM (2007). Industrial policy in the United States. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4): 147–167.
- Kohl T, Brakman S and Garretsen H (2013). Do trade agreements stimulate international trade differently? Evidence from 296 trade agreements. University of Groningen, unpublished; available at: http://www.tristankohl.org/site/KohlBrakmanGarretsen_296Agreements.pdf.
- Kozul-Wright R (1995). The myth of Anglo-Saxon Capitalism: Reconstructing the history of the American State. In: Chang HJ and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 235–251.
- Krugman PR (1993). Toward a counter-counterrevolution in development theory. In: Summers LH and Shah S, eds. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, Supplement to The World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer*. Washington, DC, World Bank: 15–62.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2): 139–191.
- Lin JY and Treichel V (2014). Making industrial policy work for development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 65–78.
- Lo D and Wu M (2014). The State and industrial policy in Chinese economic development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 307–326.
- Maggi G and Rodriguez-Clare A (1998). The value of trade agreements in the presence of political pressures. *Journal of Political Economy*, 106(3): 574–601.
- Manger MS and Shadlen KC (2014). Political trade dependence and North–South trade agreements. *International Studies Quarterly*, forthcoming.
- Manova K and Zhang Z (2012). Export prices across firms and destinations. *Quarterly Journal of Economics*, 127(1): 379–436.
- Marin AG and Voigtländer N (2013). Exporting and plant-level efficiency gains: It's in the measure. Working paper no. 19033, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Maur JC and Shepherd B (2011). Product standards. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 197–216.
- Max Planck Institute for Innovation and Competition (2014). Declaration on patent protection: Regulatory sovereignty under TRIPS; available at: <http://www.ip.mpg.de/en/pub/news/patentdeclaration.cfm>.
- Mazzucato M (2013). *The Entrepreneurial States. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London, Anthem Press.
- McMillan M, Rodrik D and Verduzco-Gallo I (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*, forthcoming.
- Milberg W and Bernhardt T (2013). Does industrial upgrading generate employment and wage gains? In: Bardhan A, Jaffee D and Kroll C, eds. *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*. Oxford, Oxford University Press: 490–531.
- Milberg W and Winkler D (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist*

- Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Milberg W, Jiang X and Gereffi G (2014). Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 151–178.
- Miroudot S (2011). Investment. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 307–326.
- Moser P (2013). Patents and innovation: Evidence from economic history. *Journal of Economic Perspectives*, 27(1): 23–44.
- Natsuda K and Thoburn J (2013). Industrial policy and the development of the automotive industry in Thailand. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 18(3): 413–437.
- Naudé W (2010). Industrial policy: Old and new issues. Working paper no. 2010/106, UNU-WIDER, Helsinki.
- Neumayer E, Nunnenkamp P and Roy M (2014). Are stricter investment rules contagious? Host country competition for foreign direct investment through international agreements. Working paper ERSD-2014-04, WTO, Geneva.
- Nguyen TTA, Luu MD and Trinh DC (2014). The evolution of Vietnamese industry. Working paper 2014/076, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki.
- Nicita A, Olarreaga M and Silva P (2014). Cooperation in the tariff waters of the World Trade Organization. Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 62. UNCTAD, Geneva.
- Nolan P (2012). *Is China Buying the World?* Cambridge and Malden, Polity.
- Nübler I (2014). A theory of capabilities for productive transformation: Learning to catch up. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 113–149.
- OECD (2013). *Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains*. Paris.
- Orefice G (2014). International migration and trade agreements: The new role of PTAs. *Canadian Journal of Economics*, forthcoming.
- Orefice G and Rocha N (2014). Deep integration and production networks: An empirical analysis. *The World Economy*, 37(1): 106–136.
- Owen G (2012). Industrial policy in Europe since the Second World War. What has been learnt? Occasional paper no. 1/2012, European Centre for International political Economy, Brussels.
- Pack H and Saggi K (2006). The case for industrial policy: A critical survey. Policy Research Working Paper No. 3839, World Bank, Washington, DC.
- Poon D (2014). China's development trajectory: A strategic opening for industrial policy in the South. UNCTAD discussion paper, forthcoming. Geneva, UNCTAD.
- Price DM and Smart MJ (2013). BIT by BIT: A Path to Strengthen US-China Economic Relations. Paulson Policy Memorandum. Chicago, The Paulson Institute; available at: http://www.paulsoninstitute.org/media/102532/bit_by_bit_pricesmart_english_final.pdf.
- Prusa TJ (2011). Trade remedy provisions. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. World Bank, Washington, DC: 179–196.
- Prusa TJ and Teh R (2011). Contingent protection rules in regional trade agreements. In: Bagwell KW and Mavroidis PC, eds. *Preferential Trade Agreements. A Law and Economics Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ranis G and Fei JC (1961). A theory of economic development. *American Economic Review*, 51(4): 533–565.
- Ravenhill J (2014). Global value chains and development. *Review of International Political Economy*, 21(1): 264–274.
- Redding SJ (2011). Theories of heterogeneous firms and trade. *Annual Review of Economics*, 3: 77–105.
- Reyes JD (2012). The pro-competitive effect of international harmonization of product standards. In: Cadot O and Malouche M, eds. *Non-tariff Measures: A Fresh Look at Trade Policy's New Frontier*. London and Washington, CEPR and World Bank, 167–185.
- Rodrik D (2008). Industrial policy: Don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, Demo Issue, 1–29.
- Rohatyn FG (2009). *Bold Endeavors: How Our Government Built America, and Why It Must Rebuild Now*. New York, Schuster & Schuster.
- Roncolato L and Kucera D (2014). Structural drivers of productivity and employment growth: A decomposition analysis for 81 countries. *Cambridge Journal of Economics*, forthcoming.
- Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 1–38.
- Schrank A and Whitford J (2009). Industrial policy in the United States: A neo-Polanyian interpretation. *Politics and Society*, 37(4): 521–553.
- Simmons BA (2014). Bargaining over BITS, arbitrating awards: The regime for protection and promotion of international investment. *World Politics*, 66(1): 12–46.
- Sperling G (2012). Remarks by Gene Sperling at the conference on the Renaissance of American Manufacturing; Washington DC, The National Press Club; available at: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/>

- administration-official/sperling_-_renaissance_of_american_manufacturing_-_03_27_12.pdf.
- Sperling G (2013). The case for a manufacturing renaissance. Remarks at the Brookings Institution; available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/the_case_for_a_manufacturing_renaissance_gene_sperling_7-25-2013_final_p....pdf.
- Starrs (2014). The Chimera of Global Convergence. *New Left Review*, 87(May/June): 81–96.
- Studwell J (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. London, Profile Books.
- Su BW, Heshmati A, Geng Y and Yu XM (2013). A review of the circular economy in China: Moving from rhetoric to implementation. *Journal of Cleaner Production*, 42(March): 215–227.
- Taglioni D and Winkler D (2014). Making global value chains work for development. Economic Premise No. 143, World Bank, Washington, DC.
- te Velde DW and Fahnbulleh M (2006). Investment-related provisions in regional trade agreements. In: te Velde DW, ed. *Regional Integration and Poverty*. Aldershot, Ashgate.
- Thirlwall AP (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 128: 45–53.
- Thoburn J (2013). Vietnam as a role model for development. In: Fosu AK, ed. *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press: 99–118.
- Thrasher RD and Gallagher K (2008). 21st century trade agreements: Implications for long-run development policy. The Pardee Papers, No. 2, Boston University, Boston, MA; available at: <http://www.bu.edu/pardee/files/documents/PP-002-Trade.pdf>.
- Thrasher RD and Gallagher K (2014). The soft foundations and hard consequences of “soft protectionism”. Background paper prepared for UNCTAD’s *Trade and Development Report 2014*. Boston University, Boston, MA, unpublished.
- Tilford S and Whyte P (2010). The Lisbon Scorecard X: The road to 2020. London, Centre for European Reform; available at: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_967-251.pdf.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009 – The State and Development Governance*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.9, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011a). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths. Document UNCTAD (XIII)/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011b). Trade Facilitation in Regional Trade Agreements. Document UNCTAD/DTL/TLB/2011/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). *World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan*. United Nations publication, sales no. E.14.II.D.1, New York and Geneva.
- UNCTAD (forthcoming). Global Value Chains and the Growth of South-South Trade. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report, 1994*. United Nations publication, sales no. E.94.II.D.26, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report, 1995*. United Nations publication, sales no. E.95.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1998). *Trade and Development Report, 1998. Financial instability. Growth in Africa*. United Nations publication, sales no. E.98.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report, 2002. Developing Countries in World Trade*. United Nations publication, sales no. E.02.II.D.2, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E. 09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UNIDO (2013). *Industrial Development Report 2013. Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*. Vienna, United Nations Industrial Development Organization.
- Wade R (2014). The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy*

- Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 379–400.
- Wagner J (2012). International trade and firm performance: A survey of empirical evidence since 2006. *Review of World Economics*, 148(2): 235–267.
- Warwick K (2013). Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends. Science, Technology and Industry Policy Paper No. 2, OECD, Paris.
- White House (2012). To modify duty-free treatment under the Generalized System of Preferences and for other purposes. Proclamation of the Office of the Press Secretary, The White House, Washington, DC; available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/26/modify-duty-free-treatment-under-generalized-system-preferences-and-othe>.
- World Bank (2005a). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2005b). *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development*. World Bank, Washington, DC.
- WEF (2012). The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy. Geneva, World Economic Forum.
- WTO (2008). Fourth revision of draft modalities for non-agricultural market access. TN/MA/W/103/Rev.3, Geneva.
- WTO (2011). *World Trade Report 2011. The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to coherence*. Geneva.
- WTO (2013a). Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions. WT/COMTD/W/196, Geneva.
- WTO (2013b). WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries (1995–2012). Geneva.
- WTO (2013c). *World Trade Report 2013. Factors shaping the future of world trade*. Geneva.
- Wu HX (2013). Rethinking China's path of industrialization. In: Szirmai A, Naudé W and Alcorta L, eds. *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford University Press, Oxford: 155–192.
- Yang C (2014). Market rebalancing of global production networks in the post-Washington Consensus globalizing era: Transformation of export-oriented development in China. *Review of International Political Economy*, 21(1): 130–156.
- Zalk N (2014). Industrial policy in a harsh climate: The case of South Africa. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 327–354.
- Zeng DZ (2011). How do special economic zones and industrial clusters drive China's rapid development? Policy Research Working Paper No. 5583, World Bank, Washington, DC.

FINANCEMENT INTERNATIONAL ET MARGE D'ACTION

A. Introduction

Afin d'être pleinement efficaces, les politiques de transformation structurelle ont besoin d'un cadre macroéconomique favorable. D'où la nécessité pour la politique économique de maintenir les principaux prix macroéconomiques (taux d'intérêt, salaires et taux de change) à des niveaux qui favorisent l'accumulation dynamique de capital, la croissance du marché intérieur et la compétitivité commerciale. La politique macroéconomique doit aussi éviter toute instabilité excessive ou tout déséquilibre intérieur et extérieur insoutenable. Dans tous ces domaines, les sources de financement international peuvent jouer un rôle important, mais parfois déstabilisant. En effet, les entrées de capitaux étrangers, quels que soient leur montant et leur composition, peuvent accroître ou réduire la marge de manœuvre de la politique économique et, plus généralement, soutenir ou affaiblir la croissance et le développement.

Ni l'extrême rareté des capitaux étrangers ni leur surabondance n'influent positivement sur la marge d'action. D'un côté, la rareté peut restreindre le volume des importations de biens qui sont essentiels à l'accélération du processus de développement, en particulier des biens d'équipement qui ne peuvent être produits localement, dans la mesure où ces importations ne peuvent être financées par les recettes à

l'exportation. Le manque de financements extérieurs peut ainsi entraver les mesures visant à soutenir la croissance du PIB, l'investissement et la diversification. D'un autre côté, des entrées de capitaux étrangers surabondantes entraînent habituellement l'apparition de bulles financières, une appréciation de la monnaie, un déficit de la balance des paiements courants et un endettement accru des agents intérieurs. Ces tendances influent aussi sur la marge d'action car elles affaiblissent l'impact probable de la politique monétaire et de la politique de crédit ainsi que la régulation des principaux prix macroéconomiques. En l'absence de gestion du compte de capital, la situation des pays en développement et des pays en transition qui ont accès aux marchés financiers internationaux (et sont ainsi exposés aux aléas de ces marchés) tend à passer d'un extrême à l'autre: la surabondance entraîne une accumulation de dettes extérieures, suivie d'un arrêt brutal, voire d'un retournement des entrées de capitaux, débouchant éventuellement sur une crise financière, suivie d'une période de pénurie de capitaux.

L'économie est particulièrement vulnérable à l'instabilité financière lorsque les capitaux internationaux sont principalement investis à court terme. Contrairement aux capitaux étrangers utilisés pour la

formation de capital fixe¹, les capitaux à court terme servent normalement à acquérir des actifs financiers, réaliser des investissements immobiliers ou financer des crédits à la consommation, soit directement soit par l'intermédiaire du système financier intérieur. Ils sont particulièrement sensibles aux cycles d'expansion et de récession et dépendent principalement de l'évolution de la situation dans les pays plus développés. Ils aggravent la fragilité et la vulnérabilité du système financier intérieur et conduisent à un déficit insoutenable de la balance des paiements courants.

En effet, l'ouverture excessive aux capitaux étrangers et le fait qu'une grande partie d'entre eux ne sont pas utilisés à des fins productives ont été des facteurs déterminants de l'éclatement de crises économiques dans les pays en développement et dans les pays émergents au cours des dernières décennies, à commencer par les crises de la dette qu'ont connues les pays d'Amérique latine dans les années 1980. Celles-ci n'étaient pas seulement des crises de la balance des paiements et des crises bancaires, mais aussi des crises budgétaires car les gouvernements eux-mêmes ont recouru à l'endettement extérieur et se sont sentis dans l'obligation de sauver les débiteurs privés et de socialiser leurs pertes (Díaz-Alejandro, 1985). En conséquence, leur marge d'action budgétaire s'est considérablement rétrécie car ces gouvernements devaient assurer le service de leur dette extérieure alors même que la récession économique faisait chuter les recettes budgétaires et restreignait l'accès au crédit privé. Dans ce type de situation, les seules sources de crédit étaient des institutions officielles (essentiellement les institutions de Bretton Wood), qui assortissaient leurs prêts de conditionnalités par politique imposée. Celles-ci faisaient supporter la totalité du fardeau de l'ajustement aux pays devenus débiteurs et restreignait encore plus la marge d'action de ces pays. Cette expérience s'est récemment reproduite dans les pays développés gravement touchés par la crise financière mondiale qui a commencé en 2007-2008.

En réaction en partie à ces expériences négatives, les autorités d'un certain nombre de pays en développement se sont efforcées de réduire leur dépendance à l'égard des capitaux étrangers. Elles ont cherché à éviter tout déficit de leur balance des paiements courants et à réduire leur endettement extérieur, et un grand nombre d'entre elles ont considérablement accru leurs réserves internationales afin de diminuer leur vulnérabilité extérieure. Certaines

d'entre elles ont été particulièrement réticentes à mettre en œuvre de nouveaux programmes d'ajustement sous la houlette du FMI.

Les gouvernements ont donc d'excellentes raisons de gérer les flux de capitaux en s'efforçant d'influer non seulement sur le montant des mouvements de capitaux étrangers, mais aussi sur leur composition et leur emploi. Cette attitude pragmatique et sélective à l'égard des flux de capitaux, à mi-chemin entre une ouverture sans restriction et une interdiction complète, pourrait aider à optimiser la marge d'action dans une stratégie de développement donnée et dans le cadre de dispositifs institutionnels internationaux donnés. Le présent chapitre examine comment pourraient être appliquées les politiques nécessaires dans le cadre de la mondialisation financière, et quels sont les divers obstacles à ces politiques (voir aussi le chapitre V)².

Les obstacles à l'aptitude des gouvernements à mettre en œuvre des politiques dynamiques peuvent être soit de facto soit *de jure*. Par restriction de facto à la gestion des capitaux on entend les contraintes imposées par les prêteurs et investisseurs existants et potentiels, qui peuvent juger que les mesures de contrôle des capitaux d'un pays portent préjudice au «climat commercial» et peuvent ainsi réduire les flux vers cette destination ou menacer de retirer leurs capitaux. Ce risque peut dissuader les gouvernements d'appliquer des mesures de gestion des capitaux, mais dans ce cas, c'est le risque symétrique que font courir des entrées de capitaux à court terme excessives ainsi que des sorties de capitaux brutales qui pourrait s'aggraver.

Les obstacles *de jure* proviennent de règles convenues au niveau multilatéral ou bilatéral qui interdisent ou limitent le recours à des mesures de gestion des capitaux. Par exemple, les pays qui adhèrent à l'OMC ou à l'UE s'engagent à laisser leur compte de capital ouvert aux autres membres, et, dans le cadre d'accords commerciaux régionaux divers, les pays s'engagent souvent à libéraliser le commerce des services financiers.

Au cours des vingt-cinq dernières années, un grand nombre de pays ont signé des accords internationaux d'investissement (AII), sous la forme soit d'accords bilatéraux d'investissement (ABI) soit d'un chapitre relatif à l'«investissement» faisant partie intégrante d'un accord commercial régional. Ces accords

prévoient, à l'intention des investisseurs étrangers, un traitement spécial qui tend à réduire la marge d'action des gouvernements signataires. Une composante essentielle de ces accords est le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États, par lequel les gouvernements nationaux acceptent la compétence de centres étrangers d'arbitrage sur des questions qui pourraient influencer directement ou indirectement sur la rentabilité des investissements étrangers et les droits des investisseurs étrangers garantis par les dispositions des AII. Ce type de mécanisme a permis à des investisseurs internationaux de poursuivre des gouvernements et d'obtenir une indemnisation monétaire lorsque les mesures prises, sous une forme ou une autre, étaient supposées influencer sur la rentabilité des entreprises concernées. Certaines de ces mesures consistent en des réglementations directement liées à l'intérêt public ou à des choix de développement, telles que la santé publique, la protection de l'environnement et les types de sources d'énergie que le pays choisit d'exploiter. D'autres ont trait à la gestion macroéconomique, notamment à la gestion des taux de change et à la restructuration du système bancaire en temps de crise.

Le présent chapitre est organisé comme suit. La section B porte sur la gestion des capitaux et les autres mesures prudentielles nécessaires pour permettre

aux gouvernements de préserver leur marge d'action dans la conduite de la politique macroéconomique et dans la poursuite de la stratégie nationale de développement. Elle examine l'expérience des pays en développement qui ont souffert de l'instabilité des flux de capitaux avant et après la crise financière mondiale. Elle analyse ensuite les obstacles aux politiques de gestion des capitaux et examine quelles politiques les pays peuvent encore appliquer – et, dans certains cas, mettent en œuvre – afin de prévenir les effets macroéconomiques potentiellement déstabilisants des flux de capitaux et de mieux les orienter vers le financement des investissements et des objectifs de développement. La section C est consacrée aux problèmes que les AII posent aux gouvernements qui sont face à un dilemme entre ce qu'ils pensent être une façon d'encourager les entrées d'investissements étrangers et la préservation de leur souveraineté dans un certain nombre de domaines stratégiques. Elle examine comment et dans quelle mesure ces accords ont réduit la marge d'action des gouvernements désireux de mettre en œuvre une politique industrielle volontariste, et risquent ainsi d'affaiblir la contribution des flux d'investissements étrangers au développement. Enfin, elle se penche sur certaines des autres approches dont débattent actuellement les décideurs des pays en développement afin de remédier aux graves lacunes des AII.

B. La gestion des capitaux à l'heure de la mondialisation financière

1. *Les flux de capitaux et leur impact sur la marge d'action macroéconomique*

La thèse traditionnelle sur la manière dont l'ouverture aux flux de capitaux influe sur la gestion macroéconomique a été qualifiée de «trinité impossible» ou «trilemne», selon les termes de Robert Mundell, qui estime qu'un pays ne peut avoir un compte de capital ouvert et des taux de change fixes et, dans le même temps, être souverain en matière monétaire. Par exemple, si le compte de capital est ouvert et les taux de change

fixes, la banque centrale perd son aptitude à déterminer l'offre de monnaie car une politique monétaire expansionniste a tendance à faire baisser les taux d'intérêt. Il en résulterait des sorties de capitaux et donc une diminution des réserves internationales et de la base monétaire, annulant ainsi l'expansion monétaire initiale. Les mêmes mécanismes fonctionneraient en sens inverse afin de compenser les effets d'une politique monétaire restrictive.

Toutefois, la réalité est souvent plus nuancée car les pays n'adoptent pas une politique d'ouverture

intégrale aux capitaux ou des taux de change totalement fixes, pas plus que les banques centrales ne visent une autonomie complète, et il ne saurait y avoir de compte de capital complètement fermé à l'heure de la mondialisation. L'enjeu réel semble donc être de gérer de manière souple le compte de capital et les autres variables de politique économique afin de créer un cadre macroéconomique favorable à la croissance et aux changements structurels à une époque où le volume et la composition des flux internationaux de capitaux dépassent la capacité de la plupart des pays de les absorber de manière productive.

La présente section examine les deux principaux mécanismes par lesquels de l'ouverture rapide des pays en développement aux flux internationaux de capitaux, qui a commencé à la fin des années 1970, se répercute sur leur aptitude à poursuivre leur politique macroéconomique. L'un d'eux a trait à l'impact direct des mouvements de capitaux sur les principales variables macroéconomiques telles que les taux de change, les agrégats monétaires et les taux d'intérêt, lesquels influent à leur tour sur la disponibilité et le coût du crédit, sur le prix des actifs ainsi que sur les décisions de consommation et d'investissement. L'autre tient à l'influence accrue des principaux agents financiers internationaux sur les décisions de politique économique. En effet, les décideurs doivent souvent tenir compte des préoccupations, des opinions et des intérêts des investisseurs étrangers lors de l'élaboration de leur politique macroéconomique car les décisions de ces investisseurs en matière de portefeuille peuvent avoir un impact notable sur la croissance économique et sur la stabilité du système financier intérieur.

a) *Impact des flux de capitaux sur les variables macroéconomiques*

Compte tenu du montant des actifs financiers mondiaux accumulés, l'impact sur la stabilité macroéconomique de modifications même marginales des flux internationaux de capitaux peut être énorme (Haldane, 2011). Ces flux ont tendance à suivre l'évolution du cycle financier mondial, dans lequel les facteurs d'incitation dans les pays développés, où les principales sources de crédit international se trouvent, ont davantage d'influence que les facteurs d'attraction des pays d'accueil (c'est-à-dire de la demande de crédit des pays) (Rey, 2013)³.

En effet, la quasi-totalité des grandes «vagues» de capitaux qui ont atteint les pays en développement depuis la fin des années 1970 ont eu pour origine la politique monétaire expansionniste des pays développés (Akyüz, 2012) et ont été amplifiées par les cycles de l'effet de levier des banques mondiales (Bruno and Shin, 2013). Mais elles ont aussi été influencées par la perception du risque sur les marchés financiers des pays développés. Ces vagues se terminent généralement par un durcissement de la politique monétaire dans les pays dont la devise est une monnaie de réserve. Ce schéma s'est répété après la crise financière mondiale. En outre, les capitaux reçus par les pays en développement et les pays émergents sont restés synchronisés depuis la crise (graphique 6.1). Après la fuite brutale des capitaux vers des lieux sûrs survenue à la fin de l'année 2008, phénomène qui s'est traduit par un retrait notable des investissements de portefeuille étrangers et des «autres» investissements des pays en développement, les entrées de capitaux dans ces pays se sont redressées et ont même dépassé dans certains cas leur volume d'avant la crise. À cette époque, les pays développés avaient une politique monétaire expansionniste et les pays en développement semblaient s'être bien remis de la crise mondiale. L'alternance de périodes de tensions financières et de confiance retrouvée dans les pays développés, malgré la poursuite de l'assouplissement monétaire, peut expliquer la baisse des flux de capitaux à destination des pays en développement observée au milieu de l'année 2011 et leur redressement une année plus tard. La perception du risque a aussi beaucoup changé en raison de la modification anticipée de la politique monétaire des États-Unis, comme en témoignait la nouvelle instabilité des entrées de capitaux dans les pays en développement.

Étant donné que le cycle financier mondial est essentiellement lié aux conditions et aux décisions économiques des pays développés, il n'y a aucune raison qu'il corresponde à la situation économique et aux besoins financiers des pays en développement ou des pays en transition. Même si les grands pays développés qui émettent des monnaies de réserve se sont engagés eux-mêmes à tenir compte de toute répercussion potentielle de leur politique sur les autres pays, leurs autorités monétaires sont essentiellement guidées par les besoins de l'économie nationale. D'où des discordances possibles entre leurs objectifs et ceux d'autres pays. Par exemple, depuis la crise financière de 2008, la Réserve fédérale

des États-Unis poursuit une politique monétaire extrêmement expansionniste afin de soutenir l'activité intérieure. Cette politique s'est traduite par un afflux notable de capitaux dans un certain nombre de pays émergents, entraînant une explosion du crédit intérieur et une appréciation non souhaitée de la monnaie. Inversement, la réduction progressive du soutien monétaire aux États-Unis peut provoquer une crise financière dans les pays émergents en cas de retournement des flux de capitaux, de hausse des taux d'intérêt et de diminution du crédit.

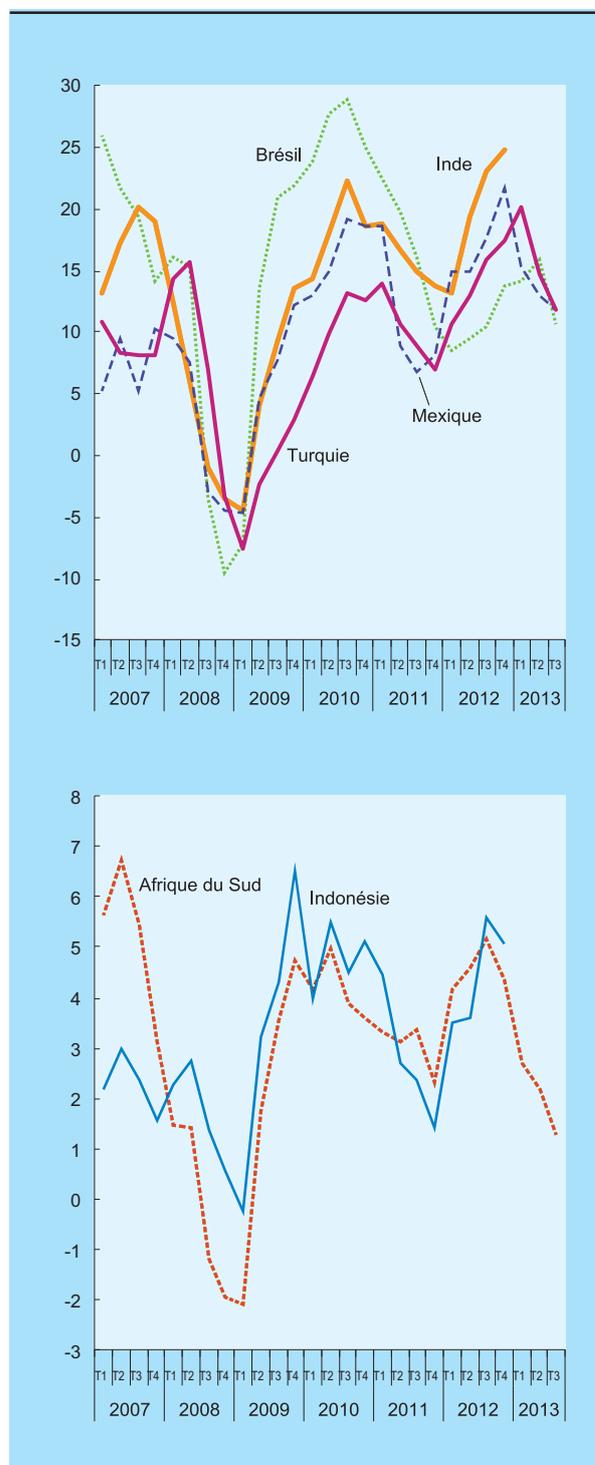
Les flux internationaux de capitaux créent généralement un cycle financier dans les pays d'accueil. Les entrées de capitaux ont tendance à se traduire par une augmentation de l'offre de crédit des banques nationales, une diminution des écarts de taux d'intérêt et une appréciation des actifs intérieurs et de la monnaie. Tout cela contribue à stimuler la hausse du crédit intérieur car l'économie a tendance à croître plus vite et l'augmentation du prix des actifs améliore la solvabilité (apparente) des emprunteurs. Cela stimule aussi les entrées de capitaux, notamment sous la forme d'opérations de portage⁴. Toutefois, ces entrées de capitaux ont pour effet d'accroître de manière considérable la fragilité financière car l'endettement croissant et la détérioration des comptes courants aboutissent à un reflux, voire à une crise financière.

Afin de pouvoir créer et maintenir des conditions macroéconomiques et financières intérieures qui soutiennent la croissance et la transformation structurelle, les gouvernements doivent avoir à leur disposition des instruments adaptés qui permettent de prévenir ces crises récurrentes ou d'y faire face. Ils doivent pouvoir poursuivre des politiques budgétaire et financière anticycliques, notamment en engageant des dépenses budgétaires discrétionnaires et en adaptant l'effet de levier des banques afin de modérer le crédit en période d'expansion économique tout en prévenant une réduction de l'effet de levier en cas de dépression. Ils doivent aussi pouvoir maintenir les prix financiers fondamentaux tels que les taux d'intérêt et le taux de change réel à des niveaux qui favorisent l'investissement productif, accroissent les revenus et la demande intérieure et augmentent la compétitivité extérieure. L'intervention active des banques centrales ainsi que l'adoption de mesures macroéconomiques complémentaires telles qu'une politique des revenus pourraient ainsi s'avérer nécessaires.

Graphique 6.1

ENTRÉES DE CAPITAUX, 2007 T1-2013 T3

(En milliards de dollars courants)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après FMI, base de données sur les statistiques de la balance des paiements.

Note: Les entrées de capitaux sont constituées des investissements de portefeuille et «autres investissements» (moyenne trimestrielle mobile).

Des politiques macroéconomiques et financières peuvent être associées pour constituer le cadre cohérent d'une stratégie de croissance de rattrapage et de la transformation structurelle. Elles consisteraient en une politique de taux d'intérêt faibles, une gestion du taux de change visant à favoriser la compétitivité de l'économie, des politiques budgétaire et financière axées sur l'investissement et une politique des revenus destinée à stimuler la demande intérieure. Elles devraient s'accompagner de politiques prudentielles susceptibles de réguler les mouvements de capitaux afin de limiter les répercussions non désirées que ceux-ci pourraient avoir sur les variables macroéconomiques, comme celles examinées plus haut. Mais ces politiques sont combattues par ceux qui considèrent que la libéralisation financière contribue à l'optimisation de l'allocation des facteurs. Selon eux, afin de prévenir tout choc financier négatif et de faire en sorte que les activités financières contribuent au développement, il est essentiel d'obtenir et de conserver la confiance des marchés financiers.

b) *Le jeu de la confiance*

Suite à la libéralisation du compte de capital et à une succession de chocs financiers internationaux depuis les années 1980, les pays en développement étaient instamment priés par les institutions financières internationales d'adopter des politiques favorisant la confiance et des réformes structurelles. Ils étaient convaincus que ces mesures contribueraient à la stabilité économique et les aideraient à réduire la probabilité que se produisent de nouvelles crises économiques causées par l'instabilité des capitaux. Il leur était notamment recommandé de recourir à l'austérité budgétaire et d'adopter une solution extrême pour le régime de taux de change (c'est-à-dire des taux de change soit entièrement fixes soit entièrement flexibles), ce qui était censé protéger leur monnaie des attaques spéculatives. Ces mesures devaient s'accompagner de réformes économiques consistant à libéraliser les

marchés et à privatiser les actifs publics et la prestation de services essentiels.

Ces recommandations, qui étaient particulièrement influentes pendant les années 1990, étaient intimement liées à un ensemble plus large de mesures d'ajustement que les institutions financières internationales avaient préconisées depuis la crise de la dette extérieure des années 1980 (*Rapport sur le commerce et le développement, 2006*, chap. II). Les politiques et réformes proposées reposaient sur la conviction que les marchés libéralisés garantissaient une allocation efficace des ressources, aboutissant ainsi à la stabilité et à la croissance. Il était donc conseillé aux pays de

mettre en œuvre des mesures qui montreraient aux marchés financiers que leur politique était «crédible». La confiance des marchés attirerait des flux constants de capitaux et aiderait à prévenir toute crise économique de grande ampleur. Ce «jeu de la confiance» (Krugman, 1998) a obligé les décideurs à deviner quelle était la politique que les marchés financiers jugeraient judicieuse compte tenu des conditions économiques, même si celle-ci n'était peut-être pas considérée comme la plus adaptée par les décideurs eux-mêmes et par un nombre non négligeable d'économistes.

Un problème de taille est que dans ce jeu l'opinion que les acteurs du marché se font des politiques et de la situation économique d'un pays en développement, de même que l'évaluation de leur pérennité, est souvent influencée par la croyance idéologique dans la capacité des marchés financiers de se corriger eux-mêmes et par la désapprobation de toute intervention publique, consistant notamment à réglementer le système financier et à adopter des mesures anticycliques. En outre, l'opinion de ces acteurs peut varier très rapidement même si la politique et la situation n'ont pas véritablement changé⁵. Par conséquent, en période de troubles économiques sur les marchés financiers internationaux, les pays sont confrontés à une grande incertitude car ils ne savent pas si

Le cycle financier mondial est principalement lié aux décisions des pays développés, elles-mêmes guidées par les besoins de leur économie nationale...

... si bien que ce cycle n'est pas forcément adapté aux besoins financiers des pays en développement ou des pays en transition.

l'adoption de politiques «crédibles» contribuerait ou non à atténuer les principales ondes de choc sur leur économie et, en fin de compte, éviterait une crise économique. Dans le même temps, compte tenu de la correspondance étroite entre l'interprétation des mesures de confiance qu'ont les marchés et les raisonnements économiques traditionnels, les gouvernements ont peu de possibilités d'adopter d'autres politiques macroéconomiques, même s'ils considèrent que celles-ci seraient plus appropriées pour remédier à leurs difficultés économiques⁶.

La responsabilité budgétaire, en particulier, est un élément important des arguments en faveur d'une stratégie de renforcement de la confiance en raison de la grande importance que les acteurs du marché et les organismes de notation accordent habituellement au solde budgétaire lorsqu'ils évaluent le risque de crédit, non seulement le risque sur les obligations souveraines mais aussi sur la dette émise par le secteur privé intérieur. D'où la déduction que l'intégration dans les marchés mondiaux de capitaux a un impact positif sur la discipline budgétaire et donc sur la stabilité macroéconomique⁷.

Cette opinion néglige néanmoins le fait que, dans de nombreux cas, les déséquilibres économiques et l'instabilité qui en découle sont causés par le caractère excessif des emprunts et des dépenses des acteurs privés, encouragés par un accès facile au financement extérieur. La démonstration en avait été amplement faite pendant les périodes d'entrées abondantes de capitaux, qui correspondaient aux périodes d'expansion monétaire dans les pays développés (notamment en 1976-1981, 1991-1997 et 2001-2007), lorsque la politique budgétaire jouait un rôle mineur dans la hausse rapide de la demande intérieure, dans l'augmentation de la dette privée et dans la détérioration des soldes extérieurs. Inversement, lorsque les flux de capitaux diminuaient ou s'inversaient, entraînant dans de nombreux cas une crise financière, l'austérité budgétaire – lorsqu'elle était appliquée – était incapable de rétablir la confiance des marchés financiers et de susciter une reprise des entrées de capitaux privés. Au contraire, en accentuant la baisse de la demande intérieure, la compression des dépenses publiques aggravait la

dépression économique et, par conséquent, augmentait le risque de crédit perçu.

Dans la mesure où ils donnent lieu à des phases d'expansion et de récession, les mouvements de capitaux, quand ils sont importants et instables, influent sur la politique budgétaire et la marge d'action budgétaire. Ce n'est pas parce que les mouvements de capitaux sont attirés par des comptes budgétaires en équilibre et un ratio d'endettement peu élevé, mais parce que les crises financières qu'ils causent ont un coût budgétaire très élevé, du fait à la fois du sauvetage coûteux des banques privées et des débiteurs non financiers et de la perte de recettes publiques résultant de la diminution des revenus imposables. Ainsi, les dépenses budgétaires ne diminuent pas toujours après les crises, mais leur composition change: les paiements au titre du service de la dette sont plus élevés alors que les dépenses consacrées à l'investissement, aux transferts sociaux et aux services publics le sont moins.

Compte tenu de l'ampleur des flux de capitaux, il a été conseillé aux pays d'adopter des taux de change soit totalement fixes soit totalement flexibles, à savoir l'une des «solutions extrêmes» (Eichengreen, 1994; Obstfeld et Rogoff, 1995). On leur a dit qu'en adoptant l'une ou l'autre de ces solutions, ils seraient mieux à même de supporter un

choc extérieur et donc d'éviter une crise monétaire qui pourrait rapidement se transformer en crise économique généralisée. Toutefois, les résultats obtenus dans les années 1990 ne justifient guère ce conseil. Ni des taux de change totalement flexibles ni un régime «d'ancrage fixe» n'ont apporté la stabilité économique. Au contraire, ils ont eu tendance à aggraver les effets de l'instabilité des flux de capitaux.

En période d'expansion monétaire dans les pays développés et en raison du goût du risque croissant des investisseurs internationaux, les pays en développement ne disposaient pas des outils macroéconomiques leur permettant d'absorber de manière productive les entrées de capitaux qui en résultaient et d'éviter de grands déséquilibres macroéconomiques internes. Dans le cadre d'un régime de taux de change flottants, les entrées ont entraîné une forte appréciation du taux de

Les flux internationaux de capitaux créent généralement un cycle financier dans les pays d'accueil et aggravent leur fragilité financière, ce qui peut tôt ou tard déboucher sur une crise financière.

change nominal, affaiblissant ainsi la compétitivité internationale des secteurs concurrençant les importations et des exportations. Dans un régime de taux de change «superfixes», les entrées de capitaux ont entraîné une expansion du crédit intérieur, la formation de bulles des prix des actifs et l'appréciation du taux de change réel. Dans les deux cas, il en est résulté presque invariablement l'apparition ou l'aggravation du déficit des comptes courants, rendant l'économie trop tributaire d'entrées constantes de capitaux. Lorsque ces flux se sont tariés ou se sont inversés, les décideurs ont généralement réagi en relevant fortement leurs taux d'intérêt à court terme et en recourant à une politique budgétaire restrictive afin de conserver la confiance des investisseurs internationaux, renforçant ainsi les effets récessionnistes des sorties de capitaux⁸. En général, ils n'ont pas pu empêcher une forte dépréciation de la monnaie, sa répercussion sur l'inflation et une détérioration rapide du bilan des agents – y compris du secteur public – qui affichaient un endettement net en devises.

Suite aux crises de la fin des années 1990 et du début des années 2000, la confiance de la plupart des pays en développement et des pays émergents dans l'aptitude des mécanismes de marché à faire face à des mouvements de capitaux importants et instables s'était estompée. Lorsqu'une nouvelle vague d'entrées de capitaux les a touchés entre 2003 et 2008, la plupart d'entre eux ont davantage contrôlé leur système de taux de change, adoptant en général un régime de «flottement encadré» afin de prévenir toute instabilité et tout désalignement excessif. Ils ont préféré accumuler des réserves internationales plutôt que d'accepter passivement une forte appréciation de la monnaie⁹. En outre, l'adoption de mesures de contrôle des capitaux dans certains pays et d'une politique bancaire plus prudente a empêché la formation de nouvelles bulles de crédit. En conséquence, la plupart des pays en développement et des pays émergents ont pu appliquer une politique anticyclique et éviter les difficultés financières liées à la crise financière mondiale de 2008-2009. Cela n'a pas marqué pour autant la fin du «jeu de la confiance». Dans les années qui ont suivi l'éclatement de la crise, les acteurs des marchés financiers ont à nouveau milité en faveur de l'austérité budgétaire et contre toute intervention publique sur leurs marchés. Les politiques d'austérité budgétaire – en particulier dans les pays développés – étaient jugées essentielles pour faire en sorte que les doutes quant à la solvabilité budgétaire ne deviennent pas la cause

d'une nouvelle perte de confiance sur les marchés financiers, ce qui pouvait déclencher une nouvelle crise (IMF, 2010: 28). Comme il est expliqué dans le chapitre II, la nouvelle instabilité du compte financier de la balance des paiements des pays en développement a renforcé l'influence des acteurs qui réclamaient une approche davantage «fondée sur le marché» dans les politiques de taux de change et de gestion des capitaux.

2. La nécessité de disposer d'une marge d'action pour contrôler les capitaux

La crise financière mondiale a montré, à nouveau, que les activités financières devraient être réglementées. À l'heure actuelle, il existe un large consensus sur la nécessité de mieux réglementer les systèmes financiers nationaux. Les efforts visant à restreindre l'effet de levier des banques, le système bancaire fantôme et les actifs toxiques ont progressé au niveau international (par exemple, au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et du Conseil de stabilité financière) et au niveau national (par exemple, le projet de loi Dodd-Frank aux États-Unis et la proposition de séparation des établissements de dépôt et des banques d'affaires au Royaume-Uni)¹⁰. En outre, les réglementations macroprudentielles qui visent à éviter tout risque endogène et effet de contagion au sein du secteur financier, ainsi que les retombées négatives de l'activité financière sur le reste de l'économie, sont en cours d'examen (Galati and Moessner, 2011; Moreno; 2011; IMF, 2013; Tarullo, 2013; Esen and Binatli, 2013). Toutefois, il ne s'agit là que de projets qui rencontrent de sérieux obstacles sur plusieurs points.

Premièrement, compte tenu de l'interdépendance étroite des marchés financiers nationaux et internationaux, il semble impossible de réglementer les premiers si les seconds sont totalement libéralisés. En effet, l'afflux de capitaux étrangers a entraîné une fragilité financière lorsqu'il a été trop abondant et instable, non seulement car il permettait un accès facile au crédit qui encourageait la prise excessive de risques au niveau microéconomique, mais aussi parce qu'il créait des distorsions macroéconomiques conduisant à des crises systémiques. Une approche plus sélective des entrées de capitaux est donc indispensable pour que ces flux restent gérables et soient

orientés vers des emplois productifs. Dans le même temps, les autorités de contrôle des pays d'origine de ces capitaux ne sauraient faire abstraction des conséquences potentiellement néfastes de l'accumulation éventuelle de crédits improductifs dans le bilan de leurs établissements financiers, ce qui finirait par affaiblir leur propre système financier.

Deuxièmement, les grands acteurs financiers privés continuent dans les faits à utiliser leur influence et leur force de persuasion pour dissuader les décideurs d'appliquer des mesures de réglementation, en particulier de contrôle des capitaux. Toutefois, même s'il est compréhensible que les grandes banques et autres établissements financiers ont un intérêt direct dans les transactions internationales et s'opposent à des restrictions réglementaires en faisant valoir que leurs activités bénéficiaires profitent à l'intérêt général, cet argument est profondément fallacieux. Il est tout aussi fallacieux de mettre sur le même plan les transactions portant sur des actifs et des instruments de dette financiers et celles portant sur tout autre bien ou service, et d'en déduire qu'aucune réglementation particulière n'est donc justifiée (voir, par exemple, Fama, 1980).

Troisièmement, les décideurs et les institutions internationales ont été réticents à réglementer les flux de capitaux. En effet, il est communément admis que toute économie bénéficiant d'une réglementation nationale judicieuse, d'un secteur financier bien enraciné et de bons fondamentaux macroéconomiques peut tirer profit de la liberté de circulation des capitaux car le cadre en place réduirait au minimum l'instabilité économique éventuelle qui en découlerait et optimiserait leur impact positif sur la croissance. Selon ce point de vue, même si une certaine forme de gestion des capitaux pourrait s'avérer nécessaire dans une situation exceptionnelle comme une crise de balance de paiements, cela devrait constituer l'exception et non pas la règle. Un autre principe est qu'en temps normal, les pays devraient s'abstenir de recourir au contrôle de capitaux car cela constitue une solution facile et précaire, et s'attaquer au lieu aux lacunes structurelles ou macroéconomiques qui sont les véritables raisons de la fragilité financière. Avec quelques nuances, cette position a été celle du FMI et de l'OCDE et,

dans une certaine mesure, s'est traduite dans les règles officielles que ces institutions ont adoptées en tant qu'obstacles *de jure* au contrôle des capitaux. Ce dernier type de contrainte pesant sur la marge d'action mérite d'être examiné de plus près.

Même si les Statuts du FMI autorisent explicitement les mesures de contrôle des capitaux, le FMI les a découragées pendant de nombreuses années. En 1997, à la réunion ministérielle tenue à Hong Kong (RAS, Chine), son directeur général a même proposé d'inscrire la liberté de circulation des capitaux dans les engagements des membres du FMI. Mais la succession de crises financières qui a commencé juste après cette réunion et le fait que les mouvements de capitaux étaient considérés comme l'une des causes principales de ces crises ont affaibli les partisans d'une libéralisation totale du compte de capital.

Ce n'est qu'en 2012 que le FMI a donné une «opinion institutionnelle» sur cette question (IMF, 2012). Il a proposé un processus planifié et progressif de libéralisation qui optimiserait les effets bénéfiques que les pays pourraient retirer des capitaux étrangers et réduirait au minimum les coûts qui découlent de flux de capitaux abondants et instables. Parmi les mesures proposées figuraient un programme de réformes d'accompagnement de plus en plus profondes et larges, notamment une

Une approche sélective des entrées de capitaux est indispensable afin que les flux demeurent gérables et soient orientés vers des emplois productifs.

réforme du cadre juridique, la réglementation et la supervision prudentielles ainsi que le développement des marchés de capitaux (y compris un renforcement des marchés nationaux d'obligations et d'actions et des fonds de pension). Le FMI a concédé que la réimposition temporaire de mesures de gestion des flux de capitaux

dans certaines circonstances est conforme à la stratégie globale de libéralisation des flux de capitaux (IMF, 2012: 15) et peut donc servir à prévenir les risques qui pèsent sur la stabilité, aux côtés des mesures d'ajustement macroéconomique et des mesures macroprudentielles. Toutefois, le même statut n'a pas été conféré à tous ces instruments. Le FMI a estimé que les mesures de gestion des flux des capitaux pouvaient s'avérer utiles en certaines circonstances afin de soutenir (en aucun cas remplacer) l'ajustement macroéconomique, mais que les politiques macroéconomiques, structurelles et

financières restaient les outils prioritaires pour faire face à des flux de capitaux déstabilisants. En outre, comme elles comportaient des coûts et entraînaient des distorsions, ces mesures devaient être ciblées, transparentes et généralement temporaires et devaient donc être levées lorsque les entrées ou les sorties de capitaux auraient cessé d'être déstabilisantes (IMF, 2012: 36). Aux yeux du FMI, la libéralisation demeure la règle et le contrôle des capitaux une exception temporaire soumise aux obligations énoncées dans ses Statuts. En particulier, la légalité des mesures de contrôle des capitaux dépendait de leur objectif: un pays ne pouvait être autorisé à restreindre les entrées de capitaux afin de maintenir artificiellement sa monnaie sous-évaluée, mais serait en droit de le faire pour des raisons macroprudentielles ou pour éviter toute dépréciation ou appréciation excessive de sa monnaie causée par la spéculation financière (IMF, 2012).

Certains pays se sont précisément engagés à ouvrir leur compte de capital. La libéralisation complète du compte de capital est une condition de l'adhésion à l'UE en particulier¹¹. De même, les 34 membres de l'OCDE ont adopté le Code de la libération des mouvements de capitaux, qui les oblige à supprimer «progressivement entre eux, ..., les restrictions aux mouvements de capitaux dans la mesure nécessaire à une coopération économique efficace». En outre, les «membres s'efforceront d'étendre les mesures de libération à tous les membres du Fonds monétaire international» (OECD, 2013: 9). Chaque pays peut formuler des réserves à la libération des flux de capitaux¹², et le Code précise que ses dispositions ne peuvent empêcher un membre de prendre les mesures qu'il estime nécessaires au maintien de l'ordre public et à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. En outre, certaines mesures de libération peuvent être retirées par un pays si elles provoquent de graves troubles économiques ou financiers, ou temporairement suspendues en cas de problèmes sérieux avec

sa balance des paiements. Mais, une fois de plus, ces dispositions sont censées être exceptionnelles.

