



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GENERALE

TD/366
2 janvier 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

Neuvième session de la Conférence
Midrand (Afrique du Sud), 27 avril 1996

**RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL DE LA CNUCED
A LA NEUVIEME SESSION DE LA CONFERENCE**

AVANT-PROPOS

En leur présentant le rapport qui suit, je demande aux lecteurs de le considérer comme une étape du processus de réflexion qui a commencé au secrétariat de la CNUCED avant que je ne prenne mes fonctions de secrétaire général de cette institution. Ce rapport reflète donc l'état actuel de notre réflexion, laquelle - en particulier pour ce qui concerne les travaux futurs de l'organisation - revêt à ce stade un caractère préliminaire et indicatif.

Il s'agit ici d'un document de travail, proposé en tant que contribution au dialogue en cours. Les observations et les commentaires - y compris critiques - des gouvernements, des institutions multilatérales, des universités, du secteur privé et des organisations non gouvernementales sont à cet égard les bienvenus.

Je suis convaincu qu'une telle approche ouverte et dynamique est la façon la plus appropriée, et peut-être la plus efficace, d'appréhender l'évolution rapide et continue de la situation politique et économique mondiale.

Qu'il me soit permis d'ajouter que j'avais initialement prévu de consigner dans cet avant-propos mes réflexions personnelles sur quelques-unes des questions que je considère comme essentielles pour la définition des activités de la CNUCED à l'approche du nouveau millénaire. Il m'est toutefois apparu, en rédigeant ces lignes, que ces réflexions personnelles pouvaient être utiles à l'examen par les gouvernements des questions relevant du point 8 d) de l'ordre du jour provisoire de la neuvième session de la Conférence, à savoir "**Travaux futurs de la CNUCED, conformément à son mandat; incidences institutionnelles**". Elles forment donc le chapitre IV du présent rapport.

Le Secrétaire général de la CNUCED
Rubens Ricupero

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Chapitre I : LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT DANS UNE ECONOMIE INTERNATIONALE LIBERALISEE ET MONDIALISEE	9
A. Introduction	9
B. La libéralisation dans une économie internationale en voie de mondialisation	9
1. La libéralisation et l'élargissement du champ d'action de l'initiative privée	9
2. Une économie internationale en voie de mondialisation	13
C. Libéralisation, mondialisation et développement	15
1. Le rôle de l'Etat	15
a) L'Etat, les entreprises et le développement dans une économie en voie de mondialisation	15
b) L'Etat et la durabilité du développement	16
c) L'Etat et la répartition des avantages économiques	17
2. Savoir profiter des possibilités	18
a) Perspectives commerciales découlant du Cycle d'Uruguay	19
i) Aspects concernant la politique commerciale	21
ii) Questions relatives à l'efficacité commerciale	23
b) Perspectives concernant les flux financiers internationaux et le financement du développement	26
c) Possibilités offertes par la production internationale	27
d) Mondialisation, libéralisation et coopération économique et technique entre pays en développement	29

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Page</u>
3. Vaincre les difficultés	30
a) Perte d'autonomie	30
b) L'ouverture financière et le risque d'instabilité et de perturbation du développement	31
c) Le phénomène de la marginalisation	33
i) Obstacles à la production	33
ii) Dépendance à l'égard des produits de base	34
iii) Difficultés rencontrées pour attirer des investissements étrangers directs	35
iv) La diminution de l'aide publique au développement (APD)	35
v) L'endettement extérieur : un problème persistant	37
D. Gérer une économie en voie de libéralisation et de mondialisation pour favoriser la croissance et le développement	38
1. Mondialisation, interdépendance et gestion économique	38
2. Elaborer des cadres institutionnels, juridiques et réglementaires	40
a) Le système commercial international : nouveaux thèmes	40
b) Tendances actuelles de l'évolution des arrangements régissant les investissements directs à l'étranger (IDE)	41
c) Tendances actuelles de l'évolution du cadre réglementaire des flux financiers internationaux	43
E. Conclusions	44

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Page</u>
Chapitre II : LA PROMOTION DU COMMERCE INTERNATIONAL COMME INSTRUMENT DE DEVELOPPEMENT DANS L'APRES-CYCLE D'URUGUAY . . .	46
A. Promotion de la croissance économique et du développement durable : possibilités et contraintes	47
B. Politiques et mesures visant à élargir la participation des pays en développement et des pays en transition au commerce international	48
1. Politique commerciale	49
a) Mise en oeuvre effective des engagements contractés dans le cadre du Cycle d'Uruguay et poursuite de la libéralisation	49
b) Mesures pour alléger les coûts transitoires	51
c) Mesures pour améliorer l'efficacité du système généralisé de préférences (SGP)	53
d) Assistance pour renforcer la capacité des pays en développement et des pays en transition de participer effectivement au système de droits et d'obligations de l'OMC	54
e) Politiques d'ajustement structurel des pays développés	55
2. Efficacité commerciale	56
a) Mise en place d'un mécanisme d'examen de l'efficacité commerciale	57
b) Contribution de l'infrastructure mondiale d'information au développement	58
c) Extension au niveau sous-régional de l'infrastructure mondiale d'information	59

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Page</u>
3. Mesures pour réduire la dépendance à l'égard des produits de base	60
a) Réduction de l'instabilité et des risques auxquels sont exposés les pays en développement tributaires des exportations de produits de base	61
b) Promotion de la diversification des produits de base	63
c) Gestion efficace des ressources naturelles	65
C. Questions nouvelles	67
1. Politique de la concurrence	68
2. Commerce et investissement	69
3. Commerce et environnement	70
4. Régionalisme et nouveaux enjeux	73
D. Complémentarité entre la CNUCED et l'OMC	74
CHAPITRE III : PROMOTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT ET LES PAYS EN TRANSITION	77
Introduction	77
A. Le secteur des entreprises dans les pays en développement et les pays en transition	78
1. Principales caractéristiques	78
2. Expérience de l'Asie de l'Est	80
B. Politiques nationales et régionales axées sur le développement et la compétitivité des entreprises	82
1. Création d'un environnement favorable	82
a) Nécessité d'encourager la confiance des milieux d'affaires et l'investissement	82
b) Renforcement des relations entre les pouvoirs publics et les milieux d'affaires	84

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Page</u>
2. Elaboration de stratégies nationales de développement des entreprises	85
a) Eléments d'une stratégie de développement des entreprises	85
i) Mobilisation des ressources des entreprises	85
ii) Appui aux micro-entreprises du secteur non structuré	86
iii) Aide aux petites et moyennes entreprises	87
iv) Accès aux services d'appui	87
v) Accès aux moyens de financement	88
vi) Accès aux réseaux d'information	89
vii) Renforcement des capacités technologiques au niveau des entreprises	90
viii) Encouragement des relations entre entreprises	91
ix) Coopération régionale	92
C. Facilitation des transactions des entreprises dans une économie mondiale : la nécessité d'une action internationale	93
1. Activités internationale d'appui	93
a) Organisation de missions sur place pour le développement des entreprises, surtout dans les PMA	93
b) Inclusion dans les programmes d'ajustement structurel de mesures énergiques en faveur du développement des entreprises	95

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Page</u>
c) Activités visant à augmenter la compétitivité des entreprises	96
i) Renforcement du potentiel en matière de services aux producteurs	96
ii) Renforcement des capacités en matière d'efficacité commerciale	96
iii) Examens de la science, de la technologie et de la politique d'innovation	97
d) Diffusion des pratiques optimales en matière d'appui au développement des entreprises	97
2. Questions appelant une action intergouvernementale . . .	98
3. Constitution d'un comité consultatif mondial	99
 CHAPITRE IV : TRAVAUX FUTURS DE LA CNUCED CONFORMEMENT A SON MANDAT; INCIDENCES INSTITUTIONNELLES	
- Quelques réflexions personnelles	101

Chapitre I

LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT DANS UNE ECONOMIE INTERNATIONALE LIBERALISEE ET MONDIALISEE

A. Introduction

Le rythme du développement a, depuis la huitième session de la Conférence, été inégal. Un certain nombre de pays en développement, notamment en Asie, ont conservé les taux élevés de croissance qu'ils connaissaient déjà au moment de la huitième session de la Conférence, et certains ont même pu accélérer leur croissance. Depuis la dernière Conférence, l'Amérique latine est bel et bien sortie de la crise d'endettement qui avait pesé sur les résultats économiques des pays de cette région pendant une décennie. Toutefois, dans beaucoup de pays en développement relativement pauvres, en particulier en Afrique, les progrès ont été modestes. Très souvent la production n'a que péniblement, ou pas du tout, suivi le rythme d'accroissement démographique, et les conditions sociales ont stagné, voire régressé pour certains groupes de la population. Globalement, les disparités de conditions économiques entre pays en développement se sont accentuées depuis la huitième session de la Conférence.

Ces larges tendances se sont manifestées dans le contexte d'une mutation rapide de l'économie mondiale, illustrée par les concepts généraux de libéralisation et de mondialisation. Les changements induits par cette évolution, ainsi que la nécessité reconnue de veiller à la viabilité du progrès économique, modifient le fonctionnement de l'économie internationale et influent sur la nature des stratégies de développement susceptibles de réussir. On trouvera dans le présent rapport un examen, d'une part des perspectives de croissance et de développement durable offertes par les processus de libéralisation et de mondialisation, et d'autre part, des risques et des conséquences potentiellement négatives pour le développement qui pourraient en découler, ainsi qu'une analyse de quelques approches générales qui permettraient de tirer pleinement parti des premières et d'éviter ou de surmonter les seconds.

B. La libéralisation dans une économie internationale en voie de mondialisation

1. La libéralisation et l'élargissement du champ d'action de l'initiative privée

Au cours de la dernière décennie, la libéralisation a été le maître mot de la politique économique dans le monde entier. Presque tous les gouvernements ont pris d'importantes mesures pour élargir le rôle de l'entreprise privée dans l'activité économique. Dans quelques pays - par exemple dans les anciens pays à économie planifiée - cela a représenté un véritable changement de régime. D'autres pays - par exemple en Amérique latine - ont profondément révisé leur pensée et leurs stratégies en matière de promotion du développement. Dans d'autres pays encore - en Europe - il s'est agi d'ajuster le rôle du gouvernement dans une économie mixte.

Les modalités d'application des politiques de libéralisation ont été extrêmement diverses. Dans les pays à économie en transition, le changement de régime a imposé le désengagement de l'Etat de presque tous les secteurs de production de biens et de services, et la mise en place d'institutions et d'instruments juridiques adaptés au fonctionnement d'une économie de marché. Dans les pays où l'organisation de la production dépendait principalement de l'entreprise privée, le rôle de l'Etat a été réduit et réorganisé. Dans les pays en transition comme dans les pays à économie de marché, cela a abouti à la privatisation des entreprises d'Etat. Dans les pays à économie de marché, on a également sensiblement réduit la réglementation publique régissant l'activité du secteur privé, et un certain nombre de règlements ont été révisés pour répondre à des besoins nouveaux, par exemple dans le secteur financier ou dans le domaine de la protection de l'environnement, tandis que dans la plupart des pays en transition, il est nécessaire d'instaurer ou de renforcer des régimes réglementaires. Dans tous les pays, toutefois, veiller à ce que les prix traduisent fidèlement les raretés relatives et libérer davantage les énergies du secteur privé a été considéré comme essentiel au succès de toute politique économique. D'où la réaffirmation du rôle des moyens privés de production (entreprises, exploitations agricoles, coopératives, ateliers familiaux) pour l'organisation la plus efficace et la plus rationnelle de la production économique.

Dans les pays en développement, la libéralisation s'est faite selon des modalités variées. Dans les pays à croissance dynamique d'Asie de l'Est et du Sud-Est, elle a parfois été réalisée à un rythme soutenu, les gouvernements ouvrant les marchés à la concurrence étrangère et réduisant leur appui au secteur privé progressivement constitué, à mesure que les industries dans les secteurs considérés devenaient suffisamment compétitives sur les marchés internationaux. Dans d'autres pays d'Asie, la libéralisation a été plus rapide. Dans tous les cas, elle s'est produite dans un contexte de taux de croissance élevés. En Afrique, la libéralisation a eu tendance à être plus hésitante, tandis qu'en Amérique latine, le rythme en était généralement soutenu. En Afrique comme en Amérique latine, elle a fait partie des mesures prises pour relancer une croissance léthargique et, dans certains pays, remédier à une crise financière.

Dans tous les pays, les transactions extérieures ont été un élément clé des stratégies de libéralisation. La raison en est que la libéralisation du commerce international, de l'investissement et des mouvements de capitaux peut accroître l'efficacité de la répartition des ressources et renforcer le dynamisme d'une économie, accélérant ainsi la croissance économique. Une plus grande capacité d'innovation et un accroissement de la productivité des entreprises nationales sous l'effet de la concurrence extérieure sont deux des avantages escomptés d'une ouverture accrue au commerce. Les avantages pour les consommateurs sont un plus large choix de biens et de services, dont les prix baissent grâce à l'intensification de la concurrence internationale et de la spécialisation. Les économies ouvertes à la concurrence extérieure sont également censées pouvoir mieux réagir aux chocs extérieurs défavorables et être moins exposées à un immobilisme source de gaspillage. Dans le même temps, la mobilité accrue des facteurs de production - en particulier le capital et, conjointement, la technologie - peut aider un pays à échapper au piège d'un avantage comparatif statique et lui permettre d'adapter en permanence ses ressources pour s'assurer une croissance économique soutenue et des gains de productivité. En outre, la libéralisation des mouvements de capitaux permet d'assouplir les liens entre épargne intérieure et investissement intérieur,

à savoir que l'investissement intérieur peut être affranchi des contraintes imposées par une faible épargne intérieure, et qu'une épargne intérieure abondante peut être exportée là où il existe une demande.

La libéralisation a toutefois suivi des modalités et des rythmes différents selon qu'il s'agissait du commerce, de l'investissement ou du financement. La libéralisation du commerce multilatéral, engagée il y a une cinquantaine d'années avec la création du GATT, a fait un bond en avant avec l'aboutissement du Cycle d'Uruguay, qui a eu pour résultat de réduire considérablement les droits de douane et d'éliminer les obstacles contingentaires rencontrés par les négociants à la frontière dans tous les groupes de pays; ces réductions ont en outre été consolidées par des engagements contractuels multilatéraux assortis de mécanismes réalistes de règlement des différends. Bien que dans un certain nombre de secteurs, elle reste partielle - notamment dans l'agriculture et les textiles et les vêtements, qui sont d'une importance particulière pour les pays en développement - la libéralisation du commerce international a progressé de façon impressionnante.

La libéralisation de l'investissement a été beaucoup plus inégale. Si presque tous les pays développés ont libéralisé les entrées et les sorties d'investissements étrangers directs (IDE), en particulier au cours des 30 dernières années, ce n'est que récemment que la plupart des pays en développement et des pays d'Europe centrale et orientale ont commencé de les suivre dans cette voie. Une fois convaincus que les IDE pouvaient contribuer à la croissance économique et au progrès technologique, ces pays ont pris d'importantes mesures unilatérales pour libéraliser les entrées d'IDE : entre 1991 et 1994, 368 des 373 réformes de régimes nationaux d'IDE ont été dans le sens d'une plus grande libéralisation. En règle générale, les changements apportés ont concerné l'abaissement ou la suppression des obstacles aux investissements étrangers, l'instauration de normes pour le traitement de ces investissements et une multiplication des mesures d'incitation en faveur des IDE, assorties parfois de réformes visant à assurer le bon fonctionnement des marchés; le plus souvent aussi, ces mesures de libéralisation se sont accompagnées d'autres mesures visant à améliorer les conditions d'investissement pour les sociétés transnationales, notamment en offrant une meilleure protection aux investisseurs étrangers.

Cette libéralisation a été inégale d'un point de vue sectoriel. Le secteur manufacturier est désormais ouvert aux investissements étrangers directs dans la plupart des pays, mais la libéralisation a été beaucoup plus lente dans les secteurs des ressources naturelles et des services, où même les pays développés maintiennent certaines restrictions. Pour ce qui est des sorties d'IDE, seuls quelques pays en développement ont commencé d'adopter des mesures de libéralisation, dont la majeure partie ont été prises unilatéralement ou dans le contexte d'efforts d'intégration régionale. Elles ne sont pas consolidées au niveau multilatéral, bien que des efforts soient en cours qui pourraient aboutir à terme à l'établissement d'un instrument de cette nature. Il n'en reste pas moins que la tendance générale est à une plus grande libéralisation, qui se conjugue chaque jour davantage au système commercial international pour créer un régime dans lequel les entreprises auront toute liberté d'organiser leurs activités par-delà les frontières nationales.

La libéralisation du commerce et des IDE s'est accompagnée d'une libéralisation des transactions financières. Dans les pays développés, la libre circulation des capitaux a, dès le début des années 70, été considérée comme un important objectif, et la déréglementation et la libéralisation financières se sont intensifiées au cours de cette décennie. La libéralisation financière est généralement moins avancée dans les pays en développement, mais les changements ont été beaucoup plus rapides. Les investissements des non-résidents sont virtuellement libres dans un certain nombre de pays en développement. Pour ce qui est des investissements à l'étranger, un nombre croissant de ces pays ont adopté la convertibilité des comptes de capital ces dernières années. La libéralisation des transactions en devises des résidents a même été beaucoup plus loin. On a de fait observé une tendance à encourager les résidents à détenir des dépôts en devises auprès des banques nationales.

La croissance récente des investissements de portefeuille dans les pays en développement s'est accompagnée de mesures allant au-delà des obligations imposées par l'article VIII du FMI, qui exige la libéralisation de nombreux flux financiers du compte des transactions courantes, tels que paiements d'intérêts sur les prêts et revenu net d'autres investissements. On peut notamment citer parmi ces mesures un assouplissement des restrictions appliquées aux entrées de capitaux, dont beaucoup figuraient dans des règlements initialement destinés à limiter surtout les participations étrangères par le biais d'IDE. Parallèlement, le rapatriement des capitaux a été rendu beaucoup plus facile. Par exemple, à la fin de 1993, seulement 7 pays d'un échantillon de 33 pays en développement et pays en transition classés en tant que nouveaux marchés par la Société financière internationale (SFI) continuaient d'appliquer des restrictions au rapatriement de capitaux investis en fonds propres.

L'internationalisation des investissements de portefeuille concerne non seulement les transactions boursières effectuées par des investisseurs non résidents, mais aussi l'achat et la vente par des investisseurs sur leurs propres marchés de titres de sociétés étrangères. De nombreuses entreprises de pays en développement sont désormais cotées dans les bourses des pays de l'OCDE, et les transactions portant sur les titres de ces entreprises ont rapidement augmenté depuis le début des années 90, en particulier dans le cas d'entités latino-américaines.

La libéralisation du commerce et de l'investissement a été influencée par l'expansion et l'intensification des efforts d'intégration régionale, qui se sont poursuivis nonobstant la conclusion du Cycle d'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour apprécier l'importance de ces efforts, on retiendra que le commerce entre membres de groupements régionaux représente déjà près de la moitié du commerce mondial. Outre la mise en place récente de l'ALENA, l'élargissement de l'Union européenne et l'application de ses Accords d'association avec quelques pays d'Europe centrale, plusieurs autres projets régionaux intéressant des pays se situant à différents niveaux de développement sont en gestation, dont certains associent des pays développés et des pays en développement. On note également un progrès de l'intégration sous-régionale entre des pays en développement et divers pays en transition. Au sein des groupements, l'accent est mis sur la libéralisation de l'investissement et des services et sur la coopération technologique, ainsi que sur une harmonisation progressive des politiques nationales ayant des incidences sur le commerce et l'investissement. De plus en plus, les arrangements régionaux ont tendance à englober de nouveaux domaines tels

que l'environnement, la concurrence, les normes de travail, la libéralisation des marchés régionaux du travail et l'intégration monétaire. Cette évolution témoigne de la volonté de nombreux gouvernements de disposer d'un large éventail de possibilités pour aller plus loin dans la libéralisation, plutôt que de devoir dépendre du seul multilatéralisme mondial.

Tous ces éléments influent nécessairement sur les structures du commerce international, de la production et de l'investissement des membres, et des non-membres, des groupements. D'après la plupart des estimations, il est probable que, globalement, les effets de création de courants commerciaux et d'efficacité dynamique l'emportent sur les effets potentiels de détournement de trafic et de courants d'investissement pour les pays tiers. Toutefois, la formation de groupements économiques comprenant de grandes nations commerçantes n'est pas sans être préoccupante, en particulier pour les pays en développement. Même si les résultats du Cycle d'Uruguay doivent sensiblement limiter les risques d'un détournement de trafic d'origine tarifaire dans le cas des groupements d'intégration, les effets de détournement de trafic peuvent malgré tout être importants dans certains secteurs où les droits de douane restent élevés, dont des secteurs intéressant les pays en développement - notamment l'agriculture et les textiles - ainsi qu'en ce qui concerne les marchés publics. Les effets préjudiciables pour le commerce des accords régionaux peuvent notamment découler de règles d'origine et de normes régionales restrictives et du fonctionnement des réseaux régionaux d'information.

2. Une économie internationale en voie de mondialisation

Les politiques de libéralisation mentionnées plus haut ont progressivement élargi l'espace économique effectivement utilisable par les producteurs et les investisseurs, encourageant ainsi un processus de mondialisation dans une grande partie de l'économie internationale; elles ont enclenché un processus selon lequel les producteurs et les investisseurs se comportent de plus en plus comme si l'économie mondiale ne formait qu'une seule et unique zone de marché et de production, avec des sous-groupes régionaux ou nationaux, plutôt qu'un ensemble d'économies nationales reliées par des flux commerciaux et des flux d'investissement. Toutefois, le degré de mondialisation varie beaucoup selon qu'il s'agit du commerce, des IDE ou de l'activité financière internationale. Au cours des dix dernières années, le volume des transactions financières internationales et l'intégration des marchés financiers des pays développés et des pays en développement dans le système financier mondial ont progressé à un rythme plus rapide que celui de l'intégration mondiale d'autres marchés. De plus, un aspect remarquable de l'accroissement récent des flux financiers internationaux est la croissance extrêmement rapide des transactions financières transfrontières (c'est-à-dire l'ensemble des transactions de portefeuille entre résidents et non-résidents) par rapport au total des flux nets de capitaux entre les pays, y compris les pays en développement. Une grande partie de ces transactions internationales de portefeuille sont des opérations à court terme, qui concernent des placements spéculatifs et volatils. Le commerce et la production au niveau international n'ont pas progressé au même rythme que les transactions financières internationales, mais la production des sociétés transnationales a crû plus vite que le commerce. Surtout, le commerce et la production internationalement intégrée des sociétés transnationales ont, à la fois isolément et en interaction réciproque, renforcé l'interdépendance

des économies en termes d'activités de production, conférant ainsi à la mondialisation une dimension qualitative qui la distingue de ses précédentes variantes.

Le principal moteur de la mondialisation aujourd'hui est la recherche par les entreprises, privées et publiques, (et plus généralement par les producteurs et les détenteurs d'actifs) de profits partout dans le monde. Leurs efforts à cet égard sont rendus possibles ou facilités par les progrès de la technologie de l'information et par la diminution des coûts de transport et de communication. Pour conserver ou accroître leurs parts de marché et maximiser leurs profits dans une économie mondiale caractérisée par un changement technologique rapide, une convergence des goûts des consommateurs et la libéralisation des flux internationaux de marchandises, de services, de capitaux et de technologie, les entreprises poursuivent des stratégies qui leur permettent d'exploiter toutes les sources disponibles de compétitivité, combinant leurs propres atouts intrinsèques avec les avantages spécifiques à telle ou telle implantation. Elles réduisent leurs coûts de transaction et optimisent leur efficacité et leurs profits en sélectionnant les modalités de commerce international et de répartition des actifs ainsi que les activités de production internationale le mieux adaptées à cet effet.

De l'avis général, les principaux facteurs contribuant à la mondialisation de la production et de l'activité financière sont : les progrès récents des technologies de l'information; le progrès technique qui a favorisé une diminution régulière du coût du transport international de marchandises et de personnes et des communications internationales; et le progrès technologique dans le secteur manufacturier, qui permet de décomposer et de désagréger les processus de production. La conséquence en a été un élargissement considérable du champ d'application de la division internationale du travail ainsi que des transactions financières internationales. La forte diminution du coût des transports internationaux et des communications internationales et la possibilité de désagréger les processus de production ont non seulement transformé en produits marchands un grand nombre de biens et de services qui ne l'étaient pas auparavant, mais ont aussi accéléré l'internationalisation de la production et des services. Parallèlement, la baisse du coût des communications internationales et les progrès récents des technologies de l'information ont ouvert de vastes possibilités concernant les flux financiers internationaux.

L'exploitation d'unités de production à l'étranger, grâce aux IDE, a été facilitée par les progrès de la science de la gestion, qui ont considérablement accru la capacité des entreprises de développer des structures de gestion pouvant prendre en charge plusieurs unités de production implantées loin les unes des autres dans différentes régions du globe. Mais le facteur sans doute le plus important de la mondialisation rapide de la production a été la révolution de la technologie des semi-conducteurs (microprocesseurs) et ses applications combinées aux progrès techniques des télécommunications. Dès lors qu'elles peuvent transmettre pour des coûts très faibles des quantités quasiment illimitées de données, les entreprises peuvent facilement diversifier géographiquement les diverses étapes de la production tout en conservant une pleine maîtrise de la gestion. Cette technologie leur a ainsi permis d'aller au-delà des économies d'échelle et de réaliser des économies d'envergure, ou de combiner une production à grande échelle avec une production spécifiquement adaptée à des marchés particuliers.

Tous ces facteurs ont eu de fortes incidences sur la mondialisation de l'activité financière. Les institutions financières peuvent être instantanément informées des conditions des marchés dans le monde entier, et réaliser tous les calculs nécessaires pour déterminer les possibilités de profit qu'offre le placement de capitaux dans différents secteurs. La mondialisation financière est en outre renforcée par l'expansion considérable des médias financiers et économiques, et par l'acceptation croissante de l'anglais en tant que *lingua franca* des milieux économiques et financiers internationaux.

La mondialisation est le produit de libéralisation. Mais elle a également enclenché des forces qui accélèrent la libéralisation. Considérant de plus en plus que leur compétitivité et leur rentabilité passent par une production internationale, les entreprises font pression sur les gouvernements pour obtenir des conditions qui leur permettront d'opérer au niveau mondial. Cela implique non seulement une poursuite de la libéralisation du commerce international, mais aussi la liberté d'entrée, le droit d'établissement et le droit au traitement national, ainsi que la liberté des transactions financières internationales, la déréglementation et la privatisation.

Les forces macro-économiques ont, dans le même temps, aussi pesé sur les entreprises et sur les gouvernements. Une faible croissance de la demande, la stagnation des salaires et la persistance d'un chômage élevé dans les pays développés au cours des 20 dernières années ont suscité de la part des entreprises et des travailleurs des réactions qui ont influencé les politiques de ces pays. La faible croissance de la demande intérieure et la diminution consécutive des profits dans les pays développés ont conduit les entreprises à rechercher des perspectives de croissance et de bénéfices sur d'autres marchés, d'où les pressions exercées sur le gouvernement de leur pays pour obtenir une plus grande ouverture des marchés extérieurs. D'un autre côté, la persistance d'un chômage élevé combiné à ces mêmes facteurs a accru la menace de protectionnisme et de sélectivité dans la libéralisation du commerce international dans ces pays.

C. Libéralisation, mondialisation et développement

1. Le rôle de l'Etat

a) L'Etat, les entreprises et le développement dans une économie en voie de mondialisation

Les mécanismes du marché occupant désormais une place de plus en plus grande dans le processus de développement, le rôle du gouvernement se transforme et consiste davantage à instaurer un environnement favorable aux entreprises privées, dont il s'agit de faciliter et de promouvoir la création et l'expansion. Ce n'est pas nécessairement un rôle passif ou indirect. Un certain nombre de gouvernements de pays développés comme de pays en développement ont su prendre des mesures d'orientation pour influencer sur les taux d'épargne et d'investissement, promouvoir un fonctionnement efficace des marchés, améliorer l'accès aux marchés internationaux et la diffusion de la technologie, promouvoir des activités essentielles dans le secteur manufacturier et dans celui des services, et créer les meilleures conditions possible pour que leurs entreprises soient compétitives. De telles mesures sont particulièrement importantes dans les pays en développement,

où les entreprises doivent renforcer leurs capacités pour participer pleinement et efficacement aux marchés internationaux et à la production internationale. Dans ces pays, la promotion des petites et moyennes entreprises est souvent un élément primordial des politiques gouvernementales de promotion du développement.

Ainsi, la place désormais reconnue aux forces du marché en tant que principal instrument de la répartition des ressources et de l'organisation de l'activité économique dans son ensemble implique que l'Etat a, dans la promotion du développement, un rôle nouveau, mais pas nécessairement moins utile, à jouer. Les gouvernements doivent encourager l'esprit d'entreprise, promouvoir la mise en valeur des ressources humaines, créer et entretenir des infrastructures ouvertes sur l'extérieur et assurer la libre circulation de l'information. Ils doivent également aider les principaux acteurs du marché - les producteurs et les consommateurs - à s'adapter aux exigences d'un marché plus compétitif, en facilitant la formation et l'accès à des services d'appui aux entreprises.

Dans presque tous les pays, la tendance générale est à considérer que les interventions gouvernementales dans le domaine économique qui soutiennent ou perpétuent la "recherche de rentes de situation" devraient être fortement découragées. Parallèlement, eu égard au succès des pays d'Asie de l'Est en matière de développement et de transformation économique, il est largement reconnu que les gouvernements peuvent mener une action efficace pour renforcer les capacités de leurs entreprises et sociétés de soutenir la concurrence internationale, et adopter des mesures spécifiques pour accroître l'épargne et l'investissement intérieurs. Un important enseignement de l'expérience des pays d'Asie de l'Est est que les politiques utilisées pour accroître le taux d'accumulation de capital peuvent avoir autant d'influence sur la promotion du changement technique, de la compétitivité internationale et du développement industriel que les politiques de promotion des exportations et autres politiques de type sectoriel.

b) *L'Etat et la durabilité du développement*

Il peut également être nécessaire pour les gouvernements d'agir pour remédier aux carences ou aux déficiences du marché liées à l'incapacité systématique des marchés d'intégrer dans leur fonctionnement le phénomène des externalités. Un exemple éloquent à cet égard est celui de la viabilité environnementale de l'activité économique. Les marchés et les systèmes comptables qui leur sont associés (prix du marché) sont souvent incapables de considérer les ressources naturelles - qui sont toutes des ressources de l'environnement - comme des actifs, ou encore d'évaluer correctement les biens et les services provenant des ressources naturelles ou les coûts et avantages liés aux effets externes des activités de production et de consommation. En l'absence d'intervention gouvernementale, et de droits de propriété bien définis pour les biens publics, ou les biens dont l'accès est généralement libre tels qu'une eau salubre, un air pur, la diversité biologique, etc., ces ressources environnementales ont tendance à être considérées comme des biens gratuits dans le processus de production économique et à être par conséquent surexploitées dans les activités de production. En pareil cas, et surtout lorsque la viabilité des apports environnementaux apparaît compromise, les gouvernements doivent manifestement intervenir pour créer les conditions d'une internalisation des coûts externes associés à cette surexploitation. Toutefois, afin d'éviter de créer des rentes excessives, l'intervention

gouvernementale devrait s'appuyer le plus largement possible sur des instruments de marché pour encourager l'internalisation des coûts et avantages externes.

On relèvera cependant que dans quelques cas, les pouvoirs publics ont aggravé la situation, par exemple par une sous-évaluation du prix de certaines ressources, soit en les fournissant à un prix inférieur à leur coût marginal, soit en subventionnant des producteurs privés. Ainsi, les prix de l'eau, de l'énergie, des pesticides et des engrais sont fréquemment fixés à un niveau inférieur à leur coût marginal pour la société et, dans certains cas, à un niveau inférieur même au coût marginal privé de production. Les gouvernements interviennent sur les marchés des denrées agricoles par le soutien des prix, la fiscalité agricole et les taxes à l'exportation. Si dans les pays développés, l'intervention vise habituellement à maintenir les prix agricoles intérieurs au-dessus des prix du marché mondial, dans les pays en développement, il s'agit souvent à l'inverse de les maintenir en dessous du niveau des prix mondiaux. L'un et l'autre type d'intervention ont des conséquences néfastes - statiques et dynamiques - pour la gestion des ressources naturelles : celles-ci sont mal réparties et mal utilisées et sont prématurément épuisées, au détriment des générations futures.

Les distorsions dans la gestion des ressources naturelles ne découlent pas seulement des politiques relatives à ces ressources. Les politiques qui encouragent l'industrialisation au détriment de l'agriculture découragent les investissements dans la conservation des terres et contribuent à la mise en exploitation de terres marginales. Certaines politiques commerciales peuvent également créer des problèmes : le protectionnisme agricole conduit à utiliser pour les cultures plus de ressources qu'il n'est justifié d'un point de vue environnemental ou économique et entrave l'accès aux marchés des producteurs à bas prix, ce qui se traduit par des prix à la consommation élevés dans les pays développés et par un manque à gagner dans les pays en développement.

Les enseignements que l'on peut en tirer sont de deux ordres : premièrement, le marché en lui-même fournit parfois des signaux et une information incorrects, d'où la nécessité d'une intervention gouvernementale; deuxièmement, cette intervention gouvernementale devrait viser à ce que les niveaux de coûts et d'avantages soient porteurs d'une information la plus complète possible sur la rareté et les prix, les droits et les responsabilités, les actions et les conséquences. L'utilisation de cette information par la société est un préalable nécessaire à une interaction humaine efficace avec le milieu naturel et à la promotion d'une saine gestion des ressources naturelles et du développement durable. Les organisations non gouvernementales peuvent jouer un rôle positif en la matière.

c) L'Etat et la répartition des avantages économiques

Le gouvernement a également un rôle plus large à jouer dans la lutte contre les conséquences indésirables de la libéralisation et de la mondialisation, s'agissant en particulier de questions relatives à la pauvreté et à la répartition du revenu. De nombreux acteurs économiques, tels que les groupes pauvres et vulnérables, sont incapables d'exploiter les possibilités offertes par le marché pour s'assurer un niveau de revenu même minimum. Vis-à-vis de ces groupes, les gouvernements doivent donc mener une action essentielle, en encourageant le développement social et en aidant les pauvres

à acquérir les compétences nécessaires. Des mesures de protection sociale appropriées en faveur des chômeurs sont également importantes.

De nombreux pays industrialisés ont cherché les moyens de freiner ou de neutraliser les incidences de l'accroissement des contributions de sécurité sociale des employeurs sur le coût de la main-d'oeuvre, avec les conséquences qui en découlent pour la situation sociale des groupes vulnérables et des chômeurs. Une des raisons en a été de rendre les salaires plus compétitifs par rapport aux salaires pratiqués dans d'autres pays. Mais des préoccupations plus larges ont également obligé à réformer les régimes de sécurité sociale : alourdissement des coûts lié au vieillissement de la population, évolution des structures familiales, renchérissement des soins médicaux, persistance du chômage, inquiétude du public quant aux abus et aux effets pervers de la protection sociale. Tous ces facteurs, conjugués aux contraintes imposées par une faible croissance économique et par le déséquilibre du financement des régimes de pension, ont entraîné une hausse irrépressible des coûts des régimes de protection sociale.

L'un des principaux problèmes sociaux auxquels les pays développés ont dû faire face dans un monde de plus grande concurrence est celui des travailleurs peu qualifiés sans guère de moyens ou de volonté d'accroître leurs compétences. Bien que des emplois existent dans des activités non marchandes, les rémunérations et la sécurité de l'emploi n'en sont généralement pas attrayantes. Dans la production de produits marchands, ces travailleurs courent le risque d'être marginalisés faute d'activités de formation et de recyclage leur permettant d'élargir leurs compétences, car les travailleurs non qualifiés dans les pays en développement peuvent souvent faire le même travail pour un coût beaucoup plus faible.

