



EMBARGO

Le contenu du Rapport ne doit pas être cité ni résumé dans la presse, à la radio, à la télévision ou par les médias électroniques avant le

26 septembre 2018, 17 heures (TU)

RAPPORT SUR LE **COMMERCE** ET LE **DÉVELOPPEMENT 2018**

POUVOIR, PLATEFORMES ET L'ILLUSION
DU LIBRE-ÉCHANGE

APERÇU GÉNÉRAL



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT 2018

POUVOIR, PLATEFORMES ET L'ILLUSION
DU LIBRE-ÉCHANGE

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2018

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de la source du document et de sa cote et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit envoyé au secrétariat de la CNUCED ; courriel : gdsinfo@unctad.org.

L'Aperçu général est également publié en tant que partie du *Rapport sur le commerce et le développement 2018* (UNCTAD/TDR/2018).

APERÇU GÉNÉRAL

Le changement technologique transforme nos existences au quotidien. L'innovation numérique a déjà changé la façon dont nous gagnons notre vie, apprenons, faisons nos achats et nous divertissons. Au niveau collectif, cette « quatrième révolution industrielle » transforme la géographie de la production et les contours du travail. Mais au bout du compte, ce sont les décisions sociales et politiques qui seront prises, sous forme de règles, de normes et de politiques, qui façonneront l'avenir.

À cet égard, le malheur a voulu que la révolution numérique ait lieu à une époque néolibérale. Depuis quarante ans, un mélange d'illusionnisme financier, de pouvoir débridé des grandes sociétés et d'austérité économique a mis en pièces le contrat social apparu après la Deuxième Guerre mondiale et remplacé celui-ci par un ensemble différent de règles, de normes et de politiques, aux niveaux national, régional et international. Cela a permis au capital – matériel ou immatériel, de court ou de long terme, industriel ou financier – d'échapper à la supervision réglementaire, d'étendre son périmètre à de nouveaux secteurs lucratifs et de restreindre l'influence des responsables publics sur la conduite des affaires.

Le programme néolibéral a fait sien le dessein d'un monde numérique interconnecté dans lequel les flux d'information ne seraient limités par aucune frontière artificielle, euphorisé par la technologie, outre la conviction de son propre caractère inévitable et définitif. Les grands intérêts économiques ont répliqué en transformant l'exploitation et le traitement des données en une corne d'abondance au service de la recherche de rentes.

Les événements récents – depuis la crise financière, en passant par la reprise léthargique qui a suivi, jusqu'aux scandales de « fausses nouvelles » et de protection des données qui occupent à présent la

une de l'actualité – ont contraint les responsables à devoir s'atteler aux injustices et aux déséquilibres liés à cet état de fait. Les pays ont commencé à admettre la nécessité de remédier à un déficit de règles préjudiciable au public, d'assurer aux laissés-pour-compte du progrès technologique des filets de sécurité plus solides et d'investir dans les compétences nécessaires à une main-d'œuvre du XXI^e siècle. Mais jusqu'à présent, les actes n'ont pas toujours suivi les paroles.

Indépendamment du discours ambiant, rien de tout cela n'est franchement nouveau. La période de mondialisation d'avant 1914 a aussi été une période de changements technologiques spectaculaires où le télégraphe, le chemin de fer et la navigation à vapeur ont accéléré et rétréci le monde ; ce monde-là aussi a été un monde de pouvoir incontrôlé des monopoles, de spéculation financière, de cycles d'expansion-récession, et d'accroissement des inégalités. Mark Twain fustigea un « âge doré » de richesse privée indécente, de corruption politique endémique et de misère sociale généralisée. À l'instar des grands patrons du numérique d'aujourd'hui, les entrepreneurs ferroviaires d'antan étaient passés maîtres dans l'art de manipuler des nouveaux produits financiers, des méthodes de fixation des prix et des relations dans le monde politique qui dynamisaient leurs profits tout en sapant les intérêts de leurs rivaux comme ceux du public.

Et à l'instar de ce qui se passe aujourd'hui, les nouvelles technologies de la communication du XIX^e siècle ont aidé le capital à reconfigurer l'économie mondiale. De cette époque de « libre-échange », maints commentateurs parlent avec nostalgie, invoquant David Ricardo et son idée de l'avantage comparatif pour soutenir qu'il était dans l'intérêt des pays, même en retard sur le plan technologique, de se spécialiser dans ce qu'ils faisaient de mieux et de s'ouvrir au commerce international. Discours lénifiant que celui-ci, consistant à faire croire que tout le monde sera gagnant quand c'est le seul vainqueur qui remporte presque tout ; article de foi de la cause mondialiste, qui amena John Maynard Keynes, dans sa Théorie générale, à tracer des comparaisons avec la Sainte Inquisition.

En réalité, le commerce international de la fin du XIX^e siècle fut l'enjeu d'une politique peu glorieuse consistant à imposer le contrôle colonial à la périphérie et à augmenter les droits de douane dans la partie émergente du centre, souvent, comme dans le cas des États-Unis, jusqu'à des niveaux très élevés. Mais comme

aujourd'hui, le discours sur le libre-échange a servi de paravent à la liberté des capitaux et à un ensemble de règles connexes – étalon-or, législation du travail répressive, équilibre budgétaire – qui ont discipliné la dépense publique et aidé à contenir le coût des affaires.

Tandis que s'aggravent les tensions et les déséquilibres de la mondialisation actuelle dans un contexte de plus en plus financiarisé et numérisé, le système commercial multilatéral accuse ses limites. On a eu tôt fait d'établir des parallèles inconfortables avec les années 1930. Mais s'il est une leçon à retenir de l'entre-deux-guerres, c'est que la promotion incantatoire du libre-échange sur fond d'austérité et de défiance généralisée à l'égard du politique ne retiendra pas le centre quand tout le reste s'effondrera. Et les discours un peu faciles de ceux qui s'engagent à ne laisser personne de côté tout en appelant à la bonne volonté des entreprises ou à la part d'ange des super nantis ne sont – au mieux – que plaidoyers optimistes pour un monde plus civique et – au pire – que dérobades pour éviter tout débat sérieux sur les causes véritables de l'aggravation des inégalités, de l'endettement et de l'insécurité.

La réponse ne peut consister à se retrancher dans quelque mythe de la nation exceptionnelle, ou à contempler la situation en espérant qu'une vague d'exubérance numérique vienne emporter tous les problèmes. Bien au contraire, il est urgent de repenser le système multilatéral si l'on veut que l'ère du numérique tienne ses promesses.

Quand le discours progressiste et le courage politique se font absents, il n'est pas surprenant que l'inter règne, comme l'aurait prédit Antonio Gramsci, manifeste des signes inquiétants de morbidité politique. Trouver le discours approprié ne sera pas chose facile. Pour l'heure, nous aurions tout intérêt à nous souvenir de ces mots de Mary Shelley, dont la création monstrueuse, Frankenstein, qui célèbre 200 ans cette année, n'a rien perdu de son pouvoir d'évocation de notre peur et notre fascination du progrès technologique : « Le commencement est toujours aujourd'hui ».

Comme un mauvais pressentiment : où va l'économie mondiale ?

Il y a dix ans, en septembre 2008, Lehman Brothers déposait son bilan. Brusquement, nul ne sut plus exactement qui devait quoi à qui, qui avait risqué trop gros et ne pouvait rembourser, ou qui serait le prochain à tomber ; les marchés interbancaires s'immobilisèrent ; la panique s'empara de Wall Street ; des entreprises firent faillite, pas seulement aux États-Unis mais partout dans le monde ; le personnel politique essaya tant bien que mal d'apporter des réponses ; et les grands noms de l'économie en furent réduits à se demander si la Grande Modération n'allait pas se muer en une autre Grande Dépression.

Ce qui étonne avec le recul, c'est la complaisance qui a régné avant la crise. Ce qui étonne encore plus, c'est combien peu les choses ont changé ensuite. Le système financier, nous dit-on, est plus simple, plus sûr et plus équitable. Mais les banques ont grossi encore davantage sur le dos de l'argent public ; les instruments financiers opaques sont redevenus incontournables ; les opérations bancaires parallèles pèsent désormais 160 000 milliards de dollars, soit deux fois la taille de l'économie mondiale ; les produits dérivés négociés hors-cote ont franchi la barre des 500 000 milliards de dollars ; et sans surprise, les systèmes de gratification de la profession bancaire ont repris de plus belle.

