

50
CNUCED
1964
PROSPÉRITÉ POUR TOUS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

CNUCED



RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, 2014

APERÇU
GÉNÉRAL



NATIONS UNIES



**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT**

Genève

**RAPPORT SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT, 2014**

APERÇU GÉNÉRAL



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 la source du document et de sa cote et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit envoyé au secrétariat de la CNUCED.
-

- L'Aperçu général est également publié en tant que partie du *Rapport sur le commerce et le développement, 2014* (UNCTAD/TDR/2014, numéro de vente: F.14.II.D.4).

UNCTAD/TDR/2014 (Overview)

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 et 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 discuter des orientations à prendre. Des centaines de millions de personnes, et 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 pas de raccourci ni de 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 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 semer aux quatre vents 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.

Dans les pays développés, la légère progression attendue devrait être conduite par l'Union européenne (UE), où un assouplissement relatif des mesures d'austérité et une 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, axée 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, la croissance a également été tirée par la demande intérieure, les politiques monétaires et budgétaires expansionnistes prévues par la stratégie des «Abenomics» ayant été bénéfiques à la consommation et à l'investissement privés. Comme les dépenses publiques de reconstruction après le séisme de 2011, qui avaient propulsé l'économie japonaise à des taux de croissance plus élevés 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 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 record des produits de base ont contribué à cette croissance, amorcée il y a plus de dix ans.

Après une nette reprise en 2010, la croissance économique des pays d'Amérique latine et des Caraïbes s'est ralentie et devrait être 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 la croissance du commerce mondial des biens et services (6,8 % par an) était plus de deux fois plus rapide que celle de la production mondiale (3 % par an). Durant cette période, la part des exportations et des importations de biens et services dans le PIB (à prix constants) avait 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 «dévaluation 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 record 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 faire 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 fait l'expérience des mesures budgétaires expansionnistes 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 ensemble de moyens d'action 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 participent de concert 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 des investissements financiers, et non vers des investissements productifs. 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. La panoplie de mesures adoptée 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). Quoi qu'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 auparavant, ne répondent pas forcément aux besoins des pays en développement. Au contraire, si le passé récent nous enseigne quelque chose, c'est 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 pouvant 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 selon lesquelles les pays peuvent gérer leurs comptes de capital, y compris par des contrôles des 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 faisant partie de l'arsenal normal des décideurs, 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 des 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 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 occasionnent 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 atténué – 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 marchés 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 améliorer 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 développementiste 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, il y a un 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 développementiste. 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 privilégiée 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 exercée par 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 de la rente issue de l'exploitation des ressources naturelles – en particulier par les

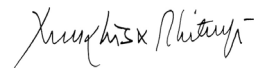
entreprises du secteur extractif. Ces recettes sont en effet la principale contribution au développement de ce secteur qui crée souvent des économies d'enclave sans lien ou presque avec le reste de l'économie nationale. Or, si l'on considère l'accroissement des bénéfices des géants miniers de la planète 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 un certain nombre d'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, 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