Les budgets des services sociaux ont également été réduits dans de nombreux pays en développement, en particulier en Afrique et en Amérique latine. Depuis les réductions réalisées au début des années 80 dans le cadre des programmes de stabilisation et d'ajustement adoptés pour faire face à la crise de la dette extérieure dans la plupart des pays de ces régions, les niveaux de financement des services sociaux, en données par habitant corrigées de l'inflation, restent généralement inférieurs aux niveaux enregistrés dans les années 70. La qualité a régressé, de même que, dans une moindre mesure, la couverture. Dans quelques pays, des infrastructures sociales déjà insuffisantes, dans des domaines tels que la santé et l'éducation, se sont aussi détériorées.

2. *Savoir profiter des possibilités*

Les processus de libéralisation et de mondialisation évoqués plus haut ouvrent de nouvelles perspectives de développement. Les résultats positifs du Cycle d'Uruguay laissent entrevoir un élargissement des marchés mondiaux accessibles aux exportateurs, effectifs et potentiels, des pays en développement. Les flux croissants d'investissements étrangers directs multiplient les possibilités de financement extérieur des investissements, mais aussi, et parfois surtout, d'accès à la technologie, aux compétences et aux méthodes de gestion essentielles au développement. En outre, la croissance vigoureuse des flux d'investissements de portefeuille augmente considérablement les possibilités pour les entreprises de couvrir leurs propres besoins financiers sur les marchés de capitaux à des conditions

intéressantes. Des possibilités existent donc qui, adroitement exploitées, peuvent insuffler un dynamisme nouveau au processus de développement.

a) *Perspectives commerciales découlant du Cycle d'Uruguay*

Le secrétariat de la CNUCED a réalisé une première évaluation des résultats du Cycle d'Uruguay, qui met l'accent sur les intérêts et les préoccupations des pays en développement ainsi que sur les nouvelles perspectives commerciales découlant de la mise en oeuvre des Accords. La conclusion de cette analyse a été que les résultats du Cycle d'Uruguay ouvraient bel et bien d'importantes perspectives commerciales, qui tiennent, tout d'abord, aux appréciables réductions tarifaires qui ont été décidées. Dans les grands pays industriels, l'entrée en franchise pour les produits passera de 20 à 43 % des importations totales, et les droits moyens pondérés en fonction des échanges appliqués aux importations de produits industriels en provenance de toutes sources diminueront de 40 %, passant de 6,3 % à 3,7 %. La diminution des droits moyens appliqués aux importations en provenance des pays en développement sera légèrement plus faible (30 %).

La création de nouveaux débouchés commerciaux est également attribuable au fait que les Négociations du Cycle d'Uruguay ont porté sur des domaines et des secteurs où, jusque-là, l'absence de consensus international et de règles pratiques avait donné lieu à l'application de mesures discriminatoires de protection et suscité des tensions commerciales; ces domaines et ces secteurs sont notamment couverts par les Accords sur les sauvegardes, sur les subventions et les mesures compensatoires, sur l'agriculture, et sur les textiles et les vêtements.

L'Accord sur les sauvegardes interdit expressément les restrictions volontaires à l'exportation et autres mesures de "la zone grise", qui doivent être éliminées sur une période de quatre ans, corrigeant ainsi l'une des principales causes de l'érosion du système commercial multilatéral. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires définit pour la première fois ce qu'il faut entendre par subvention et renferme un consensus sur le rôle qui incombe aux gouvernements en matière de soutien de la production et du commerce.

L'Accord sur les textiles et les vêtements prévoit l'élimination progressive de l'Arrangement multifibres (AMF) et de son régime discriminatoire et restrictif. L'AMF a faussé le commerce mondial des textiles pendant plus de trois décennies et a plus particulièrement pénalisé les pays en développement. L'Accord prévoit donc l'intégration du secteur des textiles et des vêtements dans les règles et disciplines multilatérales du GATT/OMC sur une période de dix ans, avec un élargissement progressif des contingents au cours de la période de transition.

L'Accord sur l'agriculture convertit presque tous les obstacles non tarifaires en droits de douane et réduit les droits ainsi obtenus et d'autres droits de douane agricole de 36 % - base simple - dans les pays développés (avec une réduction d'au moins 15 % par ligne tarifaire) et de 24 % dans les pays en développement. Il impose également une réduction des subventions à l'exportation et du soutien interne aux producteurs agricoles. Il représente un important progrès vers une économie agricole mondiale de marché. En outre, les accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires,

les normes techniques, l'évaluation en douane, les procédures de licences d'importation et l'inspection avant expédition devraient réduire le risque d'une utilisation abusive de ces mesures et procédures à des fins protectionnistes.

L'extension des disciplines multilatérales au commerce des services favorise également un élargissement des débouchés commerciaux. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) contribuera à l'instauration d'un marché des services plus sûr et plus ouvert de la même manière que le GATT l'a fait pour le commerce des marchandises. Son champ d'application est vaste et couvre des domaines aussi divers que l'investissement, le mouvement de personnes physiques, les qualifications professionnelles et la transmission internationale de données électroniques. Il offre un cadre de négociation qui permet aux pays en développement d'obtenir des concessions réciproques dans des secteurs qui les intéressent, dont l'accès à la technologie, en contrepartie de l'ouverture de leurs marchés au commerce et à l'investissement dans les secteurs de services intéressant les pays développés.

L'internationalisation des services et la libéralisation de leur commerce devraient accroître la capacité des pays en développement de se doter de services aux producteurs efficaces qui, étant donné le rôle croissant que jouent les services dans la production, contribuent de plus en plus à la compétitivité de l'ensemble de l'économie. Les services aux producteurs facilitent l'application de nouvelles techniques de gestion, rationalisent les relations entre les divers stades de la conception, de la production et de la commercialisation des produits et des services, permettent de proposer des services personnalisés ou spécialement adaptés, accroissent les économies d'échelles et facilitent une mondialisation efficace des fonctions de production et de distribution. Les réseaux d'information multiplient également les possibilités d'exportation de services à forte intensité de main-d'oeuvre. La mise en oeuvre effective des dispositions de l'AGCS axées sur le développement permettrait aux pays en développement d'accroître leurs exportations de services, lesquelles seraient un élément essentiel de leur intégration dans le système commercial mondial.

Toutes ces nouvelles perspectives commerciales sont apparues dans le contexte d'un système multilatéral de règles et de disciplines considérablement renforcées, consacré par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Tous les membres de l'OMC doivent accepter tous les accords commerciaux multilatéraux constitutifs, et les droits et obligations multilatéraux de tous les pays ont été hissés à des niveaux en gros comparables. Les divers accords sont rattachés les uns aux autres dans le cadre institutionnel formel de l'OMC par un système commun et considérablement amélioré de règlement des différends. Les résultats du Cycle d'Uruguay ont également permis d'atténuer nombre d'aspects discriminatoires des accords commerciaux régionaux, en réduisant les préférences tarifaires accordées aux partenaires régionaux et en établissant souvent des disciplines multilatérales d'une rigueur égale ou supérieure à celle des accords régionaux. Si les obligations multilatérales de la plupart des pays en développement se sont considérablement alourdies, des dispositions contractuelles prévoient néanmoins en leur faveur l'application d'un traitement différencié et plus favorable, gage pour eux d'une plus grande sécurité et d'une plus grande prévisibilité.

Toutefois, matérialiser en débouchés commerciaux concrets les engagements pris dans les Accords du Cycle d'Uruguay ne va pas sans soulever des difficultés. Quelques accords laissent une marge d'interprétation qui pourrait favoriser la réintroduction de mesures protectionnistes. De plus, les pays en développement et les pays en transition se heurtent souvent, pour profiter pleinement des débouchés commerciaux créés, à des contraintes qui touchent, d'une part à la politique commerciale, d'autre part à l'efficacité commerciale.

i) Aspects concernant la politique commerciale

Un certain nombre d'aspects des résultats du Cycle d'Uruguay peuvent avoir pour effet d'empêcher les pays en développement de tirer pleinement parti des débouchés commerciaux. Les pays en transition sont eux aussi confrontés à des problèmes particuliers qui pourraient fortement limiter leur capacité de profiter de la libéralisation du commerce multilatéral.

Les réductions tarifaires applicables aux produits industriels, aussi importantes soient-elles, ne couvrent pas toutes les importations passibles de droits sur les marchés des grands pays développés. De plus, quasiment aucune réduction n'a été proposée concernant les 22 % d'importations passibles de droits considérés comme "sensibles". Ces importations comprennent des produits d'un intérêt particulier pour le commerce d'exportation des pays en développement, dont le cuir, le caoutchouc, les chaussures, les articles de voyage. A cela s'ajoute qu'un niveau relativement élevé de progressivité des droits persistera dans la plupart des groupes de produits, en particulier dans les groupes intéressant le commerce d'exportation des pays en développement notamment, produits tropicaux et produits provenant des ressources naturelles.

La latitude considérable dont disposent les pays pour appliquer leurs engagements est en elle-même un obstacle à la capacité des pays en développement de tirer pleinement parti des débouchés commerciaux dans le secteur des textiles et des vêtements et dans celui de l'agriculture. Les caractéristiques de la période de transition prévue dans l'Accord sur les textiles et les vêtements, conjointement avec les choix "d'intégration" des gouvernements, pourraient repousser à la fin de cette période de 10 ans l'exploitation concrète des nouveaux débouchés commerciaux. En outre, la possibilité de recourir à des sauvegardes transitoires, qui permet d'appliquer de nouvelles restrictions quantitatives dans des conditions discriminatoires pendant une période maximale de trois ans, y compris à l'égard de pays et de produits qui n'étaient pas visés par les restrictions au titre de l'AMF, pourrait en fait réduire dans un premier temps les possibilités d'exportation.

Aux termes de l'Accord sur l'agriculture, les gouvernements disposent, pour appliquer leurs engagements relatifs à l'accès aux marchés, aux subventions à l'exportation et au soutien interne à l'agriculture d'une marge de manoeuvre qui pourrait limiter les débouchés commerciaux potentiels. Le processus de tarification a abouti à des niveaux extrêmement élevés de droits pour les produits considérés, dont l'effet protecteur est complété par la clause de sauvegarde spéciale, qui autorise l'application de droits additionnels aux importations de produits soumis à tarification si les importations d'un produit déterminé dépassent un prix ou un volume "de déclenchement". Les contingents tarifaires, qui sont établis à des taux

plus bas pour donner effet aux engagements en matière d'accès courant et minimal, représentent peut-être les seuls réels débouchés commerciaux créés par l'Accord. Les dispositions que prendront les pays importateurs pour répartir les contingents entre les pays influenceront sensiblement sur les débouchés commerciaux effectivement créés.

Pour ce qui est des subventions à l'exportation, des engagements de réduction ont été définis pour de grands groupes de produits, plutôt qu'au niveau de produits particuliers, d'où une relative incertitude quant aux incidences de l'engagement global sur des produits spécifiques. De plus, étant donné l'absence de restrictions concernant l'utilisation des subventions autorisées restantes, ce sera là encore les gouvernements qui décideront des marchés sur lesquels les exportations subventionnées seront effectivement réduites ou d'un éventuel ciblage séquentiel des marchés. Concernant le soutien interne, les engagements de réduction MGS (mesure globale du soutien) ayant une application sectorielle, les pays disposent d'une considérable marge de manoeuvre pour ce qui est de l'application de mesures à des produits spécifiques.

L'Accord sur les sauvegardes contient des dispositions qui prévoient la possibilité de négocier des contingents avec les pays fournisseurs, ainsi que la possibilité pour les pays de ne pas appliquer le strict traitement NPF ("modulation des contingents") en cas d'"accroissement disproportionné" des importations en provenance de certains pays fournisseurs. L'Accord ne contient pas de dispositions sur le "contournement", qui introduisait un élément d'incertitude.

Dans l'AGCS, les engagements souscrits dans les listes varient considérablement selon les secteurs ou les modes de livraison. La plupart des offres ne proposent qu'un statu quo dans un large éventail de secteurs. De plus, quelques pays développés ont établi de larges exemptions NPF dans certains secteurs de services importants. Le mode de livraison le plus fréquemment rencontré est la présence commerciale. Peu de pays en développement sont toutefois en position de profiter de ce mode de livraison, étant donné l'ampleur des coûts d'établissement dans les pays développés et la faiblesse des entreprises des pays en développement en termes de ressources financières et humaines ainsi que d'accès aux réseaux de distribution et d'information et à la technologie. Les grands bénéficiaires immédiats de l'AGCS sont donc les entreprises transnationales de services qui sont en mesure d'établir une présence commerciale à l'étranger. Le mode de livraison représenté par le mouvement de personnes physiques, en revanche, fait principalement l'objet d'engagements horizontaux sans spécificité sectorielle. Un petit nombre de pays ont offert un accès aux professions spécialisées et aux spécialistes sous contrat.

Les conséquences en matière de politique commerciale des débouchés commerciaux offerts par les Accords du Cycle d'Uruguay sont, bien entendu, étroitement liées à des questions concernant les capacités de production et de commercialisation à l'exportation des pays en développement. Les conditions intérieures dans ces pays, en particulier dans les pays les moins avancés et autres pays tels que les pays africains dont l'économie est structurellement faible, risquent de limiter leur capacité de tirer pleinement parti des potentialités commerciales. La plupart des pays en développement ne possèdent pas un appareil de production compétitif au niveau international. A cela s'ajoute le manque de moyens des agents économiques dans ces pays pour

identifier de nouveaux créneaux d'avantage comparatif, mobiliser les ressources nécessaires en matière d'investissement et de commercialisation et soutenir la concurrence sur un marché mondial extrêmement compétitif, notamment dans les domaines où les préférences commerciales ont été réduites. Dans certains pays, le renforcement de ces capacités nationales est freiné par l'absence de conditions structurelles et institutionnelles appropriées. Tous ces problèmes se trouvent aggravés dans les pays fortement tributaires des produits de base - question qui est abordée dans la section 3 c) ii) plus loin.

La situation apparaît d'autant plus difficile que les marges tarifaires préférentielles accordées à un grand nombre de pays en développement au titre du SGP et d'autres arrangements commerciaux préférentiels tels que la Convention de Lomé et la Caribbean Basin Initiative, ont, en partie et parfois même en totalité, progressivement disparu. Sans les avantages de prix qui leur permettaient de soutenir plus efficacement la concurrence avec les importations en provenance de pays non bénéficiaires de préférences, quelques-uns de ces pays risquent de ne pas pouvoir conserver leurs parts de marché.

Les pays en transition se trouvent dans une situation particulière. Beaucoup n'ont pas encore mené à son terme l'adaptation de leurs institutions et politiques économiques qui leur permettrait de poursuivre des stratégies de croissance tirée par le commerce. En outre, la plupart de ces pays ne sont pas membres de l'OMC et n'ont pas participé au Cycle d'Uruguay. Presque tous les pays non membres ont engagé une procédure d'adhésion à l'OMC, mais le plus souvent, cette procédure n'est encore qu'au tout début.

Enfin, les pays en transition restent confrontés à un certain nombre d'éléments restrictifs "résiduels" des régimes commerciaux des principaux pays développés. Bien que ces dernières années, ceux-ci aient pris des mesures aux niveaux bilatéral et régional pour ouvrir leurs marchés aux pays en transition, en particulier en éliminant ou en assouplissant les restrictions quantitatives et en leur accordant un traitement préférentiel SGP, les exportations des pays en transition continuent d'être frappées de mesures non tarifaires sélectives, y compris des sauvegardes sélectives et des droits antidumping spéciaux.

ii) Questions relatives à l'efficacité commerciale

Il a été estimé que le coût des procédures commerciales représentait 10 % au moins de la valeur totale du commerce international. Dans le souci de renforcer leur participation au commerce international et d'exploiter les débouchés commerciaux découlant de la libéralisation du commerce, les pays et les entreprises accordent donc de plus en plus d'importance à une conduite efficace des transactions commerciales internationales (c'est-à-dire à la réduction du coût des transactions internationales), ainsi qu'à l'accès aux flux et aux réseaux mondiaux d'information commerciale. Dans la plupart des pays, l'incapacité de réduire le coût des transactions internationales se traduit par une perte de débouchés commerciaux, par une baisse des recettes publiques provenant du commerce et par une plus faible compétitivité internationale. Avec la généralisation au niveau mondial de techniques de gestion modernes liées à l'externalisation des approvisionnements et à la production et à la distribution en "flux tendus", des procédures et

des pratiques commerciales inefficaces empêchent presque inévitablement un pays de tirer pleinement parti des potentialités commerciales.

Du point de vue de la communauté internationale dans son ensemble, l'adoption générale de pratiques commerciales efficaces est d'autant plus importante qu'elle est un élément nécessaire de la facilitation et de la réduction des coûts du commerce mondial. Un exemple particulièrement éloquent est celui de l'échange de données informatisé (EDI), qui peut contribuer à un échange moins onéreux, plus sûr et plus rapide de documents commerciaux, mais qui ne donnera pas la pleine mesure de ses avantages potentiels en l'absence de normes et de règles universellement acceptées. En même temps, les entreprises qui n'ont pas adopté l'EDI risquent d'avoir beaucoup de mal à pénétrer certains marchés; cela peut être particulièrement vrai pour les PME (surtout celles qui travaillent en sous-traitance pour de grandes entreprises) et pour les pays en développement.

Les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, manquent généralement de ressources et de moyens pour réduire les coûts de transaction et accéder aux flux d'information commerciale, d'où la difficulté pour eux d'exploiter à leur profit le processus de mondialisation. Lors de la préparation du Symposium international des Nations Unies sur l'efficacité commerciale tenu à Columbus, Ohio, en octobre 1994, la CNUCED, en coopération avec d'autres institutions internationales compétentes, a élaboré un grand nombre de mesures pratiques qui pourraient sensiblement réduire le coût des transactions internationales et permettre aux partenaires commerciaux plus faibles de tirer davantage parti des débouchés commerciaux découlant du double processus de mondialisation et de libéralisation. Ces mesures (annexées à la Déclaration ministérielle de Columbus) concernent six domaines : facilitation du commerce/pratiques commerciales améliorées, procédures douanières, services financiers, transports, télécommunications, et information commerciale.

Dans beaucoup de pays en développement, des procédures douanières inefficaces sont souvent un obstacle majeur à une plus grande participation au commerce international. La généralisation rapide de techniques modernes de commerce, en particulier dans le domaine du commerce électronique, transforme vite cet obstacle en handicap plus grave encore et en cause d'exclusion.

Pour ce qui est des services financiers liés au commerce, faute de prestataires locaux dans de nombreux pays en développement, les négociants doivent s'adresser à des fournisseurs extérieurs qui sont le plus souvent de grandes banques et compagnies d'assurances des pays développés. Mais les petites et moyennes entreprises (PME) figurent rarement parmi la clientèle des institutions financières étrangères et sont donc privées d'accès aux services mondiaux en réseau (tels que ceux de la Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication - SWIFT). A ce jour, aucun instrument international n'a été conçu pour aider les PME à avoir accès à des services financiers à l'étranger.

Grâce aux nouvelles technologies, la quantité et la diversité de l'information commerciale disponible ont considérablement augmenté, et le coût de cette information a très fortement diminué. Mais un accès inégal à l'information et aux réseaux d'information reste un facteur qui empêche des millions de négociants de concrétiser leurs avantages compétitifs. Si le commerce des marchandises a bénéficié de l'adoption de normes internationales à diverses étapes des transactions commerciales, il n'y a pas d'équivalent

pour l'échange d'informations commerciales. L'élaboration de normes est cependant l'une des conditions fondamentales d'une utilisation efficace des technologies de l'information. L'information commerciale a principalement tendance à circuler entre pays développés. Les pays en développement sont le plus souvent des bénéficiaires passifs, et non pas des sources actives d'information commerciale, même lorsque cette information les concerne directement. Un système commercial véritablement mondial doit s'appuyer sur des flux d'information commerciale qui n'excluent pas la majorité de la population mondiale. Des efforts doivent être faits pour normaliser l'information commerciale et remédier aux carences actuelles concernant l'accès, à la fois physique et financier (coût), à cette information.

L'évolution technique et économique des transports internationaux impose des contraintes supplémentaires à la capacité des pays en développement de mettre le commerce international au service de leur développement économique. Les services de transport deviennent de plus en plus multimodaux, adossés à un large éventail de réseaux et de filières de distribution. Beaucoup de pays en développement ont du mal à promouvoir de tels services par manque d'infrastructures physiques appropriées telles que ports maritimes, aéroports, routes ou voies ferrées. La généralisation croissante de techniques de gestion telles que le système dit de "réseau en étoile" a progressivement entraîné la disparition (ou le renchérissement) des lignes de transports internationaux moins fréquentées. Parallèlement, on assiste à une concentration massive de l'offre et de la demande dans l'industrie des transports, où d'énormes sociétés transnationales ont peu à peu mondialisé leurs besoins de transport en passant des contrats globaux avec des transporteurs maritimes.

Il convient toutefois de souligner que les incidences croissantes des technologies de l'information sur les modalités du commerce international peuvent également être favorables aux pays en développement et à leur intégration dans le commerce international. Elles leur permettent notamment de se diversifier en dehors de leurs secteurs traditionnels d'exportation (produits de base, main-d'oeuvre, transports, tourisme), et dans certains cas elles accroissent leur capacité de dégager des recettes à partir de ces exportations traditionnelles. De plus, l'accès à des technologies d'information mobiles et peu onéreuses influe sur les mécanismes fondamentaux de la création et de la répartition de la richesse, avec des incidences immédiates et sensibles sur le commerce, la croissance et l'emploi. L'importance de l'information ne cesse de croître en tant que facteur stratégique de la concurrence internationale, mais son prix a considérablement diminué et sa facilité d'utilisation s'est accrue de façon exponentielle. Pour les pays en développement, dont les ressources en technologie et en capitaux sont généralement plus faibles, c'est là à la fois un obstacle supplémentaire à leur intégration dans le commerce mondial et une occasion sans précédent de faire un bond en avant et de passer directement à des segments parmi les plus modernes de la production et du commerce.

En même temps que le rôle stratégique de l'information en tant que facteur de compétitivité commerciale s'impose chaque jour davantage, il apparaît évident que la technologie n'est que l'une des conditions d'accès à une information utile. Il sera tout aussi important de renforcer les capacités locales d'exploiter et de gérer cette information, ce qui exigera la création et le développement d'interfaces, de logiciels et de systèmes adaptés aux besoins et aux impératifs locaux (par exemple, la langue), et la diffusion

de connaissances "génériques" (par opposition à des connaissances spécifiquement liées à des types de matériel) au moyen de programmes de formation appropriés. Par ailleurs, pour que les pays relativement pauvres aient accès à des fournisseurs extérieurs d'information, il faudra créer des systèmes d'information véritablement décentralisés et mondiaux, clairement axés sur le commerce et le développement. Le réseau mondial de pôles commerciaux, examiné dans le chapitre suivant, en offre un exemple concret.

b) *Perspectives concernant les flux financiers internationaux et le financement du développement*

Un plus large accès aux marchés financiers internationaux ouvre autant de perspectives qu'il comporte de risques. Les premières sont celles d'un financement extérieur supplémentaire pour le développement, qui permettent ainsi à l'investissement intérieur de ne pas être limité par l'épargne intérieure. Les transactions financières extérieures autorisent également une gestion financière plus souple des entreprises. Les seconds tiennent aux problèmes que posent à la politique macro-économique publique des apports soudains et massifs de ressources financières extérieures, et à l'instabilité de certaines catégories d'investissements étrangers de portefeuille (voir la section 3 b) plus loin).

Historiquement, les capitaux étrangers privés ont très souvent joué un rôle important à l'appui du développement. Cela s'est vérifié au XIXe siècle et au début du XXe siècle pour certains pays qui sont aujourd'hui des pays développés, et plus récemment pour un certain nombre de pays en développement, principalement en Asie, mais aussi en Amérique latine. La plus grande partie de ces capitaux se présentait sous la forme d'obligations étrangères, d'investissements directs et (dans la période la plus récente) de prêts bancaires à moyen terme et à long terme. Les investissements étrangers de portefeuille massifs dans les pays en développement sont un phénomène apparu seulement ces dernières années.

La plus grande flexibilité associée à l'accès aux marchés financiers privés (qui est bien entendu nécessaire pour soutenir la confiance et la solvabilité) contribue non seulement à desserrer plus encore les liens entre épargne nationale et investissement intérieur, mais aussi, dans quelques pays, à rendre les dépenses moins dépendantes des recettes du secteur public. Même dans les pays en développement qui n'ont pas accès à un financement extérieur privé, ces liens peuvent être relativement peu rigides, car la plupart de ces pays reçoivent une APD bilatérale et multilatérale. Toutefois, il est généralement impossible d'adapter les accords sur lesquels reposent les flux d'APD à l'éventail complet des besoins de financement et des possibilités d'investissement qui existent dans les pays bénéficiaires. Le rôle des sources privées de financement extérieur est à cet égard souvent irremplaçable, ou en tout cas bien mieux adapté.

L'accès au financement extérieur facilite une gestion financière flexible des entreprises; cela vaut à la fois pour des entreprises à capitaux nationaux et pour les filiales de sociétés transnationales. Cette flexibilité tient au plus large éventail d'instruments de financement dont peuvent disposer les entreprises et aux services annexes qui sont le plus souvent assurés par les banques et autres institutions financières sur les marchés financiers internationaux. Comme il est étroitement lié à la solvabilité, l'accès au financement extérieur s'accompagne aussi généralement de coûts de transaction

plus faibles, les garanties de solvabilité permettant de diminuer les frais et les primes d'assurance applicables aux arrangements de paiements et de financement en matière d'échanges commerciaux et d'investissements internationaux.

L'expansion du financement extérieur privé dans les pays en développement depuis le début des années 90 s'est concentrée en partie sur des pays qui n'avaient guère ou pas du tout été touchés par la crise d'endettement des années 80 (principalement en Asie), et en partie sur des pays d'Amérique latine dont l'accès aux marchés financiers internationaux a été fortement restreint au cours de cette même période, mais qui ont regagné la confiance des prêteurs grâce aux changements apportés à leurs politiques publiques et à leurs conditions macro-économiques fondamentales. Parmi les pays en développement, les emprunteurs asiatiques ont été les principaux bénéficiaires des prêts concédés par des banques dans les années 80; et sept pays asiatiques ont représenté une grande partie des prêts bancaires aux pays en développement au cours de la période 1992-1994. Pour ce qui est des émissions obligataires internationales, les principaux bénéficiaires en ont été le même groupe de pays asiatiques et quatre pays latino-américains. De même, les émissions d'actions internationales ont été réalisées par un petit groupe de pays asiatiques (dont les principaux bénéficiaires des financements obligataires internationaux et des prêts bancaires) et de pays latino-américains. Une forte concentration a également caractérisé le financement de la dette extérieure sous la forme, par exemple, d'eurobons à moyen terme et d'eurobillets de trésorerie. Les flux d'investissements directs à l'étranger (IDE) sont influencés par des particularités nationales (telles que l'existence de ressources naturelles) qui ne sont pas nécessairement corrélées avec l'accès au financement bancaire extérieur et les investissements de portefeuille. Toutefois, même dans ce cas, les flux ont été relativement concentrés, les pays asiatiques et latino-américains déjà mentionnés figurant parmi les principaux bénéficiaires.

Un petit nombre d'autres pays en développement ont également pu récemment lever des fonds sous la forme d'émissions obligataires internationales ou de prêts bancaires consortiaux internationaux à moyen terme ou à long terme, soit pour la première fois de leur histoire, soit après une longue absence des marchés financiers internationaux. Les prêteurs continuent toutefois de différencier les pays en développement pour ce qui est de l'accès au financement extérieur privé, et la grande majorité de ces pays non seulement n'ont pas accès à ce financement, mais doivent en outre, en raison d'une appréciation négative de leur solvabilité, supporter des coûts élevés en matière de financement à court terme, de paiements et d'assurance dans leur commerce international.

c) Possibilités offertes par la production internationale

La production internationale - y compris la production des sociétés transnationales, de leurs filiales étrangères et d'autres entreprises liées aux sociétés transnationales par des accords et des alliances sans prise de participation - offre également un potentiel de croissance et de développement. Elle permet de conjuguer un certain nombre d'actifs mobiles - capitaux, technologie, capacités et compétences technologiques et gestionnaires - avec les avantages géostratégiques du pays d'implantation ou du pays d'origine pour la production de biens et de services. Les apports

à cet égard des sociétés transnationales constituent d'importantes ressources et d'appréciables actifs qui peuvent contribuer au renforcement de la croissance et du développement dans les pays d'implantation. En font notamment partie les capitaux servant à financer l'investissement. Les investissements directs à l'étranger (IDE) occupent une place croissante dans les flux nets de ressources à long terme vers les pays en développement. Entre 1985 et 1992, la proportion des flux d'IDE dans la formation brute de capital fixe dans les pays en développement est passée de 2 % à 7 %, soit un chiffre plus élevé que dans les pays développés. Assurément, l'accroissement effectif de la contribution directe des IDE à la formation de capital est moindre que ne le donnent à penser ces chiffres, car une certaine proportion d'IDE correspond à l'acquisition par des étrangers d'actifs existants. Néanmoins, le rôle des IDE dans la formation de capital dans les pays en développement a indéniablement augmenté, et tout montre que cette tendance se poursuivra.

La production internationale peut également beaucoup aider les pays à renforcer leurs capacités technologiques et structurelles ainsi que leurs ressources humaines. Ces capacités et ces ressources, qui déterminent de quelle façon des ressources corporelles et incorporelles sont converties en biens et services intermédiaires ou finis, sont généralement considérées comme les facteurs fondamentaux du progrès économique des pays aujourd'hui. Pour les pays en développement, les potentialités offertes par la production internationale à cet égard sont particulièrement importantes. Les capacités technologiques et structurelles restent fortement concentrées dans les pays développés et la plupart des pays en développement doivent se procurer auprès de sources étrangères la technologie dont ils ont besoin pour une croissance rapide. Se distinguent plus particulièrement parmi ces sources étrangères les sociétés transnationales, qui représentent les trois quarts environ de la recherche-développement civile réalisée dans les pays à économie de marché. Les activités de production et de R-D de ces sociétés (ainsi que leur commerce international) sont d'importants vecteurs de diffusion de la technologie, des capacités et des compétences. Elles permettent également aux pays d'implantation et aux pays d'origine d'acquérir de nouvelles technologies et d'accroître leurs capacités de progrès technologique. Mais tout dépendra de la capacité des pays d'attirer des IDE, de s'assurer que ceux-ci comportent les apports technologiques et structurels nécessaires, et d'en tirer profit dans le contexte d'efforts nationaux visant à encourager l'assimilation et la diffusion des connaissances, des capacités et des compétences véhiculées par la production internationale.

Outre ce qui vient d'être dit, la production internationale peut aider les pays à accéder à de nouveaux marchés et à accroître leur commerce. Elle a traditionnellement joué un rôle important dans l'exploitation et la commercialisation des produits primaires. Si, au cours des dernières décennies, de nombreux pays en développement sont devenus capables de financer, d'exploiter, de transformer et de commercialiser eux-mêmes leurs ressources naturelles et leurs matières premières, beaucoup d'autres continuent d'avoir besoin des ressources et plus particulièrement des réseaux de commercialisation des sociétés transnationales. Mais surtout, la tendance à l'intégration de la production internationale dans le secteur manufacturier et le secteur des services offre l'occasion aux pays en développement d'accueillir d'élargir leurs échanges commerciaux dans les secteurs de biens et de services où ils possèdent ou peuvent rapidement acquérir un avantage comparatif. Pour certains, il peut s'agir, du moins dans un premier temps, d'une intégration dans les réseaux internationaux des sociétés transnationales qui poursuivent

de simples stratégies d'intégration ou d'approvisionnement extérieur, avec la fourniture d'apports ou de produits à bas prix et à forte intensité de main-d'oeuvre. Pour d'autres, les possibilités pourraient être plus diversifiées et porter sur des activités plus évoluées, du fait de leur compétitivité géostratégique pour l'implantation de maillons fonctionnels des chaînes de production des sociétés transnationales qui organisent leur production internationale selon des modalités plus complexes.

Il faut toutefois reconnaître que les pays dont les conditions initiales répondaient le mieux aux besoins des sociétés transnationales en matière d'infrastructures, de compétences et de marchés sont progressivement devenus des destinations recherchées pour les investissements directs à l'étranger, tandis que les pays qui ne possédaient pas ces mêmes conditions initialement ont aujourd'hui du mal à attirer les investisseurs étrangers. S'il n'y est pas remédié par des mesures appropriées, la dynamique de cette situation aggravera les disparités de croissance économique, d'infrastructures, de compétences et de mise en valeur des ressources humaines, ainsi que d'accès à la technologie, entre les pays. En outre, à mesure que davantage de pays libéralisent leurs régimes d'IDE, ceux-ci convergent vers des normes communes qui, en général, couvrent le droit d'établissement, le droit à un traitement juste et équitable, y compris l'absence de discrimination dans l'application de la loi, la protection contre les nationalisations (sauf dans des conditions expressément définies), l'établissement de normes d'indemnisation, le règlement international des différends, y compris l'arbitrage, et la fourniture de garanties pour le rapatriement des bénéficiaires et des capitaux.

La convergence des régimes d'IDE fait que les investisseurs potentiels regardent de plus en plus d'autres facteurs tels que les conditions macro-économiques, les infrastructures physiques, les ressources humaines. Les politiques gouvernementales en la matière jouent donc un rôle crucial.

d) Mondialisation, libéralisation et coopération économique et technique entre pays en développement

Dans une économie internationale en voie de mondialisation et de libéralisation, la coopération économique entre pays en développement (CEPD) est considérée non seulement comme un important élément d'une stratégie internationale de promotion du développement durable, mais aussi comme un instrument à part entière de promotion de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Il est aujourd'hui admis que pour atteindre ces deux objectifs, la CEPD devra se transformer en un processus ouvert et flexible : ouverture à tous les pays intéressés, adoption de normes internationales pour le fonctionnement des groupements d'intégration, harmonisation entre les Etats membres de politiques macro-économiques ouvertes et équilibrées, et adoption d'arrangements flexibles entre pays intéressés. La coopération technique entre pays en développement (CTPD) a à cet égard un important rôle à jouer.

Cette nouvelle "CEPD ouverte et flexible" a servi à orienter les efforts de coopération vers ce que l'on peut qualifier "d'espaces économiques viables". La formation de groupements sans spécificité géographique (par exemple, le Groupe des Quinze), de groupements de pays se situant à différents niveaux de développement (par exemple, ALENA, APEC) et de groupements sous-régionaux ayant des intérêts spécifiques

(par exemple, MERCOSUR, COMESA, SARC, UMA, CCG) offre autant d'exemples, tirés des diverses régions, de ce nouveau paradigme de coopération.

Dans ce contexte, la CEPD apporte une contribution croissante, de par sa propre dynamique, à l'économie mondiale. Comme il a été noté au Cinquième Sommet du Groupe des Quinze, l'apparition de groupements économiques nouveaux et dynamiques dans le Sud, représentant autant de nouveaux centres économiques, peut fortement stimuler la coopération Sud-Sud dans des domaines tels que le commerce, les transports, les télécommunications, l'échange d'information et de technologie, les compétences techniques et le développement des infrastructures.

La stratégie de CEPD dans le contexte de la mondialisation et de la libéralisation doit non seulement être ouverte et flexible, mais elle doit aussi privilégier l'échange de données d'expérience en tant que moyen de tirer des enseignements des réalisations régionales ou interrégionales. Cet échange passe par la CTPD, le financement par les donateurs traditionnels de projets de coopération spécifiques, et un soutien institutionnel global. La CTPD et le financement de projets de coopération peuvent faire l'objet d'arrangements tripartites aux termes desquels les pays développés apporteraient un soutien financier à l'échange de compétences et à l'assistance technique entre pays en développement. Quelques pays développés ont manifesté un vif intérêt pour ce type de coopération triangulaire. Dans la pratique, l'échange de données d'expérience doit souvent faire intervenir des représentants gouvernementaux et des acteurs du secteur privé des pays en développement.