L'apport massif de liquidités publiques au titre de l'« assouplissement quantitatif », par milliers de milliards de dollars, aidant, les marchés d'actifs ont rebondi ; les entreprises peuvent fusionner à très grande échelle ; et le rachat d'actions est devenu le critère d'une bonne gestion. A contrario, l'économie réelle est repartie sur un faux rythme, tantôt portée par un optimisme éphémère, tantôt ralentie par des rumeurs de risque négatif. Tandis que certains pays se sont orientés vers les marchés d'actifs pour stimuler leurs recettes, d'autres se sont tournés vers les marchés d'exportation, mais aucune de ces options n'a produit de la croissance sur une base durable, et les deux ont eu pour effet d'aggraver encore les inégalités.

Le plus dommageable a sans doute été l'épuisement de la confiance dans le système. Les économistes n'ont ici aucune excuse, tout du moins s'ils ont pris la peine de lire Adam Smith. Dans tout système qui se prétend régi par des règles, tout sentiment de manipulation de celui-ci ne peut qu'aboutir à une remise en cause de sa légitimité. Le sentiment que les responsables de la crise sont non seulement restés impunis, mais en ont aussi tiré profit est à l'origine d'un mécontentement persistant depuis 2008 ; et cette défiance a contaminé aujourd'hui les institutions politiques qui relient les citoyens, les populations et les pays, aux niveaux national, régional et international.

Le paradoxe de la mondialisation au XXI^e siècle est que, bien que l'on ne cesse d'en vanter la flexibilité, l'efficacité et la compétitivité, pays développés et pays en développement deviennent toujours plus fragiles, atones et fracturés économiquement. à un moment où les inégalités se creusent et où la dette s'accumule, quand en même temps l'illusionnisme financier a repris les commandes de l'économie et les systèmes politiques ont perdu la confiance, il est permis de s'inquiéter pour la suite des événements.

Au cours de l'année écoulée, le discours ambiant qui berce l'économie mondiale a changé. L'impression d'une reprise synchronisée de l'activité dans beaucoup de pays développés et en développement différents a paru justifier un pronostic favorable pour la croissance future. Les banquiers centraux et les responsables macroéconomiques des pays avancés se sont laissés convaincre par des prévisions optimistes de reprise économique que le moment était venu de revenir sur les politiques d'abondance monétaire en place depuis dix ans.

L'optimisme a été de courte durée. Les dernières prévisions de croissance ont été moins bonnes qu'attendu et indiquent une certaine décélération. D'après les prévisions, la croissance de la zone euro a décéléré au premier trimestre 2018 par rapport au trimestre précédent, et atteint à présent son rythme le plus lent depuis le troisième trimestre 2016 ; aux États-Unis, le taux de croissance annualisé du produit intérieur brut (PIB) a été révisé à la baisse pour le premier trimestre de

2,3 % à 2,0 %, soit nettement moins qu'aux trois trimestres précédents ; et la croissance est devenue négative au Japon au premier trimestre.

Les pays en développement résistent mieux : la croissance enregistrée au premier trimestre 2018 a été meilleure que prévue en Chine et en Inde, mais il n'y a pas eu d'amélioration au Brésil et en Afrique du Sud – c'est même plutôt une décélération qu'on a constatée. La Fédération de Russie, comme beaucoup d'autres pays exportateurs de pétrole, a bénéficié de prix plus élevés. De fait, au niveau régional, les pays exportateurs de produits de base profitent généralement de la remontée des prix, même si certains signes de ralentissement sont apparus dernièrement.

Dans l'ensemble, les prévisions de croissance régionales pour cette année restent en bonne voie. Toutefois, le nombre des pays qui semblent connaître certaines difficultés financières a augmenté, et les prévisions à moyen terme sont maintenant révisées à la baisse. Déjà, dans un contexte où une normalisation de la politique monétaire est évoquée avec de plus en plus d'insistance, un certain nombre de pays en développement luttent pour faire face à une inversion des flux de capitaux, à une dépréciation de leur monnaie et à l'instabilité dont ces problèmes s'accompagnent.

L'aspect le plus problématique est la forte dépendance que la croissance mondiale incertaine continue d'entretenir vis-à-vis de la dette, dans un contexte macroéconomique fluctuant. Début 2018, le stock de la dette mondiale n'était pas loin d'avoir atteint 250 000 milliards de dollars, soit trois fois le revenu mondial, contre 142 000 milliards de dollars dix ans plus tôt. Selon les dernières estimations de la CNUCED, le ratio dette/PIB mondial est aujourd'hui plus élevé de presque un tiers qu'en 2008.

La dette privée a explosé, en particulier dans les pays émergents et les pays en développement, dont la part de l'encours de la dette mondiale a augmenté de 7 % en 2007 à 26 % en 2017, tandis que le ratio crédit aux sociétés non financières/PIB des pays émergents à économie de marché a augmenté de 56 % en 2008 à 105 % en 2017.

Cette vulnérabilité se retrouve dans les flux de capitaux internationaux, qui ne sont pas seulement devenus plus instables mais sont désormais négatifs pour le groupe des pays émergents et des pays en développement depuis fin 2014, tandis que les sorties de capitaux ont été particulièrement importantes au deuxième trimestre 2018.

Clairement, les marchés sont devenus instables du moment que les banques centrales des pays avancés ont annoncé leur intention de moins recourir au levier monétaire. D'où le dilemme suivant pour les décideurs concernant l'économie mondiale : revenir sur la politique monétaire accommodante passée (en l'absence de politique budgétaire qui fasse contrepoids) risque de faire échouer la reprise mondiale hésitante ; mais ne rien faire c'est temporiser tout en créant de l'incertitude et de l'instabilité supplémentaires.

Qui plus est, les conséquences d'un resserrement de la politique monétaire, maintenant ou plus tard, pourraient être graves en raison des diverses bulles financières qui sont apparues, alors même que les risques de contagion mondiale à partir des problèmes d'une région ou d'un secteur donnés semblent à présent plus importants que jamais. L'évolution synchronisée des marchés d'actions du monde entier en est un indice. Si les prix de l'immobilier évoluent de façon moins synchronisée d'un pays à l'autre, ils ont également retrouvé leur dynamisme après plusieurs années de baisse ou de stagnation après la Grande Récession.

Les liquidités bon marché qui pouvaient être obtenues sur les marchés des pays développés ont provoqué une surchauffe sur les marchés d'actifs dans ces pays comme dans les pays en développement, les investisseurs se livrant à diverses formes d'opérations spéculatives sur écarts de rendement (« carry trade »). Cette envolée des liquidités a eu des effets prononcés sur les marchés d'actions, où les valorisations ont touché des niveaux que ne justifiaient pas les perspectives de bénéfices. Cela a provoqué un décalage fondamental entre les prix des actifs et les forces économiques réelles. Sans l'appui de la politique budgétaire, les mesures monétaires ont échoué à stimuler une reprise vigoureuse de

l'économie réelle. Si les prix des actifs ont explosé jusqu'à des niveaux insoutenables, les salaires nominaux ont augmenté dans des proportions nettement moindres, et ont stagné dans bien des pays. Cela a encore aggravé les inégalités de revenus, ce qui a fait que le seul moyen de stimuler la demande atone des ménages est passé par de nouvelles bulles d'endettement.

Parallèlement, l'expansion de la dette n'a pas financé d'augmentation des nouveaux investissements. Dans les pays avancés, le ratio investissement/PIB a diminué de 23 % en moyenne en 2008 à 21 % en 2017. Même dans les pays émergents et les pays en développement, le ratio investissement/PIB s'est établi à 32,3 % en 2017, soit à peine plus que les 30,4 % atteints en 2008, l'année de la crise, tandis que certains grands pays enregistrent une baisse sur cette période.

Ce dilemme quant au choix des politiques est rendu plus difficile encore par d'autres « inconnues connues » : les incertitudes au sujet de l'évolution de prix du pétrole qui répondent aussi à la dynamique géopolitique, et les trajectoires et les conséquences possibles des guerres commerciales qui pourraient résulter du bras de fer que se livrent actuellement les États-Unis et leurs principaux partenaires commerciaux. Le commerce a retrouvé des couleurs l'an dernier après plusieurs années de croissance très lente et devrait confirmer la tendance cette année ; mais bien malin qui pourra prédire la suite des événements.