Les règles relativement strictes de libéralisation des capitaux de l'UE et de l'OCDE s'appliquent essentiellement aux pays développés, bien qu'un certain nombre de pays en développement tels que le Chili, le Mexique et la Turquie soient également concernés, ainsi que d'anciens pays en transition qui ont adhéré à l'UE. Toutefois, les principales restrictions *de jure* à la gestion du compte de capital des pays en développement et des pays émergents sont imposées par des accords commerciaux internationaux. En effet, comme il a déjà été indiqué au chapitre V du présent rapport, ces accords ne traitent pas uniquement (ou principalement) des questions relatives au commerce des marchandises; ils contiennent aussi un grand nombre de dispositions sur d'autres sujets, notamment les mouvements de capitaux. L'accord le plus pertinent au niveau multilatéral est l'AGCS¹³.

Depuis les années 1990, plus d'une centaine de pays se sont engagés à appliquer toute une série de mesures de libéralisation du secteur financier conformément à l'AGCS et à son annexe sur les services financiers. Ces engagements répondaient non seulement à certains intérêts du secteur privé, mais aussi à la conviction générale de l'époque selon laquelle les marchés – y compris les marchés financiers – pouvaient s'autogérer sans mettre en péril le fonctionnement du reste de l'économie. Ce qui s'est passé ces dernières années a montré les dangers d'une telle logique et a incité à reréglementer le secteur financier.

Toutefois, les tentatives de réglementation financière – même celles convenues dans les institutions internationales telles que le Comité de Bâle et le Conseil de stabilité financière – ne sont peut-être pas pleinement compatibles avec les engagements consentis dans le domaine des services financiers au

Dans une économie de plus en plus mondialisée, il est impossible de réglementer le secteur financier national si les marchés financiers internationaux sont totalement libéralisés.

Les mesures de gestion des capitaux devraient être appliquées de manière préventive et dans des conditions normales par les décideurs et ne pas être utilisées à titre exceptionnel et temporaire en cas de crise.

titre de l'AGCS (voir le *Rapport sur le commerce et le développement*, 2011). Par conséquent, elles pourraient être contestées dans le cadre des procédures établies par l'AGCS, qui pourraient influencer sur l'accès aux marchés pour les autres biens et services. En outre, compte tenu de la formulation imprécise de l'AGCS – et de son annexe sur les services financiers –, les domaines sujets à conflit sont définis de manière floue (pour une analyse détaillée, voir Tucker and Gosh, 2011). Comme pour toute autre question relative à l'OMC, en cas de contestation d'une réglementation par un tiers, des groupes spéciaux de règlement des différends et l'organe d'appel de l'OMC devraient préciser le sens de termes tels que «restrictions», «réglementations» et «prudentiel».

C'est précisément en raison d'un risque de conflit que certaines parties contractantes se sont efforcées de prendre des mesures préventives en trouvant un accord sur l'interprétation de ces termes¹⁴. D'une part, au titre de l'article XI (Paiements et transferts), aucune restriction aux transferts et paiements internationaux concernant les transactions courantes (sect. 1) ou les transactions en capital (sect. 2) ne peut être appliquée si elle est «incompatible» avec les engagements spécifiques. Il s'ensuit que les mesures de contrôle des capitaux peuvent être contestées en vertu de cet article¹⁵. En outre, au titre du paragraphe 2 de l'article XVI (Accès aux marchés), une fois que les engagements en matière d'accès aux marchés ont été contractés, il n'est plus possible de définir des limitations sur des aspects tels que l'ampleur du service, le nombre de succursales, les types de produits proposés, le caractère juridique et la participation de capital étranger. La plupart de ces considérations pourraient aller à l'encontre de tentatives visant, par exemple, à empêcher les banques de devenir «trop grosses pour faire faillite», à imposer une séparation des activités de dépôt et de banque d'affaires, ou à fonctionner comme une entreprise de droit local – avec son propre capital – plutôt que comme la succursale d'un établissement étranger. Tous ces domaines de réglementation financière font actuellement l'objet de débats et, dans certains pays, ont déjà donné lieu à l'adoption de mesures.

Lorsqu'ils négocient des accords de commerce et d'investissement, les gouvernements désireux de reréglementer leur système financier devraient rejeter les dispositions exigeant la libéralisation complète des flux de capitaux et la déréglementation des services financiers.

Cela étant, l'AGCS contient des dispositions qui réaffirment le droit des pays d'appliquer des réglementations. Le quatrième paragraphe du préambule de l'Accord se lit comme suit: «Reconnaissant le droit des membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale et, vu les asymétries existantes pour ce qui est du degré de développement des réglementations relatives aux services dans les différents pays, le besoin particulier qu'ont les pays en développement d'exercer ce droit...». Plus précisément, dans l'annexe sur les services financiers, l'article 2 sur la réglementation intérieure contient une réserve générale qui autorise les pays à ne pas honorer, pour des raisons précises, leurs engagements en matière de libéralisation des services, en particulier des services financiers:

«a) Nonobstant toute autre disposition de l'Accord, un membre ne sera pas empêché de prendre des mesures pour des raisons prudentielles, y compris pour la protection des investisseurs, des déposants, des titulaires de polices ou des personnes à qui un droit de garde est dû par un fournisseur de services financiers, ou pour assurer l'intégrité et la stabilité du système financier. Dans les cas où de telles mesures ne seront pas conformes aux dispositions de l'Accord, elles ne seront pas utilisées par un membre comme un moyen d'éviter ses engagements ou obligations au titre de l'Accord.»¹⁶

Malgré l'ambiguïté de la dernière phrase, cette disposition prévoyant des «exceptions d'ordre prudentiel» donne un fondement juridique aux mesures de gestion des capitaux que les gouvernements prennent de manière préventive; en d'autres termes, *avant* que des flux de capitaux non désirés provoquent des troubles macroéconomiques. Le contrôle des capitaux pourrait donc être utilisé en temps normal par les décideurs et non plus à titre exceptionnel et temporaire en cas de crise.

Plus généralement, au-delà des interprétations de l'AGCS, les gouvernements désireux de reréglementer le secteur financier devraient se conformer à

cet objectif lorsqu'ils négocient de nouveaux accords de commerce et d'investissement. Dans de nombreux cas, ils y introduisent des dispositions appelant à la libéralisation complète des flux de capitaux et à la déréglementation des services financiers, en contradiction directe avec les politiques qu'ils appliquent ou souhaitent appliquer à leur propre système financier. En outre, comme il est sous-entendu plus haut, le terme «investissement international» est parfois élargi à toutes sortes de flux de capitaux, si bien que les engagements de ne pas restreindre ces flux seraient plus contraignants que ceux qui avaient été initialement envisagés. Dans ces cas-là, les efforts légitimes déployés en matière de gestion des capitaux risquent de faire l'objet d'accusations de protectionnisme déguisé en matière d'investissement.

3. Réglementation macroprudentielle et gestion des capitaux

a) Nécessité d'une gestion des capitaux

Face à l'instabilité macroéconomique croissante provoquée par les mouvements internationaux de capitaux, et étant donné l'impuissance relative des politiques axées sur la «confiance des marchés» à susciter la stabilité et la croissance à long terme, les décideurs des pays en développement ont eu recours à des taux de change administrés, des taux d'intérêt plus faibles et des politiques budgétaires anticycliques. Depuis la crise financière mondiale, ces mesures de soutien de la croissance ont commencé à être plus largement acceptées dans les cercles de décision internationaux, notamment parmi les institutions financières internationales¹⁷.

Un certain nombre de pays ont réussi à gagner des marges d'action en accumulant des réserves internationales, en réduisant leur dette extérieure et en constituant un amortisseur budgétaire, ce qui a été possible grâce au contexte économique international favorable des années 2000. Ils ont réagi à la crise financière mondiale par l'adoption de politiques budgétaires anticycliques et par un accroissement des liquidités, ce qui a contribué à stimuler l'économie et à soutenir les secteurs les plus exposés. Ils ont pu utiliser leurs réserves de change pour éviter une dépréciation excessive de leur monnaie, ce qui a contribué à réduire les pressions inflationnistes et

à protéger les secteurs exposés des asymétries monétaires pesant sur les bilans. Les réserves ont aussi été utilisées pour financer les déficits courants plus importants résultant des politiques expansionnistes et répondre à d'éventuelles contractions soudaines de la demande extérieure.

Il existe encore cependant, même pour ces pays en développement, à l'instar de leurs homologues plus mal lotis qui ne disposaient pas des sécurités mentionnées plus haut, de sérieux obstacles à des politiques macroéconomiques qui soutiennent plus activement la croissance de rattrapage et la transformation structurelle. Un compte de capital ouvert peut être une sérieuse entrave à une politique monétaire autonome, qu'il serait possible, à titre d'exemple, d'utiliser à contre-cycle quand l'économie décolle sous l'effet des entrées de capitaux, même en régime de change flottant¹⁸. En période d'expansion, l'autre solution, préconisée par des institutions comme le FMI, et censée avoir la faveur des marchés financiers, est d'adopter une politique d'austérité budgétaire pour gérer la demande globale. Toutefois, cette option peut être problématique, car elle implique une diminution des dépenses, généralement de celles qui vont aux investissements publics. Ces dépenses sont pourtant nécessaires pour soutenir les secteurs de l'économie qui sont importants pour la croissance de rattrapage, la transformation structurelle et l'intégration sociale.

Mener une politique dont l'objectif est un taux de change compétitif est tout aussi difficile. En cas d'afflux massif de capitaux, la banque centrale peut être obligée d'intervenir sur le marché des changes pour empêcher la monnaie de s'apprécier en accumulant des réserves internationales et en engageant des opérations de stérilisation pour couper court à l'excès de liquidités. Mais ces opérations peuvent être onéreuses budgétairement si les taux d'intérêts locaux payés sur les obligations émises sont très supérieurs à ceux obtenus sur les réserves.

Ces difficultés de gestion macroéconomique autorisent à penser qu'une manière plus efficace de gérer les flux de capitaux serait de les cibler immédiatement et directement, plutôt que de seulement tenter d'en atténuer les effets. Certes, il serait irréaliste de viser à un découplage complet du cycle financier international, et les politiques menées à contre-cycle et en faveur de la croissance, tant sur le plan budgétaire que dans le domaine du crédit,

restent primordiales. Mais réduire le volume et l'incidence négative des flux de capitaux inopportuns peut améliorer la gestion macroéconomique et créer la marge d'action indispensable pour mener des politiques de croissance. La mise en place d'un cadre pour une gestion efficace du compte de capital doit donc être étudiée avec soin.

b) *Expériences nationales récentes dans le domaine de la gestion du compte de capital*

L'expérience des pays en développement dans le domaine de la gestion du compte de capital n'est pas nouvelle puisqu'elle remonte au XIX^e siècle. Un nouveau cycle d'apport massif de capitaux privés avait débuté en Amérique latine seulement quelques mois après que de nombreux pays eurent cumulé des arriérés massifs au titre du service de leur dette, tandis qu'une partie d'entre eux n'était pas associée au plan Brady – et se trouvait en proie à de sérieux déséquilibres macroéconomiques. C'était une conséquence de la politique de taux d'intérêt proches de zéro adoptée par la Réserve fédérale des États-Unis pour remédier à la situation fragile du système bancaire du pays. Bon nombre de pays en développement, sans tirer les leçons du passé, ont réagi de nouveau à l'offre abondante de financement en adoptant des mesures de libéralisation financière à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Quelques pays ont adopté cependant un mécanisme spécifique de gestion des capitaux pour réglementer le volume des entrées et leurs échéances. Ces contrôles ont été pratiqués fondamentalement pour atténuer les effets macroéconomiques négatifs des entrées de capitaux, notamment l'appréciation du taux de change et la nécessité d'opérations de stérilisation pour remédier à l'excès de liquidités, coûteux sur le plan budgétaire (Massad, 1998). La pratique des réserves obligatoires non rémunérées au Chili est bien connue et a été largement analysée dans la littérature et les cercles de décision, mais d'autres pays ont aussi expérimenté différentes sortes de contrôles dans les années 1990. Ainsi, la Colombie a employé des outils du même ordre que le Chili, et au Brésil ces mesures ont revêtu la forme d'une taxe d'entrée sur certaines opérations en capital, assortie d'autres restrictions visant principalement les valeurs de court terme à revenu fixe (Prates, 1998; Epstein *et al.*, 2004).

Dans l'ensemble, le contrôle des entrées de capitaux a été efficace pour aider les pays à recouvrer un certain degré d'autonomie dans leurs politiques monétaires et budgétaires, à réduire les tensions sur le taux de change et à allonger l'échéance des flux. Néanmoins, ces mesures de contrôle ont été supprimées pour la plupart à la fin des années 1990, lorsque les capitaux sont devenus rares avec le déclenchement de la crise en Asie de l'Est au deuxième semestre 1997¹⁹.

Quand un nouveau cycle d'afflux de capitaux a commencé en 2002-2003, il a fallu de nouveau que les pays en développement trouvent un moyen de les gérer. Bon nombre ont réagi en intervenant fortement sur leur marché des changes pour éviter une appréciation excessive de la monnaie et en consolidant leurs réserves de change en tant que mécanisme d'auto-assurance. D'autres pays comme l'Inde n'ont jamais complètement supprimé leurs mesures de contrôle, en maintenant des restrictions comme celles imposant un plafond sur les emprunts à l'étranger. La crise financière mondiale de 2008 a provoqué un retournement soudain des mouvements de capitaux au détriment de ces pays en développement, mais cela n'a pas duré et un nouveau cycle d'afflux importants de capitaux lui a succédé, finissant par dépasser les niveaux d'avant la crise dans des pays comme le Brésil, l'Indonésie, la République de Corée et la Thaïlande (IMF, 2011). Comme ces flux commençaient de nouveau à presser leur monnaie à la hausse, en créant de surcroît des liquidités excessives, une croissance rapide du crédit et des bulles spéculatives, plusieurs pays en développement ont imposé de nouvelles mesures de contrôle des capitaux. Bien que variables selon les pays dans leur forme et leur intensité, ces mesures ont eu pour objectif commun de pouvoir maîtriser les entrées de capitaux pour en atténuer les répercussions macroéconomiques négatives²⁰.

Les mesures adoptées ont concerné aussi bien les prix que les quantités: taxes sur certaines formes de flux de capitaux, réserves obligatoires non rémunérées, plafonnement de certains types de flux et d'opérations dérivées et durée d'investissement minimum (Ocampo, 2012). Le Brésil a adopté des taxes sur les entrées de portefeuille, puis sur les produits dérivés; le Pérou a augmenté les frais imposés à l'achat de titres de la Banque centrale par des non-résidents; la République de Corée a réintroduit un prélèvement à la source sur les achats étrangers d'obligations du Trésor et de la Banque centrale; l'Indonésie a adopté une durée de

détention minimum des titres de la Banque centrale et limité les emprunts à court terme des banques; la Thaïlande a imposé un prélèvement à la source aux investisseurs étrangers acquérant des obligations d'État; et la Turquie a modifié son taux d'imposition à la source sur les obligations émises par des entreprises turques à l'étranger, en réduisant celui-ci pour les échéances plus longues. Ces pays ont aussi eu recours à la réglementation financière macroprudentielle pour influencer les flux de capitaux: réserves obligatoires pour les banques qui gèrent des positions de change courtes (Brésil), exigences supplémentaires en matière de fonds propres pour risques de change et de crédit (Pérou), coefficient de réserves plus élevé sur les dépôts en devises (Indonésie), ou plafonnement des positions de change des banques (République de Corée)²¹, notamment.

Pendant la période 2009-2010, ces mesures ont aidé les pays à modérer les entrées de capitaux, au moins pour un temps. En continuant d'intervenir sur les marchés des changes, ils ont aussi réduit les tensions haussières sur les taux de change. Plus généralement, ces mesures ont donné aux pays des possibilités accrues de gérer leur politique macroéconomique conformément à leurs objectifs de stabilité macroéconomique et de croissance soutenue. C'est ainsi que quelques pays, comme l'Indonésie, ont gardé leur taux d'intérêt inchangé en dépit d'un afflux important de capitaux et d'une possible surchauffe, et l'Afrique du Sud et la Turquie ont même abaissé leurs taux, même si leur intention était d'endiguer l'afflux de capitaux, plutôt que de mener une politique de croissance. Dans le domaine budgétaire, le Brésil et la Turquie ont continué de suivre une politique expansionniste, tandis que l'Indonésie, la République de Corée et la Thaïlande se sont abstenues de mener une politique budgétaire plus volontariste pour contenir les effets inflationnistes des entrées de capitaux (IMF, 2011).

Les mesures de gestion des capitaux appliquées récemment par les pays en développement ont laissé plus de marge pour des politiques anticycliques visant des objectifs de stabilité macroéconomique et de croissance soutenue.

La gestion du compte de capital doit être suffisamment robuste, complète et dynamique pour combler d'éventuelles failles que les investisseurs pourraient exploiter à leur avantage.

Néanmoins, ce nouveau cycle de mouvements de capitaux s'est révélé plus court que les précédents. Entre mai 2013 et février 2014, des turbulences sur les marchés financiers internationaux ont frappé les pays en développement à deux reprises consécutivement à l'annonce de changements (suivis plus tard de mesures concrètes) dans la politique monétaire des États-Unis. Ces chocs récents ont montré que les pays en développement restent vulnérables à des revirements soudains des flux financiers. Bon nombre d'entre eux avaient pourtant adopté des mesures de gestion du compte de capital et d'autres mesures de précaution pendant les années 2000 pour limiter les flux de capitaux spéculatifs et réduire les répercussions que peuvent avoir des revirements ultérieurs. Ces mesures de précaution ont concerné l'accumulation de réserves internationales, la réduction de la dette publique extérieure en proportion du PIB, l'allongement de l'échéance de la dette et l'augmentation de la part de la dette libellée en monnaie nationale, ainsi qu'une réglementation macroprudentielle plus stricte ciblant les désalignements monétaires dans le système financier national (UNCTAD, 2014).

Lors de ces derniers chocs financiers, certains pays en développement, cherchant à en neutraliser l'impact sur les taux de change, ont utilisé leurs réserves, mais d'autres pays, ne disposant pas de réserves ou ne souhaitant pas les utiliser, ont adopté des ripostes classiques, consistant à augmenter fortement les taux d'intérêt pour enrayer la dépréciation de la monnaie et contenir les tensions inflationnistes, ainsi qu'à adopter des mesures d'austérité budgétaire pour rétablir ou maintenir la confiance des marchés. Ces stratégies illustrent, une nouvelle fois, à quel point il est difficile d'appliquer et de maintenir des politiques de croissance dans le contexte international actuel. Cette difficulté est accentuée par la fréquence des chocs financiers, qui a limité l'aptitude des pays touchés à récupérer complètement

des chocs antérieurs et à reconstituer leurs réserves de change²².

Le dernier cycle en date de mouvements de capitaux montre qu'il reste aux pays en développement du chemin à parcourir pour parvenir à une gestion pleinement efficace du compte de capital. La période de détention minimum imposée par l'Indonésie pour les titres de la Banque centrale a incité les investisseurs non-résidents à augmenter leurs portefeuilles en obligations d'État, celles-ci n'étant pas assujetties à la même restriction de détention obligatoire. Le Brésil a augmenté sa taxe sur les investissements de portefeuille à deux reprises, et en a étendu la couverture aux opérations sur instruments dérivés; il a aussi instauré des réserves obligatoires sur les positions de change courtes des banques résidentes afin d'améliorer l'efficacité des mesures de contrôle (IMF, 2011). Le cas de l'Indonésie illustre les difficultés qui apparaissent lorsque les contrôles n'ont pas la portée suffisante pour contenir les entrées de capitaux. De même, le Brésil s'est d'abord montré hésitant à adopter des mesures de contrôle, et ce n'est qu'après avoir adopté une gamme plus large de restrictions que ses décideurs sont parvenus à contenir l'afflux de capitaux. Le fait que le pays ait tardé à adopter des contrôles plus stricts a significativement retardé le moment où les mesures sont devenues plus dissuasives, des capitaux importants étaient déjà entrés dans le pays, de sorte que celui-ci est resté vulnérable aux reirements soudains.

Les enseignements que l'on peut tirer de ces expériences nationales sont que la gestion du compte de capital doit être suffisamment robuste, complète et dynamique pour couvrir les failles éventuelles que les investisseurs utilisent rapidement à leur avantage. En outre, les mesures de gestion du compte de capital doivent être étayées par une administration qui ait le pouvoir et les moyens de les appliquer efficacement. En effet, Eichengreen et Rose (2014) font valoir, à partir d'analyses empiriques récentes, qu'il est plus facile d'adapter les contrôles au gré des besoins cycliques si les pays ont déjà mis en place des contrôles ainsi que l'appareil bureaucratique nécessaire. En outre, les contrôles doivent s'appliquer aussi bien aux entrées qu'aux sorties de capitaux, et différencier les acteurs financiers de manière à cibler des investisseurs et des flux spécifiques, pour être efficaces (Gallagher *et al.*, 2012).

Ces recommandations concernant la gestion du compte de capital vont au-delà de celles formulées

par le FMI (2012). En effet, la gestion du compte de capital n'est pas seulement un moyen de gestion des crises; elle a aussi un rôle macroprudentiel, et donc préventif, fondamental à jouer. C'est d'autant plus vrai que des moyens de politique générale plus conventionnels, notamment les taux de change fixes et les politiques d'austérité budgétaire, sont d'une efficacité limitée pour empêcher l'aggravation des déséquilibres macroéconomiques qui résultent des flux de capitaux.

Ainsi, dans le contexte économique international actuel, le problème des pays, à court terme, est d'organiser un cadre de gestion macroéconomique qui soit suffisamment robuste et efficace pour remédier aux flux de capitaux privés instables. Leur problème à long terme est de devenir capables d'appliquer une gamme d'instruments plus étendue leur permettant non seulement de réduire l'instabilité, mais aussi d'obtenir une croissance de rattrapage soutenue. En plus d'un cadre macroéconomique cohérent, les politiques de développement et les politiques industrielles doivent utiliser d'autres instruments et mécanismes inhérents aux politiques de gestion du compte de capital.

c) *Orienter les capitaux vers des utilisations productives*

Diminuer l'instabilité induite par certains flux de capitaux peut améliorer la capacité d'utiliser les outils macroéconomiques pour des politiques tournées vers la croissance et l'intégration sociale; mais cela ne garantit pas une utilisation productive des entrées de capitaux. Pour que tel soit le cas, il faut une politique clairement formulée en ce sens. La gestion du compte de capital doit être utilisée pour tenter d'influencer la composition et l'échéance des flux. Ainsi, on recherchera les flux à long terme, et évitera ceux qui ont un caractère spéculatif. De la même manière, on tentera d'attirer des flux qui soient orientés davantage vers l'investissement que la consommation. Les décideurs disposent de plusieurs instruments pour gérer le compte de capital à cet effet, dont les réserves obligatoires non rémunérées et les périodes d'investissement minimum, en vue d'allonger l'échéance des flux, ou d'interdire certains types de flux, notamment les investissements sur les marchés de produits dérivés. La réglementation bancaire nationale peut aussi être utilisée pour favoriser ou freiner différents types d'emprunts extérieurs.

Toutefois, si les mesures de compte de capital peuvent incontestablement avoir des résultats positifs, leur faculté d'influencer l'emploi final des capitaux extérieurs est probablement assez limitée. En raison de la complexité des marchés financiers, il est devenu difficile de déterminer, *ex ante*, quels flux sont à court terme et quels à long terme, et quels seront utilisés productivement. Cette difficulté concerne toute sorte de capitaux, y compris les IED, qui sont généralement considérés comme à plus long terme et souvent perçus exclusivement comme des investissements de création. Or, les IED peuvent aussi comporter des prêts bancaires à court terme, ainsi que des opérations de couverture potentiellement déstabilisantes, et être associés à des fusions-acquisitions, plutôt qu'à des projets d'investissement nouveaux.

Outre les incertitudes concernant la nature des capitaux, la gestion du compte de capital n'offre que des possibilités limitées d'orienter les capitaux vers des fins productives car c'est avant tout la manière dont le système financier d'un pays est structuré et réglementé qui détermine, en grande partie, la façon dont les capitaux se diffusent dans l'économie et sont utilisés au bout du compte. De fait, le système financier national sert d'intermédiaire, à un moment ou à un autre, à la plupart des capitaux qui entrent dans un pays.

La libéralisation et les réformes économiques que la plupart des pays en développement ont entreprises au cours des trente-cinq dernières années ont consisté pour l'essentiel à déréglementer les marchés et à effectuer des privatisations. Elles ont privé les gouvernements de ces pays non seulement des outils de politique macroéconomique, mais aussi des ressources financières et d'autres instruments et leviers de la politique publique nécessaires à la croissance et au développement. Dans le secteur financier, la déréglementation des marchés et, bien souvent, la privatisation des banques publiques ont sensiblement réduit le nombre des instruments de politique industrielle, financière et sociale. L'investissement productif a été particulièrement touché par ces changements.

Il était escompté que la privatisation de l'activité financière stimulerait l'investissement productif, le changement structurel et la croissance par une allocation plus efficace du capital, c'est-à-dire en orientant les capitaux vers les utilisations les plus productives. Mais cela n'a pas été le cas: le secteur

financier privé issu de ces réformes n'a pas, dans l'ensemble, comblé le vide laissé par le retrait du secteur public dans ce domaine. Et même, en général, le résultat a été exactement l'inverse. Les banques et les autres établissements financiers ont de plus en plus mis l'accent sur le financement à court terme – de prêts à la consommation, en grande partie – au lieu du financement à long terme indispensable à des projets infrastructurels et industriels.

Dès lors, vu la façon dont les systèmes financiers répartissent le crédit intérieur, il ne faut pas s'attendre que les capitaux extérieurs qu'ils prennent en charge aillent davantage à des usages productifs. Il serait donc nécessaire que les pays réforment leurs systèmes nationaux et leurs politiques dans le domaine financier pour retrouver leur aptitude à fournir des moyens de financement pour les activités productives (*TDR, 2013*, chap. III). Il faudrait à cet égard prévoir: des mesures des banques centrales et des gouvernements pour favoriser les opérations de transformation des échéances de la part des banques commerciales de sorte qu'elles proposent davantage de crédit à long terme; des politiques de répartition du crédit dans le système bancaire pour soutenir certains secteurs ou domaines décisifs pour le développement, notamment les infrastructures de base et la recherche; et la mise en place d'institutions, de banques de développement en particulier, spécialisées dans la fourniture de moyens de financement à long terme. Les banques de développement sont décisives pour les pays en développement car elles proposent des moyens de financement à long terme que n'offrent pas les banques privées, principalement pour des projets qui sont tournés vers le développement et créent des externalités économiques et sociales positives. Dans la mesure où elles sont précisément chargées de remplir ce rôle, leur structure de capital et de financement est conçue pour leur permettre de répondre efficacement à ces attentes.

Le Brésil fait partie des rares pays en développement à disposer d'un réseau solide de banques de développement. Au centre de ce réseau se trouve la Banque nationale de développement économique et social (BNDES), qui octroie des prêts et investit dans le capital des entreprises, outre ses activités de prêt à d'autres banques de développement. Le financement de ces prêts et ces investissements revêt différentes formes, notamment l'épargne obligatoire des salariés brésiliens²³, des transferts du Trésor, les dépôts publics provenant de la recette

des privatisations, des émissions obligataires et des ressources provenant d'organisations multilatérales. Des prêts et des investissements sont effectués pour soutenir un grand nombre de secteurs industriels (Chandrasekhar, 2014).

Comme le Brésil, la République de Corée compte un certain nombre d'établissements financiers centrés sur le développement, dont la Banque de développement coréenne, qui propose du crédit à long terme pour les activités industrielles à partir de fonds provenant d'emprunts publics, d'institutions financières internationales et de banques étrangères, ainsi qu'en émettant des obligations. En Turquie, la Banque turque de développement industriel fait partie des principaux établissements financiers de développement du pays. Structure privée, son capital de base provient d'établissements financiers privés turcs, mais parmi ses sources de financement figurent aussi l'État et des institutions financières internationales comme la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement et la Société financière internationale. La banque est ainsi en mesure d'effectuer des prêts et des investissements de portefeuille dans un grand nombre de secteurs de l'économie turque. Elle soutient aussi l'accès des entreprises turques au crédit provenant de banques nationales aussi bien qu'étrangères (Chandrasekhar, 2014)²⁴.

On trouve aussi des exemples de banques nationales de développement dans certains PMA. C'est ainsi que l'Éthiopie compte trois banques publiques.

L'une d'entre elles, la Banque de développement d'Éthiopie, offre un financement à long terme à des secteurs prioritaires désignés par les pouvoirs publics, comme l'agriculture commerciale, les activités agro-industrielles et le secteur manufacturier. Elle se finance à partir de prêts de la Banque commerciale d'Éthiopie (un autre établissement public), de prêts préférentiels de donateurs, et de fonds de la banque centrale, la Banque nationale d'Éthiopie, qui sont levés par émissions obligataires. La Banque nationale d'Éthiopie tire ses ressources quant à elle de titres émis auprès du système bancaire pour acquisition obligatoire (Alemu, 2014).

Il s'agit dans tous ces exemples de banques de développement nationales dont la base de financement supporte des obligations à long terme, ou qui sont soutenues par des garanties publiques, ce qui leur permet ensuite de financer des projets à long terme. Une étude de la Banque mondiale portant sur 90 banques de développement du monde entier a établi que 64 % de ces banques bénéficient de garanties publiques pour leur dette et les autres éléments de leur passif, ce qui leur permet d'emprunter à moindre coût et de reporter ce moindre coût sur leurs propres emprunteurs (Luna-Martínez and Vicente, 2012). De plus, ces institutions ont la possibilité d'emprunter à l'étranger et d'orienter ensuite ces ressources vers des activités productives, ou peuvent, à l'instar de la Banque turque de développement, aider les entreprises à obtenir des ressources à l'étranger pour financer l'activité de secteurs de l'économie réelle.

C. Marges d'action s'agissant des investissements étrangers

Attirer des capitaux étrangers n'est pas un objectif en soi. Comme on l'a vu plus haut, cela peut avoir des effets positifs ou négatifs tant sur la stabilité macroéconomique que sur le développement économique selon le volume, la nature et l'utilisation de ces capitaux. Il n'est donc pas surprenant que différents auteurs n'aient constaté aucun lien positif entre les entrées de capitaux et la croissance (Bhagwati, 1998; Prasad *et al.*, 2003; Stiglitz, 2004;

Prasad *et al.*, 2007), ou même aient constaté des liens négatifs (Aizenman, 2005). À l'évidence, des politiques nationales sont donc indispensables pour gérer ces flux, non seulement les flux de portefeuille et les flux à court terme, mais aussi les capitaux à plus long terme, y compris l'IED. L'ampleur, importante ou faible, de la contribution des STN au dynamisme et à la diversification économiques, à la préservation de l'environnement, au transfert de

technologie, aux recettes fiscales et à l'équilibre de la balance commerciale dépend fondamentalement du cadre macroéconomique et réglementaire appliqué dans les différents pays où elles sont présentes. Influencer leur rôle concernant certains de ces aspects a souvent été un aspect central des politiques industrielles, comme il ressort du chapitre V et de travaux antérieurs de la CNUCED (voir par exemple UNCTAD, 2003 et 2012)²⁵. Or, ces outils ont été limités progressivement par les accords issus du Cycle d'Uruguay, ainsi que par un grand nombre d'accords bilatéraux et plurilatéraux sur le commerce et l'investissement. La présente section examine comment la marge d'action se trouve limitée par ces accords, et étudie certains moyens susceptibles d'aider à surmonter ces restrictions.

1. Règles de protection des investissements

a) Règles régissant les relations entre les investisseurs et les États

Normalement, le principal cadre juridique applicable aux investissements étrangers dans chaque pays émane du droit interne, qui spécifie les investissements que peuvent réaliser des entreprises étrangères, les procédures régissant leur admission et leur réalisation, et les obligations des investisseurs. Le droit interne régit également les relations contractuelles entre les investisseurs étrangers et les pays hôtes. Il garantit normalement aux investisseurs étrangers établis dans le pays un traitement identique de la part des autorités publiques et les mêmes garanties juridiques que celles accordées aux investisseurs nationaux. En outre, plusieurs pays en développement qui perçoivent l'accroissement des apports d'IED comme une priorité importante ont adopté des lois

La contribution des STN au dynamisme et à la diversification économiques dépend fondamentalement du cadre macroéconomique et réglementaire dans les différents pays où elles sont présentes.

spécifiques de promotion des investissements qui offrent diverses incitations aux investisseurs étrangers, en particulier des incitations fiscales. De la sorte, les États sont en mesure de déterminer le contenu de leur législation interne sur les relations entre l'État et les investisseurs et de résister, dans une large mesure, à la juridiction de tribunaux étrangers (en vertu du principe d'immunité des États). En cas de différend juridique, les entreprises étrangères peuvent recourir aux tribunaux nationaux, au même titre que les entreprises nationales (principe du traitement national).

Ce cadre juridique a paru insuffisant aux investisseurs étrangers potentiels. Ils ont donc fait campagne pour obtenir une libéralisation des investissements et des garanties supplémentaires pour leurs droits de propriété et leurs profits anticipés. Avec l'augmentation des flux d'IED vers les pays en développement et vers plusieurs pays qui venaient d'accéder à l'indépendance au cours des années 1960, des investisseurs internationaux (presque tous originaires de pays développés) ont demandé la création d'une instance judiciaire qui compléterait ou remplacerait les lois et les tribunaux nationaux dans les pays en développement qui, à leur sens, ne respectaient pas des normes élevées d'indépendance et d'impartialité. Dans le débat Nord-Sud qui s'ensuivit, les

Une fonction essentielle des politiques industrielles était d'influencer l'action des STN, mais elle a été progressivement restreinte par les accords issus du Cycle d'Uruguay et bon nombre d'autres accords sur le commerce et l'investissement.

pays en développement souscrivirent à la doctrine Calvo qui prônait le principe du traitement national, et les États-Unis et les pays européens adhèrent à la doctrine d'une «norme internationale minimum» qui imposait la protection des investisseurs étrangers en vertu du droit international (indépendamment des lois nationales)²⁶.

Tandis que l'OCDE menait de longues discussions, qui finirent par échouer, pour créer une instance judiciaire appelée à compléter ou remplacer les lois et les tribunaux nationaux dans les pays en développement²⁷, la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre

États et ressortissants d'autres États, négociée parallèlement sous les auspices de la Banque mondiale, fut adoptée en 1965. Cette Convention régit encore la protection des investissements aujourd'hui. Elle ne contient pas de disposition technique sur le sujet, mais prévoit des règles de procédure pour le règlement des différends par l'arbitrage. Elle a institué à cet effet le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), qui est l'une des cinq institutions constituant le Groupe de la Banque mondiale.

L'absence d'accord sur un cadre juridique international commun pour les investissements étrangers en dépit de plusieurs tentatives depuis les années 1960 signifie qu'il n'existe pas de régime uniforme régissant les relations entre les investisseurs et les États. On trouve des règles juridiques différentes dans de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux concernant la libéralisation et la protection des investissements (Schill, 2014).

Certaines règles concernant la libéralisation des investissements (règles visant à faciliter l'accès aux marchés des investisseurs étrangers, notamment) se trouvent dans le droit commercial international. L'Accord sur les MILC et l'AGCS contiennent des règles relatives aux investissements, comme on l'a vu au chapitre V du présent rapport et à la section B du présent chapitre. Des dispositions sur la libéralisation des investissements, autrement dit le droit d'établissement et de libre circulation des capitaux, existent également dans le droit de l'UE. De la même manière, les Codes de l'OCDE de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes contiennent des engagements de non-discrimination par les États membres de l'OCDE, et visent ainsi à libéraliser les investissements dans certains secteurs.

Néanmoins, la plupart des nouvelles règles internationales sont inscrites dans des accords bilatéraux entre États, qui intègrent des mécanismes pour la protection des investissements. Fin 2012, on dénombrait 2 857 instruments bilatéraux sur les investissements et plus de 339 chapitres sur l'investissement dans le cadre d'accords de libre-échange

(ALE) (UNCTAD, 2013a). Ces accords reposent sur des principes généraux de base analogues, notamment la protection des biens et la primauté de droit, et prévoient généralement des mécanismes de règlement des différends entre les investisseurs et l'État, qui permettent aux investisseurs des pays signataires d'exiger l'exécution des droits accordés par les pays hôtes en vertu des accords. Le CIRDI, évoqué plus haut, et la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) sont les deux centres d'arbitrage les plus actifs (quand plus d'une possibilité est autorisée dans un traité bilatéral, c'est généralement l'investisseur qui choisit).

b) *Une limitation croissante de la marge d'action*

En instituant un mécanisme de règlement des différends en l'absence d'un ensemble complet de règles de droit, les tribunaux d'investissement sont parvenus à un rôle singulièrement important: au lieu d'appliquer des règles préexistantes à des faits particuliers, ils ont créé eux-mêmes les règles²⁸. Cette stratégie a donné un pouvoir extraordinaire aux

arbitres, avant tout parce que les accords bilatéraux régissant la protection des investissements sont libellés généralement de façon vague et que le cadre juridique de leur activité est très imprécis.

De fait, peu de normes de protection figurant dans les accords internationaux d'investissement sont conçues comme des règles spécifiques ayant un champ d'application bien

déterminé et ciblant des comportements précis. Au lieu de cela, elles sont conçues comme des normes imprécises et ouvertes. La notion d'«expropriation indirecte», et les normes relatives au traitement juste et équitable, au traitement national, au traitement de la nation la plus favorisée, à la pleine protection et à la sécurité, et au libre transfert des capitaux – tous ces éléments sont formulés d'une manière qui laisse un pouvoir discrétionnaire considérable aux tribunaux arbitraux. La jurisprudence a montré qu'ils peuvent aussi être appliqués aux mesures adoptées par les autorités d'un pays hôte, même dans le cas de mesures d'intérêt public comme la conduite d'une

Depuis les années 1960, les investisseurs internationaux demandent la création d'une instance judiciaire devant remplacer les lois et les tribunaux nationaux dans les pays en développement et des garanties juridiques supplémentaires.

politique de développement nationale. Il arrive ainsi que les États se rendent compte qu'ils sont soumis à des engagements qu'ils n'auraient jamais pensé avoir souscrit en signant les accords en question.

Pour commencer, nombre d'accords ne donnent pas de définition parfaitement claire de la notion d'«investissement». Le champ d'application exact de la protection est donc laissé à l'appréciation des arbitres. Un gouvernement peut penser accorder des garanties spéciales uniquement pour les IED, et s'apercevoir par la suite que d'autres types de mouvements de capitaux, en particulier les investissements de portefeuille et la dette souveraine, sont aussi visés par l'accord bilatéral d'investissement. Ainsi, au cas où il devrait restructurer une dette extérieure, les détenteurs de titres de dette (notamment les fonds rapaces) peuvent recourir au mécanisme de règlement des différends pour réclamer l'intégralité de la valeur nominale de la dette initiale au lieu de participer au processus de restructuration (UNCTAD, 2011)²⁹.

Qui plus est, le caractère vague des règles énoncées dans les accords d'investissement peut restreindre indûment la faculté des pays hôtes de réglementer dans l'intérêt général, et confère un pouvoir immense aux tribunaux. C'est ainsi aux tribunaux qu'il revient de déterminer les cas de mesure d'expropriation indirecte indemnisable et de mesure réglementaire générale non indemnisable, la portée du traitement national et le contenu du traitement juste et équitable, et la marge de décision laissée par celui-ci aux pouvoirs publics. Dans le dernier cas, l'interprétation admise en droit international coutumier du traitement juste et équitable prévoit une indemnisation pour déni de justice, au sens de «déni de procédure régulière dans un procès ou un contentieux administratif ou déni de protection policière». Or, les arbitres ont souvent adopté une interprétation plus large du traitement juste et équitable en y incluant le droit à un «cadre réglementaire stable et prévisible», et considèrent ainsi tout changement dans la politique réglementaire ou fiscale comme contraire aux dispositions de l'accord international d'investissement³⁰. Les gouvernements risquent ainsi de voir leurs fonctions normales limitées par la menace de devoir indemniser des investisseurs étrangers s'ils adoptent certaines mesures pour répondre à un changement de circonstances (crise financière³¹ ou découverte scientifique, notamment) ou à une demande du public par des lois d'application générale (Wallach, 2012). La simple possibilité

d'enfreindre un accord d'investissement peut suffire à dissuader un État de prendre des mesures susceptibles d'altérer le cadre économique, quand bien même ce serait nécessaire pour des motifs économiques, sociaux ou environnementaux (effet de «paralyse réglementaire»).

Un certain nombre de cas peuvent être cités dans ce contexte, concernant des arbitrages liés à la crise économique argentine en 2001-2002, des concessions aquifères en Bolivie, en Argentine et en République-Unie de Tanzanie, un programme d'action positive adopté en Afrique du Sud pour remédier aux injustices subsistant du système d'apartheid, l'interdiction de produits chimiques nocifs au Canada et aux États-Unis, la protection de l'environnement au Canada, en Allemagne et au Mexique, la législation antitabac en Uruguay et en Australie, et le programme allemand de sortie progressive de l'énergie nucléaire³². En ce qui concerne ces affaires, la terminologie juridique souvent vague utilisée dans les accords bilatéraux d'investissement soulève le problème que les tribunaux d'arbitrage peuvent s'en prévaloir pour limiter des mesures publiques visant à protéger l'environnement, les droits de l'homme, des normes du travail et des normes sociales, ou à remédier à des crises financières, au nom de la protection des investisseurs, sans prendre en considération les intérêts publics qui sont en jeu.

L'idée générale qui a présidé à la création du mécanisme de règlement des différends entre les États et les investisseurs était de «faire passer la procédure avant le fond» en escomptant que ce processus produirait un cadre juridique qui soit accepté pour les investissements internationaux. Or, la «procédure» en question n'a pas été suffisamment transparente et équilibrée pour produire un cadre qui soit accepté. Avant tout, le principe en lui-même transfère d'énormes pouvoirs à un corps d'arbitres non élus démocratiquement dont les décisions ont souvent été critiquées (Eberhardt and Buxton, 2012).

Les droits des investisseurs, notamment le droit de bénéficier d'un traitement juste et équitable, le droit à la pleine protection et à la sécurité des investissements, le droit au traitement national ou le droit de protection contre les expropriations indirectes, laissent une grande latitude aux tribunaux pour déterminer le contenu normatif de ces principes et les appliquer aux circonstances. En fait, les principes de la protection des investissements internationaux

sont souvent si larges qu'il est judicieux de les comparer aux «clauses générales» des codes civils qui délèguent des pouvoirs réglementaires importants à des organes de règlement des différends. Dès lors, les tribunaux arbitraux apparaissent comme des législateurs importants en matière de droit international des investissements dans la mesure où ils transforment les principes généraux de la protection des investissements en des règles plus précises régissant la conduite par les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires des pays hôtes des activités qui concernent les investisseurs étrangers (Sornarajah, 2008). Souvent, ce n'est pas, au premier chef, en appliquant les principes de l'interprétation des traités consacrés par la Convention de Vienne sur le droit des traités, ou en recourant au droit international coutumier, qu'ils y parviennent, mais plutôt en s'appuyant sur les précédents arbitraux.

Cette façon de légiférer par les précédents est un problème car elle permet aux tribunaux créés en vertu d'accords d'investissement de prendre à leur compte une fonction qui, en droit international, est dévolue habituellement aux États, et qui découle normalement de la conclusion de traités internationaux ou de processus décisionnels d'organisations internationales. Elle est aussi problématique car les États n'ont généralement à leur disposition que quelques mécanismes de contrôle pour révoquer les décisions de tribunaux qu'ils n'acceptent pas et en limiter l'effet comme précédents pour des affaires futures. Parfois, les accords d'investissement prévoient des mécanismes institutionnels par lesquels les parties contractantes peuvent émettre des interprétations communes de l'accord visé qui sont contraignantes pour les arbitrages futurs, mais de tels mécanismes sont encore l'exception. Qui plus est, il existe un déséquilibre entre l'effet systémique potentiel des décisions arbitrales en tant que précédents et la structure bilatérale des accords d'investissement, en ce sens qu'on ne peut attendre des États en général qu'ils surveillent des arbitrages qui ne les concernent pas intervenant dans le cadre d'accords auxquels ils ne sont pas parties. Cette structure favorise le pouvoir d'interprétation des tribunaux arbitraux au

Les critiques du mécanisme d'arbitrage des différends entre investisseurs et États concernent principalement la cohérence, la transparence et la tendance à favoriser les investisseurs de ce mécanisme, et son adéquation pour répondre aux enjeux de politique publique.

détriment du pouvoir d'interprétation des États dans le cadre du droit international. Dans la mesure où ces tribunaux sont enclins à traiter les affaires du point de vue de l'arbitrage commercial, on ne peut s'attendre qu'ils tiennent compte des aspects de droit public de ces différends concernant la portée des pouvoirs réglementaires du pays hôte, s'agissant notamment des différends ayant trait aux limites des pouvoirs d'exception, à la supervision réglementaire des entreprises de service public et de leurs tarifs, à la réglementation ou à l'interdiction des substances nocives, à la protection de la propriété culturelle ou à l'application de politiques de non-discrimination. Il est donc difficile de s'attendre qu'ils tiennent compte des intérêts de l'économie dans son ensemble et des éléments d'une stratégie de développement globale.

c) *Des procédures d'arbitrage de plus en plus critiquées*

Les problèmes posés par les procédures d'arbitrage se sont révélés à mesure que davantage de pays adhéraient au système et que davantage de plaintes étaient déposées par des investisseurs (Schill, 2011). Entre 1965 et 2000, les instances d'arbitrage pour le règlement de différends entre investisseurs et États n'ont enregistré que 50 plaintes (moins de 1,5 plainte par an en moyenne), alors que fin 2013, le total cumulé de plaintes connues était de 568 (près de 40 plaintes en moyenne par an depuis 2000) (UNCTAD, 2014). Les critiques les plus fréquentes concernent la cohérence, la transparence et la tendance à favoriser les investisseurs; d'une façon plus générale, sont également de plus en plus critiqués la légitimité et le caractère approprié de ces procédures d'arbitrage pour traiter de questions ayant à voir avec l'intérêt public (voir, par exemple, Franck, 2005; Van Harten, 2007; et Van Harten et al., 2010).

Le cœur de la critique est que, alors que les différends découlant d'un accord d'investissement touchent souvent à des questions d'intérêt public et de droit public, le mécanisme de règlement des différends, c'est-à-dire l'arbitrage entre investisseurs et États, est

calqué sur un modèle qui a été conçu pour le règlement des différends entre agents commerciaux privés³³.

Ces règles ne prennent pas en compte les intérêts publics pouvant être mis en cause dans une procédure d'arbitrage découlant d'un accord d'investissement (Kingsbury and Schill, 2009). Un principe de procédure en la matière est celui de la confidentialité³⁴. La confidentialité pose problème, car ceux qui sont touchés par les conséquences d'un arbitrage, en particulier la population du pays d'accueil – individus et sociétés concurrentes des STN – ne peuvent rien savoir de procédures qui ont des incidences sur leurs intérêts et sur la politique publique nationale³⁵. De plus, la confidentialité limite la possibilité pour des processus démocratiques nationaux d'exercer une surveillance et de déterminer si les procédures d'arbitrage aboutissent ou non à une décision juste et équilibrée. Elle est également contraire à la façon dont des différends impliquant les pouvoirs publics sont normalement réglés en droit interne, à savoir au moyen de procédures ouvertes et accessibles.

La question de l'accès à la procédure à l'arbitrage d'autres parties, en particulier de personnes ou d'entités souhaitant faire valoir un intérêt spécifique en rapport avec le différend, est étroitement liée au manque de transparence. Si de telles observations *amicus curiae* sont parfois acceptées par les tribunaux d'arbitrage, l'idée que l'arbitrage est un processus n'intéressant que les parties en litige est en contradiction avec l'ouverture de la procédure à des personnes extérieures. Cette question est de plus en plus souvent traitée dans les nouveaux accords d'investissement et aussi dans le Règlement de la CNUDCI de 2014 sur la transparence dans l'arbitrage entre investisseurs et États fondé sur des traités, mais elle n'en reste pas moins problématique dans un grand nombre de cas.

Une autre importante critique formulée par un certain nombre de gouvernements, de professeurs et de chercheurs, et d'organisations de la société civile concerne l'indépendance et l'impartialité des arbitres, et leur éthique professionnelle. À cet égard, un problème est l'absence de règles établissant une

stricte distinction entre la fonction d'arbitre et celle de conseil au sein du système de règlement des différends en matière d'investissement. Ainsi, sauf en cas de conflit d'intérêts, être arbitre dans une affaire et conseil dans une autre est une pratique largement acceptée. De même, les normes éthiques applicables aux arbitres et aux conseils sont souvent plutôt vagues et imprécises, d'où des normes d'indépendance et d'impartialité nettement inférieures à celles qui sont applicables aux juridictions internes. Une étude récente a montré que les arbitres les plus réputés avaient pu exercer simultanément ou cumulé plusieurs fonctions – conseil, professeur, représentant d'un gouvernement, témoin-expert, administrateur ou dirigeant de société. Grâce à ces différentes fonctions, ils ont été en mesure de promouvoir un système dont ils profitent

(Eberhardt and Buxton, 2012). De plus, les arbitres ont financièrement et professionnellement intérêt à reconnaître le bien-fondé de plaintes d'investisseurs et donc à avoir une interprétation extensible des règles en matière d'investissement, ce qui conduit à toujours plus de contentieux. Dans une étude empirique, Van Harten (2012) a analysé la façon dont les arbitres décidaient de l'admissibilité d'une action lorsqu'un accord d'investissement était ambigu ou muet; il a constaté qu'ils avaient tendance à donner raison aux demandeurs en se livrant à une large interprétation des accords d'investissement et en autorisant un plus grand nombre de plaintes³⁶.