La conclusion du Cycle d'Uruguay est une bonne occasion pour les pays en développement de réfléchir sur les conséquences du Cycle pour la CEPD. On peut considérer que le processus de CEPD et les nouvelles règles se renforcent mutuellement : celles-ci permettront à des groupements de coopération d'utiliser une CEPD "ouverte et flexible" pour tirer le plus grand parti possible des nouvelles perspectives commerciales, et aux organes de collaboration d'exploiter de façon optimale les nouveaux instruments institutionnels du système commercial multilatéral.

3. *Vaincre les difficultés*

La mondialisation et la libéralisation présentent aussi des risques pour le développement. Elles peuvent notamment entraîner une perte d'autonomie nationale dans certains domaines, ayant pour effet de réduire ou d'altérer la portée de la politique de développement, provoquer une instabilité et des perturbations liées à l'ouverture financière, et conduire à une marginalisation.

a) Perte d'autonomie

La politique de libéralisation économique suivie aujourd'hui par la plupart des pays en développement, jointe au renforcement des disciplines multilatérales, a pour conséquence de limiter la marge de manoeuvre de ces pays. En particulier, les Accords du Cycle d'Uruguay restreignent la gamme des moyens d'action possibles. Ainsi, les pays en développement risquent de ne pas pouvoir s'inspirer des politiques industrielles qui ont donné de bons résultats en Asie de l'Est, et en particulier de devoir renoncer à certaines mesures visant à accroître la compétitivité de l'industrie et des exportations, comme l'octroi de subventions à l'exportation, l'établissement

de critères de rendement pour les investissements et l'institution de régimes de licences obligatoires. (Reconnaissons cependant que l'intérêt véritable de pareilles mesures en dernière analyse a toujours été sujet à controverse.) Le traitement différencié et plus favorable prévu pour les pays en développement consiste essentiellement à leur accorder des délais plus longs pour se conformer aux obligations générales, certains accords établissant aussi des "seuils" spéciaux pour la mise en oeuvre de divers engagements.

La perte d'autonomie n'est pas due seulement, ni même peut-être principalement, aux obligations contractées par les pays en vertu d'accords internationaux. L'ouverture financière croissante et le démantèlement des obstacles aux flux de ressources ont beaucoup renforcé les liens entre les marchés nationaux de capitaux, aussi est-il plus difficile aux gouvernements d'utiliser des instruments de politique macro-économique pour influencer sur le volume de la production, le niveau de l'emploi ou le taux d'inflation, entre autres. Il n'est plus possible de dissocier les taux d'intérêts nationaux de ceux qui sont en vigueur à l'étranger sans provoquer de vastes mouvements de capitaux et d'importantes fluctuations du cours de la monnaie. De même, on ne saurait suivre une politique macro-économique expansionniste sans tenir compte de l'évolution de la demande extérieure, au risque de voir se détériorer la balance des paiements. Les efforts pour enrayer la contraction de la demande et de l'emploi moyennant une dépréciation tendent à accroître l'inflation importée, cependant que les mesures axées sur la stabilisation des taux de change et des prix rendent généralement plus difficile la création d'emplois dans le pays. Les problèmes rencontrés par un Etat pour parvenir à un taux d'emploi élevé et à la stabilité des prix peuvent susciter des pressions en faveur du protectionnisme et de dévaluations compétitives.

b) L'ouverture financière et le risque d'instabilité et de perturbation du développement

De nombreux pays d'Asie et d'Amérique latine qui s'intègrent progressivement dans le réseau mondial des marchés de capitaux ont vu l'argent affluer, mais certains ont souffert de l'instabilité de ces apports, les investisseurs extérieurs étant sujets à de brusques revirements. La question préoccupe de plus en plus les dirigeants. Les investissements étrangers à long terme qui répondent aux besoins fondamentaux d'un pays sont certes bien accueillis, mais les responsables ont pris conscience des problèmes que peuvent poser les vagues importantes d'investissements de portefeuille. Ces problèmes tiennent non seulement à la précarité de la plupart de ces investissements, mais encore au fait qu'un afflux soudain de fonds peut compromettre la gestion macro-économique.

Ces mouvements de capitaux sont généralement désordonnés et placent les autorités compétentes dans une situation épineuse. Quand les apports sont importants, elles perdent généralement une partie de leur influence sur les taux d'intérêt intérieurs, les taux de change, ou les deux. Il devient donc plus difficile de tenir le cap de la politique macro-économique, et les investisseurs privés risquent de s'interroger sur la capacité des pouvoirs publics d'assurer la stabilité et la prévisibilité dans ce domaine. De surcroît, quand l'afflux de capitaux se prolonge, il exerce une forte pression à la hausse sur le taux de change réel de la monnaie du pays bénéficiaire, ce qui nuit à la compétitivité des exportateurs et des secteurs qui produisent des biens concurrençant les importations. Cela provoque

une détérioration du compte des opérations courantes et conduit tôt ou tard les investisseurs privés à considérer, généralement à juste titre, que l'investissement n'est plus viable.

Lorsque le déficit extérieur devient intolérable en raison de la diminution ou du revirement des flux de capitaux, une forte dépréciation de la monnaie apparaît souvent inévitable, d'où des pressions inflationnistes. En outre, l'augmentation des exportations ne suffit pas toujours pour réduire ce déficit dans les proportions souhaitées, et il faut alors aussi comprimer les importations en freinant l'absorption et la croissance intérieures. Le reflux des capitaux peut donc nuire gravement à l'économie réelle et à la situation financière du pays touché.

Les dangers présentés par cette instabilité sont de mieux en mieux compris, ce qui a suscité des réactions. A l'échelle internationale, les membres du Comité intérimaire du FMI sont parvenus récemment à un accord concernant la communication régulière au Fonds de données détaillées et fiables, aux fins de la surveillance, et l'établissement de procédures exceptionnelles (mécanismes de financement d'urgence) permettant à cet organisme d'intervenir rapidement et prudemment en cas de crise financière (voir la section D ci-après).

A l'échelon national, certains pays ont pris des mesures spéciales pour influencer directement sur les flux de capitaux, de façon à limiter le gonflement des apports ou à en atténuer les effets. Par exemple, des conditions minimales ont été fixées pour les émissions extérieures d'actions et d'obligations; des limites ont été établies pour les engagements des banques en monnaies étrangères ou pour leurs obligations à court terme envers des non-résidents; et des "files d'attente" ont été instituées pour freiner les emprunts extérieurs des entreprises privées. Les dispositions prises pour réduire la rentabilité des emprunts à l'étranger comprennent l'établissement de réserves obligatoires spéciales pour les entrées de capitaux; la restriction des facilités de crédit croisé offertes par la banque centrale et l'augmentation de leur coût; la limitation aux actifs ayant un taux de rendement relativement faible des opérations que les banques peuvent financer par des engagements en monnaies étrangères; et le prélèvement d'un droit de timbre sur les crédits étrangers. Les sorties de fonds ont été encouragées grâce à l'assouplissement des restrictions concernant les investissements à l'étranger effectués par des particuliers et des organismes comme les caisses de retraite, ainsi que des restrictions concernant le rapatriement des capitaux par les sociétés étrangères. En outre, l'élargissement des marges de fluctuation des taux de change a accru les risques courus par les prêteurs et les investisseurs de portefeuille étrangers.

Des mesures directes peuvent également être prises pour endiguer ou freiner les sorties de capitaux. Leur efficacité dépend du moment où elles sont prises ainsi que de leur conception. Si leur imposition coïncide avec une détérioration de la réputation de solvabilité du pays (par exemple, en cas de crise politique), elles peuvent aller à l'encontre du but recherché et provoquer en fait une accélération du mouvement (sauf dans le cas, peu probable, où elles sont si importantes qu'elles tarissent complètement le flot). Des mesures bien conçues peuvent cependant alourdir le coût (et, partant, réduire la rentabilité) de la plupart des formes de spéculation contre une monnaie. Même si elles sont adoptées après le début d'une crise des changes, elles peuvent aider à ralentir la fuite des capitaux.

Ces mesures peuvent consister à limiter les investissements à l'étranger effectués par des résidents ainsi que les prêts qu'ils accordent à des non-résidents, à imposer des restrictions concernant les comptes en devises des résidents, à accroître le coût des opérations à terme et des facilités de crédit croisé de la banque centrale (ou à les restreindre), à exiger la constitution de dépôts auprès de la banque centrale pour se prémunir contre les risques de change, ainsi que d'autres mesures de nature à réduire ces risques.

Les mesures destinées à agir directement sur les flux financiers peuvent aider les dirigeants à parer à l'instabilité du compte des opérations en capital. Cela ne veut pas dire que les pays en développement doivent y recourir systématiquement en cas d'entrées de fonds sur leurs marchés des capitaux : la situation varie beaucoup d'un pays à l'autre et certains (voire beaucoup) ne considèrent pas cette politique comme souhaitable. Les mesures directes devraient cependant faire partie de l'arsenal de moyens d'intervention possibles en cas de besoin.

Pour les pays qui décident d'y recourir, les mesures directes doivent aller de pair avec une bonne politique budgétaire et monétaire (et non la remplacer) et être mûrement pensées de façon que leur coût soit le plus bas possible, c'est-à-dire qu'elles entravent et faussent au minimum le fonctionnement des marchés de capitaux et des marchés des changes. Même dans ces conditions, les mesures directes peuvent avoir un coût important et il faut s'assurer que leurs avantages l'emportent sur leurs inconvénients.

c) Le phénomène de la marginalisation

Certains pays en développement, en particulier les PMA et d'autres pays aux structures économiques fragiles, comme ceux d'Afrique, n'ont pas réussi à tirer profit de la mondialisation ni à y participer vraiment. Cette marginalisation est imputable, entre autres, aux facteurs décrits ci-après.

i) Obstacles à la production

Les pays les moins avancés connaissent divers problèmes et souffrent de carences structurelles qui font obstacle à l'expansion de l'offre de produits primaires traditionnels et de produits non traditionnels, ainsi qu'au remplacement des importations. Les difficultés directement liées à la dépendance à l'égard des produits de base sont examinées dans la section suivante. La production est également entravée par la faiblesse des capacités technologiques; le manque de compétences en matière de gestion, de commercialisation, de contrôle de la qualité, etc.; la pénurie de fonds à long terme et la cherté des crédits commerciaux et des crédits avant expédition, ainsi que le manque de transparence des lois et règlements. D'après les conclusions préliminaires d'une étude faite récemment par la CNUCED sur le système financier de quatre PMA d'Afrique (Malawi, Zambie, Ouganda et République-Unie de Tanzanie), il semble que les petits agriculteurs, les petites entreprises et les investisseurs à long terme aient le plus grand mal à se procurer des fonds. Les carences de l'infrastructure matérielle constituent également un grave handicap pour de nombreux pays et tiennent notamment à la compression des dépenses publiques.

La mondialisation et la libéralisation ont créé de nouveaux obstacles à la production et ont aggravé les difficultés "traditionnelles" des PMA et autres pays fragiles qui s'efforcent de s'adapter à l'évolution de l'environnement international et à l'intensification de la concurrence - principalement caractérisées par l'utilisation de nouvelles techniques et de nouveaux procédés de production pour accroître l'efficacité.

ii) Dépendance à l'égard des produits de base

De nombreux pays en développement, en particulier les PMA et les autres pays aux structures économiques fragiles, sont lourdement tributaires de la production et de l'exportation de produits de base à l'état brut ou semi-transformé. Ils ont de ce fait beaucoup de mal à tirer parti des perspectives commerciales ouvertes par la libéralisation et la mondialisation. Les prix des produits primaires non seulement sont plus instables que ceux des articles manufacturés, mais encore vont diminuant en valeur réelle depuis plusieurs décennies. Ces caractéristiques ont, sur le plan extérieur et intérieur, des incidences qui ont souvent nui gravement à la croissance et à la transformation, à la stabilité et à la viabilité macro-économiques ainsi qu'à la réputation de solvabilité des pays en développement exportateurs de produits de base.

En outre, au niveau micro-économique, les producteurs ont du mal à soutenir la concurrence sur un marché en déclin. Dans les pays pauvres, la production primaire est caractérisée par une inélasticité des prix. De nombreux problèmes infrastructurels, comme le manque de systèmes d'irrigation, l'insuffisance des services de recherche et de vulgarisation et la médiocrité des moyens de transport, font qu'il est très difficile - voire impossible - aux agriculteurs de passer rapidement d'un produit à un autre en fonction de l'évolution du marché. Le coût irrécupérable des investissements dans les plantations d'arbres ou autres plantes vivaces contribue également à affaiblir la réaction de l'offre aux variations des prix. Qui plus est, la part des terres et autres actifs fixes dans la production primaire est très importante. La nécessité pressante de préserver l'emploi (main-d'oeuvre familiale ou salariée) transforme les salaires, partiellement ou même entièrement, en un autre élément des coûts fixes. Dans ces conditions, la production doit être poursuivie même en période de chute des prix.

Dans de nombreux pays, la production agricole est souvent le fait d'un très grand nombre d'exploitants offrant des produits presque homogènes, certaines différences de qualité mises à part, ce qui ajoute à la vulnérabilité structurelle de ce secteur. Par conséquent, l'effet de la baisse des prix ou de la demande, et de l'instabilité périodique des cours, est plus largement ressenti que dans le cas d'articles manufacturés différenciés provenant d'un plus petit nombre de producteurs.

De surcroît, le progrès technique et les nouvelles découvertes dans les pays développés ont provoqué un net relâchement du lien, auparavant étroit, entre la consommation de matières premières et la production finale. L'apparition de modes de croissance économique entraînant une moindre utilisation de matières s'est accompagnée d'une tendance au remplacement et au déplacement de produits de base, ainsi qu'à la "transmatérialisation" et à la "dématérialisation" dans certains pays industriels.

Néanmoins, certains pays ont réussi à faire du secteur primaire un tremplin pour la transformation économique et l'industrialisation, brisant ainsi le cercle vicieux de la pauvreté où d'autres sont enfermés du fait de leur dépendance à l'égard des produits de base. On peut tirer des leçons importantes de leur réussite. Premièrement, une bonne orientation macro-économique et la stabilité politique sont toutes deux indispensables si l'on veut attirer l'investissement local et étranger dans des activités visant à diversifier la production et les exportations pour ne plus dépendre des produits de base traditionnels. Deuxièmement, la politique commerciale joue un grand rôle : nombre des pays qui ont obtenu de moins bons résultats ont suivi une politique décourageant en fait l'exportation de produits non traditionnels. En même temps, le "miracle économique" des pays d'Asie de l'Est montre clairement que l'Etat ne doit pas adopter une démarche "minimaliste" (même si elle est motivée par les ratés d'interventions antérieures) : la plupart des spécialistes estiment que le succès de ces pays est dû en grande partie à une intervention de l'Etat en faveur du secteur privé.

iii) Difficultés rencontrées pour attirer des investissements étrangers directs

Outre les difficultés découlant souvent de l'instabilité politique ainsi que du manque de cohérence et de prévisibilité, plusieurs problèmes structurels entravent les efforts déployés par les PMA et d'autres pays économiquement faibles pour attirer des investissements étrangers directs. Les obstacles sont notamment les suivants :

a) La faiblesse des revenus et la lenteur de la croissance, ainsi que l'exiguïté du marché de nombreux pays dont la population est trop peu nombreuse pour intéresser les investisseurs;

b) La faiblesse de l'épargne intérieure, jointe au manque d'entrepreneurs, ce qui limite les possibilités de créer des coentreprises et de conclure des arrangements sans prises de participation avec des investisseurs étrangers;

c) La pénurie de compétences administratives et d'un large éventail de compétences techniques dans de nombreux pays, qui est cause d'inefficacité, entraîne une faible productivité;

d) L'insuffisance de l'infrastructure, notamment dans le domaine de la distribution d'électricité, des télécommunications, des transports et de l'approvisionnement en eau - autant d'éléments indispensables à des entreprises modernes.

iv) La diminution de l'aide publique au développement (APD)

Ne réussissant pas à attirer des investissements étrangers directs et autres apports privés de capitaux, les PMA et les pays aux structures économiques fragiles demeurent lourdement tributaires de l'APD pour compléter leurs propres ressources et financer le développement. Après 1991, toutefois, les apports mondiaux d'APD ont nettement diminué en valeur réelle. Le rapport de l'APD au PNB des pays donateurs du CAD pris globalement est tombé à 0,30 %, niveau le plus bas enregistré depuis plus de 20 ans. Pour l'aide aux PMA, le rapport ne représente plus que 0,07 %, soit moins qu'il y a 10 ans,

et il est inférieur de plus de moitié à l'objectif fixé (0,15 %). Qui plus est, les pays d'Europe orientale et l'ex-URSS ont cessé de fournir une APD, et les donateurs de l'OPEP ont nettement réduit leur aide en raison de la détérioration de leurs comptes de capital.

Il y a peu de chances que l'aide publique au développement augmente sensiblement dans un proche avenir. Il semble que les pays donateurs se soient lassés et que l'aide ne recueille plus le soutien de la population. A cela s'ajoute une compression des dépenses publiques (nationales et internationales) dans de nombreux pays, pour des raisons de politique intérieure. De ce fait, les "dividendes de la paix", qui étaient censés découler de la fin de la guerre froide et auraient dû contribuer à l'augmentation des flux d'APD, ne se sont jamais concrétisés : une grande partie de la réduction des dépenses militaires n'a contribué qu'à diminuer les dépenses publiques globales. De plus, les programmes du secteur public sont de plus en plus remis en cause : pour l'APD, cela signifie que les donateurs doivent fournir aux contribuables une preuve plus tangible de l'efficacité de l'aide et dissiper l'impression, juste ou fausse, que celle-ci a parfois été mal utilisée.

L'aide n'est pas toujours fournie en fonction uniquement de la pauvreté ou des besoins globaux de développement. L'APD bilatérale, qui représente près de 70 % du total, est souvent répartie entre les pays selon d'autres critères, notamment politiques. Il est en effet difficile aux donateurs d'adopter un programme d'allocation fondé uniquement sur les besoins des pays bénéficiaires en matière de développement et d'atténuation de la pauvreté, compte tenu des intérêts rivaux de leurs sources de financement intérieures et des dirigeants.

Si l'offre d'aide diminue, la demande demeure importante et d'autres besoins sont apparus, en sus des besoins "traditionnels" en matière de développement. De nouveaux pays sont également ajoutés à la liste des bénéficiaires. Nombre de nouvelles demandes découlent de la nécessité de s'attaquer à des problèmes mondiaux comme la dégradation de l'environnement, le trafic de drogue, les migrations anarchiques et les vastes mouvements de réfugiés, les secours en cas de troubles civils et les opérations de maintien de la paix. Certaines concernent le financement de programmes qui sont dans l'intérêt direct des pays donateurs.

Vu la raréfaction de l'offre, il est plus important que jamais de définir des priorités claires pour l'allocation de l'aide, et d'utiliser les ressources plus efficacement. De solides arguments militent en faveur du recentrage de l'APD sur l'atténuation de la pauvreté et sur le développement, ce qui réduirait sa politisation. De toute évidence, il faut fournir davantage de ressources aux pays les plus pauvres. A cet égard, les donateurs devraient redoubler d'efforts afin d'atteindre les objectifs fixés pour l'aide aux PMA. Les programmes nationaux pourraient également être davantage axés sur la pauvreté. Il est donc urgent de mettre en oeuvre rapidement la formule 20/20 approuvée au Sommet social mondial tenu à Copenhague en 1995, selon laquelle les pays développés intéressés et les pays en développement partenaires s'engageraient à consacrer, en moyenne, 20 % de l'APD et 20 % du budget national à des programmes sociaux essentiels.

v) *L'endettement extérieur : un problème persistant*

Quoi qu'on en dise, la crise de la dette persiste dans de nombreux pays en développement. Elle a changé de nature par rapport à celle du début des années 80, en ce sens qu'elle ne menace pas l'ensemble du système financier international, qu'elle touche une catégorie différente de pays (pour la plupart, des pays à faible revenu) et que le problème fondamental qui se pose maintenant est celui de la dette publique - bilatérale et multilatérale. La crise se manifeste principalement par l'accumulation d'arriérés colossaux et par de fréquents rééchelonnements. Certains pays continuent toutefois à honorer leurs obligations, mais cela leur coûte très cher sur le plan social et économique. Les diverses mesures d'allégement qui ont été prises n'ont pas encore permis de venir à bout du surendettement, lequel accable encore de nombreux pays et entrave l'investissement et la croissance.

L'adoption des conditions de Naples par le Club de Paris, en décembre 1994, a marqué un progrès important dans l'évolution de la stratégie de la dette. Ces conditions permettront d'alléger sensiblement la charge qui pèse sur les pays à faible revenu si les créanciers du Club de Paris appliquent les critères d'admissibilité avec souplesse, de façon à faire bénéficier de l'option la plus favorable (réduction de 67 %) tous ceux qui ont du mal à assurer le service de leur dette. Il importe également de se montrer généreux en ce qui concerne le champ de la dette visée : dans le cas du traitement de l'encours de la dette, cela est en effet capital pour permettre aux pays débiteurs de sortir du cycle des rééchelonnements.

Même si les conditions de Naples sont pleinement appliquées, de nombreux pays à faible revenu lourdement endettés resteront écrasés par le poids de leurs obligations, en grande partie à cause de la lourdeur de la dette contractée envers les institutions financières multilatérales, qui a augmenté rapidement au cours des 10 dernières années. Ces institutions, notamment la Banque mondiale et le FMI, ont adopté des mécanismes destinés à alléger cette charge moyennant le refinancement à des conditions de faveur de prêts accordés au taux du marché. La méthode de l'"accumulation des droits" a également été appliquée pour venir à bout des arriérés persistants. Toutefois, vu la gravité du problème, ces mesures n'ont eu qu'une portée limitée et les ressources se sont révélées insuffisantes. Il est urgent de mener une action plus énergique pour atténuer sensiblement la charge de la dette multilatérale. Dans certains cas, il faudra réduire le montant de cette dette.

L'insuffisance du financement demeure l'obstacle numéro un. Certaines propositions constructives ont été faites récemment, qui visent à fournir des ressources supplémentaires pour l'allégement de la dette multilatérale sans détourner de fonds de l'aide au développement ni soumettre les donateurs bilatéraux à des pressions accrues. Ces propositions sont notamment les suivantes : vente d'une partie des réserves d'or du FMI; nouvelle allocation de DTS, dont une partie serait utilisée pour alléger la dette multilatérale; utilisation des réserves et des provisions pour pertes sur prêts des institutions financières multilatérales. Il convient de les étudier sérieusement, car tout mécanisme destiné à alléger la charge de la dette multilatérale des pays en développement ne sera vraiment efficace que si le financement correspondant s'ajoute aux efforts d'assistance en cours.

D. Gérer une économie en voie de libéralisation et de mondialisation pour favoriser la croissance et le développement

La transformation rapide de l'économie mondiale a des conséquences nombreuses autant qu'importantes pour la définition et l'application des politiques nationales. Comme on l'a déjà signalé (voir la section 3 a)), la mondialisation et la libéralisation tendent à réduire l'autonomie des pays. Toutefois, beaucoup de problèmes d'orientation qui ne peuvent plus être réglés efficacement à l'échelon national pourraient, en principe, être résolus par une action coordonnée à l'échelle mondiale. D'une façon générale, la réorganisation de l'activité du secteur privé, qui de nationale est devenue mondiale, ne s'est pas accompagnée d'une révision correspondante de la politique gouvernementale. Cela vaut pour la réglementation des entreprises privées (voir le chapitre III, section C.2) comme pour la gestion macro-économique. L'adoption et l'amélioration de règles internationales applicables au commerce, à l'investissement international ainsi qu'aux activités monétaires et financières sont indispensables pour la mise en place de systèmes de gestion mondiale.

1. Mondialisation, interdépendance et gestion économique

La mondialisation, qui se manifeste par l'internationalisation de la production et des marchés, a nettement renforcé l'interdépendance économique des pays ainsi que l'interaction du commerce, de l'investissement et des activités dans les domaines monétaires et financiers, entre autres. De ce fait, les dirigeants ont désormais une moindre marge de manoeuvre pour atteindre les objectifs nationaux en utilisant les moyens d'action à leur disposition, et les politiques ainsi que l'évolution en dehors des frontières nationales exercent une influence considérable sur le développement économique de chaque pays. Par exemple, les politiques monétaires nationales ont immédiatement des conséquences internationales. Cela est particulièrement manifeste dans le cas des grands pays industriels, mais les mesures prises par de plus petits pays peuvent avoir des répercussions tout aussi importantes. De même que le relèvement des taux d'intérêt décidé par les Etats-Unis au début de 1994 a fait chuter les cours des obligations dans le monde entier, entraînant des pertes supérieures à celles qu'avait causées l'effondrement du marché boursier de ce pays en 1987, de même la dévaluation du peso mexicain plus tard dans l'année a profondément ébranlé les nouveaux marchés boursiers dans toute l'Amérique latine et en Asie.

La bonne gestion de l'interdépendance revêt donc une grande importance si l'on veut parvenir à une croissance et à un développement soutenus dans une économie en voie de libéralisation et de mondialisation. Elle exige, entre autres choses, un renforcement de la coopération internationale pour assurer la compatibilité des objectifs à trois niveaux : cohérence entre les objectifs nationaux de croissance et de plein emploi des principaux pays industrialisés; entre ces objectifs et les objectifs de croissance et de développement des pays du tiers monde; et entre tous les objectifs précités et les objectifs écologiques et sociaux mondiaux. La gestion de l'interdépendance passe également par une plus grande harmonisation des politiques suivies dans les domaines interdépendants du commerce, de l'investissement et des questions monétaires et financières. On a pris conscience depuis longtemps déjà des liens étroits qui existent entre ces politiques, et donc des risques de perturbations réciproques : par exemple, la dévaluation d'une monnaie a des effets concurrentiels analogues à ceux d'une augmentation des droits

d'importation jointe à l'octroi de subventions à l'exportation; la politique commerciale peut aussi bien stimuler qu'entraver l'investissement étranger; et les pays qui empruntent sur les marchés de capitaux internationaux peuvent, en cas de hausse des taux d'intérêt mondiaux, enregistrer une détérioration du compte des services de leur balance des paiements qui annule l'amélioration du compte des marchandises. Les difficultés créées par cette interaction sont généralement importantes pour les pays en développement, dont l'économie est plus vulnérable aux perturbations d'origine extérieure dues à de brusques changements sur les marchés internationaux de capitaux et de marchandises.

La nécessité d'une plus grande cohérence des politiques au niveau mondial a été explicitement reconnue dans la déclaration ministérielle accompagnant l'Accord sur l'OMC. Cette déclaration souligne qu'"une plus grande stabilité des taux de change, grâce à davantage d'ordre dans les conditions économiques et financières fondamentales, devrait contribuer à l'expansion du commerce [et] à la croissance et au développement durables", mais que "des problèmes qui ont leur origine dans d'autres domaines que le commerce ne peuvent pas être résolus par des mesures prises simplement dans le domaine du commerce". Elle indique que "le système commercial multilatéral renforcé... a la capacité... de contribuer à une surveillance plus efficace", mais ne définit pas les modalités de cette surveillance.

Dans le cadre de l'OMC, les gouvernements ont accepté une nette réduction de leur autonomie, en prenant des engagements multilatéraux qui limitent l'utilisation d'instruments de politique commerciale. Cela a été jugé nécessaire pour l'établissement d'un système commercial international adapté à la libéralisation et à la mondialisation de l'économie. Dans la même optique, les principes et règles du GATT et de l'OMC pourraient également servir de point de départ à une réflexion sur la mise en place d'un cadre pour assurer une surveillance efficace ainsi que pour régler les différends concernant les questions monétaires et financières. Ces principes sont la non-discrimination, le non-recours à des mesures conférant un avantage concurrentiel déloyal, ainsi que la nécessité de prévoir des sauvegardes et un traitement préférentiel pour les pays en développement. L'accès aux marchés serait donc un objectif primordial, mais certaines mesures pourraient faire l'objet d'un examen international et être considérées comme "pouvant donner lieu à une action" si elles nuisent au marché des capitaux ou à la balance des paiements d'un autre pays. Toute mesure profitant à un pays seulement au détriment d'un autre, au lieu de contribuer à l'amélioration de l'économie mondiale, pourrait être mise en cause. La question des sanctions pourrait également être examinée.

Des efforts ont déjà été faits pour améliorer la coordination internationale des politiques macro-économiques, dans le cadre du FMI, du Groupe des Dix, du Groupe des Sept et du Groupe des Cinq. L'expérience montre clairement que la tâche est extrêmement complexe et difficile. Une surveillance "symétrique" et efficace des politiques nationales exigerait certainement un certain affaiblissement de la souveraineté nationale, ainsi que la participation de tous les pays. Toutefois, ces difficultés sont communes à tous les aspects de la gestion mondiale, et ont été surmontées avec succès dans le domaine du commerce. On pourrait s'inspirer de cet exemple, ainsi que des démarches suivies, pour aborder d'autres facettes de la gestion mondiale.

2. *Elaborer des cadres institutionnels, juridiques et réglementaires*

a) *Le système commercial international : nouveaux thèmes*

La réduction et l'élimination des droits de douane et autres obstacles commerciaux à la frontière, ainsi que l'intensification et l'extension des disciplines commerciales multilatérales réalisées au cours du Cycle d'Uruguay et consolidées par la création de l'OMC ont incité à poursuivre l'élargissement des disciplines commerciales multilatérales à des domaines connexes de la politique économique. En témoignent les "nouveaux thèmes" évoqués dans les conclusions du Président de la Réunion ministérielle de Marrakech et dans des initiatives postérieures dans d'autres instances. Les préoccupations des divers pays et les objectifs visés diffèrent, illustration de réactions diversifiées et parfois même contradictoires aux forces de la mondialisation et de la libéralisation.

L'OCDE a élaboré un vaste concept d'accès aux marchés, qui englobe non seulement les conditions d'exportation, mais aussi les conditions d'investissement et les conditions de l'activité commerciale sur un marché. L'idée de base est que les marchés ne sont véritablement ouverts que lorsque les entreprises étrangères y bénéficient de possibilités de production et de commercialisation de biens et de services équivalentes à celles que connaissent les entreprises locales, y compris la protection contre les pratiques anticoncurrentielles du secteur privé qui pourraient faire échec aux disciplines multilatérales en matière d'accès aux marchés. D'où la proposition de définir de nouvelles règles multilatérales concernant l'investissement et la politique de concurrence, avec l'acceptation des principes de traitement national et de traitement de la nation la plus favorisée appliqués aux investisseurs étrangers, et l'adoption de règles multilatérales concernant la politique de concurrence en vertu desquelles les gouvernements seraient tenus de prendre des mesures pour éliminer les pratiques anticoncurrentielles. Il s'agirait ainsi de maintenir la dynamique de libéralisation en renforçant le processus de mondialisation.

Se rattache à cela une réflexion sur les différences dans les politiques nationales ou dans l'application des normes internationales qui pourraient déséquilibrer la concurrence en dépit des disciplines multilatérales visant à garantir une libre concurrence, et fausser les courants de commerce et d'investissements. Le souci en l'occurrence est d'éviter une "course au nivellement par le bas" sous la pression des entreprises, où les pays s'efforceraient d'établir les conditions d'investissement les plus favorables et les conditions les plus concurrentielles pour la production à l'exportation en offrant des incitations fiscales aux entreprises, ce qui se traduirait par un alourdissement des budgets publics, une diminution des responsabilités sociales des entreprises, un abaissement des normes de travail et de protection de l'environnement, et un relâchement des règles de la politiques de concurrence. Les pressions en faveur d'une "harmonisation des politiques nationales" s'expliquent également par la crainte que la mondialisation et la libéralisation n'affaiblissent les programmes de protection sociale, en raison de la plus grande latitude qu'ont les entreprises privées de s'implanter là où les conditions réglementaires et budgétaires sont les moins contraignantes.

De la combinaison de ces facteurs découlent des pressions politiques en faveur d'une harmonisation des stratégies générales des pays en vue d'instaurer ce que l'on a qualifié de "règles du jeu équitables".

Les pressions politiques intérieures à cet égard se font encore plus insistantes lorsque des considérations d'ordre moral ou éthique entrent en jeu. C'est dans cette optique que l'on peut considérer les propositions tendant à établir un lien entre le commerce international et les droits des travailleurs, la protection de l'environnement et la politique de concurrence.

Quelques grandes nations commerçantes ont proposé, à Marrakech, d'inscrire la question des liens entre commerce et normes de travail au futur programme de travail de l'OMC en faisant valoir qu'en n'appliquant pas les conventions de l'OIT, des pays pouvaient artificiellement réduire leurs coûts et obtenir ainsi des avantages commerciaux indus, ce qui était la négation même des efforts entrepris au cours du Cycle d'Uruguay pour libéraliser et renforcer le système commercial multilatéral. Toutefois, de nombreux pays se sont vigoureusement opposés à tout rapprochement entre les normes de travail et les obligations commerciales, en considérant que cela risquait de favoriser de nouvelles mesures de protection ou de harcèlement des échanges. Quelques pays en développement ont quant à eux proposé à Marrakech d'établir un lien entre les politiques d'immigration et le commerce international, proposition motivée en partie par le caractère limité des engagements souscrits concernant le mouvement temporaire de personnes physiques dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), et en partie par le sentiment que les restrictions croissantes apportées à la mobilité internationale de la main-d'oeuvre du fait de politiques d'immigration plus sévères étaient préjudiciables à leur participation à la division internationale du travail et leur développement alors que tout était fait pour faciliter toujours plus la mobilité des capitaux et des investissements.

D'aucuns se sont également inquiétés de ce que les disciplines commerciales multilatérales puissent aussi être battues en brèche par des initiatives et des mesures non assujetties à des niveaux de discipline comparables. Les distorsions dues au fait que les disciplines multilatérales sont plus ou moins rigoureuses selon les domaines de la politique économique auxquels elles s'appliquent sont à cet égard éloquentes. Les contraintes beaucoup plus fortes que font peser sur les politiques commerciales nationales les disciplines négociées dans les Accords du Cycle d'Uruguay contrastent fortement avec l'absence quasi-totale de discipline en ce qui concerne les politiques monétaires nationales (voir la section précédente).

b) *Tendances actuelles de l'évolution des arrangements régissant les investissements directs à l'étranger (IDE)*

L'accroissement considérable des IDE et le rôle grandissant que les sociétés transnationales jouent dans l'économie mondiale ont focalisé l'attention sur la façon dont un cadre international stable, prévisible et transparent pouvait faciliter, promouvoir et orienter les fonctions fondamentales des sociétés transnationales, et en particulier mobiliser les capitaux, les compétences et les ressources technologiques nécessaires pour répondre aux besoins en matière de croissance et de développement dans le monde. Pour être efficace, la libéralisation des régimes d'IDE doit s'accompagner d'une coopération intergouvernementale visant à assurer le bon fonctionnement du marché. Il faut en particulier coordonner les efforts de lutte contre les pratiques commerciales restrictives entre entreprises, ainsi que les travaux sur l'élaboration de normes de sécurité et de normes pour la protection des consommateurs, de la santé et de l'environnement.

Dans ce contexte, une coopération multilatérale s'impose également pour rationaliser l'utilisation des mesures d'incitation visant à attirer les IDE, afin d'éviter la désorganisation des marchés et pour que les décisions en matière d'investissement contribuent au mieux-être au niveau non seulement national, mais aussi mondial.

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'instrument multilatéral global régissant les IDE. Dans leur multiplicité, les instruments internationaux existants diffèrent considérablement les uns des autres et, suivant en cela les mutations de l'économie mondiale, évoluent eux-mêmes selon trois grandes tendances :

- i) Intensification des politiques visant à faciliter et à attirer les IDE. C'est là le changement le plus évident que la plupart des pays dans toutes les régions ont apporté à leurs conditions réglementaires depuis le début des années 90;
- ii) Prolifération de conventions bilatérales pour la promotion et la protection des IDE. Ces instruments destinés à compléter les normes nationales de protection et à faciliter et promouvoir les flux d'IDE, se multiplient et se diversifient. Quelques conventions récentes prévoient de nouveaux engagements concernant le droit d'entrée et le droit d'établissement, ainsi que l'interdiction des critères de résultat;
- iii) Expansion des accords régionaux et multilatéraux relatifs aux IDE. Un certain nombre d'accords régionaux récents - ALENA, APEC - contiennent des dispositions sur les normes et la réglementation relatives aux IDE.