En l'absence d'une demande mondiale soutenue, le commerce ne paraît guère pouvoir assumer seul le rôle de moteur de la croissance mondiale. Cela étant dit, une forte augmentation des droits de douane et un durcissement de la rhétorique de guerre commerciale ne feront qu'ajouter à la faiblesse fondamentale de l'économie mondiale. Parce que les droits de douane agissent en premier lieu en redistribuant les revenus entre plusieurs acteurs, en évaluer les effets n'est pas aussi simple que ne le disent certaines des prédictions les plus apocalyptiques de spécialistes du commerce international. Cependant, ils n'auront presque certainement pas l'effet souhaité de réduire le déficit courant aux États-Unis ; aggraveront l'incertitude si l'on assiste ensuite à des

mesures de rétorsion ; et infligeront d'importants dommages collatéraux à certains pays en développement, en sus des pressions qui s'accroissent déjà en raison de l'instabilité financière.

La destruction de l'« ordre libéral de l'après-guerre » n'est pas cependant un phénomène qui date d'aujourd'hui. Cet ordre a été affaibli au cours des trente dernières années par la montée des capitaux apatrides, l'abandon des politiques de plein emploi, la diminution continue des revenus allant au travail, l'amenuisement des dépenses sociales et les liens étroits entre pouvoir économique et pouvoir politique. Les guerres commerciales sont un symptôme des déséquilibres mondiaux à l'heure de l'hypermondialisation.

L'essor des pays émergents n'est pas non plus en cause. La détermination de la Chine à affirmer son droit au développement a été reçue avec angoisse, voire avec hostilité dans bon nombre de capitales occidentales, alors même que celle-ci adoptait des politiques qui relèvent des méthodes économiques conventionnelles que ces mêmes pays ont utilisées pour gravir les échelons du développement. De fait, le succès de la Chine correspond exactement à ce que les acteurs réunis à La Havane en 1947 pour établir une organisation internationale du commerce souhaitaient et cherchaient à encourager. La différence de discours entre alors et maintenant montre bien à quel point l'ordre multilatéral actuel s'est éloigné de son intention originelle.

Le misérable esprit de monopole

Comme on l'a vu dans le *Rapport sur le commerce et le développement* de l'année précédente, on observe couramment aujourd'hui dans bon nombre de pays et de secteurs une concentration accrue des marchés et un accroissement des marges, tandis que le comportement de recherche de rentes domine tout en haut de la hiérarchie des entreprises. Ces tendances n'ont pas manqué de s'internationaliser.

Le commerce international a toujours été dominé par les grandes entreprises. Néanmoins, pendant les décennies qui ont suivi la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les marchés sont restés disputés car de nouveaux entrants sont apparus, et parce que l'existence d'un rapport de forces plus favorable au monde du travail, parallèlement à une réglementation efficace au niveau de l'État, a limité le pouvoir et l'influence des grandes sociétés. Bon nombre de ces restrictions ont été affaiblies à l'heure de l'hypermondialisation, en même temps que davantage de marchés ont été libéralisés.

Le développement du commerce qui en a résulté a été étroitement lié à l'expansion des chaînes de valeur mondiales dirigées par des grandes entreprises ayant leur siège principalement dans les pays industrialisés. Cela a permis à davantage de pays en développement de participer à la division internationale du travail en remplissant certains segments de ces chaînes, en tirant parti d'une abondante main-d'œuvre non qualifiée. On comptait que ces activités manufacturières naissantes, par un mélange de modernisation et d'effets d'entraînement, installeraient rapidement des processus de croissance dynamiques et inclusifs qui seraient calés sur l'avantage comparatif des pays concernés. Cela n'a pas été si simple.

La Base de données mondiale des entrées-sorties permet d'évaluer l'évolution de la répartition internationale de la valeur ajoutée dans la production manufacturière. La part qui revient à chaque pays peut être ventilée d'après les parts reçues au titre de la gestion, de la commercialisation, de la recherche-développement et de la fabrication (la production réelle), la part du capital correspondant à un chiffre résiduel. De 2000 à 2014, aussi bien la part nationale de la valeur ajoutée totale que la part nationale des revenus du travail dans la valeur ajoutée totale ont diminué presque partout, à l'exception notable de la Chine. Les données sont plus contrastées s'agissant de la part nationale de la part du capital : elle a augmenté de manière importante aux États-Unis et à un degré moindre au Mexique, mais elle a diminué au Brésil et en Chine. La part du capital est cependant influencée par les prix de transfert et les pratiques connexes, qui font apparaître dans les pays à fiscalité réduite, plutôt que dans le pays source, la rémunération du capital.

La part nationale réalisée au titre de la fabrication a diminué dans tous les pays à l'exception du Canada et de la Chine (où cette part a progressé pour atteindre 30 % en 2014). Le tableau est contrasté s'agissant des activités de gestion et de commercialisation, mais la part nationale des activités de recherche-développement dans la valeur ajoutée totale a augmenté dans la plupart des pays développés, en particulier au Japon. Il y a eu progression de cette part également (à partir de niveaux assez bas) dans un certain nombre de pays en développement, dont le Brésil, la Chine, l'Indonésie, le Mexique, la Province chinoise de Taiwan et la République de Corée. Néanmoins, ce sont les pays développés qui ont continué d'enregistrer les niveaux les plus élevés pour ce qui est de la part nationale des activités de recherche-développement dans la valeur ajoutée totale.

Un facteur important à prendre en considération dans l'évolution de cette répartition est l'évolution du rapport de forces en faveur des grandes entreprises, qui s'explique en partie par des marchés d'exportation concentrés à l'extrême. On a établi récemment, à partir de données au niveau des entreprises sur les exportations de marchandises autres que le pétrole, que parmi le cercle restreint des sociétés exportatrices, le 1 % supérieur a représenté 57 % des exportations nationales en moyenne en 2014. La ventilation des exportations est donc très favorable aux plus grandes entreprises. La concentration est plus extrême encore tout en haut de cette répartition et a encore augmenté sous l'effet de l'hypermondialisation. Après la crise financière mondiale, les 5 principales entreprises exportatrices, en moyenne, ont représenté 30 % des exportations nationales totales, et les 10 principales entreprises exportatrices, 42 %. Cette énorme importance a renforcé la dilution progressive de la responsabilité sociale et politique des grandes entreprises vis-à-vis de leur collectivité nationale et du travail partout dans le monde.

Dans les pays en développement, l'incidence néfaste du commerce international sur les inégalités a tenu également à la multiplication des régimes commerciaux de trafic de perfectionnement et des zones franches industrielles, qui subventionnent l'organisation d'activités

d'assemblage à bas coût et faible productivité par les grandes entreprises qui contrôlent les chaînes de valeur mondiales, avec des avantages limités pour le reste de l'économie. Les résultats médiocres des politiques de promotion du commerce de perfectionnement sont souvent la conséquence de stratégies des sociétés transnationales consistant à capter la valeur au sein de chaînes de valeur conçues selon leurs propres critères où les intrants à forte valeur ajoutée et le contenu protégé par la propriété intellectuelle sont vendus au prix fort aux exportateurs des zones franches, et où la production réelle des pays en développement ne représente qu'une part minime de la valeur des biens finals exportés.

Le fait que, dans bon nombre de pays en développement, on ait beaucoup misé sur les retombées attendues du commerce de perfectionnement soulève des interrogations car, sauf si ces pays parviennent à capter une partie de l'excédent créé par les chaînes de valeur mondiales et à le réinvestir dans des capacités productives et des infrastructures, il est improbable que les gains immédiats de production et de création d'emplois se concrétiseront par une ascension dynamique de l'échelle du développement.

La Chine doit une bonne partie de son succès particulier dans l'utilisation des chaînes de valeur mondiales à la capacité qu'elle a eu de revendiquer et d'utiliser une marge d'action pour mobiliser activement le commerce par des politiques industrielles ciblées et d'autres politiques visant à augmenter la part de la valeur ajoutée nationale dans les exportations manufacturières. Elle doit aussi ce succès au fait que les autorités chinoises ont su développer des mécanismes de financement indépendants et acquérir le contrôle d'avoirs extérieurs, ce qui est perçu désormais par les pays développés comme une menace pour leurs propres intérêts commerciaux. Transposer ces mesures ailleurs s'est toutefois révélé difficile jusqu'à présent.

