



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
20 janvier 2012
Français
Original: anglais

Treizième session

Doha (Qatar)

21-26 avril 2012

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

Une mondialisation centrée sur le développement:

Vers une croissance et un développement équitables et durables

Débat de haut niveau des chefs d'État et de gouvernement – Croissance économique et équité sociale: nouvelles perspectives après la crise économique mondiale

Note du secrétariat de la CNUCED

I. Des causes de l'imprévoyance et autres considérations

1. L'économie mondiale, notamment la région arabe, a connu des changements considérables depuis l'irruption de la crise financière et économique en 2008. Les idées convenues sur le fonctionnement de l'économie ont été mises en question, et des mouvements populaires ont pris à partie leur gouvernement pour avoir déçu les aspirations au développement de leurs peuples et toléré la montée des injustices économiques et sociales. La volonté de réforme a fait écho à des appels vibrants en faveur de nouvelles orientations économiques destinées à réduire la pauvreté, créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, améliorer la protection sociale, garantir l'accès aux services et aux produits de base à des prix abordables, et instaurer une répartition plus équitable du revenu national.

2. Cette rupture du statu quo ne se cantonne pas aux pays en développement; elle est devenue urgente, même dans les pays les plus développés. En Europe spécialement, la crise économique et financière mondiale a mis en lumière la fragilité de certaines politiques économiques et la vulnérabilité de gouvernements souverains livrés aux humeurs du marché. La tendance de ces pays au déclin et le chômage qui frappe des générations entières soulignent la nécessité pressante d'élaborer une nouvelle pensée économique qui privilégie une croissance équitable et durable.

3. Pour les décideurs politiques du monde entier, le temps est venu de renouveler le contrat social qui lie l'État et les citoyens et de remettre en question les résultats de la mondialisation financière. Aux niveaux international et national, les institutions publiques qui ont été négligées doivent être reconstruites avec l'assentiment des peuples. Dans tous les pays, il faut que les pouvoirs publics profitent de ce moment de transformation politique

pour tirer les enseignements des échecs passés et discerner les voies possibles vers un développement équitable et durable.

4. La présente note s'arrête sur quelques-unes des principales questions qu'un tel réexamen pose aux autorités publiques, s'agissant en particulier du contexte arabe et des grandes transformations politiques et économiques en cours dans la région depuis le début de 2011. Précisons toutefois que nous ne sommes pas favorables à une approche qui traiterait les pays arabes comme un groupe à part sur le plan culturel ou autre ou, à l'instar de certains analystes, simplement comme un exemple extrême par son omniprésence de la «malédiction des ressources naturelles». Au contraire, le mouvement qui s'est amorcé dans la région devrait être considéré comme inscrit dans le cadre d'un débat plus large sur les effets de la libéralisation commerciale et financière et sur la faillite de l'État dans son rôle de garant de l'équité sociale et du développement pour tous. En effet, dans les pays arabes, comme dans de nombreux autres pays développés et pays en développement, le rôle fondamental de l'État a été déprécié ou négligé à cause de l'enthousiasme suscité par le fondamentalisme du marché qui domine le débat politique depuis des décennies.

5. La montée du mécontentement populaire et la propagation des troubles politiques et du mouvement de réforme constitutionnelle à travers la région arabe au long de 2011 ont détourné l'attention des dimensions économiques de la transformation en cours. Pourtant, les conséquences économiques de la longue période de troubles et d'incertitudes se sont fait sentir dans toute la région. Aucun pays n'a pu se soustraire à la nécessité de réagir à la vague croissante des revendications politiques et sociales. Dans certains cas, des affrontements violents et prolongés ont retardé l'élaboration d'un programme de réformes sociales cohérent. Mais d'autres pays, plus stables, affectent une part plus importante des recettes pétrolières aux dépenses sociales. Dans les pays où la transformation démocratique est plus paisible, les difficultés dues au climat récessionniste et à l'incertitude économique font naturellement craindre une poursuite des troubles aux citoyens et aux entrepreneurs et risquent de compromettre les avancées futures. Jusqu'à présent, sur le plan économique, les résultats des soulèvements de l'an dernier sont contrastés – coups violents portés à l'économie réelle, reconnaissance tardive par les autorités de revendications sociales de fond, et premiers signes d'un bilan critique des enseignements et des échecs du passé.