Diverses initiatives ont été prises ces dernières années concernant l'élaboration d'un cadre multilatéral relatif aux IDE. En 1992, le Comité du développement de la Banque mondiale a attiré l'attention des gouvernements sur un ensemble recommandé de "Principes directeurs pour le traitement de l'investissement étranger direct". Parallèlement, l'Agence multilatérale de garantie des investissements de la Banque mondiale et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements constituent des mécanismes d'assurance et de règlement des différends dont il est généralement considéré qu'ils doivent faire partie d'un cadre tel que celui qui est envisagé.

Un certain nombre de questions concernant l'investissement ont été abordées pour la première fois lors des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) devrait fortement stimuler les IDE. L'AGCS fournit un cadre pour la négociation d'engagements spécifiquement sectoriels concernant les investissements étrangers dans le secteur des services; l'Accord sur les MIC interdit les mesures relatives aux investissements qui portent atteinte aux obligations commerciales et envisage l'examen à l'avenir de questions plus vastes concernant la politique d'investissement. L'instrument de traitement national de l'OCDE et ses codes de libéralisation des flux de capitaux et des transactions invisibles établit des règles non contraignantes concernant l'investissement; la négociation d'un accord multilatéral sur les investissements, qui aurait un caractère contraignant, a récemment été lancée à l'OCDE.

Ces arrangements fournissent les éléments structurels d'une coopération internationale dans le domaine des IDE destinée à faciliter les décisions en matière d'investissement à l'échelle mondiale, et l'exploitation de leurs potentialités de croissance et de développement, dans le large contexte du développement des entreprises, en particulier dans les pays en développement. Cette coopération pourrait viser à clarifier et harmoniser les normes positives qui ont été établies à divers niveaux en ce qui concerne, par exemple, le droit d'entrée et le droit d'établissement, le traitement national, le règlement des différends, le droit à un traitement juste et équitable et le transfert de fonds.

c) Tendances actuelles de l'évolution du cadre réglementaire des flux financiers internationaux

Face au risque croissant d'instabilité financière découlant de la libéralisation et de l'intégration des marchés financiers, le sentiment général est qu'une action internationale s'impose pour améliorer et coordonner les instruments réglementaires nationaux relatifs aux transactions financières internationales. Un accord a été adopté en 1988 par les membres du Comité de contrôle bancaire de Bâle concernant l'établissement de normes de fonds propres pour le risque de crédit. Plus récemment, ce même Comité a commencé de travailler sur l'établissement de normes analogues pour le risque de marché.

Toutefois, les propositions de la Banque des règlements internationaux (BRI) concernent principalement les opérations internes des grandes institutions financières, dans l'intérêt de leur propre stabilité. Prévenir l'instabilité financière globale qui pourrait résulter des opérations de ces institutions - ce qui n'est pas l'objet des propositions de la BRI - nécessitera une réglementation et une surveillance internationales des opérations des banques et autres institutions financières opérant sur les marchés financiers internationaux, ainsi qu'une plus large diffusion de l'information sur les activités de ces banques et institutions.

L'intégration croissante des marchés financiers internationaux et le risque accru de contagion font qu'il est désormais important de savoir qui jouera le rôle de prêteur international en dernier ressort, comme en témoigne l'expérience récente du Mexique, où une crise de liquidité a provoqué l'effondrement de la monnaie avant qu'un accord international de prêteur en dernier ressort ne puisse être élaboré. Le dispositif multilatéral de soutien qui a dû être monté tout spécialement a suscité un certain nombre de questions d'ordre pratique et de questions de procédure.

Le principal instrument multilatéral traditionnel permettant aux pays connaissant des difficultés de balance des paiements d'obtenir un soutien financier est un mécanisme de financement dépendant du FMI. Toutefois, sous réserve de quelques exceptions mineures au titre de l'Article VI des statuts du FMI, les ressources du Fonds n'ont pas, dans le passé, servi à financer des sorties de capitaux importantes ou soutenues. Les autres grands mécanismes de soutien des paiements extérieurs ont un caractère plus restreint et sont le plus souvent liés à des accords économiques régionaux. Il s'agit notamment d'arrangements monétaires réciproques ou d'accords d'échanges financiers entre banques centrales, principalement de pays de l'OCDE, et de divers mécanismes et fonds de l'Union européenne.

En octobre 1995, le Comité intérimaire a entériné la décision du Conseil d'administration du FMI d'établir des procédures exceptionnelles qui permettraient au Fonds de faire face à de graves crises financières. La nature précise de ces procédures n'a pas encore été bien déterminée, mais les ressources pourraient à terme englober celles que dégagerait la mise en oeuvre de l'initiative du Groupe des Dix consistant à mettre en place un nouveau dispositif parallèle de financement, complétant les Accords généraux d'emprunt. Ces procédures représentent un premier pas dans la voie de l'établissement de mécanismes de prêteur en dernier ressort d'application plus générale, dont l'avenir dira s'ils constituent une réponse appropriée au problème posé par l'ampleur des mouvements de capitaux.

E. Conclusions

Les processus de mondialisation et de libéralisation définissent un contexte nouveau et en constante évolution, dans lequel devra s'inscrire le développement durable à l'avenir. Ces processus, en particulier le phénomène de la mondialisation, entraînent l'économie mondiale vers des espaces en grande partie inexplorés et suscitent dans de nombreux pays de nouvelles incertitudes et inquiétudes concernant la croissance et la prospérité, et la répartition de leurs bienfaits. C'est particulièrement le cas pour les pays en développement, qui ont lieu de s'inquiéter s'ils sont rapidement entraînés dans une économie internationale en voie de mondialisation, mais qui doivent s'inquiéter tout autant - ou même davantage - s'ils ne le sont pas. D'où la nécessité d'une surveillance continue et pointilleuse par les gouvernements des effets et des incidences de la libéralisation et de la mondialisation sur le développement. A cet égard, il faudrait particulièrement veiller à ce que l'évolution des régimes appliqués aux transactions internationales soit "propice" au développement.

Le commerce, l'investissement et le financement sont autant de domaines où sont récemment apparues des potentialités nouvelles qui, correctement exploitées, peuvent servir à accélérer le développement dans les années à venir. Mais les difficultés à vaincre sont, bien entendu, aussi nombreuses. Les unes et les autres pour ce qui est du commerce, ainsi que leurs conséquences pour l'action politique, sont traitées dans le chapitre II du présent rapport. Ces conséquences, de même que les politiques à suivre en matière d'investissement et de financement, doivent, comme toujours, être abordées par les pays en développement dans le contexte d'une vaste stratégie de promotion du développement. Car si elles déterminent certains paramètres de succès de l'action publique qui ne peuvent être ignorés, la mondialisation et la libéralisation ne signifient nullement la fin de l'économie du développement ou de la nécessité des stratégies de développement.

De surcroît, plusieurs aspects importants des politiques de développement qui ont été couronnées de succès restent mal compris. Les enseignements que l'on peut tirer de l'expérience de développement des pays d'Asie de l'Est doivent être étudiés de façon approfondie et être intégrés à la panoplie des mesures auxquelles ont généralement accès les décideurs. La vitesse et l'ampleur souhaitables de l'intégration du système financier d'un pays en développement dans le système financier mondial est une question également primordiale, de même que celle d'une exploitation optimale des incidences sur le développement des activités des sociétés transnationales. Il faut donc continuer d'étudier ce qui fait le succès d'une stratégie de développement,

de façon que chaque pays puisse avoir une compréhension totale des options à partir desquelles il peut construire ou réviser sa propre stratégie.

Le risque de marginalisation et les épreuves à surmonter à cet égard doivent recentrer l'attention des décideurs sur les incidences qu'a la dépendance à l'égard des produits de base sur les perspectives de développement et sur la conduite de stratégies de développement fructueuses. Cette question et d'autres plus générales qui ont trait au commerce et auxquelles sont confrontés les pays économiquement faibles et tributaires des produits de base sont abordées dans le chapitre II.

L'un des principaux objectifs de toute stratégie de développement viable doit être de promouvoir un secteur privé actif, dynamique et compétitif. Les politiques relatives au développement des entreprises et les politiques visant à établir un dialogue continu entre le gouvernement et le secteur privé doivent donc être au coeur de toute stratégie de développement vouée au succès. Car en dernière analyse, c'est l'entreprise elle-même qui est le moteur de la croissance et du changement - elle crée des emplois, elle crée ou adapte la technologie, elle accumule la richesse - et son développement devient synonyme de développement en général. Les politiques relatives au développement des entreprises et les politiques connexes sont abordées dans le chapitre III.

Chapitre II

LA PROMOTION DU COMMERCE INTERNATIONAL COMME INSTRUMENT DE DEVELOPPEMENT DANS L'APRES-CYCLE D'URUGUAY

Comme cela a été dit dans le chapitre précédent, la mondialisation et la libéralisation ont créé des conditions favorables pour que le commerce international devienne un moteur de la croissance économique à une échelle sans précédent. Le succès du Cycle d'Uruguay et l'adoption par les pays en développement de stratégies de croissance extraverties ont considérablement élargi les possibilités d'approfondissement et d'extension de la division internationale du travail. Le fait que le commerce a tendance à croître plus rapidement que la production mondiale devrait se confirmer dans les années à venir, ce qui favorisera la participation accrue de tous les pays au commerce international.

Faciliter l'intégration économique et institutionnelle des pays en développement et des pays en transition dans le système commercial mondial constitue un véritable défi du point de vue de la coopération économique internationale. Cette question présente aussi un intérêt particulier pour les pays développés. Une intégration commerciale plus étroite avec les pays en développement pourrait être plus avantageuse pour les pays industriels que le renforcement de leur propre intégration. En effet, l'intégration commerciale résultant du processus de libéralisation en cours et de son extension à de nouveaux secteurs comme les services procurera probablement des gains dynamiques grâce à l'élargissement du marché et à l'intensification de la concurrence et du transfert de technologie. Etant donné que les pays en développement devraient enregistrer une croissance deux fois plus rapide que les pays industriels et comme les pays en transition sont en train de renforcer leurs capacités de production et leur compétitivité internationale, il y a lieu de penser que l'accroissement des échanges avec ces pays sera très profitable.

Toutefois, pour réaliser ces gains, il faudra procéder aux ajustements qu'impose le processus d'intégration. Le commerce international ne peut devenir un moteur de la croissance économique mondiale que si l'indispensable redistribution des ressources en fonction de l'avantage comparatif évolutif de chaque pays peut avoir lieu et si l'on surmonte les frictions et les pressions protectionnistes que provoquera inévitablement la mise en oeuvre de politiques d'ajustement structurel appropriées. Il faut aussi donner aux partenaires commerciaux les moins dynamiques, comme les PMA et les pays tributaires des produits de base, les moyens de consolider les capacités économiques, techniques et humaines dont ils disposent pour faire du commerce et participer pleinement au système commercial multilatéral.

Les pays en développement n'ont pas tous la capacité de profiter des nouvelles possibilités commerciales que semble devoir engendrer le processus de mondialisation. Par exemple, le rythme d'intégration des PMA au commerce international depuis 1990, mesuré par la différence entre la croissance du commerce et la croissance de la production, n'a représenté que le tiers de celui de l'ensemble des pays en développement. La situation est analogue pour de nombreux pays tributaires des produits de base qui n'ont pas réussi à utiliser ce secteur pour donner une impulsion à la croissance économique et aux réformes de structure, ni à diversifier leurs exportations. Ces pays ainsi que les autres économies structurellement faibles sont en outre mal

équipés pour participer au système multilatéral de règles et de disciplines commerciales. De nombreux pays risquent donc réellement de rester en marge du système commercial international.

**A. Promotion de la croissance économique et du développement durable :
possibilités et contraintes**

La libéralisation du commerce résultant du Cycle d'Uruguay et de l'intégration économique régionale, conjuguée aux mesures de libéralisation prises de façon autonome par les pays en développement, offre de nouvelles possibilités et impose de nouvelles contraintes pour ce qui est de la promotion de la croissance économique et du développement durable. Toutefois, l'incidence économique de ces efforts de libéralisation sera étalée sur plusieurs années, puisque les accords du Cycle d'Uruguay prévoient la mise en oeuvre échelonnée des engagements et que les pays auront besoin de temps pour s'adapter aux nouvelles orientations.

En attendant, le processus aura probablement des retombées transitoires. Premièrement, les réformes nécessitées par les accords entraîneront, avec un décalage plus ou moins grand, l'expansion ou la contraction de certaines branches de production, de sorte que les facteurs devenus disponibles dans les secteurs en perte de vitesse pourront rester inemployés pendant quelque temps avant d'être absorbés par les secteurs en expansion. Deuxièmement, si la réduction des droits NPF doit entraîner, dans l'ensemble, un élargissement des débouchés, les pays dont l'accès aux marchés était facilité auparavant par des droits préférentiels verront leurs exportations diminuer sous l'effet de la concurrence. Ils risquent donc d'enregistrer une baisse transitoire de leurs recettes d'exportation. Le processus de réforme dans le secteur agricole et les réformes liées à la protection des droits de propriété intellectuelle auront vraisemblablement d'autres effets à court terme. Dans le premier cas, la réforme pourrait entraîner une hausse des prix des produits alimentaires de base, ce qui se traduirait par une augmentation transitoire de la facture d'importation des pays à faible revenu en déficit vivrier. Dans le second cas, la protection élargie et plus stricte des brevets entraînera probablement le renchérissement des techniques de pointe et des produits pharmaceutiques.

Les difficultés d'ajustement que pourraient rencontrer les pays en développement ont été reconnues à la Réunion ministérielle de Marrakech, en 1994. Cela explique l'inclusion, dans les Accords du Cycle d'Uruguay, d'un ensemble de mesures visant à étaler le processus d'ajustement pour en réduire le coût. Il faudrait cependant compléter ces mesures par une action positive pour faciliter le processus d'ajustement économique en s'attaquant aux rigidités qui le freinent. La communauté internationale devrait soutenir les efforts faits par les pays en développement pour rationaliser la répartition des ressources et développer leurs capacités de production et pour accroître l'élasticité de l'offre dans les secteurs clés en encourageant les investissements dans la production vivrière, dans les branches exportatrices non traditionnelles et dans les programmes de reconversion de la main-d'oeuvre.

Comme cela est indiqué dans le premier chapitre, une attention particulière devrait être accordée à la contribution du secteur des services au développement et au rôle du commerce des services et de l'accès à des méthodes commerciales efficaces (comme le commerce électronique) dans

l'intégration à l'économie mondiale des pays en développement et des pays en transition. Etant donné le rôle croissant des services dans la production, l'existence d'un important secteur de services aux producteurs influe grandement sur la compétitivité des entreprises et de l'économie dans son ensemble et, par voie de conséquence, sur les chances de succès des stratégies de développement axées sur l'exportation. Par ailleurs, dans la compétition mondiale, on observe maintenant que la part des bénéfices liés à la possession d'un avantage comparatif fondé sur le produit ou le procédé, a tendance à diminuer, et que, corrélativement, la rentabilité et la compétitivité dépendent de plus en plus de l'avantage en matière d'information et de la réduction des coûts de transaction. Le renforcement de la capacité de fournir des services en général et de la capacité de développer l'efficacité commerciale en particulier constitue donc un défi majeur que les pays en développement devront relever dans les années à venir.

Pour les pays en développement qui dépendent des exportations de produits de base, il est particulièrement difficile de faire du commerce international un moteur de la croissance économique et du développement durable. Ces pays, dont beaucoup se trouvent en Afrique subsaharienne, sont pour la plupart des pays à faible revenu. En raison de leur forte dépendance à l'égard des produits de base, leur économie a tendance à être très vulnérable. Elle est généralement caractérisée par une grande instabilité des recettes d'exportation, par la détérioration continue des termes de l'échange, par un lourd endettement extérieur, par la faiblesse des investissements étrangers directs et par l'insuffisance des liaisons économiques internes contribuant au développement.

En somme, l'objectif immédiat des politiques nationales et internationales doit être d'assurer aux pays en développement et aux pays en transition un rôle accru dans le commerce international en favorisant l'expansion et la diversification de leurs exportations, à la fois en termes de produits et de marchés. La réalisation de cet objectif peut être facilitée par des politiques et des actions visant à renforcer leurs capacités de production et de développement de l'efficacité commerciale, à améliorer leur accès au marché et à aider les plus faibles d'entre eux à surmonter les difficultés et les contraintes transitoires résultant de leur dépendance à l'égard des produits de base. Pour encourager leur intégration institutionnelle, on peut aider ces pays à participer activement au processus de décision multilatéral, à s'acquitter de leurs nouvelles obligations découlant des Accords du Cycle d'Uruguay et à défendre efficacement leurs droits. Il faut aussi faciliter l'accession à l'OMC des pays qui n'en sont pas encore membres. On peut également promouvoir l'intégration en renforçant la capacité des pays en développement de formuler et appliquer des politiques autonomes de libéralisation des échanges et en consolidant l'intégration régionale pour leur permettre de diversifier leurs marchés et de tirer pleinement parti des possibilités commerciales à l'échelle mondiale.

**B. Politiques et mesures visant à élargir la participation
des pays en développement et des pays en transition
au commerce international**

Pour que les pays en développement et les pays en transition participent plus largement au commerce international, il faut prendre des mesures pour améliorer la politique commerciale aux niveaux national et international,

pour développer l'efficacité commerciale et pour réduire la dépendance à l'égard des produits de base.

1. Politique commerciale

a) Mise en oeuvre effective des engagements contractés dans le cadre du Cycle d'Uruguay et poursuite de la libéralisation

L'objectif prioritaire est d'assurer la mise en oeuvre effective des résultats du Cycle d'Uruguay, en particulier dans le domaine de l'accès aux marchés des biens et des services qui présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement et les pays en transition. Comme cela a déjà été dit, les Accords du Cycle d'Uruguay peuvent recevoir plusieurs interprétations, de sorte que les pays ont une certaine latitude dans leurs politiques commerciales, ce qui peut conduire à la réapparition de mesures protectionnistes. Il est essentiel que les pays, et en particulier les grandes nations commerçantes, respectent pleinement leurs engagements et fassent preuve de discernement dans l'application de mesures correctives, notamment de mesures de sauvegarde, de mesures antidumping et de mesures compensatoires, à l'encontre des produits des pays en développement et des pays en transition.

Par ailleurs, le programme de travail futur qui est incorporé aux Accords du Cycle d'Uruguay prévoit que de nouvelles négociations seront lancées vers 1999 pour libéraliser davantage le commerce des produits agricoles et des services; il prévoit aussi la négociation de certaines dispositions pour compléter l'AGCS, l'examen de l'inclusion éventuelle, dans l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liés au commerce (MIC), de dispositions relatives à la politique en matière d'investissement et de concurrence et plusieurs examens du fonctionnement des différents accords au terme desquels des modifications pourraient être proposées. Pour entretenir l'élan en faveur de la libéralisation accrue du commerce international et de la participation plus large des pays en développement, il faudrait aussi poursuivre les négociations multilatérales sur la libéralisation des échanges en mettant l'accent sur les questions relatives aux crêtes tarifaires et à la progressivité des droits.

Dans le secteur agricole, où, d'après plusieurs analyses, la tarification a parfois conduit à l'imposition de droits assurant une protection plus importante que les mesures non tarifaires qu'ils remplaçaient, l'objectif serait de ramener à des niveaux non prohibitifs les taux de droit hors contingent. Dans le cadre des réductions tarifaires, il faudrait aussi chercher à réduire la progressivité des droits sur les produits intéressant les pays en développement exportateurs afin d'élargir leur accès aux marchés pour les produits transformés et d'encourager la diversification de leurs exportations traditionnelles de produits de base au profit de produits à plus forte valeur ajoutée. Le bilan de l'application de l'Accord sur l'agriculture - par exemple, du point de vue de l'administration des contingents tarifaires et de l'incidence effective des engagements en matière de réduction des droits sur les produits bénéficiant le plus souvent de subventions à l'exportation et d'un soutien interne - devrait faire ressortir des priorités précises pour la poursuite de la libéralisation dans ce secteur.

Dans le secteur des services, visé par l'AGCS, les négociations se poursuivent sur les points suivants : services de transport maritime et de télécommunications de base; conclusion d'un accord sur les services financiers qui soit véritablement fondé sur le traitement NPF; formulation d'un ensemble de règles sur les subventions, les mesures de sauvegarde et les marchés publics; et élaboration de disciplines pour faire en sorte que les mesures relatives aux prescriptions et aux procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services professionnels.

La libéralisation progressive du commerce des services conformément aux objectifs de l'AGCS sera menée de manière à promouvoir les intérêts de tous les participants sur la base d'avantages mutuels et à assurer un équilibre global des droits et des obligations, y compris les obligations relatives à la participation croissante des pays en développement. Ces dernières ont trait au renforcement de la capacité de ces pays de fournir des services, notamment par l'accès à la technologie, à l'amélioration de leur accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information et à la libéralisation de l'accès aux marchés dans les secteurs et pour les modes de fourniture qui les intéressent du point de vue des exportations.

L'inclusion du mouvement temporaire des personnes physiques fournissant des services dans la définition du commerce des services contenue dans l'AGCS répondait à la préoccupation des pays en développement pour lesquels il s'agissait du principal mode de fourniture de services à forte intensité de main-d'oeuvre où ils étaient réputés avoir un avantage comparatif; le but était aussi de maintenir une symétrie entre les mouvements des facteurs de production dans le cadre du compromis sur l'extension de l'AGCS à l'investissement. Toutefois, les négociations postérieures au Cycle d'Uruguay sur le mouvement des personnes physiques, qui devaient permettre de relever le niveau des engagements, n'ont abouti qu'à des améliorations limitées consenties par quelques pays développés.

En attendant la poursuite de la libéralisation dans le cadre de la prochaine série de négociations, des mesures pourraient être prises pour accroître la transparence de la législation et des règlements en matière d'immigration et pour éviter toute discrimination à l'égard des personnes venant de différents pays. Des mesures pourraient être prises pour limiter l'effet restrictif du critère des besoins économiques et exempter de ces prescriptions un plus grand nombre de catégories. Il serait possible aussi d'améliorer les possibilités d'accès en autorisant le mouvement temporaire des prestataires de services et du personnel affecté à des projets.

Bien que l'application inconditionnelle du traitement NPF soit une obligation fondamentale dans le cadre de l'AGCS, des exemptions limitées dans le temps sont prévues. Le fait que certaines de ces exemptions sont formulées de manière à englober des mesures futures et que la plupart des mesures figurant dans les listes s'appliquent pour une durée indéterminée introduit un élément de réciprocité et de conditionnalité par secteur. Le résultat des négociations sur les services financiers montre clairement que les intérêts sectoriels pourraient compromettre l'intégrité et la portée globale de l'AGCS et porter atteinte au principe fondamental sur lequel repose l'ensemble du système multilatéral, à savoir la non-discrimination. Il convient donc de définir des critères pour garantir que les exemptions du traitement NPF seront

effectivement réexaminées et supprimées sans concession supplémentaire, afin de faire en sorte que l'approche multilatérale de l'AGCS s'applique autant que possible à tous les secteurs et à tous les modes de fourniture.

Pour permettre aux pays en développement de tirer les avantages économiques escomptés de l'article IV de l'AGCS, il faudrait compléter celui-ci par des dispositions supplémentaires concernant le renforcement des capacités dans les secteurs de services, l'accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information et leur utilisation et la libéralisation dans les secteurs et pour les modes de fourniture qui intéressent ces pays du point de vue des exportations. Une assistance devrait être fournie à ceux qui entreprennent de libéraliser leurs secteurs de services, afin de permettre à leurs entreprises d'acquérir les capacités nécessaires pour soutenir la concurrence sur le marché intérieur et sur les marchés d'exportation.

b) Mesures pour alléger les coûts transitoires

Le poids de l'ajustement nécessaire pour mettre en oeuvre les résultats du Cycle d'Uruguay sera supporté dans une plus large mesure par les pays en développement, et surtout par les pays les moins avancés et les pays importateurs nets de produits alimentaires. Le fait que la communauté internationale ait reconnu qu'il fallait aider ces pays à faire face aux problèmes soulevés par la réforme et par la libéralisation du commerce international - et en particulier à la hausse éventuelle des prix des produits alimentaires importés - a été une étape importante. Cette nécessité a été énoncée dans les Décisions ministérielles de Marrakech sur les mesures en faveur des pays les moins avancés et sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. La difficulté de traduire ces engagements en une action concrète a été examinée lors de plusieurs réunions de haut niveau. La Conférence devrait contribuer à ce processus. Le principal objectif de cette action devrait être de minimiser les coûts transitoires supportés par ces pays.

Néanmoins, les difficultés que rencontreront de nombreux pays en développement pour s'adapter au système commercial issu du Cycle d'Uruguay vont au-delà des mesures d'urgence susmentionnées. Ceux qui ne peuvent pas soutenir efficacement la concurrence sur le marché international ou défendre leurs intérêts dans le cadre multilatéral de droits et d'obligations se retrouveront encore plus marginalisés. Il faut donc prendre des mesures pour les aider à accroître leur compétitivité sur les marchés mondiaux compte tenu de l'effritement des marges préférentielles, à mettre en oeuvre effectivement les accords commerciaux multilatéraux, notamment en établissant les institutions et les mécanismes intérieurs nécessaires, et à défendre efficacement leurs droits et leurs intérêts au sein des instances multilatérales et régionales. La Conférence pourrait définir un programme d'assistance technique et financière spécifique dans ce domaine.

Plus précisément, il faudra prendre une série de mesures pour compenser la détérioration éventuelle de la balance commerciale des PMA. La Décision ministérielle de Marrakech sur les mesures en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires souligne la nécessité d'améliorer les conditions de l'aide alimentaire et d'en relever le niveau (par. 3 i) et ii)) et de soutenir

la balance des paiements de ces pays en les autorisant à recourir à des mécanismes de financement compensatoires (par. 5). Comme cela est dit dans le premier chapitre, des mesures d'allégement de la dette plus énergiques sont également nécessaires. Parallèlement, les efforts faits par les PMA pour améliorer leur productivité et leur infrastructure agricoles devraient être encouragés par la fourniture d'une assistance technique et financière (par. 3 iii)). Les PMA ont aussi besoin d'une aide financière pour améliorer leur infrastructure de transport et de communication et pour fournir à leur population des médicaments essentiels à un prix abordable.

Les mesures relatives au commerce devraient tendre à améliorer les possibilités commerciales des PMA en tenant compte de l'effritement des marges préférentielles et de leur capacité limitée de participer à un marché mondial de biens et de services de plus en plus concurrentiel. Il faudrait donc prendre des dispositions pour tirer parti au maximum des possibilités de traitement préférentiel qui existent encore (les améliorations à apporter aux schémas de préférences en faveur des PMA sont proposées ci-après). Pour aider les PMA à soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux, d'autres mesures pourraient être prises, telles que la suppression totale des derniers obstacles aux importations en provenance des PMA et une intervention efficace des organismes compétents sur les principaux marchés pour promouvoir ces importations. Plus précisément, dans l'application de droits antidumping et de droits compensateurs, les PMA pourraient être exemptés de toute évaluation cumulative du dommage et les pays importateurs pourraient s'abstenir de prendre des mesures de sauvegarde à l'encontre des exportations de ces pays. En ce qui concerne les textiles et les vêtements, les PMA pourraient être exemptés de toute restriction pendant la période de 10 ans prévue par l'Accord pour l'élimination progressive des restrictions. Dans le même temps, pour encourager la participation des PMA au commerce des services, on pourrait veiller à l'application effective de l'article IV de l'AGCS de manière unilatérale afin de libéraliser les secteurs et les modes de fourniture (mouvement des personnes) présentant un intérêt pour eux; on pourrait faciliter l'accès des PMA aux réseaux d'information et aux circuits de distribution ainsi qu'à la technologie, tout en assurant à leurs prestataires de services un meilleur accès à l'information.

Les PMA ont aussi besoin d'une assistance pour développer et diversifier leurs bases de production et d'exportation, y compris dans les secteurs de services, et pour promouvoir leurs échanges. La décision relative aux PMA demande qu'une assistance technique considérablement accrue soit accordée à cet effet (par. 2 v)). Enfin, les PMA auront également besoin d'une assistance technique pour renforcer leurs capacités institutionnelles afin de pouvoir participer activement à un système commercial international de plus en plus complexe. L'objectif sera non seulement d'aider ces pays à identifier de nouvelles possibilités commerciales dans des secteurs et sur des marchés particuliers, mais aussi de contribuer à la mise en valeur de leurs ressources humaines afin de renforcer leurs capacités de production pour l'exportation et d'assurer la diversification et la promotion de leurs exportations. Une attention particulière devrait être accordée à l'identification de technologies appropriées, y compris dans le domaine public, qui permettraient de réduire sensiblement le coût élevé des importations de technologie résultant de la mise en oeuvre de l'Accord sur les ADPIC.

c) *Mesures pour améliorer l'efficacité du système généralisé de préférences (SGP)*

La contribution du SGP à la croissance des exportations des pays en développement a été importante, mais inégalement répartie. Les bénéficiaires qui possèdent à la fois la capacité de production nécessaire pour profiter des possibilités commerciales et la capacité administrative d'identifier les nouvelles possibilités et de se conformer aux procédures documentaires requises sont ceux qui en ont le plus profité. La gradation de ces pays n'est pas un moyen de résoudre le problème. Il faut plutôt élargir la gamme des produits visés et fournir une assistance technique et financière aux bénéficiaires les moins compétitifs.

Il existe des lacunes importantes dans la gamme des produits visés, d'où sont notamment exclus des secteurs clés intéressant les pays en développement (comme les textiles et l'agriculture). Cela a considérablement limité l'effet positif des schémas de préférences puisque ceux-ci ne s'appliquent qu'à la moitié des produits passibles de droits en provenance des pays en développement. De ce fait, et en raison de l'application de règles d'origine strictes et de contingents tarifaires, de la difficulté d'observer les règles de procédure et du manque d'information, les trois quarts des importations passibles de droits provenant des pays en développement ne bénéficient pas d'un traitement préférentiel. De surcroît, les pays donneurs de préférences ont tendance à renforcer la conditionnalité et la complexité de leurs schémas en y incluant des dispositions relatives aux normes sociales et environnementales.

La réduction des droits NPF dans le cadre du Cycle d'Uruguay a entraîné l'effritement des marges préférentielles, qui est aussi une conséquence de l'extension des zones de libre-échange et des unions douanières. Il y a lieu de penser que ce processus se poursuivra. Il est donc probable qu'à terme, le SGP perdra de son importance comme moyen d'offrir des possibilités concurrentielles aux pays les moins compétitifs. Toutefois, pour qu'il continue, à court et à moyen terme, de jouer un rôle important dans l'élargissement de la participation des pays en développement au commerce international, il faudra en améliorer l'efficacité, et ce de deux façons. D'une part, il faudrait que les préférences soient suffisamment sûres pour permettre aux exportateurs de pays en développement de fonder sur elles une stratégie d'exportation. Et d'autre part, il faudrait que le plus grand nombre possible de pays bénéficient des avantages du SGP.

Les mesures à prendre pour améliorer l'efficacité du SGP sont notamment les suivantes : extension de la gamme des produits visés aux produits agricoles et aux produits à base de ressources naturelles, ainsi qu'aux produits industriels tropicaux, au cuir, aux chaussures, aux métaux et minéraux, aux textiles et aux vêtements; définition de critères de gradation par pays et par produit arrêtés au niveau multilatéral; harmonisation des règles d'origine du SGP entre les pays donneurs de préférences sur la base de l'Accord de l'OMC sur les règles d'origine. L'extension de la gamme des produits visés permettra non seulement de corriger le déséquilibre entre la structure des exportations des bénéficiaires et l'éventail des produits visés par les principaux schémas de préférences, mais aussi d'étendre à un plus grand nombre de pays en développement le bénéfice des schémas de préférences.

Pour que les PMA tirent suffisamment profit du SGP, il faut renforcer le traitement spécial qui leur est accordé : i) en incluant dans le SGP tous les produits passibles de droits, y compris les produits agricoles et les textiles; ii) en assouplissant les règles d'origine par l'application d'un traitement cumulatif total et mondial et par l'administration souple des prescriptions en matière de documentation et d'expédition; les PMA ont particulièrement insisté sur ce point à la vingt-deuxième session du Comité spécial des préférences de la CNUCED, qui s'est tenue en octobre 1995; et iii) en apportant un soutien accru au programme de coopération technique relatif au SGP.

d) *Assistance pour renforcer la capacité des pays en développement et des pays en transition de participer effectivement au système de droits et d'obligations de l'OMC*

L'attribution au commerce international d'un rôle accru dans les stratégies de développement de nombreux pays en développement s'est accompagnée de la participation plus active de ces pays aux négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay et au système de droits et d'obligations du GATT/OMC. Trente-deux pays et territoires en développement ont accédé au GATT pendant le Cycle d'Uruguay ou avant l'entrée en activité de l'OMC, le 1er janvier 1995, ce qui a porté à 128 le nombre total de parties contractantes au GATT à la fin de 1994. Tous ces pays remplissaient les conditions requises pour devenir membres de l'OMC. En outre, une quinzaine de pays en développement ont engagé ensuite des négociations en vue de leur accession à l'OMC. Quant aux pays en transition, plusieurs étaient déjà parties contractantes au GATT avant le Cycle d'Uruguay; l'un d'eux (la Slovaquie) y a accédé après la conclusion des négociations, de sorte qu'il était admis à devenir membre originel de l'OMC, et pour beaucoup d'autres le processus d'accession est en cours. Il y a lieu de penser que la composition de l'OMC continuera de s'élargir. La tendance à une plus grande universalité de l'Organisation est donc évidente. Toutefois, certaines des plus grandes nations commerçantes, comme la Chine et la Fédération de Russie, n'en sont pas membres. Il est largement admis que, tant qu'il en sera ainsi, le système de l'OMC ne pourra être considéré comme universel.

L'accession à l'OMC pose d'importants problèmes institutionnels aux pays candidats. L'extension et l'intensification des obligations par rapport au GATT de 1947 ont grandement compliqué le processus d'accession. Les pays doivent satisfaire à des exigences croissantes qui, dans certains cas, sortent du champ des accords. C'est notamment le cas des pays en transition dont le commerce est encore parfois soumis à des restrictions liées au régime économique antérieur.

Les pays en transition sont confrontés à une situation intérieure et extérieure complexe qui peut compliquer les négociations sur leur accession. Ils sont en train d'opérer une transformation radicale pour instaurer une économie de marché et l'intégration au système commercial international joue un rôle central dans ce processus. Ils auront certainement besoin d'une certaine marge de manoeuvre pour mettre en place un régime commercial qui soit compatible avec leur appartenance à l'OMC. Par exemple, le régime douanier de ces pays n'a commencé à prendre forme qu'au cours des deux ou trois dernières années et dans certains cas il n'a pas encore été mis en place. La démarche suivie dans le cadre du Cycle d'Uruguay pour maximiser les réductions tarifaires et les consolidations de droits de tous les participants n'est pas

nécessairement applicable aux pays en transition. Les nouveaux domaines qui relèvent de la compétence de l'OMC, à savoir le commerce des services et la protection des droits de propriété intellectuelle, sont un autre sujet de préoccupation pour ces pays, car en général, de nombreux éléments essentiels du régime de commerce extérieur et de la législation et des règlements en la matière font encore défaut, tandis que les politiques nationales dans ces domaines sont encore en cours d'élaboration.