En même temps qu'a progressé la concentration des marchés d'exportation, les grandes sociétés ont accru leur capacité de tirer des rentes d'obstacles concurrentiels plus nouveaux et plus incorporels, c'est-à-dire une protection accrue des droits de propriété intellectuelle

et une capacité à exploiter la réglementation nationale pour des pratiques de déplacement des bénéfices et d'évasion fiscale. Dès lors, le produit des droits de propriété intellectuelle associés aux monopoles augmente, en même temps que le coût fiscal relatif assumé par les plus grandes entreprises diminue, ce qui fausse les règles du jeu. Il ressort des exercices empiriques menés pour les besoins du présent *Rapport* que le bond en avant de la rentabilité des plus importantes sociétés transnationales – utilisées comme variables représentatives des très grandes entreprises qui dominent le commerce et la finance internationaux – qui a accompagné leur concentration croissante, a agi comme un puissant facteur de contraction de la part globale des revenus du travail, ce qui a encore aggravé les inégalités de revenus entre les personnes.

L'augmentation des bénéfices des grandes entreprises « vedettes » a été un des principaux facteurs qui ont alimenté les inégalités fonctionnelles au niveau mondial, creusant les disparités entre un petit nombre de grands gagnants et tout un ensemble de petites entreprises et de travailleurs qui se retrouvent sous pression.

Dans un monde tel que le nôtre où le vainqueur monopolise les gains, une question primordiale est de savoir si la diffusion des technologies numériques risque de concentrer encore plus les avantages entre les mains d'un petit nombre de précurseurs, dans le monde et au niveau national, ou si elle aura pour effet de perturber le statu quo et de favoriser une plus grande inclusion.

Toutes les entreprises, afin de pouvoir profiter de gains d'efficacité et adopter une démarche innovante, doivent être en mesure de recueillir et d'analyser toutes les données concernant les marchés et les conditions de coût de leur activité. Le fait de ne pas disposer de cette information et des compétences nécessaires pour la gérer est considéré depuis longtemps comme une entrave à la croissance de la plupart des entreprises des pays en développement, ainsi que des petites entreprises des pays développés.

La bonne nouvelle pour les pays en développement est que l'intelligence des données, créée par l'utilisation d'algorithmes appliqués aux données massives, peut aider les entreprises (dans le secteur du numérique et au-delà) à mettre au point des produits et des services exclusifs, à développer et coordonner des chaînes d'approvisionnement complexes, et à prendre pied dans l'univers de la prise de décisions algorithmique. La participation au commerce électronique peut être une démarche initiale prometteuse, en favorisant la mise en place d'infrastructures numériques matérielles et immatérielles, condition indispensable pour permettre aux particuliers et aux entreprises de se lancer avec succès dans l'économie numérique. Des données fragmentaires indiquent que des entreprises du Sud seraient parvenues à exploiter les technologies numériques pour entrer dans des activités de préproduction et de postproduction de la chaîne de valeur qui comportent la plus forte valeur ajoutée. De façon significative, la nouvelle stratégie industrielle ambitieuse de la Chine définit cette orientation comme un objectif pour l'ensemble de l'économie à l'horizon 2025.

La mauvaise nouvelle provient de certaines tendances qui indiquent que l'on se dirige vers un scénario différent. Les disparités croissantes entre les entreprises ont été particulièrement marquées dans le secteur du numérique. Parmi les 25 premières entreprises technologiques (du point de vue de la capitalisation boursière), 14 ont leur siège aux États-Unis, 3 dans l'Union européenne, 3 en Chine, 4 dans d'autres pays asiatiques et 1 en Afrique. Les trois premières entreprises technologiques des États-Unis ont une capitalisation boursière moyenne de plus de 400 milliards de dollars, contre 200 milliards s'agissant des premières entreprises de ce secteur en Chine, 123 milliards en Asie, 69 milliards en Europe et 66 milliards en Afrique. Ce qui retient l'attention, c'est la rapidité avec laquelle les avantages découlant d'une position dominante se sont accumulés dans ce secteur : la marge bénéficiaire d'Amazon a augmenté de 10 % en 2005 à 23 % en 2015, tandis que celle d'Alibaba a augmenté de 10 % en 2011 à 32 % en 2015.

L'ampleur de ces disparités et la vitesse à laquelle elles se sont creusées sont dues en grande partie à l'extraction, au traitement et à la vente

de données. Les données, comme les idées et les connaissances plus généralement, et contrairement à la plupart des biens et services, peuvent, si elles sont facilement disponibles, être utilisées simultanément par des utilisateurs multiples. La difficulté pour les entreprises est de deux ordres : transformer une ressource qui semble abondante en un actif rare, et parvenir aux économies d'échelle associées aux effets de réseau ; quand elles réussissent l'un et l'autre, la rentabilité obtenue semble illimitée.

Un des mécanismes par lesquels la numérisation transforme la distribution en profondeur résulte de l'apparition des monopoles de plateforme. Par une panoplie de moyens dont les droits de propriété renforcés, les « avantages du précurseur », le pouvoir de marché et d'autres pratiques qui ne respectent pas la concurrence, ces plateformes contrôlent et exploitent les données numériques pour organiser les transactions entre les divers acteurs en jouant un rôle d'intermédiaire, et sont en mesure d'agrandir ces écosystèmes selon un processus circulaire alimenté par le retour d'information.

L'évolution vers une plus grande concentration, dans le secteur numérique comme dans le secteur analogique du monde économique, soulève plusieurs risques macroéconomiques et problèmes de développement, qui sont d'une évidence absolue aujourd'hui. Un aspect problématique est l'incidence négative que le commerce peut avoir dans le contexte de l'hypermondialisation sur la demande globale, car il aide le capital à acquérir progressivement une part plus grande du revenu mondial au détriment du travail. Maints économistes ont noté que la montée des inégalités, conjuguée à la propension plus élevée des riches à épargner, crée un penchant à la sous-consommation ou, à l'inverse, a favorisé une consommation par endettement rendue possible par la déréglementation financière. L'un et l'autre processus finissent souvent mal.

Depuis la crise financière, les marchés financiers et les grands établissements financiers transnationaux sont devenus, non sans justification, les principaux accusés dans cette histoire – mais il est

aujourd'hui évident que les sociétés non financières ne peuvent rester à l'abri des critiques. Face à des perspectives commerciales affaiblies dans un contexte de demande globale faible qui a été aggravé par le virage de l'austérité après la crise, les grandes entreprises ont réduit leurs investissements, ce qui a déprimé davantage la demande globale et contribué au ralentissement du commerce ces dernières années. Cette dislocation du couple profits-investissements est un des facteurs qui expliquent le ralentissement constaté de la croissance de la productivité, en particulier dans les pays avancés.

Bien des facteurs incitent les entreprises dans un tel climat à vouloir doper leur rentabilité par des stratégies de recherche de rentes, notamment en intensifiant la concurrence internationale entre les travailleurs et entre les gouvernements pour réduire les coûts liés au travail et à la fiscalité, ou en écrasant ou rachetant des concurrents pour consolider leur position dominante et augmenter leurs marges, etc. Hélas, les tentatives des grandes entreprises d'améliorer leur propre situation économique par ce type de stratégies ne font à la vérité que rendre le système économique général plus fragile et plus vulnérable, car elles conduisent globalement à davantage d'inégalités, de sous-consommation, d'endettement, et donc de vulnérabilité macroéconomique.

Les observateurs s'intéressent de plus en plus à une forme d'extraction de rentes consistant à mener une optimisation fiscale offensive en déplaçant la base d'imposition des sociétés dans les pays à fiscalité réduite. Le fait que les entreprises des États-Unis dégagent plus de recettes d'investissement à partir du Luxembourg et des Bermudes que de la Chine et de l'Allemagne tient à une stratégie fiscale des entreprises, et non à des éléments fondamentaux de l'économie. L'économie numérique risque d'aggraver encore l'érosion de la base d'imposition car une entreprise multinationale dont les principaux actifs sont la propriété intellectuelle ou les données peut facilement délocaliser ces actifs. Si des mesures utiles à la protection des recettes fiscales ont été prises dans le cadre de l'initiative de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, lever l'impôt dans le pays où les activités

ont lieu plutôt que dans celui où l'entreprise déclare son siège social redistribue les rentes et constitue peut-être un meilleur moyen d'élargir la base d'imposition des pays en développement.