6. Au-delà des effets économiques immédiats et de leur interaction constante avec les mouvements sociaux, plusieurs questions semblent aller de soi dans toute analyse des implications des problèmes recensés pour les politiques économiques. À côté des préoccupations primordiales que sont la situation politique et les droits de l'homme, quel rôle les défaillances de la gouvernance socioéconomique ont-elles joué dans le déclenchement des soulèvements arabes? Les politiques économiques en vigueur ont-elles été incapables d'assurer *en même temps* une croissance soutenue et un développement durable parce qu'elles ont fait *trop* de place à la libéralisation, ou le problème est-il dû à une libéralisation insuffisante *ou mal gérée*? Dans la situation actuelle, quelles nouvelles approches du développement faut-il envisager ou quelles anciennes approches faut-il réviser d'une manière qui réponde concrètement au fort mécontentement populaire et aux nombreuses revendications sociales sans pour autant mettre en péril les fragiles acquis de la croissance des dernières années?

7. Bien qu'il n'existe de réponse facile à aucune de ces questions, les problèmes économiques et les problèmes de développement que les pays arabes auront à résoudre aujourd'hui et dans les années à venir sont, pour bon nombre d'entre eux, identiques à ceux qui se sont posés après la crise financière et économique mondiale. La plupart des spécialistes et des institutions internationales n'ont pas prévu, et encore moins anticipé, la récente déferlante de crises économiques et sociales. N'est-ce pas S.M. la Reine Élisabeth II qui a demandé à un éminent économiste de la London School of Economics: «Pourquoi personne n'a rien vu venir?». C'est ce même esprit qui anime les indignés de

Wall Street et les manifestants des rues d'Athènes et de la place Tahrir lorsqu'ils réclament un renouvellement de la pensée des élites politiques et intellectuelles. On reconnaît de plus en plus que la politique économique qui a contribué à la crise et qui n'a rien vu venir a perdu de nombreux partisans.

8. Dans ces conditions, il est évident que les doléances socioéconomiques sont l'une des causes premières du soulèvement dans la région. Comme ailleurs, les inégalités économiques et sociales ont été un ingrédient nécessaire mais non suffisant de l'apparition d'un mouvement social arabe. C'est en effet seulement lorsque le modèle plus général appliqué dans tous ces pays pendant tant d'années a commencé de montrer ses failles que les conditions d'un nouveau mouvement social ont été réunies. Ceux qui plaideraient pour le maintien du «fondamentalisme du marché» auraient une autre lecture et imputeraient les défaillances des politiques économiques arabes d'abord à la médiocrité de la gouvernance politique et institutionnelle et non pas à l'ensemble des principes d'action lui-même. Il existe naturellement encore des problèmes de gouvernance mais la CNUCED soutient que la plupart d'entre eux ne peuvent pas être traités isolément des politiques malheureuses qui les ont causés.

II. Libéralisation et emploi dans la région arabe: réforme ou distorsion?

9. Les réformes qui ont été menées dans les pays en développement depuis les années 1980 visaient notamment à réorienter les politiques macroéconomiques, la priorité étant de lutter contre l'inflation, d'attirer l'investissement étranger direct (IED) et de renforcer la libéralisation du commerce extérieur et des mouvements de capitaux. La libéralisation des marchés a réduit l'intervention de l'État dans l'économie, et les objectifs de plein emploi et de répartition équitable des revenus ont perdu de leur prééminence. En affectant les ressources en fonction de leurs «avantages comparatifs», les pays anticipaient d'importants gains d'efficacité.