La facilité avec laquelle un investisseur peut poursuivre un État représente, pour cet investisseur, un important moyen de pression. La simple possibilité d'une procédure de recours à l'arbitrage, même si elle ne devait pas aboutir, influe sur les modalités d'un éventuel règlement négocié. Il est plusieurs fois arrivé qu'un règlement prévoie un dédommagement financier ou des avantages commerciaux en échange du retrait par l'investisseur de sa plainte, dédommagement ou avantages que le gouvernement du pays d'accueil n'aurait probablement pas accordés sans la menace d'une lourde amende.

La tendance à favoriser les investisseurs des mécanismes de règlement des différends entre

Les tribunaux d'arbitrage sont calqués sur un modèle conçu pour le règlement des différends entre agents commerciaux privés et n'ont ainsi aucune raison de prendre en compte l'intérêt général et la stratégie de développement d'un pays d'accueil.

investisseurs et États peut s'expliquer en partie par la façon dont les arbitres sont amenés à fonctionner mais, plus généralement, elle peut aussi résulter de la nature même de mécanismes qui ont été conçus pour apporter des garanties supplémentaires aux investisseurs, et non pas pour les obliger à respecter la législation et la réglementation des pays d'accueil. Ce sont les investisseurs, et non les États, qui peuvent donc engager une procédure, et ils peuvent même choisir le centre d'arbitrage. Les sociétés transnationales (STN) présentes dans plusieurs pays peuvent donc aussi choisir l'accord qu'elles invoqueront en établissant leur résidence en conséquence.

Le droit international de l'investissement ne prévoit ainsi aucune obligation contraignante pour l'investisseur de se conformer, par exemple, à des normes de travail, de respect des droits de l'homme ou de protection de l'environnement. Les obligations qui lient directement les investisseurs étrangers figurent pour l'essentiel dans le droit interne du pays d'accueil. Toutefois, il n'est pas toujours facile pour un État d'obtenir réparation d'un investisseur étranger lorsqu'il s'agit, par exemple, d'évasion fiscale (cas du Mali contre Randgold; voir le chapitre VII, sect. D) ou de dommages causés à l'environnement (cas de l'Équateur contre Chevron). De fait, il est arrivé que des mécanismes de règlement des différends soient utilisés en représailles par des STN poursuivies pour leurs agissements.

On voit ainsi toute l'asymétrie de la gouvernance des relations internationales: alors que la protection de l'investissement est l'une des pierres angulaires des actuels accords internationaux d'investissement (AII), il n'existe rien de comparable au niveau international pour défendre les intérêts, publics comme privés, concurrents et faire respecter les droits des États et les obligations des investisseurs étrangers. Qui plus est, les droits de l'homme sont protégés par des conventions et les questions d'environnement relèvent d'un droit international de l'environnement, mais dans les deux cas les mécanismes de règlement des différends et de mise en œuvre sont beaucoup plus faibles que dans le cas des accords d'investissement³⁷. Cela a aussi des incidences directes sur la marge d'action: un gouvernement voulant prendre des mesures pour assurer la réalisation progressive des divers droits fondamentaux de ses citoyens, y compris le droit au développement, ou empêcher que leurs droits

ne soient violés par les activités d'investisseurs internationaux risque d'en être empêché par les dispositions relatives à la protection des investisseurs figurant dans divers accords de commerce et d'investissement.

Quelques années seulement après qu'ont été rendus les premiers arbitrages, un problème est apparu, concernant l'adoption de décisions contradictoires et le déclenchement de procédures parallèles, comme le montre ce cas où deux tribunaux arbitraux, constitués en vertu de deux ABI distincts, avaient été saisis de différends spécifiques se rapportant aux mêmes faits et étaient arrivés à des décisions opposées³⁸. Des incohérences analogues de jurisprudence arbitrale apparaissent à propos de l'interprétation de clauses identiques, ou pour l'essentiel comparables, dans différents ABI ou de l'interprétation de la même règle de droit international coutumier par différents tribunaux. Des exemples notoires en sont les interprétations contradictoires de clauses de la nation la plus favorisée – découlant en particulier de procédures et de juridictions arbitrales –, l'interprétation des clauses-cadres, l'application des clauses sur l'état de nécessité et sur les mesures non contrares dans les AII, ainsi que le traitement de l'accès procédural aux conditions de l'arbitrage.

Le manque de cohérence est un obstacle évident dès lors que l'on veut «créer» du droit international de l'investissement à partir de la jurisprudence des tribunaux arbitraux. Il semble néanmoins que ces tribunaux s'appuient de plus en plus sur la jurisprudence, par exemple pour déterminer le sens ordinaire d'une disposition contractuelle³⁹ ou comme «source d'inspiration»⁴⁰ pour l'interprétation, ou encore, à un niveau plus théorique, en tant que dispositif normatif, voire instrument d'élaboration du droit⁴¹. Le risque de décisions incohérentes persiste néanmoins car le droit applicable est consigné dans les accords bilatéraux en termes vagues, dont l'interprétation est confiée à des tribunaux arbitraux ad hoc plutôt qu'à un système judiciaire permanent et centralisé⁴². Plus fondamentalement, s'inspirer de précédents ne signifie pas améliorer l'équité et la rationalité du système si certaines décisions du passé étaient elles-mêmes erronées et n'ont été ni annulées ni corrigées par le comité d'annulation du CIRDI, même après avoir été considérées comme des «erreurs manifestes de droit» (UNCTAD, 2014: 3)⁴³.

2. **Débat actuel sur les règles de protection de l'investissement et propositions**

a) *Nécessité d'un changement*

Comme on l'a vu plus haut, les accords d'investissement se sont multipliés dans les années 1990, l'IED étant alors considéré comme le moyen fondamental de libérer le potentiel de développement d'un pays et presque comme un but en soi. À cette époque, la pensée économique dominante s'opposait à l'intervention de l'État dans les affaires économiques. On considérait donc qu'une diminution de la marge d'action n'était pas un prix trop élevé à payer pour un accroissement escompté des flux d'investissements directs.

Cette vision des choses a commencé de changer dans les années 2000. L'impact de l'IED sur les résultats économiques – notamment l'investissement fixe, le transfert de technologie, la fourniture de services publics de distribution, les recettes budgétaires, l'emploi, les exportations et la balance des paiements – s'est avéré en particulier moins important et plus aléatoire qu'escompté dans les pays où n'étaient pas menées de pair de vigoureuses politiques industrielles. On s'est également aperçu que les règles relatives à l'investissement pouvaient faire obstacle aux politiques visant à améliorer l'impact de l'IED sur l'économie, comme l'a montré une forte hausse du nombre de recours déposés auprès de mécanismes d'arbitrage en réaction aux mesures prises par les pouvoirs publics dans un certain nombre de pays. Parallèlement, les études économétriques sur l'impact des ABI sur les flux d'IED donnaient des résultats ambigus⁴⁴, plusieurs études établissant que l'existence d'ABI ou autres arrangements prévoyant une protection de l'investissement n'avait guère ou pas d'influence sur les flux bilatéraux d'IED des pays développés vers les pays en développement (voir l'annexe au présent chapitre).

Alors que les avantages procurés par les ABI semblaient s'amenuiser, les coûts financiers que ces accords pouvaient entraîner devenaient eux tout à fait évidents, et ils étaient parfois même exorbitants et difficiles à justifier⁴⁵. Les gouvernements ont commencé d'apprécier différemment les coûts-avantages des AII – diminution de la marge d'action, d'un côté, encouragement des flux d'IED, de l'autre –,

d'où une réévaluation générale de ces accords, et en particulier de leur principal instrument juridique, le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États.

Paradoxalement, de nouveaux accords d'investissement sont actuellement négociés qui, pour l'essentiel, présentent les mêmes caractéristiques que les anciens, alors même que la véritable utilité de ces accords, les sérieux problèmes qu'ils posent aux gouvernements signataires et l'éventuel non-respect dans ces accords de certains principes fondamentaux du droit international suscitent d'âpres débats. Ces principes sont consacrés dans le droit constitutionnel du système des Nations Unies et dans le droit constitutionnel national. Un principe fondamental est celui du droit à l'*autodétermination*, qui est le droit pour les pays d'accueil de déterminer leurs stratégies de développement en toute indépendance et de pouvoir les mettre en œuvre en conséquence⁴⁶. Le principe du droit à l'*autodétermination* permet donc de revendiquer une marge d'action et des conditions permettant aux gouvernements des pays d'accueil de contrôler et de réglementer les investissements étrangers au nom de l'intérêt public et en conformité avec leur politique économique générale et leurs stratégies de développement à plus long terme.

Le principe de l'*égalité souveraine* exige que les règles en matière d'investissement ne soient pas asymétriques ou biaisées au détriment de certains États⁴⁷. Cela exclut non seulement les accords qui imposent des obligations à une seule catégorie de Parties contractantes (à savoir les pays en développement importateurs de capitaux), mais aussi les accords qui profitent uniquement à une catégorie de Parties contractantes et à leurs investisseurs, à savoir les pays exportateurs de capitaux, sans reconnaître en même temps les devoirs des investisseurs et de leur pays d'origine de veiller à ce que tant les pays importateurs que les pays exportateurs de capitaux puissent exercer leur souveraineté, à savoir adopter des réglementations au nom de l'intérêt général.

La protection des *droits de l'homme* est un autre principe du droit constitutionnel des Nations Unies qui devrait être présent dans les relations internationales en matière d'investissement⁴⁸. En même temps que la protection de la propriété, la garantie d'une procédure régulière et l'accès à la justice pour tous les investisseurs, nationaux ou étrangers, ce principe souligne la responsabilité des pays d'accueil de

réglementer efficacement l'investissement étranger afin de protéger les droits fondamentaux de leur population, y compris, par exemple, le droit à un environnement sûr, à une eau potable et à la santé. Cette responsabilité devrait aussi être étendue aux politiques industrielles et macroéconomiques nécessaires au *développement*, qui est un autre objectif primordial du droit constitutionnel des Nations Unies⁴⁹.

Alors que les problèmes que posent les actuels AII sont de plus en plus reconnus (même par ceux qui s'en faisaient auparavant les champions), il est plus difficile de trouver un consensus sur les solutions à appliquer. Ceux qui pensent que le système devrait être profondément réformé proposent divers changements et diverses méthodes pour appliquer ces changements; d'autres considèrent que les pays devraient éviter de signer de tels accords, et même envisager de sortir des accords qu'ils ont déjà signés.

b) *Réformer les règles internationales de l'investissement, une tâche ardue*

Une caractéristique essentielle d'un bon système juridique est qu'il peut être modifié pour en corriger les lacunes ou pour être adapté à l'évolution des aspirations de la communauté à laquelle il s'applique. Et c'est là qu'apparaît un autre problème concernant l'actuel régime juridique de l'investissement: il est difficile à réformer.

Un certain nombre d'initiatives et de propositions ont été avancées ces dernières années pour réformer les règles actuelles en matière d'investissement international, afin de mieux préserver la marge d'action des pays d'accueil (voir en particulier UNCTAD, 2013b). Les réformes proposées visent à clarifier et à améliorer les normes de fond dans les futurs accords, et à modifier les procédures concernant l'arbitrage entre investisseurs et États de façon que l'interprétation des accords d'investissement soit acceptable pour toutes les parties.

Concernant le premier point, la clarification des règles relatives à la protection de l'investissement pourrait aider à déterminer quels types

d'investissements sont protégés et qui est protégé en tant qu'investisseur⁵⁰. Les changements envisagés pourraient conduire à préciser si la dette souveraine devrait être protégée en tant qu'investissement direct, ou s'il devrait y avoir des règles spéciales concernant la dette, comme c'est le cas dans quelques accords d'investissement récents⁵¹. Les accords pourraient également réaffirmer le droit des États de prendre des mesures de réglementation pour protéger l'environnement, la santé et la sécurité publiques, des normes sociales ou encore la diversité culturelle, et des éclaircissements à cet effet pourraient figurer dans les principales dispositions concernant l'expropriation indirecte et le traitement juste et équitable. De telles considérations ont été intégrées, par exemple, dans le chapitre relatif à l'investissement de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, qui soulignaient l'intention de l'une et l'autre Partie contractante de conclure un accord respectant le droit des parties de prendre des mesures de réglementation.

Concernant le règlement des différends, l'accord Canada-UE, et la politique d'investissement de l'UE de manière plus générale, prévoient des dispositions qui empêchent des investisseurs de déposer de multiples plaintes aux niveaux national et international, et des règles qui permettent aux tribunaux arbitraux d'éliminer les demandes spécieuses ou fallacieuses dès le début de la procédure, afin d'éviter les coûts élevés d'une procédure complète. Par ailleurs, la transparence de la procédure d'arbitrage est renforcée par la prise en compte du nouveau Règlement de la CNUDCI sur la trans-

parence dans l'arbitrage entre investisseurs et États fondé sur des traités, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2014. On notera aussi que des règles plus strictes d'éthique professionnelle pour les arbitres doivent figurer dans les futurs accords d'investissement de l'UE. Dans l'accord Canada-UE, les Parties contractantes sont également

convenues d'établir un fichier d'arbitres, limitant ainsi le choix des candidats potentiels. C'est là un point fondamental, puisque l'un des principes de base en droit international est que les arbitres soient expressément approuvés par toutes les parties en litige, principe que les procédures au CIRDI ne respectent pas⁵². L'accord dispose également que les

Reconnaissant les problèmes posés par les actuels AII, certains observateurs estiment que le système devrait être profondément réformé...

Parties contractantes sont convenues d'envisager de créer un mécanisme d'appel des sentences arbitrales à l'avenir pour assurer la cohérence et accroître la légitimité du système. Enfin, des mécanismes d'interprétation conjointe de l'accord sont prévus, de même que des mécanismes permettant aux Parties contractantes d'éliminer conjointement des procédures arbitrales dans le secteur financier.

Cette approche a cependant des limites. Premièrement, même si les définitions dans les nouveaux accords sont plus claires et plus précises, rien ne garantit que cela modifiera les décisions rendues, comme le montre l'affaire «*Railroad Development Corporation (RDC) v. Guatemala*». Dans cette affaire relevant du Traité de libre-échange entre les États-Unis, les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine (Traité CAFTA), le Gouvernement des États-Unis a essayé de limiter la possibilité d'interprétation du «traitement juste et équitable» par une annexe invoquant le droit international coutumier, mais le tribunal a ignoré cette annexe, continué d'interpréter au sens large le traitement juste et équitable et jugé le Gouvernement guatémaltèque coupable⁵³.

Deuxièmement, les changements ne s'appliqueraient qu'aux nouveaux accords, laissant intacts tous les accords précédemment négociés, à moins qu'ils ne soient renégociés, ce qui impliquerait d'obtenir le consentement de tous les gouvernements concernés. S'agissant d'un accord bilatéral, toute amélioration n'aura d'effet que pour l'accord bilatéral considéré. Dans ces conditions, les restrictions quant à la définition de l'investissement protégé dans certains accords pourraient être contournées par des investisseurs étrangers invoquant une clause de la nation la plus favorisée ou structurant leurs investissements de façon à dépendre d'un autre accord prévoyant des dispositions plus favorables à la protection de l'investissement.

Pour éviter les problèmes d'une telle «approche fragmentaire», d'autres propositions visent à réformer le système d'arbitrage auquel renverraient tous les AII. On peut modifier le fonctionnement des centres d'arbitrage. Par exemple, la Convention du

CIRDI pourrait être modifiée pour demander à tous les États contractants d'approuver préalablement un certain nombre d'arbitres potentiels à partir de la liste d'arbitres instituée dans la section 4 de la Convention, ce qui limiterait le pouvoir discrétionnaire qu'exerce actuellement le Président de la Banque mondiale⁵⁴. Des propositions plus ambitieuses suggèrent de créer un mécanisme d'appel, ou de remplacer les tribunaux d'arbitrage ad hoc par un tribunal international de l'investissement, avec des juges permanents désignés par les États (Van Harten, 2008). De telles institu-

... tandis que d'autres considèrent que les pays devraient éviter de conclure de tels accords, voir envisager de sortir des accords qu'ils ont déjà signés.

tions, fait-on valoir, donneraient plus de cohérence au droit international de l'investissement: même si ces juges permanents devaient continuer d'interpréter des centaines d'accords potentiellement différents, au moins les interprétations seraient plus cohérentes que celles qui proviennent de nombreux tribunaux ad hoc (UNCTAD, 2013b). Mais ces institutions pourraient aussi faire évoluer le

droit dans des directions que les États n'auraient pas prévues et sur lesquelles ils pourraient n'avoir aucune influence. Un système centralisé pourrait donner plus de cohérence, pas forcément plus d'équité.

Les changements à apporter au système actuel ne peuvent se limiter aux processus. Comme on l'a vu plus haut, l'une des causes profondes des défauts actuels du mécanisme de règlement des différends en matière d'investissement est que la procédure passe avant le fond. Cela revient à confier à un nombre réduit d'arbitres élus de façon non démocratique, travaillant sans contrôle, ni cohérence ni transparence, le soin de produire un corpus législatif sur l'investissement international. Ce n'est pas seulement la procédure de règlement des différends qu'il faut améliorer, c'est toute la logique qui doit être modifiée: la substance doit être redéfinie, afin de respecter les fondements et les principes constitutionnels présentés dans la section a) plus haut. Il faut également reconnaître que les questions impliquant des gouvernements et la marge d'action d'un pays relèvent du droit public, et non du droit privé. Le droit public et le droit privé diffèrent non seulement parce qu'ils s'appliquent à des sujets de droit différents, mais aussi parce qu'ils ont un contenu différent et relèvent d'inspirations différentes. Le droit privé s'applique à des individus privés considérés comme égaux devant la loi, tandis

qu'en droit public, ce qui prime est l'intérêt général défendu par des personnes publiques. C'est la raison pour laquelle des solutions différentes sont apportées à des problèmes qui pourraient sembler comparables, voire identiques (de Labaudère and Devolvé, 1986). En résumé, c'est l'intérêt général qui prévaut dans les interprétations du droit public, et les intérêts privés dans celles du droit privé. Une révision des principes juridiques devrait aboutir à une réorientation radicale du traitement de ces différends: en particulier, «un modèle privé d'adjudication (c'est-à-dire l'arbitrage) ne convient pas pour des questions qui ont à voir avec le droit public» (UNCTAD, 2013a: 116; voir aussi Van Harten, 2008).

Une institution multilatérale peut-elle offrir une solution fondée sur le droit public? Pour répondre à cette question, il faut d'abord examiner plusieurs autres questions toujours en suspens, en particulier celle de la logique asymétrique qui veut que les investisseurs soient toujours les demandeurs et les États toujours les défenseurs. Plus généralement, il faudrait déterminer s'il devrait s'agir d'un mécanisme de règlement des différends entre États et investisseurs privés ou des différends entre États, comme à l'OMC, par exemple. En outre, les pays voudront peut être préserver leur propre interprétation du droit public, façonnée par des valeurs et des choix nationaux, plutôt que d'accepter un corpus législatif uniforme dont la définition pourrait en grande partie leur échapper. C'est là un aspect primordial, qui explique la réticence de la plupart des pays en développement et aussi de quelques pays développés à accepter des initiatives telles que l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) qui a été négocié à l'OCDE entre 1995 et 1998.

c) *Dénoncer les accords et revenir au droit national*

À proprement parler, les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États ne règlent pas le problème qui a justifié leur création. Si le système judiciaire d'un pays ne garantit pas une justice indépendante ou la primauté du droit (y compris la protection de la propriété privée), c'est avant tout à cela qu'il faut remédier, plutôt que d'autoriser une catégorie d'agents (les investisseurs étrangers) à demander justice ailleurs. Cela permettrait de s'attaquer au cœur du problème sans renoncer à d'importants aspects de la souveraineté nationale,

et sans violer le principe de l'égalité devant la loi en accordant aux entreprises étrangères un traitement plus favorable qu'aux entreprises nationales.

Améliorer le système judiciaire national peut assurément être un processus long et difficile, mais s'en remettre à un système fondé sur les ABI et autres AII ne peut être une solution, car un tel système présente de graves imperfections juridiques, sacrifie la souveraineté juridique nationale et peut faire obstacle à la poursuite d'objectifs nationaux. Le cas échéant, remédier aux carences du système juridique national devrait l'emporter sur l'affectation de faibles ressources juridiques et administratives à la négociation de tels accords internationaux et à la défense de l'État devant un tribunal d'arbitrage. En outre, même si les décideurs considèrent qu'il est prioritaire d'attirer des IED, rien ne prouve vraiment que ces accords contribuent à un accroissement sensible de ces investissements (voir l'annexe au présent chapitre). Et quand bien même conclure des AII pourrait accroître l'attrait des pays en développement pour les STN, ce ne sera qu'un élément parmi d'autres bien plus importants – en particulier la dynamique générale de l'économie du pays d'accueil – pour les investisseurs étrangers (UNCTAD, 2009). En conséquence, si la réduction de la marge d'action et la charge financière que ces accords peuvent impliquer pour les gouvernements obèrent la croissance économique, il en résultera une diminution non seulement des flux d'IED, mais aussi de leur contribution potentielle à une croissance plus rapide et à la transformation structurelle. Pour les gouvernements des pays d'accueil, ce serait un prix élevé à payer en termes de marge d'action sacrifiée et d'amendes potentielles en contrepartie de gains modestes, voire nuls.

Sur la base de ces arguments, une décision raisonnable serait de ne pas signer de tels accords, décision qu'ont déjà prise un certain nombre de pays en développement. Mais que faire si un pays a déjà signé un accord? Renégocier les accords existants est possible, mais difficile, comme on l'a vu plus haut. Et surtout, cela ne change rien au «péché originel» des AII, qui est de réduire la marge d'action publique en appliquant le droit commercial privé à des affaires publiques (et qui plus est, de façon déséquilibrée puisque seul l'investisseur peut être le demandeur). Il s'agirait donc moins d'obtenir des AII plus «équilibrés» que de revenir au droit public, qui privilégie l'intérêt général par rapport à l'intérêt privé. Une autre stratégie appliquée par quelques pays consiste

à dénoncer leurs accords d'investissement et/ou à se retirer de la Convention du CIRDI, comme l'ont fait la Bolivie, l'Équateur et la République bolivarienne du Venezuela; d'autres, dont l'Afrique du Sud, l'Équateur, l'Indonésie, la République bolivarienne du Venezuela et la République tchèque ont dénoncé des accords d'investissement ou annoncé qu'ils n'en signeraient plus à l'avenir.

L'idée est de revenir ainsi à une situation où les relations entre les investisseurs et l'État sont uniquement régies par le droit interne et les juridictions nationales. Par exemple, en Afrique du Sud, la protection conférée par les accords d'investissement devrait être remplacée par une loi sur la promotion et la protection de l'investissement. Dans quelques pays, cela ne supprime pas nécessairement un recours à l'arbitrage auprès d'instances autres que le CIRDI, ni le problème de l'application de normes juridiques différentes. L'Équateur a proposé la création d'un mécanisme au sein de l'Union des nations de l'Amérique du Sud (Union de Naciones Suramericanas – UNASUR) qui appliquerait différentes normes juridiques⁵⁵. D'autres pays, comme la République tchèque ou l'Indonésie, ont choisi de conserver une certaine protection de l'investissement en vertu d'autres accords juridiques internationaux (Union européenne et ASEAN, respectivement).

Dénoncer un accord d'investissement et/ou se retirer de la Convention du CIRDI implique de respecter diverses conditions préalables et suppose diverses contraintes (UNCTAD, 2010 et 2013a). Premièrement, pour que ce soit efficace, un pays d'accueil doit dénoncer la totalité de ses accords d'investissement; sinon, les investisseurs structureront ou restructureront leurs investissements de façon à pouvoir bénéficier de la protection de l'un

des accords encore en vigueur. Deuxièmement, la dénonciation d'un accord d'investissement a des incidences sur les nouveaux investissements, mais ne met généralement pas immédiatement un terme à la protection des investissements existants, puisque la plupart des accords comportent des clauses d'extinction qui prolongent cette protection de dix à quinze ans. Pour éluder cette clause d'extinction, la République tchèque a choisi une approche quelque peu différente, à savoir dénoncer ses accords d'investissement avec le consentement de ses partenaires. Dans un premier temps, ses partenaires ont accepté de modifier la clause d'extinction de façon qu'elle ne soit plus applicable; dans un second temps, ils ont accepté de dénoncer conjointement l'accord d'investissement avec effet immédiat. Enfin, concernant le retrait de la Convention du CIRDI, la plupart des accords d'investissement prévoient que le pays d'accueil accepte diverses instances arbitrales, y compris un arbitrage en vertu du règlement de la CNUDCI, ou un arbitrage ad hoc. Se retirer seulement de la Convention n'impliquera donc pas une sortie totale de l'accord d'investissement et du système d'arbitrage entre investisseurs et États, même si cela réduit la marge de manœuvre des investisseurs en éliminant la possibilité pour eux de recourir à l'institution qui a été la plus critiquée pour ce qui est de la transparence et de l'équité⁵⁶.

Quoi qu'il en soit, se retirer d'un accord d'investissement reste une possibilité qu'un pays souverain peut décider d'exercer sans être tributaire de l'approbation d'autres agents ou acteurs, et cela a un impact immédiat sur tous les nouveaux investissements étrangers. En outre, dénoncer un accord pourrait être une stratégie de négociation pour réformer les accords existants, faire pression pour obtenir une révision complète du système actuel et recouvrer une certaine marge d'action.

D. Résumé et conclusions

Les flux de capitaux étrangers dans les pays en développement et les pays en transition peuvent soutenir l'investissement, la diversification économique et la croissance, ou engendrer l'instabilité macroéconomique, des déséquilibres extérieurs et des épisodes d'expansion et de récession du crédit. Les effets dépendent beaucoup du volume, de la composition et de l'utilisation qui est faite de ces capitaux. Les gouvernements doivent mettre en œuvre des politiques de gestion des mouvements de capitaux pour instaurer un cadre macroéconomique propice à l'investissement et à la croissance, influencer sur le volume et le type de flux de capitaux et canaliser ceux-ci à des fins productives. Il en va de même pour l'IED, dont la contribution à la transformation structurelle, à la modernisation technologique, à l'accès aux marchés mondiaux, à la création d'emplois et à l'accroissement de la production dépend fondamentalement du cadre réglementaire et stratégique du pays d'accueil. Toutefois, différents accords de commerce et d'investissement peuvent réduire la capacité des gouvernements des pays d'accueil de réglementer les mouvements de capitaux et d'influencer le comportement des investisseurs dans le sens d'un soutien de l'IED à leur stratégie de développement.

On a vu dans le présent chapitre comment les pays en développement et les pays en transition étaient confrontés à un cycle financier mondial qui était principalement tributaire des conditions économiques et des décisions de politique monétaire des pays développés. Il en résulte des mouvements de capitaux qui ne répondent pas nécessairement aux besoins des pays en développement. De plus, leur ampleur et leur instabilité font que ces mouvements de capitaux ont tendance à avoir des effets macroéconomiques et financiers déstabilisants. De fait, les flux internationaux de capitaux créent généralement un cycle financier dans les pays d'accueil. Ils ont tendance

à entraîner un accroissement de l'offre de crédit des banques locales, et une appréciation des actifs nationaux et du taux de change. Tous ces éléments tendent à accroître la fragilité financière, dans la mesure où un endettement croissant et une détérioration des comptes courants conduisent à terme à une inversion de ces flux et, possiblement, à une crise financière.

Pour des raisons macroprudentielles et dans une optique de développement, les gouvernements doivent disposer d'une marge d'action suffisante pour pouvoir encadrer les flux de capitaux étrangers, influencer sur leur volume et leur composition, et les canaliser à des fins productives. Pour établir et entretenir des conditions macroéconomiques et financières favorables à la croissance et à la transformation structurelle, les gouvernements devraient disposer d'instruments appropriés pour gérer les flux de capitaux et prévenir ou supporter les chocs récurrents pouvant en résulter. Cela passe par l'utilisation préventive de mesures de gestion des mouvements de capitaux considérées comme faisant partie de l'arsenal normal des décideurs, et non comme un dispositif exceptionnel et provisoire dont l'usage serait réservé aux seules périodes de crise. Plusieurs pays en développement ont récemment appliqué des mesures de gestion du compte de capital dont, tout bien considéré, on peut estimer qu'elles ont réduit leur vulnérabilité financière et accru leur résilience lorsque la crise financière mondiale a éclaté.

Il peut y voir des obstacles de facto et *de jure* à la mise en œuvre de politiques de gestion des flux de capitaux. Les premiers concernent l'action des agents financiers, les seconds, les engagements formels pris en faveur d'une libéralisation des mouvements de capitaux. Sur ce dernier point, en dépit de certaines opinions divergentes, les règles multilatérales inscrites dans les Statuts du Fonds monétaire international

(FMI) et dans l'AGCS semblent permettre une gestion prudentielle du compte de capital, y compris par l'application de mesures de contrôle des mouvements de capitaux. Or, il apparaît que certains nouveaux accords bilatéraux ou plurilatéraux, déjà signés ou en cours de négociation, imposent des engagements en matière de libéralisation financière plus contraignants, qui pourraient considérablement réduire la marge d'action des pays dans ce domaine. Les gouvernements qui souhaitent préserver la stabilité macroéconomique et revoir la réglementation de leur système financier devraient donc soigneusement évaluer les risques associés à l'acceptation de tels engagements.

Dans le présent chapitre, l'analyse montre également comment les règles figurant dans les AII peuvent restreindre la marge d'action d'un gouvernement, et ses conséquences qui peuvent en découler pour les perspectives de développement. De tels accords peuvent aider les décideurs à déterminer les meilleurs moyens d'attirer l'IED. Mais en se plaçant dans une perspective historique, on voit comment la perception de ces accords a évolué. Dans les années 1990, lorsque la plupart des AII ont été signés, une éventuelle réduction de la marge d'action était considérée comme un prix bien modeste à payer pour l'augmentation escomptée des flux d'IED. Ce point de vue a commencé de changer au début des années 2000, lorsqu'il est apparu que les règles relatives à l'investissement pouvaient être un frein à la mise en œuvre de mesures visant à renforcer l'impact des IED sur l'économie. En témoigne la forte hausse du nombre de plaintes déposées par des investisseurs auprès d'instances d'arbitrage en réaction aux mesures prises par des États, impliquant parfois des coûts financiers élevés pour ceux-ci. De plus, après plusieurs décennies de fonctionnement des AII, rien ne permet d'affirmer catégoriquement que ces accords ont sensiblement accru les flux d'IED, ce qui était leur principale raison d'être.

L'aspect le plus controversé concernant l'impact des AII sur la marge d'action publique est le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États, qui se présente sous la forme

de tribunaux arbitraux ayant pour objectif de faire appliquer les règles générales énoncées dans ces accords. Ces règles étant souvent rédigées de façon vague et imprécise, les tribunaux disposent d'une grande marge d'appréciation pour en déterminer le contenu normatif. Les tribunaux arbitraux ont donc joué un rôle considérable dans l'élaboration du droit international de l'investissement, assumant ainsi une fonction qui est normalement dévolue aux États. En outre, le manque de transparence et de cohérence souvent observé dans le fonctionnement de ces tribunaux ad hoc, et leur apparent parti pris en faveur des investisseurs ont suscité un certain malaise concernant l'ensemble du mécanisme de règlement des différends, ce qui a conduit à différentes initiatives en vue de recouvrer une marge d'action suffisante pour la conduite des politiques nationales de développement: i) réformes progressives et «ponctuelles», visant notamment à ajouter de nouveaux principes pour l'élaboration d'accords propices à un développement durable et à permettre la renégociation des accords bilatéraux (UNCTAD, 2013b); ii) création d'un tribunal permanent centralisé chargé des différends relatifs aux investissements; et iii) dénonciation des accords d'investissement pour revenir au droit national.

Si la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États est motivée par l'incapacité d'un système judiciaire national de garantir une justice indépendante ou de faire respecter la protection de la propriété privée, la solution devrait être de remédier à ces carences plutôt que d'autoriser des investisseurs étrangers à demander justice ailleurs. Le cadre juridique de l'investissement international fondé sur les AII et sur des tribunaux arbitraux ad hoc n'a pas réussi à ce jour à s'imposer en tant que substitut légitime des juridictions nationales. Les différends en matière d'investissements impliquant souvent des questions de politique publique et de droit public, le mécanisme de règlement de ces différends ne peut plus reproduire un modèle conçu pour le règlement des différends entre agents commerciaux privés. Les intérêts publics en jeu doivent être pris en compte. ■

Notes

- 1 Les capitaux à long terme qui financent la formation de capital peuvent comprendre des investissements de création de capacités et des crédits à long terme ou des investissements de portefeuille. Néanmoins, tous les flux d'IED (par exemple, les fusions/acquisitions) n'accroissent pas les capacités productives et ne sont pas non plus constitués de capitaux à long terme (par exemple, les crédits à court terme intra-STN).
- 2 Pour une analyse antérieure des questions y relatives, voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 2006*, chap. IV et V.
- 3 Rey (2013) illustre l'interdépendance entre la perception du risque, l'effet de levier et les flux mondiaux de capitaux, attestée par le fait que les pays et les régions d'accueil empruntent en même temps. Comme l'a noté Rey, il existe un cycle financier mondial des flux de capitaux, des actifs financiers et de la croissance du crédit. Ce cycle évolue parallèlement au VIX, qui mesure l'incertitude et l'aversion au risque des marchés. Rey constate aussi qu'un déterminant important du cycle financier mondial est la politique monétaire du pays central, qui influe sur l'effet de levier des banques mondiales, les flux de crédit et la croissance du crédit dans le système financier international (Rey, 2013: 17). Le volume des prêts/emprunts internationaux est donc déterminé par l'évolution de la situation des pays où sont établies les grandes institutions financières qui orientent les prêts.
- 4 Les opérations de portage sont motivées par la possibilité de tirer parti des écarts de taux d'intérêt nominal entre différents pays et de l'anticipation d'une appréciation de la monnaie du pays destinataire (voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 2011*, chap. VI).
- 5 Examinant les interactions entre la politique, la crédibilité et la confiance, Martínez et Santiso (2003) montrent, par exemple, comment l'opinion des investisseurs de Wall Street au sujet de la viabilité de la dette nationale brésilienne a soudainement changé en quelques jours pendant les élections présidentielles qui se sont tenues dans ce pays en 2002.
- 6 Voir Grabel (2000) pour un examen approfondi de la relation entre la crédibilité des politiques et les mesures de confiance sur les marchés émergents.
- 7 Un bon exemple de ce point de vue est le discours que Domingo Cavallo, Ministre argentin de l'économie en avril 1995, à l'époque de la crise de la «tequila» a prononcé: «Rares sont ceux qui contesteraient que les entrées de capitaux du début des années 1990 ont aidé l'économie argentine. Mais j'estime, ce qui est davantage controversé, que les sorties de capitaux que l'Argentine a connues plus récemment l'ont aidée aussi. Ces sorties l'ont aidée car, malgré les progrès impressionnants que l'économie argentine a accomplis en matière de transparence au cours des dernières années, certains responsables politiques n'avaient toujours pas compris le message (c'est-à-dire que la discipline budgétaire était nécessaire). (...) Grâce à la contrainte exercée par les sorties récentes, plusieurs réformes importantes, que le pouvoir exécutif avait proposées au Congrès année après année sans succès, ont enfin été approuvées (Cavallo, 1996: 47).»
- 8 Pour une étude initiale de l'expérience acquise par les pays en matière d'entrées et de sorties de capitaux depuis le début des années 1990, voir Gavin et al., 1995; pour une analyse plus récente, voir Akyüz, 2013. Pour une explication du rôle des mesures de confiance dans les résultats macroéconomiques, voir Bresser-Pereira, 2001.
- 9 Les réserves internationales détenues par les pays en développement ont augmenté, passant de 1 350 milliards à 4 257 milliards de dollars entre la fin de 2002 et la fin de 2007 (FMI, base de données *International Financial Statistics*).
- 10 Les pays en développement eux aussi ont adopté de nouvelles mesures de réglementation de leur système bancaire, notamment des règles de contrôle et des mesures d'orientation du crédit. En Argentine, par exemple, la réforme des statuts de la Banque centrale intervenue en 2012 donne à la banque l'autorité d'orienter le crédit bancaire à divers titres.
- 11 Directive 88/361/CEE, 24 juin 1988, art. 63 de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- 12 Les réserves les plus fréquentes s'appliquent aux IED dans le secteur bancaire, dans l'audiovisuel, dans l'énergie, dans le secteur primaire, dans les télécommunications et dans les transports. Les

- réserves sont régulièrement examinées par l'OCDE afin d'aider les États membres à les retirer à terme.
- 13 L'AGCS est un accord à liste positive (c'est-à-dire que les pays énumèrent leurs engagements par mode et les services spécifiques qu'ils libéraliseront, mais conservent leur autonomie dans tous les autres secteurs (voir aussi le chapitre V, sect. B.1)). Il définit quatre modes différents de fourniture pour la prestation de services: le mode 1 est le commerce transfrontières, le mode 2 la consommation à l'étranger, le mode 3 la présence commerciale sur le territoire d'un autre membre (IED) et le mode 4 la présence physique du prestataire de services sur le territoire d'un autre membre.
- 14 En particulier, en 2009 et 2011, la République de l'Équateur, s'exprimant au Comité du commerce des services financiers de l'OMC, a jugé nécessaire de préciser le libellé de certains articles de l'AGCS et de l'annexe sur les services financiers en ce qui concerne les mesures macroprudentielles et, plus précisément, la gestion des capitaux. La question était loin d'être réglée mais elle restait à l'ordre du jour du Comité. Puis, à la Réunion de mars 2013 du Comité, divers pays ont présenté leur cadre macroprudentiel, mais aucun consensus n'a été trouvé sur la question de savoir si ce cadre était compatible avec les dispositions pertinentes de l'AGCS.
- 15 En outre, au titre de l'article XVI (Accès aux marchés) de la partie III, si un membre ouvre son marché à un service assuré à partir du territoire d'un autre membre, il doit autoriser les mouvements de capitaux qui constituent une «partie essentielle» du service lui-même ou sont liés à la prestation de ce service.
- 16 À première vue, la deuxième phrase semble annuler la première, c'est-à-dire qu'il ne serait pas possible de réglementer si cela va à l'encontre d'un engagement précédemment contracté. Mais on a fait valoir que, premièrement, le libellé «nonobstant toute autre disposition de l'Accord...» prévoit une exception pour les mesures prises pour des raisons prudentielles, ce qui pourrait vouloir dire que même si elles sont incompatibles avec les obligations générales et les engagements spécifiques d'un membre, ces mesures pourraient être autorisées par la loi. Deuxièmement, la liste des mesures prudentielles est purement indicative, comme l'indiquent les termes «y compris». Par conséquent, toute autre mesure prise pour «des raisons prudentielles» pourrait être acceptable. En outre, cette mesure pourrait même ne pas être «prudentielle», mais simplement prise pour des «raisons prudentielles». Troisièmement, on a fait valoir que la deuxième phrase imposait seulement une obligation de bonne foi en ce qui concerne l'adoption de «mesures pour des raisons prudentielles», excluant les mesures spéciales adoptées afin d'éviter les engagements
- ou obligations contractés (voir Leroux, 2002; Von Bogdandy and Windsor, 2008).
- 17 Ce n'est pas cependant une acceptation uniforme, comme on l'a vu précédemment à propos de la position ambiguë du FMI concernant ce type de politiques.
- 18 Voir notamment Rey (2013) qui soutient qu'en macroéconomie internationale, les pays ne sont pas devant un «trilemme» mais un «dilemme», autrement dit que «des politiques monétaires indépendantes sont possibles à la seule condition que le compte de capital soit administré».
- 19 Au Chili, le contrôle des capitaux instauré au début des années 1990 a élargi la marge d'action non seulement dans le domaine monétaire, mais aussi sur le plan budgétaire. Le gouvernement qui venait d'être élu entendait augmenter les dépenses publiques et les transferts sociaux, et chercha à maîtriser la demande globale et l'inflation en augmentant les taux d'intérêt, et le seul moyen d'empêcher que cela ne provoque un afflux excessif de capitaux qui aurait pesé sur la politique monétaire était de soumettre les entrées d'IED à des mesures de contrôle. En 1998, la Malaisie a réagi à la crise régionale en instaurant un contrôle sur les sorties de capitaux – plutôt que sur les entrées comme l'avaient fait d'autres pays au début des années 1990 – afin de contenir ces sorties et de recouvrer la maîtrise de sa politique macroéconomique (Ariyoshi *et al.*, 2000).
- 20 Voir notamment Eichengreen et Rose (2014), qui examinent les raisons pour lesquelles des pays comme le Brésil, l'Indonésie, la Thaïlande et la République de Corée ont adopté de telles mesures.
- 21 Si ces mesures ont surtout porté sur la limitation des entrées, certains pays comme le Pérou, la République de Corée et l'Afrique du Sud ont aussi modifié leur réglementation pour inciter davantage de capitaux à partir (IMF, 2011:30-34).
- 22 Voir notamment IADB (2014), qui mentionne qu'en Amérique latine, par exemple, les équilibres budgétaires tant effectifs que structurels se sont dégradés parallèlement à l'augmentation des ratios d'endettement public depuis la crise mondiale de 2008. Il serait donc nécessaire de reconstituer les réserves dans la région afin que les pays disposent de capacités budgétaires suffisantes pour riposter aux chocs futurs.
- 23 Au Brésil, le Fonds de garantie de la période de service (FGTS) est un fonds d'indemnisation des salariés en cas de licenciement, alimenté par des contributions obligatoires des employeurs à hauteur de 8 % des salaires au maximum, qui sont déposées auprès d'une banque de développement publique, la Caixa Econômica Federal.
- 24 Voir également: IDFC, 2014, <http://www.idfc.org/Members/tskb.aspx> (date de consultation: 21 mars 2014).

- 25 D'après la CNUCED (UNCTAD, 2003:87), le simple fait d'attirer des IED ne suffit pas toujours à en retirer tous les avantages économiques. Le marché libre peut ne pas conduire les investisseurs étrangers à transférer suffisamment de technologies nouvelles ou à les transférer efficacement et au niveau souhaité par le pays hôte. Mais les politiques publiques peuvent inciter les investisseurs à agir d'une façon qui améliore les retombées pour le développement – en renforçant les capacités locales, en utilisant des fournisseurs locaux et en mettant à niveau les compétences, les capacités technologiques et les infrastructures locales. Plus récemment, la CNUCED (2012:102) a cité parmi les principaux enjeux des politiques d'investissement la nécessité de relier le cadre des politiques d'investissement à une stratégie de développement globale ou à une politique de développement industriel qui fonctionne dans le contexte des économies nationales, et de garantir la cohérence avec d'autres domaines d'action, y compris le développement de l'ensemble du secteur privé ou des entreprises, et les politiques menées à l'appui du progrès technologique, du commerce international et de la création d'emplois. Les politiques d'investissement de «nouvelle génération» intègrent de plus en plus des objectifs ciblés visant à orienter les investissements vers des domaines essentiels pour le développement économique ou industriel et pour le renforcement, le maintien et l'amélioration des capacités productives et de la compétitivité internationale.
- 26 La résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale de 1962 sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles (document A/RES/1803(XVII), 2 I.L.M. 223, 1963) représente un compromis sur cette question, bien qu'elle reconnaisse clairement la propriété des populations des pays producteurs sur les ressources naturelles.
- 27 Projet de Convention sur la protection des biens étrangers et résolution du Conseil de l'OCDE sur le projet de Convention, 7 I.L.M. 117 (1968).
- 28 Au moment de la création du CIRDI au milieu des années 1960, Aron Broches, alors Conseiller général de la Banque mondiale, se fit le champion de la formule «la procédure passe avant le fond». Afin de sortir de l'impasse dans la recherche d'un consensus mondial sur les règles de protection des biens à l'époque de la décolonisation et de la guerre froide, il préconisa la mise en place d'un cadre pour le règlement des différends entre investisseurs et États permettant la création de règles au fur et à mesure.
- 29 Trois affaires concernant l'Argentine ont été acceptées par le CIRDI dans le cadre de l'accord bilatéral d'investissement entre l'Argentine et l'Italie.
- 30 Certains accords prévoient des exceptions partielles au titre des mesures fiscales, indiquant que si le pays d'origine et le pays hôte conviennent l'un et l'autre pendant la période spécifiée qu'une mesure fiscale ne constitue pas une expropriation, alors l'investisseur ne peut pas contester la mesure en question dans le cadre du mécanisme de règlement des différends.
- 31 C'est ainsi que l'Argentine a été contrainte de dévaluer fortement sa monnaie début 2002, ce qui a donné lieu à un grand nombre de plaintes contre le pays. De la même manière, une plainte a été ouverte contre Chypre pour avoir pris le contrôle d'une banque en 2012 afin d'éviter l'implosion de son système bancaire, et une autre contre la Grèce pour avoir renégoциé des obligations souveraines.
- 32 Voir respectivement: 1) *CMS Gas Transmission Co c. République d'Argentine*, réf. CIRDI n° ARB/01/8, sentence, 12 mai 2005; *LG&E Energy Corp, LG&E Capital Corp, LG&E International Inc. c. République d'Argentine*, réf. CIRDI n° ARB/02/1, décision relative à la responsabilité, 3 octobre 2006; *BG Group plc c. République d'Argentine*, CNUDCI, sentence définitive, 24 décembre 2007; *Continental Casualty Co c. République d'Argentine*, réf. CIRDI n° ARB/03/9, sentence, 5 septembre 2008; *National Grid plc c. République d'Argentine*, CNUDCI, sentence, 3 novembre 2008; 2) *Aguas del Tunari SA c. République de Bolivie*, réf. CIRDI n° ARB/02/3, décision relative aux exceptions à la compétence soulevées par le défendeur, 21 octobre 2005; *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona SA, et Vivendi Universal SA c. République d'Argentine*, réf. CIRDI n° ARB/03/19 et *AWG Group c. République d'Argentine*, décision relative à la responsabilité, 30 juillet 2010; *Biwater Gauff (Tanzania) Ltd c. République-Unie de Tanzanie*, réf. CIRDI n° ARB/05/22, sentence, 24 juillet 2008; 3) *Piero Foresti, Ida Laura de Carli et consorts c. République d'Afrique du Sud*, réf. CIRDI n° ARB(AF)/07/1, sentence, 4 août 2010; 4) *Methanex Corp c. États-Unis*, CNUDCI/ALENA, sentence définitive sur la compétence et sur le fond, 3 août 2005; *Chemtura Corp (formely Crompton Corp) c. Canada*, CNUDCI/ALENA, sentence, 2 août 2010; 5) *Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG & Co KG c. République fédérale d'Allemagne*, réf. CIRDI n° ARB/09/6, demande d'arbitrage, 30 mars 2009; *Metalclad Corporation c. États-Unis du Mexique*, réf. CIRDI n° ARB(AF)/97/1 (ALENA), sentence, 30 août 2000; *SD Myers, Inc. c. Canada*, CNUDCI (ALENA), sentence partielle, 13 novembre 2000; 6) *FTR Holding SA, Philip Morris Products SA et Abal Hermanos SA c. République orientale d'Uruguay*, réf. CIRDI n° ARB/10/7, notification d'arbitrage, 19 février 2010 (en cours); *Philip Morris Asia Limited c. Australie*, CNUDCI, notification d'arbitrage, 21 novembre 2011 (en cours); et 7) *Vattenfall AB et consorts c. République fédérale d'Allemagne*, réf.