Etant donné le lien entre l'accession à l'OMC et la transition vers une économie axée sur le marché, il serait opportun de donner la priorité à la transformation systémique de ces pays dans les négociations sur leur accession. Les questions relatives à la réduction des droits de douane et des autres restrictions au commerce devraient être abordées dans l'optique de la reprise de la croissance économique, de l'ajustement structurel et de l'accroissement de la compétitivité internationale de leur économie. Bien entendu, il faudrait aussi faire en sorte que l'accession à l'OMC entraîne la suppression des éléments discriminatoires "résiduels" qui subsistent, à l'égard des pays en transition, dans le régime commercial des grands pays commerçants.

Les pays en développement et les pays en transition doivent relever un autre défi concernant leur capacité d'exercer leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations dans le cadre de l'OMC. Outre les obligations et les droits fondamentaux, les membres de l'OMC doivent observer des règles de procédure contraignantes. Par exemple, environ 160 prescriptions en matière de notification découlent des accords. Or parfois le respect des obligations en la matière peut empiéter sur les droits fondamentaux des membres, y compris l'invocation des dispositions relatives au traitement différencié et plus favorable dans le cas d'un pays membre en développement. La participation active au système de l'OMC nécessitera aussi un engagement constant dans les travaux des conseils, comités et groupes de travail de l'OMC ainsi que dans les négociations qui se poursuivent sur certaines questions particulières. Enfin, pour défendre activement ses droits, un pays devra être en mesure de recourir au mécanisme de règlement des différends de l'OMC en cas de conflit commercial.

De nombreux pays en développement et en transition - déjà membres de l'OMC ou aspirant à le devenir - devront renforcer leurs capacités dans les domaines de l'élaboration de la politique commerciale, de la négociation et de l'adaptation institutionnelle, car bien souvent ils ne disposent pas de l'éventail des compétences nécessaires. Cette lacune influera sur leur capacité de traiter les questions complexes qui font encore l'objet de négociations ainsi que les questions nouvelles intéressant le commerce international. Il incombe donc à la communauté internationale d'élaborer un programme d'assistance à ces pays pour qu'ils puissent participer effectivement au système commercial international.

e) *Politiques d'ajustement structurel des pays développés*

Etant donné la mondialisation croissante de l'économie et la poursuite de la libéralisation du commerce, les entreprises de tous les pays seront de plus en plus contraintes d'adapter leurs structures de production et d'échanges pour suivre l'évolution des capacités concurrentielles. Pour relever ce défi, elles devront améliorer la productivité et la qualité de leurs produits,

affiner leurs gammes de production, se retirer des secteurs où elles ne sont plus compétitives, délocaliser leur production dans les pays à faible coût et se tourner vers de nouvelles activités ayant un potentiel de croissance à plus long terme. Les gouvernements peuvent faciliter cet ajustement structurel en créant un environnement macro-économique favorable et en adoptant des mesures intersectorielles ou sectorielles pour influencer sur le processus d'ajustement au niveau micro-économique.

Les Etats membres de la CNUCED sont convenus que les pays développés devraient adopter des politiques d'ajustement structurel constructives, propres à encourager la restructuration de la production et des échanges compte tenu de l'évolution de l'avantage comparatif, de manière à apporter un soutien temporaire et transparent, subordonné à l'élimination progressive des capacités obsolètes, sans prendre de mesures protectionnistes à l'encontre des importations. Cela laisserait aux pays en développement et aux pays en transition une marge de manoeuvre considérable pour développer leur production et leurs échanges dans les secteurs où ils ont acquis un avantage comparatif. Cela faciliterait aussi la réforme de la politique commerciale des pays en développement et la mise en oeuvre effective des Accords du Cycle d'Uruguay, tout en réduisant l'opposition à une libéralisation accrue.

Une action s'impose dans trois grands domaines : dans l'agriculture, les politiques d'ajustement structurel devraient viser principalement à préparer le secteur à l'accroissement de la concurrence des importations qui résultera à terme du processus de libéralisation amorcé par le Cycle d'Uruguay. Dans le secteur des textiles et des vêtements, l'objectif devrait être d'accélérer la libéralisation. Le fait de reporter la suppression des contingents à la fin de la période d'élimination progressive de dix ans pourrait entraîner une concentration des problèmes d'ajustement structurel dans la phase finale. Enfin, l'encouragement par les pays développés des investissements à l'étranger et des autres formes de coopération transfrontières dans le domaine de la production devrait tendre davantage à encourager la relocalisation des gammes de production non compétitives dans les pays en développement et dans les pays en transition. Cela peut nécessiter le recentrage des dispositifs de garantie des investissements ainsi que le renforcement des incitations fiscales accordées à cet effet. Cela aidera à intégrer un plus grand nombre de ces pays dans le processus de mondialisation, compte tenu de l'avantage comparatif de chacun d'eux, tout en facilitant la modernisation industrielle dans le pays d'origine.

2. Efficacité commerciale

L'efficacité dans la conduite des opérations commerciales internationales est essentielle pour que les pays en développement participent au commerce mondial. Elle peut être renforcée par l'amélioration des infrastructures de service liées au commerce - systèmes de transport, ports et télécommunications - et par des mesures de facilitation du commerce. Les progrès récents des technologies de l'information, notamment le commerce électronique, offrent aussi des possibilités d'améliorer considérablement l'efficacité commerciale.

Toutefois, pour que les pays en développement puissent tirer parti de ces possibilités, il faudra que la communauté internationale prenne des mesures d'appui pratique appropriées. A la suite du Symposium international des Nations Unies sur l'efficacité commerciale (Columbus, Ohio, octobre 1994),

le secrétariat de la CNUCED a indiqué trois domaines d'action prioritaires : la mise en place d'un mécanisme d'examen de l'efficacité commerciale; la contribution de la nouvelle infrastructure mondiale d'information au développement; et l'extension au niveau sous-régional de l'infrastructure mondiale d'information pour desservir les pays structurellement les plus faibles, notamment en Afrique.

a) *Mise en place d'un mécanisme d'examen de l'efficacité commerciale*

La création de ce mécanisme a été proposée pour répondre aux besoins suivants :

a) Maintenir la sensibilisation, aux niveaux national et international, aux difficultés rencontrées par les pays en développement et les petites et moyennes entreprises (PME) pour s'intégrer à l'environnement commercial de l'après Cycle d'Uruguay;

b) Evaluer la validité des orientations adoptées pour surmonter ces difficultés; et

c) Asseoir sur une base concrète la recherche d'un consensus pour promouvoir l'efficacité commerciale.

Ce mécanisme servirait principalement à examiner si les recommandations et les lignes directrices de la CNUCED concernant l'efficacité commerciale sont adaptées aux conditions locales, et à déterminer de quelle façon et dans quelle mesure elles sont appliquées. L'examen reposerait sur un rapport du secrétariat - établi à la demande du gouvernement concerné - puis sur une discussion au niveau intergouvernemental. Les orientations nationales en matière d'efficacité commerciale seraient analysées dans l'optique des besoins des opérateurs commerciaux, en particulier des PME. L'examen porterait aussi sur les aspects plus généraux de l'environnement micro-économique dans chacun des domaines de l'action de la CNUCED relative à l'efficacité commerciale, y compris les politiques gouvernementales pertinentes, les structures institutionnelles et les pratiques commerciales, du point de vue de la réduction des obstacles à la participation au commerce international. On tenterait de quantifier le coût des facteurs d'inefficacité pour les opérateurs commerciaux et les consommateurs, ce qui contribuerait à une plus grande transparence.

L'examen de l'efficacité commerciale pourrait fournir aux responsables et aux décideurs des secteurs publics et privés des pays développés toute une série d'indications sur les forces et les faiblesses d'un pays eu égard à certains des principaux déterminants de la compétitivité, ce qui pourrait présenter un intérêt particulier pour les investisseurs internationaux et les partenaires commerciaux potentiels. Il pourrait aussi être utile aux institutions financières multilatérales comme la Banque mondiale et les banques régionales de développement. En conséquence, ce mécanisme pourrait renforcer considérablement la capacité des pays les plus pauvres d'attirer des investissements, des courants d'échanges et une aide financière aux fins de leur développement. Il pourrait aussi faciliter le travail de la CNUCED dans le domaine de l'efficacité commerciale du point de vue de la recherche d'un consensus au niveau intergouvernemental et de la base analytique de ses activités opérationnelles, et il pourrait fournir aux donateurs multilatéraux

et bilatéraux qui soutiennent financièrement les activités de coopération technique concernant l'efficacité commerciale de précieux renseignements sur les résultats de ces efforts et sur les priorités futures.

Le mécanisme d'examen de l'efficacité commerciale pourrait en outre contribuer utilement aux travaux dans le domaine du développement des entreprises. En particulier, l'évaluation des conditions dans lesquelles les opérateurs commerciaux des pays en développement et les PME du monde entier participent au commerce international serait utile pour élaborer des politiques de lutte contre l'exclusion fondées sur l'encouragement de l'esprit d'entreprise et faciliterait la tâche des organisations non gouvernementales qui travaillent avec les micro-entreprises et le secteur informel.

b) Contribution de l'infrastructure mondiale d'information au développement

La notion d'infrastructure mondiale d'information est apparue dans le sillage de la notion d'infrastructure nationale d'information lancée aux Etats-Unis. L'infrastructure mondiale d'information est fondée sur la déréglementation rapide des télécommunications à l'échelle mondiale. La Déclaration de Buenos Aires adoptée à la Conférence de l'UIT sur le développement des télécommunications (Buenos Aires, avril 1994) a rappelé l'importance des télécommunications pour le développement et le Symposium international des Nations Unies sur l'efficacité commerciale a appelé l'attention de la communauté internationale sur la nécessité d'établir d'emblée un lien entre l'infrastructure mondiale d'information et le développement.

Le développement rapide de cette infrastructure influe sur tous les aspects du commerce international, soit directement, comme dans le cas des services, soit indirectement, en modifiant les processus de création de valeur tout au long de la chaîne des transactions commerciales. Les activités à fort coefficient d'information, en particulier celles qui reposent sur des réseaux, prennent de plus en plus d'importance. L'impossibilité d'accéder à des méthodes commerciales efficaces et à des informations à jour, disponibles à un prix abordables, devient un important facteur de marginalisation pour de nombreux pays en développement, en particulier pour les moins avancés. De plus en plus souvent, les "laissés-pour-compte" de l'information restent aussi en marge des réseaux modernes de transport, d'assurance et de services bancaires.

Toutefois, malgré ce sombre tableau, certains aspects de la situation actuelle peuvent être pleins de promesses du point de vue du développement :

a) Les pays et les entreprises les plus avancés ont tout intérêt à favoriser une plus large participation aux secteurs de pointe du commerce mondial. Par exemple, le commerce électronique - et, plus généralement, la facilitation du commerce - permet aux exportateurs comme aux importateurs d'accélérer les transactions en en réduisant le coût et d'accroître la rentabilité. L'accès élargi à l'information contribue aussi à l'accroissement de la transparence (et, partant, de l'efficacité) sur les marchés internationaux. Cette situation offre donc de réelles possibilités de jeux à somme positive, permettant à la communauté internationale de poursuivre, en tant qu'objectif commun, l'intégration des pays en développement et des pays en transition dans le commerce international. Le fait que, lors des trois derniers sommets du G7 (Naples, Bruxelles et Halifax), la question de l'infrastructure mondiale d'information ait été au centre des discussions

donne à penser que des investissements considérables seront réalisés dans ce secteur au cours de la prochaine décennie;

b) On a assisté, au cours des deux dernières décennies, à la diminution continue du rapport prix-puissance des technologies de l'information, instrument stratégique majeur dans la compétition internationale. C'est pour les pays en développement et les pays en transition une occasion sans précédent de franchir les étapes pour accéder à de nouvelles méthodes et à de nouveaux secteurs du commerce. Par exemple, cela ouvre de nouvelles voies pour la diversification - horizontale et verticale - des économies dépendantes des produits de base. Il existe aussi de nombreux cas où les ressources sont sous-utilisées à cause de règlements ou de pratiques inappropriés qu'il est possible de corriger moyennant un investissement minime ou nul. L'examen attentif des effets de la déréglementation des télécommunications sur l'économie des pays en développement pourrait amener à identifier des moyens nouveaux et plus efficaces d'utiliser les infrastructures existantes (les lignes en cuivre, par exemple) ainsi que des possibilités d'accroître la rentabilité des infrastructures nouvelles (satellites en orbite terrestre basse, par exemple).

c) *Extension au niveau sous-régional de l'infrastructure mondiale d'information*

Dans de nombreuses régions en développement pauvres, en particulier sur le continent africain, le degré de connectivité des flux d'information reste très faible. Cela vaut aussi bien pour les lignes téléphoniques principales que pour les services spécifiques nouveaux, comme Internet.

Comme cela a déjà été dit, il est possible de remédier à certains de ces problèmes en utilisant plus efficacement les ressources disponibles, par exemple en modifiant les règlements. Ceci étant, le fait de prendre tardivement le départ dans un domaine technologique en évolution rapide peut être un atout, puisque cela permet de se procurer la technologie la plus moderne à un prix relativement bas et dans un environnement stable, en particulier du point de vue des normes internationales. Les régions en développement où le degré de connectivité des flux d'information est encore faible pourraient tirer un grand profit de l'accès à l'infrastructure mondiale d'information, à mesure que celle-ci prend forme.

Toutefois, la capacité des pays pauvres de se connecter aux réseaux mondiaux d'information dépendra directement de leur aptitude à identifier et générer une masse critique d'utilisateurs locaux. D'où la nécessité, du moins dans un premier temps, de mettre l'accent sur la constitution, au niveau sous-régional, de groupes d'utilisateurs susceptibles de tirer profit de la mise en place de moyens de communication appropriés, d'en transmettre une partie des avantages à l'économie de leur pays et d'aider les investisseurs à obtenir un rendement sûr et relativement rapide.

Autrement dit, la plupart des régions en développement devraient dans un premier temps donner la priorité à l'extension de l'infrastructure mondiale d'information, par la mise en place de "nœuds" sous-régionaux capables de fournir trois éléments essentiels à l'intégration rapide des pays en développement, à savoir :

a) Un pôle de regroupement de la demande pour obtenir une masse critique afin d'attirer les investissements et de faire baisser le prix des services offerts;

b) Un laboratoire et un centre d'information sur les dernières innovations concernant l'infrastructure mondiale d'information où il est possible de tester et évaluer celles-ci par rapport aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des communautés locales, en particulier des petites entreprises (y compris celles du secteur informel) et des communautés rurales; où des interfaces et des applications appropriées sont mises au point et où une formation à l'utilisation des technologies et des techniques de gestion est proposée;

c) Un "télécentre" où l'utilisation commerciale des technologies de l'information et des connexions à l'infrastructure mondiale d'information permet de financer l'accès aux réseaux des institutions locales s'occupant d'éducation, de santé, de protection de l'environnement et d'autres activités socialement importantes.

Pour que l'infrastructure mondiale d'information ait une dimension réellement mondiale, il faudra créer des "noeuds" dans les régions en développement. Depuis 1992, un réseau mondial de pôles commerciaux établit des liens entre les pays en développement et les pays développés et entre les pays en développement eux-mêmes dans les domaines du commerce électronique et de l'information. La consolidation et l'extension de cette initiative devraient être un élément central de toute stratégie d'interconnexion de réseaux visant à instaurer une plus grande égalité entre les pays en développement et les pays industrialisés dans ces deux domaines.

3. Mesures pour réduire la dépendance à l'égard des produits de base

Comme cela a été dit précédemment, les pays en développement qui sont fortement dépendants des exportations de produits de base rencontrent d'énormes difficultés pour faire du commerce international un moteur de leur croissance économique et de leur développement durable. Ils ont en commun plusieurs caractéristiques : leur économie n'est pas suffisamment diversifiée; ils ne parviennent pas à attirer suffisamment d'investissements étrangers directs; et leurs indicateurs sociaux sont à un niveau très bas, notamment en ce qui concerne l'espérance de vie, la mortalité infantile, le nombre de médecins par habitant, le taux d'alphabétisation, la durée moyenne de la scolarité et le nombre de téléphones par habitant. De même, leur capacité de tirer du commerce international des ressources pour le développement est sérieusement limitée par leur vulnérabilité face aux chocs extérieurs, en particulier face aux fortes fluctuations des prix des produits de base dont ils dépendent le plus. Pour ces pays, la seule façon d'échapper au cercle vicieux de la pauvreté et de la marginalisation consiste à exploiter leurs ressources naturelles de façon plus viable et plus rationnelle, à la fois en développant les secteurs de produits de base traditionnels et en tirant parti de la base de ressources existante pour diversifier leurs exportations. La diversification horizontale ou verticale, ou les deux à la fois, de la base de produits peut jouer un rôle important dans ce processus.

Des politiques, des mesures et des actions concrètes destinées à remédier aux effets négatifs de la dépendance à l'égard des produits de base peuvent être identifiées dans trois domaines, examinés ci-après.

a) *Réduction de l'instabilité et des risques auxquels sont exposés les pays en développement tributaires des exportations de produits de base*

Si l'instabilité reste un problème majeur pour les pays en développement exportateurs de produits de base, il convient de rappeler que dans les années 80, la plupart de ces pays ont souffert avant tout de la forte baisse des prix nominaux et réels de ces produits (- 2,2 % par an en valeur nominale et - 5,2 % par an en valeur réelle entre 1979-81 et 1991-93). Dans bien des cas, cette baisse a été due en partie à la persistance d'une offre excédentaire pendant de longues périodes. De nombreuses raisons peuvent être invoquées pour expliquer ce phénomène (y compris les "barrières à la sortie" et la réaction au fardeau du service de la dette), mais elles conduisent toutes à la même conclusion, à savoir que les producteurs devraient envisager de prendre des mesures pour équilibrer l'offre et la demande à long terme, de préférence avec la coopération des consommateurs.

L'Accord de 1993 sur le cacao offre un exemple de la façon dont cette coopération pourrait être organisée. Il contient de nouvelles dispositions économiques visant à équilibrer l'offre et la demande par l'ajustement de la production et la promotion de la consommation. Le plan de rationalisation de l'offre est fondé sur l'adoption, par le Conseil international du cacao, de prévisions annuelles de la production et de la consommation mondiales et sur l'établissement de chiffres indicatifs concernant les niveaux annuels de production globale nécessaires pour réaliser et maintenir l'équilibre de l'offre et de la demande. Compte tenu de ces chiffres indicatifs, les pays membres producteurs établissent un programme d'ajustement de leur production. Chacun est responsable des politiques et des mesures appliquées à cet effet. Bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'efficacité de cette méthode de stabilisation des marchés de produits de base, la mise en place de programmes de ce type mérite d'être examinée de plus près par la communauté internationale. Il faut cependant souligner que, sauf dans le cas d'un tout petit nombre de produits, le succès des plans de rationalisation de la production dépend de la coopération des consommateurs.

Au cours des deux dernières décennies, l'instabilité des prix des produits de base s'est considérablement accrue et les fortes fluctuations observées récemment pour des produits aussi divers que le café et l'aluminium donnent à penser que l'accalmie du début des années 90 n'était peut-être qu'une anomalie. Dans le même temps, la coopération internationale pour régulariser les prix au moyen de stocks régulateurs s'est disloquée et les mécanismes mis en place pour compenser les pertes de recettes d'exportation subies par les pays producteurs n'ont pas atteint leur objectif ou ont été transformés en instruments conditionnels auxquels les pays hésitent à recourir. En outre, l'application de programmes d'ajustement structurel a conduit au démantèlement des moyens d'intervention de l'Etat sur les marchés de produits de base, tels que les offices de commercialisation et les fonds de stabilisation qui, malgré toutes leurs insuffisances, garantissaient dans une certaine mesure la stabilité des revenus des producteurs locaux.

Dans ces nouvelles conditions, il est apparu clairement que les agents privés peu disposés à prendre des risques devaient pouvoir recourir à des instruments fondés sur le marché pour se prémunir contre les risques liés aux produits de base. Un certain nombre d'instruments financiers pouvant être utilisés à cette fin ont vu le jour au cours de la dernière décennie,

tels que les swaps, les options et les obligations indexées sur produits. Toutefois, l'élaboration de stratégies cohérentes de gestion des risques faisant un usage judicieux des opérations à terme et des produits dérivés n'est ni simple, ni gratuite. De plus, l'accès à ces instruments est réservé aux entités qui satisfont aux critères de solvabilité, de sorte que ces instruments présentent un intérêt limité pour les petits producteurs. Par ailleurs, la couverture à terme de flux de recettes considérables - comme dans le cas des minéraux - exige une plus grande compétence de la part de ceux qui effectuent cette opération et rend impératif d'établir des sauvegardes pour se prémunir contre les erreurs et les opérations irrégulières.

Il est donc urgent de mettre sur pied un vaste programme d'assistance technique pour aider les producteurs privés des pays en développement à utiliser ces instruments permettant de limiter les risques et de lancer un effort concerté de coopération internationale pour trouver des moyens de surmonter les obstacles à l'entrée liés à des niveaux élevés de risque souverain (par exemple, des mécanismes de nantissement et de garantie).

Des niveaux élevés de risque souverain entravent non seulement l'accès des pays en développement aux marchés de la gestion des risques, mais aussi l'accès au crédit en général. Cela augmente considérablement le coût du commerce des produits de base, en particulier pour les pays en développement les plus pauvres : comme ceux-ci sont supposés présenter un risque de défaillance élevé, les prêteurs exigent des primes de risque importantes. Or, celles-ci peuvent être considérablement réduites si l'on trouve des moyens de rendre les transactions plus sûres, par exemple en liant le remboursement des prêts aux exportations normales de produits de base des pays concernés. Mais dans bien des cas, le cadre du commerce international de ces produits ne permet pas d'établir de tels liens, notamment parce qu'il n'existe pas de mécanisme de titrisation. A cet égard, la promotion des entrepôts capables de délivrer des récépissés de magasinage et le développement de mécanismes internationaux pour encourager l'utilisation de ces entrepôts méritent une attention particulière.

Compte tenu de ce qui précède, la Conférence pourrait examiner les actions proposées ci-après pour réduire l'instabilité et les risques auxquels sont exposés les pays en développement tributaires des exportations de produits de base :

- a) Promouvoir l'échange d'informations et la coopération volontaire entre producteurs (comme dans le cadre de l'Accord sur le cacao), en vue de mieux équilibrer l'offre et la demande;
- b) Réduire les subventions agricoles qui favorisent la surproduction (en particulier dans les pays de l'OCDE);
- c) Notifier les politiques nationales (comme le prévoit l'Accord de l'OMC sur les subventions) ainsi que les politiques des institutions financières internationales concernant la production primaire;
- d) Réduire la conditionnalité de la Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI) du FMI et accroître considérablement les ressources mises à la disposition du STABEX de l'Union européenne;

e) Créer un "observatoire international des produits de base" au sein de la CNUCED pour accroître la transparence du marché;

f) Etablir à la CNUCED un mécanisme pour étudier la possibilité de créer un système qui permettrait d'accroître le financement des produits de base par l'émission de titres sous la forme de récépissés d'entrepôt.

b) Promotion de la diversification des produits de base

Au cours des dix dernières années, la plupart des pays en développement ont mis en oeuvre des programmes de réforme économique et de libéralisation visant à accélérer le processus d'ajustement structurel et la croissance nationale. Mais l'expérience de ces pays a été très diverse. Dans de nombreux pays d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine, les secteurs de produits de base traditionnels ont connu, au cours des deux dernières décennies, une vigoureuse expansion qui a coïncidé avec la croissance également rapide de nouveaux secteurs non traditionnels. En revanche, d'autres pays, en particulier les pays à faible revenu d'Afrique, ont vu leurs secteurs économiques traditionnels stagner, sans faire aucun progrès sur la voie de la diversification.

Ce bilan contrasté montre que les conditions qui favorisent la croissance robuste des secteurs de produits de base traditionnels permettent aussi, dans une large mesure, la diversification de la production. Néanmoins, dans un cadre de politique générale bien conçu, des mesures spécifiques peuvent être prises pour aider le secteur privé à identifier et exploiter les possibilités de diversification. Des mesures de ce type ont de fait largement contribué au succès de la diversification dans un certain nombre de pays en développement. Or, il est possible d'"apprendre" à identifier et exploiter les possibilités de diversification. Au niveau national, les résultats des efforts de diversification antérieurs fournissent des indications utiles pour l'avenir, et, comme l'ont montré plusieurs études, les entrepreneurs mettent à profit le savoir-faire qu'ils ont acquis en exportant des fruits ou des légumes (ce qui est souvent la première forme d'exportation non traditionnelle) pour poursuivre la diversification de leurs activités. Les premiers efforts permettent aussi le développement d'un secteur de services qui facilite par la suite les exportations de produits non traditionnels.

Le succès de la diversification semble dépendre dans une large mesure de la flexibilité avec laquelle les producteurs et les exportateurs peuvent identifier et exploiter les créneaux potentiellement avantageux. De nouvelles possibilités commerciales apparaissent sans cesse, non seulement sur les marchés traditionnels d'Europe, des Etats-Unis ou du Moyen-Orient, mais aussi dans les pays à forte croissance d'Asie et, dans une certaine mesure, d'Amérique latine, qui sont devenus de gros importateurs de toute une série de produits.

Le développement des débouchés pour les produits préférables du point de vue de l'environnement peut aussi ouvrir la voie à une diversification réussie. Une bonne information commerciale est nécessaire pour identifier les nouvelles possibilités; il faut aussi que les producteurs et les exportateurs d'un pays aient la souplesse nécessaire pour en tirer parti. Pour cela, ils doivent pouvoir accéder facilement à l'information sur la production et les marchés, aux capitaux d'investissement et aux crédits commerciaux,

à la technologie et aux réseaux de commercialisation. Pour indispensable qu'il soit, un cadre macro-économique stable et équilibré ne suffit pas en soi. Les gouvernements et la communauté internationale peuvent jouer un rôle majeur en établissant un cadre propice à la diversification, qui aide les producteurs à saisir les nouvelles possibilités commerciales dans les secteurs de produits de base traditionnels, tout en leur permettant de se lancer dans la production et l'exportation de produits non traditionnels.

L'expérience montre aussi que le succès de la diversification - du point de vue du développement des exportations de nouveaux produits et de la transformation avant exportation des produits traditionnels - dépend dans une large mesure de l'importance des investissements étrangers directs. Ces derniers fournissent non seulement les capitaux nécessaires, mais aussi, et peut-être surtout, la technologie et l'accès au marché dont les pays ont besoin pour que leurs efforts de diversification soient couronnés de succès.

La diversification peut être encouragée aussi par l'engagement plus actif des gouvernements, du secteur privé et de la communauté internationale dans la recherche et le développement, tant pour les produits d'exportation non traditionnels que pour les cultures vivrières locales. Bien souvent, les agriculteurs hésitent à remplacer une culture qui leur est familière par une culture nouvelle. Pour les inciter à innover, les gouvernements doivent non seulement développer la recherche agricole, mais aussi fournir aux communautés rurales l'infrastructure et les services de vulgarisation nécessaires et mettre en place un cadre réglementaire qui permette l'approvisionnement régulier en intrants et assure un bon accès au crédit. Ces facteurs ont joué un rôle majeur dans le succès des pays d'Asie du Sud-Est.

Dans bien des cas, le secteur privé peut mobiliser les fonds nécessaires pour financer les activités de diversification. S'il n'est pas à même de le faire, par exemple en raison de l'insuffisance du système de crédit ou d'autres dysfonctionnements du marché, il est important de trouver d'autres sources de financement. Certains pays ont eu recours avec succès à des fonds nationaux de diversification, en utilisant les taxes perçues sur les exportations des principaux produits pour financer le développement de nouveaux secteurs. Un fonds international producteurs/consommateurs, financé par des prélèvements à l'exportation ou à l'importation, du genre de celui qui a été créé dans le cadre de l'un des premiers accords sur le café, peut aussi être une bonne solution. La Banque mondiale et les autres institutions financières pourraient apporter leur contribution en affectant une plus grande part de leurs crédits aux activités de diversification et, plus généralement, à la mise en place d'un cadre institutionnel qui permette aux secteurs public et privé de suivre une stratégie de diversification active.

L'existence d'un cadre macro-économique approprié est sans conteste une condition essentielle du succès de la diversification. Toutefois, pour que les acteurs économiques puissent tirer pleinement parti des possibilités qu'il offre, plusieurs mesures spécifiques doivent être prises aux niveaux national et international. Au niveau national, il faut renforcer la capacité des entités des secteurs public et privé d'identifier activement les possibilités de diversification, de les faire connaître et de les exploiter. Parallèlement, la communauté internationale doit s'engager à ne pas ériger de façon injustifiée des obstacles tarifaires et non tarifaires à l'encontre des exportations de nouveaux produits. Dans cette optique, la Conférence pourrait décider :

a) de demander aux gouvernements, dans le cadre de l'OMC, de définir les modalités et fixer le calendrier de l'élaboration de propositions précises en vue de la réduction de la progressivité des droits sur les produits primaires transformés et de la suppression ou de la réduction des obstacles non tarifaires qui entravent l'accès de ces produits aux marchés;

b) de proposer des mesures concrètes pour améliorer l'accès au crédit pour le financement des activités de diversification dans les pays à faible revenu, à l'aide des instruments existants ou de nouveaux instruments;

c) de demander qu'un soutien accru soit apporté au CCI et aux autres organisations compétentes, expressément pour leurs activités dans le domaine du développement de produits et de marchés susceptibles d'accélérer la diversification des économies en développement.

c) Gestion efficace des ressources naturelles

La survie de la biosphère est un but universel qui sous-tend les initiatives prises - surtout depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) - pour répondre aux préoccupations exprimées quant aux effets de la croissance économique sur l'environnement dans l'optique du développement durable. Ces préoccupations ont trait notamment à la gestion des ressources naturelles, étant donné que la production primaire et la production industrielle ont l'une et l'autre une incidence sur la base de ressources. Comme la production est essentiellement fonction de la demande, le volume, la structure et le rythme de la consommation - et, partant, la croissance démographique et les modes de vie - détermineront en grande partie si l'exploitation écologiquement viable des ressources naturelles est matériellement possible.

En conséquence, la modification des modes de consommation, la réorientation de la demande vers des produits préférables du point de vue de l'environnement et l'amélioration des techniques de production - pour les rendre moins polluantes et plus économes en ressources - sont des conditions indispensables pour la conservation des ressources naturelles. Le processus de mondialisation aide à remplir ces conditions, dans la mesure où il implique la diffusion plus rapide, et à plus grande échelle, des techniques de conservation appropriées.

La modification nécessaire des modes de production et de consommation ne se produira que si les coûts - et les avantages - pour l'environnement sont internalisés dans les prix des produits. Conscients de ce fait, plusieurs pays en développement ont imposé des taxes sur la circulation urbaine et certains pays de l'OCDE perçoivent, entre autres, des taxes sur l'énergie. Ce principe pourrait être appliqué plus largement dans le domaine des produits de base, moyennant une coopération internationale pour établir des accords-cadres prévoyant des incitations afin d'encourager les producteurs de produits de base à utiliser des techniques de production moins polluantes et plus économes en ressources. Ces accords, appelés "accords écologiques internationaux de produit" (AEIP), méritent une plus grande attention.

Dans l'optique du développement durable à l'échelle mondiale, la gestion rationnelle des ressources naturelles signifie qu'il faut exploiter les ressources de manière à produire indéfiniment des quantités socialement

optimales des différents produits, sans causer de dommage irréversible au milieu physique et sans exposer les générations futures à des risques trop importants. Or, le processus de libéralisation rend plus difficile la gestion rationnelle des ressources car la priorité donnée à l'activité privée et le retrait concomitant de l'Etat amènent à privilégier le court terme. Cela offre néanmoins des possibilités d'élaborer et d'appliquer, aux niveaux national et international, de nombreuses mesures propres à encourager l'utilisation durable et rationnelle des ressources naturelles, tout en contribuant au maintien et à l'amélioration de la qualité de l'environnement.

A l'échelon national, les méthodes de gestion des ressources naturelles varieront d'un pays à l'autre en fonction de leur niveau de développement, notamment de leurs capacités financières et institutionnelles, et en fonction de l'importance relative des ressources dans leur économie. Un nombre croissant de pays en développement sont amenés à autoriser à la fois l'exploitation de leurs ressources naturelles et la dégradation de leur environnement pour accroître leurs recettes d'exportation. Le défi pour ces pays consiste à exploiter judicieusement leur base de ressources, en se tournant vers l'avenir - afin d'encourager la diversification et de multiplier les possibilités économiques, entre autres, en créant des synergies pour le développement entre le secteur des ressources naturelles et les autres secteurs de l'économie, afin de protéger l'environnement pour aider à améliorer la qualité de la vie et assurer la viabilité du développement et, dans le cas des ressources non renouvelables, afin d'assurer leur remplacement par du capital durable pouvant servir de base au développement économique futur.

Une action est nécessaire à l'échelon national, en particulier dans les pays en développement, pour améliorer l'information sur la base de ressources naturelles et faire en sorte que cette information soit convenablement prise en compte dans la planification du développement et dans la comptabilité nationale, pour capter les rentes et gérer les recettes que procurent les ressources, de manière à maintenir la stabilité économique à court terme tout en générant des revenus à plus long terme, pour améliorer la capacité des gouvernements d'entreprendre les actions précitées, et pour surveiller et contrôler, dans un cadre participatif, l'incidence de l'activité économique sur la base de ressources nationales. A l'échelon international, il faut établir un mécanisme de coopération multilatéral pour faire face aux externalités qui compromettent la pérennité des ressources naturelles, pour encourager le recyclage des produits de leur exploitation et pour accroître la compétitivité et encourager l'utilisation de produits naturels présentant des avantages du point de vue de l'environnement. Plus précisément, la Conférence pourrait décider :

a) d'encourager la négociation d'accords écologiques internationaux de produit dans le cadre d'un mécanisme de coopération multilatéral pour faire face aux effets externes sur l'environnement;

b) d'oeuvrer en faveur de la création d'un fonds d'affectation spéciale pour encourager la production et le commerce de produits naturels présentant des avantages du point de vue de l'environnement;

c) de demander instamment la création d'un guichet, dans le cadre du Fonds pour l'environnement mondial, pour le financement d'activités dans des secteurs critiques, comme le réaménagement des sites miniers et des installations de traitement des minéraux.

C. Questions nouvelles

Avant l'acceptation, à la Réunion ministérielle de Marrakech, des accords négociés au cours du Cycle d'Uruguay, des efforts avaient été faits pour faire approuver, au niveau international, le programme de travail futur de la nouvelle Organisation mondiale du commerce, afin de l'intégrer dans l'ensemble final. Il avait été convenu d'établir un comité chargé du commerce et de l'environnement. Les autres propositions, sur lesquelles l'accord ne s'est pas fait, sont reprises dans les Conclusions du Président de la Réunion ministérielle de Marrakech. Elles portent, entre autres, sur les relations entre le commerce et i) l'environnement, ii) l'investissement, iii) la politique de la concurrence et iv) le droit du travail. Ces questions peuvent être considérées comme des éléments de l'effort global de renforcement de l'intégration et de l'égalisation des chances décrit dans le chapitre précédent.

Plus récemment, l'OCDE a adopté, au niveau ministériel, un rapport définissant un programme d'action concernant le système commercial de l'après-Cycle d'Uruguay. Comme cela a été dit dans le premier chapitre, ce programme a pour but d'entretenir l'élan en faveur de la libéralisation du commerce fondée sur une intégration plus étroite et sur l'ouverture des marchés à la concurrence, en faisant en sorte que les entreprises étrangères bénéficient des mêmes conditions d'accès et des mêmes possibilités que les entreprises nationales, de manière à ouvrir les marchés nationaux à la concurrence mondiale. L'attention accordée aux entreprises, plutôt qu'aux produits, reflète les réalités de la production globalisée de biens et de services, dans le cadre de laquelle la valeur des ventes des filiales étrangères dépasse de loin celle des exportations. Cela découle aussi de certains des éléments nouveaux que l'AGCS a introduits dans le système commercial multilatéral en incluant, dans la définition du commerce des services, la notion selon laquelle les ventes d'entreprises sous contrôle étranger sur le marché intérieur du pays hôte peuvent être considérées comme des "exportations" et les gouvernements étrangers ont des droits eu égard au traitement des filiales de "leurs" entreprises, en échange de quoi les pays en développement hôtes peuvent demander à ces entreprises de contracter des engagements.