Les problèmes de politique générale à l'ère du numérique

Il est essentiel de réglementer les super-plateformes numériques et d'élaborer des plateformes nationales de commercialisation pour que les pays en développement puissent tirer parti du commerce électronique. Sans cela, l'intégration dans les super-plateformes existantes ne fera que fournir davantage de données aux entreprises qui gèrent ces structures, ce qui les renforcera encore davantage et leur facilitera encore l'accès aux marchés nationaux.

Depuis qu'Alexander Hamilton a énoncé sa stratégie économique pour les États-Unis au lendemain de leur création, on a compris que le rattrapage passe par des politiques industrielles actives qui permettent de mobiliser les ressources nationales et de les canaliser vers des utilisations productives. Cela n'est pas moins vrai lorsque les ressources en question sont des données composées de chiffres binaires. En effet, vu les déséquilibres de pouvoir économique inhérents à la révolution des données, il sera encore plus crucial que les pays conçoivent des politiques pour garantir une répartition équitable des bénéfices qui sont tirés des données produites à l'intérieur des frontières nationales.

Pour développer leurs capacités et infrastructures numériques, certains pays en développement (notamment l'Indonésie, les Philippines et le Viet Nam) ont adopté des mesures pour la localisation, tout comme de nombreux pays développés lors des phases antérieures ou actuelles de la numérisation. Mais la plupart des pays en développement ne disposent pas de politiques de ce type, ce qui signifie que les données appartiennent à ceux qui les recueillent et les stockent, à savoir principalement les super-plateformes numériques, qui disposent alors de droits exclusifs et illimités sur ces données. Les politiques nationales relatives aux données

devraient être conçues pour répondre à quatre questions fondamentales : qui peut posséder des données, comment les données peuvent-elles être recueillies, qui peut les utiliser et dans quelles conditions. Elles devraient également prendre en compte la problématique de la souveraineté sur les données, qui concerne le fait de savoir quelles données peuvent quitter le pays et ne sont pas, dès lors, soumises au droit interne.

Pour pouvoir s'orienter vers un avenir numérique et en tirer parti, les pays en développement doivent bien entendu disposer d'infrastructures physiques et numériques appropriées, ainsi que des compétences numériques voulues. Les difficultés que ces pays doivent surmonter pour mettre en place les infrastructures numériques nécessaires apparaissent clairement au vu des écarts importants et bien connus qui les séparent encore des pays développés : le taux d'abonnements actifs aux réseaux à haut débit y est plus de deux fois plus faible (48 %, contre 97 % dans les pays développés) ; en Afrique, seulement 22 % de la population utilise Internet, contre 80 % en Europe. Même un pays comme l'Inde, où le secteur du numérique est plus développé, accuse un retard considérable en matière de bande passante, de vitesse de connexion et d'état de préparation des réseaux.

Pour développer les capacités numériques, des efforts sont nécessaires dans différents domaines : intégration de l'éducation numérique dans les écoles et les universités ; renforcement des compétences numériques du personnel existant ; mise en œuvre de programmes de formation de base et de perfectionnement à l'intention des jeunes et des personnes âgées, y compris des formations au numérique dans le cadre des programmes existants de perfectionnement professionnel ; appui financier au renforcement de l'entrepreneuriat dans le secteur du numérique.

Il faut certes développer les compétences et mettre en place des infrastructures, mais cela ne suffira pas à faire progresser le développement ; à cette fin, une stratégie plus globale et un ensemble de mesures beaucoup plus complet sont nécessaires. Les politiques industrielles en faveur de la numérisation devraient chercher à exploiter les synergies importantes entre les contraintes liées à l'offre et à la

demande pour créer un « cercle vertueux numérique » entre la création de nouveaux secteurs et entreprises numériques, le renforcement de l'investissement et de l'innovation, l'accélération de la croissance de la productivité, et la hausse des revenus et l'expansion des marchés. Pour ce faire, il est bien possible qu'il faille, dans un monde numérique, mener une politique industrielle qui soit davantage axée sur la mission, afin de remédier aux asymétries existantes sur les marchés. Par exemple, les États pourraient investir directement dans des plateformes numériques ou y prendre des participations importantes au moyen de fonds souverains consacrés au numérique, afin de diffuser plus largement les avantages qui résulteraient d'une forte croissance de la productivité fondée sur les progrès technologiques.

Une politique industrielle axée sur la mission est également nécessaire en raison de l'évolution de la structure du financement de l'investissement dans l'économie numérique. À la différence des actifs corporels, c'est généralement dans des contextes très particuliers que les actifs incorporels (données, logiciels, analyses de marché, structures organisationnelles, brevets, droits d'auteur, etc.) sont les plus précieux, voire irremplaçables, ce qui les rend difficiles à évaluer en tant que garanties. Par conséquent, pour promouvoir l'investissement dans les actifs incorporels, il faudra sans doute renforcer le rôle des banques de développement en tant que sources de financements ou d'instruments de financement spécialisés et adopter des mesures conçues pour renforcer le lien entre bénéfices et investissements, par exemple en modifiant les obligations d'information financière ou en restreignant le rachat d'actions et le versement de dividendes si l'investissement est faible, ou encore en créant des avantages fiscaux au titre des bénéfices réinvestis.

Dans le même temps, l'économie numérique est source de nouvelles difficultés considérables en matière de politique réglementaire, parce que les effets de réseau et les économies d'échelle associés à la numérisation peuvent aggraver les inégalités et créer des obstacles à l'entrée sur le marché. Compte tenu de la domination écrasante d'une poignée d'entreprises sur les plateformes numériques, il apparaît nécessaire d'envisager sérieusement d'adopter des politiques pour

prévenir les comportements anticoncurrentiels de ces entreprises, ainsi que l'utilisation abusive des données recueillies.

L'un des moyens de s'attaquer aux stratégies de recherche de rentes à l'heure du numérique serait de scinder les grandes entreprises responsables de la concentration des marchés. Une autre solution consisterait à accepter la tendance à la concentration des marchés, tout en établissant des règles pour limiter la capacité d'une entreprise à exploiter sa position dominante. Étant donné que les données d'un pays peuvent avoir certaines caractéristiques en commun avec les services d'utilité publique, il serait possible de réglementer l'activité des grandes entreprises comme s'il s'agissait d'entreprises d'utilité publique directement chargées de fournir des services numériques à la population. L'économie numérique serait alors considérée comme étant semblable aux secteurs traditionnels des réseaux essentiels, comme l'eau et l'énergie.

Pour ne pas prendre de retard dans la révolution technologique qui est en cours, les pays en développement doivent obtenir d'urgence des transferts internationaux de technologie des pays développés et d'autres pays en développement qui sont parvenus à mettre au point des technologies numériques avancées. L'économie numérique a rendu ces transferts beaucoup plus complexes parce que la technologie et l'analyse des données sont assimilées à des secrets commerciaux et que certaines règles contraignantes s'appliquent au partage de code source. La coopération numérique Sud-Sud peut aider considérablement les pays en développement à saisir les possibilités de plus en plus importantes du monde numérique en leur permettant de s'appuyer mutuellement en matière d'infrastructures et de capacités numériques.