10. Toutefois, les politiques libérales appliquées dans de nombreux pays arabes et autres en matière de commerce, de circulation de capitaux et d'IED n'ont pas augmenté les capacités productives nationales dans des proportions suffisantes pour avoir des répercussions positives tangibles sur l'emploi. Trop souvent, leur succès a été mesuré en fonction du niveau de libéralisation commerciale et du volume des échanges et des flux d'IED plutôt qu'en fonction de leurs résultats en matière de création d'emplois et de revenus ou du caractère durable et équitable de la croissance. La contraction des budgets et la privatisation des actifs publics ont été saluées comme le signal de la liberté d'action donnée aux investisseurs privés, sans guère de considération pour l'efficacité sociale de la gestion des biens publics par des opérateurs privés ni pour les incidences de ces décisions sur la distribution.

11. La croissance *non créatrice d'emplois* enregistrée par les pays arabes depuis une trentaine d'années est notamment le fruit d'une stratégie délibérée axée sur la libéralisation commerciale et financière, la compression régulière des salaires et le retrait de l'État du champ économique conformément à un modèle promu partout dans le monde. Dans la plupart des pays de la région, les mouvements pour le changement politique ont trouvé un écho dans les appels en faveur de nouvelles orientations axées sur la réduction de la pauvreté, l'augmentation du nombre et de la qualité des emplois, la revalorisation des salaires, l'amélioration de la protection sociale, l'accès aux services et aux produits de base à des prix abordables et la distribution plus équitable du revenu national. Ces objectifs, jusqu'ici négligés, devront à présent être au centre des futures politiques économiques afin d'éviter de nouveaux troubles politiques. Cela dit, il existe pour la CNUCED de bonnes raisons économiques de repenser le concept de contrat social entre les citoyens et les

gouvernements des pays arabes. La quête de nouvelles politiques de soutien à la croissance qui défendent la justice sociale plutôt que l'enrichissement personnel et qui font fructifier les ressources économiques nationales au lieu de les dilapider doit être fondée sur une nouvelle stratégie économique.

12. Comme l'indique le *Rapport sur le commerce et le développement, 2010*, plus de vingt ans de réformes n'ont guère contribué à renforcer le potentiel de croissance rapide et durable dans de nombreux pays en développement. Au contraire, il se pourrait même que ces réformes aient réduit ce potentiel en empêchant des investissements essentiels dans les infrastructures physiques et sociales. En outre, lorsque les gouvernements ont ouvert rapidement leurs marchés aux capitaux étrangers, les investissements qu'ils ont attirés étaient souvent capitalistiques et ne pouvaient pas être intégrés dans les réseaux nationaux de production. En règle générale, les longues périodes de récession associées à un chômage élevé ont affaibli le pouvoir de négociation des travailleurs syndiqués et réduit leur part du revenu national. Cette situation a favorisé l'évolution vers une flexibilité accrue de la main-d'œuvre, accentuant la compression des salaires et l'impact négatif sur l'augmentation de la demande intérieure. Le déclin des salaires a néanmoins souvent été compensé, dans les secteurs tributaires des exportations, par une politique monétaire restrictive consistant à maintenir des taux d'intérêt élevés pour attirer les capitaux étrangers mais qui, ce faisant, a entraîné une perte de compétitivité due à l'appréciation de la monnaie nationale. En même temps, cette politique a découragé l'investissement intérieur en rendant le coût du crédit prohibitif pour les investisseurs nationaux en capital fixe.

13. Les difficultés rencontrées dans le monde arabe sont donc symptomatiques d'un malaise politique plus profond et d'un programme de transformation sociale régressif. Dans les vingt dernières années, alors que de nombreux pays de la région affichaient une croissance économique annuelle moyenne supérieure à 5 %, la croissance de leur productivité n'atteignait même pas la moitié de ce taux, quand elle n'était pas négative. Dans la même période, la structure de l'économie s'est éloignée des secteurs agricole et manufacturier au profit des services et du BTP, et la part des salaires dans le PIB – dans l'ensemble déjà faible – est demeurée stable ou a reculé. En même temps, les taux de chômage sont restés élevés dans presque tous les pays de la région. En Égypte, par exemple, au cours des sept dernières années, bien que la productivité ait augmenté régulièrement, le salaire réel moyen a reculé, signe manifeste non seulement d'une détérioration de la répartition du revenu mais aussi d'une politique économique inadéquate.

III. Libéralisation commerciale, intégration régionale et marge d'action

14. Les recherches en cours, y compris celles de la CNUCED, nous apprennent que la libéralisation rapide du commerce ne garantit pas automatiquement le recul de la pauvreté. Les particularités des populations pauvres, leurs sources de revenus, la manière dont ils le dépensent et dont les changements de prix se répercutent ou non sur les ménages, contribuent à l'impact d'une croissance tirée par le commerce sur la réduction de la pauvreté. Vu l'hétérogénéité de ces populations et la nature évolutive de l'environnement international, où tous les pays s'efforcent d'être plus compétitifs, c'est un pari risqué de compter sur la libéralisation du commerce pour réduire la pauvreté. Le principal enseignement que l'on peut tirer de la situation des pays arabes est peut-être que les politiques commerciales n'auront pas d'effet notable sur la pauvreté tant qu'elles ne seront pas accompagnées de différentes politiques et mesures macroéconomiques spécifiquement axées sur la création d'emplois et la redistribution des revenus.

15. Depuis les années 1990, la plupart des pays arabes ont mis en place des politiques de libéralisation du commerce sur laquelle se sont aussi concentrées les initiatives

d'intégration régionale. Toutefois, en eux-mêmes, les accords commerciaux et la libéralisation du commerce n'entraînent pas nécessairement une multiplication des échanges. Il existe une multitude d'autres facteurs qui influent sur le commerce et qui expliquent la faiblesse des flux intra-arabes et l'échec manifeste des accords régionaux passés à les stimuler. Ces facteurs sont d'ordre économique et logistique, mais aussi historique, institutionnel et politique.

16. L'atonie des échanges entre pays arabes tient principalement à la similitude de leurs structures de production et à la domination du pétrole. Les facteurs structurels ne sont pas non plus sans importance. Les transports constituent en effet un obstacle majeur à l'expansion du commerce dans la région. Ainsi, bien que les États membres de l'Union du Maghreb arabe aient signé un accord pour faciliter la circulation des personnes et des marchandises, de nombreux obstacles au commerce subsistent aux frontières, tels que la fermeture des routes, la longueur des contrôles et les restrictions en matière de visa pour certaines nationalités. À cela s'ajoute une multitude d'autres obstacles non tarifaires, par exemple la longueur et la complexité des procédures douanières, la complexité et la diversité des formalités en matière de contrôle des échanges, l'absence de mécanismes régionaux de compensation et de règlement et l'absence de mécanismes efficaces de règlement des différends ainsi que l'existence d'engagements envers d'autres groupements commerciaux de pays. On peut également citer la médiocrité des accords élaborés par des administrations aux compétences insuffisantes, la mauvaise gestion et le manque d'informations commerciales.

17. À un autre niveau, les recherches menées par la CNUCED ont mis en évidence les tensions existant entre d'une part l'intégration économique internationale et de l'autre l'autonomie dont les États nations disposent pour mener des politiques qui favorisent vraiment leur développement économique – la notion de «marge d'action». À cet égard, deux facteurs principaux sont au centre des préoccupations actuelles: a) l'échec des programmes visant à accélérer le développement économique, constaté dans de nombreux pays; et b) l'internationalisation croissante des marchés et, en conséquence, l'influence accrue de facteurs extérieurs sur le développement national. Le débat sur la marge d'action s'est largement cantonné à la politique commerciale et à la manière dont les accords commerciaux, qu'ils soient bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, peuvent limiter la souveraineté des États nations et leur capacité de décider de leurs politiques. Toutefois, comme le *Rapport sur le commerce et le développement* l'a montré au fil des années, le fait de limiter le pouvoir de décision dans d'autres domaines, notamment dans le domaine monétaire et budgétaire, peut peser tout autant, voire davantage, sur l'élaboration des stratégies de développement.