Ces initiatives s'inscrivent évidemment dans le cadre de la préparation de l'ordre du jour de la première réunion ministérielle de l'OMC, qui se tiendra à Singapour à la fin de 1996 et qui abordera en principe les questions recensées à Marrakech, si un consensus se fait jour sur la manière de les traiter. La recherche d'un consensus en faveur de la négociation de nouvelles disciplines multilatérales dans ces domaines devra tenir compte du cadre international d'obligations existant déjà, notamment des traités bilatéraux en matière d'investissement et des accords de coopération relatifs à la politique de la concurrence. Par ailleurs, diverses formules ont été conçues pour examiner ces questions dans le cadre d'accords régionaux et sous-régionaux qui, comme nous le verrons plus loin, font souvent figure de laboratoires pour l'élaboration éventuelle de disciplines multilatérales dans de nouveaux

domaines. La nécessité de disciplines spécifiques liées au commerce dans ces domaines pour renforcer les règles énoncées dans les accords commerciaux multilatéraux existants serait une autre considération importante.

Mais surtout, il faudrait reconnaître que la proposition de nouvelles disciplines multilatérales n'est qu'un aspect de la question plus vaste des conséquences d'une extension des obligations multilatérales à d'autres domaines de la politique intérieure tels que les droits de propriété. Cette extension impliquerait, dans une large mesure, une gestion globale des affaires publiques dans le cadre des accords commerciaux. Or, cette question est actuellement très controversée. Certains pays en développement ont indiqué qu'ils étaient fermement opposés à l'extension des disciplines commerciales multilatérales à des domaines qui ne sont pas liés au commerce. Du reste, la plupart des initiatives concernant les questions nouvelles ont émané jusqu'à présent d'instances où les pays en développement sont absents ou ne sont que partiellement représentés. Le défi à relever pour parvenir à un consensus est donc de faire en sorte que les conséquences, pour le développement, des différentes approches et des différents scénarios soient bien comprises, de manière à ce que les intérêts des pays en développement puissent être convenablement pris en considération.

1. *Politique de la concurrence*

La mise en oeuvre de réformes économiques axées sur le marché, notamment la déréglementation, la libération des prix, la privatisation et la libéralisation du commerce et de l'investissement direct étranger, a conduit à l'émergence d'un consensus mondial sur l'importance de la concurrence pour l'affectation plus efficace des ressources. C'est pourquoi les pays ont été de plus en plus nombreux à adopter une législation en matière de concurrence et à créer un service national de la concurrence pour mettre en oeuvre efficacement leur politique en la matière (c'est le cas de tous les pays de l'OCDE et de nombreux pays en développement et en transition).

On observe une convergence des objectifs et des modalités d'application des politiques nationales en matière de concurrence, bien qu'il subsiste de grandes différences entre ces politiques. Cette convergence est particulièrement marqué dans le cas de la prohibition des cartels et des soumissions collusoires, mais en général, les politiques de la concurrence ne s'appliquent pas encore aux pratiques commerciales restrictives qui affectent uniquement les marchés étrangers, comme les cartels d'exportation. En l'occurrence, il est souvent difficile, voire impossible, pour les pays touchés (en particulier s'ils possèdent peu de ressources) de prendre des mesures correctives efficaces sans l'entière coopération des autorités du pays où la pratique commerciale restrictive en cause a son origine. Il peut être difficile aussi pour les autorités d'un pays de réunir des preuves ou d'assurer l'application de leurs lois aux pratiques commerciales restrictives d'investisseurs étrangers.

Il est de plus en plus largement admis que, face à la mondialisation croissante de l'économie, les politiques nationales de la concurrence doivent être complétées par une action internationale pour préserver et promouvoir une vive concurrence sur le marché mondial. Cette action aurait pour objectifs d'intensifier les consultations et la coopération entre les autorités compétentes, d'encourager une meilleure compréhension mutuelle et la convergence éventuelle des politiques nationales, de faire en sorte

que le secteur privé ne recoure pas à des pratiques anticoncurrentielles qui iraient à l'encontre des obligations et des concessions commerciales, de mettre les règles du commerce davantage en conformité avec les principes de la concurrence, de réduire les tensions commerciales entre les Etats ainsi que les tensions résultant de l'application des lois sur la concurrence à l'étranger, et de traiter les problèmes que posent les pratiques des investisseurs étrangers. Cette action pourrait être menée dans le cadre de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives.

Etant donné que les politiques en matière de concurrence, de commerce et d'investissement semblent devoir converger encore plus dans l'avenir, il faudra peut-être concevoir de nouveaux mécanismes pour coordonner les modalités de leur articulation, en plus de ceux que prévoit l'Ensemble de principes et de règles. Il pourrait être nécessaire aussi de renforcer les accords commerciaux multilatéraux en y ajoutant des dispositions juridiquement contraignantes concernant la politique de la concurrence. Il convient de noter à cet égard que plusieurs accords du Cycle d'Uruguay reconnaissent que les politiques en matière de concurrence jouent un rôle important dans l'application effective des obligations commerciales multilatérales. L'AGCS reconnaît la nécessité d'une collaboration pour contrôler les pratiques anticoncurrentielles. L'Accord sur les sauvegardes interdit aux Parties d'encourager ou de soutenir l'adoption ou le maintien de mesures privées qui pourraient avoir le même effet qu'une autolimitation des exportations. Et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce reconnaît qu'une action peut être nécessaire pour éviter que les droits de propriété intellectuelle ne soient invoqués abusivement dans le but d'entraver la concurrence. Comme cela a été dit dans le premier chapitre, l'Accord sur les MIC sera examiné avant la fin de 1999 afin de déterminer s'il convient de le compléter par des dispositions relatives à la politique en matière d'investissement et en matière de concurrence.

La troisième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (novembre 1995) a recommandé "la poursuite de l'important et utile programme de travail, au sein du mécanisme intergouvernemental de la CNUCED, sur les questions concernant le droit et la politique de la concurrence". Il pourrait être utile que la CNUCED entreprenne des travaux préparatoires pour clarifier les questions relatives à l'articulation de la politique de la concurrence et de la politique commerciale et pour aider à dégager le consensus nécessaire pour intégrer les principes de la concurrence dans le système commercial international.

2. Commerce et investissement

L'examen des questions relatives à l'investissement est déjà inclus dans le programme de travail futur de l'OMC. L'Accord sur les MIC prévoit l'examen, au plus tard cinq ans après la date d'entrée en activité de l'OMC, de son extension éventuelle aux politiques en matière d'investissement et de concurrence. Cette décision de traiter parallèlement l'investissement et la concurrence se fonde sur la constatation que de nombreuses conditions sont imposées aux investisseurs étrangers dans le but d'empêcher les pratiques anticoncurrentielles qu'il serait difficile sans cela de contrôler dans

le cadre de la législation nationale en matière de concurrence et que la politique en la matière peut dans certains cas entraver les flux d'investissement, mais peut aussi être nécessaire pour que les investisseurs étrangers bénéficient effectivement du traitement national, lorsque celui-ci est accordé.

L'AGCS pose les bases de la négociation d'engagements relatifs à l'investissement dans le cadre des obligations commerciales multilatérales. Ces engagements (qui concernent la présence commerciale) peuvent être acceptés en contrepartie d'engagements réciproques dans d'autres secteurs de services ou pour d'autres modes de fourniture, comme le mouvement des personnes physiques, ou même, dans un cycle de négociation plus vaste, en contrepartie d'engagements en matière d'accès aux marchés pour des produits. Toutefois, conformément aux objectifs de l'AGCS, les négociations en vue de la libéralisation progressive ont pour but de promouvoir les intérêts de tous les participants sur la base d'avantages mutuels et d'assurer un équilibre global des droits et des obligations, tout en respectant les objectifs de politique nationale. L'AGCS reconnaît en outre le droit des pays en développement de demander à des entreprises de contracter des engagements en matière d'accès à la technologie, aux circuits de distribution et aux réseaux d'information en contrepartie de l'accès à leur marché accordé aux termes de l'Accord (art. IV et XIX). En ce qui concerne tous les engagements contractés dans le cadre de l'AGCS, y compris ceux qui ont trait à l'investissement, les membres accordent sans condition le traitement de la nation la plus favorisée.

L'articulation du commerce et de l'investissement pose une série de questions allant de celles qui sont étroitement liées au commerce (comme l'obligation de résultats à l'exportation) aux questions d'investissement proprement dites, comme la fiscalité, les méthodes de détermination des prix de transfert, l'étendue de l'exercice légitime de la juridiction extraterritoriale, les obligations du pays d'origine eu égard au comportement des entreprises et l'indemnisation en cas d'expropriation. Tout effort pour dégager un consensus en vue d'une action multilatérale dans ce domaine, quelle que soit l'instance choisie, devra également tenir compte du fait que les politiques d'investissement des pays en développement s'inscrivent dans une stratégie visant à encourager le transfert de technologie, l'industrialisation et l'amélioration du niveau de vie et ont pour but de permettre à ces pays non seulement d'attirer des investissements, mais aussi de faire en sorte que ceux-ci soient dirigés vers les activités auxquelles ils ont donné la priorité dans leur stratégie nationale de développement économique et social.

3. Commerce et environnement

Le débat international sur le commerce et l'environnement a été centré en grande partie sur trois points fondamentaux : a) les liens entre la politique de l'environnement et la compétitivité internationale; b) le recours à des mesures commerciales à des fins environnementales; et c) l'opportunité d'harmoniser les politiques de l'environnement.

Sur le premier point, d'aucuns, dans les pays développés, ont exprimé la crainte que le commerce et l'investissement ne se déplacent vers les pays où les normes environnementales sont moins strictes ou que le souci de compétitivité ne dissuade les pays d'appliquer des prescriptions plus rigoureuses en matière d'environnement. Les pays en développement, quant

à eux, s'interrogent surtout sur l'incidence de la protection de l'environnement sur leur commerce et leur développement.

Les faits montrent que jusqu'à présent, les politiques de l'environnement n'ont pas eu d'effet important sur la compétitivité des pays développés. Dans le cas des pays en développement, les politiques, les normes et les règlements extérieurs en matière d'environnement pourraient avoir une plus grande incidence sur la compétitivité des petites entreprises et de secteurs comme les textiles, les chaussures, l'électronique et l'ameublement, dans la mesure où l'obligation d'observer les prescriptions en matière d'environnement se traduit bien souvent par des coûts de production plus élevés que ceux des concurrents. Les règlements environnementaux des pays développés peuvent porter un certain préjudice aux exportations des pays en développement. De surcroît, si ces derniers ne disposent pas de l'infrastructure ou de la technologie nécessaires pour se conformer à ces prescriptions de plus en plus complexes, il risque d'apparaître de nouveaux obstacles techniques au commerce. Les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) peuvent cependant avoir un effet positif sur le commerce et la compétitivité et, en tout état de cause, au cas où ils auraient une incidence négative sur la compétitivité, celle-ci pourrait être atténuée par des politiques adoptées aux niveaux national et international.

Il est de plus en plus largement admis qu'il faudrait prendre des "mesures positives" - plutôt que des mesures ayant un effet restrictif sur le commerce - pour aider les pays en développement à internaliser les coûts de la protection de l'environnement et à atteindre les objectifs fixés au niveau international dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement (AME). A sa troisième session, tenue en mai 1995, la Commission du développement durable a invité la CNUCED et les autres organisations internationales compétentes à définir des mesures positives de ce genre. Le Groupe de travail spécial de la CNUCED sur le commerce, l'environnement et le développement, réuni en novembre 1995, a reconnu que des mesures positives, telles que l'amélioration de l'accès aux marchés et de l'accès aux ressources financières, les mécanismes de transition, l'accès à la technologie et son transfert, la création de compétences et des dispositions spéciales en faveur des petites entreprises et de certains secteurs sont des instruments efficaces pour soutenir les pays en développement et les pays en transition dans leurs efforts pour atteindre les objectifs du développement durable.

Le Groupe de travail a entrepris une analyse préliminaire des incidences des AME sur le commerce et la compétitivité, en particulier du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Il a reconnu que ces incidences pouvaient différer selon les accords et changer selon des facteurs dynamiques tels que le taux de croissance économique, l'existence de technologie et de produits de remplacement respectueux de l'environnement, les modifications apportées aux accords et la possibilité de disposer de moyens financiers en temps utile. Il a estimé en outre que les évaluations intérimaires des AME pouvaient être une bonne occasion de prendre ces changements en considération. Enfin, il a recommandé la poursuite des travaux analytiques et empiriques sur les incidences des AME sur le commerce et la compétitivité.

Le Groupe de travail a reconnu par ailleurs que des mesures positives pourraient faire beaucoup pour aider les pays en développement à atteindre les objectifs convenus au niveau multilatéral, conformément aux principes de la responsabilité commune, mais différenciée. A ce propos, il a envisagé des mesures d'incitation propres à encourager le commerce de produits de remplacement respectueux de l'environnement, ainsi que des mécanismes volontaires applicables aux investissements étrangers directs et au transfert de technologie et des instruments axés sur le marché.

En s'appuyant sur les résultats du Groupe de travail spécial sur le commerce, l'environnement et le développement, y compris ses recommandations concernant les activités futures de la CNUCED, la Conférence pourrait recommander que les travaux relatifs aux mesures positives soient axés : 1) sur la recherche d'un consensus sur des principes et des propositions tendant à une meilleure intégration des politiques commerciales et environnementales dans l'optique du développement durable; et 2) sur la proposition de mesures pour atténuer les incidences négatives que les politiques environnementales pourraient avoir sur le commerce et la compétitivité.

Les principes et les propositions susmentionnés pourraient viser à assurer la transparence voulue des nouvelles mesures environnementales susceptibles d'avoir des effets sur le commerce, y compris les mesures volontaires comme l'éco-étiquetage, notamment grâce au concours des pays intéressés; le but pourrait être aussi de créer des mécanismes pour aider à établir un équilibre approprié entre les avantages de ces mesures pour l'environnement et leurs incidences possibles sur le commerce et le développement, et de préciser des notions comme celles d'équivalence et de reconnaissance mutuelle des instruments spécifiques de la politique de l'environnement.

La question des mesures positives est étroitement liée à la question plus générale des politiques et des stratégies nationales en faveur du développement durable et du type de coopération internationale pouvant contribuer à leur succès. La Conférence pourrait examiner comment promouvoir l'intégration systématique des aspects écologiques dans les discussions internationales en cours sur les mesures de promotion des investissements dans l'infrastructure, sur les mesures spécifiques en faveur des PME et de secteurs particuliers et sur les mesures permettant d'améliorer les politiques commerciales, telles que la promotion de la diversification des exportations et la suppression des subventions qui faussent les échanges.

A propos du deuxième point, la question est de savoir dans quelles circonstances le recours à des mesures commerciales pour atteindre les objectifs de la politique de l'environnement est justifiée et compatible avec les règles du commerce international, et contribue au développement économique. A ce sujet, le Groupe de travail spécial sur le commerce, l'environnement et le développement a approuvé l'engagement pris à l'égard du programme Action 21 de la CNUCED et le Principe 12 de la Déclaration de Rio selon lequel "toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international". Ces principes valent aussi pour les restrictions unilatérales

à l'importation fondées sur des prescriptions relatives aux procédés et méthodes de production.

Dans un certain nombre de cas, des dispositions prévoyant le recours à des mesures commerciales ont été incluses dans les accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Ces dispositions ont joué un rôle dans l'examen des problèmes écologiques mondiaux. Toutefois, l'opportunité de recourir à des mesures commerciales dans le cadre des AME doit être analysée au cas par cas. Cette analyse devrait porter, entre autres, sur la nécessité et l'efficacité de ces mesures. On peut aussi se demander si leur légitimation dans le cadre des AME n'ouvre pas la voie à leur utilisation pour atteindre d'autres objectifs environnementaux.

Le troisième point, qui a trait à l'opportunité d'harmoniser les politiques de l'environnement, est étroitement lié à l'accélération de la mondialisation et de la libéralisation de l'économie. Certains gouvernements craignent que la disparité des normes écologiques entre les pays, en particulier entre les pays en développement et les pays développés, ne procure des avantages commerciaux inévitables et réclament en conséquence une certaine harmonisation. De l'avis général, il n'est guère justifié, du point de vue économique comme du point de vue écologique, de recourir à des mesures commerciales pour contrebalancer les différences de coûts résultant de la disparité des normes relatives à l'environnement.

A cet égard, le Groupe de travail spécial sur le commerce, l'environnement et le développement a fermement repoussé les demandes parfois présentées en vue d'imposer des droits compensateurs pour la protection de l'environnement ou d'autres mesures protectionnistes et dispositions commerciales incompatibles avec les règles de l'OMC, pour contrebalancer les effets négatifs, réels ou supposés, des politiques de l'environnement sur la compétitivité.

Le débat se poursuit cependant sur la question de savoir s'il convient d'autoriser des ajustements fiscaux aux frontières pour compenser la disparité des normes relatives aux procédés ainsi que les différences dans l'utilisation de facteurs qui ne sont pas matériellement incorporés aux produits, tels que l'énergie. Ces ajustements sont autorisés pour les taxes sur les produits, mais il semble de plus en plus largement admis qu'ils ne sont pas d'une grande utilité pour l'environnement s'ils sont appliqués aux procédés ou aux facteurs qui ne sont pas matériellement incorporés aux produits et qu'ils pourraient même servir à des fins protectionnistes.

4. Régionalisme et nouveaux enjeux

La négociation de nouveaux accords commerciaux régionaux et l'élargissement des accords existants, parallèlement au Cycle d'Uruguay, ont contribué à une libéralisation supplémentaire du commerce des pays concernés, qui comprennent la plus grande partie des membres de l'OMC. Dans certains cas, les accords régionaux ont évolué parce qu'on s'est rendu compte que les relations commerciales et économiques des parties s'étaient développées à tel point que des règles plus détaillées et plus complètes que celles du GATT s'avéraient nécessaires pour régir leurs transactions commerciales et économiques mutuelles. Bien que l'élargissement des disciplines multilatérales ait entraîné dans bien des cas une primauté des obligations multilatérales

sur les disciplines régionales, beaucoup d'accords régionaux englobent des secteurs qui ne sont pas visés par les disciplines des accords commerciaux multilatéraux, qu'il s'agisse de la politique d'investissement, des droits relatifs au travail, de la politique de concurrence ou de l'environnement.

De telles initiatives sont autant d'enjeux pour l'évolution du système multilatéral. Dans certains cas, l'élaboration de règles multilatérales peut faire fond sur l'expérience des groupements régionaux, en utilisant ceux-ci comme des "laboratoires" pour expérimenter telle ou telle approche. Dans d'autres cas, il faudra au contraire modifier des approches régionales qui sont incompatibles avec l'objectif d'un système commercial multilatéral ouvert et ont des effets préjudiciables sur le commerce et le développement de pays tiers.

De manière plus générale, compte tenu de l'ampleur prise par le régionalisme et des nouveaux domaines auxquels il s'étend, la question est de savoir si l'intégration régionale peut nuire au système commercial multilatéral ou si, à l'inverse, les démarches régionales et multilatérales s'avèrent complémentaires en la matière, améliorant ainsi les perspectives qui se dessinent quant à l'efficacité des règles multilatérales et à la libéralisation des échanges au niveau mondial.

Les incidences des mécanismes d'intégration régionale sur le commerce et le développement sont fonction non seulement de l'établissement de règles, mais également - et peut-être surtout - de la manière dont celles-ci sont appliquées, ainsi que de la nature et du profil réel des groupements régionaux. A cet égard, il est essentiel que ces derniers soient orientés vers l'extérieur - les effets nets du déplacement et de la création de courants d'échange et d'investissement étant alors positifs - si l'on veut éviter qu'ils nuisent au commerce de pays tiers. Des évaluations globales, au niveau international, des conséquences économiques des mécanismes d'intégration et de leurs activités offrent la possibilité de tenir dûment compte des inquiétudes qui se manifestent à l'égard des effets négatifs s'exerçant sur le commerce des pays tiers, notamment des pays en développement et des pays en transition qui ne font pas partie des groupements d'intégration considérés. De telles évaluations contribueraient également à la mise au point de démarches multilatérales face aux questions de ce type qui se posent du fait de mesures d'intégration. Le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED offre déjà un cadre permettant d'évaluer les nouvelles tendances importantes observées en matière d'intégration régionale. Il a récemment été proposé de créer à l'OMC un comité chargé d'étudier de manière plus globale les accords commerciaux régionaux.

D. Complémentarité entre la CNUCED et l'OMC

La complémentarité fonctionnelle de la CNUCED et de l'OMC a été reconnue tant par le Conseil du commerce et du développement que par le Comité préparatoire de l'OMC, ainsi que par l'Assemblée générale des Nations Unies. Un tel consensus crée les prémisses d'une coopération constructive dans le cadre plus général des relations entre l'ONU et l'OMC, comme en ont convenu leurs chefs de secrétariat. De fait, les fonctions distinctes mais complémentaires de ces deux institutions devraient permettre de répondre de manière plus globale et plus équilibrée aux préoccupations des pays en développement concernant les liens entre le développement et le commerce, ainsi qu'à celles des pays en transition.

Le présent rapport a mis en évidence bon nombre de préoccupations de ce type résultant du processus d'intégration des pays en développement et des pays en transition dans le système commercial international issu du Cycle d'Uruguay. Il faudra en particulier fournir un appui à ces pays pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs obligations et participer activement aux travaux de l'OMC et aux processus de négociation connexes. Les futurs membres de l'OMC auront besoin d'une aide dans les procédures d'adhésion.

La CNUCED et l'OMC pourraient développer leurs relations de travail dans les domaines suivants :

a) Conséquences des accords du Cycle d'Uruguay, notamment en ce qui concerne les nouvelles perspectives commerciales que leur mise en oeuvre offre aux pays en développement et aux pays en transition, et fourniture d'une aide à ces pays pour leur permettre d'en tirer pleinement parti;

b) Problèmes et défis particuliers qui se posent tant aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires qu'aux pays en transition dans l'intégration au système commercial international;

c) Commerce des services, mesures visant à aider les pays en développement à tirer profit de l'AGCS et questions à examiner dans les négociations futures (données sur les mesures touchant le commerce dans certains secteurs de service, sauvegardes, subventions, marchés publics, etc.);

d) Commerce et environnement;

e) Questions nouvelles se posant dans les négociations commerciales internationales (rapports entre commerce et concurrence, commerce et investissement, etc.);

f) Coopération technique, concernant notamment :

i) Le renforcement de la capacité des pays en développement et des pays en transition de participer effectivement au système commercial international;

ii) L'adhésion à l'OMC;

iii) La mise en place des capacités nécessaires pour traiter de nouvelles questions dans les négociations commerciales internationales;

g) Maintien d'une responsabilité conjointe à l'égard des activités du Centre du commerce international.

Les organes intergouvernementaux compétents de la CNUCED et de l'OMC pourraient également envisager de procéder à un examen périodique des questions touchant à leur coopération mutuelle.

Dans ce contexte, une coopération nouvelle et élargie se dessine entre la CNUCED et l'OMC, dans le cadre de l'accord général de coopération entre l'ONU et l'OMC conclu par les chefs de secrétariat des deux organisations en septembre 1995. Le Directeur général de l'OMC et le Secrétaire général de la CNUCED ont décidé en particulier : a) de tenir tous les six mois, à compter de la mi-janvier 1996, des réunions dont ils exerceraient conjointement la présidence; b) d'améliorer les relations de travail entre les deux organisations à tous les échelons dans des secteurs tels que la recherche, le commerce et l'investissement, le commerce et la concurrence, le commerce et l'environnement, ainsi que le commerce et le développement; et c) de contribuer à une meilleure complémentarité des activités de coopération technique - non seulement entre la CNUCED, l'OMC et le CCI, mais également avec d'autres organismes, qu'il s'agisse du système des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods ou d'organes régionaux - afin d'améliorer la coordination dans tous les secteurs et de tirer plus efficacement parti des ressources. Les chefs des deux organisations ont souligné leur unanimité de vues quant au rang de priorité élevé à accorder à l'Afrique dans les activités de coopération de l'OMC et de la CNUCED.

Chapitre III

PROMOTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT ET LES PAYS EN TRANSITION

Introduction

Dans tous les pays, les décideurs accordent, depuis le début des années 90, une attention accrue au rôle des entreprises dans le développement. Celles-ci constituent les pièces maîtresses d'une économie, l'élément moteur des processus dynamiques que sont l'accumulation de capital, la croissance et le développement. Cette évidence s'est imposée il y a déjà de nombreuses années, mais ce n'est que depuis peu qu'il en est tenu largement compte dans l'action des pouvoirs publics face à divers grands problèmes.

Les raisons de l'intérêt que suscite désormais le développement des entreprises sont multiples et varient suivant les pays :

- a) Pauvreté : Les microentreprises sont de plus en plus considérées comme le moyen de conférer une autonomie aux pauvres et aux groupes défavorisés.
- b) Emploi : Les petites et moyennes entreprises passent pour contribuer largement à la création d'emplois, même dans les pays industrialisés parvenus à maturité, aux prises avec un chômage structurel.
- c) Ajustement : L'expérience considérable fournie par les programmes d'ajustement structurel de nombreux pays en développement donne à penser que l'action des entreprises du côté de l'offre est indispensable au succès des mesures de restructuration.
- d) Transition : L'éclosion d'une nouvelle catégorie d'entrepreneurs et de personnes cherchant à faire fortune est fondamentale pour la reconstruction des anciennes économies socialistes selon les principes du marché.
- e) Privatisation : Tant dans les pays en développement que dans ceux du monde développé, des contraintes budgétaires, associées à la nécessité d'encourager l'esprit d'entreprise et l'efficacité économique, sont à l'origine du transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé.
- f) Compétitivité : Parmi les pays en développement, les meilleurs exportateurs industriels ont misé sur des stratégies de développement des entreprises, notamment les liens avec des investisseurs étrangers et des sociétés transnationales.

- g) Concurrence : L'évolution vers un monde sans frontières accentue partout la concurrence, les questions relatives à l'entreprise devenant de plus en plus le sujet de discussions et de négociations internationales. Ces questions englobent la politique de concurrence, l'harmonisation de tous les types de normes nationales et l'accès aux réseaux mondiaux.

Le présent chapitre examine ce nouveau cadre directif et présente des considérations générales concernant l'élaboration de stratégies nationales et internationales plus cohérentes de développement des entreprises dans le contexte actuel de libéralisation et de mondialisation.

A. Le secteur des entreprises dans les pays en développement et les pays en transition

1. Principales caractéristiques

Au cours des dix dernières années, les pays en développement et les pays en transition ont, dans leur quasi-totalité, engagé tout un éventail de réformes institutionnelles et économiques pour libéraliser l'environnement dans lequel s'inscrit l'activité des entreprises. Ces efforts commencent à porter leurs fruits, mais s'accompagnent de restructurations et de bouleversements.

La libéralisation des marchés intérieurs encourage, de manière générale, l'expansion du secteur privé. Dans certains cas, les effets ont été spectaculaires : dans plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine, la production privée atteint désormais des taux de croissance annuelle à deux chiffres. Dans le même temps, la plus grande liberté dont jouissent les entreprises a parfois donné lieu à l'application de prix exorbitants, au gangstérisme et à d'autres agissements illégaux. La libéralisation du régime commercial a entraîné la fermeture de nombreuses entreprises, mais la croissance soutenue des exportations des pays en développement enregistrée ces dernières années est due en grande partie à des sociétés privées, tant locales qu'étrangères. Les entreprises nouvellement privatisées ou constituées en sociétés ont été amenées à rationaliser leurs méthodes de production, mais ont également licencié des salariés, ce qui a accentué le problème du chômage dans de nombreux pays.

Dans beaucoup de pays en développement, des réformes de marché ont été entreprises dans le cadre de programmes d'ajustement structurel. Même si les objectifs de stabilisation de ces programmes se sont révélés relativement efficaces, la faiblesse persistante de la croissance a découragé les dépenses d'équipement consacrées à la modernisation du matériel, à l'expansion des capacités de production et à la recherche de nouveaux débouchés. La compression des dépenses publiques a également empêché de nombreux pays en développement d'investir dans des infrastructures physiques, institutionnelles, scientifiques et technologiques de base dont les entreprises tant locales qu'étrangères ont besoin pour pouvoir opérer de manière rentable.

Le secteur de l'offre n'a guère réagi en Afrique. Cela tient essentiellement au nombre limité d'entreprises en général, et à la faiblesse initiale de leurs capacités en particulier. En raison de l'insuffisance des moyens dont elles disposent, les entreprises, aussi efficace que soit

leur production, manquent du savoir-faire nécessaire pour exploiter de nouveaux débouchés commerciaux. Ce problème est encore aggravé lorsque l'infrastructure et l'appui institutionnel sont limités, comme dans bon nombre des pays les moins avancés.

Dans les pays en transition, l'introduction des mécanismes du marché a été ralentie par la nécessité de réorganiser des institutions dont le poids historique, économique et socio-politique était considérable. L'appareil de production est dépassé dans un grand nombre de ces pays, dont l'économie était auparavant orientée de façon à satisfaire le secteur militaire plutôt que les besoins des consommateurs et privilégiait des objectifs quantitatifs indépendamment des normes de qualité.

Les entreprises publiques ont eu, dans l'ensemble, plus de mal à s'adapter aux réformes de marché que le secteur privé. Cela est dû en partie au fait que les gouvernements des pays en transition ont mis davantage l'accent sur l'amélioration des résultats financiers que sur l'efficacité. La réduction du secteur des entreprises publiques a bénéficié d'une plus grande attention que la nécessité d'améliorer la gestion. En même temps, les efforts visant à réduire l'importance relative de ce secteur dans les pays en développement ont rencontré un succès limité.

Dans l'ensemble, les entreprises des pays en développement et des pays en transition devront poursuivre leur restructuration et devenir plus compétitives si elles veulent relever le défi posé par les importations de produits concurrents ou s'implanter sur des marchés étrangers. La production de nombreux pays est très souvent la réplique de produits étrangers, à l'intention de marchés locaux trop étroits pour permettre à des usines dimensionnées selon des critères d'efficacité de fonctionner à pleine capacité. Les coûts sont généralement excessifs et les normes de qualité à peine suffisantes pour satisfaire aux exigences des marchés locaux. Dans le contexte de la libéralisation et de la mondialisation, les entreprises devront réagir avec souplesse et rapidité à un environnement dynamique caractérisé par de nouvelles technologies, une demande en pleine évolution et l'arrivée de nouveaux concurrents. Les marchés mondiaux appliquent des normes contraignantes, qu'il s'agisse de l'emballage, de la finition, du style de production ou des spécifications techniques : les entreprises des pays en développement et des pays en transition doivent être prêtes à s'y conformer.

Les investissements étrangers directs et d'autres types de collaboration extérieure peuvent aider à améliorer la compétitivité, en particulier dans le secteur manufacturier : pratiquement tous les pays en développement et les pays en transition peuvent faire état d'au moins quelques projets allant dans ce sens. Cependant, de nombreux pays jugent décevant l'intérêt manifesté jusqu'ici par les entreprises étrangères (en tant qu'investisseurs, partenaires de coentreprises, fournisseurs de technologie, franchiseurs, sociétés de commerce, comptoirs de vente et acheteurs) à l'égard d'éventuelles opérations. Bien que les pays aient libéralisé le régime applicable aux investissements extérieurs, il arrive souvent que les partenaires étrangers ne se montrent guère intéressés, en raison des coûts élevés de transaction et des risques qu'il y a à investir dans les entreprises locales fragiles et inexpérimentées de nombreux pays en développement, ou à collaborer avec elles. Néanmoins, après des débuts modestes, les contrats internationaux de sous-traitance dans le secteur des petites entreprises se sont multipliés,

principalement en Asie de l'Est et du Sud, en Afrique du Nord et dans certaines parties de l'Amérique latine et des Caraïbes. En même temps, les investissements étrangers directs et les coentreprises ont connu une croissance rapide dans bon nombre de pays en développement plus avancés ou relativement importants. Là où un secteur privé local dynamique n'a pas encore pris racine (notamment en Afrique subsaharienne et dans les pays en transition), les possibilités d'expansion des investissements étrangers seront largement fonction du rythme et de l'efficacité du développement des entreprises.

Les politiques nationales peuvent également contribuer à favoriser le dynamisme du secteur des entreprises, car les forces du marché, à elles seules, ne sont parfois pas suffisantes pour inciter des groupes privés à investir ou à innover dans l'environnement économique d'un pays en développement ou en transition. Les marchés méconnaissent souvent des facteurs tels que : la présence d'économies d'échelle; des processus d'apprentissage à la fois aléatoires et imprévisibles dont les coûts varient selon les technologies et ne peuvent pas être financés par les entreprises elles-mêmes ni par les marchés financiers; et divers effets de retombées (tels qu'une réduction des coûts connexes d'autres entreprises qui n'apparaît pas dans les prix courants du marché). Dans ces conditions, des politiques favorables au marché peuvent améliorer sa fonction de répartition des ressources en engendrant de nouvelles compétences et de nouvelles capacités; elles peuvent aussi accroître la rentabilité privée en réduisant les risques liés à l'investissement. Ce n'est pas chose facile, mais comme le montre l'expérience positive de l'Asie de l'Est, il est possible d'influer sur le marché et de tenir compte en même temps des signaux liés aux prix dans l'établissement de priorités et l'élaboration de stratégies, tout en servant les intérêts à long terme du secteur des entreprises et de l'économie tout entière.

2. *Expérience de l'Asie de l'Est*

Il n'est pas question d'extrapoler, en appliquant au reste du monde les formules expérimentées en Asie de l'Est; mais celles-ci présentent néanmoins plusieurs caractéristiques qui semblent être d'une importance fondamentale pour le développement des entreprises où que ce soit. Au départ, les gouvernements de la région ont appliqué des politiques macro-économiques et monétaires rationnelles, ce qui a assuré la stabilité nécessaire à la rentabilité des investissements, à un taux d'épargne élevé et à une croissance rapide de l'économie. Par le biais du système bancaire, l'épargne a été canalisée vers le secteur des entreprises, qui a largement fait appel au financement par l'emprunt. Des crédits bonifiés ont été accordés selon des critères compétitifs de résultats. L'offre de crédit a permis aux personnes ayant une expérience de la gestion, souvent acquise au sein d'entreprises affiliées à des sociétés transnationales, de créer leurs propres PME.

Beaucoup de pays d'Asie de l'Est ont eu recours à des politiques commerciales protectionnistes pour laisser à leurs industries naissantes le temps d'acquérir un bagage technologique suffisant. Cependant, la protection a été sélective, échelonnée et (à compter des années 80) limitée dans le temps. En outre, une importance particulière a été accordée à l'établissement de fournisseurs locaux, dont beaucoup de PME liées à des entreprises plus grandes par des accords de sous-traitance. Le savoir-faire technique fourni grâce à ces relations interentreprises a contribué au processus d'apprentissage technologique. Par ailleurs, l'existence d'un réseau dense de relations

avec les fournisseurs locaux, apparu dans les années 80 dans certains pays, a conféré aux exportateurs de produits relativement modernes l'avantage de pouvoir répondre rapidement et en souplesse aux variations de la demande.