Les pays en développement devront cependant préserver ou même étendre la marge d'action dont ils disposent pour mettre en œuvre leur stratégie de développement, qui devrait comprendre aujourd'hui des politiques numériques concernant la localisation des données, la gestion des flux de données, les transferts de technologie et les droits de douane sur les transmissions électroniques. Certaines des règles

énoncées dans les accords commerciaux qui existent déjà ou qui sont en cours de négociation tendent à restreindre la marge d'action des États signataires, s'agissant d'adopter des mesures pour la localisation. Dans le cadre des négociations sur l'Accord sur le commerce des services, il a été proposé que, pour pouvoir transférer des données à l'extérieur des frontières nationales, les opérateurs doivent simplement établir qu'ils ont besoin de communiquer des données à l'étranger « dans le cadre de la conduite de leurs affaires ». Le texte de l'Accord de partenariat économique transpacifique comprend des règles contraignantes qui affectent la capacité qu'ont les États de restreindre l'utilisation ou le lieu d'implantation des installations informatiques à l'intérieur des frontières nationales et leur interdisent d'élaborer des politiques prescrivant le partage de code source, sauf pour raisons de sécurité nationale. Certaines des propositions formulées au sujet du commerce électronique dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce tendent à établir des règles contraignantes concernant les transferts de données d'un pays à l'autre et les restrictions de localisation.

La communauté internationale vient à peine d'entamer un dialogue sur les règles et normes nécessaires pour s'occuper de toutes ces questions et elle doit encore s'accorder pour déterminer quelles questions relatives à l'économie numérique relèvent de l'Organisation mondiale du commerce et lesquelles relèvent d'autres organisations internationales. Il convient d'éviter d'adhérer de façon prématurée à des règles qui auront des effets à long terme dans ce domaine qui évolue rapidement et dans lequel certains acteurs influents sont guidés par des intérêts commerciaux étroits.

Une maison de BRICS et de mortier

À mesure que le commerce s'intensifie du fait de l'hypermondialisation, il ne fait aucun doute que les pays en développement représentent une part croissante des échanges, notamment grâce à ceux qu'ils effectuent entre eux. Il s'est cependant avéré difficile de passer de cette tendance à un véritable processus de développement porteur de transformation.

Le commerce a commencé à évoluer en profondeur au milieu des années 1980, tout particulièrement en Asie de l'Est et du Sud-Est, sous l'effet de dynamiques régionales qui se renforçaient mutuellement et de politiques industrielles ciblées par les États qui ont aidé à établir des liens solides entre bénéfices, investissements et exportations. Le rythme soutenu de l'investissement national a permis de tirer parti de possibilités d'apprentissage et d'économie d'échelle, de façon à favoriser la croissance rapide de la productivité et le passage de modes de production et d'exportation fondés sur les ressources à un modèle à forte intensité de main-d'œuvre, d'abord, et à forte intensité technologique, ensuite, ainsi qu'à ouvrir les marchés des pays du Nord aux exportations. Dans d'autres régions en développement, en l'absence de liens de ce type, les exportations de produits manufacturés ont représenté un indicateur moins sûr de la croissance de la productivité pendant la même période.

Au fil du temps, la situation en Asie a peu à peu changé, de sorte que la Chine a remplacé le Japon en tête des exportateurs de la région en 2004, avant de devenir le premier exportateur mondial en 2007. De manière un peu caricaturale, on a résumé cette évolution sous l'acronyme BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud en anglais) qui s'est imposé dans le discours général sur l'essor des grands pays émergents. Toutefois, si ces pays possèdent ensemble un poids politique suffisant pour avoir d'importantes conséquences géostratégiques, leurs expériences économiques sont trop diverses pour leur permettre de former une force économique collective. Même au sein de ce groupe, le parcours de la Chine est extraordinaire. La part du groupe dans la production mondiale est passée de 5,4 % en 1990 à 22,2 % en 2016. Si on exclut la Chine, cependant, elle est passée de 3,7 % environ à 7,4 %, ce qui reste une augmentation, mais pas spectaculaire. Cela est également vrai de la part dans les exportations mondiales, la progression de la Chine étant nettement plus rapide en la matière que celle des autres pays du groupe. D'ailleurs, à l'exception de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, la part des autres pays en développement dans les exportations est restée à peu près constante et a même diminué dans certains cas, exception faite du supercycle des prix des produits de base, pendant

laquelle les principaux exportateurs de ces produits ont enregistré une hausse temporaire de leurs parts de marché.

L'accélération de la croissance et la transformation structurelle des pays d'Asie de l'Est se sont répercutées sur le reste du monde en développement, principalement parce qu'elles ont fait croître la demande de matières premières. Néanmoins, très peu d'éléments tendent à montrer que le commerce a conduit à un changement structurel de grande envergure, exception faite encore une fois de quelques cas de réussite en Asie.

Cela résulte en partie de l'asymétrie des rapports de force entre les entreprises qui dominent les chaînes de valeur manufacturières et leurs fournisseurs, ainsi que du faible pouvoir de négociation des pays en développement. Au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique centrale, par exemple, les industries d'assemblage ont été liées à la création d'économies d'enclave qui ont peu de liens avec le reste de l'économie nationale et permettent d'accroître la production dans une mesure modeste, voire nulle. On peut en dire autant des secteurs de l'électronique et de l'automobile en Europe orientale et centrale.

La base de données sur les échanges en valeur ajoutée montre que la Chine a été un cas à part, faisant partie des rares pays qui ont réussi à accroître la part de la valeur ajoutée manufacturière nationale dans les exportations brutes (qui a augmenté de 12 points de pourcentage entre 1995 et 2014). Cette part a augmenté – mais dans une mesure bien plus limitée – dans seulement 6 des 27 autres pays en développement qui sont pris en compte dans la base de données. Dans de nombreux pays en développement, le commerce à l'ère de l'hypermondialisation a au contraire renforcé le poids économique des industries extractives ; des 27 pays en développement pris en compte, 18 ont vu augmenter la part de ces industries dans la valeur ajoutée des exportations. Cela s'explique peut-être en partie par les effets des prix pendant le boom des produits de base, mais la persistance de ces effets pendant de nombreuses années a renforcé les incitations à investir dans les industries extractives, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, d'où des volumes plus

élevés, qui risquent à long terme de renforcer encore davantage la dépendance à l'égard de ces industries, ce qui a des incidences négatives sur le changement structurel.

La ventilation des exportations des pays en développement en fonction de l'intensité technologique fait apparaître des différences importantes aussi bien sur le plan de la structure que sur celui de son évolution. D'une part, la première génération de pays nouvellement industrialisés et la Chine affichent clairement des tendances à la modernisation technologique. En revanche, les pays d'Afrique et d'Asie occidentale ne progressent pas beaucoup à cet égard, étant donné que leurs exportations restent très concentrées dans les produits de base et que la part des produits manufacturés à forte intensité technologique n'y augmente pratiquement pas, quel que soit le niveau de qualification de leur main-d'œuvre. Les pays d'Amérique latine et les autres pays d'Asie du Sud, du Sud-Est et de l'Est se situent entre ces deux extrêmes. En Amérique latine, les années 1990 ont été une période de changement structurel et de modernisation technologique, mais cette tendance s'est partiellement inversée au cours du supercycle des produits de base. À la fin de la flambée des prix de ces produits, le commerce de l'Amérique latine a retrouvé la même structure qu'à la fin des années 1990, ce qui donne à penser que la modernisation technologique y a été limitée, dans le meilleur des cas. Dans les autres pays d'Asie du Sud, du Sud-Est et de l'Est, les données sur les exportations ne font apparaître une certaine modernisation technologique qu'au cours des années 2000, quand la main-d'œuvre hautement qualifiée et les produits à forte intensité technologique ont acquis une place plus importante. Il reste toutefois du chemin à parcourir à ces pays pour atteindre ne serait-ce que la structure actuelle de la Chine, sans parler des nouveaux pays industriels de la première génération.

Dans l'ensemble, les données sur le commerce bilatéral semblent indiquer que c'est le commerce intrarégional qui peut contribuer le plus au progrès économique, ce qui confirme le bien-fondé des appels de la CNUCED en faveur du renforcement du commerce régional. L'expansion des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est n'a pas déclenché

de changements structurels positifs appréciables des structures des exportations des autres régions en développement, dont elle a au contraire renforcé le rôle de fournisseurs de produits de base. De plus, le ralentissement du commerce mondial observé depuis la crise financière mondiale a mis en évidence les faiblesses structurelles sous-jacentes de bon nombre de pays. L'une de ces faiblesses réside dans l'absence d'un socle solide d'infrastructures.

Qu'on les mesure en fonction de la densité du réseau routier par kilomètre carré, de l'accès à l'énergie, de la connectivité téléphonique (donnée essentielle à l'ère du numérique), de la distribution d'eau courante ou de la présence d'installations d'assainissement de base, les lacunes des infrastructures font obstacle à une croissance soutenue dans de nombreuses régions en développement, en particulier l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne. Cela tient en partie au virage néolibéral de la politique de développement qui a affaibli le rôle initialement attribué aux institutions financières multilatérales, à savoir le financement des projets d'infrastructure : par exemple, la part des prêts d'infrastructure dans le montant total des prêts accordés par la Banque mondiale avait baissé de 60 % dans les années 2000 par rapport aux années 1960. Conjuguée à la lutte contre l'investissement public qui a caractérisé les politiques de façon plus générale, cette évolution a laissé de nombreux pays en développement dépourvus des infrastructures nécessaires pour affronter efficacement la concurrence sur des marchés plus ouverts.

On assiste cependant ces dernières années à un retour en force des infrastructures. Pour que l'ambitieux Programme de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU ait la moindre chance d'aboutir, de grands projets d'infrastructure devront être réalisés, d'où des besoins d'investissement estimés à plusieurs milliers de milliards de dollars à l'échelle mondiale. L'initiative chinoise « Une Ceinture et une Route », qui porte sur un ensemble de projets d'infrastructure d'un montant estimé à mille milliards de dollars, devrait transposer le modèle d'investissement et d'exportation de la Chine à l'échelle mondiale.

Les chiffres spectaculaires sur l'ampleur du déficit de financement ont sans aucun doute contribué à faire mieux connaître les défis à relever en matière d'infrastructures, mais on risque d'oublier le rôle crucial de ces dernières dans la transformation structurelle et l'importance que revêtent les politiques complémentaires et les institutions dans la promotion de ce rôle. De plus, à en juger par l'histoire, plus l'effort de développement est entrepris tardivement, plus la mobilisation des ressources représente un défi considérable et plus il devient important de bien planifier les investissements d'infrastructure et de les effectuer dans le bon ordre.

Quel que soit le niveau de développement d'un pays, les infrastructures sont des investissements à long terme dans un avenir incertain et, étant donné l'importance des économies d'échelle, des coûts irrécupérables, des complémentarités et des périodes de gestation qui entrent généralement en jeu, la planification des infrastructures constitue, comme l'a dit le banquier américain Felix Rohatyn, une « entreprise audacieuse ». Ces mêmes caractéristiques peuvent se traduire par des « monopoles naturels » et d'importants problèmes de coordination qui peuvent rendre les investissements privés très rentables, mais dans le même temps, la participation du secteur public est souvent nécessaire pour que les résultats voulus soient pleinement atteints, à l'échelle requise. Cela a eu pour conséquence malheureuse que l'enjeu des infrastructures est devenu l'objet de querelles incessantes entre deux camps, dont l'un attribue les échecs aux marchés et l'autre, à l'État.

Il faudrait plutôt opérer un changement de paradigme qui placerait sans ambiguïté les investissements d'infrastructure dans le contexte de la transformation structurelle et permettrait d'envisager dans une perspective différente la planification, la réalisation et la coordination de ces investissements, en particulier dans les pays en développement qui renforcent leurs capacités industrielles. Pour ce faire, il faut revoir et actualiser une réflexion menée il y a quelque temps déjà sur la planification du développement. En particulier, l'étude novatrice *The Strategy of Economic Development* publiée il y a soixante ans par Albert Hirschman peut fournir un cadre utile pour mettre en rapport ce que

l'on appelait communément « l'infrastructure économique et sociale » (l'infrastructure publique) et les activités directement productives (les investissements privés).

Hirschman associait la planification à un modèle de « croissance déséquilibrée », où il convient de canaliser les ressources vers des secteurs ciblés, susceptibles de créer des liens en amont et en aval, ce qui fait apparaître des déséquilibres et cause des perturbations de prix qui favorisent de nouvelles séries d'investissements privés, promouvant ainsi les capacités organisationnelles et autres qui sont nécessaires pour maintenir le processus de croissance et indiquant aux décideurs dans quelles infrastructures ils devraient concentrer leurs investissements.

En liant la viabilité financière à un ensemble plus large de critères de développement, cette approche offre une solution autre que la méthode actuelle consistant à réduire la planification de l'infrastructure au choix d'un portefeuille, en mettant l'accent sur les rendements corrigés des risques conformément aux calculs des investisseurs privés.

Malgré l'enthousiasme dont les décideurs font preuve aujourd'hui à l'égard de l'accroissement de la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure, les marchés des capitaux ont évité ces projets à l'ère de l'hypermondialisation, leur préférant des prêts à plus court terme et des placements spéculatifs dans des actifs existants. Même dans les cas où des acteurs privés ont participé aux investissements dans les infrastructures, ils ont souvent été plus intéressés par les gains financiers à court terme que par la prestation de services publics, choisissant donc soigneusement les projets conformes à cet objectif, d'où des systèmes d'infrastructure médiocres et morcelés qui n'étaient guère propices à l'accélération de la croissance et à la transformation structurelle.

Pour progresser, il faut plutôt suivre une stratégie d'expérimentation inspirée mais pragmatique. Un développement transformateur passe par une approche plus stratégique, où le développement des infrastructures est planifié pour promouvoir la création de liens favorables au développement industriel et à la diversification. Dans la

planification, une attention suffisante doit être accordée à la structure des investissements, aux boucles de rétroaction clefs entre infrastructures et croissance de la productivité, et aux arbitrages nécessaires au choix des infrastructures. Il importe de déterminer quels investissements d'infrastructure sont prioritaires et comment répondre à ces priorités. Certains types d'infrastructure (comme les routes et les infrastructures de télécommunication) influent davantage sur la productivité que d'autres (par exemple les infrastructures de transport aérien ou d'évacuation des eaux usées). La planification oblige les décideurs à réfléchir aux capitaux patients, car les investissements d'infrastructure ne commencent généralement à avoir des effets sur la productivité du secteur privé qu'après un certain temps, une fois atteint un certain seuil d'investissement. Cela signifie également que les gouvernements doivent être prêts à prendre certains risques ; les programmes de développement d'infrastructures couronnés de succès par le passé ont été le fruit autant d'une ambition politique que d'une comptabilité publique minutieuse et de calculs statistiques rigoureux. Enfin, les effets de réseau des infrastructures modernes et les complémentarités entre les différents types d'infrastructure sont également importants ; ainsi, la promotion des services énergétiques dans les zones rurales ne fera pas nécessairement augmenter le rendement des entreprises si on ne répond pas en même temps aux besoins en matière de routes ou de télécommunications. Ces effets doivent être pris en compte dans l'ensemble des efforts de planification et de coordination.

Dans ces conditions, la planification devrait être considérée moins comme une série d'instructions provenant du sommet de la hiérarchie que comme un cadre général de coordination qui concerne un large éventail d'intérêts et de choix stratégiques différents, l'accent devant être mis sur les secteurs à privilégier et les technologies à adopter, sur la coordination macroéconomique des décisions d'investissement et sur les besoins en ressources et les moyens d'y répondre. Dans cette perspective, le nouvel essor des plans nationaux de développement observé dans de nombreux pays en développement depuis le début du nouveau millénaire est un fait encourageant, bien qu'une première évaluation des initiatives en question semble indiquer que les plans

d'infrastructure restent coupés des stratégies de développement des pays. Il faut accomplir des efforts supplémentaires pour créer des liens entre les différents acteurs de chaque pays et les domaines d'action qui sont liés aux infrastructures, en prêtant attention à la cohérence, au renforcement des capacités de planification, de préparation et d'exécution des projets, et en établissant un système de sanctions bien défini pour garantir la bonne mise en œuvre des plans et un cadre de responsabilité pour réduire autant que possible les coûts inutiles et veiller à la légitimité de l'action menée. En dernière analyse, cela exige une action audacieuse de la part des dirigeants politiques.

Les chantres du libre-échange

Il n'est pas surprenant de constater que l'hypermondialisation suscite des réactions négatives de plus en plus vives ; il est plus étonnant que ces réactions visent principalement le système commercial international, sachant que l'aggravation de l'insécurité, de l'endettement et des inégalités qui en est à l'origine tient davantage au système financier qu'au régime commercial.