IV. Nouveau départ: les pays en développement socialement vulnérables désormais en mesure d'agir

18. La CNUCED n'a cessé de répéter que, dans la plupart des pays en développement, la croissance de l'emploi dépendait d'une manière cruciale de l'expansion de la demande et de la croissance globales. Dans la plupart des cas, l'argument classique selon lequel le coût relatif du travail et du capital détermine la croissance de l'emploi, indépendamment de la croissance globale, ne tient pas. La baisse généralisée des salaires entraîne une baisse de la demande intérieure et de l'investissement bien avant que les effets positifs attendus d'une baisse des coûts du travail sur la structure de production puissent se concrétiser, à preuve l'étroite corrélation entre l'investissement intérieur et les emplois nationaux. Au-delà de la difficulté d'appliquer la flexibilité salariale au niveau national, le dogme de la «croissance tirée par les exportations» a focalisé l'attention des décideurs politiques sur l'abaissement des salaires et des coûts unitaires du travail pour améliorer la compétitivité générale du

pays. Or la compétitivité est toujours relative et ne peut être considérée à l'échelle de l'économie mondiale ou de groupes importants de pays sans que soient prises en compte les mesures de rétorsion des partenaires commerciaux.

19. C'est pourquoi une stratégie macroéconomique qui se voudrait plus viable s'appuierait sur l'investissement intérieur et sur la création de capacités pour absorber l'excédent de main-d'œuvre, lesquels reposeraient eux-mêmes sur la demande intérieure, la hausse des salaires réels moyens correspondant, en règle générale, aux gains de productivité du travail. Pour tous les pays, la capacité d'obtenir une croissance soutenue du revenu et de l'emploi dépend essentiellement de la manière dont les gains de productivité sont distribués dans l'économie. Ce n'est que si les consommateurs participent systématiquement au progrès général de l'économie que l'on peut espérer des investissements durables et stables et des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité. Pour les pays en proie à de profondes tensions sociales, ces principes macroéconomiques sont au cœur d'une stratégie de relance et de reconstruction réussie, qui permettra le renouvellement du «contrat social» entre l'État, les employeurs et les travailleurs.

20. Pour qu'un cercle vertueux d'investissement, de gains de productivité, d'élévation des revenus et de création d'emplois puisse s'amorcer, il faut mettre en œuvre des politiques qui assurent une distribution appropriée de la hausse des revenus résultant des gains de productivité entre le travail et le capital. Cela signifie qu'au fil du temps, la part des salaires dans le revenu national ne devrait pas reculer; s'agissant des pays en développement, cela inclut le revenu des activités agricoles indépendantes et des activités non agricoles du secteur informel. Toutefois, compte tenu de la faiblesse de la part salariale dans de nombreux pays, cela ne suffit pas. L'équité sociale exige l'adoption de politiques fiscales et sociales complémentaires pour éviter le déclin des revenus réels relatifs et absolus des catégories salariales les plus basses et de certains groupes sociaux particulièrement vulnérables.

21. En résumé, ce n'est pas une flexibilité accrue des salaires qui conduit à une accélération de la création d'emplois mais plutôt une réorientation des politiques macroéconomiques, notamment des politiques en matière de revenu et des politiques sociales. Associer pleinement les salariés à ce processus permettra non seulement de créer de nouveaux emplois qui créent à leur tour plus de valeur ajoutée, mais aussi de faire apparaître des écarts de rentabilité et une structure d'incitations qui renforcent l'innovation et le dynamisme de l'économie et stimulent l'investissement dans les capacités productives. En outre, l'établissement d'un lien entre les hausses de salaire et les gains de productivité permettrait de maîtriser l'inflation par les coûts et laisserait les banques centrales libres de poursuivre une politique monétaire favorable à la croissance et à l'emploi en encourageant l'investissement intérieur. Dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 2010*, la CNUCED a proposé plusieurs instruments de politique relative au revenu du travail qui pourraient être utiles dans le cadre d'une réorientation des politiques macroéconomiques d'aussi grande ampleur.