L'évolution des importations de technologie et de capitaux a été différente suivant les pays. Alors que la République de Corée, à l'instar du Japon, s'est montrée sélective dans l'agrément des investissements étrangers, la province chinoise de Taiwan n'a fait aucune distinction entre investissements étrangers et investissements locaux, sauf dans certains secteurs. Singapour a misé sur l'investissement étranger direct comme moyen d'importer de la technologie, de même que plusieurs autres pays de l'ANASE. Cependant, l'action des pouvoirs publics visait dans tous les cas à renforcer les possibilités d'apprentissage des producteurs locaux. L'éducation à tous les niveaux et la formation ont bénéficié d'une attention soutenue. Des investissements tant publics que privés ont été engagés dans la création d'instituts techniques et d'écoles professionnelles, qui ont permis de former et de placer des techniciens et des contremaîtres de niveau intermédiaire. Grâce au taux élevé de croissance des salaires réels, les familles ont eu à la fois des facilités et les moyens nécessaires pour investir dans l'éducation de leurs enfants. Par un système d'incitations fiscales et de prélèvements, les gouvernements ont également encouragé la formation interne dans les entreprises locales, qui est venue compléter la formation dispensée par les filiales de sociétés transnationales. Dans certains pays, tel Singapour, les gouvernements ont fait pression sur ces sociétés et ont coopéré avec elles en vue de mettre en place des moyens de formation dans certaines branches d'activité.

D'abondantes ressources ont également été consacrées au financement de la recherche, encouragée par l'octroi d'avantages fiscaux et d'autres mesures d'incitation. Les politiques de promotion ont favorisé la compétitivité en faisant une distinction entre les industries selon qu'elles étaient de création récente, parvenues à maturité ou en perte de vitesse. Les secteurs susceptibles d'afficher une forte croissance de la productivité ont été encouragés à exporter, notamment par des exonérations des droits de douane, des taux d'intérêt préférentiels et des abattements fiscaux. Les gouvernements ont beaucoup investi dans la création des infrastructures nécessaires : systèmes modernes de télécommunications, approvisionnements peu coûteux et fiables en électricité, routes, moyens de transport et zones d'activité industrielle déjà aménagées. L'investissement dans une infrastructure moderne a permis de compenser la diminution des avantages liés aux coûts salariaux, résultant de la nouvelle concurrence exercée depuis les années 80 par d'autres producteurs à faibles coûts.

Face aux possibilités créées par un environnement aussi favorable, les entreprises ont réagi de diverses manières. Initialement, elles ont donné la priorité à l'apprentissage par la pratique et à l'application des techniques importées dans la production destinée au marché intérieur. Ce processus leur a permis d'acquérir progressivement les capacités voulues pour introduire des transformations mineures et des améliorations dans les installations de production et réaliser quelques innovations par le biais d'études rétrotechniques. Tous ces facteurs ont renforcé la capacité des entreprises de faire face au renforcement de la concurrence sur les marchés mondiaux, en tirant parti de créneaux spécialisés et en fabriquant des produits de plus en plus élaborés, à forte intensité de connaissances. L'expérience acquise

dans l'accès aux marchés d'exportation leur a même fourni les compétences techniques et commerciales nécessaires pour investir à l'étranger, tant dans des pays moins avancés que dans les pays industrialisés.

Tous les pays ne connaissent pas des conditions se prêtant à une évolution aussi favorable, et n'ont pas non plus la possibilité d'introduire méthodiquement une politique libérale face à l'internationalisation de l'économie mondiale. En outre, le Cycle d'Uruguay a transformé le cadre juridique. Il n'en reste pas moins que l'expérience de l'Asie de l'Est laisse entrevoir les principaux éléments d'une stratégie nationale de développement des entreprises : création d'un environnement porteur; application de mesures d'incitation propices au marché en faveur du développement des entreprises nationales et des services d'appui commerciaux; et promotion des relations interindustrielles et des liaisons horizontales entre les entreprises et d'autres institutions, notamment les instituts scientifiques et technologiques.

B. Politiques nationales et régionales axées sur le développement et la compétitivité des entreprises

1. Création d'un environnement favorable

Une des fonctions les plus importantes de l'intervention des pouvoirs publics réside dans la création d'un environnement favorable à l'esprit d'initiative et à l'activité des entreprises, qu'il s'agisse des mesures appliquées par les gouvernements ou de l'appui financier fourni à celles-ci au niveau international. Un environnement porteur n'est pas en soi suffisant pour faire apparaître des entreprises dynamiques, mais il constitue une condition fort utile, voire nécessaire, pour leurs activités. Un tel environnement passe avant tout par des politiques économiques rationnelles et cohérentes propres à encourager la confiance des milieux d'affaires et l'investissement, à mobiliser l'épargne et à faciliter l'ajustement structurel. Il faut également un cadre institutionnel, juridique et commercial qui définisse les conditions du marché pour les transactions commerciales.

Un environnement favorable tient, entre autres choses, à la qualité des relations de travail entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Tous les gouvernements réglementent et encouragent les entreprises d'une manière ou d'une autre : or la façon dont ils s'y prennent importe souvent plus que les raisons qui les y poussent. Dans bien des cas, des politiques bien intentionnées visant à remédier aux insuffisances du marché produisent l'effet inverse; en revanche, des mesures interventionnistes peuvent être propices au marché lorsqu'elles sont élaborées de manière transparente et non discrétionnaire, en coopération avec les principaux intéressés, à savoir le secteur privé.

a) Nécessité d'encourager la confiance des milieux d'affaires et l'investissement

La plupart des pays en développement et des pays en transition ont déjà mis en place des politiques visant à libéraliser et à améliorer l'environnement national dans lequel opèrent les entreprises. De tels efforts englobent, entre autres choses, des programmes de stabilisation macro-économique, ayant pour objet de préserver ou de rétablir la stabilité des prix et la croissance économique. Ils consistent également à libéraliser

sensiblement le régime des investissements étrangers directs et à mettre en oeuvre des réformes de la politique commerciale. Il s'agit en l'occurrence de réduire ou d'éliminer les restrictions à l'octroi de licences et les restrictions quantitatives, les taux de droits élevés et excessivement différenciés, les taxes à l'exportation, ainsi que des prescriptions et formalités bureaucratiques trop contraignantes.

Les réformes industrielles prévoient des mesures visant à réduire le nombre des entreprises publiques inefficaces et non rentables par différents moyens : privatisation et autres réformes des entreprises publiques, réduction des conditions d'entrée et de sortie pour les entreprises privées, assouplissement des contrôles exercés sur les prix et suppression des contraintes budgétaires non impératives. De telles mesures facilitent les investissements, éliminent les obstacles aux transactions et permettent de confier la gestion des entreprises à des professionnels dont les résultats sont soumis aux critères du marché. Associées à des mesures de stabilisation et aux impératifs de la politique commerciale, elles augmentent le rendement des activités productives des entreprises, autrement dit des activités soumises au contrôle du marché, à la différence de la spéculation et de la recherche d'une rente.

La libéralisation entraîne inévitablement un processus de restructuration et de dislocation. Lorsque des activités intrinsèquement inefficaces disparaissent, des ressources sont ainsi libérées au profit d'activités plus productives; cependant, en cas de défaillance d'activités potentiellement compétitives, les ressources risquent simplement de rester inemployées. Comme il est difficile de miser sur "le bon cheval", il importe de laisser à toutes les entreprises la possibilité de se restructurer et de mettre à niveau leur capital physique et humain. Ainsi qu'il a déjà été noté, bon nombre de pays ayant entrepris des programmes d'ajustement structurel semblent n'avoir guère enregistré de réaction du côté des fournisseurs. En pareil cas, les gouvernements doivent parfois aller au-delà des réformes de libéralisation des marchés et envisager des politiques plus actives d'action sur l'offre pour faciliter la restructuration des entreprises, notamment dans des secteurs qui semblent offrir des perspectives technologiques et compétitives à moyen terme. De telles politiques devront favoriser les mécanismes du marché et éviter les chausse-trapes qui accompagnent fréquemment une politique industrielle. Il faudrait aussi que ces politiques bénéficient de l'appui des institutions internationales, l'objectif étant que les programmes d'ajustement structurel prévoient des mesures vigoureuses en faveur du développement des entreprises.

Les politiques appliquées en matière de concurrence peuvent contribuer à rétablir un équilibre entre petites et grandes entreprises et leur offrir des règles du jeu uniformes, en encourageant celles qui sont capables de soutenir la concurrence internationale, et en permettant à certaines de tirer parti de leur taille et de leurs débouchés pour collaborer dans le secteur de la recherche et d'autres activités techniques (de coopération). L'application de lois sur la concurrence est particulièrement importante dans les pays en transition et, de façon plus générale, là où les intérêts du public doivent être protégés contre les pratiques commerciales restrictives et d'autres abus éventuels de pouvoir monopolistique découlant de la privatisation des grandes entreprises.

Le développement des entreprises nécessite également un cadre commercial et juridique ouvert, prévisible, et susceptible de leur fournir un appui. Même si la majeure partie des pays en développement en sont dotés, il reste à le mettre en place dans la plupart des économies en transition : celles-ci sont dépourvues des institutions juridiques traditionnelles permettant de faire appliquer les contrats, d'immatriculer les sociétés, de protéger les créanciers contre les défauts de paiement, de prévenir les fraudes commerciales, etc., et il est parfois nécessaire de conforter aux yeux du public la légitimité de l'activité économique privée. Une protection adéquate des actifs incorporels tels que brevets et droits d'auteurs fait partie intégrante d'un environnement favorable à l'investissement et au progrès technique.

b) Renforcement des relations entre les pouvoirs publics et les milieux d'affaires

La participation des pouvoirs publics au développement des entreprises varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans tous les cas, il incombe aux gouvernements et aux donateurs de jouer un rôle de catalyseur, en assumant uniquement les tâches que les entreprises et les marchés ne peuvent pas accomplir. Or dans la pratique, des politiques contraignantes, des mesures rigoureuses et des règles excessivement bureaucratiques ont souvent tendance à exclure le secteur privé et, en fait, à restreindre voire supplanter la responsabilité qui échoit aux entreprises de gérer leur propre établissement, leur exploitation et leur évolution technologique. Il est donc essentiel que toutes les stratégies de développement des entreprises soient élaborées en concertation étroite avec le secteur privé. Les entreprises devraient, dans toute la mesure possible, payer les services qu'elles reçoivent de l'Etat, ce qui serait un moyen de veiller à ce que ceux-ci soient orientés vers la demande et prennent fin d'eux-mêmes lorsqu'ils ne sont plus nécessaires.

La qualité des relations de travail entre les pouvoirs publics et le secteur privé est particulièrement importante pour l'amélioration des compétences, le développement de la technologie et de l'infrastructure, et la promotion des relations interentreprises.

Les gouvernements ont mis en place toutes sortes de mécanismes pour encourager la concertation entre agents économiques (salariés, chefs d'entreprise, investisseurs, banquiers, consommateurs, grandes et petites entreprises, éléments de la société civile, etc.) et entre ceux-ci et les pouvoirs publics, afin de concilier leurs diverses "revendications" et de les faire concorder avec les objectifs de la politique gouvernementale. Les organes délibérants ou consultatifs créés au Japon et dans la République de Corée constituent un cadre utile pour échanger des informations et permettre au secteur privé de contribuer à l'élaboration des politiques sur des questions telles que les tendances du marché, l'évolution technologique, la réglementation et les plans d'entreprise, ces derniers étant envisagés tant sur une base fonctionnelle (pollution, questions financières ou fiscalité, par exemple) qu'industrielle ou sectorielle (automobiles, produits chimiques, etc.). Des comités consultatifs réunissant des représentants des pouvoirs publics et des milieux d'affaires ont également été établis en Malaisie, en Thaïlande et dans d'autres pays. Une administration efficace et au-dessus de tout soupçon, en laquelle toutes les parties concernées aient confiance, est essentielle au succès des travaux de ces organes.

Des mécanismes consultatifs contribuent à la qualité de la coopération entre les pouvoirs publics et les entreprises. Ils définissent les grands paramètres de la coopération avec les milieux d'affaires, en permettant aux entreprises de concentrer leur attention sur la concurrence exercée par le marché, sans se soucier d'obtenir les faveurs du gouvernement. Ils servent également d'institutions protodémocratiques en offrant au monde des affaires, à la main-d'oeuvre, aux consommateurs et aux milieux universitaires des voies directes de communication avec les pouvoirs publics.

2. *Elaboration de stratégies nationales de développement des entreprises*

Un environnement porteur fournit l'assise nécessaire à l'application de politiques visant plus particulièrement à encourager le développement des entreprises. Dans bon nombre de pays qui ont réussi à promouvoir un secteur privé vigoureux, ces politiques ont été regroupées dans le cadre d'une stratégie cohérente. A la neuvième session de la Conférence, les pays en développement qui le souhaitent pourraient manifester leur intention d'élaborer ou de mettre à jour des stratégies nationales de ce type, avec l'aide de la communauté internationale s'il y a lieu. Certains des principaux éléments à y inclure sont examinés ci-après, une attention particulière étant accordée aux micro-entreprises ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises, qui sont d'une importance primordiale dans la plupart des pays en développement.

a) Eléments d'une stratégie de développement des entreprises

Le monde des entreprises est très diversifié, les possibilités de croissance, les structures et les problèmes étant fonction de la branche et de l'économie considérées. En général, il consiste en un réseau de micro-entreprises et de petites et moyennes entreprises (PME), de grandes à sociétés à capitaux locaux, de filiales ou de partenaires de sociétés transnationales et d'entreprises d'Etat ou semi-publiques, qui fonctionnent dans un système de marché fondé sur la libre entreprise.

Une stratégie de développement des entreprises met essentiellement l'accent sur les PME, car celles-ci représentent la grande majorité des entreprises dans la plupart des pays, qu'ils soient développés ou fassent partie du monde en développement. De toute évidence, des situations ou des objectifs nationaux particuliers peuvent également imposer d'autres orientations (privatisation des grandes entreprises semi-publiques dans certains pays en transition, par exemple).

i) Mobilisation des ressources des entreprises

Les entrepreneurs sont des agents économiques disposés à prendre des risques, autrement dit des individus qui peuvent détecter un créneau et sont prêts à courir un risque pour l'exploiter. Ils doivent aussi avoir le sens des affaires, mais la capacité d'organiser une entreprise peut s'acquérir et, bien entendu, s'améliorer avec l'expérience, car peu d'entrepreneurs réussissent leur première opération. Dans toute société, il y a des hommes et des femmes naturellement doués d'un esprit d'entreprise, bien que ces potentialités ne soient pas toujours mises à profit lorsque les conditions économiques et l'environnement commercial ne s'y prêtent pas, comme c'est parfois le cas dans les pays en développement et les économies en transition.

L'expérience le montre, des programmes visant à identifier et à développer les talents d'entrepreneur de certaines personnes et de certains groupes peuvent jouer un rôle important dans la mobilisation des ressources des entreprises. A condition d'être soigneusement conçus et mis en oeuvre, ces programmes peuvent procurer des avantages économiques et sociaux nettement supérieurs à leur coût. Ils doivent être bien ciblés, les candidats se soumettant à des procédures d'autosélection ou à des tests de comportement pour pouvoir bénéficier d'une formation. Les programmes se concentrent ensuite sur le renforcement des capacités de gestion et des aptitudes correspondantes, en fournissant des instructions et des conseils sur telle ou telle activité, de la sélection initiale du projet à l'exploitation effective d'une entreprise. Des programmes efficaces de développement de l'esprit d'entreprise doivent veiller à ce que la demande de formation et de services consultatifs corresponde effectivement aux débouchés d'une économie compétitive. Ils doivent également éviter de créer de nouveaux "guichets" offrant un accès privilégié à des crédits bonifiés et à d'autres types de traitement particulier.

La formation à l'esprit d'entreprise peut être un élément important d'une stratégie de développement des entreprises, notamment lorsqu'elle est adaptée à un large éventail de groupes : bacheliers et diplômés de l'université, cadres intermédiaires des grandes entreprises (y compris des entreprises semi-publiques), travailleurs reclassés des secteurs public et privé, jeunes sortant de l'école, femmes, groupes désavantagés, etc.

ii) Appui aux micro-entreprises du secteur non structuré

Les micro-entreprises qui fonctionnent hors du cadre réglementaire officiel fournissent une contribution appréciable à l'emploi et à la productivité. L'on estime que le secteur non structuré représente plus de 50 % de la population active et quelque 20 % du PIB dans de nombreux pays d'Afrique et quelques pays d'Amérique latine. Ce secteur prospère en raison de sa capacité d'ajustement aux mécanismes du marché; la facilité avec laquelle on y entre et on en sort constitue une force d'attraction pour les entrepreneurs de toutes les couches de la société, y compris les femmes, les pauvres et les groupes minoritaires.

L'environnement compétitif du secteur non structuré est un terrain d'élection pour les entrepreneurs, mais il ne peut pas fournir l'infrastructure et les services d'appui dont les entreprises ont besoin pour s'étendre et croître. Il n'offre guère de voies de recours lorsque des contrats ne sont pas honorés, et les usuriers y sont souvent la seule source directe de crédit. Les micro-entreprises, dont les contacts professionnels se limitent au proche entourage et aux membres de la famille, restent de taille modeste. Un cadre juridique accessible et prévisible pourrait aider les entrepreneurs à échapper aux contraintes d'un environnement non structuré, tout en contribuant à éliminer certains des obstacles qui les empêchent de passer à une échelle de production plus importante. Les politiques gouvernementales propres à faciliter le développement des entreprises nées dans le secteur non structuré comprennent à la fois des mesures visant à abaisser les coûts liés au respect de la réglementation et des services d'appui aux micro-entreprises, de façon à les encourager à renforcer leurs liens avec les marchés et institutions du secteur structuré et, en fin de compte, à régulariser leurs activités vis-à-vis de celui-ci.

Comme on a pu le constater, des programmes ayant pour objet de soutenir le développement des micro-entreprises du secteur parallèle - qui sont généralement entre les mains de femmes, d'habitants de la campagne, de citoyens pauvres - contribuent à accroître l'emploi et les revenus. En permettant aux groupes défavorisés de disposer d'un revenu supérieur au minimum vital, ils stimulent également la demande dont font l'objet les produits et les services de toutes les entreprises locales. Le fait d'officialiser le secteur non structuré confère un caractère légal à la propriété d'actifs et permet de les introduire dans le système de production, ce qui contribue à la création de richesses. Les programmes les plus efficaces de développement des micro-entreprises sont administrés au niveau local et se concentrent sur des objectifs déterminés. Ils s'adressent à de multiples bénéficiaires car l'aide individuelle qu'ils offrent est souvent modeste (dans bien des cas, de petits prêts d'un montant de 1 000 dollars E.-U. ou moins s'avèrent suffisants).

iii) Aide aux petites et moyennes entreprises

Les petites et moyennes entreprises jouent un rôle primordial dans le développement industriel, technologique et commercial et sont indispensables pour faire face aux contraintes exercées et aux possibilités offertes par la mondialisation. Par définition, l'adaptabilité, la souplesse et la capacité d'innovation des PME sont supérieures à celles des grandes entreprises. En travaillant dans le cadre d'accords de coopération avec d'autres PME et/ou avec des entreprises plus grandes, les PME peuvent devenir des fournisseurs spécialisés de biens et de services et réaliser les économies d'échelle qu'assure cette spécialisation. L'investissement collectif en matériels polyvalents leur permet aussi de tirer avantage d'une spécialisation flexible. Toutefois, la petitesse a ses inconvénients, notamment en ce qui concerne l'accès aux facteurs essentiels de production, comme les services d'appui, le crédit et les moyens de financement ainsi que l'information commerciale.

iv) Accès aux services d'appui

Les entreprises ont besoin d'un cadre d'action dynamique propre à accroître la demande d'un large éventail de services aux producteurs ou services d'appui, services qu'elles utilisent insuffisamment soit qu'elles ne les trouvent pas actuellement sur le marché, soit qu'elles ignorent combien ils peuvent contribuer à l'amélioration de leurs résultats. Ces services portent sur des domaines comme l'exécution des projets, les études de préinvestissement, le conseil de direction, la régulation de la production, le développement de produits, la commercialisation, la conception technique, le contrôle de la qualité, les essais en laboratoire, l'emballage, la comptabilité, l'assurance, les opérations bancaires, les questions juridiques, les réparations, l'entretien et la location de matériel, la gestion des données, les ordinateurs et les logiciels, les transports, etc.

Les programmes appliqués ne permettront sans doute jamais de satisfaire les besoins de tous les utilisateurs potentiels. En outre, ils ne seront rentables que s'ils visent les entreprises qui ont des chances d'aboutir. Pour qu'un service soit véritablement nécessaire et corresponde à la demande du marché, il faudrait que son coût soit supporté au moins en partie par les entreprises bénéficiaires. Le succès des prestations assurées est fonction de celui de beaucoup d'autres programmes : comme les PME requièrent le plus

souvent des services d'appui multiples, les programmes doivent être intégrés et conçus de façon à satisfaire des besoins très divers (par exemple, gestion des ressources humaines, conseils concernant l'amélioration de l'organisation, études techniques, garantie de qualité et commercialisation, etc.). Même ceux qui donnent les meilleurs résultats ne contribuent à la croissance et aux exportations qu'à moyen ou long terme; toutefois, leurs effets, quand ils se font sentir, peuvent être extrêmement substantiels.

Il n'incombe pas forcément aux pouvoirs publics de fournir des avis, des conseils ou une assistance technique; il leur appartient plutôt d'encourager le secteur privé et de lui consentir un certain appui financier, en laissant la prestation de services aux intermédiaires qui sont le plus fréquemment des associations commerciales créées par des groupes d'entreprises, des sociétés spécialisées dans des domaines comme la comptabilité ou la technique, des entités ad hoc constituées conjointement par des organismes publics et des groupes d'entreprises, et des organisations internationales. Par rapport aux fonctionnaires, ces tiers présentent notamment l'avantage de mieux connaître la demande du marché et les besoins des branches d'activité utilisatrices et de pouvoir en général fournir des services de meilleure qualité dans un délai plus court, avec plus de souplesse et à moindre coût. Le concours des universités est aussi très utile aux entreprises, surtout lorsqu'il existe des organes spécialisés structurellement et financièrement indépendants de ces institutions.

Pour favoriser l'offre de services sur place, les gouvernements emploient divers moyens : l'aide financière directe (par exemple pour pallier l'insuffisance de capital-risque), des mesures d'incitation d'ordre fiscal et en matière de crédit (exemption des droits d'entrée appliqués au matériel, exonération de redevances, mécanismes d'amortissement accéléré ou prêts bonifiés) et la déréglementation (par exemple modification du système de régulation de façon à diminuer ou supprimer le cloisonnement des services). Ils encouragent aussi l'externalisation des activités de service et la mise en place de centres de services ou de centres de formation du personnel local à la fourniture de services aux producteurs.

v) *Accès aux moyens de financement*

L'accès au crédit et au capital est important pour toutes les entreprises mais plus particulièrement pour les PME. Les institutions financières tendent à favoriser les grandes entreprises au détriment des PME parce que, entre autres, dans le cas de ces dernières, les risques sont difficiles à évaluer et les frais d'administration des prêts sont relativement plus élevés. La situation est aggravée par le fait que les dossiers accompagnant les demandes de prêt des PME laissent à désirer notamment faute de compétences pour l'évaluation des coûts des facteurs, la commercialisation ou l'établissement de comptes idoines et d'un plan d'action. En outre, souvent les PME sont insuffisamment renseignées et ne comprennent pas bien les procédures à suivre pour emprunter au secteur financier formel.

Une formule a parfaitement réussi en Asie : la création d'établissements de crédit propres aux PME, assortie de programmes de garantie pour les banques commerciales accordant les prêts. Les banques communautaires, qui utilisent des réseaux informels de contacts personnels permettant de diminuer les risques et les coûts, sont également efficaces. En mettant en relation le réseau d'information du secteur informel (comme les associations d'épargne)

et le réseau de prêt du secteur formel, on peut aussi contribuer à améliorer le cheminement de l'information. L'exemple des petits prêts destinés spécialement à des groupes à faible revenu, comme ceux que consent par exemple la banque Grameen, montre que la solidarité peut effectivement être une forme de garantie.

Dans une grande partie de l'Afrique et dans les pays en transition il n'y a pas de marché boursier organisé. Des organismes de développement internationaux ont mis en place des moyens de financement de l'innovation mais ces initiatives sont loin d'être suffisantes. La viabilité de mécanismes régionaux de capital-risque mérite d'être examinée par les institutions financières internationales et régionales.

L'appui financier accordé par la communauté internationale aux fins du développement des PME, en particulier dans les pays à faible revenu, revêt plusieurs formes. Ainsi, la SFI consent des prêts et contribue au financement du capital. Plusieurs organismes bilatéraux de pays développés font de même dans le cadre d'accords de partenariat liés à l'internationalisation de leurs propres entreprises. On ignore cependant dans quelle mesure les PME des pays en développement et des pays en transition ont bénéficié de cet appui. La Banque mondiale a octroyé, par l'intermédiaire du secteur bancaire structuré, des prêts pour des projets de création de PME dans les pays en développement de 1973 à 1991, année où son programme en faveur des PME a été interrompu pour diverses raisons, parmi lesquelles le succès mitigé de ces efforts.

Il subsiste néanmoins un petit nombre de prêts "occultes" aux PME, c'est-à-dire de prêts intégrés à d'autres projets. Dernièrement, un programme de microprêts passant par les organisations locales a été mis en route à l'intention des pauvres les plus démunis. A ce jour, une contribution de 200 millions de dollars a été annoncée par la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les organismes bilatéraux au Groupe consultatif chargé d'aider les plus pauvres qui mobilisera les ressources et coordonnera les opérations de prêt. Un autre genre d'appui "la nouvelle frontière en matière de prêts aux PME", selon la Banque mondiale, consiste à aider les gouvernements à mettre en place une assistance technique ou des services d'appui bien conçus et obéissant aux lois du marché pour développer les capacités des PME, y compris en ce qui concerne le financement. Cette action doit être renforcée par la coopération technique d'organisations comme la CNUCED, l'ONUDI et la Banque mondiale.

vi) Accès aux réseaux d'information

Les PME peuvent élargir leurs débouchés grâce à des accords de coopération permettant de diffuser l'information sur les produits et les services locaux ou régionaux. Les mécanismes relevant du secteur privé et bénéficiant de l'aide du secteur public sont mieux à même d'assurer un apport d'informations à jour aux PME locales. Les résultats obtenus dans ce domaine dépendent de la capacité qu'ont les associations professionnelles et spécialisées installées sur place, les ONG et les organisations locales - qui travaillent parfois avec les gouvernements et les organisations internationales - d'élaborer des programmes induits par la demande.

Les formules pratiquées dans le secteur privé qui consistent à grouper des PME pour le leasing, l'achat ou l'utilisation en temps partagé d'équipements sont de nature à accroître l'efficacité et les économies d'échelle. Ce genre de coopération peut aider les plus petites entreprises à se procurer des facteurs de production auprès des grands fabricants locaux et régionaux. Les banques de données qui aident les entrepreneurs à trouver les sources de matériel ou à accomplir les formalités de licence pour les technologies importées peuvent jouer un rôle utile à cet égard.

vii) Renforcement des capacités technologiques au niveau des entreprises

L'aptitude d'un pays à avoir une croissance économique rapide durable dépend fortement de l'efficacité avec laquelle ses institutions et ses politiques soutiennent la transformation technologique et la capacité d'innovation de ses entreprises. Si la plupart des pays en développement et des pays en transition disposent de politiques et d'institutions scientifiques et technologiques, ces politiques et ces institutions sont pour la plupart mal adaptées aux besoins de l'activité économique. Elles devraient être centrées non seulement sur la recherche scientifique mais aussi, ce qui est plus important, sur la diffusion de la technologie et, en outre, créer des liens horizontaux entre les différents acteurs qui interviennent dans cette diffusion.

Lorsqu'on élabore une politique scientifique et technologique, il est indispensable d'avoir une idée précise des agents dont l'interaction déclenche, produit et diffuse les innovations techniques. La raison en est que l'innovation technique n'est pas toujours le fruit de la recherche scientifique. Beaucoup d'innovations résultent d'une amélioration progressive des performances techniques, de la qualité ou de la conception des produits, ou simplement de l'apprentissage du mode de fabrication d'un produit préexistant. Une variante nouvelle d'un produit donné peut être due au service de R-D d'une société acheteuse de ce produit et non au fabricant lui-même. Les méthodes de contrôle de la qualité peuvent être perfectionnées par la seule division technique de l'entreprise ou l'entreprise peut recevoir une assistance technique de son fournisseur d'équipements, d'un centre de technologie industrielle géré par l'Etat, d'un bureau d'ingénieurs-conseils ou de plusieurs de ces entités. En d'autres termes, il existe un vaste réseau d'agents qui, avec les institutions et les politiques scientifiques et technologiques, influent sur l'esprit d'innovation et la compétitivité des entreprises. Les pépinières à vocation technologique qui travaillent en étroite collaboration avec les universités et les instituts de recherche contribuent notablement à la commercialisation de la R-D et à l'exploitation des retombées techniques dont l'implantation et la proximité permettent de bénéficier.

Une entreprise innove quand elle lance un produit ou adopte un procédé nouveau pour elle, même si ce produit ou ce procédé est connu dans le pays ou ailleurs dans le monde. Autrement dit, les politiques scientifiques et technologiques ne devraient pas être axées exclusivement sur les activités ou les institutions de recherche scientifique de pointe mais porter plus largement sur les facteurs et les orientations qui influent sur l'acquisition des capacités technologiques. Elles devraient encourager l'interaction

des utilisateurs et des producteurs des connaissances, y compris les entreprises et les autres agents extérieurs au pays.

L'intervention de ces politiques dans la R-D n'a pas tout à fait le même but dans les pays en transition et dans les pays en développement. Les pays en transition ont hérité d'une "masse critique" de scientifiques et d'ingénieurs aptes à effectuer des travaux de R-D même si ces travaux ne correspondent pas tous aux besoins de la société civile contemporaine. Dans les deux groupes de pays, toutefois, les politiques ont été centrées sur les mesures visant à commercialiser une fraction non négligeable des activités des instituts de R-D financées par l'Etat. Cela permet d'accroître le volume des ressources dont ces derniers disposent pour la R-D et d'améliorer leur efficacité et leur utilité économiques en étendant le champ de l'épreuve du marché. D'une façon générale, on tend à s'écarter de la recherche purement théorique sans y renoncer totalement et à s'orienter vers la détection et la solution des problèmes, la technique, la mise au point de produits et la fourniture de services similaires aux entreprises. Cela, joint à l'institution de normes industrielles, de contrôles de la qualité et de systèmes de certification et d'essais, contribue à assurer le développement et à accroître l'internationalisation des secteurs industriels.

viii) Encouragement des relations entre entreprises

Etant donné l'évolution de la demande du marché et l'apparition de systèmes de production mondialisée, les relations entre entreprises ont complètement changé de physionomie au cours des dernières décennies. Partout dans le monde, les sociétés industrielles estiment nécessaire de coopérer aussi bien verticalement avec leurs fournisseurs et leurs clients qu'horizontalement avec leurs anciens concurrents, c'est-à-dire de renforcer leurs liens avec d'autres firmes et de tabler de plus en plus sur ces liens, sur place comme à l'étranger.

Sur le marché actuel, la rapidité et la souplesse dans le domaine de la production sont devenues vitales. L'existence de relations verticales et horizontales permet aux entreprises de faire des choix plus rentables lorsqu'il s'agit de décider si elles doivent produire elles-mêmes un intrant donné ou se le procurer à l'extérieur. Cette coopération se révèle nécessaire pour abaisser les coûts et promouvoir l'innovation. La confiance est néanmoins indispensable pour qui veut participer à un réseau et à une collaboration efficaces.

A mesure que les composantes traditionnelles de la compétitivité s'effritent, le progrès technique et l'innovation apparaissent comme des facteurs déterminants à cet égard sur le marché actuel. L'expérience des pays industrialisés a montré que les relations entre entreprises jouent un rôle crucial dans l'innovation. Ces relations permettent l'apprentissage requis pour la coopération. La mise au point de produits nouveaux dépend fortement de l'information en retour fournie par les utilisateurs. En effet, le rôle joué par les fournisseurs dans la fabrication les familiarise avec l'utilisation du matériel qu'ils produisent, ce qui favorise l'innovation.

Les liaisons entre entreprises revêtent de multiples formes : il y a les réseaux officiels d'échanges de connaissances (entre les universités, les centres d'enseignement supérieur, les instituts de R-D, les laboratoires d'Etat) les relations informelles entre les entreprises (entreprises nationales et sociétés transnationales) et avec les fournisseurs et les autres types de liens sociaux qui agissent sur l'apprentissage. La communication et les relations d'interdépendance entre les entreprises ayant des capacités différentes et des activités complémentaires sont une source majeure de créativité et d'innovation. L'interaction avec des filiales étrangères installées dans le pays et avec des entreprises étrangères par le truchement de l'investissement direct à l'étranger peut être un facteur particulièrement important d'acquisition des connaissances.

Aux politiques et institutions visant à renforcer les capacités des entreprises qui viennent d'être évoquées s'ajoute l'action des pouvoirs publics qui peuvent favoriser la collaboration entre entreprises dans le domaine de la R-D et dans d'autres secteurs en facilitant le transfert de technologie et en aidant à la formation d'alliances stratégiques nationales et internationales, à la conclusion d'accords de collaboration, de sous-traitance ou de fabrication de matériel d'origine et/ou à la constitution de partenariats technologiques avec la participation d'universités et d'administrations locales. Les autorités peuvent aussi contribuer à promouvoir la collaboration en matière de R-D entre les entreprises et les instituts de recherche et à commercialiser les résultats de la R-D en mettant sur pied des pépinières à vocation technologique.

ix) Coopération régionale

Les efforts déployés au niveau national peuvent être utilement complétés par la coopération régionale, laquelle permet d'améliorer l'accès des PME à l'information, à la technologie, aux moyens de financement, aux connaissances et aux compétences techniques. Des initiatives allant dans ce sens ont été couronnées de succès en Asie et il conviendrait de s'en inspirer et de définir des approches analogues applicables à l'Afrique.

Un exemple récent à cet égard est le programme d'action de l'ANASE pour le développement des PME qui prévoit la création d'un réseau des organismes nationaux d'appui, en vue d'échanger des informations et de mettre en commun les ressources et les connaissances spécialisées nécessaires pour l'essor des PME dans la région. Sont notamment envisagés la possibilité de mettre en place de nouveaux mécanismes de financement pour le développement des PME, des programmes conjoints de formation visant à améliorer les capacités des entrepreneurs, gestionnaires et techniciens, un développement technologique commun dans certaines branches d'activité et la coopération en matière de commercialisation et de promotion par l'organisation d'expositions commerciales communes pour certains produits.

Des propositions sont également à l'étude dans le cadre de l'APEC concernant la coopération pour l'accès à l'information (réseau particuliers/professionnels et commerce électronique) et le financement (mécanisme de financement de l'innovation visant à faciliter la mondialisation des PME dans la région). Dans le domaine de la mise en valeur des ressources

humaines et de la technologie, il a été créé un centre de technologie et de formation pour les PME.

TECHNONET Asie, lancé au début des années 70, est issu de divers projets de développement des PME financés par des donateurs. Il comprend 14 organisations participantes - essentiellement des organismes d'appui aux PME - de 12 pays d'Asie et du Pacifique. Ses programmes sont financés principalement par des donateurs internationaux et bilatéraux et portent sur quatre grands secteurs : la diffusion de l'information industrielle, la fourniture de services de vulgarisation industrielle, la facilitation du transfert ou de la mise en commun de technologie et la promotion des entreprises et des entrepreneurs locaux. La mise en place de mécanismes analogues dans d'autres régions mérite de retenir l'attention.

* * *

Les éléments d'une stratégie pour le développement des entreprises n'auront d'application pratique que dans la mesure où ils pourront être adaptés à des contextes nationaux différents et conciliés avec d'autres impératifs absolus comme l'atténuation de la pauvreté et l'évolution structurelle. De plus, leur réussite exige que le développement des entreprises soit axé sur l'exploitation du potentiel que représente la tendance générale à la mondialisation et à la libéralisation de l'économie. En outre, un appui international allant de l'assistance technique au financement sera nécessaire surtout pour les pays les moins avancés. Enfin, toute stratégie doit tenir compte de problèmes systémiques plus vastes qui peuvent nécessiter une action multilatérale et la création d'un cadre international dont les ressources soient utilisables par les entreprises de tous les pays.