- CIRDI n° ARB/12/12, enregistrée le 31 mai 2012 (en cours).
- 33 En fait, de nombreux différends en matière d'investissement s'appuient sur les mêmes règles de règlement des différends que celles qui sont applicables dans un arbitrage entre agents privés, telles que les règles de l'Institut d'arbitrage de la Chambre de commerce de Stockholm, ou dans certains cas les règles de la Chambre de commerce internationale, ou s'inspirent de telles règles, par exemple le Règlement d'arbitrage de la CNUDCI.
- 34 On a récemment observé une certaine évolution positive dans le sens d'une plus grande transparence, notamment dans le cas de l'ALENA et dans d'autres accords d'investissement plus récents, dans les révisions en 2006 du Règlement d'arbitrage du CIRDI et dans le nouveau Règlement de la CNUDCI sur la transparence dans l'arbitrage entre investisseurs et États fondé sur des traités, de 2014.
- 35 L'arbitrage concernant la sortie du nucléaire de l'Allemagne, par exemple, reste confidentiel; seul l'enregistrement de la plainte et quelques détails de procédure sont connus et accessibles sur le site Web du CIRDI.
- 36 Van Harten (2012) a examiné la fréquence des interprétations extensives et des interprétations restrictives des règles lorsque le texte d'un accord d'investissement était ambigu ou muet. Une interprétation extensive avait tendance à favoriser les demandeurs et à autoriser davantage de plaintes. Il lui a semblé pouvoir constater un «biais systémique» résultant d'une interprétation extensive des accords, sur la base de quatre critères: le concept (élargi ou limité) d'investissement, la recevabilité de demandes présentées par des actionnaires minoritaires, la recevabilité de demandes présentées par des sociétés lorsque la propriété de l'investissement passe par une chaîne de sociétés allant du pays d'accueil au pays d'origine via un pays tiers, et la recevabilité de demandes parallèles. Ce biais était plus grand encore lorsque le demandeur était originaire d'un pays occidental exportateur de capitaux.
- 37 Par exemple, des plaintes pour violation des droits de l'homme ne peuvent être présentées à un organe régional ou à un comité international de protection des droits de l'homme qu'après épuisement des voies de recours au niveau national; dans le droit international de l'environnement, l'accès individuel à une instance internationale est encore plus limité. D'où une application asymétrique des normes internationales relatives à la protection de l'investissement, au détriment des autres régimes juridiques internationaux.
- 38 L'affaire concernait un investissement dans le secteur des télécommunications en République tchèque. Une procédure a été engagée par l'investisseur lui-même, l'autre par ses actionnaires. Alors que les ABI applicables étaient quasiment identiques, un tribunal a jugé l'État responsable d'un préjudice pouvant être chiffré à 270 millions de dollars environ, tandis que l'autre tribunal a estimé qu'il n'y avait aucunement matière à compensation. Voir *CME Czech Republic B.V. v. The Czech Republic*, UNCITRAL, Partial Award, 13. 13 septembre 2001, Final Award, 14 mars 2003, et *Ronald S. Lauder v. The Czech Republic*, UNCITRAL, Final Award, 3 septembre 2001.
- 39 Voir, par exemple, *Azurix Corp. v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/01/12, Award, 14 juillet 2006, par. 391.
- 40 *AES Corp. v. Argentina*, ICSID Case No. Arb/02/17, Decision on Jurisdiction, 26 avril 2005, par. 31. Voir aussi *Gas Natural v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/03/10, Decision on Jurisdiction, 17 juillet 2005, par. 36. De même, *Romak S.A. v. Republic of Uzbekistan*, UNCITRAL, PCA Case No. AA280, Award, 26 novembre 2009, par. 170; *Chevron Corp. and Texaco Petroleum Co. v. Republic of Ecuador*, UNCITRAL, PCA Case No. 34877, Partial Award on the Merits, 30 mars 2010, par. 164.
- 41 Pour les différentes utilisations des précédents en droit international, voir Jacob, 2011.
- 42 On trouvera, comme exemples d'interprétations contradictoires, dans UNCTAD (2014) un certain nombre de décisions rendues en 2013.
- 43 Voir *CMS Gas Transmission Company v. the Republic of Argentina*, ICSID Case No ARB/01/8, Decision of the ad hoc Committee on the application of the annulment, 25 septembre 2007.
- 44 Voir UNCTAD (2009), Annex: A summary of econometric studies on the impact of BITs on FDI.
- 45 À ce jour, la sentence la plus élevée a été rendue à l'encontre de l'Équateur, condamné à verser 1,8 milliard de dollars à une compagnie pétrolière dont le contrat avait été dénoncé pour non-respect des obligations contractuelles. Voir *Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company v. The Republic of Ecuador* (ICSID Case No. ARB/06/11), Award 5 octobre 2012.
- 46 Voir l'Article premier, par. 2, et l'Article 2, par. 7 (concernant la non-ingérence dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale) de la Charte des Nations Unies.
- 47 Art. 2, par. 1, de la Charte des Nations Unies.
- 48 Alinéa 2 du préambule et alinéa c de l'Article 55 de la Charte des Nations Unies.
- 49 Alinéa 4 («progrès social») du préambule et Art. 55 de la Charte des Nations Unies.
- 50 En tant que contribution à la conception d'accords d'investissement qui renforcent la dimension du développement, rééquilibrent les droits et les obligations des États et des investisseurs, et rendent gérable la complexité systémique du régime des AII, la CNUCED (UNCTAD, 2012) a établi une liste détaillée de variantes de clauses types

- pour chaque sujet généralement abordé dans un accord d'investissement, allant de la définition de l'investissement et de l'investisseur jusqu'à des normes de fond telles que les expropriations indirectes, l'application d'un traitement juste et équitable et les dispositions relatives au règlement des différends entre investisseurs et États.
- 51 Par exemple, l'accord de libre-échange entre le Pérou et la République de Corée, qui est entré en vigueur le 1^{er} août 2011, dispose que (annexe 9 d): «Les parties reconnaissent que l'achat de dettes émises par une partie comporte un risque commercial. Pour préciser les choses à cet égard, aucune sentence ne peut être rendue en faveur d'un investisseur intentant une action pour défaut ou non-remboursement d'une dette émise par une partie à moins que cet investisseur ne puisse prouver que ce défaut ou non-remboursement constitue une expropriation sans dédommagement [...] ou une violation de l'une quelconque des obligations prévues dans la présente section.». Et: «aucune demande selon laquelle la restructuration d'une dette émise par une partie viole une obligation en vertu de la présente section ne peut être soumise, ou si elle l'a été, être maintenue, à l'arbitrage en vertu de la présente section si cette restructuration est une restructuration négociée au moment de la présentation ou de la soumission de la demande, ou devient une restructuration négociée de par cette soumission, sauf s'il est invoqué que la restructuration viole l'article 9.3 ou l'article 9.4 [traitement national ou traitement NPF].».
- 52 L'article 37.2 b) dispose que: «À défaut d'accord entre les parties sur le nombre des arbitres et leur mode de nomination, le Tribunal comprend trois arbitres; chaque partie nomme un arbitre et le troisième, qui est le président du Tribunal, est nommé par accord des parties.». L'article 38 dispose que: «Si le Tribunal n'a pas été constitué dans les 90 jours suivant la notification de l'enregistrement de la requête par le Secrétaire général conformément à l'article 36, alinéa 3) ou dans tout autre délai convenu par les parties, le Président, à la demande de la partie la plus diligente et, si possible, après consultation des parties, nomme l'arbitre ou les arbitres non encore désignés.». L'article 5 stipule que: «Le Président de la Banque est de plein droit Président du Conseil administratif (ci-après dénommé le Président).». Une réforme de la Convention du CIRDI pourrait prévoir de demander aux États contractants d'approuver préalablement un certain nombre d'arbitres potentiels figurant sur la liste d'arbitres instituée dans la section 4 de la Convention.
- 53 Voir: <http://www.citizen.org/documents/RDCvs-Guatemala-Memo.pdf>. Diverses tentatives de restreindre le traitement juste et équitable ont toutes été ignorées par les tribunaux d'arbitrage de différends entre investisseurs et États, au point que certains experts du droit de l'investissement commencent à penser qu'il est possible d'établir un énoncé précis du traitement juste et équitable.
- 54 Voir les articles 5, 13.2, 14.2 et 38 de la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États, consultable à l'adresse suivante: https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf.
- 55 La principale différence entre un arbitrage du CIRDI et d'autres arbitrages est la plus grande capacité qu'ont les juridictions internes de superviser ces autres arbitrages et d'en faire appliquer les sentences en vertu de la Convention de New York pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, qui prévoit, notamment, une exception de politique publique pour la reconnaissance et l'application des sentences.
- 56 En outre, l'article 72 de la Convention stipule que le retrait de la Convention «ne peut porter atteinte aux droits et obligations dudit État, d'une collectivité publique ou d'un organisme dépendant de lui ou d'un de ses ressortissants, aux termes de la présente Convention qui découlent d'un consentement à la compétence du Centre donné par l'un d'eux antérieurement à la réception de ladite notification par le dépositaire». Toutefois, il reste à savoir comment cette disposition doit être interprétée, et si elle ne concerne que les effets des procédures arbitrales qui ont été engagées par des investisseurs étrangers avant que les effets de la dénonciation de la Convention interviennent ou si elle garantit la pérennité de tous les consentements à l'arbitrage du CIRDI figurant dans tout accord d'investissement antérieur. La question est âprement débattue.

Références

- Aizenman J (2005). Financial liberalization in Latin America in the 1990s: A reassessment. NBER Working Paper No. 11145, February.
- Akyüz Y (2012). The boom in capital flows to developing countries: Will it go bust again? *Ekonomi-tek*, 1: 63–96.
- Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper 48, South Centre, Geneva.
- Alemu G (2014). Financial regulation and inclusive growth in Ethiopia. Paper prepared under the UK DFID-ESRC project, Financial Regulation in Low-Income Countries: Balancing Inclusive Growth with Financial Stability. Addis Ababa, Addis Ababa University.
- Ariyoshi A, Habermeier K, Laurens B, Ötke-Robe I, Canales-Kriljenko J and Kirilenko A (2000). Capital controls: Country experiences with their use and liberalization. IMF Occasional Paper No 190, IMF, Washington, DC.
- Bhagwati J (1998). The capital myth: The difference between trade in widgets and dollars. *Foreign Affairs*, May/June: 7–12.
- Bresser-Pereira LC (2001). Incompetência e confidence building por trás de 20 anos de quase estagnação da América Latina. *Revista de Economia Política*, 21(1): 141–166.
- Bruno V and Shin HS (2013). Capital flows, cross-border banking and global liquidity. Griswold Center for Economic Policy Studies. Working paper No. 237a, June.
- Cavallo D (1996). Commentary to Gavin M, Hausmann R and Leiderman L, The macroeconomics of capital flows to Latin America: experience and policy issues In: Hausmann R and Rojas-Suarez, eds. *Volatile Capital Flows. Taming their impact on Latin America*. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- Chandrasekhar CP (2014). National development banks in a comparative perspective. New Delhi, Jawaharlal Nehru University.
- de Laubadère A and Delvolvé P (1986). *Droit Public Économique*, Paris, Dalloz.
- Diaz-Alejandro C (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of Development Economics*, 19: 1–24. North-Holland.
- Eberhart P, Olivet C, Amos T and Buxton N (2012). Profiting from injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom. Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, Brussels and Amsterdam, November; available at: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitfrominjustice.pdf>.
- Eichengreen B (1994). International Monetary Arrangements for the 21st Century. Washington, DC, Brookings Institution.
- Eichengreen B and Rose AK (2014). Capital controls in the 21st century. VOX; available at: <http://www.voxeu.org/article/capital-controls-21st-century>.
- 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 Series No. 27, March.
- Esen O and Binatli AO (2013). The Minsky Perspective on Macroprudential Policy, PERI Working Paper Series, No. 308, University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Fama E (1980). Banking in the theory of finance. *Journal of Monetary Economics*, 6: 39–57.
- Franck S (2005). The legitimacy crisis in investment treaty arbitration: Privatizing public international law through inconsistent decisions, 73 *Fordham Law Review*, 1521.
- Galati G and Moessner R (2011). Macroprudential policy – a literature review. BIS Working Papers No. 337, Bank for International Settlements, Basel.
- Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA (2012). Capital account regulations for stability and development: A new approach. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating*

- Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- Gavin M, Hausmann R and Leiderman L (1995). The macroeconomics of capital flows to Latin America: Experience and policy issues. Revised version of a background paper prepared for a seminar on International Capital Flows: Prospects and Policy Issues at the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank in Jerusalem, 3 April.
- Gabel I (2000). The political economy of 'policy credibility': The new-classical macroeconomics and the remaking of emerging economies. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1): 1–19.
- Haldane AG (2011). The big fish, small pond problem. Speech delivered at the Annual Conference of the Institute for New Economic Thinking, Bretton Woods, New Hampshire, 9 April 2011.
- Hallward-Driemeier M (2003). Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit...and they could bite. World Bank Development Research Group (DECRG), July.
- IADB (2014). *Global Recovery and Monetary Normalization: Escaping a Chronicle Foretold?* Latin American and Caribbean Macroeconomic Report, 2014. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- IEO (2007a). The IMF and aid to sub-Saharan Africa. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.
- IEO (2007b). Structural conditionality in IMF-supported programs. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.
- IMF (2010). *Fiscal Monitor*. Washington, DC, May.
- IMF (2011). Recent experiences in managing capital inflows – Cross-cutting themes and possible policy framework. Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department. Washington, DC, February.
- IMF (2012). The liberalization and management of capital flows: An institutional view. Washington, DC, November.
- IMF (2013). Key aspects of macroprudential policy. Background paper, June.
- Jacob M (2011). Precedents: Lawmaking through international adjudication. 12 *German Law Journal*: 1005–1032.
- Kingsbury B and Schill S (2009). Investor-State arbitration as governance: Fair and equitable treatment, proportionality, and the emerging global administrative law. In: Van den Berg AJ, ed. *50 Years of the New York Convention*, ICCA Congress Series, 14: 5–68. London, Kluwer Law International.
- Krugman P (1998). The confidence game: How Washington worsened Asia's crash; available at: www.pkarchive.org/crises/krugman1.html.
- Leroux E (2002). Trade in financial services under the World Trade Organization. *Journal of World Trade*, 36(3): 413–442.
- Luna-Martinez J and Vicente CL (2012). Global survey of development banks. Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
- Martinez J and Santiso J (2003). Financial markets and politics: The confidence game in Latin American emerging economies. *International Political Science Review*, 24(3): 263–395.
- Massad C (1998). The liberalisation of the capital account: Chile in the 1990s. In: Fischer S, ed. *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?* *Essays in International Finance*, No. 207: 34–46. Princeton, NJ, Princeton University.
- Moreno R (2011). Policymaking from a “macroprudential” perspective in emerging market economies. BIS WP No.336, Bank for International Settlements, Basel.
- Obstfeld M and Rogoff K (1995). The mirage of fixed exchange rates. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 73–96.
- Ocampo JA (2012). The case for and experience with capital account regulations. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- OECD (2013). OECD Code of liberalization of capital movements; available at: http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/CapitalMovements_WebEnglish.pdf.
- Prasad E, Rajan R and Subramanian A (2007). Foreign capital and economic growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, (1): 153–209.
- Prasad E, Rogoff K, Shang-Jin W and Kose MA (2003). The effects of financial globalization on developing countries: Some empirical evidence. IMF Occasional Paper 220, Washington, DC.
- Prates D (1998). Investimentos de portfolio no mercado financeiro domestico. *Abertura Externa e Sistema Financeiro*. Final report, chapter 1, São Paulo, Fundacion para el Desarrollo.
- Rey H (2013). The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence. London, London Business School, CEPR.
- Schill S (2011). Enhancing International Investment Law's Legitimacy: Conceptual and methodological foundations of a new public law approach. *Virginia Journal of International Law*, 52 (1): 57–102.
- Schill S (2014). International investment law as international development law. *Yearbook on International Investment Law and Policy*. New York, NY, Oxford University Press.
- Sornarajah M (2008). A coming crisis: Expansionary trends in investment treaty arbitration. In: Sauvart K, ed. *Appeals Mechanism in International Investment Disputes*. New York, NY, Oxford University Press: 39–80.

- Stiglitz J (2004). Capital-market liberalization, globalization and the IMF. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(1): 57–71.
- Tarullo DK (2013). Macroprudential Regulation. Speech at the Yale Law School Conference on Challenges in Global Financial Services, New Haven, CT, September.
- Tucker T and Ghosh J (2011). WTO conflict with financial re-regulation. *Economic and Political Weekly*, XLVI(51): 75–79.
- Turner P (2014). The global long-term interest rate, financial risks and policy choices in EMEs. BIS Working Papers No 441, Bank for International Settlements, Basel.
- UNCTAD (2003). *World Investment Report 2003 – FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). The role of international trade agreements in attracting foreign direct investment to developing countries. UNCTAD Series in International Investment Policies for Development, Geneva.
- UNCTAD (2010). Denunciation of the ICSID Convention and BITs: Impact on investor-State claims. IIA Issues Note No. 2. Geneva, December.
- UNCTAD (2011). Sovereign debt restructuring and international investment agreements. IIA Issues Note No. 2. Geneva, July.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012 – Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013a). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013b). Reform of investor-State dispute settlement: in search of a roadmap. IIA Issue Note No. 2. Geneva, June.
- UNCTAD (2014). The recent turmoil in emerging economies. Policy Brief No. 29, Geneva, March.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Van Harten G (2007). *Investment Treaty Arbitration and Public Law*. New York, NY, Oxford University Press.
- Van Harten G (2008). *A Case for an International Investment Court*. Inaugural Conference of the Society for International Economic Law, 16 July; available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153424.
- Van Harten G (2012). Arbitrator behaviour in asymmetrical adjudication: An empirical study of investment treaty arbitration. *Osgoode Hall Law Journal* 501(1): 211–268; available at: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol50/iss1/6/>.
- Van Harten G et al. (2010). Public statement on the international investment regime, 31 August; available at: http://www.osgoode.yorku.ca/public_statement.
- Von Bogdandy A and Windsor J (2008). Annex on financial services. In: Wolfrum R, Stoll P-T and Feinäugle C, eds. *Max Plank Commentaries on World Trade Law, Vol. VI: WTO – Trade in Services*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers: 640–666.
- Wallach L (2012). ‘Fair and equitable treatment’ and investor’s reasonable expectations: Rulings in the US FTAs & BITs demonstrate FET definition must be narrowed. Washington DC, Public Citizen, 5 September.

Annexe du chapitre VI

LES ACCORDS BILATÉRAUX D'INVESTISSEMENT ATTIRENT-ILS L'IED DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT?

Cette annexe présente un exercice économétrique visant à vérifier si les accords bilatéraux d'investissement (ABI) ont favorisé l'investissement étranger direct (IED) bilatéral des pays développés dans les pays en développement entre 1985 et 2012.

Modèle et sources de données

Cet exercice repose sur le modèle gravitaire traditionnel utilisant des données individuelles, qui prédit que l'IED entre les pays d'origine et les pays d'accueil est proportionnel à la taille du marché et inversement proportionnel à la distance géographique entre eux:

- La variable expliquée est l'IED, mesuré par les sorties nettes d'IED bilatéral des pays développés (d'origine) vers les pays en développement (d'accueil) en millions de dollars. La principale source utilisée pour les sorties d'IED était la base de données des *Statistiques de l'OCDE sur l'investissement direct international*. Les séries ont été complétées par des données provenant du Bureau of Economic Analysis des États-Unis et des bases de données de la CNUCED;
- La taille du marché était mesurée par le PIB réel des pays d'origine et des pays d'accueil en dollars constants de 2005, à partir de la base de données *Comptes nationaux, principaux agrégats* de l'ONU et des sources nationales. Des coefficients positifs étaient attendus pour le PIB des deux catégories de pays. Plus le pays d'origine est grand, plus ses investissements directs à l'étranger devraient être importants; plus le pays d'accueil est grand, plus la demande potentielle d'investissements étrangers devrait être grande;
- La distance géographique entre les capitales des pays d'origine et des pays d'accueil a été obtenue grâce à la base de données *CEPII GeoDist* (Mayer and Zignago, 2011). Elle constitue une mesure indirecte des coûts de transaction et de

transport ainsi que des différences institutionnelles et culturelles entre deux pays. La valeur du coefficient indique quel type d'IED est prépondérant. Une valeur positive donne à penser que les exportations et l'IED se substituent l'un à l'autre, car les entreprises répondent aux besoins des consommateurs en investissant dans le pays d'accueil plutôt qu'en exportant à partir de leur pays d'origine. Une valeur négative indiquerait que l'IED et le commerce bilatéral sont complémentaires, ce qui est habituellement le cas pour les investissements liés à un réseau international de production associant pays d'origine et pays d'accueil.

Un ensemble de variables fictives qui ne changent pas dans le temps, provenant de la base de données *CEPII GeoDist*, ont été intégrées. Elles illustrent les similitudes géographiques, culturelles et historiques de paires de pays qui renforcent les liens économiques ou réduisent les coûts de transaction. Les variables fictives correspondantes sont égales à 1 lorsque les deux pays ont une frontière, une langue ou une histoire coloniale commune. Une valeur positive était attendue pour les coefficients de ces variables.

Le modèle gravitaire traditionnel a été modifié pour introduire les variables ayant trait aux ABI et d'autres déterminants de l'IED afin de compléter l'équation estimable:

- Une variable fictive est égale à 1 lorsque les deux pays concernés ont signé un ABI, selon les indications de la CNUCED. Étant donné qu'ils sont supposés réduire les risques d'investissement, les ABI peuvent être considérés comme une mesure d'incitation destinée aux investisseurs; leur valeur devrait donc être positive. Trois autres variables représentant les ABI ont été utilisées dans les estimations: deux variables fictives (signature d'un ABI et entrée en vigueur d'un ABI) et une variable qui mesurait le nombre d'années qui s'étaient écoulées depuis la signature de l'ABI;
- Le degré de qualification de la main-d'œuvre a été mesuré par le nombre moyen d'années d'études secondaires suivies par la population adulte (âgée de plus de 25 ans) des pays

d'accueil. Des données ont été extraites de Barro et Lee (2010), qui donnent des chiffres de réussite scolaire à des intervalles de cinq ans pour la période 1950-2010. Les données annuelles ont été obtenues par interpolation linéaire. Une valeur positive était attendue pour ce coefficient;

- L'écart entre le nombre moyen d'années de scolarisation a été utilisé comme mesure indirecte de l'écart absolu de qualification entre le pays d'origine et le pays d'accueil¹. Si l'IED est motivé par l'accès aux marchés, la valeur devrait être négative car l'écart absolu de qualification réduit le chiffre d'affaires des filiales (voir Blonigen *et al.*, 2002); mais si l'IED est motivé par des coûts salariaux inférieurs dans le pays d'accueil, la valeur devrait être positive;
- Le degré d'ouverture était mesuré par le ratio importations/PIB. Les données provenaient de bases de données de la CNUCED et de sources nationales. On s'attendait à une relation positive qui pouvait être interprétée comme un indicateur de l'ouverture globale;
- Les accords commerciaux régionaux étaient une variable fictive dont la valeur était égale à 1 après la signature par les deux pays d'un accord bilatéral de libre-échange ou d'un accord commercial régional. Les données provenaient d'une base de données figurant dans de Sousa (2012). Une relation positive était attendue car les accords commerciaux régionaux abaissent les obstacles commerciaux et facilitent la circulation des biens intermédiaires et finals entre les entreprises des pays d'origine et les filiales à l'étranger installées dans les pays d'accueil. En outre, certains accords commerciaux régionaux comportent d'autres conditions telles que des dispositions réglementant l'investissement qui facilitent la mobilité des fonds et des capitaux. Compte tenu que certains d'entre eux comprennent des dispositions relatives à l'IED, les accords commerciaux régionaux ont été exclus des équations estimables afin d'isoler l'impact des ABI. Dans ce cas, on s'attendait à ce que le coefficient des variables des ABI soit surestimé.

Méthodes d'estimation et résultats

Un large échantillon de données individuelles relatives aux sorties d'IED bilatéral de 27 pays développés à destination de 119 pays en développement pendant la période 1985-2012 a servi à étudier les effets des ABI sur l'IED dans les pays en développement. L'équation de gravité modifiée a été estimée selon deux méthodes, à savoir: les moindres carrés ordinaires (MCO) et la méthode Poisson du pseudo-maximum de vraisemblance (PPMV). Toutes les variables explicatives qui changent dans le temps ont été décalées d'une période afin de réduire les problèmes d'endogénéité.

Moindres carrés ordinaires (MCO)

- Compte tenu de la forme multiplicative de l'équation de gravité, la méthode habituelle consiste à prendre les logarithmes naturels des variables expliquées et explicatives (à l'exception des variables fictives) et d'appliquer la méthode des moindres carrés ordinaires à l'équation log-linéaire résultante².
- Afin de corriger le biais lié aux valeurs omises, les effets fixes des pays d'accueil et des pays d'origine ont été intégrés grâce à des variables fictives qui corrigent toutes les caractéristiques des pays d'origine ou des pays d'accueil qui ne changent pas dans le temps³. Cela a été le cas aussi des effets fixes dans le temps afin de prendre en compte tout choc influant sur la totalité des pays.
- Les colonnes 1 à 5 du tableau 6.A.1 présentent les résultats des estimations obtenues par la méthode MCO, à côté des erreurs type robustes et des trois types d'effets fixes (année, pays d'accueil et pays d'origine). Globalement, cette spécification explique 50 % environ de la variation des sorties d'IED bilatéral. Les résultats

montrent qu'à l'exception de l'ouverture et des frontières communes, tous les coefficients sont statistiquement significatifs. En particulier, la «distance géographique» a un impact notable: une valeur négative indique soit que l'IED est lié au commerce bilatéral soit que les frais d'exploitation sont élevés en raison de la distance géographique ainsi que des différences culturelles et institutionnelles. Le coefficient de «qualification de la main-d'œuvre» dans les pays d'accueil est positif, laissant supposer que les marchés intérieurs jouent un rôle plus important. Toutes les autres variables affichent la valeur attendue. Dans cette spécification, les coefficients des ABI sont significatifs et positifs. Toutefois, la proportion d'IED qui peut être attribuée aux ABI est très faible, comme l'illustre la variation négligeable du R-carré lorsque la variable des ABI est intégrée.

Méthode Poisson du pseudo-maximum de vraisemblance (PPMV)

- Santos Silva et Tenreyro (2006) ont démontré qu'en raison de l'inégalité de Jensen⁴, les modèles gravitaires log-linéaires par MCO peuvent produire des estimations biaisées⁵ et des conclusions erronées. Ils ont estimé que les coefficients de l'équation de gravité devraient être estimés sous leur forme multiplicative et ont proposé d'utiliser la méthode Poisson du pseudo-maximum de vraisemblance (PPMV). Cette méthode est cohérente en présence d'hétéroscédasticité et permet de traiter les valeurs nulles (contrairement aux spécifications logarithmiques).
- Les colonnes 6 à 10 montrent les résultats obtenus par la méthode PPMV, à côté des erreurs type robustes et de trois effets fixes. Le

Tableau 6.A.1

RÉSULTATS DE RÉGRESSION, 1985-2012

(IED bilatéral, en millions de dollars)

Variable explicative	MCO: dans IED					Poisson du pseudo maximum de vraisemblance (PPMV): IED									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Dans PIB – pays d'accueil	0,93***	0,96***	0,90***	0,88***	0,94***	1,16***	1,19***	1,16***	1,15***	1,16***	1,22***	1,23***	1,22***	1,21***	1,22***
Dans PIB – pays d'origine	2,40**	2,33**	2,42**	2,41**	2,40**	0,97**	0,93*	0,97**	0,98**	0,97**	1,40**	1,40**	1,41**	1,40**	1,40**
Dans qualifications de la main-d'œuvre – pays d'accueil	3,94***	3,89***	3,90***	3,87***	3,95***	1,58***	1,48***	1,60***	1,57***	1,58***	1,93***	1,91***	1,88***	1,88***	1,93***
Dans écart de qualification	2,57***	2,58***	2,48***	2,39***	2,59***	0,95**	0,96**	0,98***	0,90**	0,94**	1,44***	1,46***	1,36***	1,32***	1,40***
Dans ouverture	-0,10	-0,11	-0,13	-0,14	-0,10	0,36**	0,40**	0,36***	0,35***	0,36***	0,45***	0,47***	0,44***	0,43***	0,43***
Accord commercial régional							0,42***					0,20**			
ABI – signature			0,25**					-0,04					0,09		
ABI – entrée en vigueur				0,44***					0,06					0,14	
ABI – années après la signature					0,00					0,00					0,01
Variables qui ne changent pas dans le temps															
Dans distance	-2,61***	-2,57***	-2,59***	-2,58***	-2,62***	-0,73***	-0,68***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***	-0,73***
Frontières communes	-0,06	-0,10	-0,00	0,00	-0,06	0,53**	0,47**	0,52**	0,54**	0,52**	0,52**	0,52**	0,52**	0,52**	0,52**
Langue officielle commune	2,54***	2,54***	2,56***	2,56***	2,53***	0,92***	0,88***	0,92***	0,94***	0,94***	0,94***	0,94***	0,94***	0,94***	0,94***
Histoire coloniale	1,51***	1,51***	1,48***	1,46***	1,51***	0,26**	0,31***	0,27***	0,24**	0,25**	0,25**	0,25**	0,25**	0,25**	0,25**
Nombre d'observations	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573
R-carré ^a	0,500	0,500	0,500	0,500	0,500	0,734	0,737	0,734	0,734	0,734	0,825	0,826	0,825	0,825	0,825
Effets fixes															
Année		Oui	Oui	Oui	Oui			Oui							
Pays d'accueil		Oui	Oui	Oui	Oui			Oui							
Pays d'origine		Oui	Oui	Oui	Oui			Oui							
Paire de pays											Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Note: *** Significatif à partir de 1 %. ** Significatif à partir de 5 %. * Significatif à partir de 10 %.

Pays d'origine: pays développé. Pays d'accueil: pays en développement.

^a Le pseudo R carré est indiqué pour la méthode PPMV.

coefficient d'écart de qualification est statistiquement significatif et sa valeur positive soutient l'IED motivé par des coûts salariaux inférieurs dans le pays d'accueil. La taille du marché, les qualifications de la main-d'œuvre, l'ouverture et les accords commerciaux régionaux sont tous statistiquement significatifs et affichent la valeur attendue, alors que les coefficients des variables des ABI ne sont pas significatifs. Les coefficients des quatre variables qui ne changent pas dans le temps – distance géographique, frontières communes, langue commune et histoire coloniale – sont tous statistiquement significatifs.

- Ruiz et Vilarubbia (2007) estiment qu'en raison de la difficulté à mesurer les facteurs culturels et historiques, les modèles gravitaires devraient être estimés en utilisant des effets fixes dans le temps et liés aux paires de pays⁶. Les colonnes 11 à 15 montrent les résultats des estimations par la méthode PPMV, avec comme effets fixes l'année et la paire de pays. À l'exception des variables des ABI, tous les coefficients qui changent dans le temps sont statistiquement significatifs. La valeur des coefficients est, en
- général, plus élevée qu'avec la méthode PPMV intégrant les effets fixes de l'année, des pays d'origine et des pays d'accueil.
- Lorsque l'on compare les résultats, les estimations obtenues grâce à la spécification MCO tendent à être beaucoup plus élevées que les estimations obtenues par la méthode PPMV, ce qui montre que les résultats sont relativement sensibles à la spécification choisie. Les résultats des études antérieures utilisant les MCO devraient donc être interprétés avec prudence.
- Afin de vérifier leur robustesse, les équations de gravité ont aussi été estimées en intégrant d'autres définitions de variables telles que l'ouverture (commerce total/PIB), l'écart de qualification (valeur absolue, valeurs positive et négative) et les ABI (nombre d'années depuis la ratification d'un ABI). En outre, diverses transformations des variables de l'IED ont été testées⁷. Dans toutes ces spécifications, les estimations PPMV des coefficients des ABI sont restées statistiquement insignifiantes. ■

Conclusions

Cette analyse économétrique montre que les modèles gravitaires traditionnels permettent de bien expliquer les flux bilatéraux d'IED des pays développés vers les pays en développement. Toutefois, lorsque la variable des ABI est incorporée, les résultats sont ambivalents. Les résultats de la méthode utilisée (estimation MCO de régression log-linéaire) indiquent que les ABI ont un impact positif sur l'IED bilatéral même si l'ampleur estimée de cet impact est modeste. Étant donné que, selon les ouvrages récemment publiés, cette méthode produit des estimations biaisées, une autre méthode (PPMV) a également été utilisée. Celle-ci montre que les ABI semblent n'avoir aucun effet sur les flux d'IED bilatéral Nord-Sud: les coefficients estimés sont proches de

zéro. En outre, les coefficients des ABI ne sont pas statistiquement significatifs; en d'autres termes, les résultats n'étayaient pas l'hypothèse selon laquelle les ABI favorisent l'IED bilatéral.

Ces résultats sont cohérents avec les ouvrages publiés, qui constatent que les travaux actuels de recherche sont incapables d'expliquer pleinement les déterminants de l'IED et, en particulier, les effets des ABI sur l'IED. Les décideurs des pays en développement ne devraient donc pas partir du postulat selon lequel l'IED sera favorisé par la signature d'un ABI. En effet, ils devraient rester prudents à l'égard de tout type de recommandation les incitant à signer des ABI.

Notes

- 1 L'écart de qualification est mesuré par le logarithme du rapport entre le nombre moyen le plus élevé et le nombre moyen le moins élevé d'années de scolarisation dans les deux pays.
- 2 Les données relatives à l'IED utilisées ici contiennent 15 983 observations, dont 2 844 sont nulles et 3 410 négatives. Étant donné qu'il est habituel dans les ouvrages publiés de ne pas annuler les observations lorsque l'on applique des logarithmes, la valeur de l'IED a été augmentée de 1 dollar et les valeurs négatives ont été supprimées.
- 3 Dans les estimations de données individuelles, les coefficients peuvent être faussés par les variables omises; le coefficient estimé d'une variable explicative est biaisé lorsque des variables importantes qui sont inconnues ou difficiles à mesurer ne sont pas prises en compte dans l'équation et sont en corrélation avec la variable explicative ci-dessus. Voir Anderson et van Wincoop (2003) pour une étude du biais lié aux variables omises dans les ouvrages consacrés au modèle gravitaire du commerce.
- 4 Selon l'inégalité de Jensen, la valeur moyenne d'un logarithme est différente du logarithme d'une valeur moyenne.
- 5 Ils ont montré que dans un modèle gravitaire, même en corrigeant les effets fixes, la présence d'hétéroscédasticité peut influencer sur la cohérence des estimateurs. En effet, en raison de l'inégalité de Jensen, le logarithme de la valeur expliquée modifie les propriétés du résidu de sorte que les coefficients deviennent biaisés.
- 6 Les variables fictives de paires de pays absorbent les effets de toutes les variables omises qui sont propres aux paires de pays mais restent constantes dans le temps, notamment les variables type gravitaires (distance géographique, frontières communes, langue commune et histoire coloniale).
- 7 La première vérification de robustesse n'a pris en compte qu'une valeur strictement positive de l'IED. La deuxième a pris en compte la valeur négative en appliquant la transformation Levy-Yeyati *et al.* (2007), c'est-à-dire en remplaçant la variable initiale de l'IED par la formule $(IED) \cdot \log(\text{abs}(IED)+1)$. Enfin, les valeurs nominales de l'IED ont été ajustées en fonction du déflateur du PIB des États-Unis.

Références

- Anderson JE and van Wincoop E (2003). Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle. *American Economic Review*, 93(1): 170–192.
- Barro RJ and Lee JW (2010). A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. NBER Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Blonigen BA, Davies RB and Head K (2002). Estimating the Knowledge-Capital Model of the Multinational Enterprise: Comment. NBER Working Paper No. 8929, NBER, Cambridge, MA.
- de Sousa J (2012). The currency union effect on trade is decreasing over time. *Economics Letters*, 117(3): 917–920.
- Levy-Yeyati E, Panizza U and Stein E (2007). The cyclical nature of North-South FDI flows. *Journal of International Money and Finance*, 26(1): 104–130.
- Mayer T and Zignago S (2011). Notes on CEPII's distances measures (GeoDist). CEPII Working Paper No. 2011-25, Paris.
- Ruiz JM and Vilarrubia JM (2007). The wise use of dummies in gravity models: Export potentials in the EuroMed region. Research Paper No. WP-0720, Bank of Spain, Madrid.
- Santos Silva JMC and Tenreyro S (2006). The log of gravity. *The Review of Economics and Statistics*, 88(4): 641–658.

LA MARGE D'ACTION BUDGÉTAIRE EN TANT QU'INSTRUMENT DE STABILITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT: LES ENJEUX ACTUELS

A. Introduction

Toute stratégie nationale de développement à long terme doit pouvoir compter de façon permanente sur un environnement macroéconomique favorable et des politiques industrielles axées sur la montée en gamme et la diversification de la production. C'est d'autant plus essentiel aujourd'hui où les pays doivent s'adapter au nouveau paysage économique qui se dessine après la crise financière mondiale (*TDR 2013*). Dans des chapitres précédents du rapport, la CNUCED a montré comment les mécanismes internationaux qui régissent actuellement les flux commerciaux et les flux de capitaux peuvent priver les pays de la marge d'action nécessaire pour s'adapter; elle a aussi indiqué comment promouvoir différents modèles d'intégration économique qui ouvriraient de nouvelles perspectives aux pays en développement comme à leurs partenaires commerciaux. Ce n'est toutefois là qu'un aspect du problème car, même si les accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux autorisaient les pays à appliquer la stratégie de développement de leur choix, encore leur faudrait-il la financer. Le renforcement des recettes budgétaires est essentiel, non seulement parce que ces recettes sont plus viables que d'autres sources de financement à long terme, mais aussi parce qu'elles sont moins assujetties aux restrictions et conditions

qui limitent la marge d'action politique dont il faut assurer la protection.

Comme il ressort de précédents rapports de la CNUCED, les stratégies visant à renforcer les finances publiques ont été un fondement essentiel des États développementistes et sont indispensables aussi à la stabilité macroéconomique (UNCTAD, 2009). Cependant, dans l'économie mondialisée, les obstacles à l'accroissement des recettes budgétaires sont considérables. Dans le présent chapitre, la CNUCED examine comment la concurrence fiscale entre les pays et l'évasion fiscale des entreprises internationales et des ménages aisés, ainsi que les problèmes propres aux pays fortement tributaires des rentes tirées des ressources naturelles pèsent sur la marge d'action budgétaire. Elle passe en revue un certain nombre de solutions envisageables, en particulier face aux problèmes de recouvrement des impôts et d'autres recettes publiques courantes. L'aide au développement et le financement par voie d'endettement peuvent constituer d'autres sources de revenu et sont particulièrement importants pour certains pays en développement. Les contraintes que ces flux exercent sur la marge d'action politique et budgétaire sont analysées dans les *TDR 2008, 2010,*

2011 et 2013 et ne seront donc pas examinées en détail dans le présent rapport.

La marge d'action budgétaire renvoie à la capacité qu'a un gouvernement de recourir à un arsenal d'instruments budgétaires pour atteindre différents objectifs économiques, sociaux et de développement. Un pays dont les recettes publiques augmentent multiplie ses chances de pouvoir mettre certains instruments (taux d'imposition différenciés, subventions et transferts sociaux) au service d'objectifs sociaux et au service du développement. D'un point de vue quantitatif, on peut se faire une idée de la marge d'action budgétaire d'un pays en mesurant la part des recettes publiques dans le PIB. Mais, cette marge d'action ne doit pas être ramenée au seul niveau des recettes courantes et encore moins être confondue avec l'équilibre budgétaire. Même en déficit, un pays peut être capable de supporter de nouvelles dépenses si elles sont porteuses de croissance, tout comme il peut s'endetter si cela ne menace pas sa stabilité et ses autres objectifs de politique générale. La marge d'action budgétaire renvoie aussi à la capacité d'augmenter les dépenses publiques, notamment pour financer des mesures en faveur de la transformation structurelle, et de faire varier ces dépenses pour agir sur la demande.

La marge d'action budgétaire est un élément essentiel de la marge d'action politique nécessaire au développement et croît en même temps que lui.

On peut aussi mesurer la marge d'action budgétaire d'un point de vue qualitatif, en fonction du montant et de la composition des recettes et des dépenses publiques. Dans ce domaine, la prise de décisions peut être limitée en droit – par des mécanismes et des accords internationaux, des conditionnalités extérieures et des dispositions juridiques concernant, par exemple, les plafonds de déficit – mais aussi en fait – par les exigences perçues des investisseurs mondiaux et des marchés financiers ou par l'influence des groupes d'intérêts nationaux.

Comme son nom l'indique, la marge d'action budgétaire est dynamique; en effet, les variations des dépenses publiques ont un impact sur l'économie et, par conséquent, sur les recettes publiques. À court terme, elle peut être étendue par les effets multiplicateurs des politiques de croissance. En période de récession, en particulier, lorsque des mesures de relance anticycliques peuvent se révéler nécessaires,

un pays a la possibilité d'étendre sa marge d'action budgétaire, non seulement par le biais de l'emprunt, mais aussi en augmentant ses recettes publiques grâce à différentes mesures à court terme (*TDR 2011*). Dans une perspective de développement à plus long terme, la marge d'action budgétaire renvoie à la capacité de financer les prévisions de dépenses, qui augmentent et se modifient au fil du temps. De fait, le processus de développement s'accompagne d'une hausse des dépenses publiques exprimées en part du PIB, notamment au titre des infrastructures, des transferts sociaux et des services de base, et, en parallèle, d'une hausse des recettes qu'il faut pour les financer. La marge d'action budgétaire est un élément essentiel de la marge d'action politique nécessaire au développement et croît en même temps que lui.

Dans la section B du présent chapitre, la CNUCED examine les tendances actuelles en matière de recettes budgétaires dans différents groupes de pays et les obstacles rencontrés par les gouvernements qui s'efforcent de dégager des recettes plus importantes et mieux diversifiées. Elle présente les tendances à long terme de la marge d'action budgétaire et montre que celle-ci fait partie intégrante du processus de développement. Elle analyse aussi comment la mondialisation et les choix politiques qui en découlent influent sur la composition des recettes budgétaires.

Les sections qui suivent portent plus particulièrement sur la manière dont la gouvernance mondiale et les acteurs internationaux pèsent sur la marge d'action budgétaire des pays en développement et des pays développés. Dans la section C, la CNUCED examine comment les paradis fiscaux, les juridictions opaques et les flux financiers illicites érodent la base d'imposition, remettent en cause l'équité du système fiscal et faussent la structure des échanges commerciaux et des investissements. Elle évalue le montant des pertes fiscales causées par ces dispositifs et présente quelques-unes des initiatives nationales et multilatérales qui ont été engagées pour s'attaquer à ce problème. La section D porte sur des questions relatives aux industries extractives, particulièrement importantes pour de nombreux pays en développement. Avec l'envolée des prix des produits de base, ces industries offrent la promesse

d'importantes rentrées fiscales. Ce potentiel n'est cependant pas toujours bien exploité, parce que les règles fiscales sont inadaptées ou parce qu'elles sont difficiles à appliquer, les sociétés transnationales (STN) du secteur recourant fréquemment à des techniques d'évasion. La CNUCED analyse aussi le mode de répartition des rentes tirées des

ressources naturelles dans plusieurs pays et explique comment les règles qui la régissent ont évolué au cours des dernières années. Enfin, la section E contient un résumé des principales conclusions et quelques pistes qui permettraient d'améliorer la marge d'action budgétaire en faveur des stratégies de développement.

B. Les États développementistes et leur marge d'action budgétaire

1. États développementistes

Les États développementistes qui obtiennent des résultats sont ceux qui ont eu la clairvoyance et la capacité de favoriser le développement de leur secteur privé, notamment en portant les bénéfices et l'investissement à des niveaux supérieurs à ce qui aurait été possible s'ils avaient compté sur les seules forces du marché. Ils ont aussi su mettre en place des dispositifs efficaces pour discipliner les investisseurs privés et orienter leurs ressources vers des domaines où les retombées socioéconomiques ont des chances d'être particulièrement importantes (*TDR 1996, 1997, 2003 et 2009*). De ce point de vue, Adelman (2000) estime que, pour réussir, un État développementiste doit pouvoir se prévaloir, notamment, d'une grande autonomie, de la capacité et de la crédibilité nécessaires à la mise en place de mesures d'intérêt national, de l'engagement de ses dirigeants en faveur du développement de l'économie, de bonnes politiques économiques et d'une certaine indépendance économique vis-à-vis du contexte international.

Dans les précédents chapitres, il a surtout été question de ce dernier élément et de la marge d'action politique qu'il permet à l'État de se ménager. Cependant, l'État développementiste a aussi pour tâche de mobiliser et d'allouer les ressources qui

sont susceptibles de jouer un rôle déterminant dans leur succès à long terme. Ces ressources sont nécessaires aux investissements physiques et humains indispensables au développement des infrastructures, auxquels généralement le secteur privé, en particulier dans les pays en développement, contribue peu, voire pas du tout, et dont les activités lucratives dépendent pourtant souvent. Pour autant, le pacte fondamental conclu entre l'État et le secteur privé va bien au-delà de la fourniture d'infrastructures de qualité. Selon les périodes et à des degrés divers, elle appelle aussi l'État à assumer d'autres fonctions – par exemple accroître les ressources disponibles pour l'investissement, mutualiser les risques liés à l'investissement à long terme et fournir des services d'appui dans des domaines tels que la technologie, la formation et l'exportation. L'accumulation de capital et le progrès technologique ainsi impulsés par l'État peuvent impliquer, selon les cas, le transfert d'actifs des acteurs moins productifs vers des acteurs productifs, le contrôle du système financier, l'acquisition de technologies étrangères et leur adaptation au contexte local, des investissements publics directs dans certains secteurs, avec des investissements prioritaires à des fins de diversification et de montée en gamme.

Ces initiatives ne peuvent être mises en œuvre que dans le cadre d'une stratégie intégrée fondée sur

une vision commune du développement national; elles doivent bénéficier d'un soutien important de la société, et doivent être complétées par des mécanismes institutionnels en vue d'assurer un dialogue et une coordination suivis avec les acteurs clefs. Les finances publiques, notamment la mobilisation des recettes fiscales, sont un élément clef pour légitimer le rôle de l'État et déterminer ses domaines de responsabilité dans les sphères économique et sociale. Selon Ocampo (2007), pour que l'État mobilise efficacement des ressources, le «pacte budgétaire» doit comprendre cinq composantes: des règles claires de discipline budgétaire, assorties de recettes fiscales suffisantes pour financer les missions de l'État; la transparence des dépenses publiques; la définition de critères d'efficience pour la gestion des ressources publiques; la reconnaissance du rôle central du budget des administrations publiques dans la fourniture de «biens à valeur sociale» et, plus généralement, dans la distribution du revenu; et la création d'institutions budgétaires équilibrées et démocratiques, ouvertes à la participation des citoyens.

La mobilisation de ressources est particulièrement ardue pour les pays à très faible niveau de revenu et de développement dont les sources de recettes potentielles sont limitées et, plus encore, pour les pays qui sont fortement tributaires des ressources naturelles, qui amorcent leur processus de développement. Faute de grands marchés intérieurs, la plupart des industries extractives s'efforcent de maximiser leurs recettes à l'exportation. S'ils sont gérés comme il convient, les bénéfices et les recettes en devises, parfois considérables, qui sont dégagés, peuvent aider à lever un certain nombre d'obstacles à l'accélération de la croissance. Il reste que cela est plus facile à dire qu'à faire. Le «syndrome hollandais», qui se caractérise par une appréciation réelle de la monnaie consécutive à l'expansion du secteur minier et par une baisse de la production et de l'emploi dans d'autres secteurs marchands, peut causer de sérieux déséquilibres macroéconomiques et contribuer à l'instabilité des taux de change et à la vulnérabilité de l'économie. Bon nombre d'éléments indiquent cependant que cette situation est évitable pour autant que les décideurs disposent d'une marge d'action suffisante (IMF, 2003; UNCTAD, 2005).

Les effets sur les perspectives à long terme sont plus dommageables lorsque ce type d'expansion débouche sur une intégration intérieure disproportionnée et la création d'enclaves économiques. La

structure des marchés internationaux des produits de base est telle que, lorsque les décideurs veulent développer le secteur en faisant appel à des sociétés transnationales (STN), ils ne sont pas en position de force pour négocier. En effet, les STN sont très grandes, mieux informées que les autorités de leurs pays d'accueil et mieux à même de faire pression sur le plan financier, technologique et commercial, par exemple, en brandissant la menace d'une fuite des capitaux. De plus, l'imprévisibilité des rentes induite par l'instabilité des prix peut sérieusement fausser le cadre incitatif, en ajoutant une dimension spéculative à la planification des investissements privés et publics. Il ne s'agit pas de savoir si les ressources naturelles doivent être la propriété de l'État ou d'investisseurs étrangers, mais de déterminer comment gérer au mieux les rentes tirées de ces ressources pour atteindre des objectifs de développement à long terme. Comme on l'a vu dans de précédents chapitres, ces dernières années, la balance a penché en faveur des mesures visant à attirer les IED dans ce secteur, sans que l'on se préoccupe assez de renforcer la position de négociation des pays d'accueil et leur capacité d'obtenir des rentes plus élevées et de stimuler la montée en gamme et la diversification de leur production. Dans l'optique d'un développement à long terme, ces pays devront modifier les dispositions budgétaires et législatives existantes de manière à accroître les recettes publiques et veiller à conserver une plus grande part d'activités à valeur ajoutée.