22. L'IED peut jouer un rôle non négligeable dans le renouveau économique axé sur le développement équitable, la croissance et l'équité sociale dans les pays arabes. Toutefois, pour que cela puisse se produire, gouvernements et décideurs devront repenser leur conception et leur utilisation de l'IED. Dans le passé, le succès des politiques était mesuré en fonction du volume plutôt que de la qualité des IED et de la contribution socioéconomique apportée au pays d'accueil. En conséquence, les effets d'entraînement de ces investissements sont souvent demeurés assez limités par rapport à la taille et à la croissance de la population.

23. Pour beaucoup de pays arabes, les accords bilatéraux d'investissement (ABI) ont été l'outil de choix pour attirer l'IED. La principale difficulté est de trouver le bon équilibre entre le potentiel qu'ont ces accords d'augmenter les flux d'IED et la capacité des pays de

mettre en œuvre des politiques d'investissement axées sur le développement qui visent à créer des emplois, à réduire la pauvreté, à assurer le transfert de technologie et à renforcer les capacités productives. Pour ce faire, il faut en effet que les accords laissent aux gouvernements une marge d'action suffisante pour qu'ils puissent appliquer ces politiques tout en respectant leurs obligations.

24. Par exemple, les ABI peuvent avoir des incidences sur la marge d'action dont les gouvernements disposent pour réguler les flux de capitaux en cas de difficultés de balance des paiements ou d'autres problèmes économiques. La disposition relative au libre transfert des fonds, prévue dans la plupart des ABI conclus par les pays arabes, donne aux investisseurs étrangers le droit de rapatrier sans délai, les fonds, bénéfices et autres liés à un investissement. Cela peut limiter les droits réglementaires des pays en développement en ce qui concerne le respect par les investisseurs de certaines législations (par exemple, les lois sur la faillite et les règles en matière de paiement de taxes préalables au transfert) ou la possibilité d'administrer comme il se doit les politiques financières et monétaires. Les ABI peuvent aussi avoir des répercussions sur les efforts visant à reréglementer les systèmes financiers en recourant, par exemple, au contrôle sur les mouvements de capitaux pour réduire les flux spéculatifs (voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 2011*) et les sorties massives de capitaux pendant les périodes d'instabilité politique, comme celle que l'on connaît actuellement.

25. Les pays arabes ont aussi conclu un certain nombre d'accords régionaux d'investissement qui visent à faciliter et à encourager les flux intra-arabes. Toutefois, le mécanisme régional est encore à ses balbutiements, et la faiblesse du cadre réglementaire applicable à l'investissement entre ces pays pourrait être l'un des facteurs qui expliquent pourquoi, malgré d'autres avantages, les flux d'IED restent étonnamment faibles dans la région. Il faut revoir et renforcer les accords régionaux d'investissement afin qu'ils reflètent mieux l'évolution de la situation économique et sociale dans la région arabe.

26. Dans cette optique, il est essentiel que les nouvelles politiques et les nouvelles règles relatives à l'investissement étranger s'adaptent aux réalités économiques et sociales changeantes qui caractérisent les pays arabes et les pays en développement, sans violer les engagements internationaux pris en matière d'investissement aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral. Plus précisément, les politiques en matière d'IED devraient se fixer des objectifs stratégiques en matière d'emploi et entraîner une répartition plus équitable des revenus. Elles peuvent contribuer d'une manière non négligeable à la modernisation des capacités productives industrielles et à la réactivation de l'immense potentiel agricole, conformément aux stratégies globales de développement national.

27. Il incombe aux décideurs, aux niveaux régional et mondial, d'étudier quels sont les mécanismes et les instruments macroéconomiques et sectoriels les mieux adaptés pour faire face à cette crise aux dimensions multiples.