Il ne fait guère de doute que le recours aux droits de douane ne permettra pas d'atténuer les problèmes associés à l'hypermondialisation, et risque même de les aggraver en causant un cycle néfaste de mesures de représailles, en accroissant l'incertitude économique et la pression qui pèse sur les salariés et les consommateurs et, à terme, en ralentissant la croissance. Il serait toutefois déraisonnable de ne pas prendre au sérieux les personnes qui s'inquiètent des effets négatifs des chocs commerciaux au motif qu'elles ne seraient pas au fait des subtilités de la théorie commerciale ricardienne ou qu'elles ne seraient rien d'autre que les victimes malavisées des politiciens populistes. En effet, si le mécontentement ne tend que depuis peu à se cristalliser autour de questions commerciales dans les pays du Nord, il existe depuis longtemps des inquiétudes dans les pays en développement au sujet du fonctionnement du système commercial international.

L'interprétation qui est aujourd'hui la plus influente identifie la mondialisation à l'extension du pouvoir des marchés, à l'accélération de l'évolution technologique et à l'érosion des frontières politiques ; le langage du « libre-échange » est sans cesse employé pour promouvoir l'idée que, même si les forces économiques mondiales se sont affranchies du contrôle politique local, la prospérité pour tous sera garantie par la mise en place de conditions égales pour tous, régies par un ensemble de règles formelles, de normes tacites et de mesures favorables à la concurrence.

En réalité, l'hypermondialisation a autant à voir avec les profits et la mobilité du capital qu'avec les prix et les téléphones mobiles, et elle s'accomplit sous la conduite de grandes entreprises qui occupent des positions de plus en plus dominantes sur les marchés et exercent leurs activités dans le cadre d'accords de « libre-échange », lesquels ont été adoptés après avoir fait l'objet d'un lobbying intense de leur part et, bien trop souvent, d'un contrôle public minimal. Comme la CNUCED l'a décrit dans des livraisons précédentes du présent *Rapport*, nous vivons dans un monde où l'argent et le pouvoir sont devenus inséparables et où le capital – qu'il s'agisse d'actifs corporels ou incorporels, de capitaux à long terme ou à court terme, de capital industriel ou financier – a été soustrait à la surveillance réglementaire et au rôle de l'État.

Il n'est donc guère surprenant que l'inquiétude croissante des victimes toujours plus nombreuses de l'hypermondialisation ait eu pour résultat que le discours officiel selon lequel les retombées bénéfiques du commerce sont partagées soit beaucoup plus remis en question. Les économistes classiques ont leur part de responsabilité dans l'état actuel des choses. Fermant les yeux sur leurs propres subtilités théoriques et les nuances de l'histoire économique, ils se montrent partisans d'un *libre-échange absolu* lorsqu'il s'agit de communiquer avec des décideurs ou un public plus large. Le discours dominant présente les « avantages comparatifs » comme un moyen profitable à tous d'accroître l'efficacité économique et le bien-être social, sans préciser dans quelles conditions ces résultats positifs peuvent être obtenus ou comment il est possible de réduire les retombées négatives.

À n'en point douter, la nouvelle vague de protectionnisme, conjuguée au déclin de l'esprit de coopération internationale, est source de difficultés considérables pour les gouvernements du monde entier. Redoubler d'insistance pour défendre le statu quo n'est cependant pas la bonne solution. Pour résister efficacement à l'isolationnisme, il faut reconnaître que bon nombre des règles adoptées pour promouvoir le « libre-échange » n'ont pas réussi à rendre le système plus inclusif, plus participatif ni plus propice au développement.

Par conséquent, il est aujourd'hui essentiel d'adopter une approche plus pragmatique et davantage fondée sur des données factuelles lorsqu'il s'agit d'administrer le commerce et d'élaborer des accords commerciaux. Les conceptions du commerce devraient abandonner les hypothèses irréalistes – comme le plein emploi, la concurrence parfaite, l'investissement déterminé par l'épargne ou la distribution constante des revenus – qui sous-tendent le discours politique dominant sur les politiques commerciales. Il faut en revanche prendre acte des enseignements tirés des cas de pays exportateurs qui obtiennent de bons résultats et des indications fournies par les nouveaux modèles qui tiennent compte des incidences du commerce sur les inégalités, et procéder à l'évaluation des liens de causalité entre aggravation des inégalités, recherche de rentes, baisse des investissements et accroissement de l'endettement.

Ces dernières années, la CNUCED a systématiquement plaidé en faveur d'un nouveau pacte international – une « nouvelle donne mondiale » – qui aurait pour objectif de réaliser l'intégration économique internationale selon des modalités plus démocratiques, plus équitables et plus viables. Plus précisément, en ce qui concerne les stratégies concernant le commerce international et l'architecture qui le sous-tend, il y a de bonnes raisons de se pencher à nouveau, à l'occasion de son soixante-dixième anniversaire, sur la Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce, instrument à la durée de vie certes limitée qui avait vu le jour à la suite du New Deal et qui peut fournir des indications précieuses au sujet des préoccupations d'aujourd'hui.

Premièrement, la Charte de La Havane tendait à situer les accords commerciaux dans un contexte macroéconomique expansionniste : les États parties y avait reconnu « qu'il [n'était] pas uniquement de leur intérêt national de prévenir le chômage et le sous-emploi en assurant et en maintenant dans chaque pays des possibilités d'emploi utile en faveur des personnes aptes au travail et désireuses de s'employer ainsi qu'un volume important et en progression constante de la production et de la demande effective de biens et de services [mais qu'il s'agissait] d'une condition nécessaire pour atteindre le but général [de la Charte de la Havane], y compris le développement des échanges internationaux, et, par conséquent, pour assurer le bien-être de tous les autres pays ». À l'époque de l'hypermondialisation, l'objectif du plein emploi a cessé d'être au centre de l'attention, aussi bien au niveau national que dans les accords sur le « commerce » et la « coopération économique » qui dominent le paysage international. Il faut le remettre sur le devant de la scène pour éviter que les réactions hostiles au commerce ne s'enveniment davantage.

Deuxièmement, les signataires de la Charte de La Havane reconnaissaient les liens entre les conditions du marché du travail, les inégalités et le commerce, préconisant d'améliorer les rémunérations et les conditions de travail dans la mesure où le permettaient les variations de la productivité. Le texte visait également à empêcher « les pratiques commerciales qui [...], dans le commerce international, entravent la concurrence, restreignent l'accès aux marchés ou favorisent le contrôle à caractère de monopole » et comportait un chapitre entier sur le traitement du problème des pratiques restrictives. Réviser ces objectifs à la lumière des enjeux du XXI^e siècle, y compris ceux de l'économie numérique, devrait constituer une priorité.

Troisièmement, les États parties ont souligné que plusieurs trajectoires de développement permettaient de concilier les objectifs locaux avec l'intégration dans l'économie mondiale et que, pour y parvenir de façon harmonieuse, les pays devaient disposer d'une marge d'action suffisante pour procéder à des expérimentations pragmatiques. La nécessité de cette marge d'action met également au premier plan la

question de la négociation d'accords « commerciaux » qui, ces dernières décennies, ont privilégié les besoins du capital et limité les possibilités de développement conformes aux priorités sociales.

Une décennie après l'effondrement de Lehman Brothers, l'économie mondiale n'a toujours pas renoué avec une croissance solide et stable. Au contraire, la hausse de l'endettement et l'instabilité des flux de capitaux ont fait en sorte que de nombreux pays oscillent encore entre des reprises de croissance balbutiantes et l'instabilité financière. Dans le même temps, les mesures d'austérité et la recherche de rentes par les entreprises ont creusé les inégalités et déchiré le tissu social et politique. Comme les rédacteurs de la Charte de La Havane le savaient par expérience, les droits de douane ne sont pas des instruments fiables pour traiter ces problèmes, et, s'ils aboutissent à un cercle vicieux de représailles, ils ne feront qu'aggraver les choses. Mais les guerres commerciales sont un symptôme et non une cause de la morbidité économique. La tragédie de notre époque, c'est qu'au moment même où il faudrait mener une coopération internationale plus audacieuse pour s'attaquer aux causes des problèmes, cette coopération est devenue impossible à cause du battage incessant en faveur du libre-échange depuis trois décennies qui a étouffé la confiance et le sentiment d'équité et de justice sans lesquels elle est impossible.