2. Tendances budgétaires à long terme

Les pays développés ont généralement une plus grande marge d'action budgétaire que les pays en développement, leurs recettes (en part du PIB) étant plus importantes. C'est là le résultat d'un long processus historique. Au début des années 1900, les recettes perçues par le Gouvernement du Royaume-Uni représentaient 15 % du PIB, contre 40 % un siècle plus tard (Clark and Dilnot, 2002). Aux États-Unis, la part des recettes publiques dans le PIB est passée de moins de 10 % à 30 % au cours de la même période (Maddison, 2001). Cet élargissement de la base d'imposition ne s'explique pas seulement par la croissance du secteur moderne (et formel) de l'économie, mais aussi par les modifications apportées à la législation, par l'instauration de nouveaux impôts et d'autres charges fiscales et leur variation au fil du temps, et par les efforts considérables qui ont

été déployés pour renforcer l'administration fiscale et améliorer le respect des obligations fiscales (Besley and Persson, 2013). Grâce à une meilleure capacité de recouvrement de l'impôt, il est devenu possible de répondre aux besoins des citoyens en matière de biens et de services publics, suivant le principe de l'État-providence. Plus généralement, il est devenu possible pour l'État d'engager plus de dépenses publiques en faveur de la croissance, créant une corrélation positive entre développement et marge d'action budgétaire. En 2011-2012, dans les pays développés, la part des recettes publiques dans le PIB était de 41,5 % en moyenne, les recettes fiscales représentant à elles seules 25,5 % du PIB. Dans le même temps, dans les PMA, les recettes publiques totales et les recettes fiscales des administrations publiques représentaient respectivement 23 % et 14,5 % du PIB.

Malgré ce lien étroit entre niveaux de revenu et recettes budgétaires, il n'existe pas de valeur de référence pour le ratio recettes publiques/PIB. Il dépend autant de la capacité de l'économie de générer des recettes publiques – et de la capacité de l'administration de les collecter – que des politiques choisies. De plus, il diffère considérablement entre pays aux revenus par habitant pourtant comparables, selon le contexte historique, l'aptitude à générer des recettes et les choix politiques admis par la société quant au rôle de l'État. Ces choix portent sur le rôle redistributif de l'État, la mesure dans laquelle des services socialement importants devraient être assurés par le secteur public, et le degré d'utilisation des instruments de finance publique aux fins de la gestion macroéconomique et du soutien des politiques de transformation structurelle.

Il existe une corrélation positive entre les recettes publiques exprimées en part du PIB et le PIB par habitant dans un large éventail de pays développés, de pays en développement et de pays en transition, mais aussi une dispersion importante à l'intérieur de ces groupes (graphique 7.1). Par exemple, dans la plupart des pays européens à revenu élevé, dont (par ordre décroissant) la Norvège, le Danemark, la Finlande, la Suède, la France, la Belgique, l'Autriche, l'Italie, les Pays-Bas et l'Allemagne, les recettes publiques avoisinent ou dépassent 50 % du PIB, contre 30 % environ au Japon, aux États-Unis et en Australie. Cette différence témoigne de la diversité des modèles de couverture sociale et d'État-providence. À l'autre extrémité de l'échelle de revenu, les PMA

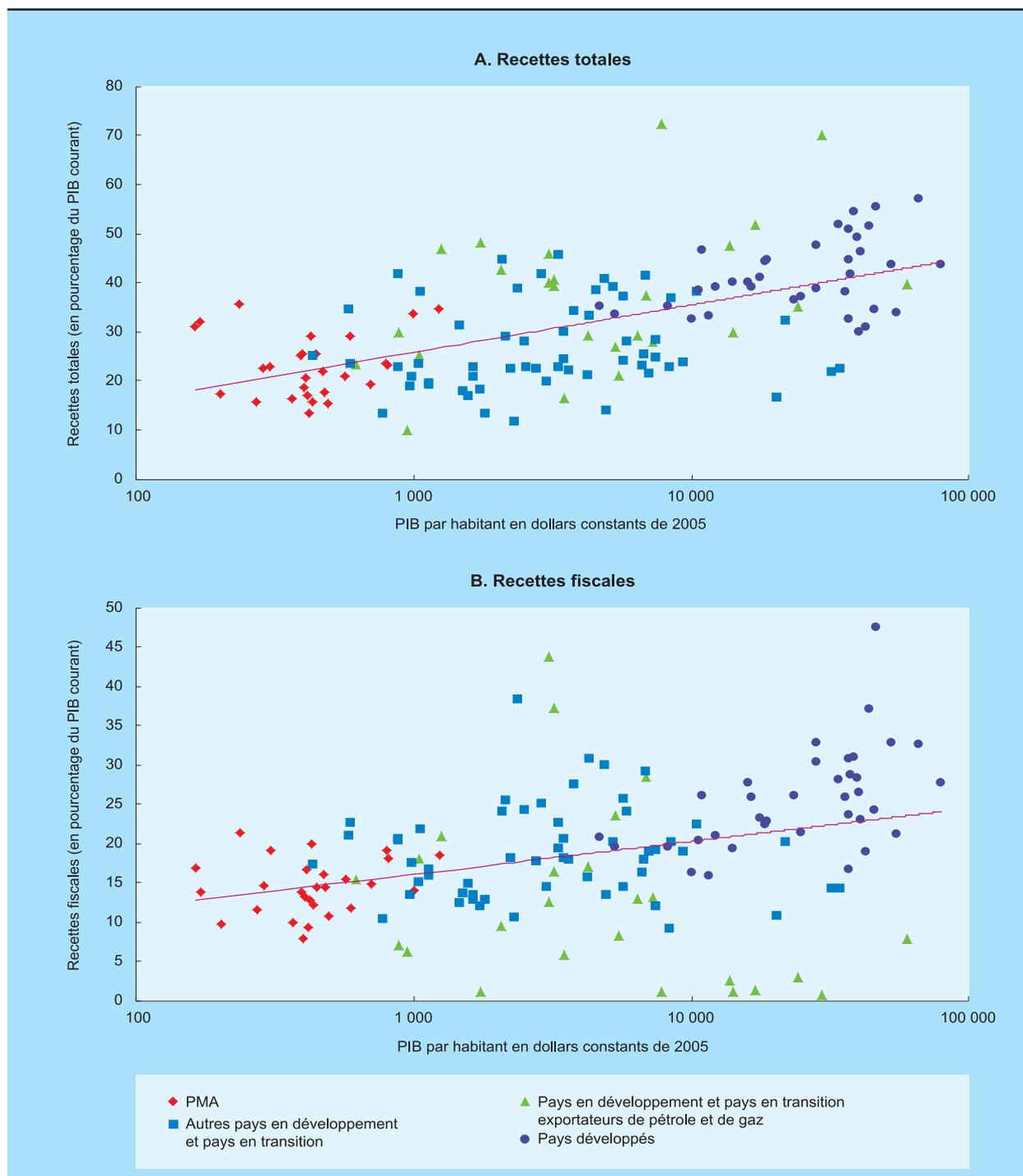
présentent aussi une certaine hétérogénéité, la part des recettes publiques dans le PIB s'échelonnant de 15 % environ (par ordre croissant) en Haïti, en Sierra Leone, en Ouganda, en Éthiopie, en Guinée-Bissau et en République centrafricaine à près de 30 % au Malawi, au Burundi, en République démocratique du Congo et au Mozambique. Ces deux derniers pays exportent des minerais et des métaux qui leur assurent des recettes, indépendamment du revenu moyen de la population.

Les pays en développement et les pays en transition exportateurs de pétrole et de gaz montrent bien qu'il est possible d'accroître les recettes publiques grâce aux industries extractives, de manière largement indépendante du revenu par habitant. Alors que, dans la plupart des autres pays, l'impôt sur le revenu assure les deux tiers environ des recettes publiques, dans les pays exportateurs de pétrole, cette part est proche du tiers seulement (comparer les graphiques 7.1A et 7.1B). Les recettes publiques de l'Angola, de l'Arabie saoudite, de l'État plurinational de Bolivie, de l'Iraq, du Koweït, de la Libye et d'Oman avoisinent ou dépassent 50 % du PIB, bien que ces pays affichent un revenu de niveau intermédiaire inférieur à élevé. La plupart de ces recettes proviennent directement des dividendes des entreprises extractives publiques, des redevances ou des accords de partage de la production et, dans une moindre mesure, de l'impôt sur le revenu. Toutefois, les exportations de minéraux ou d'hydrocarbures ne sont pas la garantie de recettes élevées, comme le montrent les données concernant le Pérou, le Turkménistan et la Zambie. En la matière, les politiques publiques qui régissent la distribution des rentes tirées des ressources naturelles ont un grand rôle à jouer, comme il ressort de la section D du présent chapitre.

Les recettes publiques des pays en développement et des pays en transition non exportateurs de pétrole, qui sont pour la plupart des pays à revenu intermédiaire, représentent 26,8 % du PIB en moyenne non pondérée. À l'intérieur de ce groupe hétérogène, les pays en transition obtiennent des recettes publiques nettement supérieures à la moyenne (en particulier, la Bosnie-Herzégovine, l'Ouzbékistan, la Serbie et l'Ukraine), qui s'expliquent en partie par l'importance des cotisations sociales. Il en va de même pour un certain nombre de pays latino-américains aux politiques fortement redistributives, dont les régimes de sécurité sociale et de retraite sont restés de la compétence de l'État (par exemple,

Graphique 7.1

RELATION ENTRE LES RECETTES PUBLIQUES ET LE PIB PAR HABITANT, 2012



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *CEPALSTAT* de la CEPALC; la *Base de données statistiques* d'Eurostat; la base de données *StatExtracts* de l'OCDE; la *Base de données macroéconomiques annuelles* (EC-AMECO) de la Commission européenne; et les bases de données des *Perspectives de l'économie mondiale* et des *Statistiques de finances publiques* du FMI.

Note: Les données concernent l'année 2012 ou la dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Les données relatives aux recettes se rapportent aux recettes des administrations publiques, sauf pour les pays suivants: Argentine, Colombie, El Salvador, Équateur, État plurinational de Bolivie, Mexique, Panama, Paraguay, République bolivarienne du Venezuela et Uruguay, pour lesquels elles se rapportent au secteur public non financier. Les données relatives au PIB par habitant sont présentées sur une échelle logarithmique.

l'Argentine, le Brésil et Cuba). En comparaison, les recettes publiques sont faibles dans plusieurs pays d'Amérique centrale (par exemple, le Guatemala et le Honduras) et d'Asie du Sud (par exemple, le Pakistan et Sri Lanka).

L'écart entre un certain nombre de pays en développement et de pays développés en ce qui concerne la part des recettes publiques dans le PIB s'est resserré ces vingt dernières années, la plupart des pays en développement et des pays en transition mobilisant de plus en plus de ressources intérieures. En Amérique latine et en Afrique, les recettes fiscales totales (exprimées en part du PIB) ont enregistré une forte hausse, portée par une croissance économique plus robuste, par un contexte macroéconomique globalement favorable (graphique 7.2)¹, ainsi que par l'augmentation des recettes publiques tirées des exportations primaires, due à la hausse des prix des produits de base et, dans certains cas, aux avenants aux contrats conclus avec les entreprises pétrolières et minières. En Amérique latine, la baisse du chômage, la hausse des salaires réels et l'augmentation de la part des emplois formels ont aussi entraîné un redressement des cotisations sociales. L'aplanissement des inégalités qui en est résulté s'est accompagné d'une hausse des taxes à la consommation et des taxes indirectes. L'introduction de nouvelles taxes et la meilleure gestion de l'impôt ont aussi contribué à générer des recettes publiques (ECLAC, 2014a). En Afrique, la croissance globale des recettes publiques a été plus faible, en partie parce que la part des taxes à la frontière dans les recettes fiscales totales, dont elles sont une composante importante, a diminué. En Asie occidentale et dans les pays en transition, les recettes publiques totales ont considérablement augmenté, en grande partie grâce aux bénéfices tirés de la hausse des prix du pétrole. En général, dans l'ensemble des régions en développement et des pays en transition, la part des recettes publiques dans le PIB s'est accrue, sauf en Asie de l'Est, du Sud et du Sud-Est. La faible progression de la part des recettes fiscales dans le PIB dans certaines parties de l'Asie et du Pacifique, en dépit de plusieurs années de forte croissance économique, serait due aux bas niveaux d'imposition du revenu des personnes physiques et à la grande importance accordée à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans la région (ESCAP, 2013). Dans les pays développés, en revanche, la part des recettes publiques dans le PIB a légèrement baissé, passant de 43 % en moyenne pendant la période 1991-1995 à 41,5 % en 2011-2012.

La croissance de la production a des effets largement positifs sur la marge d'action budgétaire. Dans la plupart des pays en développement et des pays en transition, les recettes publiques ont généralement augmenté plus vite que le PIB, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire. Selon une étude portant sur 17 pays d'Amérique latine et 6 pays d'Asie du Sud-Est, une hausse de 1 % du PIB a entraîné une hausse de 1,15 % des recettes publiques pendant la période 1990-2012 (Weeks, 2014). Ce phénomène s'explique notamment par les transformations structurelles qui ont accompagné la croissance de la production, principalement due à la modernisation de l'économie, et par la plus grande proportion d'emplois dans des moyennes et grandes entreprises. Il en est résulté un élargissement de la base d'imposition, y compris pour les contributions directes. En revanche, les pays en développement à faible revenu par habitant et à forte proportion d'emplois informels disposent de moins de moyens pour accroître leurs recettes par prélèvement sur les revenus des ménages, d'où une croissance plus faible de leurs recettes fiscales en part du PIB que celle des pays en développement à revenu intermédiaire. La grande exception à cette règle est sans doute fournie par les pays qui augmentent leurs recettes publiques en soumettant les grandes entreprises extractives à diverses charges fiscales, comme le montre la section D.

3. Composition des recettes publiques et marge d'action budgétaire

La composition des impôts et taxes a son importance, compte tenu de ses répercussions distributives et de ses incidences incitatives pour certains éléments de la demande et de l'offre. Par exemple, l'application de taux d'imposition différenciés dans certains secteurs est un instrument de politique industrielle. Les contributions directes, en particulier l'impôt sur les bénéfices des sociétés et sur le revenu des personnes physiques, peuvent être redéfinies aux fins de la répartition du revenu et peuvent aussi servir de stabilisateurs intégrés, puisqu'elles augmentent lorsque le contexte économique est favorable et diminuent en période de récession. Dans les pays développés, l'impôt sur le revenu reste la principale source de recettes publiques, devant les cotisations sociales (graphique 7.2).

Graphique 7.2

RECETTES PUBLIQUES PAR SOURCE, DIFFÉRENTS GROUPES DE PAYS, 1991-2012

(En pourcentage du PIB)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données CEPALSTAT de la CEPALC; les bases de données des *Perspectives de l'économie mondiale* et des *Statistiques de finances publiques du FMI*; la *Base de données statistiques* d'Eurostat; la base de données *StatExtracts* de l'OCDE; et la base de données *EC-AMECO*.

Note: Les données concernent la moyenne sur cinq ans de l'observation médiane des recettes des administrations publiques, sauf pour les pays suivants: Argentine, Colombie, El Salvador, Équateur, État plurinational de Bolivie, Mexique, Panama, Paraguay, République bolivarienne du Venezuela et Uruguay, pour lesquels elles se rapportent au secteur public non financier. Les données pour la Chine concernent uniquement les recettes budgétaires; elles ne tiennent pas compte des fonds extrabudgétaires ou des fonds de sécurité sociale. Les recettes en capital sont comptabilisées dans les autres recettes.

Les pays en développement dépendent généralement davantage des recettes issues des taxes indirectes sur la consommation et sur les échanges commerciaux. En 2012, la TVA a représenté, à elle seule, 22 % des recettes totales en Afrique, 26 % en Amérique latine et 29 % en Asie de l'Est, du Sud et du Sud-Est. Ce n'est qu'en Asie occidentale que sa contribution a été plutôt modeste (12 %), la plupart des recettes de la région provenant des industries extractives. Depuis le début des années 1990, la part de la TVA dans le PIB a augmenté dans toutes les régions du monde. Même les pays développés imposent de plus en plus de taxes à la consommation, qui sont devenues leur deuxième source de recettes fiscales après les impôts sur le revenu.

Cette tendance a un effet négatif sur la répartition car, contrairement aux impôts sur le revenu, la TVA et les autres contributions indirectes sont régressives. Certains pays ont tenté d'atténuer la régressivité de ces taxes au moyen d'exonérations et d'un traitement différencié. C'est ainsi qu'en Amérique latine, certains produits sont taxés à un taux nul, et des exonérations sont accordées à certains secteurs industriels ou à certaines catégories de consommateurs (ECLAC, 2014a)². D'autres pays utilisent des taux de TVA différenciés pour servir des objectifs environnementaux prioritaires – par exemple, ils taxent davantage les achats de matières plastiques, de combustibles et de véhicules automobiles. Plusieurs pays latino-américains ont récemment adopté des régimes fiscaux duals comparables à ceux appliqués dans les pays scandinaves, avec un taux de droit commun pour l'impôt sur les revenus du capital, des taux plus élevés pour l'impôt sur les bénéfices des sociétés et des taux progressifs pour l'impôt sur les revenus du travail. D'autres pays de la région ont eu recours à la fiscalité pour favoriser l'emploi formel, allégeant la charge fiscale des entreprises qui emploient des travailleurs formels et alourdissant celle des entreprises à plus forte intensité de capital, comme les STN des industries extractives (ECLAC, 2014a).

À côté de ces efforts de compensation, d'autres mesures sont allées dans le sens de la régressivité de l'impôt. Selon Ortiz et Cummins (2013), 94 gouvernements, de 63 pays en développement et 31 pays à revenu élevé, ont envisagé la possibilité d'accroître leurs recettes publiques en relevant le taux de la TVA ou les taxes sur les ventes ou en supprimant les exonérations fiscales; il s'agit là de

l'une des mesures d'ajustement d'après-crise les plus courantes.

On observe en outre que, dans toutes les régions, les taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés affichent une tendance continue à la baisse, les pays se faisant concurrence pour attirer ou retenir des investisseurs mobiles (*TDR 2012*, chap. V). Dans de nombreux pays de l'OCDE, ces taux sont passés de plus de 45 % en moyenne au début des années 1980 à moins de 25 % en 2012. Ils ont aussi considérablement diminué dans les pays en développement, passant en moyenne de 38 % au début des années 1990 à 32 % au début des années 2000 (Keen and Simone, 2004), et à 27 % environ en 2012³. Ces baisses ne se sont pas toujours soldées par une diminution proportionnelle des recettes fiscales correspondantes. Dans certains cas, elles ont été compensées par un élargissement de la base d'imposition; dans d'autres, elles ont été amplifiées par des mesures telles que des exonérations, des réductions des taux officiels pour certains secteurs ou certaines régions et des allègements fiscaux directs pour les exportateurs et les zones franches.

Dans les pays en développement, la baisse du taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés semble aller à l'encontre de l'accroissement des recettes fiscales habituellement préconisé. En effet, puisque ces pays ont cruellement besoin de recettes publiques pour financer leurs investissements et qu'ils peuvent difficilement les obtenir par d'autres moyens, pourquoi feraient-ils un cadeau fiscal aux opérateurs économiques les plus facilement imposables (du moins d'un point de vue technique)? Peut-être parce que «leurs structures politiques et institutionnelles sont plus exposées à l'influence des groupes d'intérêts, notamment des multinationales étrangères» (Keen and Simone, 2004: 1321). Cette tendance pourrait aussi trouver son origine dans la plus forte concurrence entre pays pour attirer les investisseurs mondiaux, même si la fiscalité ne semble pas être le principal déterminant de l'IED. Pour preuve, dans les pays développés, les incitations fiscales en faveur des entreprises n'ont pas fait grimper les investissements productifs. Bien que les taux officiels des impôts sur les sociétés n'aient cessé de baisser depuis le début des années 1980 et que d'autres incitations fiscales aient cherché à encourager les investissements, la formation brute de capital fixe a diminué dans un grand nombre de pays développés, avant même la crise mondiale (*TDR 2012*, chap. V, sect. C).

Malgré des taux constamment orientés à la baisse, les impôts sur les sociétés ont généré des recettes en part du PIB plus importantes en 2011-2012, principalement en raison de l'augmentation des bénéfices des sociétés en part du PIB dans la plupart des pays. Ce phénomène a été particulièrement sensible dans la majeure partie des régions en développement, où la croissance économique et l'intensification du commerce international ont été financièrement profitables aux entreprises. Toutefois, la contribution des impôts sur les sociétés aux recettes totales a été variable et, en général, elle ne s'est pas alignée sur la hausse des bénéfices pendant les années considérées (UN-DESA, 2013).

Un autre grand changement dans la composition des impôts et taxes, qui montre l'influence de facteurs mondiaux, concerne les taxes à la frontière et les taxes sur les échanges commerciaux. Les droits d'importation ont toujours largement contribué aux recettes publiques des pays en développement, en particulier des PMA. Ils sont en effet relativement simples à recouvrer, ne nécessitant pas de gros moyens administratifs – juste un poste de douane – contrairement à la TVA, à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Les accords de libéralisation du commerce et l'abaissement progressif des droits de douane ont toutefois eu un impact considérable sur ce qui fut l'une des principales sources de recettes publiques pour de nombreux pays en développement⁴. En 2012, près de 40 % des échanges commerciaux internationaux ont été effectués en franchise de droits sur une base NPF et 35 %, en franchise de droits dans le cadre d'accords préférentiels bilatéraux ou régionaux. Compte tenu des nombreux accords bilatéraux et plurilatéraux de partenariat économique en cours de négociation, il est probable que la part des droits d'importation dans les recettes publiques continuera de reculer ces prochaines années.

Les recettes publiques d'un certain nombre de pays à faible revenu risquent d'en pâtir considérablement. En Afrique, les taxes à la frontière ont représenté 15 % des recettes publiques en 2011-2012. Elles sont récemment devenues des sources de revenu

encore plus importantes pour les PMA, d'une part, parce que ces pays participent de plus en plus au commerce international (à la fois aux exportations et aux importations) et, d'autre part, parce que leurs taux de droits de douane restent supérieurs à ceux d'autres pays (UNCTAD, 2014). Les importations totales des pays d'Afrique subsaharienne, par exemple, ont augmenté de plus de 70 % entre 2006 et 2011. Les recettes tirées des droits d'importation ont représenté, en moyenne, 5 % du PIB dans les PMA, contre seulement 0,5 % dans les pays développés (graphique 7.2).

Des taxes à l'exportation peuvent aussi être appliquées, le plus souvent sur les métaux, y compris les déchets et débris, les minéraux et les produits agricoles. Leurs taux peuvent être relativement élevés, s'établissant à 20 % environ pour les produits non transformés et entre 13 % et 17 % pour les produits semi-finis ou finis (UNCTAD, 2014). Outre l'accroissement des recettes publiques, l'application de taxes à l'exportation est motivée par un certain nombre d'autres raisons telles que la conservation des ressources naturelles, la protection de la santé et de l'environnement, la promotion des activités de transformation à valeur ajoutée et la neutralisation des bénéfices exceptionnels résultant de hausses des prix. Ces taxes devraient toutefois être moins utilisées à l'avenir, étant donné que bon nombre des accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux en cours de négociation prévoient de les réduire ou de les éliminer. Au vu des multiples objectifs des taxes à l'exportation, des effets négatifs sont à prévoir, et pas seulement sur les recettes publiques.

De nombreux gouvernements se sont tournés vers le secteur financier et les transactions financières pour trouver d'autres sources de recettes fiscales, proposant, par exemple, de taxer les opérations sur actions, obligations et produits dérivés (dans l'UE) ou le rapatriement des bénéfices à l'étranger (aux États-Unis). Si ces mesures viennent à être appliquées, elles risquent de bouleverser les structures fiscales. La taxe sur les transactions financières, qui est proposée, pourrait être considérée comme une version mondialisée du droit de timbre, l'un des plus vieux impôts en vigueur. Instauré au Royaume-Uni il y a plus de trois siècles, ce droit est depuis longtemps

La composition des impôts et taxes a son importance, compte tenu de ses répercussions sur la répartition du revenu et de ses incidences incitatives pour certains éléments de la demande et de l'offre.

appliqué aux achats d'actions ou de biens immobiliers, y compris dans de nombreux autres pays. Comme beaucoup d'impôts et de taxes, ces nouvelles charges fiscales répondent à des motivations diverses. La taxe sur les transactions financières ne doit pas seulement assurer des recettes importantes, elle doit aussi influencer le comportement des opérateurs économiques. Elle pourrait en effet décourager les activités spéculatives, potentiellement préjudiciables au reste de l'économie, et contribuer à un traitement plus équitable du secteur financier par rapport aux autres secteurs.

Il semble donc que différentes forces influent sur la composition et le montant des recettes publiques, parfois dans des sens contraires. La question n'est pas seulement d'ordre technique, car l'extension ou la contraction de la marge d'action budgétaire sont déterminantes dans le choix de la stratégie de développement qui sera mise en œuvre. Elle met aussi en jeu la répartition de la charge fiscale, laquelle a des effets distributifs et économiques qui avantagent (ou désavantagent) certains acteurs par rapport à d'autres.

Dans ce contexte, il convient de mentionner l'influence généralisée, réelle mais souvent sous-estimée, que lobbyistes et groupes d'intérêts avisés exercent sur les décisions prises aux niveaux national et international. Si le lobbying est une pratique depuis longtemps admise aux États-Unis, il prend de l'ampleur dans d'autres pays développés et dans les pays en développement. Les lobbyistes peuvent agir pour le bien de la société en relayant aux législateurs et aux fonctionnaires des informations complexes obtenues auprès d'experts, mais ils peuvent aussi contribuer à la création et à l'appropriation privée de rentes, préjudiciables à la société. Le lobbying coûte cher, et les difficultés qu'il y a à organiser des actions

collectives font que les ménages, les consommateurs et les associations professionnelles, qui consistent en un grand nombre de petits acteurs mûs par des intérêts divers, ont peu de chances d'être dûment représentés. Le secteur financier, par exemple, est bien organisé et dispose d'une «puissance de feu» considérable qui lui permet de peser sur les décisions budgétaires et dont la portée dépasse largement le périmètre d'action des ménages qui utilisent des services financiers ou en subissent les effets⁵. Son influence sur la marge d'action budgétaire peut être directe. Par exemple, plus de 900 des 1 700 propositions d'amendement qui ont été déposées par des députés européens en vue d'encadrer les activités des fonds d'investissement spéculatifs et des sociétés d'investissement privé avaient été établies par des groupes de pression et reprenaient dans une large mesure des textes présentés par les lobbyistes (Corporate Europe Observatory et al., 2014). De même, aux États-Unis, on a constaté que des entreprises qui augmentaient leurs dépenses de lobbying de 1 % réduisaient leurs taux effectifs d'imposition de 0,5 à 1,6 point de pourcentage l'année suivante (Richter et al., 2009). L'idée qu'un lobbying ciblé profite à certains groupes est étayée par l'ampleur des efforts récemment déployés par des entreprises pour faire adopter une série d'allègements fiscaux qui devraient représenter pour l'État un manque à gagner de 46 milliards de dollars en 2014 et de 700 milliards de dollars environ sur dix ans, selon les données du Congressional Budget Office mentionnées dans une étude récente⁶. Ces pratiques, en particulier lorsqu'elles sont associées au «pantouflage», qui permet souvent aux juristes, aux fonctionnaires et aux membres de groupes de pression d'échanger leurs places, ont un impact direct et indirect sur les politiques fiscales. Leur diffusion récente dans plusieurs pays en développement influe aussi sur la marge d'action budgétaire.

C. Pertes fiscales et gouvernance fiscale internationale

Jusqu'au XX^e siècle, le recouvrement de l'impôt et l'application des règles fiscales ont surtout été des questions d'ordre essentiellement national, sans grandes répercussions sur les systèmes fiscaux étrangers. Même si cela reste le plus souvent vrai aujourd'hui, il peut arriver que, du fait de la mondialisation, le régime fiscal de certains pays ait des incidences négatives sur les recettes publiques d'autres pays. En effet, certains contribuables – notamment les particuliers fortunés et les STN – voient dans ces régimes la possibilité de payer moins d'impôts, voire de ne pas en payer du tout. Pour échapper aux impôts sur le patrimoine, aux droits de succession et aux prélèvements sur les revenus d'actifs, les particuliers fortunés placent généralement leurs avoirs financiers dans des paradis fiscaux. Parfois, ils y transfèrent aussi une partie de leurs revenus de manière à les dissimuler à l'administration fiscale de leur pays. L'évasion fiscale telle qu'elle est pratiquée par les STN relève principalement de la «comptabilité créative», bien que les STN puissent aussi posséder des avoirs financiers ou enregistrer des actifs non financiers dans des paradis fiscaux.

Lorsque l'on examine les pertes fiscales au niveau international, trois points ressortent plus particulièrement. Premièrement, les pratiques d'évasion fiscale privent les administrations publiques de revenus importants. Deuxièmement, une large part des flux financiers résultant de créations comptables transitent par des centres financiers extraterritoriaux situés dans des paradis fiscaux ou, plus précisément, dans des juridictions opaques. Troisièmement, l'architecture fiscale internationale ne s'est pas bien adaptée à la réalité actuelle et présente toujours de nombreuses imperfections.

1. Concepts clefs

a) *Paradis fiscaux, juridictions opaques et centres financiers extraterritoriaux*

On parle souvent indifféremment de «paradis fiscaux», de «juridictions opaques» et de «centres financiers extraterritoriaux». Cependant, ces trois expressions renvoient à des aspects distincts d'un même problème. Les paradis fiscaux sont des territoires – dont les frontières ne coïncident pas toujours avec celles des États souverains – qui jouissent d'une autonomie politique suffisante pour élaborer leurs propres lois et réglementations, notamment fiscales et financières, et qui peuvent ainsi créer un cadre juridique permettant à des personnes physiques et morales non résidentes de se soustraire à leurs obligations dans le pays où elles ont le centre de leurs activités économiques (Palan et al., 2010). Les paradis fiscaux permettent de domicilier, à des fins comptables et fiscales, des opérations ayant des répercussions au-delà de leurs frontières (Tax Justice Network, 2012). Ils ne proposent pas seulement un moyen d'échapper à l'impôt, mais aussi à bon nombre d'autres règles et règlements, car les structures créées en application de leur législation peuvent être utilisées de manière largement ou complètement anonyme (Shaxson, 2011). De plus, les délits économiques et financiers font rarement l'objet de poursuites, et la coopération judiciaire internationale est souvent très limitée. En conséquence, ces territoires sont aussi communément appelés des «juridictions opaques»; ils garantissent le secret aux agents commerciaux des centres financiers extraterritoriaux et à leurs clients, facilitant ainsi divers flux financiers illicites.

À maints égards, les centres financiers extraterritoriaux sont des espaces fictifs. Ils renvoient davantage à un ensemble d'activités qu'à un lieu géographique⁷. S'ils sont qualifiés d'«extraterritoriaux», c'est parce que les transactions enregistrées dans les juridictions opaques s'effectuent en fait en d'autres lieux. Une distinction subtile est parfois faite entre, d'une part, les paradis fiscaux et les juridictions opaques et, d'autre part, les centres financiers extraterritoriaux. Ces derniers rassemblent des comptables, des avocats et des banquiers ainsi que des sociétés fiduciaires et des intermédiaires financiers et vendent leurs services aux non-résidents qui veulent tirer parti des dispositifs légalement créés dans les paradis fiscaux et les juridictions opaques. Dans la pratique, ils peuvent transférer leurs activités facilement, en tout lieu et à tout moment, à telle enseigne qu'ils ont parfois brandi la menace de leur départ lorsque la législation de leur lieu d'implantation n'était pas à leur goût (Murphy, 2008).

L'OCDE joue un rôle de chef de file dans la lutte internationale contre les paradis fiscaux et utilise, pour les reconnaître, plusieurs critères touchant à l'ampleur et à la transparence des règles fiscales (OECD, 1998)⁸. En 2000, sur la base de ces critères, l'organisation a recensé 35 paradis fiscaux, mais plusieurs chercheurs ont contesté cette liste, sur laquelle de nombreuses juridictions présentant les caractéristiques requises ne figuraient pas⁹. Entre 2000 et avril 2002, la majorité des paradis fiscaux recensés se sont formellement engagés à appliquer les normes de transparence et d'échange de renseignements de l'OCDE, avant d'être finalement supprimés de la liste; seules sept juridictions, qui n'avaient pas pris d'engagements, ont été qualifiées de «paradis fiscaux non coopératifs» mais, y ayant remédié par la suite, elles ont été retirées de la liste entre 2003 et 2009. Aucune juridiction ne figure actuellement dans la liste des paradis fiscaux non coopératifs de l'OCDE, mais de nouvelles listes ont récemment vu le jour dans le cadre du Forum mondial (voir sous-section 4 a)).

L'indice d'opacité financière 2013, établi par le Réseau mondial pour la justice fiscale, est une variante de l'approche de l'OCDE (TJN, 2013). Il consiste en un classement de 82 juridictions en

fonction de leur degré d'opacité financière et de leur importance relative dans la finance mondiale. L'attention n'est donc plus portée sur des questions de gouvernance nationale, mais sur la responsabilité des juridictions dans l'offre d'opacité sur le marché financier mondial. Plutôt que de s'appuyer sur un indicateur binaire, ce qui donne souvent lieu à des négociations politiques, l'indice d'opacité financière repose sur un système de notation fondé sur 15 indicateurs, allant de zéro (transparence financière totale) à 100 (opacité financière totale)¹⁰. Aucune des juridictions considérées n'a reçu une note inférieure à 30, ce qui donne à penser qu'il n'existe pas de démarcation tranchée entre les «juridictions opaques» (ou paradis fiscaux) et les autres et que le spectre de l'opacité financière est très large.

De fait, quelques-uns des principaux pourvoyeurs d'opacité financière figurent parmi les plus grands et les plus riches pays du monde. Ce constat vient contredire l'idée largement répandue que les paradis fiscaux sont des petites îles (souvent tropicales) ou des micro-États¹¹. En réalité, les paradis fiscaux ne fonctionnent pas en marge de l'économie mondiale, ils font partie intégrante des circuits économiques modernes. Selon une estimation, les 56 pays qui étaient assimilables à des paradis fiscaux

Les paradis fiscaux ne fonctionnent pas en marge de l'économie mondiale, ils font partie intégrante des pratiques commerciales modernes.

en 2009 hébergent 2 millions d'entreprises commerciales internationales et des milliers (si ce ne sont des millions) de sociétés fiduciaires, de fonds communs de placement, de fonds d'investissements spéculatifs et de sociétés captives d'assurance. Environ la moitié des prêts bancaires internationaux transitent par ces pays et

entre 30 % et 40 % du stock mondial d'IED sont comptabilisés à l'actif des entreprises qui y sont immatriculées (Palan et al., 2010).

Il a été souligné qu'un certain nombre de pays développés, voire certains lieux dans ces pays¹², partageaient des caractéristiques avec des paradis fiscaux plus traditionnels. L'hebdomadaire *The Economist* a récemment relayé cette idée en faisant observer que «quelques-uns des plus grands paradis fiscaux sont des pays de l'OCDE». Il a aussi indiqué que «par rapport aux paradis fiscaux situés dans les îles, [ces pays] apportent quelque chose de plus: pour l'argent, ils sont un lieu de destination, et pas

simplement un lieu de transit»¹³. En outre, ils ont la réputation d'être, dans l'ensemble, politiquement stables et de pouvoir compter sur de puissants groupes de pression pour défendre leur statut de paradis fiscal. Les centres financiers extraterritoriaux et les juridictions opaques qui les hébergent ne font donc pas partie d'un système économique parallèle: ils sont totalement intégrés dans le système financier mondial et existent non pas forcément en opposition à l'État, mais souvent avec son approbation. De plus, comme il ressort plus clairement de la sous-section 2, de nombreux contribuables bien établis, à la fois parmi les personnes physiques et les personnes morales, se tournent vers eux avec un certain sentiment d'impunité et une certaine innocence (tout du moins, prétendue). Selon le Réseau mondial pour la justice fiscale¹⁴, ce phénomène a des conséquences non négligeables sur le rapport de forces mondial et pourrait contribuer à expliquer pourquoi les efforts déployés par la communauté internationale pour lutter contre les paradis fiscaux, les centres financiers extraterritoriaux et l'opacité financière sont jusqu'à présent restés plutôt vains, et ce, malgré les appels répétés à l'action de la part des pays du G-20 et de l'OCDE, dont il faut tout de même dire que certains de leurs résidents économiquement puissants sont les principaux bénéficiaires des «flux financiers illicites» et sont en mesure d'influencer les règles du jeu (Rodrik, 2014).

b) Flux financiers illicites

L'une des principales fonctions des juridictions opaques est de faciliter les flux financiers illicites. Ceux-ci répondent à deux définitions. Au sens strict, les flux financiers illicites désignent toutes les sorties non comptabilisées de capitaux privés qui ont été obtenus, transférés ou utilisés de manière illégale. À ce titre, ils servent généralement à accumuler des avoirs à l'étranger en violation des cadres réglementaires applicables dans le pays d'origine. Autrement dit, même si les capitaux proviennent d'activités commerciales légales, leur transfert à l'étranger, en violation, par exemple, de la réglementation nationale sur le contrôle des changes ou des dispositions fiscales, les rend illicites. Dans un sens plus large, les flux financiers illicites recouvrent toutes formes

de montages fictifs visant fondamentalement à contourner la loi ou l'esprit de la loi. En effet, «illicite» qualifie une action qui n'est pas forcément contraire à la lettre de la loi mais qui est contraire à son esprit. En l'occurrence, «illicite» renvoie plutôt à quelque chose de caché ou de déguisé.

Il est communément admis que la première définition, plus restrictive, s'applique mal aux flux financiers illicites à visée fiscale. En effet, elle n'englobe pas plusieurs pratiques destinées à réduire le montant des impôts exigibles qui, même si leur caractère illégal ne peut être prouvé, sont contraires à l'intérêt général et portent finalement préjudice à la majorité des citoyens. Dans le présent rapport, la principale question est de savoir si ces flux financiers illicites à visée fiscale sont économiquement justifiés. Si un flux financier international s'inscrit dans un mécanisme d'«optimisation fiscale» et ne se rattache à aucune activité économique réelle, il pourrait être considéré comme «illicite». Pour prendre un exemple concret, plusieurs STN ont utilisé la technique controversée du «double Irish», qui exploite une faille dans le droit irlandais des sociétés¹⁵. Il leur a ainsi été possible de s'enregistrer en Irlande sans y avoir leur domicile fiscal et d'être considérées par l'administration du pays comme résidentes fiscales des Bermudes, où les bénéficiaires des sociétés ne sont pas soumis à l'impôt. Or, dans la pratique, la plupart des activités économiques réelles de ces STN ne sont réalisées ni en Irlande ni aux Bermudes. Cette planification fiscale agressive doit aussi être prise en compte dans l'analyse des facteurs susceptibles de réduire la marge d'action budgétaire.

Selon des estimations empiriques, les flux financiers illicites sont majoritairement motivés par des raisons fiscales¹⁶. L'argent des activités criminelles, provenant principalement du trafic de stupéfiants, de l'extorsion de fonds et du terrorisme, représente moins d'un tiers des flux financiers illicites. L'argent de la corruption est évalué à seulement 3 % du total. Les transactions internationales liées à la fiscalité sont la troisième composante des flux, dont elles représentent les deux tiers, et correspondent pour moitié environ à des cessions internes (Baker, 2005).

Selon des estimations empiriques, les flux financiers illicites sont majoritairement motivés par des raisons fiscales.

2. Mécanismes internationaux d'évasion fiscale

L'évasion fiscale internationale recouvre de multiples pratiques, qui visent toutes à réduire la charge fiscale et dont le degré de légalité varie (Herson, 2014). L'une d'elles est l'évasion fiscale illégale, qui se rapporte aux efforts déployés par un contribuable pour échapper à ses obligations en vertu de la loi. Elle consiste généralement à dissimuler à l'administration fiscale des revenus et des actifs imposables ou, dans le cas de l'escroquerie, à falsifier des documents administratifs. Elle suppose une activité criminelle ou, du moins, un manquement aux obligations déclaratives¹⁷. Le but du présent chapitre étant d'analyser les structures de l'économie mondiale susceptibles de favoriser l'évasion fiscale, les pratiques de portée strictement nationale, qui sont nombreuses, ne seront pas évoquées.

Une autre forme d'évasion est l'évitement fiscal, dont la planification fiscale agressive, qui consiste, pour des personnes physiques ou morales, à exploiter des failles de la législation pour payer moins d'impôts. Bien qu'elle puisse être légale, cette pratique est parfois perçue comme contraire à l'éthique. On entend souvent par évitement fiscal les pratiques qui visent à obtenir un avantage fiscal en violant l'esprit – mais non la lettre – de la loi (Herson, 2014). Dans la réalité, la différence entre évitement fiscal et évasion fiscale est souvent floue. On peut, par exemple, se soustraire au paiement de l'impôt en faussant les montants des transactions intragroupe ou en gonflant artificiellement le montant des remboursements de créances entre entreprises affiliées. La légalité de ces manœuvres est sujette à discussion. Elle dépend beaucoup des règles édictées par le législateur pour empêcher les failles juridiques. De plus, certaines stratégies défendues comme constitutives d'«évitement fiscal» ont été jugées comme relevant de l'«évasion fiscale» une fois contestées et examinées devant un tribunal. Cette confusion est encore plus grande lorsque des montages fiscaux font intervenir plusieurs juridictions. La fiscalité internationale étant extrêmement complexe, les contribuables qui s'engagent dans des stratégies d'optimisation fiscale ne sont pas toujours sûrs qu'elles sont parfaitement légales (Palan et al.,

2010). C'est pourquoi, dans le présent rapport, il est question de flux financiers illicites à visée fiscale chaque fois que la structuration internationale des transactions ou des portefeuilles d'actifs a une finalité économique limitée ou inexistante et que le seul but de ces flux est de payer moins d'impôts.

Pour éviter l'impôt, les entreprises créent généralement une ou plusieurs filiales, entreprises affiliées ou entreprises fictives dans un ou plusieurs paradis fiscaux. Les bénéficiaires réels peuvent ainsi transférer, au moins sur le papier, une certaine part de leurs activités dans des juridictions opaques ou à faible fiscalité afin de réduire autant que possible leur charge fiscale. Cette «délocalisation» s'accompagne souvent du secret quant à l'identité des actionnaires, de l'absence d'obligations déclaratives, d'une protection contre les créanciers, de frais d'immatriculation peu élevés et d'autres subterfuges qui facilitent les transactions fictives¹⁸.

Il existe de nombreuses techniques d'évitement fiscal à travers le monde. Les faits montrent que, dans les pays en développement, la manipulation des prix courants et des prix de transfert est le principal instrument d'évitement, d'évasion et de fuites de recettes fiscales vers les paradis fiscaux (Palan et al., 2010)¹⁹. Les prix de transfert sont les prix des transactions entre sociétés d'un même groupe installées dans des pays différents. Ils sont souvent utilisés dans les transactions internationales des STN au titre des cessions d'actifs ou des prestations de services entre leurs entreprises affiliées. Selon l'OCDE, environ un tiers du commerce mondial s'effectue entre «parties liées» (Lanz and Miroudot, 2011)²⁰. Cependant, dans le cas où le prix intragroupe ne correspond pas à la valeur réelle, il est possible que les bénéfices soient transférés dans des juridictions à fiscalité faible ou nulle et les pertes et les déductions, dans des juridictions à fiscalité élevée. Ces pratiques sont incontestablement à l'origine d'une érosion généralisée de la base d'imposition et, toutes choses étant égales par ailleurs, d'une baisse des recettes publiques.

Il est communément admis que le prix de transfert reflète la valeur réelle des transactions, notamment en vertu de l'article 9 du Modèle de convention des Nations Unies concernant les

La coopération internationale en matière fiscale reste limitée.

doubles impositions entre pays développés et pays en développement, lorsqu'il est établi selon le principe de libre concurrence (UN-DESA, 2011). Autrement dit, le prix de transfert correspond au prix payé sur un marché où chaque opérateur agit de manière indépendante et dans son propre intérêt. Dans la pratique, cependant, il est souvent difficile de savoir si le prix déclaré correspond au prix normal du marché. De nombreuses transactions intragroupe concernent des biens spécialisés qui ne sont échangés sur aucun marché, ou l'utilisation d'actifs incorporels dont la valeur est, par nature, difficile à établir (par exemple, versements de redevances pour l'utilisation de marques de fabrique). L'établissement des prix de transfert devient alors un moyen de frauder l'administration fiscale. On parle de «manipulation des prix de transfert» lorsqu'une entreprise se sert de prix de transfert erronés pour délocaliser ses bénéfices de manière à minimiser les droits de douane et les impôts et taxes qu'elle doit payer.

L'un des objectifs de la réglementation des prix de transfert est de déterminer clairement comment les bénéfices d'une entreprise sont répartis entre deux juridictions en vue d'éviter la double imposition. Or, du fait du principe de l'entité distincte, qui freine l'adoption d'une approche unitaire à l'égard des groupes d'entreprises et impose l'application du principe de libre concurrence, les règles fiscales internationales ont, par un effet pervers, encouragé la «planification» fiscale ou l'évitement fiscal, en permettant de faire appel à des sociétés intermédiaires sises dans des juridictions opaques. Concrètement, le résultat est une multitude de conventions fiscales bilatérales qui permettent souvent la double non-imposition.

L'administration fiscale peut agir contre la manipulation des prix de transfert et les autres techniques d'évitement de l'impôt. Ce n'est cependant pas chose facile, car ces pratiques sont le fruit de la mondialisation accrue des processus de production, de la concurrence entre pays pour attirer les capitaux et de l'exploitation agressive d'aspects mal définis de la législation fiscale. Cette exploitation est très courante parmi les STN qui opèrent dans plusieurs

juridictions et qui recrutent des experts et des consultants pour s'occuper spécifiquement de leur stratégie fiscale. De plus, comme la coopération entre les pays reste limitée, par exemple, pour ce qui est de la transparence et de l'échange de renseignements, les différentes administrations fiscales peinent à surveiller les manipulations de prix de transfert et

Il est largement admis que la fraude fiscale occasionne un manque à gagner important pour les administrations publiques.

les autres pratiques d'évitement. C'est particulièrement vrai dans les pays à faible revenu qui, pour lutter contre les fuites de recettes fiscales et l'érosion de la base d'imposition, disposent de moins de moyens que les entreprises adeptes des stratégies fiscales agressives. En outre, les administrations des paradis fiscaux n'ont pas grand intérêt

à coopérer avec leurs homologues d'autres pays aux revendications peut-être légitimes, car elles ont certains avantages à tirer de la situation.

Aujourd'hui les règles internationales sont telles qu'il existe maintes possibilités d'éroder la base d'imposition et de procéder au transfert de bénéfices, à travers les stratégies de planification fiscale, qui permettent aux entreprises de tirer parti des lacunes et des disparités de ces règles pour «escamoter» des revenus imposables. Les entreprises transfèrent leurs bénéfices de leur lieu d'activité vers des juridictions à faible fiscalité, de manière à payer peu d'impôts, voire pas du tout (OECD, 2013a and b).

D'une manière générale, les stratégies de planification fiscale ont pour effet d'accroître la part des bénéfices associés à des montages juridiques et à des droits et obligations incorporels et de transférer légalement les risques au sein du groupe, avec pour conséquence de réduire la part des bénéfices associés à des opérations concrètes (OECD, 2013c). Ces tendances deviennent plus marquées au fil du temps, à mesure que les activités économiques reposent de plus en plus sur les technologies de l'information et les actifs incorporels. Dans de nombreux pays, les stratégies de planification fiscale conduisent à une érosion de la base d'imposition des sociétés, qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi par la politique nationale. Elles tirent parti de diverses caractéristiques des régimes fiscaux mis en place dans les pays d'origine et les pays d'accueil (OECD, 2013c). Pour lutter efficacement contre les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices,

une coopération internationale ou bilatérale est donc préférable, mais les pays peuvent aussi s'attaquer seuls à certaines d'entre elles.

3. *Évasion fiscale internationale: ampleur et impact sur la mobilisation de recettes publiques*

Il est difficile d'évaluer les actifs détenus dans des paradis fiscaux, les flux financiers illicites et les pertes fiscales qui en découlent. Par nature, les pratiques d'évasion fiscale manquent de transparence, et les estimations ne portent pas toujours exactement sur les mêmes éléments ni ne reposent forcément sur les mêmes méthodes et/ou hypothèses. Néanmoins, certaines études récentes et bien documentées donnent une idée des ordres de grandeur.