C. Facilitation des transactions des entreprises dans une économie mondiale : la nécessité d'une action internationale

Les stratégies nationales de développement des entreprises ont besoin d'être soutenues par des mesures prises au niveau international. Ces mesures peuvent être de deux ordres.

1. Activités internationales d'appui

a) Organisation de missions sur place pour le développement des entreprises, surtout dans les PMA

Si, dans tous les pays, les entreprises sont pour la plupart de petite taille, elles peuvent devenir des sociétés dynamiques et avancées sur le plan technologique. En outre, un nombre substantiel et croissant d'entre elles s'internationalise. Cette évolution n'est et ne doit pas être automatique. L'entreprenariat présente de gros risques et dans toutes les économies beaucoup de petites sociétés naissantes échouent avant d'achever leur troisième année. C'est pour partie le résultat de la sélection imposée par le marché et c'est indispensable pour préserver la vitalité industrielle à long terme du pays. Par ailleurs, le taux de survie initial et ultérieur des entreprises n'est pas imperméable au climat économique général. Il est vrai

aussi que la durée de vie des entreprises est plus longue et que leur taille et leurs activités augmentent davantage dans les pays où l'infrastructure, les institutions commerciales et la réglementation (par exemple la législation relative à la propriété, à la responsabilité, aux faillites et aux monopoles) sont plus poussées. Dans les pays en développement, surtout les PMA, où les conditions sont extrêmement variables et en général moins favorables, il faut faire porter les politiques et les programmes de coopération technique sur un très large éventail de problèmes spécifiques pour assurer efficacement la promotion des entreprises.

Les méthodes d'action et les programmes de coopération technique pour le développement des entreprises ne manquent pas. Au niveau macro-économique, la Banque mondiale, la SFI et d'autres organismes donnent des conseils sur les moyens de créer un environnement propice au développement des entreprises et mettent habituellement l'accent sur le changement d'orientation et la réforme des institutions ainsi que sur l'élimination des obstacles au commerce. Au niveau micro-économique, on s'attache essentiellement à accorder un appui et à proposer une formation aux entreprises de toutes catégories : artisanat traditionnel, micro-entreprises et PME rurales et urbaines, agro-industrie et, évidemment, grande industrie, y compris les entreprises disposant de services et installations à l'étranger. Tous ces éléments ne se retrouvent pas forcément dans tous les pays et l'appui international accordé n'est pas toujours bien ciblé.

Il faut donc organiser sur place des missions pour le développement des entreprises, notamment dans les PMA, en vue de formuler des stratégies adaptées à la situation locale et de mettre en oeuvre des programmes intégrés de coopération technique. Dans les pays où des changements commencent à être apportés aux structures, ces missions pourraient examiner les moyens d'aider les entreprises à faire face aux mesures d'ajustement structurel (voir section suivante).

Il importe que les programmes intégrés assurent la continuité de l'appui international jusqu'à ce que la micro-entreprise soit devenue une entreprise moyenne. Comme on l'a déjà indiqué, le développement des entreprises revêt une dimension mondiale non négligeable. Les technologies nouvelles ont encouragé les sociétés transnationales à mondialiser leur production et à disperser leurs activités géographiquement pour tirer profit des conditions locales. Si elles bénéficient de l'appui approprié, les petites entreprises des pays en développement peuvent jouer un rôle sur le marché international en établissant des relations avec des sociétés étrangères en tant que fournisseurs, sociétés de services et partenaires dans le cadre de coentreprises. On peut citer à cet égard l'exemple d'EMPRETEC 21, programme nouveau élaboré par la CNUCED pour fournir aux PME un ensemble intégré de services de manière à renforcer leur esprit d'initiative, leur potentiel technologique, leur efficacité écologique et leur capacité d'exportation. Il est fondé sur le programme EMPRETEC (mis en oeuvre conjointement par la CNUCED et le Département des services d'appui et de gestion pour le développement des Nations Unies), qui a obtenu d'excellents résultats et dont ont bénéficié plus de 2 500 entrepreneurs d'Afrique et d'Amérique latine pendant six ans.

Les institutions internationales compétentes devraient unir leurs efforts pour formuler un mode d'approche plus systématique des multiples besoins

qu'ont les pays à faible revenu dans un certain nombre de domaines, notamment : conseils sur l'orientation à suivre ou connaissances techniques pour la mise en place d'un cadre et de conditions de marché favorables, en particulier d'un cadre directif et commercial bien conçu pour la promotion d'institutions et de marchés fonctionnant de façon adéquate; développement des entreprises, en particulier des PME; renforcement des institutions visant à fournir aux PME des services d'appui obéissant aux lois du marché et création de réseaux d'organismes d'appui aux niveaux régional et interrégional; définition des besoins institutionnels pour une concertation efficace entre le gouvernement et les organismes du secteur privé, y compris les associations de PME, sur les lignes d'action à adopter; constitution de réseaux d'entreprises des pays développés, des pays en développement et des pays en transition en vue de promouvoir des formes mutuellement avantageuses de développement des entreprises, de la technologie et du commerce.

b) Inclusion dans les programmes d'ajustement structurel de mesures énergiques en faveur du développement des entreprises

A l'origine, les programmes d'ajustement structurel des pays à faible revenu visaient à remédier à des chocs extérieurs graves et à des altérations des politiques jugées de nature à entraver le développement. Ils ont été conçus comme des instruments spécifiques de réforme appuyés par une assistance financière extérieure. On comptait d'une façon générale que la stabilité macro-économique produirait des conditions telles que la privatisation et la libéralisation des marchés déclencherait le processus de croissance.

Les résultats obtenus jusqu'ici n'ont pas répondu à cette attente. Les lacunes varient fortement d'un pays à l'autre mais il semblerait que, en raison de caractéristiques structurelles, du stade d'évolution encore embryonnaire des marchés, des gestionnaires et des entrepreneurs et du temps d'adaptation insuffisant dont les entreprises ont disposé à ce jour, les producteurs n'aient pas réagi comme on l'escomptait à la libéralisation et à la déréglementation. En fait, à en juger par l'expérience de l'Afrique, certaines entreprises, exposées trop rapidement à la concurrence des importations, ont peut-être été dissuadées d'investir dans une restructuration qui ne peut donner des résultats qu'à terme.

Le fait que la libéralisation n'ait pas trouvé l'écho voulu auprès des producteurs, les obstacles auxquels s'est heurtée la réforme du régime fiscal et l'insuffisance de l'appui extérieur ont contraint les intéressés à combattre le déficit budgétaire essentiellement par la compression des dépenses. Il faut donc de nouveau s'attacher à renforcer l'ajustement structurel en prenant, en consultation avec le secteur privé, des mesures énergiques de promotion de l'offre aux fins du développement des entreprises. Ces mesures devraient amplifier la réaction de l'offre aux autres mesures d'ajustement et promouvoir l'emploi. Il conviendrait d'accorder l'attention requise à la relation entre les services aux producteurs et l'ajustement dans les secteurs manufacturier et agricole.

c) *Activités visant à augmenter la compétitivité des entreprises*

i) *Renforcement du potentiel en matière de services aux producteurs*

L'appui de la communauté internationale est nécessaire pour aider les pays en développement et les pays en transition à définir des stratégies de développement portant sur toutes les questions susmentionnées. Des études sectorielles et par pays sur les problèmes à résoudre devraient être réalisées pour que ces pays disposent d'éléments et d'indications utiles lorsqu'ils examineront les grands principes d'action qu'ils pourraient adopter pour renforcer leur potentiel en matière de services aux entreprises. L'assistance technique accordée dans ce domaine vise principalement la sensibilisation à l'importance du secteur des services aux entreprises notamment comme moyen de promouvoir les PME. Dans un certain nombre de pays - comme la Chine - des questionnaires remplis par les fabricants ont servi de base pour évaluer la qualité des apports de services et les besoins en la matière. La formule, appliquée pour la première fois en Amérique latine, a été utilisée dans plusieurs pays en développement et conviendrait particulièrement aux pays en transition.

Le programme coordonné d'assistance aux pays africains dans le domaine des services (CAPAS) a pour but de doter les pays participants des outils nécessaires pour évaluer leurs politiques économiques nationales dans ce secteur. L'accent a été mis aussi sur l'acquisition de capacités d'analyse endogènes non seulement par les pouvoirs publics mais aussi par les milieux universitaires, les sociétés de consultants ainsi que des organismes représentatifs du secteur privé. Une assistance technique devrait être fournie, sur demande, pour la réforme et la libéralisation des transactions internationales relatives aux services et le renforcement du potentiel national des pays en développement dans ce domaine, de façon à ce que les entreprises de ces pays puissent tirer parti de la participation croissante des fournisseurs étrangers de services à l'activité économique locale par l'investissement, le commerce transfrontière et d'autres formes de services.

ii) *Renforcement des capacités en matière d'efficacité commerciale*

La plupart des technologies de pointe peuvent avoir un effet positif sur la compétitivité des entreprises des pays en développement si une stratégie appropriée de mobilisation des ressources locales et internationales est adoptée. Parmi les mécanismes de facilitation des échanges qui ont donné de bons résultats, on peut citer le système douanier automatisé SYDONIA et le réseau mondial de pôles commerciaux, système mondial d'information sur le commerce et l'investissement fournissant des outils pour les transactions, qui est axé particulièrement sur les PME.

L'informatique a beaucoup contribué à améliorer les recettes douanières alors que la tendance était à l'abaissement des droits de douane. Elle aide à diminuer la corruption et à simplifier les échanges, notamment pour les PME. Les principaux utilisateurs et bénéficiaires d'un pôle commercial sont aussi les petites et moyennes entreprises. Ces mécanismes sont des instruments pratiques qui permettent de réduire le coût de l'intégration au commerce mondial. Il est désormais spécialement important de bénéficier d'un appui international pour se procurer et améliorer les infrastructures locales comme

les serveurs Internet nationaux et sous-régionaux qui accroîtront encore l'interactivité et la souplesse dans les échanges entre les pôles commerciaux et les entreprises utilisatrices.

Il serait bon que la Conférence s'intéresse à une proposition tendant à renforcer les capacités des pôles commerciaux en tant que centres d'information et de formation des PME pour ce qui est des débouchés et des besoins commerciaux nouveaux. Grâce aux liens établis entre les pôles commerciaux et les milieux d'affaires locaux, on pourrait ainsi aider le secteur privé à s'adapter aux engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay et à en tirer parti.

iii) Examens de la science, de la technologie et de la politique d'innovation

Les pays en développement et les pays en transition ont grand besoin du concours de la communauté internationale pour définir des stratégies technologiques qu'exige la satisfaction de leurs besoins spécifiques. La CNUCED a été invitée à réaliser, en se fondant sur l'expérience des pays développés et en liaison avec la Commission de la science et de la technique au service du développement, des examens de la science, de la technologie et de la politique d'innovation correspondant aux besoins des pays en développement et des pays en transition (conformément à la résolution E/1995/4 adoptée le 19 juillet 1995 par le Conseil économique et social). L'opération a pour but d'aider les pays en développement et en transition participants à évaluer l'apport des politiques et des institutions scientifiques et technologiques au développement de leurs entreprises - y compris à l'augmentation de leur compétitivité internationale - en vue de mieux adapter ces politiques et institutions aux besoins du secteur industriel. Elle fournira de plus amples renseignements sur la manière dont ces politiques sont conçues et appliquées et aidera d'autres pays en développement et en transition à améliorer leurs propres politiques tout en ouvrant la voie à une coopération internationale accrue.

d) Diffusion des pratiques optimales en matière d'appui au développement des entreprises

La définition des pratiques optimales à adopter par les gouvernements en ce qui concerne l'appui selon les lois du marché au développement des entreprises peut être facilitée par l'échange des données d'expérience. Le Groupe de travail spécial sur le rôle des entreprises dans le développement a dégagé des études par pays et des échanges de données un certain nombre d'éléments. En particulier :

- a) Le démarrage de nouvelles entreprises ou la "formalisation" de petites entreprises ont été facilités par des mesures d'aide (accès aux moyens de financement et autres avantages) à l'enregistrement des petites entreprises, comme en Equateur, et des modes simplifiés d'imposition des petites entreprises qui peuvent verser un montant forfaitaire sans avoir à remplir de déclaration ou à présenter des comptes, comme en Inde;

- b) On a assuré l'acquisition des connaissances techniques requises pour répondre aux besoins du marché du travail grâce à un système combinant l'apprentissage, l'enseignement théorique dans des établissements spécialisés et la formation en cours d'emploi, comme en Allemagne, ou à des programmes de formation professionnelle déterminés par la demande et adaptés aux marchés, comme dans plusieurs pays latino-américains;
- c) On a favorisé le développement des exportations en aidant les exportateurs débutants à mettre sur pied un commerce d'exportation, comme au Canada et en Norvège, en assurant la fourniture d'un ensemble intégré de services par des organismes polyvalents, comme au Royaume-Uni, et en appuyant le développement mutuellement profitable des entreprises, de la technologie et du commerce par le jumelage d'entreprises de pays qui coopèrent, comme l'Allemagne et l'Inde.
- d) Les risques présentés par les opérations de prêts aux PME et leur coût ont été diminués ou le financement des PME a été renforcé par la constitution de réseaux de contacts personnels (qui peuvent aussi aider à mobiliser l'épargne) grâce à des banques communautaires, comme au Bangladesh et au Nigéria, par l'octroi de prêts spéciaux ou à l'appui de réformes, comme au Japon et en République de Corée, par le recours à des sociétés de cautionnement mutuel ou à des régimes d'assurance financés par des banques et des petites entreprises, comme en France, par la création d'un mécanisme de crédit à l'exportation en faveur des PME qui travaillent en sous-traitance pour de grandes sociétés exportatrices, comme au Mexique.

La coopération entre les pays en développement et la coopération entre ces pays et les pays développés peuvent favoriser la détermination et l'échange des pratiques optimales en matière d'appui aux politiques et aux institutions pour le développement des entreprises, en particulier par la création de réseaux d'organismes d'appui et l'organisation d'échanges d'information dans des domaines spécifiques et selon des normes convenues. Il y a encore beaucoup à faire pour tirer parti des résultats obtenus jusqu'ici par le Groupe de travail spécial sur le rôle des entreprises dans le développement en vue de définir les principes directeurs devant régir l'action nationale et la coopération internationale.

2. Questions appelant une action intergouvernementale

De par sa nature même, le processus de libéralisation et de mondialisation de l'économie entraîne l'internationalisation des entreprises - grandes et petites, dans tous les groupes de pays - par le commerce, l'investissement, l'octroi des licences et divers autres moyens. De ce fait, un nombre croissant de questions intéressant les entreprises revêtent aussi une dimension internationale, notamment, par exemple, les questions relatives à la responsabilité du fait des produits, à la protection des consommateurs, à la politique en matière de concurrence, aux pratiques commerciales restrictives, à l'accès aux ressources consacrées à la R-D, aux paiements illicites, aux normes de comptabilité, aux règles relatives à l'environnement,

aux qualifications professionnelles, à l'accès aux réseaux de groupes fermés d'utilisateurs, au fonctionnement des marchés boursiers, à la fiscalité, à la détermination des prix de transfert, aux faillites, à la protection des droits de propriété intellectuelle et aux responsabilités des banques concernant leurs succursales à l'étranger. Autant de cas où l'on constate que, de par la nature du processus de libéralisation et de mondialisation, l'aptitude des différents pays à trouver unilatéralement une solution efficace s'amenuise toujours davantage.

A mesure que la mondialisation progressera, il sera de plus en plus impérieux d'aborder au niveau multilatéral les problèmes posés par l'internationalisation des entreprises. L'action à entreprendre ne devra pas nécessairement revêtir la forme de négociations multilatérales globales - d'un micro-cycle d'Uruguay pour ainsi dire. On procédera plutôt de cas en cas, les problèmes particulièrement urgents étant traités un par un par les diverses organisations internationales compétentes.

Cela étant, on est forcément amené à s'intéresser aux incidences de la mondialisation sur les lois et règlements nationaux régissant l'internationalisation des entreprises. La CNUCED peut aider de manière essentielle à mieux comprendre cet aspect du processus, ses effets sur le développement, le rôle qu'y jouent les entreprises, les divers points à examiner par voie de conséquence au niveau international et les grandes options que les gouvernements peuvent être contraints d'envisager à cet égard. En particulier, la CNUCED peut contribuer à dégager un consensus sur les problèmes les plus urgents qui requièrent un traitement multilatéral. Dans ce contexte, la CNUCED devrait évidemment tenir spécialement compte des besoins des entreprises des pays en développement, en particulier des PMA. Quand la CNUCED a été invitée à agir ainsi dans le domaine du commerce il y a 25 ans, elle a mis au point le SGP. Dans la conjoncture économique mondiale actuelle, la tâche à accomplir est nettement plus vaste et elle est sans doute plus importante.

3. Constitution d'un comité consultatif mondial

Le débat d'orientation engagé au sein de la CNUCED devrait être approfondi et sans limite, ouvert non seulement à tous les gouvernements mais aussi à un éventail représentatif des autres acteurs qui jouent un rôle grandissant dans le monde eu égard à beaucoup d'aspects de la vie publique, aux niveaux national et international. A l'heure actuelle, les ONG agissent dans nombre de secteurs qui intéressent la CNUCED : développement en soi, environnement, droits de l'homme (y compris les droits des travailleurs et les problèmes spécifiques des femmes), technologie et désarmement. Les groupes d'entreprises à but lucratif, représentant les secteurs nationaux et régionaux, sont également des acteurs d'une importance croissante pour une organisation internationale comme la CNUCED. Il importe que la Conférence étudie les moyens d'exploiter les énergies, les idées neuves et les liens établis au niveau local par les ONG et les sociétés, individuellement ou collectivement, de façon à associer des éléments de la société civile aux travaux de l'Organisation, et d'assurer une information réciproque permettant une réaction rapide sur les questions relatives au développement.

Les ONG sont elles aussi touchées par la mondialisation et la manière dont elles lui feront face influera de façon croissante sur les solutions proposées par les pouvoirs publics. En outre, elles sont des sources majeures de données d'expérience et de compétences interdisciplinaires qui peuvent aider les décideurs à mesurer toute la portée de leurs actes. Elles peuvent elles-mêmes contribuer efficacement à montrer aux intéressés les mesures et les décisions qui servent la cause du développement. Pour donner un cadre à ce dialogue entre la société civile à l'échelle mondiale et les organisations internationales, on pourrait créer un comité consultatif mondial formé de représentants des entreprises, des syndicats, des milieux universitaires et d'autres entités compétentes qui conseilleraient la CNUCED et les autres organisations internationales concernées pour toutes les questions relatives au développement des entreprises.

Chapitre IV

TRAVAUX FUTURS DE LA CNUCED CONFORMEMENT A SON MANDAT; INCIDENCES INSTITUTIONNELLES

Quelques réflexions personnelles

Le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts visant à définir l'activité de la CNUCED à l'aube du troisième millénaire n'est rien de moins que le profond mouvement historique qui concrétise enfin un projet né à l'époque des grandes explorations maritimes européennes il y a cinq siècles, mais dont les Phéniciens, les Vikings, les Chinois et d'autres grandes nations commerçantes avaient également rêvé : l'unification des marchés et de l'espace économique à l'échelle de la planète. Il s'agit là d'un phénomène extrêmement complexe, empreint de contrastes et de contradictions.

Avec la chute des barrières idéologiques, la convergence a remplacé la confrontation. Des institutions telles que le FMI, la Banque mondiale, le GATT/OMC - longtemps considérées comme n'ayant d'intérêt que pour un seul des blocs d'un monde divisé - deviennent l'épine dorsale d'un système économique mondial unique et accepté par le plus grand nombre. En revanche, la concurrence et les tensions commerciales, autrefois modérées par les réglementations et les obstacles nationaux, ont atteint un niveau d'exacerbation sans précédent, ce qui pourrait à terme compromettre ou annuler les progrès réalisés jusque-là.

La mondialisation est, paradoxalement, une puissante force à la fois d'intégration et de marginalisation. Elle promet, pour la première fois dans l'histoire, de favoriser la participation active dans l'économie mondiale de 2 milliards d'hommes et de femmes des pays en développement à croissance dynamique. En revanche, des centaines de millions d'autres personnes redoutent que les mêmes forces leur interdisent - peut-être à tout jamais - d'accéder à la prospérité. Ce sont les chômeurs ou les travailleurs faiblement rémunérés des secteurs des pays industrialisés qui n'ont pas suivi le processus de changement. Ce sont aussi les pauvres et les sans-emploi des nombreux pays en développement qui dépendent de quelques produits de base à peine ou pas du tout touchés par la mondialisation et la libéralisation.

En cette période de transition entre l'ancien et le nouveau, on peut s'étonner que, pour paraphraser Gramsci, toutes sortes de symptômes morbides remontent à la surface, que la peur et l'insécurité se mêlent à l'espoir et aux attentes optimistes. C'est l'essence même de la crise qui pèse actuellement sur les relations internationales et qui alimente une volonté permanente de réforme, de tout et partout : dans le système des Nations Unies, dans les institutions de Bretton Woods et, enfin et surtout, à la CNUCED.

A la CNUCED, nous vivons bien entendu aussi la crise générale du système des Nations Unies en ce sens que nous ressentons les effets d'une lassitude générale à l'égard du système de conférence. Mais à cela s'ajoute quelque chose de spécial, une sorte de crise d'identité de la CNUCED. La CNUCED a été créée au milieu des années 60 pour changer le statu quo - un statu quo qui était alors synonyme des institutions économiques de Bretton Woods et du GATT.

Elle devait contribuer à l'instauration d'un système de relations économiques meilleur et différent - le "nouvel ordre économique international" - dont l'inspiration s'enracinait dans des considérations tenant à l'éthique et à la justice : la conviction que seul un système radicalement différent pouvait conduire au progrès de l'humanité tout entière. Le développement était la condition préalable indispensable pour réduire le fossé grandissant entre une petite minorité heureuse et riche et une vaste majorité misérable et indigente.

Et des changements se sont effectivement produits, mais pas toujours tels qu'ils avaient été envisagés il y a de cela une génération. Au lieu d'être le résultat d'un processus formel de négociations multilatérales entre les Etats, ces changements ont été provoqués par un puissant mouvement de mondialisation. Sans que les gouvernements n'aient guère de maîtrise des processus à l'oeuvre, la production et la distribution ont été réorganisées non pas sous l'effet d'une action centralisée et interventionniste de l'Etat, mais suivant des modalités décentralisées et les initiatives du secteur privé, coordonnées par le marché.

La CNUCED n'a pas été étrangère à ces transformations. En vérité, elle les a fortement encouragées par son action auprès des pays en développement qu'elle a aidés à la fois à adopter des politiques de développement plus efficaces et à comprendre la nécessité de faire du commerce international un instrument d'intégration, de croissance et de développement. Elle a elle-même été l'une des premières à réaliser son aggiornamento quand, à la huitième session de la Conférence il y a quatre ans, elle a redéfini son rôle et ses structures pour mieux répondre aux besoins de l'époque. Abandonnant ce qui en était venu à être considéré comme un système de négociation de groupe trop rigide et parfois conflictuel, la CNUCED a privilégié une nouvelle notion de partenariat et de coopération pour le développement. Ce partenariat s'est construit moins à partir d'une plate-forme théorique - quelque plan de travail ou programme d'action adopté par les gouvernements pour restructurer les relations économiques - qu'en réponse aux exigences imposées par une réalité complexe et nouvelle. La persistance d'une extrême pauvreté et la montée des inégalités, ainsi que les risques toujours plus nombreux de marginalisation et de destruction de l'environnement ont fait de la coopération une condition sine qua non de l'adaptation aux nouveaux enjeux de la mondialisation.

A partir de Carthagène, une perception commune de la nature des conditions économiques prédominantes a commencé de s'affirmer, qui se caractérise notamment par le fait qu'elle :

- Ecarte les explications partiales et unilatérales et les recettes promptes à semer la discorde;
- S'efforce de saisir tous les éléments et toutes les complexités du développement pour les intégrer en un projet équilibré et global;
- Reconnaît dans le marché et l'initiative privée les agents dynamiques de l'expansion économique, sans perdre de vue l'influence déterminante d'une bonne gestion des affaires publiques et d'un Etat efficace, mais réduit;

- Insiste à juste titre sur la responsabilité ultime qui incombe à chaque société, et à chaque gouvernement, de créer les conditions politiques et macro-économiques de la stabilité et du progrès.

Dans le même temps, les nouvelles perspectives ont continué de faire ressortir que la différence entre le succès et l'échec des efforts intérieurs dépendait souvent de l'environnement économique extérieur. Pour réussir, ces efforts ont besoin d'un système international capable d'accélérer la croissance de façon stable et durable à l'échelle mondiale. L'environnement extérieur doit également offrir aux pays un accès ouvert et compétitif aux éléments essentiels à un développement durable, à savoir les marchés, le financement, l'investissement, la technologie et l'assistance financière et technique. Ces éléments ont été et restent les priorités fondamentales des travaux de la CNUCED.

Comprendre et expliquer comment ces éléments interagissent dans une économie de plus en plus mondialisée restera l'objectif premier d'un effort de recherche et d'analyse qui est, d'une manière générale, davantage axé sur le tout que sur ses différents éléments constitutifs. L'analyse et les explications théoriques ne sont toutefois pas une fin en soi. Elles doivent toujours être considérées sous l'angle de leur contribution à une promotion juste, viable et harmonieuse du développement.

A cette fin, nous devons nous concentrer sur ce qui est réaliste et pratique : non pas de grands desseins excessivement ambitieux et lointains, mais des objectifs précis et limités, à notre portée. Comme l'a écrit Alexander Herzen (cité par sir Isaiah Berlin) :

"... un objectif infiniment éloigné n'est pas un objectif, ce n'est ... qu'une illusion; un objectif doit être proche - à tout le moins un salaire, ou la satisfaction du travail accompli".

C'est pourquoi l'analyse doit être pragmatique et suivre deux orientations complémentaires. La première est l'élaboration du programme d'activités multilatéral pour les négociations futures sur le commerce, l'investissement, la concurrence, l'environnement et la technologie. La contribution spécifique de la CNUCED en l'espèce sera de replacer ces négociations dans une perspective de développement, qui permettra d'équilibrer la négociation globale en rappelant les besoins et les intérêts de pays se situant à différents stades d'intégration dans l'économie mondiale. Ce travail se fera dans des conditions de coopération et de complémentarité avec d'autres institutions internationales, dont l'Organisation mondiale du commerce avec laquelle des mesures ont déjà été prises qui témoignent de notre volonté de travailler ensemble sur des questions d'intérêt mutuel. La première occasion de concrétiser cette volonté sera la contribution que l'Assemblée générale des Nations Unies a, par sa résolution du 8 décembre 1995, demandé à la Conférence, à sa neuvième session, de faire à la Conférence ministérielle de l'OMC prévue à Singapour.

En complément du programme d'activités relatif aux négociations, la seconde orientation des activités de la CNUCED devrait être d'aider les pays à appliquer les résultats de ces négociations. Les objectifs ici seraient

d'exploiter au mieux les possibilités créées dans le secteur du commerce (à l'aide des programmes sur l'efficacité commerciale, TRAINFORTRADE, SYDONIA, etc.), de promouvoir l'investissement (au moyen d'un éventuel cadre multilatéral, de programmes nationaux, etc.), de fournir une assistance technique aux gouvernements désireux de se doter d'une législation sur la concurrence, de promouvoir des incitations positives en faveur d'un développement écologique, de réaliser des examens des politiques nationales de la science et de la technologie, etc.

L'une des expressions les plus éloquentes de cette approche pragmatique sera le programme de coopération technique pour la promotion du commerce des pays africains après le Cycle d'Uruguay, conçu et devant être exécuté conjointement par la CNUCED, l'OMC et le CCI.

* * *

Les travaux futurs de la CNUCED feront l'objet d'intenses discussions intergouvernementales au cours de la préparation de la neuvième session de la Conférence et pendant la Conférence elle-même. L'ordre du jour provisoire de la Conférence donne d'importantes indications sur l'orientation des travaux futurs de l'organisation. Au cours de ces discussions, une attention particulière devrait être accordée aux considérations suivantes :

a) Des changements fondamentaux doivent être apportés à la façon dont la CNUCED entend s'acquitter de son mandat dans le domaine du commerce et du développement;

b) Les activités de la CNUCED doivent être davantage axées sur un nombre relativement limité de questions d'une importance fondamentale pour le développement et offrant à l'institution la possibilité d'avoir une influence sensible sur celui-ci;

c) Outre les éléments communs à toute praxis du développement, la CNUCED doit de plus en plus tenir compte, dans ses travaux, de l'actuelle diversité des conditions et des problèmes de développement. A cet égard, il est particulièrement important de faire la distinction entre les pays en développement qui ont besoin d'une assistance avant tout pour avoir accès à des marchés de plus en plus mondialisés et les pays qui ont principalement besoin d'une assistance pour acquérir les moyens de produire des biens destinés à être exportés sur ces marchés;

d) La CNUCED devra continuer d'étudier l'évolution de la mondialisation et de l'interdépendance, et analyser les grandes questions de développement par rapport à cette évolution. Elle devra également évaluer les incidences sur le développement de l'évolution des régimes régissant les transactions internationales et s'efforcer d'encourager à cet égard une évolution "propice" au développement. La formation de consensus est un concept d'une importance particulière pour de telles activités;

e) La CNUCED devrait intensifier ses activités concrètes qui ont des incidences directes sur les économies nationales, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement des entreprises. Ces activités englobent, mais sans s'y cantonner, la coopération technique;

f) Le mécanisme intergouvernemental de la CNUCED doit être fortement structuré, tout en restant suffisamment flexible pour s'accommoder d'un plus large éventail d'interactions intergouvernementales que par le passé. Il importe que chaque organe intergouvernemental, quelle que soit sa nature, n'entreprenne que les activités pour lesquelles il a été conçu. Les étapes initiales des délibérations intergouvernementales devront faire l'objet de travaux d'experts.

Le Secrétaire général est bien entendu tout à fait conscient que les ressources de la CNUCED sont limitées, et que celle-ci ne pourra apporter qu'une contribution modeste à la réalisation des objectifs évoqués plus haut. On peut en fait douter qu'une organisation ou qu'un pays, quel qu'il soit, puisse seul atteindre ces objectifs, car il y a là bien plus qu'une simple question de ressources. En effet, l'un des principaux aspects nouveaux des relations internationales en ces dernières années du XXe siècle a été l'apparition d'une multitude d'acteurs non gouvernementaux qui exercent une influence croissante sur les affaires mondiales. Les sociétés transnationales, grandes et petites, les investisseurs privés, les organisations non gouvernementales, les universités et les centres de recherche - travaillant parfois avec les gouvernements, parfois de façon indépendante et quelquefois avec plus d'efficacité que les gouvernements - marquent de leur empreinte l'évolution future.

D'une manière générale, les institutions multilatérales n'ont pas, jusque-là, laissé suffisamment de place à ces nouveaux acteurs pour qu'ils puissent s'exprimer et faire sentir leur influence. Cela est d'autant plus surprenant que dès 1919, au lendemain de la première guerre mondiale, les hommes d'Etat et les diplomates réunis à Versailles avaient fait preuve d'une remarquable ouverture d'esprit en acceptant une innovation révolutionnaire : la structure tripartite de l'Organisation internationale du Travail, avec un droit de discussion et de vote accordé aux représentants des travailleurs et aux représentants des employeurs, aux côtés des représentants des gouvernements. Il avait de toute évidence été estimé qu'on ne pouvait, ni ne devait, décider de questions concernant le monde du travail sans la participation directe des premiers intéressés. Nous pourrions aujourd'hui nous inspirer de ce précédent pour offrir, dans les discussions économiques, des modalités de participation aux individus - producteurs et consommateurs - qui auront à mettre en pratique les décisions concernant la production et la consommation formellement adoptées par les gouvernements.

Il s'agit certes là d'une question extrêmement complexe et difficile, qui exclut toute solution simpliste. Ce n'est que le temps aidant que toutes ses conséquences s'en feront sentir. Il faut néanmoins espérer que dans un proche avenir, nous aurons suffisamment de clairvoyance pour commencer d'intégrer le secteur privé et d'autres nouveaux acteurs dans nos activités courantes. En agissant ainsi, nous pourrions contribuer à transformer toute conférence en un réel partenariat pour le développement, et faire de la CNUCED le modèle de ce qu'une institution véritablement internationale devrait être au XXIe siècle.

Est-ce là une gageure trop lourde pour la Conférence à quelques mois à peine de l'ouverture de sa neuvième session ? Nous ne le pensons pas.

Après tout, l'Afrique du Sud, où nous aurons le privilège de nous réunir, a récemment mené à bien une entreprise infiniment plus difficile. Si nous n'avons pas de leçon à donner à nos hôtes, nous avons certainement beaucoup à apprendre d'eux. Nous pouvons en particulier nous inspirer de la façon exemplaire avec laquelle les Sud-Africains ont su surmonter des décennies et des décennies de haine et de préjugés pour s'efforcer aujourd'hui de réduire les inégalités socio-économiques qui continuent de séparer les différents groupes de leur communauté. Comparée à ce qui a longtemps été considéré comme l'un des problèmes quasiment insolubles de ce siècle, la tâche qui nous attend ne semble pas être hors de notre portée.

Nous avons déjà commencé de redéfinir l'**objectif** de la CNUCED sous la forme d'un petit nombre de priorités fondamentales bien définies. De récentes consultations intergouvernementales ont montré qu'il existait un consensus appréciable sur la nécessité de réduire et de simplifier la structure intergouvernementale et de réduire aussi la fréquence des réunions, pour une plus grande efficacité de notre **méthode** d'interaction et de travail. Les améliorations qui seront apportées à l'efficacité et au fonctionnement du secrétariat prépareront et faciliteront la mise en oeuvre de ces deux aspects, et serviront d'**instrument** pour réformer la CNUCED.

Nous ne devons toutefois pas oublier que la seule justification d'une régénération de la CNUCED, et de l'existence même de cette institution, est sa capacité d'apporter une contribution utile à la promotion de la croissance et à la réduction des inégalités, ainsi que des changements positifs dans la vie des individus. Cela doit être particulièrement vrai pour ceux qui ont le plus besoin de la CNUCED, les pays les moins avancés - dont beaucoup sont des pays africains - et à qui notre conférence a le devoir d'offrir des solutions concrètes et efficaces à leurs problèmes.

S'il est vrai que chaque société sera jugée à la façon dont elle traite ses membres les plus vulnérables, alors la communauté internationale en général et la CNUCED en particulier seront en dernier ressort jugées selon l'attention qu'elles accordent à l'Afrique et aux pays les moins avancés dans leur ensemble. C'est là le problème fondamental, le grand défi de cette fin de siècle. Nul doute que nous le retrouverons au début du siècle prochain et dans les premières décennies du troisième millénaire, comme un héritage douloureux. C'est un problème ancien, assurément très ancien, car rien n'est plus ancien dans l'histoire de l'humanité que la pauvreté et le dénuement. Mais les données du problème sont nouvelles. Car si la mondialisation rend le dénuement intolérable, elle peut, pour la première fois, montrer que le problème est mûr pour une solution durable. De plus, la mondialisation fait que ce problème devient inéluctablement notre problème à tous. Nous ne pouvons éluder nos responsabilités. Nous devons donc espérer que les bienfaits d'une économie mondiale feront plus qu'en compenser les coûts et que le solde net sera suffisant pour éliminer la pauvreté et le sous-développement humain.

Nous aurons, en Afrique du Sud et postérieurement, la possibilité de commencer de réorienter ces forces gigantesques à cette fin, pour peu que nous soyons capables d'instaurer un climat de confiance et de consensus à l'égard de l'esprit, de l'action et du langage nouveaux qu'exigent des temps eux-mêmes nouveaux. Car, comme T.S. Eliot l'a écrit, "les paroles du passé appartiennent à la langue du passé. Mais les paroles de l'avenir sont dans l'attente d'une autre voix".