En 2008, on estimait à 5 900 milliards de dollars le total mondial des avoirs financiers détenus à l'étranger. Autrement dit, environ 8 % du patrimoine financier net des ménages dans le monde (dépôts bancaires, actions, obligations et contrats d'assurance) se trouvaient dans des paradis fiscaux et les trois quarts n'avaient pas été déclarés. Des quelque 30 % des avoirs à l'étranger détenus par des résidents de pays en développement, un tiers appartient à des résidents de pays exportateurs de pétrole (Zucman, 2013). Le chiffre est probablement sous-estimé car, selon d'autres sources, les avoirs financiers à l'étranger auraient représenté entre 21 000 et 32 000 milliards de dollars en 2010, dont environ un tiers (entre 7 300 et 9 300 milliards de dollars) provenait de pays en développement (Henry, 2012)²¹. Quoi qu'il en soit, aucune de ces études ne prend en considération le patrimoine non financier (biens immobiliers, yachts, chevaux de course et lingots d'or) susceptible d'être également «détenu» par des sociétés fictives, qui représenterait entre 10 % et 15 % de la totalité des avoirs financiers et non financiers à l'étranger²².

Ces pratiques occasionnent des pertes fiscales colossales. Henry (2012) estime que, si ces 21 000 à 32 000 milliards de dollars de placements non déclarés avaient eu un rendement ne serait-ce que de 3 % et que ces revenus du capital avaient été imposés à 30 %, les recettes fiscales se seraient situées entre 189 000 et 288 000 milliards de dollars par an. Selon des hypothèses de calcul similaires, ce sont entre

66 et 84 milliards de dollars par an, soit environ les deux tiers du montant total de l'aide publique au développement (APD), qui auraient échappé aux administrations fiscales des pays en développement. Ces estimations sont, par définition, prudentes, car elles ne tiennent pas compte des pertes fiscales subies avant le transfert des capitaux dans des paradis fiscaux, ni des recettes non collectées d'autres impôts et taxes tels que les droits de succession, l'impôt sur les plus-values et l'impôt sur le patrimoine, qui les rendraient nettement supérieures.

Les flux financiers illicites représentent également des montants estimatifs très importants. En 2011, les flux financiers illicites en provenance des pays en développement se seraient élevés à 946,7 milliards de dollars, en valeur nominale, soit une hausse de 13,7 % par rapport à 2010, et auraient représenté environ 4 % du PIB durant la dernière décennie (Kar and LeBlanc, 2013). En Afrique, par exemple, le montant total cumulé des sorties de capitaux illicites a atteint 437 milliards de dollars pendant la période 2000–2008, selon des estimations prudentes (Kar and Cartwright-Smith, 2010). De même, Boyce et Ndikumana (2012) ont évalué à 814 milliards de dollars (dollars constants de 2010) les sorties illicites de capitaux d'un groupe de 33 pays d'Afrique subsaharienne entre 1970 et 2010.

Selon des estimations de Christian Aid (2008) concernant les pertes fiscales liées aux flux financiers illicites, les pays en développement subissent chaque année un manque à gagner de 160 milliards de dollars en impôts et taxes sur les sociétés, en raison des pratiques de manipulation des prix de transfert et de falsification de factures dans le cadre du commerce international. Bien qu'elles ne constituent qu'une partie des activités illégales à l'origine des pertes fiscales, ces pratiques ont tout de même causé à ces États un préjudice équivalant à plus d'une fois et demie le montant cumulé des budgets d'aide des pays développés en 2007. FitzGerald (2012) s'intéresse à l'écart entre les recettes fiscales qui pourraient être légalement collectées et les revenus qui sont effectivement tirés de tricheries au regard de la législation fiscale (transfert de bénéfices et détention à l'étranger d'actifs non déclarés). Pour les pays en développement, le manque à gagner se situait entre 200 et 250 milliards de dollars par an au milieu des années 2000. Il est probable qu'elles ont augmenté par la suite, sous l'effet de la croissance économique mondiale et de l'intégration financière

accrue. Dans une estimation antérieure, Cobham (2005) évalue ces pertes à 385 milliards de dollars par an. Ce montant englobe les pertes fiscales dues aux «activités économiques souterraines» dans le pays, ainsi que les impôts et taxes non recouverts sur les revenus d'actifs détenus dans des centres financiers extraterritoriaux et sur les bénéficiaires de sociétés transférés dans des juridictions à la fiscalité plus faible. Le Réseau mondial pour la justice fiscale (TJN, 2011) se fonde sur les estimations de Schneider et al. (2010) concernant la taille de l'économie souterraine (y compris, mais pas seulement, les centres financiers extraterritoriaux). Il constate que l'évasion fiscale représente un manque à gagner de plus de 3 100 milliards de dollars par an au niveau mondial, dont environ 79 milliards de dollars pour l'Afrique, 666 milliards de dollars pour l'Asie, 1 500 milliards pour l'Europe, 453 milliards de dollars pour l'Amérique du Nord, 46 milliards de dollars pour l'Océanie et 376 milliards de dollars pour l'Amérique du Sud.

Certaines de ces estimations sont contestées pour des raisons de méthode²³. Néanmoins, elles s'inscrivent le plus souvent dans le même ordre de grandeur que celles des administrations fiscales ou d'autres sources officielles nationales²⁴. Malgré le caractère forcément approximatif de ces estimations, il est largement admis que la fraude fiscale occasionne un manque à gagner énorme pour les administrations publiques. Il faudrait donc non seulement améliorer les contrôles, mais aussi empêcher la fuite des recettes fiscales ou les montages complexes faisant intervenir des paradis fiscaux et des sociétés fictives, dont la seule fonction est de réduire l'impôt à payer sans qu'aucune valeur économique ne soit créée.

4. Initiatives récentes pour lutter contre les pertes fiscales internationales

Face aux conséquences de la crise financière mondiale de 2008-2009, acteurs nationaux et internationaux ont redoublé d'efforts pour lutter contre l'évasion fiscale et les juridictions opaques qui la rendent possible. Les pertes fiscales ont toujours été un sujet de vive préoccupation pour les pays en développement, mais, de plus en plus, du fait du climat d'austérité budgétaire et des restrictions des dépenses, elles sont aussi considérées par les gouvernements et l'opinion publique des pays développés comme un problème qui ne peut être ignoré.

De grandes initiatives de portée internationale ont été récemment engagées dans ce domaine, dont quelques-unes sont présentées ci-après.

a) Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales

Depuis 2000, le Forum mondial est le principal cadre multilatéral des travaux sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et d'autres questions voisines²⁵. L'OCDE, qui est à l'origine de sa création, l'a ensuite ouvert à ses pays non membres. En septembre 2009, la structure du Forum mondial a été modifiée après que le G-20 a invité les pays à renforcer leurs échanges de renseignements pour protéger les bases d'imposition des effets du non-respect de la législation fiscale²⁶. Les activités du Forum mondial s'articulent autour des trois grands axes présentés ci-après.

i) Classification des pays et examen par les pairs

Le Forum mondial a d'abord rendu compte de la situation des différents pays au regard des normes fiscales internationalement admises. Les pays sont ainsi classés en trois catégories: ceux qui appliquent effectivement les normes internationalement admises en matière de transparence et d'échange de renseignements fiscaux («liste blanche»), ceux qui se sont engagés à appliquer ces normes, mais ne le font pas encore dans la pratique («liste grise») et ceux qui ne se sont pas engagés à les appliquer («liste noire»). En avril 2009, aucun pays n'était mentionné dans cette troisième catégorie et, depuis lors, la plupart sont passés de la deuxième à la première catégorie. Ces résultats n'ont pas été bien difficiles à obtenir: pour ne plus figurer sur la liste noire, il suffisait d'assurer solennellement à l'OCDE que l'on comptait se conformer à des accords internationaux d'échange de renseignements. Pour être inscrite sur la liste blanche, une juridiction n'avait qu'à signer 12 de ces accords. En conséquence, plusieurs juridictions relevant de la liste grise ont conclu entre elles des accords bilatéraux pour parvenir à ce seuil. La disparition des paradis fiscaux (selon ces nouvelles normes de l'OCDE) était donc surtout le résultat d'un habile jeu diplomatique. Selon certains critiques, «même les centres financiers extraterritoriaux les plus

connus sont rapidement parvenus à se laver de tout soupçon, d'aider et d'encourager l'évasion fiscale»²⁷. Johannesen et Zucman (2014) montrent que ces nouveaux accords n'ont eu d'effets que sur une petite proportion des dépôts à l'étranger, principalement en modifiant leur répartition entre les paradis fiscaux, mais n'ont pas permis de rapatrier massivement des fonds dans leur pays d'origine. Les paradis fiscaux les moins respectueux des normes ont attiré de nouveaux avoirs, les plus respectueux en ont perdu, si bien que le montant total du patrimoine détenu à l'étranger est resté quasiment inchangé. Parallèlement, en 2010, le Forum mondial a engagé un processus d'examen par les pairs et, en novembre 2013, il a adopté un système de notation servant à mesurer le degré de conformité à la norme mondiale commune d'échange de renseignements. Il a toutefois été reproché au Forum mondial d'avoir donné la préférence à des règles qui servent les intérêts des pays membres de l'OCDE et d'avoir d'emblée accueilli à bras ouverts des paradis fiscaux notoires, ce qui explique peut-être la faiblesse des normes (Meinzer, 2012).

ii) Déclaration relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale

À leur réunion en Fédération de Russie, en septembre 2013, les dirigeants du G-20 ont rendu publique la Déclaration relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. Dans cette déclaration, qu'ils ont adoptée en mai 2014, les 34 pays membres de l'OCDE ainsi que l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, l'Argentine, le Brésil, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, l'Inde, l'Indonésie, la Lettonie, la Lituanie, la Malaisie et Singapour s'engagent à mettre en œuvre une nouvelle norme mondiale unique pour l'échange automatique d'informations fiscales²⁸. Cette norme s'inspire dans une large mesure des initiatives de l'UE et de la loi des États-Unis sur le respect des obligations fiscales par les détenteurs de comptes à l'étranger (FATCA), qui ont ouvert la voie à l'échange automatique d'informations au niveau multilatéral.

Néanmoins, le nouveau système d'échange de renseignements risque d'être affaibli par le fait que les pays en développement n'ont pas participé à sa conception et que des pays connus pour être des paradis fiscaux y ont été intégrés trop rapidement²⁹. Les pays les plus pauvres, qui ne sont pas encore en mesure de fournir des informations sur une base de

réciprocité, auront peu à y gagner; quant aux pays en développement, ils pourraient être exclus du système à la demande de certains pays développés, au motif qu'il est impossible de se fier à eux pour préserver la confidentialité des données relatives à leurs contribuables³⁰. Une solution serait peut-être de convenir d'une période transitoire de quelques années, pendant laquelle les pays en développement et les pays en transition pourraient recevoir des données sans obligation de réciprocité. Ils auraient ainsi le temps d'évaluer l'utilité de ces informations, d'adapter leurs propres systèmes de manière à les exploiter et de se doter des moyens nécessaires pour fournir des informations à leur tour (Cobham, 2014).

iii) Initiatives concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires

En juillet 2013, à la demande des Ministres des finances du G-20, l'OCDE a lancé un plan d'action (BEPS) qui, par l'élaboration de nouvelles règles fiscales mondiales, vise à combattre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires. Divisé en 15 actions, ce plan couvre des questions aussi diverses que la transparence, la responsabilité, l'échange de renseignements et les autres modifications susceptibles d'être apportées à la fiscalité internationale. Il insiste aussi sur l'importance de la coopération et des accords internationaux. Six grandes problématiques exigent une action rapide (OECD, 2013c):

- Les différences internationales de qualification des entités et des instruments, y compris les montages hybrides et l'arbitrage fiscal;
- L'application de principes figurant dans les conventions fiscales à des bénéficiaires tirés de la fourniture de biens et de services numériques;
- Le traitement fiscal du financement par emprunt entre parties liées, des transactions d'assurance captive et autres transactions financières intragroupe;
- Les prix de transfert, notamment en liaison avec le transfert de risques et de biens incorporels, la répartition artificielle de la propriété d'actifs entre différentes entités juridiques d'un même groupe, et la réalisation, entre de telles entités, de transactions qui seraient très rares entre parties indépendantes;

- L'efficacité des mesures de lutte contre l'évasion fiscale, en particulier les règles générales de lutte contre l'évasion fiscale, les régimes de sociétés étrangères contrôlées, les règles en matière de sous-capitalisation et les règles destinées à prévenir toute utilisation abusive des conventions fiscales;
- L'existence de régimes préférentiels dommageables.

Une autre question omniprésente dans le plan d'action est celle de la communication par les entreprises d'informations fiscales pays par pays à l'administration fiscale. Les STN seront tenues de se servir d'un modèle de formulaire pour fournir à toutes les administrations concernées tous renseignements nécessaires concernant la répartition mondiale de leurs bénéficiaires, leurs activités économiques et les impôts dont elles se sont acquittées. Bien qu'une majorité de chefs d'entreprise soient aujourd'hui favorables à la déclaration pays par pays, certains gouvernements et représentants du secteur privé restent farouchement opposés à la publication de telles informations³¹.

b) *Autres initiatives*

Outre les initiatives engagées dans le cadre du Forum mondial, qui viennent d'être présentées, en novembre 2008, les dirigeants du G-20 ont déclaré leur intention de promouvoir l'échange de renseignements sur toutes formes d'abus et d'activités frauduleuses (G-20, 2008). Au sommet de Londres, en avril 2009, ils ont annoncé que l'ère du secret bancaire était révolue et ont appelé toutes les juridictions «à adhérer aux normes internationales dans les domaines prudentiel et fiscal et en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme», afin de protéger leurs finances publiques et de mettre un frein à l'évasion fiscale. Par la suite, différents acteurs ont lancé des initiatives dans ce même but, qui sont venues s'ajouter à celles de l'OCDE. Le Conseil de stabilité financière, en particulier, s'est attelé à la création d'un système mondial d'identification des entités juridiques, qui attribuera à chaque entité juridique engagée dans une transaction financière un code de référence qui lui est propre et contribuera ainsi à traquer les flux financiers jusque dans les juridictions opaques.

c) *Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale*

Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, organe subsidiaire du Conseil économique et social de l'ONU, est le cadre de travaux fructueux sur les questions de fiscalité internationale. Ses activités visent notamment à renforcer les capacités techniques des pays en développement pour leur permettre de faire face à des problèmes fiscaux complexes. Le Comité a récemment cherché à influencer sur les pratiques fiscales internationales à travers deux grandes contributions. La première est la révision, en 2011, du *Modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement* (UN-DESA, 2011), qui traite des détournements possibles de revenus du capital, de l'importance de l'échange d'informations et de l'assistance en matière de recouvrement. La seconde contribution est le *Manuel des Nations Unies sur les prix de transfert à l'intention des pays en développement* (United Nations, 2013a), qui donne aux décideurs et aux administrateurs des conseils pratiques sur l'application du principe de libre concurrence dans les pays en développement et les pays développés. En ce qui concerne le projet BEPS de l'OCDE et du G-20, le Comité s'est doté, en octobre 2013, d'un sous-comité spécialement chargé de suivre l'évolution des questions touchant à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéficiaires et de servir de point de contact avec les représentants officiels dans les pays en développement.

d) *Autres initiatives régionales, bilatérales et nationales ayant des retombées*

La coopération régionale entre administrations fiscales, à travers des structures telles que le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT) et le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF), a contribué à une meilleure assistance mutuelle et au renforcement des capacités. L'ATAF, en particulier, créé depuis peu, s'efforce de relever le niveau de discipline fiscale tout en combattant l'évasion et la fraude fiscales. En comparaison, la coopération entre les administrations fiscales de la région Asie-Pacifique pour la mise en place de cadres et de pratiques demeure modeste (Araki, 2014).

Parallèlement aux progrès accomplis par le Forum mondial dans le domaine de l'échange automatique de renseignements, un grand nombre de conventions fiscales bilatérales et d'accords d'échange de renseignements fiscaux ont récemment été signés. Beaucoup de pays en développement n'en tirent cependant aucun avantage. De fait, seulement 8 % de ces conventions et 5 % de ces accords³² ont été conclus avec des PMA depuis 2008. Certains paradis fiscaux membres de l'OCDE ont même profité des négociations concernant l'introduction de dispositions sur l'échange d'informations pour obtenir d'importantes concessions des pays en développement parties aux accords³³.

Aux *États-Unis*, dans la période d'après-crise marquée par les scandales de la contribution des banques étrangères à l'évasion fiscale, la loi FATCA vise à récupérer des recettes fiscales fédérales en compliquant la tâche des contribuables désireux de dissimuler des actifs détenus sur des comptes et dans des sociétés fictives à l'étranger. Elle impose notamment à tous les ressortissants américains, y compris ceux qui résident à l'étranger, de déclarer les comptes financiers qu'ils possèdent à l'extérieur du pays. Elle impose aussi aux institutions financières étrangères de notifier à l'administration fiscale des États-Unis les noms de leurs clients américains. Cette disposition ne s'appliquera cependant qu'aux intérêts des dépôts bancaires directement détenus par des particuliers. Les personnes fortunées faisant appel à des sociétés anonymes et des sociétés à responsabilité limitée enregistrées dans l'État du Delaware, par exemple, ne seraient pas concernées³⁴.

En décembre 2012, la Commission européenne a présenté un plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales dans l'UE. Ce plan prévoit un ensemble de mesures concrètes qui doivent aider les États membres à protéger leur base d'imposition et à récupérer des milliards d'euros qui leur sont légitimement dus. Il insiste sur la nécessité de promouvoir l'échange automatique d'informations en tant que norme internationale et de mettre fin à la «double non-imposition» des personnes physiques et morales. D'où, par exemple, la révision de la directive sur la fiscalité de l'épargne, adoptée en mars 2014. Les États membres doivent, d'ici à la fin 2014, mettre

en œuvre les règles modifiées et adopter un texte européen permettant de lutter contre les pratiques fiscales abusives.

Au *Royaume-Uni*, en novembre 2012, la Commission des comptes publics de la Chambre des communes a mené trois auditions concernant l'optimisation fiscale pratiquée par trois grandes STN des États-Unis, à travers les paiements internationaux de redevances, les prix de transfert et l'établissement de sièges régionaux. Des députés ont accusé ces entreprises de manipuler leurs comptes pour réduire autant que possible le montant de l'impôt à payer à l'administration fiscale britannique, alors qu'elles étaient commercialement très présentes au Royaume-Uni. L'une des STN a annoncé le paiement spontané de 20 millions de livres sterling à l'administration fiscale britannique dans un délai de deux ans, face à l'indignation générale après qu'il est apparu qu'elle n'avait payé que 8,6 millions de livres sterling au titre de l'impôt sur les sociétés en quatorze années d'activité au Royaume-Uni et n'avait rien versé entre 2009 et 2011³⁵.

En 2012, dans une tentative unilatérale de lutter contre la manipulation des prix de transfert dans le domaine des produits de base, le *Brésil* a mis en place une méthode simplifiée du prix comparable sur le marché libre (Ernst & Young, 2013; Pereira Valadão, 2013), qui consiste à fixer un prix de référence pour les produits de base, que les exportateurs et les importateurs brésiliens sont invités à appliquer pour éviter que l'évaluation du commerce extérieur du pays ne soit faussée par des prix de transfert erronés. La loi n° 12715/2012, en particulier, autorise l'administration fiscale brésilienne à déterminer les biens qui devraient être considérés comme des produits de base et les produits de base dont le commerce devrait être soumis à la nouvelle méthode simplifiée. Des ajustements de prix sont possibles, par exemple, en fonction de la prime de risque et des frais de transport, et, en l'absence de référence sur les marchés au comptant et à terme internationaux, les prix des produits importés et exportés peuvent être comparés avec ceux obtenus auprès de sources de données indépendantes fournies par des instituts de recherche mondialement reconnus.

D. Augmenter les recettes publiques provenant des industries extractives

1. Régimes et avantages fiscaux dans le secteur extractif

a) Avantages fiscaux: Le risque de la surenchère

La mobilisation de recettes publiques provenant des industries extractives et leur utilisation au service du développement occupent une place centrale dans les stratégies de beaucoup de pays en développement. Dans les pays riches en ressources naturelles, ces industries sont en effet la principale source de devises et de recettes fiscales. La hausse des prix des produits de base au cours de la dernière décennie s'est traduite par un accroissement considérable des rentes tirées des ressources naturelles et, par conséquent, du potentiel d'investissement et de croissance qui y est associé, d'où le regain d'intérêt pour la question de la répartition de ces rentes entre les propriétaires de ces ressources et les entreprises qui en obtiennent les droits d'exploitation³⁶.

Étant donné que le secteur extractif concerne surtout des activités de grande ampleur et fortement capitalistiques, les entreprises qui y investissent tendent à être très grandes. Elles disposent généralement des moyens financiers et technologiques nécessaires, qui manquent à la plupart des États en développement. Il s'agit le plus souvent de STN privées ayant leur siège dans un pays développé, bien que de plus en plus d'entreprises publiques, y compris de pays en développement, soient actives dans le secteur. Les investisseurs doivent négocier les conditions de leur investissement et de leurs activités ultérieures avec les gouvernements des pays qui possèdent les ressources naturelles et exercent sur celles-ci leur souveraineté³⁷.

Les industries extractives se distinguent par certaines caractéristiques qui influent sur la position des différentes parties aux négociations. Les ressources exploitées n'étant pas renouvelables, elles sont vouées à s'épuiser tôt ou tard. Du point de vue des pays producteurs, il est donc crucial d'obtenir une proportion appréciable des rentes tirées de l'exploitation de ces ressources pour financer la diversification de leur économie et créer ainsi de nouvelles sources de revenus, de recettes en devises et de recettes publiques. Dans cette optique, les retombées fiscales des activités extractives sont d'une importance d'autant plus grande que les autres retombées sur l'économie nationale (par exemple sur l'emploi et la demande d'intrants d'origine locale) tendent à être faibles après la phase initiale de construction des installations de production et des infrastructures connexes. Enfin, la plupart des entreprises du secteur étant des STN, une grande partie de leurs bénéfices est susceptible d'être rapatriée au lieu d'être réinvestie dans le pays concerné.

Du point de vue des STN, trois considérations: les activités dans ce secteur fortement capitalistique impliquent généralement des coûts irréversibles élevés, la période de gestation des investissements est longue et le prix des produits fluctue. La rentabilité de leurs investissements, qui sont en outre impossibles à relocaliser, est donc extrêmement incertaine. Voilà pourquoi ces entreprises s'efforcent d'obtenir des avantages fiscaux et préfèrent les régimes fiscaux stables.

Les gouvernements doivent donc établir pour le secteur extractif un cadre fiscal qui réponde à deux grands objectifs potentiellement contradictoires: attirer les investissements et veiller à percevoir une part suffisante des rentes pour financer la réalisation

de leurs objectifs de développement. L'harmonisation de ces deux objectifs dépend essentiellement du rapport de forces entre les États et les STN, qui a varié considérablement – au profit tantôt des uns et tantôt des autres – au cours des dernières décennies, en fonction des mouvements des marchés des produits de base.

Pendant les années 1970, les épisodes de flambée des prix des produits de base et la crainte de pénuries ont fait basculer le rapport de forces en faveur des pays producteurs. Dans bon nombre de pays en développement, cette conjoncture a conduit à une vague de nationalisations dans les secteurs pétrolier et minier. Mais à la suite de la crise de l'endettement des années 1980 et de la baisse des cours des produits pendant les années 1990, les STN se sont à nouveau trouvées en position de force. Elles détenaient les moyens technologiques et financiers qui manquaient à beaucoup de pays en développement pour exploiter les ressources de façon rentable dans une période de cours bas. Bon nombre de ces pays ont donc cherché à stimuler l'IED dans les industries extractives soit en privatisant des entreprises publiques, en particulier des sociétés minières, soit en ouvrant le secteur aux sociétés étrangères sans toutefois s'en désengager. Dans un cas comme dans l'autre, ils ont adopté en faveur des STN diverses mesures d'incitation fiscale, dont beaucoup sont toujours en vigueur.

Ces mesures peuvent notamment prendre la forme de réductions des taux d'imposition (redevances d'exploitation ou impôt sur les sociétés), d'exonérations fiscales, d'amortissements accélérés ou de déductions pour amortissement, qui permettent aux entreprises de recouvrer, pendant les premières années de production, leurs coûts d'investissement, ou de reporter des pertes sur un exercice ultérieur. Les entreprises ont aussi parfois la possibilité de consolider les produits et les pertes de différents projets d'investissement, si la réglementation nationale ne leur impose pas de les déclarer séparément. Parmi les autres avantages fiscaux, on peut aussi citer les réductions d'impôts sur les bénéfices réinvestis, l'exonération d'impôts au titre du rapatriement de bénéfices et les exemptions de taxes sur les carburants

et de droits de douane. Il arrive également que les STN bénéficient d'une exonération de l'impôt sur les plus-values, laquelle deviendra de plus en plus intéressante dans un contexte où de petites sociétés de prospection qui prennent des risques importants ont tendance à vendre leurs droits à des entreprises de plus grande taille qui se chargent d'exploiter les ressources. Il arrive également que les conditions fiscales soient fixées par des clauses de stabilité portant sur de longues périodes, ou même sur toute la durée d'un projet d'extraction.

Il faut bien comprendre que l'octroi de privilèges fiscaux dans un pays tend à avoir des répercussions dans d'autres pays. Les sociétés étrangères prennent leurs décisions d'investissement sur un plan international, en comparant la rentabilité relative des différents sites, d'où la tentation des pays voisins ou des pays d'une autre région dotés de ressources similaires ou identiques d'offrir des conditions semblables ou encore plus favorables pour rester des destinations concurrentielles. Non seulement l'efficacité des mesures s'en trouve compromise, mais la dynamique ainsi enclenchée risque en plus d'aboutir à une course au moins-disant fiscal, où chaque pays réduit ses impôts à des niveaux dangereusement bas et dont seules les entreprises privées étrangères, en particulier les STN, sortent gagnantes.

Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, préconisés par les institutions de Bretton Woods, de nombreux pays ont privatisé le secteur extractif et libéralisé son régime fiscal. Dans sa Stratégie de 1992 pour le secteur minier en Afrique, la Banque mondiale a présenté une approche axée sur les IED privés³⁸. En 1996, elle a également présenté une stratégie minière pour l'Amérique latine et les Caraïbes, qui reposait cependant sur des principes qui étaient déjà appliqués depuis longtemps. L'idée fondamentale était que grâce à l'accroissement de l'IED, la hausse de la production entraînerait automatiquement une hausse des recettes publiques.

Au tournant du siècle, le secteur minier des pays en développement était déjà largement dominé par des STN, le plus souvent basées dans un pays développé, qui étaient engagées dans une production à

Les retombées fiscales des activités extractives sont d'une importance d'autant plus grande que les autres retombées sur l'économie nationale tendent à être faibles.

grande échelle³⁹. Dans les secteurs pétrolier et gazier, en revanche, les entreprises publiques ont continué de jouer un rôle de premier plan, sans doute parce qu'elles ont réussi à rester rentables même lorsque les cours du pétrole et du gaz étaient bas et parce que les moyens technologiques nécessaires à l'exploitation des gisements existants étaient moins importants que dans le secteur minier.

Les avantages fiscaux ont été largement critiqués au motif qu'ils se traduisent par un manque à gagner fiscal que les retombées positives sur l'économie nationale ne suffisent souvent pas à compenser. On s'accorde en particulier de plus en plus à reconnaître que, dans bien des cas, après le redressement des prix des produits de base amorcé en 2003, la hausse des recettes publiques n'a pas été proportionnelle à celle de la rentabilité du secteur⁴⁰. Les organisations de la société civile ont joué un rôle de premier plan dans la sensibilisation à la problématique des régimes fiscaux, que beaucoup considèrent comme inéquitables dans de nombreux pays en développement⁴¹. La Banque mondiale, elle-même, a admis que les régimes fiscaux élaborés par le passé pour le secteur minier (souvent sur ses conseils) n'avaient pas permis de tirer grand-chose du fort accroissement des rentes découlant de la hausse des prix (World Bank, 2010: 9). Ainsi, dans une étude portant sur quatre pays d'Afrique de l'Est (Kenya, Ouganda, République-Unie de Tanzanie et Rwanda), les organisations Tax Justice Network-Africa et ActionAid International (2012) indiquent que les avantages fiscaux sont à l'origine d'un manque à gagner fiscal qui peut atteindre 2,8 milliards de dollars par an, privant ces pays de ressources essentielles à leur développement et à la réduction de la pauvreté. Le FMI a aussi souligné la nécessité pour les pays en développement qui se lancent dans la production de ressources naturelles de prêter une plus grande attention à la conception de leur régime fiscal de manière à tirer parti de cette source de revenus (IMF, 2012).

Plusieurs organismes internationaux et organisations de la société civile ont mis en garde contre l'inefficacité économique des avantages fiscaux

accordés pour attirer les IED (IMF et al., 2011; Tax Justice Network-Africa and ActionAid International, 2012). De même, le Secrétariat de l'ONU conclut dans une note que les mesures d'incitation à l'investissement sont généralement superflues dans le secteur minier, puisque les activités minières sont indissociables du site d'exploitation et que les États devraient percevoir les rentes qui en sont tirées. Il en va de même de l'extraction de pétrole et de gaz (United Nations, 2010: 2).

Il y a en effet des raisons de penser que, dans bien des cas, les privilèges fiscaux accordés aux entreprises étrangères du secteur extractif dépassent largement les limites du raisonnable et qu'ils sont souvent inutiles. Ainsi, les auteurs du rapport *Perspectives économiques en Afrique 2010* ont estimé que «la plupart des ressources naturelles pouvaient être imposées dans une limite raisonnable sans dissuader les investisseurs» (AfDB et al., 2010: 109). Différentes enquêtes menées auprès d'investisseurs confirment par ailleurs que les avantages fiscaux jouent un rôle très secondaire dans la décision d'investir dans tel ou tel pays; autrement dit, une bonne partie des décisions d'investissement seraient probablement les mêmes si ces avantages étaient moins importants ou inexistantes (Keen and Mansour, 2009; Vale Columbia Center on Sustainable Investment, 2013).

Depuis le début des années 2000, l'investissement (particulièrement l'IED) dans l'exploitation des ressources naturelles est monté en flèche, surtout en Afrique, en

Amérique latine, en Asie occidentale et dans les pays en transition (UNCTAD, 2007)⁴². Cependant, rien ne prouve clairement que cette augmentation soit due aux mesures d'incitation fiscale (World Bank, 2012a: 132); elle s'explique plus probablement par la perspective des nouveaux profits que devrait entraîner la hausse de la demande dans les nouvelles économies de marché, notamment la Chine, et par l'envolée des prix des produits de base depuis 2003. On déplore cependant de plus en plus que, dans beaucoup de pays producteurs, ni cette hausse des prix ni l'accroissement de l'IED n'aient réellement amélioré les perspectives de développement.

Les avantages fiscaux ont suscité de nombreuses critiques au motif qu'ils se traduisent par un manque à gagner fiscal que les retombées positives sur l'économie nationale ne suffisent souvent pas à compenser.

Les STN du secteur extractif ont vu leurs bénéfices grimper en même temps que les prix: de 2002 à 2012, les recettes des plus grandes entreprises minières du monde ont été multipliées par 5 et leurs bénéfices nets par plus de 10 (Stevens et al., 2013), devançant de loin les recettes publiques tirées des ressources naturelles. Rares sont les pays tributaires de produits de base qui soient parvenus à faire de réels progrès en matière de répartition des revenus, de réduction de la pauvreté et de développement humain⁴³. Dans la seconde moitié des années 2000, il était devenu évident que les mesures d'incitation prises pour attirer l'IED avaient été trop généreuses, surtout au vu de la nouvelle conjoncture du marché des produits de base. Il semblait donc nécessaire de réviser les politiques fiscales applicables aux industries extractives afin de défendre les intérêts des pays hôtes. Comme dans les années 1970, la forte demande et les prix élevés ont renforcé le pouvoir de négociation des pays producteurs et redonné de l'élan à ces efforts de réforme.

Le pouvoir de négociation des gouvernements des pays d'accueil a aussi bénéficié de l'arrivée de nouveaux acteurs de poids dans le secteur. Les STN des pays développés occupent certes toujours le devant de la scène, mais l'IED en provenance des pays émergents croît très rapidement, donnant aux pays producteurs un choix d'investisseurs plus large et donc la possibilité de négocier des contrats plus avantageux avec les STN.

b) *Participation de l'État dans le secteur extractif*

L'État dispose de plusieurs moyens pour prélever une part des rentes: redevances d'exploitation et différentes formes d'imposition, accords contractuels tels que contrats de partage de la production et contrats de services, ou pleine participation à la production par l'intermédiaire de sociétés d'État ou de partenariats public-privé. Le prélèvement peut se faire soit sur la production, soit sur les profits. Le prélèvement sur la production (redevances calculées sur la base du nombre d'unités produites ou de la valeur de la production) est plus avantageux pour l'État, puisqu'il lui permet de percevoir des rentes dès le début de la production, même lorsque les sociétés n'enregistrent pas de bénéfice. Les gouvernements tendent donc à préférer les formules de ce type, qui sont en outre relativement faciles à administrer,

avantage particulièrement important pour les pays en développement, dont les administrations fiscales éprouvent souvent des difficultés à évaluer correctement les revenus imposables. Les entreprises privées préfèrent en revanche l'imposition des profits, notamment sous la forme d'impôt sur les bénéfices des sociétés, puisque, alors, leurs contributions fiscales ne commencent que lorsqu'elles enregistrent des bénéfices. Plus rarement, l'imposition des profits peut prendre la forme d'impôts sur les rentes ou sur les bénéfices exceptionnels. L'imposition des profits présente une autre caractéristique avantageuse pour les STN, mais très désavantageuse pour les pays producteurs: les profits étant plus difficiles à évaluer, cette méthode facilite la fraude et l'évasion fiscales (voir sect. C).

Les États peuvent également assujettir le secteur extractif à des taxes à l'exportation, autre forme d'impôt sur la production qui présente l'avantage d'être plus facile à collecter, tout en contribuant au contrôle du volume, des prix et de la qualité des produits de base exportés. Ainsi, une société peut essayer de se soustraire à ses obligations fiscales en sous-estimant la teneur des minerais ou la proportion de sous-produits contenus dans les concentrés qu'elle exporte, mais elle risque alors d'être contrôlée par les autorités douanières du pays producteur⁴⁴. Les gouvernements peuvent également faire des taxes à l'exportation un instrument de politique industrielle, en fixant un taux plus faible pour les produits transformés que pour les matières premières. Le pays producteur peut aussi accroître ses recettes publiques en imposant les plus-values, qui sont de plus en plus importantes, comme indiqué plus haut. Il peut enfin introduire des taxes environnementales pour internaliser les coûts externes des activités d'extraction.

Il n'existe pas de solution universelle qui permette de définir le régime fiscal idéal pour le secteur extractif. Concrètement, les gouvernements tendent à combiner différents instruments. Le résultat final dépend largement des réalités géologiques, économiques, institutionnelles et politiques de chaque pays. Il est donc impossible de s'appuyer sur des critères de référence universels pour déterminer si un régime fiscal est équitable ou non. Dans la pratique, le niveau d'imposition varie fortement d'un pays à l'autre⁴⁵.

Pour les pays producteurs, il ne suffit pas de négocier un régime fiscal qui augmente la marge

d'action budgétaire; encore faut-il réussir à le faire respecter pour éviter de subir des pertes énormes à cause des stratégies fiscales et comptables agressives des STN, à savoir notamment la manipulation des prix de transfert et la sous-capitalisation. L'enjeu est de taille, étant donné que le secteur des ressources naturelles est généralement la première source de flux financiers illégaux dans les pays riches en ressources naturelles (AfDB and GFI, 2013).

Pour les pays producteurs, il ne suffit pas de négocier un régime fiscal qui augmente la marge d'action budgétaire...

La manipulation des prix de transfert semble être une pratique tout à fait courante dans le secteur extractif. Les STN peuvent manipuler leurs déclarations de bénéfices en gonflant les coûts et en sous-évaluant les prix de leurs transactions internes. Cela leur permet de transférer des bénéfices du pays producteur à un pays où les impôts sont moindres⁴⁶. Les pertes fiscales qui en découlent sont parfois énormes. Selon la Commission économique pour l'Afrique (UNECA, 2013), les flux financiers provenant illégalement d'Afrique à cause de ce type de pratique se concentrent essentiellement dans certains secteurs, en particulier les industries extractives. Pendant la période 2000-2009, plus de la moitié (56 %) de ces flux concernait le pétrole, les métaux et minéraux précieux, les minerais, le fer et l'acier, et le cuivre. Dans un rapport intitulé «Equity in Extractives», établi sous la direction de l'ancien Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, l'Africa Progress Panel a souligné que l'Afrique perdait 38 milliards de dollars par an du fait de la manipulation des prix (APP, 2013).

...encore faut-il réussir à le faire respecter pour éviter de subir des pertes énormes à cause des stratégies fiscales et comptables agressives des STN.

La structure des STN favorise la manipulation des prix de transfert. S'efforçant d'y voir plus clair dans les structures labyrinthiques mises en place par les plus grandes entreprises du secteur, le réseau Publiez ce que vous payez a constaté que les 10 entreprises les plus puissantes du secteur détenaient au total 6 038 sociétés distinctes (PWYP, 2011). Selon une enquête sur les projets extractifs qui a été financée par la Société financière internationale de la Banque mondiale, 57 % des sociétés examinées font passer les fonds qu'elles investissent dans les pays en développement par des

sociétés holding implantées dans des paradis fiscaux (Dan Watch, 2011). Il est difficile de comprendre pourquoi ces STN choisissent d'établir leurs sièges ou des filiales dans des pays à faible fiscalité si ce n'est pour échapper à l'impôt des pays producteurs⁴⁷.

La sous-capitalisation, qui s'apparente à la manipulation des prix, est une autre pratique néfaste pour les pays producteurs. D'après le *Practical Manual on Transfer Pricing* de l'ONU (United Nations, 2013a),

une société est «sous-capitalisée» si son niveau d'endettement est démesuré par rapport à ses fonds propres. Le versement de sommes trop élevées au titre de la dette d'une filiale est un moyen détourné de transférer des bénéfices au siège. En gonflant ses paiements d'intérêts, l'entreprise déclare des dépenses plus élevées et donc un bénéfice moindre, d'où une réduction inacceptable des recettes du pays producteur⁴⁸.

Outre la définition du régime fiscal, la négociation des contrats et la collecte des impôts, un élément important du système fiscal est le jugement des affaires opposant les investisseurs étrangers aux pouvoirs publics. Normalement, suivant les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, qui sont d'application facultative, les investisseurs étrangers devraient respecter la législation nationale. Au titre d'accords bilatéraux d'investissement, toutefois, les investisseurs peuvent soumettre leurs différends fiscaux à un arbitrage international⁴⁹. Les STN ont aussi la possibilité d'intenter une action pour violation des clauses de stabilité devant un centre d'arbitrage international, lorsqu'un gouvernement réforme son régime fiscal ou renégocie les contrats (voir également le chapitre VI).

2. Répartition des rentes dans le secteur extractif

Il reste difficile d'évaluer empiriquement la part de l'État dans les rentes tirées des ressources

Tableau 7.1

**PART DES RECETTES PUBLIQUES DANS LES RENTES PROVENANT DU
SECTEUR EXTRACTIF POUR DIFFÉRENTS PRODUITS ET PAYS, 2004-2012**

(En pourcentage)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Part cumulative
Pétrole										
Angola	63,2	56,8	75,9	81,4	79,6	81,4	88,1	91,9	95,1	83,3
Colombie	32,7	28,7	34,1	44,3	39,0	52,4	34,0	37,0	55,1	41,1
Équateur	71,8	67,4	69,5	68,8	65,8	66,6	72,9	93,1	93,5	76,3
Venezuela (République bolivarienne du)	58,4	54,9	70,1	72,1	52,0	56,4	63,5	70,3	70,9	64,1
Cuivre										
Chili	50,9	53,5	51,0	54,0	60,1	44,7	51,3	50,1	55,5	51,9
<i>Les 10 principales entreprises privées</i>	20,7	27,7	28,8	35,7	36,8	24,0	29,8	38,3	40,4	32,0
CODELCO	99,7	84,3	88,9	90,7	101,1	79,3	91,3	66,3	89,5	86,9
Pérou	23,5	37,5	30,9	24,5	31,0	34,0	32,2	33,7	47,0	32,7
Zambie	0,8	2,0	3,4	8,9	21,6	167,4	19,2	30,5	..	17,5
Or										
Ghana	20,1	61,9	27,6	29,8	23,9	18,6	21,0	31,1	32,8	27,7
Mali	21,4	18,0	29,6	43,3	38,5	39,6	35,8	28,3	..	33,6
Pérou	23,7	24,6	26,4	25,7	28,1	28,3	29,2	28,1	29,9	27,7
République-Unie de Tanzanie	17,3	37,5	12,8	12,6	17,4	13,2	12,2	13,9	28,5	17,9

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les rapports annuels d'entreprises productrices; UNCTADstat; FMI, différents rapports de pays; FMI, base de données *Statistiques financières internationales*; World Bureau of Metal Statistics, *World Metal Statistics Yearbook 2014*; BP, *Statistical Review of World Energy 2014*; Initiative pour la transparence dans les industries extractives, différents rapports de pays; sources de données nationales.

naturelles. Ces rentes sont définies comme étant la différence entre la valeur des ventes et les coûts de production. Outre les frais d'exploitation, les coûts de production couvrent d'ordinaire l'amortissement et la dépréciation, ainsi que d'autres dépenses telles que les intérêts des emprunts et, dans l'acception la plus large de l'expression, le profit normal. La valeur des ventes est simple à calculer, les données relatives à la production de chaque pays et aux cours internationaux des produits de base étant facilement accessibles. En revanche, on trouve très peu d'informations sur les coûts de production. Il est également difficile de se procurer des données sur les recettes publiques tirées des ressources naturelles car peu de pays y consacrent une rubrique à part⁵⁰.

Sans perdre de vue ces difficultés, la CNUCED présente dans cette sous-section une mise à jour de ses travaux sur la question (*TDR 2005*, chap. III, sect. F et annexe; et *TDR 2010*, chap. V, sect. D.5) afin de donner

des informations sur l'évolution récente de la part de l'État dans les rentes provenant du secteur extractif⁵¹. Les résultats, ventilés par produit et par pays, figurent dans le tableau 7.1. Les calculs nécessaires ont principalement pu être effectués pour des pays où le pétrole ou un type particulier de ressource minérale représente une forte proportion de la production de ressources naturelles. Dans le cas de l'or, par exemple, les coûts de production dans les pays africains ont pu être évalués sur la base des coûts moyens indiqués par de grandes STN dans leurs rapports annuels. Comme les États ne communiquent pas de données ventilées par produit sur les recettes qu'ils tirent des ressources naturelles, les données publiées englobent les recettes tirées de l'or et des autres métaux. Sachant que l'exploitation de l'or est à l'origine de la plus grande partie des recettes publiques provenant du secteur extractif dans les pays concernés, on considère ici que ces données constituent des approximations valides, bien que cela conduise à surestimer la part de l'État⁵².

Comme on pouvait s'y attendre, ces estimations montrent que la part de l'État dans les rentes varie beaucoup, avant tout en fonction de la proportion des ressources naturelles qu'il contrôle. Dans les pays où l'État participe à la production par l'intermédiaire de sociétés publiques, telles que Sonangol en Angola, PDVSA en République bolivarienne du Venezuela, Petroecuador en Équateur (productrice de pétrole) et CODELCO au Chili (productrice de cuivre), sa part est relativement grande⁵³.

Lorsque les entreprises privées sont les seuls ou les principaux acteurs à l'échelle d'un pays ou pour un produit donné, la part des rentes perçue par l'État est beaucoup plus faible. C'est en général le cas des pays producteurs de minéraux. L'État zambien, par exemple, ne recevait qu'une part extrêmement faible des rentes tirées du cuivre jusqu'à la fin de la dernière décennie, ce qui pourrait s'expliquer tout d'abord par les conditions très généreuses des accords qu'il avait conclus avec les STN. Ainsi, même si le régime général applicable aux activités minières prévoyait un taux de redevance de 3 %, les redevances effectivement payées par les STN correspondaient en réalité à un taux de seulement 0,6 %, du fait d'accords d'exploitation spéciaux. Dans le cas du Ghana, qui avait établi un taux de redevance compris entre 3 et 6 %, le taux appliqué à la plupart des entreprises était proche de l'extrémité inférieure de cette fourchette. La part de l'État dans les rentes a également été très faible dans le cas de la production d'or en République-Unie de Tanzanie. Elle a aussi été relativement faible au Pérou, où la production minière est contrôlée par le secteur privé.

En Amérique latine, la comparaison de la répartition des rentes tirées du cuivre au Chili et au Pérou apporte des indications intéressantes. Dans ces deux pays, lorsque l'on ne tient compte que des entreprises privées, l'État perçoit environ un tiers des rentes. Mais dans le cas de l'entreprise publique chilienne CODELCO, cette part est supérieure à 50 %. Alors que cette société n'a été à l'origine que d'environ 36 % de la production totale de cuivre pendant la dernière décennie, elle a contribué aux recettes publiques issues de cette activité à hauteur de 60 %, parce qu'elle a versé plus de 85 % des rentes à l'État.

De façon générale, jusqu'au début de la décennie, les recettes publiques provenant du secteur minier ont été assez faibles, sauf au Chili

lorsque l'on tient compte de CODELCO. La part de la rente minière versée à l'État a varié au cours de la période considérée, particulièrement dans les pays africains⁵⁴, mais les flux totaux montrent que les gouvernements captent entre 17 et 33 % de la rente. D'après Daniel et al. (2013: 22), «en moyenne, les régimes fiscaux appliqués à travers le monde permettent aux États de prélever environ la moitié des rentes provenant des activités minières et les deux tiers ou davantage de celles issues de l'exploitation pétrolière, peut-être parce que les rentes pétrolières sont plus élevées. Il arrive que les sommes effectivement perçues soient inférieures si le système de recouvrement présente des failles ou qu'il est inefficace. Il y a peut-être lieu de s'inquiéter des politiques fiscales qui attribuent à l'État une part inférieure à ce taux moyen».

L'augmentation de la part de rentes touchées par les États ces dernières années pourrait résulter en partie des modifications apportées récemment aux réglementations applicables au secteur minier à cette fin (voir ci-dessous). Elle pourrait également s'expliquer par le fait que les entreprises qui avaient bénéficié d'amortissements accélérés ou de la possibilité de reporter les pertes ont dû commencer à verser des impôts sur leurs revenus à l'expiration des délais fixés.

Jusqu'à récemment, les redevances étaient la principale source de recettes publiques dans le secteur extractif. Cette situation est cependant en train de changer, sans doute parce que les entreprises sont maintenant obligées de verser des sommes plus importantes au titre de l'impôt sur les sociétés. En Amérique latine, les recettes publiques proviennent avant tout de l'impôt sur les bénéfices déclarés par les sociétés minières, tandis que les redevances n'en représentent plus qu'une faible proportion (ECLAC, 2014b). Il n'en va sans doute pas encore de même dans bon nombre de pays africains, où les redevances représentent toujours la majeure partie des recettes publiques provenant du secteur minier (Gajigo et al., 2012b), peut-être parce que les ressources minières y sont exploitées depuis moins longtemps et que la plupart des STN y bénéficient encore, par conséquent, de régimes d'amortissement accéléré, ou encore parce que les pays africains disposent de capacités plus limitées que les pays latino-américains pour surveiller et prévenir les pratiques d'optimisation fiscale qui leur portent préjudice.

3. Initiatives récentes liées à l'imposition des activités extractives

a) Évolution de la réglementation

Avec la hausse rapide des prix des produits de base, l'impression s'est accentuée que la répartition des rentes tirées de l'exploitation des ressources naturelles était déséquilibrée au profit des sociétés privées étrangères et au détriment des États, qui se trouvaient ainsi privés d'une part équitable de la valeur croissante de leurs ressources. Depuis le milieu des années 2000, la tendance à revoir les dispositions fiscales encadrant l'activité du secteur extractif s'est amplifiée. Dans de nombreux pays producteurs de ressources naturelles, les gouvernements ont en effet adopté des mesures qui, comme le montrent les exemples présentés dans le tableau 7.2, peuvent prendre différentes formes, à savoir la révision des contrats, qui peut aboutir à leur renégociation ou à leur résiliation, la hausse des taux d'imposition ou des taux de redevance ou l'introduction de nouvelles taxes, et la modification des conditions de la participation de l'État au projet d'extraction.

Si ces modifications ont généralement pour principal objectif d'améliorer la répartition des rentes, il arrive parfois qu'elles aient aussi pour but de développer la production ou la transformation des produits de base au niveau local. Le gouvernement a la possibilité d'appliquer le principe de l'obligation d'utilisation sous peine de perte, dès lors qu'une concession ou un projet spécifique ne font pas l'objet d'investissements ou d'un développement suffisant. C'est ainsi qu'en avril 2012, le Gouvernement argentin a pris le contrôle de Repsol YPF, première société pétrolière du pays, en rachetant les 51 % détenus par la STN espagnole, au motif que, faute d'investissements suffisants, la production pétrolière et gazière argentine avait baissé, transformant le pays d'exportateur net en importateur net d'hydrocarbures. En moins de deux ans, la société publique a retourné la situation, augmentant l'investissement et la production⁵⁵. Des impôts peuvent également être introduits ou relevés à des fins de politique industrielle. Par exemple, en janvier 2014, l'Indonésie a imposé une taxe à l'importation, et frappé d'interdiction les exportations de minerais, pour inciter les sociétés minières à transformer les matières premières localement.

Un certain nombre de gouvernements qui ont tenté de modifier le régime fiscal du secteur extractif ont dû reculer sous les pressions. La Zambie, par exemple, a adopté en 2008 un impôt de 25 % sur les bénéfices exceptionnels qu'elle a abrogé en 2009 après l'effondrement des prix du cuivre consécutif à la crise financière mondiale. Les avertissements lancés par les STN quant au risque d'une baisse des investissements et de la fermeture de sites d'exploitation et leurs menaces d'engager des actions judiciaires ne sont sans doute pas non plus étrangères à ce recul. De la même manière, le projet du Gouvernement ghanéen d'introduire une taxe de 10 % sur les recettes exceptionnelles dans son budget de 2012 a été abandonné après que des sociétés minières ont menacé de licencier des travailleurs⁵⁶. En général, les STN ne mettent pas à exécution leurs menaces de quitter un pays dont le gouvernement a modifié les règlements. En 2010, en Équateur, la plupart des sociétés ont accédé à la demande du gouvernement de renégocier les contrats. De même, après la modification des règles relatives à la participation de l'État dans le secteur du gaz naturel bolivien en 2005-2006, les STN sont demeurées dans le pays et respectent les nouvelles conditions. Dernier exemple, des STN étrangères continuent de signer avec YPF des contrats de prospection et d'exploitation pour les importantes réserves de gaz et de pétrole de schiste que renferme le sous-sol argentin.

Les pays en développement ne sont pas les seuls à modifier ou à tenter de modifier le régime fiscal applicable aux industries extractives; un certain nombre de gouvernements de pays développés ont aussi reconsidéré la part de rentes qu'ils tirent de ce secteur. Comme le montre le tableau 7.2, en 2011, le Royaume-Uni a relevé le taux de l'impôt supplémentaire sur la production de pétrole, tandis qu'en 2012, malgré la très vive opposition d'un secteur minier en plein essor et après un long débat (qui se poursuit), le Gouvernement australien adoptait un impôt de 22,5 % sur la rente tirée de l'exploitation des ressources minérales⁵⁷.

Des révisions de la réglementation applicable aux industries extractives sont en cours un peu partout dans le monde. Dans un certain nombre de pays, les parties prenantes continuent de débattre de la réforme du régime fiscal et du régime de propriété. C'est notamment le cas en Afrique du Sud, au Brésil, en Inde, au Mali, au Mozambique, aux Philippines, et en République démocratique du Congo, mais également

Tableau 7.2

**EXEMPLES DE RÉVISIONS APPORTÉES AUX RÉGIMES RÉGLEMENTAIRES
ET FISCAUX APPLICABLES AUX INDUSTRIES EXTRACTIVES**

<i>Mesure</i>	<i>Pays</i>	<i>Modification</i>	<i>Année</i>
Réexamen ou renégociation des contrats/licences	République démocratique du Congo	Un comité d'experts a passé en revue 61 contrats miniers: il a conclu qu'aucun contrat n'était satisfaisant et a recommandé la résiliation de 22 d'entre eux et la renégociation des 39 autres.	2009
	République dominicaine	Renégociation du contrat avec Barrick Gold Pueblo Viejo Mine.	2013
	Équateur	Loi obligeant les sociétés pétrolières privées à renégocier leurs contrats de service afin de remplacer le mécanisme de taxation contenu dans les accords de partage de production par un taux unique par baril.	2010
	Guinée	Examen de la validité des contrats existants.	En cours
	Libéria	Examen des accords de concession conclus entre 2003 et 2006 (il a été recommandé de résilier 36 des 105 contrats signés et d'en renégocier 14).	2006
	République-Unie de Tanzanie	Réexamen des accords de développement minier et du régime fiscal applicable au secteur minier, en vue d'une renégociation au cas par cas.	2006
	Zambie	Suppression des clauses de stabilité fiscale dans les accords de développement minier.	2008
Modification du taux des redevances d'exploitation	Chili	Hausse de 5 % à 9 %.	2010
	Ghana	Hausse du taux à 5 % (auparavant, le taux était compris entre 3 % et 6 % et le taux généralement appliqué était de 3 %).	2010
	Pérou	Les sociétés qui ne bénéficient pas d'une clause de stabilité ou qui n'ont pas conclu d'accord avec le Gouvernement doivent acquitter sur leur résultat d'exploitation une redevance comprise entre 1 % et 12 % (entre 1 % et 3 % du chiffre d'affaires net avant la nouvelle loi), ainsi qu'un impôt spécial compris entre 2 % et 8,4 %. Les sociétés qui sont au bénéfice d'une clause de stabilité doivent acquitter un droit spécial dont le taux est compris entre 4 % et 13,12 % du résultat d'exploitation.	2011
	République-Unie de Tanzanie	Le taux de redevance applicable au cuivre, à l'or, à l'argent et aux minéraux du groupe du platine a augmenté, passant de 3 % à 4 %; pour les autres minéraux, dont les pierres précieuses et les diamants, il est resté de 5 %.	2010
	Zambie	Hausse de 0,6 % à 3 %.	2008
	Zambie	Hausse de 3 % à 6 %.	2012
Modification du taux de l'impôt sur les sociétés	Ghana	Hausse de 25 % à 35 %.	2012
	Royaume-Uni	Hausse du taux d'imposition supplémentaire de 20 % à 32 % dans le secteur des hydrocarbures.	2011
	Zambie	Hausse du taux d'imposition sur le revenu des sociétés de 25 % à 30 %.	2008
Introduction de nouvelles taxes	Australie	Imposition des superprofits sur l'exploitation des ressources minérales (RSPT) à un taux maximal de 40 %, applicable à tous les projets miniers (mesure remplacée peu après avoir été approuvée).	2010
	Australie	Imposition des rentes tirées de l'exploitation des ressources minérales (MRRT), remplaçant la RSPT, à un taux maximal réduit fixé à 30 % (en réalité 22,5 %), applicable au charbon et au minerai de fer.	2010

Tableau 7.2 (suite)

EXEMPLES DE RÉVISIONS APPORTÉES AUX RÉGIMES RÉGLEMENTAIRES ET FISCAUX APPLICABLES AUX INDUSTRIES EXTRACTIVES			
<i>Mesure</i>	<i>Pays</i>	<i>Modification</i>	<i>Année</i>
	Chili	Redevance minière de 5 %.	2006
	Mongolie	Taxe de 68 % sur les profits exceptionnels tirés de l'exploitation du cuivre et de l'or.	2006
	Afrique du Sud	Taux de redevance qui varie selon la rentabilité de la mine.	2008
	Zambie	Taxe de 25 % sur les profits exceptionnels.	2008 (mesure supprimée en 2009)
	Zambie	Taux d'imposition variable, en sus du taux fixe de 30 %, appliqué lorsque le revenu imposable dépasse 8 % du chiffre d'affaires brut; le taux maximal est de 15 %.	2009
Hausse de la prise de participation de l'État	Algérie	Le taux de participation minimal de l'État dans la société pétrolière nationale Sonatrach est fixé à 51 %.	2006
	Argentine	L'État prend une part majoritaire de 51 % dans la société d'hydrocarbures YPF.	2012
	Bolivie (État plurinational de)	Accroissement de la participation de l'État dans le secteur des hydrocarbures, de 18 % à 82 % de la valeur de la production.	2005/2006
	Bolivie (État plurinational de)	La législation sur les droits miniers renforce les pouvoirs de l'État en matière d'expropriation de mines considérées comme improductives, inactives ou inexploitées.	2013
	Guinée	Expropriation de Rio Tinto de la moitié du gisement de minerai de fer de Simandou, au motif que la société n'a pas fait fructifier le gisement assez rapidement.	2008
	Guinée	Code minier qui accorde à l'État une part de 15 % dans tous les projets, et la possibilité de racheter jusqu'à 35 % du capital.	2011
	Kazakhstan	Kazmunaigas (KMG), entreprise publique du secteur de l'énergie, a doublé sa part dans le groupe Kashagan, la portant à 16,6 %.	2008
	Namibie	Établissement de la société minière publique, Epangelo.	2008
	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Le Gouvernement acquiert la totalité des parts de la mine de cuivre et d'or d'Ok Tedi.	2013
	République-Unie de Tanzanie	Accroissement de la part de l'État; le pourcentage n'est toutefois pas précisé dans la loi sur les mines.	2010
Autres	Ghana	Réduction de l'amortissement aux fins de l'impôt, introduction d'une imposition séparée par permis.	2012
	République-Unie de Tanzanie	Imposition sur le revenu séparée par licence d'exploitation.	2010
	Zambie	Déduction d'amortissement réduite à 25 %.	2008 (mesure supprimée en 2009)
	Zambie	Imposition séparée des revenus des sites d'exploitation non contigus.	2009

Source: Compilation du secrétariat de la CNUCED, d'après Kingsley, 2014; Stevens et al., 2013; Medina Herasme, 2014; UNCTAD, 2012; Eigen, 2013; Sachs et al., 2012; Tarimo, 2013; Raibovsky and Caywood, 2013; Muganyizi, 2012; ZIPAR, 2013; USGS, 2006; National Treasury of South Africa, 2008; Park and Benayad, 2013; EY Resource Nationalism Updates (divers); Gray Molina, 2013; Hawala, 2013; et RioTinto Mongolie, à l'adresse: <http://www.riotintomongolia.com/ENG/oyutolgoi/881.asp>.

aux États-Unis⁵⁸. En Afrique du Sud, la question de la nationalisation du secteur minier a fait l'objet d'un vaste débat, et a donné lieu, en 2012, à l'élaboration d'un rapport sur l'intervention de l'État dans le secteur minier (SIMS report)⁵⁹. Si l'idée de nationalisation a été écartée, les auteurs du rapport ont examiné les moyens de répartir plus équitablement les profits miniers, notamment par l'application d'une taxe de 50 % sur les rentes issues de l'exploitation des ressources naturelles et par la création d'une société minière publique pour la mise en valeur des minéraux stratégiques.

b) Initiatives en matière de transparence

Il est essentiel d'améliorer la transparence des activités menées aussi bien par les gouvernements que par les STN pour assurer un recouvrement approprié des recettes publiques liées à l'extraction. Dans ce contexte, la principale initiative est l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) qui a été lancée en 2003⁶⁰. Multipartite, l'ITIE regroupe des gouvernements, des sociétés du secteur privé, des investisseurs, des organisations de la société civile et d'autres organisations partenaires qui, ensemble, œuvrent pour l'ouverture et une gestion responsable des recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles. Les pays qui appliquent la norme ITIE sont censés divulguer l'intégralité des contributions fiscales et autres paiements qui leur sont versés par les compagnies pétrolières, gazières et minières. Ces versements sont publiés dans les rapports annuels ITIE. En juillet 2014, on dénombrait 29 pays conformes à l'ITIE (pays qui respectent l'ensemble des obligations contenues dans la norme) – tous sont des pays en développement et des pays en transition, à l'exception de la Norvège – et 16 pays candidats à l'ITIE (pays qui appliquent la norme mais qui ne respectent pas encore toutes les conditions); 35 pays avaient publié des rapports ITIE⁶¹.

L'établissement de l'ITIE constitue un progrès non négligeable pour la transparence du secteur extractif. Mais l'Initiative présente tout de même quelques graves faiblesses. Premièrement, l'application de la norme est volontaire, ce qui signifie qu'elle

n'est contraignante ni pour les gouvernements ni pour les sociétés privées. En conséquence, ses effets sont limités puisqu'une part considérable de la production mondiale lui échappe. Deuxièmement, l'exercice de recouvrement mené dans le cadre de l'Initiative est unidirectionnel, en ce sens qu'il permet seulement de vérifier si les recettes déclarées par les gouvernements correspondent aux versements déclarés par les sociétés, sans qu'aucun jugement ne soit porté sur l'adéquation de la charge fiscale des STN. Ainsi, l'action de l'ITIE se limite à prévenir la corruption dans les pays producteurs. Troisièmement, il serait bon de simplifier la présentation des rapports, qui peuvent être difficiles à comprendre pour bon nombre de parties prenantes. La qualité, l'actualité et la cohérence des données pourraient aussi être améliorées. Enfin, il n'existe pas de ligne claire sur la conduite à tenir en cas de divergence entre les données communiquées par les différents partenaires.

Depuis la crise financière mondiale, l'amélioration de la transparence du secteur extractif suscite un intérêt croissant. Dans le cadre des réformes du système finan-

cier, les pays du G-8 et du G-20 se sont montrés favorables à des communications pays par pays sur les activités extractives, et plusieurs pays développés ont adopté de nouvelles règles sur la publication des versements financiers par les sociétés privées. Les États-Unis ont pris les devants, déclenchant une vague de réformes dans d'autres pays développés. C'est ainsi que, dans son article 1504, la loi

Il est essentiel d'améliorer la transparence des activités menées aussi bien par les gouvernements que par les STN pour assurer un recouvrement approprié des recettes publiques liées à l'extraction.

Dodd-Frank de 2010 relative à la réforme de Wall Street et à la protection des consommateurs (loi Dodd-Frank) a inauguré de nouvelles règles pour une plus grande transparence du secteur extractif. Le 22 août 2012, la Securities and Exchange Commission (SEC) a adopté les règlements d'application correspondant à cette disposition, qui exigent des sociétés du secteur extractif qu'elles divulguent certains versements effectués auprès du Gouvernement des États-Unis ou de gouvernements étrangers. Par le terme «exploitation commerciale» des ressources pétrolières, gazières ou minérales, la loi Dodd-Frank entend la prospection, l'extraction, le traitement, l'exportation, ou l'obtention de permis pour la réalisation de ces activités; elle ne mentionne pas le négoce⁶². L'obligation de divulgation s'applique à toute société cotée aux États-Unis, soit

90 % des principales sociétés pétrolières et minières et 8 des 10 principales sociétés minières présentes au niveau mondial, et vise également les versements effectués par les filiales (RWI, 2011). Or, un tribunal des États-Unis a donné gain de cause à l'American Petroleum Institute qui avait engagé une action judiciaire pour dénoncer cette règle de la SEC. Celle-ci doit donc publier un nouveau règlement d'application pour que l'article 1504 de Dodd-Frank puisse être mis en œuvre, ce qu'elle s'est publiquement engagée à faire d'ici à mars 2015. Nombre d'investisseurs, de représentants du gouvernement et d'organisations de la société civile ont demandé à la SEC de publier des règles de divulgation rigoureuses, par pays et par projet (PWYP, 2014). De même, le 26 juin 2013, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté de nouvelles lois obligeant les sociétés pétrolières, gazières, minières et les sociétés d'exploitation forestière à communiquer leurs versements annuels aux gouvernements, par pays et par projet. Les nouvelles règles en matière de communication d'informations sont intégrées dans la directive comptable et dans la directive révisée de l'UE sur la transparence. Ces règles s'appliquent à toutes les sociétés – mères et filiales – actives dans les industries extractives ou l'exploitation des forêts primaires, et qui sont soit cotées sur un marché réglementé d'un pays de l'Union européenne, soit une grande société extractive ou d'exploitation forestière⁶³. Les activités visées englobent l'exploration, la prospection, la découverte, l'exploitation et l'extraction. Une fois de plus, les activités de négoce sont exclues⁶⁴.

Un certain nombre de pays en développement ont décidé de publier la totalité des contrats qui les lient aux sociétés du secteur extractif. Parmi ces pays, on peut citer l'Azerbaïdjan, l'Équateur, l'État pluri-national de Bolivie, la Guinée, le Libéria, le Niger, le Pérou et Timor-Leste (Berne Declaration, 2012). De plus, le Vale Columbia Center on Sustainable Investment, l'Institut de la Banque mondiale et le Revenue Watch Institute, en collaboration avec un large éventail de partenaires d'organisations de la société civile, ont mis au point une base de données accessible au public contenant des contrats pétroliers, gaziers et miniers du monde entier⁶⁵.

c) *Autres initiatives*

L'initiative sans doute la plus remarquable adoptée récemment au niveau régional est la Vision africaine des mines (VAM), qui a été approuvée

lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, en février 2009⁶⁶. Elle a pour principal objectif la mise en place d'«une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières en vue de soutenir une croissance et un développement socioéconomique durable et de grande ampleur». Selon l'Union africaine (African Union 2009: 14), «les États africains dont le niveau de gouvernance est faible n'arrivent généralement pas à imposer un régime fiscal qui assure une répartition équitable des rentes, en particulier les rentes exceptionnelles, à cause de l'incapacité de l'État ou encore de la perte de sa capacité de produire des résultats globalement satisfaisants». Dans le document, les États soulignent que les recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales et une imposition responsable permettant aux pays d'accueil de capter une part plus importante des gains exceptionnels sont essentielles pour la transformation structurelle. Ils recommandent que les ressources naturelles soient soumises à des régimes fiscaux qui s'adaptent à l'évolution de la conjoncture économique.

Mettant en avant l'importance de l'État développementiste, les États demandent le renforcement des capacités des gouvernements en matière de négociations de contrats afin qu'ils soient en mesure d'obtenir de meilleures conditions, et l'amélioration de leurs capacités en matière d'audit, de révision et de renégociation des accords miniers existants. Ils mettent en garde contre les clauses de stabilité, ainsi que contre les accords bilatéraux et internationaux d'investissement qui peuvent avoir des effets négatifs sur la marge d'action politique. Le renforcement des capacités des administrations fiscales en ce qui concerne la prévention des flux financiers illicites préjudiciables, dont la manipulation des prix de transfert, fait aussi partie de la stratégie préconisée. De plus, les États prônent la collaboration entre les parties prenantes du secteur, et insistent sur la coopération régionale et la mise en commun des ressources afin de renforcer les capacités et financer ces réformes. La Vision africaine pour les mines a donné lieu à un plan d'action qui est mis en œuvre par l'intermédiaire du Centre africain de développement minier, créé en décembre 2013. Le principal intérêt de cette Vision africaine des mines, comme élément de la stratégie de développement, réside dans le fait qu'elle est la «copropriété» des pays africains et qu'elle peut ainsi contribuer à élargir la marge d'action en faveur du développement aux niveaux national et régional.

La Facilité africaine de soutien juridique, mise en place par la Banque africaine de développement, est une autre initiative régionale qui mérite d'être mentionnée. Elle a pour but d'aider les pays africains à négocier les contrats et les transactions complexes dans le secteur extractif (Ngalani, 2013). Des tentatives ont aussi été faites au niveau sous-régional pour harmoniser les politiques et les régimes réglementaires applicables au secteur minier. Ces initiatives ont notamment pour objectif d'empêcher que les pays se livrent à une concurrence fiscale qui risque de les conduire à une course à l'abîme. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a entamé le processus d'harmonisation en 2004 et semble avoir progressé dans un certain nombre de domaines, notamment en décourageant la concurrence entre ses pays membres (Mtegha and Oshokoya, 2011). De même, la Commission économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a publié, en 2009, la Directive sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier, qui prévoit, entre autres choses, l'application d'un code minier commun.

Dans les autres régions en développement, les efforts de coopération régionale et d'harmonisation des dispositions fiscales applicables aux industries extractives ont été plus modestes. Néanmoins, en 2013, l'Union des nations de l'Amérique du Sud (UNASUR) a encouragé la mise en œuvre d'une stratégie commune visant à mettre à profit l'exploitation des ressources naturelles, qui pourrait déboucher sur une coopération accrue. De même, dans la Déclaration de la première Conférence ministérielle des États latino-américains lésés par des intérêts

transnationaux, qui a eu lieu en Équateur en avril 2013, il a été décidé de mettre en place un mécanisme régional qui permettra de coordonner les mesures prises face au nombre croissant de plaintes déposées par des STN contre des gouvernements, notamment dans le secteur extractif. Le mécanisme s'est doté d'un centre d'arbitrage régional (Khor, 2013).

Face au prix élevé des produits de base, les pays industrialisés ont mis en place des stratégies pour s'assurer l'accès à ces produits. À titre d'exemple, on peut citer l'Initiative «Matières premières» prise

Le principal intérêt de cette Vision africaine des mines, comme élément de la stratégie de développement, réside dans le fait qu'elle est la «copropriété» des pays africains.

par l'Union européenne en 2008⁶⁷, qui a pour but de faciliter un accès sans distorsion aux matières premières sur les marchés internationaux. En mettant l'accent sur les conditions commerciales et les conditions d'investissement, la «diplomatie des matières premières» envisagée dans l'Initiative conduirait à exercer des pressions sur les pays en déve-

veloppement pour qu'ils libéralisent leurs marchés de matières premières, notamment leur réglementation fiscale. Des inquiétudes ont été exprimées quant aux effets de l'Initiative sur les politiques de développement, étant donné qu'elle risque de restreindre la marge d'action des pays en développement (Curtis, 2010; Fair Politics, 2011; Küblböck, 2013). Pour respecter l'esprit de coopération internationale en faveur du développement, il est de la plus extrême importance que l'Initiative «Matières premières» de l'UE ne vienne pas miner les efforts considérables déployés récemment par de nombreux pays en développement pour s'assurer que les revenus issus de leurs secteurs minier et pétrolier contribuent réellement à une croissance et à un développement durables et équitables.

E. Résumé et conclusions

La marge d'action budgétaire est consubstantielle à la marge d'action politique. Même si les gouvernements ont la possibilité de conduire leurs politiques de développement dans le cadre multilatéral, régional ou bilatéral, ils devront tout de même financer les investissements et les autres dépenses nécessaires à leur mise en œuvre. C'est pourquoi il est impératif de renforcer les recettes publiques. La marge d'action budgétaire revêt une dimension quantitative et, à ce titre, correspond, plus ou moins, à la part des recettes publiques dans le PIB et à la capacité d'un gouvernement d'augmenter les dépenses publiques en fonction de ses objectifs et de ses contraintes macroéconomiques. Elle revêt aussi une dimension qualitative, selon la composition des recettes et des dépenses publiques recherchée et la possibilité de les modifier selon les besoins. Ces deux dimensions sont dynamiques, en ce sens qu'elles doivent s'adapter au processus de développement. Historiquement, l'expérience et la comparaison entre les pays à revenu faible et les pays à revenu élevé font apparaître une relation positive entre la part des recettes et des dépenses publiques dans le PIB, d'une part, et le niveau de développement, d'autre part. La relation n'est ni linéaire ni mécanique, différents pays (ou le même pays à différents moments) opérant des choix différents quant au rôle du gouvernement dans la fourniture de services sociaux et dans la prise en charge des missions d'un État développementiste. Souvent, ces choix entraînent la hausse ou la baisse des recettes et des dépenses publiques dans des pays affichant un niveau de PIB par habitant similaire.

La marge d'action budgétaire est à la fois une cause et un effet de la croissance économique et de

la transformation structurelle. Grâce à la hausse du revenu moyen et au développement des secteurs d'activités modernes par rapport au secteur informel, la base d'imposition s'élargit, et les capacités de mobilisation des recettes s'améliorent. Les gouvernements peuvent ainsi augmenter les dépenses publiques qui favorisent la croissance, tant du côté de l'offre (investissement d'infrastructure, recherche et éducation) que du côté de la demande (transferts sociaux). À l'inverse, le manque de marge d'action budgétaire et les contraintes qui pèsent sur de nombreux pays à faible revenu pour l'élargir figurent parmi les obstacles les plus difficiles à franchir pour échapper au piège du sous-développement.

Dans une économie de plus en plus mondialisée, la nécessité de préserver ou d'étendre la marge d'action budgétaire se heurte à des difficultés particulières. D'une part, il est possible de faire appel, au moins provisoirement, au financement étranger. Dans ce contexte, l'aide publique au développement (APD) peut être d'une importance vitale pour les PMA, et les crédits étrangers peuvent également être utiles dès lors qu'ils sont utilisés pour

La mondialisation pèse sur la capacité des pays de mobiliser des recettes publiques intérieures et de choisir leur structure fiscale.

développer les capacités productives qui permettront, à leur tour, d'accroître les recettes fiscales. Toutefois, la dépendance excessive vis-à-vis des sources de financement étrangères a conduit souvent les pays au surendettement et à des déficits chroniques du solde budgétaire et du solde extérieur, qui, à terme, réduisent la marge d'action budgétaire. De plus, ces déficits nécessitent des financements extérieurs accrus, assortis de conditions potentiellement dommageables pour la marge d'action politique. Il serait donc préférable pour les gouvernements de s'appuyer autant que possible, sur les recettes

intérieures s'ils veulent disposer d'une marge d'action budgétaire suffisante pour financer leur stratégie nationale de développement.

D'autre part, la mondialisation a réduit la capacité des pays de mobiliser des recettes publiques intérieures et de choisir leur structure de taxation. L'abaissement des droits de douane s'est soldé par une diminution importante des recettes provenant des taxes aux frontières, tandis que la mobilité accrue des capitaux, de plus en plus attirés par les paradis fiscaux, a sensiblement modifié les conditions d'imposition du revenu et du patrimoine. L'économie mondialisée a encouragé la concurrence entre les pays, contraints à une course au moins-disant fiscal consistant à offrir aux investisseurs étrangers des incitations sous forme d'impôts plus faibles, d'avantages fiscaux ou d'exonérations pour les attirer ou les retenir. Le taux de l'impôt sur les sociétés est en baisse dans les pays développés comme dans les pays en développement. La mondialisation financière a entraîné une prolifération des centres financiers extraterritoriaux, des paradis fiscaux et des juridictions opaques qui proposent aux contribuables potentiels, notamment les sociétés internationales et les riches particuliers, différentes méthodes d'évasion fiscale. Ce phénomène n'a pas seulement pour conséquence de provoquer des pertes considérables de ressources publiques, il tend aussi à rendre les régimes fiscaux plus régressifs, lorsque les pays augmentent la TVA et les autres impôts indirects pour essayer de compenser la baisse des recettes provenant des impôts directs.

Pour les STN, le principal moyen de se soustraire à l'impôt et de sortir leurs capitaux des pays en développement est de manipuler les prix de transfert (prix appliqués dans les transactions intragroupes transfrontières par des groupes internationaux). Dès lors que le prix intra-entreprise ou intragroupe ne reflète pas le prix qui serait payé sur le marché où chaque participant agit indépendamment dans son propre intérêt, le groupe a la possibilité de transférer les profits vers une filiale située dans une juridiction à fiscalité faible ou nulle, et les pertes et déductions vers une autre filiale située dans une juridiction à fiscalité élevée. Ce type d'opération explique

pourquoi tant d'entreprises sont immatriculées dans les paradis fiscaux et les centres extraterritoriaux et pourquoi tant de transactions financières et commerciales transitent – sur le papier – par ces territoires.

Les juridictions opaques, la manipulation des prix de transfert, la délocalisation des profits et toutes les autres pratiques qui érodent la base d'imposition causent des dommages qui vont bien au-delà de la perte de recettes publiques; ces pratiques compromettent aussi l'équité des systèmes fiscaux, minent la confiance des contribuables dans l'intégrité du système, et faussent les courants commerciaux et les flux d'investissement ainsi que les dotations en capital physique et humain.

Jusqu'à présent, l'architecture fiscale internationale n'est pas parvenue à s'adapter à cette réalité. L'opacité qui entoure les paradis fiscaux explique sans doute en partie les difficultés des États à endiguer l'évasion fiscale, mais il existe aussi des obstacles économiques et politiques considérables. Les centres financiers extraterritoriaux et les juridictions opaques qui les accueillent sont pleinement intégrés dans le système financier mondial, et c'est par eux que transite une grande partie des flux commerciaux et des flux de capitaux, y compris l'IED. De plus, les principaux pourvoyeurs d'opacité financière se trouvent dans certains des pays les plus grands et les plus riches du monde ou dans certaines zones de ces pays. On ne changera donc pas ce système sans en comprendre les rouages techniques et sans être animé d'une volonté et d'une détermination politiques sans faille.

On assiste depuis peu à une certaine mobilisation visant à améliorer la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales. C'est ainsi que l'OCDE accueille, depuis 2009, un Forum mondial qui a été restructuré autour de ces questions et qu'elle a lancé le Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires. Les dirigeants du G-20 ont déclaré leur intention de promouvoir l'échange d'informations sur toute forme de fraude et d'activité frauduleuse. Plusieurs administrations fiscales ou parlements nationaux ont aussi renforcé leur surveillance de la fraude fiscale

Le débat sur les questions d'imposition internationale risque de ne pas tenir compte pleinement des besoins et des points de vue de la plupart des pays en développement et des pays en transition.

par de riches particuliers et par les STN. Enfin, de nombreuses conventions fiscales bilatérales et de nombreux accords d'échange d'informations en matière fiscale ont été conclus.

Si toutes ces initiatives vont certes dans la bonne direction, leur application, tout comme celle des accords conclus, a parfois été lente. C'est particulièrement vrai de la lutte contre les pratiques abusives en matière de prix de transfert, qui sont extrêmement préjudiciables aux pays en développement puisqu'ils entraînent la perte non seulement de recettes publiques mais aussi de devises. Cette mobilisation étant largement conduite par les pays développés – dont certains abritent des juridictions opaques et les sièges de puissantes STN –, le débat risque de ne pas tenir compte pleinement des besoins et des points de vue de la plupart des pays en développement et des pays en transition. Il conviendra donc d'accorder un rôle plus prépondérant à des institutions telles que le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU, et d'envisager l'adoption d'une convention internationale contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale. L'approche multilatérale est essentielle parce que si quelques juridictions seulement décident de prendre des mesures pour empêcher les flux illicites et les pertes fiscales, les pratiques qui les rendent possibles seront tout simplement déplacées vers d'autres territoires non coopératifs.

Un cadre multilatéral faciliterait aussi l'adoption de mesures visant à lutter d'une manière radicale contre l'évasion fiscale pratiquée par les STN, par exemple la mise en place d'un régime de taxation unitaire obligeant ces sociétés à payer des impôts dans les pays où elles mènent effectivement leurs activités et où elles enregistrent leurs profits (United Nations, 2014). Pour ce faire, il faudrait instaurer un système de communication d'informations par pays, fondé sur une norme internationale validée par l'International Accounting Standards Board (IASB) ou par un organisme analogue⁶⁸, et s'assurer que ces données sont rendues publiques et accessibles à toutes les parties prenantes. De plus, même sans imposer un système d'imposition pleinement unitaire, les États feraient déjà des progrès considérables en remplaçant

la notion d'entité séparée par une approche unitaire (Picciotto, 2013).

Bien que la nature du problème appelle une solution multilatérale, les gouvernements peuvent également prendre des mesures au niveau national, par exemple en intégrant une règle générale anti-évitement dans leur législation de sorte que les montages fiscaux «agressifs» contestés devant les tribunaux soient plus souvent déclarés illégaux (European Commission, 2012). Les gouvernements ont aussi la possibilité de lutter plus efficacement contre la manipulation des prix de transfert en utilisant un prix de référence pour un certain nombre de produits échangés au niveau international. Une telle mesure serait particulièrement adaptée en ce qui concerne les produits de base, qui sont des produits relativement homogènes et qui représentent généralement une part importante des exportations des pays producteurs.

La marge d'action budgétaire et les questions de gouvernance devraient occuper une place de premier plan dans le programme de développement pour l'après-2015.

Pour de nombreux pays en développement, le financement du développement passe par la hausse des recettes fiscales provenant de l'exploitation des ressources naturelles – en particulier par le secteur extractif. Les recettes publiques sont en effet souvent la principale contribution au développe-

ment de ce secteur qui, autrement, tend à créer des économies d'enclave. Le prélèvement d'une part équitable des rentes tirées de ces activités et la décision quant à la manière de les mettre au service du développement relèvent de la responsabilité des gouvernements, laquelle ne peut pas être transférée aux entreprises privées qui exploitent les ressources. Si la responsabilité sociale de ces entreprises a certes une contribution à apporter, elle ne saurait être considérée comme la première contribution des STN du secteur extractif aux sociétés ou aux communautés au sein desquelles elles opèrent. La responsabilité de fournir des services sociaux et d'infrastructures doit incomber aux gouvernements, et la première contribution des STN à la vie du pays producteur doit être l'impôt. Pourtant, si les bénéfices des géants miniers de la planète ont été décuplés sous l'effet de la hausse des cours des produits de base au cours de la décennie passée, la hausse des recettes publiques accuse, le plus souvent, un retard considérable par rapport à celle des rentes tirées de l'exploitation des

ressources naturelles. Cette situation est principalement imputable au fait que les régimes fiscaux des pays en développement, établis à une époque où les cours étaient faibles – souvent sur la recommandation des institutions de Bretton Woods –, ont été conçus pour attirer les IED en offrant des avantages fiscaux.

Dans ce contexte, de nombreux gouvernements – de pays développés comme de pays en développement – ont commencé à réviser leurs politiques relatives à l'industrie extractive. Ils ont notamment renégocié ou résilié des contrats en vigueur, relevé les taux d'imposition ou de redevance, introduit de nouveaux prélèvements et modifié le niveau de la prise de participation de l'État dans le capital des projets extractifs. Les activités de renégociation ont été facilitées par le renforcement du pouvoir de négociation des gouvernements d'accueil qui est résulté de l'apparition de nouveaux acteurs de poids, telles les sociétés de pays émergents.

Une stratégie globale qui vise à accroître les recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles doit absolument comporter un certain nombre d'éléments. Premièrement, les gouvernements devraient conserver leur souveraineté s'agissant de la révision des régimes fiscaux et de la structure du capital chaque fois qu'ils le jugent nécessaire à la défense des intérêts économiques du pays et de ses intérêts en matière de développement. Un seuil minimum d'imposition pourrait également être négocié au niveau régional ou international pour éviter la course au moins-disant fiscal. Deuxièmement, ils devraient avoir les moyens de faire respecter les règles et d'encaisser les recettes qui leur sont dues en contrôlant la manipulation des prix de transfert et la sous-déclaration des volumes exportés. Troisièmement, ils devraient être autorisés à agir sans craindre les représailles juridiques à travers les mécanismes de règlement des différends en matière d'investissement, pour les raisons indiquées au chapitre VI.

La plupart des mesures nécessaires peuvent être prises au niveau national, mais la coopération multilatérale demeure absolument capitale. Les initiatives en matière de transparence telles que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) devraient être rendues obligatoires et étendues. Elles devraient concerner non seulement les gouvernements, mais aussi les entreprises productrices et les

sociétés de négoce. Il faut aussi mettre davantage l'accent sur le suivi, l'audit et la transparence, et faire mieux respecter les conditions et les règles fiscales applicables au secteur extractif. Il arrive souvent, par exemple, que le volume produit et exporté soit communiqué par la STN sans que l'État d'accueil ne contrôle réellement les données fournies. Le développement institutionnel et le renforcement des capacités sont essentiels, en particulier pour améliorer les capacités en matière de contrôle des coûts de production, des prix à l'importation et à l'exportation, des volumes, de la qualité et de la date de livraison des ressources naturelles, et pour améliorer la collecte et le traitement des données. Compte tenu de son expertise dans le domaine des produits de base, du transport, des formalités douanières et du commerce, la CNUCED pourrait apporter son aide.

La coopération régionale en matière de renforcement des capacités peut se révéler très utile. La communauté donatrice internationale a un rôle important à jouer pour favoriser ces initiatives, et d'autres mesures d'appui internationales pourraient être considérablement étendues pour améliorer les systèmes fiscaux des pays en développement et leurs capacités de négociation et pour endiguer les flux financiers illégaux à caractère fiscal.

De nombreuses mesures peuvent être prises pour lutter contre la manipulation des prix de transfert. Aujourd'hui, dans les recommandations qui sont faites à cet égard, il est proposé de comparer les prix fixés par les STN à ceux fixés pour une transaction similaire sur le marché libre («prix comparables sur le marché libre»). Dans la pratique, repérer une transaction «comparable sur le marché libre» peut être complexe (voire presque impossible); elle nécessite en effet de solides capacités administratives et entraîne des procédures coûteuses (United Nations, 2013a). Une autre solution, qui est plus facile à mettre en œuvre, et que certains pays en développement utilisent déjà, consiste à dresser une liste de référence claire du cours des produits de base en vigueur sur le marché, dont l'utilisation serait obligatoire dans les transactions commerciales, en particulier dans les transactions entre parties associées (OECD, 2014). Il faudra traiter de gros volumes de données, non seulement pour trouver le prix exact mais aussi pour l'ajuster en fonction des conditions propres à la transaction. Une telle initiative serait facilitée par la création d'une base de données internationale publique constituée de prix comparables fiables, qui

permettrait aux administrations fiscales des pays en développement dont les ressources sont limitées d'être mieux armées pour faire face aux éventuelles fraudes dans ce domaine.

Compte tenu de leur importance pour de nombreux pays en développement et pays en transition, la marge d'action budgétaire et les questions de gouvernance devraient occuper une place de

premier plan dans le programme de développement pour l'après-2015. La coopération internationale en matière fiscale devrait être renforcée d'une manière cohérente pour servir les objectifs de développement national. Endiguer l'hémorragie de ressources provoquée par les flux financiers illicites contribuerait à se procurer les ressources nécessaires pour financer la réalisation des objectifs de développement. ■

Notes

- 1 Dans le graphique 7.2, l'Asie de l'Est, du Sud et du Sud-Est englobe les pays suivants: Afghanistan, Chine, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Malaisie, Népal, Pakistan, Philippines, Province chinoise de Taiwan, République de Corée, République démocratique populaire lao, République islamique d'Iran, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande et Viet Nam; l'Amérique latine englobe les pays suivants: Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, État plurinational de Bolivie, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, République bolivarienne du Venezuela et Uruguay; l'Afrique n'englobe pas les pays suivants: Botswana, Burkina Faso, Guinée équatoriale, Lesotho, Libéria, Madagascar, Mauritanie, Mayotte, Sahara occidental, Sainte-Hélène, Seychelles, Somalie et Zimbabwe; l'Asie occidentale n'englobe pas le territoire palestinien occupé; la Croatie est comptabilisée parmi les pays en transition; et les pays développés englobent les pays suivants: Australie, Canada, États-Unis, Islande, Israël, Japon, Nouvelle-Zélande et États membres de l'UE (à l'exception de la Croatie).
- 2 En Uruguay, par exemple, les ménages à faible revenu peuvent obtenir un remboursement de la TVA payée lors de leurs achats par carte de crédit par le biais du système de banque en ligne.
- 3 D'après, entre autres sources, KPMG International, *Corporate and Indirect Tax Survey 2012 and 2014*; <http://www.kpmg.com/GLOBAL/EN/SERVICES/TAX/TAX-TOOLS-AND-RESOURCES/Pages/corporate-tax-rates-table.aspx> et OCDE, base de données fiscales; http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCapital.
- 4 Entre 2002 et 2012, les droits moyens appliqués sont passés de 8 % environ à 4 % dans les pays en développement d'Asie de l'Est et de 6 % à 4 % dans les pays en développement d'Amérique latine. Dans les régions comptant un grand nombre de PMA (par exemple, l'Afrique subsaharienne), la baisse a été moins importante, les droits moyens appliqués passant de 8 % à 7 % (UNCTAD, 2014).
- 5 L'encadrement du secteur financier a été l'une des grandes priorités de l'UE. Selon une étude récente du Corporate Europe Observatory, de la Chambre fédérale autrichienne du travail et de la Fédération autrichienne des syndicats, le secteur financier européen dépense plus de 120 millions d'euros par an et emploie plus de 1 700 personnes pour peser sur les décisions des institutions communautaires (Corporate Europe Observatory et al., 2014). On compte ainsi plus de deux lobbyistes pour un député européen et une soixantaine pour chaque ministre du Conseil de l'Union européenne, en plus de ceux issus d'autres secteurs de l'économie. À titre de comparaison, seulement 150 organisations de la société civile ont reconnu avoir fait pression sur les législateurs, et ce, tous sujets confondus. Les dépenses de lobbying du secteur financier sont supérieures à celles des organisations de la société civile dans un rapport d'au moins 30 à 1.
- 6 Americans for Tax Fairness et Public Campaign (2014) évaluent à 12 378 le nombre d'entretiens ou de prises de contact que 1 359 lobbyistes en faveur de cette série de mesures ont eus avec des membres du Congrès et leurs collaborateurs entre janvier 2011 et septembre 2013. Cela équivaut à 93 prises de contact par semaine au minimum sur un seul sujet. On compte plus de 2,5 lobbyistes pour un membre du Congrès et plus de 21 pour chacun des

- membres de la Commission des voies et moyens de la Chambre des représentants et de la Commission des finances du Sénat, les deux Commissions du Congrès chargées de la législation fiscale.
- 7 Voir *The Economist*, «Onshore financial centres – Not a palm tree in sight», 16 février 2013.
 - 8 Ces critères sont les suivants: i) des impôts inexistantes ou insignifiants sur la catégorie de revenu en question; ii) un «cantonement» qui protège le pays d'accueil des effets dommageables de son régime fiscal sur l'économie intérieure; iii) un manque de transparence au sujet du fonctionnement de la législation fiscale, qui fait qu'il est plus difficile pour le pays d'origine de prendre des mesures défensives; et iv) l'absence de véritables échanges de renseignements sur les contribuables profitant du régime fiscal étranger.
 - 9 Voir *BBC News*, «Sanctions threat to “tax havens”», 26 juin 2000; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/806236.stm>.
 - 10 Pour de plus amples renseignements d'ordre méthodologique, voir: <http://www.financialsecrindex.com>.
 - 11 Pour un examen plus approfondi des idées préconçues concernant les paradis fiscaux et d'autres sujets connexes, voir, par exemple, Palan et al., 2010; et Shaxson, 2011.
 - 12 Pour les pays qui ont été reconnus comme étant des paradis fiscaux par au moins deux études différentes, voir Palan et al., 2010, tableau 1.4.
 - 13 *The Economist*, «Onshore financial centres – Not a palm tree in sight», 16 février 2013.
 - 14 Pour de plus amples renseignements, voir: <http://www.financialsecrindex.com/>.
 - 15 Pour de plus amples renseignements sur l'inversion fiscale en Irlande, voir *Financial Times*, «Tax avoidance: The Irish inversion», 29 avril 2014.
 - 16 Tous les flux financiers illicites ne sont pas strictement motivés par des raisons fiscales. Leur objectif principal peut être aussi de contourner le contrôle des changes ou de blanchir des capitaux. Ils n'en ont pas moins des conséquences fiscales entraînant une réduction de la marge d'action budgétaire.
 - 17 Herson (2014) fait observer que la falsification de documents administratifs – par exemple, l'établissement délibéré par le contribuable de déclarations erronées ou de fausses factures – constitue une fraude fiscale. L'évasion fiscale recouvre généralement un plus large éventail de pratiques, comme celles d'omettre de déclarer certains éléments indispensables. La distinction est importante, car l'évasion fiscale, contrairement à la fraude fiscale, n'est pas (ou n'a pas été) universellement considérée comme une infraction pénale. C'est pourquoi certains des pays dans lesquels elle n'est pas (ou n'a pas été) considérée comme telle ont toujours refusé d'apporter une assistance judiciaire et administrative dans des affaires ne donnant pas lieu à des poursuites sur leur territoire. C'est notamment le cas de la Suisse qui, récemment encore, ne fournissait aucune assistance administrative, sauf à un petit groupe de pays ayant conclu avec elle une convention conforme aux normes de l'OCDE en vue d'éviter les doubles impositions.
 - 18 La création de sociétés fiduciaires, de fondations et de «Liechtenstein Anstalts» (sociétés anonymes n'ayant qu'un seul actionnaire, dont l'identité est gardée secrète) dans des juridictions opaques offre des avantages comparables aux personnes physiques (pour de plus amples renseignements, voir, par exemple, Palan et al., 2010).
 - 19 Lorsque ces pratiques font intervenir des parties non liées, ou apparemment non liées, on parle de «refacturation». Lorsqu'elles correspondent à des transactions internationales intragroupe, on parle de «manipulation des prix de transfert».
 - 20 Au vu d'autres études, cette estimation est plutôt prudente. Dans un article de l'*Observateur de l'OCDE*, par exemple, il est indiqué que «plus de 60 % des échanges mondiaux sont le fait d'entreprises multinationales» (voir: http://www.observateurocde.org/news/archivestory.php/aid/353/Prix_de_transfert:_le_principe_de_pleine_concurrence_.html).
 - 21 Selon d'autres estimations, le patrimoine financier mondial détenu à l'étranger se chiffrait à 6 700 milliards en 2008 (Boston Consulting Group, 2009), à 8 500 milliards en 2002 (Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young, 2002), à 11 500 milliards en 2005 (TJN, 2005) et à 12 000 milliards de dollars en 2007 (Frank, 2007).
 - 22 Credit Suisse (2011) a estimé le montant total du patrimoine mondial, incluant les avoirs financiers et non financiers à la valeur marchande, à 231 000 milliards de dollars à la mi-2011.
 - 23 Pour de plus amples renseignements, voir, par exemple, Fuest and Riedel, 2009; GIZ, 2010; et Henry, 2012.
 - 24 La plupart des estimations officielles ont concerné les pays développés. Au Royaume-Uni, par exemple, l'évasion fiscale a représenté un manque à gagner d'environ 9 milliards de livres sterling durant les exercices 2010/11 et 2011/12 (HM Revenue & Customs, 2012 et 2013). Aux États-Unis, le montant total net des créances fiscales irrécouvrables s'est élevé à 290 milliards de dollars en 2001 et à 385 milliards de dollars en 2006 (IRS, 2012). Enfin, selon un rapport du Parlement européen (2013), l'UE verrait chaque année lui échapper 1 000 milliards d'euros de recettes fiscales potentielles du fait des fraudes, des pratiques d'évitement et des planifications agressives.
 - 25 Le Forum mondial a notamment abouti à l'élaboration de normes de transparence et d'échange de

- renseignements établies dans le Modèle d'accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale de 2002, et à la publication de normes sur la tenue des documents comptables, regroupées dans le document «Enabling Effective Exchange of Information: Availability and Reliability Standard», établi par le Groupe ad hoc conjoint sur la comptabilité en 2005. Pour une analyse critique des activités du Forum mondial, voir Meinzer, 2012.
- 26 Pour en savoir plus sur le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, voir: http://www.oecd.org/tax/transparency/global_forum_background%20brief.pdf et <http://www.oecd.org/tax/transparency/Frequently%20asked%20questions.pdf>.
- 27 Voir Spiegel International Online, «The world's shortest blacklist: Why the fight against tax havens is a sham», 11 avril 2009; disponible à l'adresse: <http://www.spiegel.de/international/world/the-world-s-shortest-blacklist-why-the-fight-against-tax-havens-is-a-sham-a-618780.html>.
- 28 Pour de plus amples renseignements, voir: <http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm>.
- 29 Voir Thomson Reuters Foundation, «Developing countries not ready to join tax evasion crackdown – OECD», 26 mai 2014.
- 30 Voir *Financial Times*, «Poorest nations will gain nothing from tax pledge», 9 mai 2014.
- 31 *Reuters*, «CEOs back country-by-country tax reporting – survey», 23 avril 2014.
- 32 Calculs du secrétariat de la CNUCED selon la méthodologie de Misereor (2010), à partir des données du portail de recherche (Tax Research Platform) du Bureau international de documentation fiscale (<http://www.ibfd.org>) et de la base de données de l'OCDE sur les accords d'échange de renseignements fiscaux, consultable à l'adresse: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm>.
- 33 Dans le cas d'accords avec la Suisse, par exemple, les pays en développement concernés doivent, entre autres choses, se déclarer prêts à diminuer les prélèvements à la source sur les revenus des sociétés suisses (Alliance Sud, 2014).
- 34 Voir, par exemple, Sheppard, 2013.
- 35 *BBC News Business*, «Starbucks, Google and Amazon grilled over tax avoidance», 12 novembre 2012, et «Starbucks agrees to pay more corporation tax», 6 décembre 2012.
- 36 Dans le présent rapport, on entend par «rente» la différence entre la valeur des produits (suivant les cours internationaux) et leur coût de production, y compris le profit normal.
- 37 La résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 14 décembre 1962, établit que: «Le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État intéressé... La prospection, la mise en valeur et la disposition de ces ressources ainsi que l'importation des capitaux étrangers nécessaires à ces fins devraient être conformes aux règles et conditions que les peuples et nations considèrent en toute liberté comme nécessaires ou souhaitables pour ce qui est d'autoriser, de limiter ou d'interdire ces activités... Les bénéfices obtenus devront être répartis dans la proportion librement convenue, dans chaque cas, entre les investisseurs et l'État où ils investissent, étant entendu qu'on veillera à ne pas restreindre, pour un motif quelconque, le droit de souveraineté dudit État sur ses richesses et ses ressources naturelles.»
- 38 Pour un examen récent et approfondi du rôle de la Banque mondiale dans les réformes minières en Afrique, voir Jacobs, 2013 et Besada and Martin, 2013. Voir également UNCTAD, 2005.
- 39 À l'exception notable du Chili, où l'entreprise publique CODELCO conserve un rôle important dans la production de cuivre, même si des sociétés privées sont aujourd'hui à l'origine des deux tiers environ de la production de cuivre du pays.
- 40 La fiscalité des industries extractives suscite un intérêt croissant, comme en témoignent les très nombreux séminaires et débats qui ont été organisés à ce sujet aux niveaux national, régional et international ces dernières années. Les travaux de recherche sur la question se sont multipliés depuis le milieu des années 2000. À l'ONU, outre les analyses de la répartition des rentes provenant des industries extractives qui sont exposées dans les livraisons 2005 et 2010 du *Rapport sur le commerce et le développement*, la CNUCED a examiné des questions liées à l'IED dans ce secteur dans deux rapports (UNCTAD, 2005 and 2007). Au niveau régional, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), notamment, a publié plusieurs études sur la question. En outre, le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU a organisé une réunion d'experts sur la fiscalité des industries extractives en mai 2013 (voir United Nations, 2013b and c). Une assistance consultative concrète, principalement pays par pays, est également assurée dans ce domaine, avant tout par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (voir, par exemple, UNDP-Cambodia, 2008). Les institutions financières internationales ont également publié des études sur la question (voir notamment IMF, 2012; Daniel et al., 2010, pour le FMI; Otto et al., 2006, pour la Banque mondiale; et World Bank, 2012a). Parmi les chercheurs universitaires, les organisations de la société civile et du secteur privé qui ont aussi effectué des recherches sur le sujet, on peut mentionner les suivants: PWYP

- (2013), University of Calgary (2012), Institut allemand de développement (DIE, 2011), Raw Materials Group (2013a) et ICMM (2009).
- 41 C'est en effet à des organisations de la société civile que l'on doit la plupart des recherches et des études de cas les plus utiles sur la fiscalité des industries extractives et ses conséquences pour les pays en développement pendant la première décennie du XXI^e siècle.
- 42 Les livraisons suivantes du *World Investment Report* de la CNUCED ont confirmé l'importance des ressources naturelles pour l'IED en Afrique et en Amérique latine.
- 43 Selon la Banque mondiale, par exemple, en Afrique la pauvreté a reculé plus lentement dans les pays riches en ressources naturelles que dans les autres pays du continent (World Bank, 2012b).
- 44 Ces taxes sont également utiles dans le cas des produits plus raffinés, dont la qualité est plus facilement vérifiable que celle des minerais.
- 45 Pour une comparaison de l'imposition des industries extractives dans différents pays, voir par exemple Raw Materials Group, 2013b; Gajigo et al., 2012a; Conrad, 2012; et IHS-CERA, 2011. Les sociétés qui offrent des services de conseil à l'échelle mondiale, comme Deloitte, Ernst and Young, KPMG et PricewaterhouseCoopers (PWC), publient régulièrement des rapports sur la fiscalité du secteur extractif à travers le monde qui, bien qu'ils fournissent des indications très utiles, sont sans doute destinés à aider les entreprises à réduire au minimum leur charge fiscale.
- 46 Les prix peuvent aussi être manipulés dans le cadre des activités de sociétés de négoce implantées dans des centres d'échanges internationaux. Une étude récente a établi que les prix moyens des produits de base exportés des pays en développement vers la Suisse, où sont implantées bon nombre de ces sociétés, sont plus faibles que ceux des produits exportés vers d'autres pays, tandis que les prix sont plus élevés lorsque ces produits sont (ré-)exportés de la Suisse que depuis d'autres pays; cela pourrait résulter d'écarts entre les taux d'imposition (Cobham et al., 2014).
- 47 On trouve un exemple de manipulation des prix de transfert dans l'affaire de la société Mopani Copper Mines (MPM) en Zambie. MPM était une filiale des entreprises Glencore International AG et First Quantum Mineral. En 2010, le Gouvernement zambien a fait appel aux services de deux sociétés d'audit, qui ont conclu que MPM-Glencore avait réussi à réduire considérablement son bénéfice comptable de façon à payer moins d'impôts de 2003 à 2008. Plusieurs anomalies ont été relevées, notamment une augmentation non justifiée de plus de 380 millions de dollars des coûts de fonctionnement en 2007, la déclaration de volumes de production de cobalt très faibles par rapport à d'autres entreprises de taille comparable actives dans la région et la manipulation des prix de vente du cuivre en faveur de Glencore.
- En avril 2011, cinq ONG ont déposé une plainte auprès de l'OCDE contre ces sociétés en s'appuyant sur les conclusions du rapport d'audit (Sherpa et al., 2011). Glencore a démenti ces accusations, remettant en cause les méthodes d'enquête employées et les informations figurant dans le rapport. Des cas de manipulation des prix ont également été recensés ailleurs en Afrique, notamment au Ghana, au Malawi et en République-Unie de Tanzanie. En Australie, en juillet 2013, l'administration fiscale enquêtait sur 26 cas présumés de transfert des bénéfices, dont 15 dans les secteurs de l'énergie et des ressources naturelles (voir Publiez ce que vous payez: «Out of Africa, tax tricks emerge», 6 juillet 2013, disponible à l'adresse <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/out-africa-tax-tricks-emerge>). En Afrique du Sud, Bracking et Sharife (2014) ont décelé des anomalies susceptibles de résulter de la manipulation des prix de transfert de diamants bruts.
- 48 Au Chili, par exemple, la Compañía Minera Disputada de Las Condes, exploitation minière appartenant à Exxon, a déclaré des pertes pendant vingt-trois ans, comme l'a fait remarquer Riesco (2005: 15). Elle n'a donc pas payé d'impôts et a, au contraire, accumulé des crédits d'impôt d'une valeur totale de 575 millions de dollars. En 2002, pourtant, Exxon (devenue Exxon Mobil) a vendu ce projet «déficitaire» pour un montant de 1,3 milliard de dollars. Exxon exportait les bénéfices substantiels de l'exploitation, essentiellement sous le couvert du versement d'intérêts à la société Exxon Financials, filiale implantée aux Bermudes.
- 49 C'est ce qui s'est produit récemment au Mali, lorsque le Gouvernement a réclamé le paiement des sommes que lui devait le producteur d'or Randgold Resources (voir EIU, 2013; et Randgold Resources, *Annual Report 2012*).
- 50 Le FMI s'efforce d'améliorer la situation en la matière. Pour aider les pays à recueillir des données sur les recettes publiques issues de l'exploitation des ressources naturelles, il a élaboré un projet de modèle standard, disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr1454.htm>.
- 51 Dans sa base de données *Indicateurs du développement dans le monde*, la Banque mondiale fournit des estimations du montant des rentes tirées des ressources naturelles dans un large éventail de pays et sur une longue période de temps. Disponibles dans la série statistique «Changing Wealth of Nations» (<http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations>), ces données sont de plus en plus utilisées à travers le monde dans les analyses consacrées à la question. Les méthodes de calcul ne sont cependant pas très claires, et on constate des écarts significatifs par rapport aux estimations de la CNUCED, qui a donc décidé de rester prudente à l'égard de ces chiffres et de continuer à utiliser ses propres estimations.

- 52 La contribution des industries extractives aux recettes publiques est souvent mesurée selon le «taux d'imposition effectif» ou «prélèvement de l'État». Dans tous les cas de figure, il importe de bien préciser si cette contribution est évaluée par rapport aux rentes, comme c'est le cas dans le tableau ci-après, ou par rapport aux recettes tirées des ventes.
- 53 En Colombie, bien qu'une entreprise contrôlée par l'État (Ecopetrol) soit à l'origine d'environ deux tiers de la production totale de pétrole, la part de l'État est relativement faible, parce que cette société conserve une proportion élevée de ses bénéfices.
- 54 Le tableau 7.1 indique que la part de l'État a été particulièrement élevée en 2005 au Ghana et en République-Unie de Tanzanie et en 2009 en Zambie. Ces chiffres ne résultent cependant pas d'une modification considérable des recettes publiques, mais plutôt d'une baisse temporaire des rentes. Au Ghana et en République-Unie de Tanzanie, les coûts de la production d'or ont augmenté bien plus que les prix. En Zambie, les rentes ont baissé à cause de l'effondrement des prix qui a suivi la crise financière mondiale.
- 55 Voir, par exemple, *El País*, «La petrolera argentina YPF aumenta la producción y las reservas en 2013» (La société pétrolière YPF accroît sa production et ses réserves en 2013), 9 mars 2014.
- 56 Voir *Reuters*, «Ghana puts plans for mining windfall tax on hold», 24 janvier 2014.
- 57 Le rapport Henry sur la réforme fiscale (du nom de Ken Henry, alors Secrétaire au Trésor australien) recommandait l'application d'une taxe uniforme de 40 % sur les rentes issues de l'exploitation des ressources non renouvelables. Le Gouvernement a alors proposé la mise en place d'une taxe de 40 % sur les superprofits tirés des ressources naturelles (RSPT), applicable à tout profit supérieur à un seuil donné et à tous les minéraux. Cette décision a suscité un tollé général parmi les entreprises du secteur extractif. En juillet 2012, la RSPT a été remplacée par une taxe sur les rentes issues de l'exploitation des ressources minérales (MRRT) d'un taux effectif réduit à 22,5 %, applicable uniquement au fer et au charbon. La controverse n'a pas cessé pour autant et, le 24 octobre 2013, le Gouvernement a annoncé qu'il chercherait à faire abroger la MRRT, avec effet au 1^{er} juillet 2014. Le projet de loi portant abrogation de la loi sur la taxe minière a été rejeté par le Sénat australien en mars 2014. Le rapport Henry sur la réforme fiscale peut être consulté à l'adresse: <http://taxreview.treasury.gov.au/Content/Content.aspx?doc=html/home.htm>.
- 58 Voir, par exemple, GMP (2013) et des récents bulletins «EY Resource Nationalism updates».
- 59 Le rapport SIMS a été commandé par le Congrès national africain pour éclairer le débat. Dans ce même contexte, une autre étude mérite d'être signalée: l'étude sur la montée du nationalisme autour des ressources naturelles réalisée par le Southern African Institute of Mining and Metallurgy (voir SAIMN, 2012).
- 60 La création de l'ITIE a été annoncée en septembre 2002 par le Premier Ministre du Royaume-Uni lors du Sommet mondial sur le développement durable, à Johannesburg.
- 61 *Source*: site Web de l'ITIE, à l'adresse: <http://eiti.org/fr/countries/reports> (consulté le 16 juillet 2014).
- 62 Pour de plus amples informations, voir «SEC Adopts Rules Requiring Payment Disclosures by Resource Extraction Issuers», à l'adresse: <http://www.sec.gov/News/PressRelease/Detail/PressRelease/1365171484028>.
- 63 Selon PWYP Australia (2013), la réglementation mise en place par les États-Unis et par l'UE couvrira environ 65 % de la valeur du marché mondial des produits extractifs et plus de 3 000 sociétés, dont la plupart des principales sociétés minières, pétrolières et gazières opérant au niveau international, ainsi que des sociétés publiques chinoises, russes, brésiliennes et d'autres sociétés publiques.
- 64 Pour des renseignements plus détaillés, voir PWYP Fact Sheet – EU rules for disclosure of payments to governments by oil, gas and mining (extractive industry) and logging companies, juillet 2013; à l'adresse: http://www.pwyp.ca/images/documents/Working_Group/EU_Fact_Sheet.pdf.
- 65 www.resourcecontracts.org.
- 66 Le processus d'élaboration de la Vision africaine des mines a été lancé par un groupe technique constitué de différentes organisations multilatérales et régionales, dont la CNUCED. Pour de plus amples informations, voir: <http://africaminingvision.org/>.
- 67 L'Initiative «Matières premières» de l'Union européenne fait partie de la communication présentée en novembre 2008 par la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil sous le titre *Initiative «Matières premières» – Répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe*. La Commission européenne a approfondi la question en 2011 dans une communication intitulée «Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières».
- 68 Dans sa forme actuelle, l'International Accounting Standards Board (IASB) n'est peut-être pas l'organisme qui convient pour cette tâche car il n'est pas un organisme international public responsable devant des organisations nationales ou multilatérales. L'IASB est en fait une organisation privée financée par les quatre principales sociétés d'audit, des grandes banques et des multinationales. Il a son siège dans la City de Londres et il est immatriculé dans le Delaware (voir IFRS, *Annual Report 2013* à l'adresse: <http://www.ifrs.org/The-organisation/Governance-and-accountability/Annual-reports/Documents/IFRS-Foundation-Annual-Report-2013.pdf>).

Références

- Adelman I (2000). The role of government in economic development. In: Tarp F, ed. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London, Routledge: 48–79.
- AfDB and GFI (2013). Illicit financial flows and the problem of net resource transfers from Africa: 1980–2009. Tunis and Washington, DC, African Development Bank and Global Financial Integrity.
- AfDB, OECD and UNECA (2010). *African Economic Outlook 2010*. Addis Ababa, Paris and Tunis.
- African Union (2009). African Mining Vision, February. Addis Ababa; available at: http://pages.au.int/sites/default/files/Africa%20Mining%20Vision%20english_1.pdf.
- Alliance Sud (2014). Financial centre policy riddled with contradictions. Bern; available at: http://www.alliancesud.ch/en/policy/tax_justice/financial-centre-policy-riddled-with-contradictions.
- Americans for Tax Fairness and Public Campaign (2014). Corporate lobbying on tax extenders and the “GE loophole”; available at: <http://www.americansfortax-fairness.org/report-on-lobbying-on-tax-extendors/>.
- APP (2013). Africa Progress Report 2013: Equity in Extractives. Stewarding Africa’s Natural Resources for All. Geneva, Africa Progress Panel.
- Araki S (2014). Enhancing cooperation among tax administrators in Asia-Pacific. *International Tax Review*; available at: <http://www.internationaltaxreview.com/Article/3302780/Enhancing-cooperation-among-tax-administrators-in-Asia-Pacific.html>.
- Baker RW (2005). *Capitalism’s Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, NJ, John Wiley & Sons.
- Berne Declaration (2012). *Commodities – Switzerland’s most dangerous business*. Lausanne and Zurich.
- Besada H and Martin P (2013). Mining codes in Africa: Emergence of a “fourth” generation? The North-South Institute Research Report, Ottawa.
- Besley T and Persson T (2013). Taxation and development. In: Auerbach A, Chetty R, Feldstein M and Saez E, eds. *Handbook of Public Economics* (5). Amsterdam, Elsevier: 51–110.
- Boston Consulting Group (2009). *Global Wealth 2009: Delivering on the Client Promise*. Boston, MA; available at: http://www.bcg.com.cn/en/files/publications/reports_pdf/BCG_Global_Wealth_Sep_2009_tcm42-28793x1x.pdf.
- Boyce JK and Ndikumana L (2012). Capital flight from sub-Saharan African countries: Updated estimates, 1970–2010. Amherst, MA, Political Economy Research Institute. University of Massachusetts; available at: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/SSAfrica_capitalflight_Oct23_2012.pdf.
- Bracking S and Sharife K (2014). Rough and polished. A case study of the diamond pricing and valuation system. Working Paper Series No. 4, Leverhulme Centre for the Study of Value, Manchester.
- Christian Aid (2008). Death and taxes: The true toll of tax dodging. London; available at: <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>.
- Clark T and Dilnot A (2002). Long-term trends in British taxation and spending. Briefing note no. 25, Institute for Fiscal Studies, London.
- Cobham A (2005). Tax evasion, tax avoidance and development finance. Queen Elizabeth House Working Paper No. 129, University of Oxford, Oxford.
- Cobham A (2014). Joining the club: The United States signs up for reciprocal tax cooperation. The Center for Global Development blog, 16 May; available at: <http://www.cgdev.org/blog/joining-club-united-states-signs-reciprocal-tax-cooperation>.
- Cobham A, Janský P and Prats A (2014). Estimating illicit flows of capital via trade mispricing: A forensic analysis of data on Switzerland. Working Paper 350, Center for Global Development, Washington, DC.
- Conrad RF (2012). Zambia’s mineral fiscal regime. Working Paper 12/0653, International Growth Centre, London School of Economics and Political Science, London.
- Corporate Europe Observatory, Austrian Federal Chamber of Labour and Trade Union Federation (2014). The firepower of the financial lobby: A survey of the size of the financial lobby at the EU level; available at: http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/financial_lobby_report.pdf.

- Credit Suisse (2011). *Global Wealth Report 2011*. Research Institute; available at: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=88E41853-83E8-EB92-9D5895A42B9499B1>.
- Curtis M (2010). The new resource grab: How EU trade policy on raw materials is undermining development. Traidcraft Exchange, Oxfam Germany, World Economy, Ecology & Development (WEED), Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC), and Comhlahm – Development Workers in Global Solidarity Ireland.
- Daniel P, Gupta S, Mattina T and Segura-Ubiergo A (2013). Extracting resource revenue. *Finance & Development*, 50(3): 19–22.
- Daniel P, Keen M and McPherson C, eds. (2010). *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. New York, NY, Routledge and IMF.
- DanWatch (2011). Escaping poverty - or taxes? A DanWatch investigation of tax planning opportunities in IFC-supported extractives projects in developing countries; available at: http://www.danwatch.dk/sites/default/files/documentation_files/danwatchifcnov2011.pdf.
- Di John J (2010). Taxation, resource mobilization and state performance. Working paper no 84: Development as state-making. Crisis states working papers series no 2, LSE Development Studies Institute, London.
- DIE (2011). Taxation of non-renewable natural resources: What are the key issues? Briefing Paper 5/2011, German Development Institute, Bonn.
- ECLAC (2014a). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Tax reform and Renewal of the Fiscal Covenant*. Santiago, Chile.
- ECLAC (2014b). *Compacts for Equality: Towards a Sustainable Future*. Santiago, Chile.
- Eigen P (2013). A prosperous Africa benefits everybody. *The Journal of World Energy Law & Business Advance Access*, 7(1): 4–7.
- EIU (2013). Mali. Country Report 4th Quarter 2013. Economist Intelligence Unit.
- ESCAP (2013). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific: Forward Looking Macroeconomic Policies for Inclusive and Sustainable Development*. Bangkok.
- Ernst & Young (2013). Brazil amends transfer pricing rules: New rules for deductibility of intercompany interest and new normative instruction. *EY Global Tax Alert*, 9 January; available at: <http://taxinsights.ey.com/archive/archive-pdfs/2013G-CM3127-TP-Brazil-amends-TP-deductibility-rules.pdf>.
- European Commission (2012). Commission recommendation of 6 December 2012 on aggressive tax planning, *Official Journal of the European Union*; available at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_en.pdf.
- European Parliament (2013). *Report on Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens*. Brussels; available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0162+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- Fair Politics (2011). The Raw Materials Initiative The new scramble for Africa?; available at: http://www.fairpolitics.eu/doc/fair_politics_eu/raw_materials_initiative/The%20RMI%20case%20updated.pdf.
- FitzGerald V (2012). International tax cooperation and innovative development finance. Background paper prepared for UN-DESA's *World Economic and Social Survey 2012*; available at: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2012_fitzgerald.pdf.
- Frank R (2007). *Richistan: A Journey Through the American Wealth Boom and the Lives of the New Rich*. London, Piatikus.
- Fuest C and Riedel N (2009). Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature. Oxford, Oxford University Centre for Business Taxation; available at: <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/181295/>.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012a). Fairer mining concessions in Africa: How can this be achieved? *Africa Economic Brief*, 3(3), African Development Bank, Tunis.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012b). Royalty rates in African mining revisited: Evidence from gold mining. *Africa Economic Brief*, 3(6), African Development Bank, Tunis.
- GIZ (2010). Addressing tax evasion and tax avoidance in developing countries. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; available at: http://www.taxcompact.net/documents/2011-09-09_GTZ_Addressing-tax-evasion-and-avoidance.pdf.
- GMP (2013). Taxation trends in the mining industry. Toronto, GMP Securities.
- Gray Molina G (2013). Global governance exit: A Bolivian case study. Working Paper 2013/84, The Global Economic Governance Programme, University of Oxford, Oxford.
- G20 (2008). Declaration on the Summit of Financial Markets and the World Economy. Special Leaders Summit on the Financial Situation in Washington, DC, 14–15 November; available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>.
- Hawala E (2013). Role of Epangelo in the Namibian Mining Sector. Namibia Chamber of Mines. Presentation at Mining Expo; available at: http://www.chamberofmines.org.na/uploads/media/1.3.The_role_of_epangelo_in_the_Namibian_Mining_Industry.pdf.
- Henry JS (2012). The price of offshore revisited. London, Tax Justice Network, 22 July; available at: <http://taxjustice.blogspot.ch/2012/07/the-price-of-offshore-revisited-and.html>.
- Herson M (2014). Tax-motivated illicit financial flows: A guide for development practitioners. U4 Issue No. 2, U4 Anti-Corruption Resource Centre at the Chr.

- Michelsen Institute Bergen; available at: <http://www.u4.no/publications/tax-motivated-illicit-financial-flows-a-guide-for-development-practitioners/>.
- HM Revenue & Customs (2012). *Measuring Tax Gaps, 2012 Edition: Tax Gap Estimates for 2010–11*. London.
- HM Revenue & Customs (2013). *Measuring Tax Gaps, 2013 Edition: Tax Gap Estimates for 2011–12*. London.
- ICMM (2009). Minerals taxation regimes. A review of issues and challenges in their design and application. London, International Council on Mining and Metals.
- IHS-CERA (2011). Comparative assessment of the federal oil and gas fiscal system. Herndon, VA, for the United States Department of the Interior.
- IMF (2003). *World Economic Outlook*. Washington, DC, September.
- IMF (2012). Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation. Washington, DC.
- IMF, OECD, United Nations and World Bank (2011). *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*. Report to the G-20 Development Working Group; available at: <http://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>.
- IRS (2012). IRS releases new tax gap estimates; compliance rates remain statistically unchanged from previous Study, 6 January; available at: <http://www.irs.gov/uac/IRS-Releases-New-Tax-Gap-Estimates;-Compliance-Rates-Remain-Statistically-Unchanged-From-Previous-Study>.
- Jacobs J (2013). An overview of revenue flows from the mining sector: Impacts, debates and policy recommendations. In: Campbell B, ed. *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining*. Hampshire, Palgrave MacMillan: 16–46.
- Johannesen N and Zucman G (2014). The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 65–91.
- Kar D and Cartwright-Smith D (2010). Illicit financial flows from Africa: Hidden resource for development. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: <http://www.gfintegrity.org/report/briefing-paper-illicit-flows-from-africa/>.
- Kar D and LeBlanc B (2013). Illicit financial flows from developing countries: 2002–2011. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: http://iff.gfintegrity.org/iff2013/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2002-2011-HighRes.pdf.
- Keen M and Mansour M (2009). Revenue mobilization in sub-Saharan Africa: Challenges from globalization, IMF Working Paper no. 157, Washington, DC.
- Keen M and Simone A (2004). Is tax competition harming developing countries more than developed? Special supplement, *Tax Notes International*, 1317–1325.
- Khor M (2013). Dealing with transnational corporations. *Third World Resurgence* No. 273, Third World Network, Penang.
- Kingsley I (2014). No longer a curse? African leaders take action that could transform the mining sector. *Africa Renewal*, 28(1): 24–25.
- KPMG (2012). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2012; available at: <http://www.kpmg.com/FR/fr/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Corporate-and-indirect-Tax-Survey-2012.pdf>.
- KPMG (2014). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2014; available at: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/corporate-indirect-tax-rate-survey-2014.pdf>.
- Küblböck K (2013). The EU Raw Materials Initiative and effects upon resource-based development: Lessons from Africa. Policy Note 08/2013, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung, Vienna.
- Lanz R and Miroudot S (2011). Intra-firm trade: Patterns, determinants and policy implications. OECD Trade Policy Paper No. 114, Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9p39lrwnn-en>.
- Maddison A (2001). *The world economy: A millennial perspective*. Paris, OECD.
- Medina Herasme A (2014). Mining tax regime as development tool. Presentation at the UNCTAD Multi-Year Expert Meeting on Commodities and Development, Geneva, 9–10 April.
- Meinzer M (2012). The creeping futility of the global forum’s peer reviews. Tax Justice Briefing, London; available at: www.taxjustice.net/cms/upload/GlobalForum2012-TJN-Briefing.pdf.
- Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young (2002). *World Wealth Report 2002*. Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young.
- Misereor (2010). Double tax treaties and tax information exchange agreements: What advantages for developing countries. Aachen; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/DTTs_100126_TIEAs-Developing-Countries.pdf.
- Mtegha HD and Oshokoya O (2011). Mining fiscal environment in the SADC: Status after harmonization attempts. *The Journal of Southern African Institute of Mining and Metallurgy*, 111(7): 455–458.
- Muganyizi TK (2012). Mining sector taxation in Tanzania. Research report 1, International Centre for Tax and Development, Institute for Development Studies, Brighton.
- Murphy R (2008). Tax havens creating turmoil: Evidence submitted to the Treasury Committee of the House of Commons by the Tax Justice Network UK. Chesham, Tax Justice Network International Secretariat; available at: http://www.un-ngls.org/cfr/upload/1234518529_80.47.24.143_CreatingTurmoil.pdf.
- National Treasury of South Africa (2008). Explanatory memorandum for the Mineral and Petroleum Royalty Bill; available at: <http://www.treasury.gov.za/public%20comments/EM%20Royalty%20Bill%202008%20-%2020%20Aug%202008.pdf>.

- Ngalani CD (2013). Negotiation of fair contracts: For a sustainable development of extractive industries in Africa. *Great Insights*, 2(2): 23–24, European Centre for Development Policy Management. Maastricht.
- Ocampo JA (2007). Market, social cohesion and democracy. In: Ocampo JA, Jomo KS, and Khan S, eds. *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. London and New York, Orient Longman and Zed Books: 1–31.
- OECD (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris.
- OECD (2012). Dealing effectively with the challenges of transfer pricing. Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169463-en>.
- OECD (2013a). Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.
- OECD (2013b). BEPS - Frequently asked questions. Paris; available at: <http://www.oecd.org/ctp/beps-frequentlyaskedquestions.htm>.
- OECD (2013c). Addressing base erosion and profit shifting, Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>.
- OECD (2014). Transfer Prices Comparability Data and Developing Countries; available at: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/transfer-pricing-comparability-data-developing-countries.pdf>.
- Ortiz I and Cummins M (2013). The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries. Working Paper No. 24, Initiative for Policy Dialogue and South Centre, New York, NY and Geneva.
- Otto J, Andrews C, Cawood F, Doggett M, Guj P, Stermole F, Stermole J, Tilton J (2006). *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, DC, World Bank.
- Palan R, Murphy R and Chavagneux C (2010). *Tax Havens: How Globalization Really Works*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Park YS and Benayad S (2013). Hydrocarbons Law and Bidding Opportunities in Algeria *Journal KSMER*, 50(5): 750–759.
- Pereira Valadão MA (2013). Transfer Pricing in Brazil. Presentation to the Panel discussion on Transfer Pricing Challenges for Developing Countries at the ECOSOC meeting on International Cooperation in Tax Matters, New York, 29 May; available at: http://www.un.org/esa/ffd/tax/2013ITCM/Valadao_TPChallenges_29may13.pdf.
- Picciotto S (2013). Is the International Tax System Fit for Purpose, Especially for Developing Countries? ICTD Working Paper 13, Institute of Development Studies; available at: http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP13_0.pdf.
- PWYP (2011). Piping Profits; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/FINAL%20pp%20norway.pdf>.
- PWYP (2013). The case for windfall taxes – A guide to optimal resource taxation; available at: http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/Download%20-%20English_4.pdf.
- PWYP (2014). SEC announces plan to implement landmark oil, gas and mining transparency law; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/sec-announces-plan-implement-landmark-oil-gas-and-mining-transparency-law>.
- PWYP Australia (2013). Australia: An unlevel playing field. Extractive Industry transparency on the ASX 200. Publish What You Pay; available at: <http://publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/ASX.pdf>.
- Ralbovsky S and Caywood H (2013). Presentation at the PwC's 16th Americas School of Mines, Mining tax policy, Los Cabos, Mexico, 21–24 May; available at: <http://www.pwc.com/gx/en/mining/school-of-mines/2012/pwc-hallie-caywood-school-of-mines-presentation.pdf>.
- Raw Materials Group (2013a). *Taxation, Royalties and Other Fiscal Measures Applied to the Non-Ferrous Metals Industry*. Report to the International Study Groups on Copper, Nickel, Lead and Zinc.
- Raw Materials Group (2013b). The Rosia Montana Mine in Romania. Comparative Analysis of Mining Royalties, Taxation and State ownership in Selected Countries (For Gold and Base Metals); available at: <http://rmgc.ro/Content/uploads/reports/report-raw-materials-group.pdf>.
- Richter BK, Samphantharak K and Timmons JF (2009). Lobbying and taxes. *American Journal of Political Science*, 53(4): 893–909.
- Riesco M (2005). Pay your taxes! Corporate social responsibility and the mining industry in Chile. In: UNRISD, *The "Pay Your Taxes" Debate: Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry*. Geneva: 14–54.
- Rodrik D (2014). A Class on its Own; available at: <http://www.project-syndicate.org/print/dani-rodrik-explains-why-the-super-rich-are-mistaken-to-believe-that-they-can-dispense-with-government>.
- RWI (2011). Dodd-Frank. The facts about disclosure requirements. New York, NY, Revenue Watch Institute.
- Sachs LE, Toledano P, Mandelbaum J and Otto J (2012). Impacts of fiscal reforms on country attractiveness: Learning from the facts. In: Sauvart K, ed. *Yearbook on International Investment Law & Policy 2011–2012*. Oxford, Oxford University Press: 345–386.
- SAIMM (2012). The rise of resource nationalism: A resurgence of State control in an era of free markets or the legitimate search for a new equilibrium. Cape Town, Southern African Institute of Mining and Metallurgy.
- Schneider F, Buehn A and Montenegro CE (2010). Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007. World Bank Policy Research Working Paper No. 5356, Washington, DC.

- Shaxson N (2011). *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*. New York, NY, Palgrave Macmillan.
- Sheppard LA (2013). Will U.S. Hypocrisy on Information Sharing Continue? Tax Analysts; available at: <http://www.taxanalysts.com/www/features.nsf/Articles/0C26B2CFD92F1FBE85257AFC004E8B38?OpenDocument>.
- Sherpa, Berne Declaration, Centre for Trade Policy and Development, L'Entraide missionnaire and Mining Alert (2011). Specific instance regarding Glencore International AG and First Quantum Minerals Ltd. and their alleged violations of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises via the activities of Mopani Copper Mines Plc. in Zambia; available at: http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Focedwatch.org%2Fcases%2FCase_208%2F925%2Fat_download%2Ffile&ei=VbjfU5u-A9SS7AaU5YDoAQ&usq=AFQjCNFd9QWOMYpLYKuRAqB0wP_kU7x20A&bvm=bv.72197243.d.ZGU&cad=rja.
- Stevens P, Kooroshy J, Lahn G and Lee B (2013). *Conflict and coexistence in the extractive industries*. London, Chatham House.
- Tarimo D (2013). Mining – Tax Landscape – Africa. PWC; available at: http://www.pwc.com/en_TZ/tz/pdf/mining-tax-landscape-africa.pdf.
- Tax Justice Network (2005). The price of offshore. Briefing Paper, Buckinghamshire; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Briefing_Paper_-_The_Price_of_Offshore_14_MAR_2005.pdf.
- Tax Justice Network (2011). The cost of tax abuse: A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. Buckinghamshire; available at: http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN%20Research_23rd_Nov_2011.pdf.
- Tax Justice Network (2012). Tax us if you can, 2nd edition. Buckinghamshire; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC_2012_FINAL.pdf.
- Tax Justice Network (2013). Financial Secrecy Index – 2013, Results. Buckinghamshire; available at: <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results>.
- Tax Justice Network-Africa & ActionAid International (2012). Tax competition in East Africa: A race to the bottom? Nairobi and Johannesburg.
- UNCTAD (2005) *Economic Development in Africa Report 2005: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and trade for Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). The role of trade in financing for sustainable development. Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing. United Nations publications, Geneva.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2005). *Trade and Development Report, 2005. New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.13, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2008). *Trade and Development Report, 2008. Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication, sales no. E.08.II.D.21, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2010). *Trade and Development Report, 2010. Employment, Globalization and Development*. United Nations publication, sales no. E.10.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UN-DESA (2011). *United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries (2011 update)*. New York, United Nations; available at: http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf.
- UN-DESA (2013). *Report on the World Social Situation: Inequality Matters*. United Nations Department for

- Economic and Social Affairs, United Nations publications, New York.
- UNDP-Cambodia (2008). The global petroleum context: Opportunities and challenges facing developing countries. Discussion Paper No. 6, United Nations Development Programme, New York.
- UNECA (2013). *The State of Governance in Africa: The Dimension of Illicit Financial Flows as a Governance Challenge*. E/ECA/CGPP/3/2, Addis Ababa.
- United Nations (2010). Secretariat note on agenda item 3(o) of the provisional agenda: Tax competition in corporate tax: Use of tax incentives in attracting foreign direct investment. E/C.18/2010/CRP.13, United Nations, New York.
- United Nations (2013a). *United Nations Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*. ST/ESA/347, New York, United Nations.
- United Nations (2013b). Issues concerning the taxation of the extractive industries for consideration of the Committee. Note by the Secretariat of the United Nations. Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.13, New York.
- United Nations (2013c). Secretariat Report on the Expert Group Meeting on Extractive Industries Taxation. United Nations Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.19, New York.
- United Nations (2014). Committee for Development Policy. Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era. E.14.II.A.1, United Nations, New York.
- University of Calgary (2012). Capturing economic rents from resources through royalties and taxes. SPP Research Papers, 5(30), School of Public Policy, Calgary.
- USGS (2006). Mongolia. In: *2006 Minerals Yearbook*. United States Geological Survey.
- Vale Columbia Center on Sustainable Investment (2013). Background paper for the Eighth Columbia International Investment Conference on Investment Incentives – The Good, the Bad and the Ugly: Assessing the costs, benefits and options for policy reform, Columbia University, New York, NY. 13–14 November.
- Weeks J (2014). Interaction between fiscal space and economic growth; policies for middle- and low-income countries. Background paper for UNCTAD's *Trade and Development Report 2014*, unpublished.
- World Bank (1992). Strategy for African Mining. World Bank technical paper no. 181. Washington, DC.
- World Bank (1996). A mining strategy for Latin America and the Caribbean. World Bank technical paper no. 345. Washington, DC.
- World Bank (2010). The World Bank's evolutionary approach to mining sector reform. Extractive Industries for Development Series No. 19, Washington, DC.
- World Bank (2012a). *Rents to riches? The political economy of natural resource-led development*. Washington, DC.
- World Bank (2012b). *Africa Pulse*, 6. Washington DC.
- ZIPAR (2013). Mining tax in Zambia. Policy brief, Zambia Institute of Policy Analysis and Research; available at: <http://www.zipar.org.zm/documents/mining%20tax%20brief.pdf>.
- Zucman G (2013). The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? *Quarterly Journal of Economics*, 128(3): 1321–1364.



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

Palais des Nations
CH-1211 GENÈVE 10
Suisse
(www.unctad.org)

Choix de publications de la CNUCED

Rapport sur le commerce et le développement, 2013 Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.13.II.D.3
S'adapter à la nouvelle dynamique de l'économie mondiale

- Chapitre I Tendances et problèmes actuels de l'économie mondiale
Annexe: Trois scénarios pour l'économie mondiale
- Chapitre II Inégalités de revenu: aspects fondamentaux
Annexe: Modifier les stratégies de croissance: principales conséquences et difficultés
- Chapitre III Évolution et dimensions des inégalités de revenu

Rapport sur le commerce et le développement, 2012 Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.12.II.D.6
Politiques pour une croissance équitable et équilibrée ISBN -----

- Chapitre I Tendances et problèmes actuels de l'économie mondiale
- Chapitre II Inégalités de revenu: aspects fondamentaux
- Chapitre III Évolution et dimensions des inégalités de revenu
- Chapitre IV Changements découlant de la mondialisation et du progrès technologique, et incidence de ces changements sur les inégalités de revenu nationales
- Chapitre V Le rôle de la politique budgétaire dans la répartition des revenus
- Chapitre VI Nouveau regard sur les aspects économiques et politiques des inégalités

Rapport sur le commerce et le développement, 2011 Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.11.II.D.3
L'économie mondiale après la crise ISBN -----

- Chapitre I Tendances et problèmes actuels de l'économie mondiale
- Chapitre II Crise financière: aspects budgétaires et impact sur la dette publique
- Chapitre III Marge d'action budgétaire, viabilité de l'endettement et croissance économique
- Chapitre IV Reréglementation et restructuration financières
- Chapitre V De nouvelles politiques pour une croissance soutenue, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté
Annexe: Réforme de la réglementation des marchés d'instruments dérivés adossés aux produits de base
- Chapitre VI L'ordre monétaire mondial et le système commercial international

Rapport sur le commerce et le développement, 2010

Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.10.II.D.3

Emploi, mondialisation et développement

ISBN 978-92-1-212388-2

- Chapitre I Après la crise mondiale: une reprise inégale et fragile
 - Annexe: Les contrats de couverture de défaillance de crédit
- Chapitre II Effets sur l'emploi d'un rééquilibrage de l'économie mondiale
 - Annexe: Simulation des effets d'un rééquilibrage mondial sur le commerce et l'emploi: note technique
- Chapitre III Les aspects macroéconomiques de la création d'emplois et du chômage
- Chapitre IV Transformation structurelle et création d'emplois dans les pays en développement
- Chapitre V De nouvelles politiques pour une croissance soutenue, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté

Rapport sur le commerce et le développement, 2009

Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.09.II.D.16

Faire face à la crise mondiale

ISBN 978-92-1-212371-4

Atténuation des changements climatiques et développement

- Chapitre I L'impact de la crise mondiale et les mesures à court terme pour y faire face
 - Annexe: La récession mondiale aggrave la crise alimentaire
- Chapitre II La financiarisation des marchés de produits de base
- Chapitre III Les enseignements de la crise: Comment rendre les systèmes financiers plus sûrs et plus viables?
- Chapitre IV Réforme du système monétaire et financier international
- Chapitre V Atténuation des changements climatiques et développement

Rapport sur le commerce et le développement, 2008

Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.08.II.D.21

Prix des produits de base, flux de capitaux

ISBN 978-92-1-212358-5

et financement de l'investissement

- Chapitre I La situation actuelle de l'économie mondiale
 - Tableau annexe du chapitre premier
- Chapitre II Hausses des prix des produits primaires et instabilité
- Chapitre III Flux internationaux de capitaux, solde des opérations courantes et financement du développement
 - Annexe: Analyse économétrique des déterminants de retournements du solde des opérations courantes accompagnés d'une expansion ou d'une contraction de l'économie
- Chapitre IV Sources intérieures de financement et investissement dans les capacités de production
- Chapitre V L'aide internationale pour la réalisation des OMD et la croissance
 - Annexe: Description des études économétriques
- Chapitre VI Le débat actuel sur la dette extérieure des pays en développement

Rapport sur le commerce et le développement, 2007

Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.07.II.D.11

La coopération régionale au service du développement

ISBN 978-92-1-212342-4

- Chapitre I La situation actuelle de l'économie mondiale
 - Annexe statistique du chapitre premier
- Chapitre II La mondialisation, la régionalisation et le défi du développement
- Chapitre III Le «nouveau régionalisme» et les accords commerciaux Nord-Sud
- Chapitre IV Coopération régionale et intégration commerciale entre pays en développement
- Chapitre V La coopération financière et monétaire régionale
 - Annexe 1: La communauté de développement de l'Afrique australe
 - Annexe 2: Le Conseil de coopération du Golfe
- Chapitre VI La coopération régionale dans les domaines de la logistique commerciale, de l'énergie et de la politique industrielle

Rapport sur le commerce et le développement, 2006 Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.06.II.D.6
Partenariat mondial et politiques nationales de développement ISBN 92-1-212329-5

- Chapitre I Les déséquilibres mondiaux, problème systémique
 Annexe 1: Prix des produits primaires et termes de l'échange
 Annexe 2: Les théories de l'épargne et de l'investissement
- Chapitre II L'évolution des stratégies de développement – au-delà du Consensus de Monterrey
- Chapitre III L'évolution de l'environnement extérieur du développement
 Tableaux de l'annexe du chapitre III
- Chapitre IV La politique macroéconomique à l'ère de la mondialisation
- Chapitre V Politiques nationales à l'appui d'une dynamique productive
- Chapitre VI Institutions et développement économique

* * * * *

Trade and Development Report, 1981-2011 Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.12.II.D.5
Three Decades of Thinking Development ISBN 978-92-1-112845-1

- Part One** Trade and Development Report, 1981–2011: Three Decades of Thinking Development
1. Introduction
 2. Interdependence
 3. Macroeconomics and finance
 4. Global economic governance
 5. Development strategies: assessments and recommendations
 6. Outlook
- Part Two** Panel Discussion on “Thinking Development: Three Decades of the *Trade and Development Report*”
- Opening statement
 by Anthony Mothae Maruping
- Origins and evolving ideas of the *TDR*
 Introductory remarks by Richard Kozul-Wright
 Statement by Rubens Ricupero
 Statement by Yilmaz Akyüz
- The *TDR* approach to development strategies
 Introductory remarks by Taffere Tesfachew
 Statement by Jayati Ghosh
 Statement by Rolph van der Hoeven
 Statement by Faizel Ismail
- The macroeconomic reasoning in the *TDR*
 Introductory remarks by Charles Gore
 Statement by Anthony P. Thirlwall
 Statement by Carlos Fortin
 Statement by Heiner Flassbeck
- Evolving issues in international economic governance
 Introductory remarks by Andrew Cornford
 Statement by Jomo Kwame Sundaram
 Statement by Arturo O'Connell
- The way forward
 Closing remarks by Alfredo Calcagno
- Summary of the debate

* * * * *

The Financial and Economic Crisis of 2008-2009 and Developing Countries

Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.11.II.D.11
ISBN 978-92-1-112818-5

Edited by Sebastian Dullien, Detlef J. Kotte,
Alejandro Márquez and Jan Priewe

Introduction

The Crisis – Transmission, Impact and Special Features

Jan Priewe

What Went Wrong? Alternative Interpretations of the Global Financial Crisis

Daniela Magalhães Prates and Marcos Antonio Macedo Cintra

The Emerging-market Economies in the Face of the Global Financial Crisis

Jörg Mayer

The Financialization of Commodity Markets and Commodity Price Volatility

Sebastian Dullien

Risk Factors in International Financial Crises: Early Lessons from the 2008-2009 Turmoil

The Crisis – Country and Regional Studies

Laike Yang and Cornelius Huiizenga

China's Economy in the Global Economic Crisis: Impact and Policy Responses

Abhijit Sen Gupta

Sustaining Growth in a Period of Global Downturn: The Case of India

André Nassif

Brazil and India in the Global Economic Crisis: Immediate Impacts and Economic Policy Responses

Patrick N. Osakwe

Africa and the Global Financial and Economic Crisis: Impacts, Responses and Opportunities

Looking Forward – Policy Agenda

Alejandro Márquez

The Report of the Stiglitz Commission: A Summary and Comment

Ricardo Ffrench-Davis

Reforming Macroeconomic Policies in Emerging Economies: From Procyclical to Countercyclical Approaches

Jürgen Zattler

A Possible New Role for Special Drawing Rights In and Beyond the Global Monetary System

Detlef J. Kotte

The Financial and Economic Crisis and Global Economic Governance

* * * * *

The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies

Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.09.II.D.4
ISBN 978-92-1-112765-2

Report by the UNCTAD Secretariat Task Force on Systemic Issues and Economic Cooperation

Chapter I A crisis foretold

Chapter II Financial regulation: fighting today's crisis today

Chapter III Managing the financialization of commodity futures trading

Chapter IV Exchange rate regimes and monetary cooperation

Chapter V Towards a coherent effort to overcome the systemic crisis

* * * * *

Ces publications peuvent être obtenues auprès de librairies et de distributeurs partout dans le monde. Adressez-vous à votre libraire habituel ou écrivez à: United Nations Publications Sales and Marketing Office, 300 E 42nd Street, 9th Floor, IN-919J New York, NY 10017 (États-Unis d'Amérique), téléphone: +1 212 963 8302, télécopieur: +1 212 963 3489, courriel: publications@un.org, <https://www.unp.un.org>.

**Regional Monetary Cooperation and Growth-enhancing Policies:
The new challenges for Latin America and the Caribbean**

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2010/1

- Chapter I What Went Wrong? An Analysis of Growth and Macroeconomic Prices in Latin America
- Chapter II Regional Monetary Cooperation for Growth-enhancing Policies
- Chapter III Regional Payment Systems and the SUCRE Initiative
- Chapter IV Policy Conclusions

* * * * *

Price Formation in Financialized Commodity Markets: The role of information

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2011/1

1. Motivation of this Study
2. Price Formation in Commodity Markets
3. Recent Evolution of Prices and Fundamentals
4. Financialization of Commodity Price Formation
5. Field Survey
6. Policy Considerations and Recommendations
7. Conclusions

* * * * *

Ces publications peuvent être consultées sur le site Web: www.unctad.org. La version sur papier peut être obtenue en s'adressant à l'assistant aux publications du Service des politiques macroéconomiques et des politiques de développement, Division de la mondialisation et des stratégies de développement, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Palais des Nations, CH-1211 Genève 10 (Suisse), courriel: gdsinfo@unctad.org.

UNCTAD Discussion Papers

No. 216	April 2014	Andrew CORNFORD	Macroprudential regulation: Potential implications for rules for cross-border banking
No. 215	March 2014	Stephany GRIFFITH-JONES	A BRICS development bank: A dream coming true?
No. 214	Dec. 2013	Jörg MAYER	Towards more balanced growth strategies in developing countries: Issues related to market size, trade balances and purchasing power
No. 213	Nov. 2013	Shigehisa KASAHARA	The Asian developmental State and the Flying Geese paradigm
No. 212	Nov. 2013	Vladimir FILIMONOV, David BICCHETTI, Nicolas MAYSTRE and Didier SORNETTE	Quantification of the high level of endogeneity and of structural regime shifts in commodity markets
No. 211	Oct. 2013	André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO	Structural change and economic development: Is Brazil catching up or falling behind?
No. 210	Dec. 2012	Giovanni Andrea CORNIA and Bruno MARTORANO	Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010
No. 209	Nov. 2012	Alessandro MISSALE and Emanuele BACCHIOCCHI	Multilateral indexed loans and debt sustainability
No. 208	Oct. 2012	David BICCHETTI and Nicolas MAYSTRE	The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: Evidence from high frequency data
No. 207	July 2012	Amelia U. SANTOS-PAULINO	Trade, income distribution and poverty in developing countries: A survey
No. 206	Dec. 2011	André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO	The long-term “optimal” real exchange rate and the currency overvaluation trend in open emerging economies: The case of Brazil
No. 205	Dec. 2011	Ulrich HOFFMANN	Some reflections on climate change, green growth illusions and development space
No. 204	Oct. 2011	Peter BOFINGER	The scope for foreign exchange market interventions
No. 203	Sep. 2011	Javier LINDENBOIM, Damián KENNEDY and Juan M. GRAÑA	Share of labour compensation and aggregate demand discussions towards a growth strategy
No. 202	June 2011	Pilar FAJARNES	An overview of major sources of data and analyses relating to physical fundamentals in international commodity markets
No. 201	Feb. 2011	Ulrich HOFFMANN	Assuring food security in developing countries under the challenges of climate change: Key trade and development issues of a fundamental transformation of agriculture
No. 200	Sep. 2010	Jörg MAYER	Global rebalancing: Effects on trade flows and employment
No. 199	June 2010	Ugo PANIZZA, Federico STURZENEGGER and Jeromin ZETTELMEYER	International government debt

Les documents de cette série peuvent être consultés sur le site Web: www.unctad.org. La version sur papier peut être obtenue en s'adressant à l'assistant aux publications du Service des politiques macroéconomiques et des politiques de développement, Division de la mondialisation et des stratégies de développement, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Palais des Nations, CH-1211 Genève 10 (Suisse), courriel: gdsinfo@unctad.org.

QUESTIONNAIRE

Rapport sur le commerce et le développement, 2014

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
Palais des Nations, bureau E.10009
CH-1211 Genève 10 (Suisse)
Courriel: tdr@unctad.org

Nous vous remercions de votre coopération.

- | 1. Quelle est votre évaluation de la présente publication? | Excellent | Bon | Satisfaisant | Médiocre |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 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"/>
Formulation et mise en œuvre des politiques	<input type="checkbox"/>	Autres (à préciser)	_____

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/média	<input type="checkbox"/>
Secteur privé	<input type="checkbox"/>	Autres (à préciser)	_____

6. Nom et adresse (facultatif):

7. Observations:
