



Cohérence des politiques des pays OCDE : la preuve par l'Asie de l'Est

par Kiichiro Fukasaku et Alexandra Trzeciak-Duval

Le processus de développement de l'Asie de l'Est est encore mal compris –notamment qu'il s'agit d'un développement séquentiel en grappe, effets d'osmose entre économies à niveaux différents de développement industriel. Il n'existe à ce jour aucune analyse systématique de l'impact des politiques des pays de l'OCDE sur le développement se plaçant dans cette perspective. Quelle influence les différents vecteurs de politique transmis par les pays de l'OCDE – en particulier dans le domaine des échanges, de l'investissement et de l'aide – ont-ils eu sur le développement de la région ? Dans quelle mesure cet impact a-t-il été tributaire des capacités de réaction, *via* leurs politiques nationales, des pays d'Asie de l'Est ? Cette brochure retrace les grandes étapes de l'évolution de l'Asie de l'Est au cours des dernières décennies – en particulier depuis le milieu des années 1980 – en se plaçant dans l'optique de cette « cohérence des politiques de développement » des pays de l'OCDE (voir encadré). Elle récapitule ensuite les principales leçons pour le développement que l'on peut en retirer et identifie les grands enjeux de politique pour les pays de l'OCDE.

Asie de l'Est : un processus de développement séquentiel en grappe

Tout au long des années de l'après-guerre, ou pratiquement, l'Asie de l'Est s'est développée de telle manière qu'un grand nombre de pays de la région ont réussi à atteindre de manière séquentielle des taux record de croissance du PIB par habitant – de 4 à 6 pour cent par an, voire plus dans certains cas – et ce, sur une période relativement longue. Dans le sillage du Japon, dont l'envol économique remonte aux années

1950 et 1960, la région n'a cessé de se développer à un rythme soutenu depuis les années 1970, les nouvelles économies industrielles d'Asie (NEI : Corée, Singapour, Hong Kong et Taipei chinois) prenant peu à peu l'ascendant, avant d'être rejointes par plusieurs pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) comme l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et, plus récemment le Vietnam, puis par la Chine. Notons que, à de rares exceptions près, cette croissance rapide est allée de pair avec une réduction significative de la pauvreté absolue et une amélioration sensible des conditions de vie – espérance de vie, mortalité infantile et alphabétisation notamment.

La capacité de l'Asie de l'Est à obtenir ces forts taux de croissance par habitant sur la période concernée s'explique pour l'essentiel par une industrialisation réussie. Cette industrialisation séquentielle en grappe s'est doublée d'une augmentation rapide de la part des produits manufacturés dans les exportations totales de marchandises, parallèlement à une ouverture et un développement accrus de la région. L'industrialisation a démarré dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre nécessitant peu d'investissements initiaux, pour se propager ensuite aux secteurs à forte intensité capitalistique – comme l'industrie lourde et la pétrochimie – puis aux secteurs à forte intensité technologique – comme le matériel et l'outillage ou l'électronique. Cette organisation en séquences du développement industriel où, à un moment donné de l'histoire du pays, les industries de premier plan sont remplacées par d'autres, est souvent décrite comme un « vol d'oies sauvages ». Ensuite, l'industrialisation de l'Asie de l'Est a eu ceci de séquentiel que dès lors qu'un groupe de pays avait modernisé son industrie, abandonnant les secteurs à forte intensité de

Encadré – Programme horizontal de l'OCDE sur la cohérence des politiques pour le développement : étude de cas régionale sur l'Asie de l'Est

Dans leur déclaration sur le développement prononcée à l'issue de la réunion de 2002, les ministres de l'OCDE appelaient l'Organisation à « améliorer la compréhension des aspects 'développement' des politiques des États membres et leur impact sur les pays en développement ». Le lancement d'un programme horizontal sur la cohérence des politiques pour le développement est venu répondre à cet appel. Ce programme a pour première mission de favoriser et d'appuyer les efforts consentis par les pays de l'OCDE et les pays en développement pour encourager la promotion systématique d'interventions politiques se renforçant mutuellement – cela concerne les politiques d'aide, bien entendu, mais pas uniquement. Parmi les interactions susceptibles d'affecter les résultats du développement, celles notamment qui résultent de l'action conjuguée des politiques des pays de l'OCDE dans l'agriculture, les échanges, les investissements, les migrations et l'aide.

Les problématiques tirées d'études de cas nationales et régionales peuvent apporter des informations concrètes et extrêmement pertinentes quant aux effets des politiques des pays de l'OCDE sur le développement. Une première étude de cas régionale s'est intéressée à l'Asie de l'Est, en s'attachant spécifiquement aux expériences de développement de la région dans les années d'après-guerre et, plus particulièrement, depuis le milieu des années 1980. Les liens entre les économies en développement et en transition de la région et les grands pays de l'OCDE sont solides – du fait notamment des échanges internationaux de biens et de services mais aussi à cause des flux internationaux de capitaux, de technologie et de main-d'œuvre. L'Asie de l'Est présente donc un intérêt spécifique quand il s'agit d'étudier l'impact des politiques de l'OCDE sur le développement.

Après tout, l'expérience de développement de l'Asie de l'Est a prouvé que les pays en développement pouvaient connaître la croissance, réussir dans la lutte contre la pauvreté et même parvenir à « l'intégration » – le Japon et la Corée étant respectivement devenus membres de l'OCDE en 1964 et 1996 – sous réserve d'adopter des politiques adéquates dans une conjoncture économique internationale propice. La plupart des pays ayant contribué au « miracle » de l'Asie de l'Est ont réussi à rebondir après les crises financières et de change qui ont sévèrement frappé la région en 1997-98 – ce n'est pas vraiment étonnant. Pour autant, ils sont aujourd'hui confrontés à de nouveaux défis de développement. La lutte contre la pauvreté reste la priorité de l'action politique, l'Asie de l'Est comptant toujours quelques pays moins avancés, à faible revenu et économies en transition ainsi qu'une proportion importante des populations les plus pauvres du monde – sur lesquelles les ravages du tsunami de la fin de l'année 2004 ont été particulièrement dévastateurs ajoutant des défis majeurs au développement de la région.

main-d'œuvre nécessitant peu d'investissements initiaux, pour se propager ensuite aux secteurs à forte intensité capitaliste – comme l'industrie lourde et la pétrochimie – puis aux secteurs à forte intensité technologique – comme le matériel et l'outillage ou l'électronique. Cette organisation en séquences du développement industriel où, à un moment donné de l'histoire du pays, les industries de premier plan sont remplacées par d'autres, est souvent décrite comme un « vol d'oies sauvages ». Ensuite, l'industrialisation de l'Asie de l'Est a eu ceci de séquentiel que dès lors qu'un groupe de pays avait modernisé son industrie, abandonnant les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre au profit des secteurs à forte intensité capitaliste puis des secteurs à forte intensité technologique, un autre groupe adoptait le même schéma. Dès que ce deuxième groupe de pays parvenait à un niveau supérieur d'industrialisation, le groupe suivant lui emboîtait le pas pour tenter de rattraper les deux premiers. Ainsi, lorsque le Japon a atteint un niveau élevé d'industrialisation, dans les années 1970, les NEI d'Asie ont été les premières à réagir ; les pays à revenu intermédiaire membres de l'ANASE se sont ensuite lancés à la suite des NEI, et la Chine est la dernière économie à avoir rejoint les économies de l'ANASE – qu'elle menace sérieusement. Si la métaphore du « vol d'oies sauvages » décrit assez précisément les modes de développement

industriel de la région, elle n'explique pas forcément pourquoi une telle industrialisation séquentielle en grappe a été possible. Or, cette question prend toute son importance quand on sait que tous les pays de la région n'ont pas fait partie de la « grappe ».

Vecteurs macro-économiques et technologiques des pays de l'OCDE

Au début des années 1970 puis à nouveau au milieu des années 1980, plusieurs pays en développement de l'Asie de l'Est ont connu simultanément de graves revers alors qu'ils tentaient de rattraper leur retard de croissance. De fait, au-delà de ce processus régional de développement séquentiel en grappe, la conjoncture internationale traversait de profondes évolutions. Sur le plan macro-économique et du fait des politiques monétaires souples des pays de l'OCDE dans les années 1970, conduisant à de faibles taux d'intérêt réels, les NEI asiatiques ont apprécié de pouvoir financer leur forte demande d'investissement en empruntant des pétrodollars recyclés via des banques à Londres et à New York. Le déménagement d'industries manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre dans les économies d'Asie de accords de Plaza en septembre 1985 instaurant un

réalignement entre le yen et le dollar. Au début des années 1990, les taux d'intérêt réels aux États-Unis et dans d'autres pays membres de l'OCDE ont atteint de nouveaux seuils planchers, de sorte que les capitaux internationaux en quête de rendements supérieurs ont émigré vers l'Asie de l'Est (et d'autres économies émergentes). Ainsi, des facteurs macro-économiques externes, tels que les fluctuations des taux d'intérêt et des taux de change entre grands pays de l'OCDE, ont exercé une influence significative sur les économies d'Asie de l'Est par le biais des relations commerciales et financières.

Les années 1970 ont également marqué le début de ce que l'on appelle désormais la « révolution de la micro-électronique ». Ce phénomène a contribué à la revitalisation d'industries matures – avec l'apparition de technologies économes en main-d'œuvre et en énergie (outils à commande numérique, robotique, voitures « compact ») – ainsi qu'au développement des industries électroniques, informatiques et, plus généralement, de haute technologie. Ces évolutions technologiques et industrielles ont eu notamment pour effet de donner une importance grandissante à la spécialisation intra-produits dans les échanges de produits manufacturés. Alors que les échanges de pièces et composants (par opposition aux produits finals) démarrent à peine, leur part dans le total des échanges s'est nettement accrue en Asie de l'Est. Si les étapes du processus de production sont physiquement séparables, la fabrication d'un produit peut être organisée en différentes phases de production géographiquement séparées et menées dans des lieux différents associant faibles coûts de production et grande sophistication technologique. Alors que la dispersion géographique des processus de production sur plusieurs pays entraîne des dépenses de communication, de coordination et de logistique, ainsi que d'autres coûts commerciaux dus à des politiques et pratiques commerciales restrictives, les récents progrès des technologies en matière de télécommunications et de transport associés à l'abaissement des barrières aux échanges et à l'investissement ont sensiblement réduit les coûts commerciaux.

Ces évolutions macro-économiques et technologiques suscitées par les politiques des pays de l'OCDE ont facilité l'entrée des économies d'Asie de l'Est dans le réseau du partage de la production mondiale et leur positionnement en tant que concurrents capables de réussir sur les marchés mondiaux. L'ascendant économique pris par les quatre NEI au cours des années 1970 peut être considéré comme le signe avant-coureur d'un modèle prometteur de croissance. La plupart des études consacrées au développement de l'Asie de l'Est se sont focalisées sur les capacités des politiques et institutions nationales des différents pays à créer de la croissance (voir notamment *Le Miracle de l'Asie de l'Est*, une étude de la Banque mondiale publiée en 1993). Elles n'ont pas accordé

suffisamment d'attention à la manière dont les incitations et stimulations à la croissance étaient produites et transmises, dans une région donnée, des pays les plus avancés vers ceux qui le sont moins. L'efficacité des politiques de relance au niveau de chaque pays dépend fortement de la rapidité et de la qualité de réaction de l'économie pour exploiter, par l'intermédiaire de ses propres politiques intérieures, la conjoncture extérieure et les occasions ainsi créées.

Le couple « échanges/IDE »

L'émergence d'un couple « échanges régis par le jeu du marché/investissements directs étrangers (IDE) », qui correspond à une corrélation positive entre des initiatives de libéralisation et une forte performance des échanges et des IDE, fait partie des facteurs sous-jacents déterminants du processus de développement séquentiel et en grappe de l'Asie de l'Est. Dans ce processus, le Japon et les NEI ont avancé sur l'échelle « technologique » du développement industriel, démenageant ou externalisant les activités à forte intensité de main-d'œuvre dans des pays voisins moins avancés et devenant ainsi sources d'IDE. En d'autres termes, les incitations et stimulants à la croissance ont été produits et transférés des économies plus avancées à celles qui le sont moins *via*, d'une part, une restructuration et un ajustement progressif de barrières aux échanges et aux IDE. Plus spécifiquement, les réductions unilatérales de tarif pour les pièces et composants des industries du matériel et de l'outillage, conjuguées à une utilisation extensive du système de ristourne des droits de douane, ont joué un rôle central dans l'instauration de systèmes internationaux de production et de distribution stimulant ainsi les échanges et les investissements intra-régionaux de produits manufacturés, et notamment électroniques.

Cela étant, l'influence des IDE dans la croissance séquentielle en grappe de l'Asie de l'Est a été assez variable d'une économie à l'autre, certaines étant davantage tributaires des IDE que d'autres. Dans ce cas – comme à Hong Kong, en Malaisie, à Singapour et, plus récemment en Chine et dans trois nouveaux membres de l'ANASE (Cambodge, RDP lao et Vietnam) – les flux d'IDE ont pris une importance économique croissante. Cette situation est à l'opposé de l'expérience de la Corée, du Japon et du Taipei chinois dans les années 1970 et 1980, qui ont moins compté sur les « enveloppes d'IDE » que sur les accords de licence pour importer la technologie étrangère. Depuis peu (et surtout depuis la crise de 1997-98), la part des stocks d'IDE dans le PIB de la Corée et du Taipei chinois augmente sensiblement, ces deux pays ayant assoupli leurs règles ou pris des dispositions pour encourager l'arrivée de flux d'IDE.

Le rôle de l'aide internationale

L'aide internationale a contribué au développement de l'Asie de l'Est dans l'après-guerre et, plus précisément, à l'émergence de ce couple « échanges/IDE », en accordant des fonds à des conditions préférentielles pour assurer la construction d'infrastructures économiques et sociales ainsi qu'une assistance technique au renforcement des capacités humaines et institutionnelles. Si l'impact précis de cette aide ne peut pas être véritablement quantifié, l'Asie de l'Est a bénéficié d'un grand nombre de programmes d'aide publique au développement (APD) financés par les bailleurs de fonds. Plusieurs programmes très efficaces d'APD – à l'instar des projets de développement des infrastructures dans les pays de l'ANASE (projet de gestion du bassin du fleuve Brantas, dans l'est de Java, ou plan de développement du littoral oriental, en Thaïlande) – sont bien documentés. Pendant et après la crise économique de 1997-98, l'APD à destination de l'Asie de l'Est a connu un regain d'intérêt, tous les bailleurs – et notamment l'Australie, les États-Unis et l'UE – opérant un revirement dans leurs priorités en faveur des « infrastructures sociales » (éducation, santé, adduction d'eau et autres services sociaux). Notons aussi qu'en valeur, le Japon a représenté plus d'un tiers des engagements totaux d'APD pour les infrastructures sociales en faveur de la région sur la période 1997-2002, alors que l'importance relative de ce secteur dans l'APD japonaise reste modeste. L'aide internationale peut aussi aider les pays bénéficiaires à renforcer leurs capacités de formulation et de mise en œuvre des politiques de développement, grâce au dialogue sur les politiques et à la consultation. L'impact de ce type d'aide est encore plus difficile à quantifier – mais certaines données empiriques à propos des réformes engagées en Chine dans les années 1980 mettent en évidence l'utilité du dialogue sur les politiques et des interactions entre la communauté des bailleurs et le pays bénéficiaire.

Ce qui ne revient pas à dire que l'aide internationale accordée à l'Asie de l'Est échappe à toute critique ou qu'elle ne s'est pas heurtée à des difficultés – bien au contraire. Au cours des dix dernières années, l'aide internationale a fait l'objet de pressions publiques diverses et variées. L'une d'elles tient au désir accru des pays bénéficiaires d'améliorer leurs systèmes internes de gouvernance vis-à-vis de l'aide internationale. Ainsi, des critiques sont apparues à propos des bouleversements sociaux et des dégradations de l'environnement provoqués dans certains pays récipiendaires par des projets d'infrastructure à grande échelle. Mais certains se sont aussi inquiétés de l'évolution des besoins en termes d'aide internationale, à mesure que les pays bénéficiaires se développent. Des difficultés apparaissent également dans de nombreux pays bailleurs, du fait des contraintes budgétaires pesant sur l'aide étrangère. Si les pressions

visant à réduire l'aide étrangère se sont quelque peu atténuées après la crise de 1997-98, la question essentielle concernant le rôle futur de l'aide internationale en Asie de l'Est continue de se poser. Cette interrogation est particulièrement importante pour la réforme des politiques et de la gestion de l'APD chez les bailleurs de fonds, et notamment au Japon qui reste le premier bailleur bilatéral de la région.

La crise de 1997-98

La croissance rapide de plusieurs économies d'Asie de l'Est depuis le milieu des années 1980, encore renforcée par leur ouverture financière et l'ancrage des taux de change, a déclenché d'importants apports de capitaux privés au milieu des années 1980. Sous l'effet de ces entrées massives de capitaux, le crédit privé a connu un véritable boom, mettant ainsi en place les fragilités pré-crise de la région. Chacun considérait cette plus grande disponibilité de capitaux privés internationaux comme un facteur positif pour le développement, dans la mesure où cela pouvait contribuer à l'amélioration du bien-être dans les pays bénéficiaires. Cependant, une intégration financière accrue a rendu ces économies plus vulnérables à un revirement brutal de l'humeur des investisseurs et à la conjoncture extérieure – à l'instar des chocs sur les taux d'intérêt internationaux. L'expérience de plusieurs économies d'Asie de l'Est au début des années 1990 indique que les difficultés à gérer cet afflux massif de capitaux ont provoqué de graves problèmes pour les politiques macro-économiques de l'époque, dans la mesure où ces économies fonctionnaient à plein régime (ou presque ; FMI, 1995). De fait, ces arrivées massives de capitaux ont déstabilisé un pays comme la Thaïlande en provoquant une appréciation de la monnaie nationale en termes réels, en augmentant les pressions inflationnistes sous l'effet d'une plus forte croissance monétaire et en aggravant les déficits des paiements courants du pays, qui ont atteint des niveaux « insoutenables ».

Les principales causes de la crise de 1997-98 peuvent être rassemblées dans trois dynamiques communes qui, en interagissant, ont rendu ces économies fragiles aux chocs externes : *i*) la disponibilité immédiate de capitaux privés, surtout à court terme ; *ii*) des politiques macro-économiques et de change propices aux arrivées de capitaux qui ont alimenté le boom du crédit ; *iii*) des systèmes financiers récemment libéralisés mais mal réglementés. Alors que la bourse de Thaïlande avait déjà fortement baissé au premier semestre 1997, le gouvernement a en quelque sorte déclenché la crise en renonçant, le 2 juillet, à l'ancrage du baht et en cédant ainsi aux attaques répétées contre la devise du pays. La crise financière et monétaire de la Thaïlande s'est transformée en une crise régionale par effet de contagion en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines, en Corée et ailleurs, provoquant un repli massif et instantané des capitaux ainsi qu'une chute non moins rapide des actifs.

Outre ses graves effets sociaux, la crise de 1997-98 a porté un sérieux coup aux économies de la région, qui ont dû supporter le coût budgétaire du renflouement et de la reconstruction de secteur financier et faire face à un déficit de la production provoqué par la pire récession jamais connue dans la région. Par ailleurs, des inquiétudes se sont exprimées quant aux éventuelles conséquences durables de la crise sur la société et, partant, l'économie. Cela a conduit les pays d'Asie de l'Est à s'intéresser de plus près aux questions de cohésion sociale et de gouvernance intérieure.

Les dynamiques pour un nouveau miracle

Plusieurs raisons amènent à penser que l'Asie de l'Est continuera d'être le centre de croissance le plus dynamique du monde. Au cours des dernières années, les économies de la région ont globalement fait preuve d'une étonnante résistance aux différents chocs – explosions de la bulle high-tech, récession dans les grands pays de l'OCDE, volatilité et flambée des prix du pétrole, anxiété face au terrorisme, guerre en Irak et épidémie de SRAS. Cette résistance s'explique en partie par l'aide de certains pays de l'OCDE, comme le Japon, mais aussi par le fait que, pendant la crise, les pays de l'OCDE n'ont pas fermé leurs marchés aux pays d'Asie de l'Est. En outre, de nouvelles dynamiques de croissance sont à l'œuvre dans la région, avec notamment l'ascension de la Chine (et de l'Inde dans la région voisine de l'Asie du Sud) et l'émergence de nouveaux acteurs comme le Vietnam, mais aussi avec l'augmentation du volume d'échanges intra-régionaux et la montée en puissance du consommateur asiatique, en termes de sophistication et de pouvoir d'achat.

Trois questions doivent être envisagées pour peser les chances de l'Asie de l'Est de connaître un nouvel épisode « miraculeux » et durable de croissance séquentielle en grappe. Tout d'abord, il est important de disposer des politiques et des institutions intérieures nécessaires, afin de s'assurer que les bénéfices de la croissance économique seront mieux et plus largement répartis au sein de la société. Si la plupart des pays d'Asie de l'Est ont réussi à éliminer la pauvreté absolue au cours des dernières décennies, elles ont eu moins de succès en termes d'inégalités des revenus. Le tout récent tsunami et ses conséquences catastrophiques ne font qu'aggraver les pressions à cet égard. Dans ce domaine, les pays devront relever le défi d'un système de protection sociale efficace, en s'inspirant de l'expérience des pays de la région qui sont relativement avancés (Corée et Taïpei chinois, par exemple). La deuxième grande question est liée au ralentissement récent des flux d'IDE en direction des pays de l'ANASE par rapport à ceux destinés à la Chine. Les pays de l'ANASE à revenu intermédiaire – Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande – sont

désormais confrontés à la nécessité d'améliorer leur attractivité pour obtenir des IDE alors même que la conjoncture ne cesse d'évoluer. Pour rester attractifs et compétitifs, ils doivent maintenir un environnement propice aux IDE, poursuivre la mise en valeur de leur capital humain et passer à un mode de production à forte intensité technologique – et non plus factorielle – en évoluant vers une économie de la connaissance. En outre, les pays de l'ANASE doivent appliquer l'accord de libre-échange qui les lie (l'AFTA), en abandonnant les listes d'exclusion, souvent longues, afin de bénéficier d'un marché élargi et de plus grandes économies d'échelle. Troisièmement, plusieurs pays à faible revenu – le Cambodge, le Laos et Myanmar – se retrouvent à la traîne ou ont bien du mal à participer au processus de développement de la région, séquentiel et sur plusieurs niveaux. Pour eux, le renforcement des institutions est une priorité absolue, afin de pouvoir assurer un développement économique et une élimination progressive de la pauvreté. En termes de politique, une question importante se pose, qui concerne les solutions visant à associer plus directement les programmes d'APD aux échanges et aux IDE, grâce à l'accent mis sur le déploiement des infrastructures. S'il faut retenir une leçon fondamentale du développement séquentiel de l'Asie de l'Est, c'est bien celle-ci : le Japon et les autres économies avancées de l'Asie de l'Est ont considéré que l'octroi d'IDE extérieurs aux pays les moins avancés de la région faisait partie de la restructuration industrielle indispensable pour progresser sur l'échelle technologique et consacrer leurs ressources intérieures à des fins plus efficaces. Ces pays avancés – comme d'ailleurs les pays à revenu intermédiaire de la région – ont désormais un rôle croissant à jouer pour entretenir cette dynamique.

Cohérence des politiques : les grandes leçons de l'Asie de l'Est

Les économies d'Asie de l'Est ont réussi à instaurer un puissant couple « échanges/IDE » (dont elles ont su ensuite profiter) grâce à leurs environnements politiques propices (climat favorable aux investissements) et leurs capacités institutionnelles et humaines à absorber les capitaux étrangers. Elles ont su exploiter ces opportunités pour développer leurs exportations et leurs importations à des fins d'industrialisation et de développement. En termes d'échange de produits manufacturés, d'IDE et d'APD, les pays en développement d'Asie de l'Est ont réussi à tirer parti de l'impact positif d'une forte cohérence des politiques pour les incitations et les stimulants à la croissance transmis des économies de la région les plus avancées à celles qui le sont moins. Cela étant, cette cohérence est restée notoirement faible pour la politique agricole. Pendant et après la crise de 1997-98, plusieurs pays de l'ANASE, et en particulier la Thaïlande, ont redécouvert l'importance du secteur agricole pour soutenir les recettes à l'exportation et le revenu des ménages

ruraux mais aussi pour absorber les travailleurs déplacés, contribuant ainsi à la reprise économique et à la stabilité politique.

L'impact des politiques agricoles des pays de l'OCDE sur la croissance et la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement de la région varie considérablement d'un cas à l'autre. Pour les produits de base, cet impact dépend notamment de la manière dont ces politiques influencent les cours mondiaux, des liens entre le secteur agricole intérieur des pays de l'Asie de l'Est avec ces marchés de produits de base et d'autres caractéristiques structurelles et institutionnelles de leurs économies. Ainsi, certains estiment que, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté en Asie de l'Est, l'impact des politiques des pays de l'OCDE vis-à-vis du riz et du sucre devrait être plus marqué au Vietnam qu'en Indonésie. Dans ce pays en effet, le marché du travail est tellement intégré que les salaires agricoles sont largement exogènes au secteur rural et agricole. Ce qui n'est probablement pas le cas au Vietnam. Étant donné que le marché du travail dans les zones rurales est moins bien intégré à celui des zones urbaines, une baisse des prix agricoles (provoquée par les politiques agricoles des pays de l'OCDE) devrait avoir un effet inhibiteur sur les taux de salaire agricole, et donc un impact plus direct sur la pauvreté dans les zones rurales. Pour les produits transformés, des politiques de l'OCDE comme la progressivité des droits de douane ou les barrières non tarifaires pourraient freiner le développement de l'agroalimentaire, secteur susceptible de devenir un réel pourvoyeur d'emplois, de valeur ajoutée et de progrès scientifique. Cette analyse souligne l'importance (et l'intérêt) d'études de cas comparées menées dans le cadre de la recherche sur la cohérence des politiques.

Cohérence des politiques des pays OCDE : les défis à venir

L'expérience de l'Asie de l'Est montre que cet ensemble de variables politiques efficaces et indispensables doit être à la fois favorisé et conforté par le soutien et les stimulants politiques des pays de l'OCDE. Ces pays peuvent en effet contribuer à la cohérence des politiques de développement à cinq grands niveaux :

- ◆ aider à maintenir la sécurité et la stabilité politique, qui sont essentielles pour une croissance, un développement et une réduction de la pauvreté à long terme dans les pays en développement ;
- ◆ instaurer un cadre de politiques macro-économiques adéquat, pour éviter tout choc involontaire et créer un environnement externe propice à une croissance tirée par le secteur privé dans les pays en développement ;
- ◆ promouvoir un marché international des biens et des services ouvert et prévisible, fonctionnant sur une base

multilatérale et non discriminatoire, ainsi qu'une régulation rationnelle des flux migratoires et un soutien aux échanges ;

- ◆ renforcer les structures de gouvernance des investissements et capitaux internationaux, afin de favoriser les afflux de capitaux et de technologie dans les pays en développement et de contribuer à la stabilité financière ;

- ◆ accroître l'efficacité de l'aide, bilatérale et multilatérale, grâce à une coordination et des partenariats et en privilégiant la croissance et le renforcement des capacités, humaines et institutionnelles, dans les pays bénéficiaires.

La sécurité et la stabilité politique sont fondamentales pour permettre une croissance et une réduction de la pauvreté à long terme dans les pays en développement. Toute la difficulté consistera à trouver les instruments adaptés, *via* des méthodes qui mobilisent l'ensemble des pouvoirs publics, afin de renforcer la confiance et de prévenir l'apparition de conflits dans les grands pays en développement. Dans le cas de l'Asie de l'Est, le rôle des pays de l'OCDE pour promouvoir la coopération régionale au niveau des politiques et de la sécurité mérite que l'on s'y intéresse de près. A ce égard, le forum régional des pays de l'ANASE (ARF) – qui réunit à ce jour les dix pays de l'ANASE, sept pays de l'OCDE (l'Union européenne étant considérée comme un pays à part entière) et cinq autres pays (dont la Chine, l'Inde et la Russie) – prend une place de plus en plus importante en tant qu'instrument de construction du dialogue et de la confiance sur des questions de politiques et de sécurité qui préoccupent et intéressent les pays d'Asie et du Pacifique. Dans certaines autres parties du monde et avant un changement d'orientation très récent, les politiques des pays de l'OCDE n'ont sans doute pas été suffisamment attentives aux problèmes des États « fragiles » instables et vulnérables et aux réponses interdépendantes à apporter en terme de cohérence des politiques.

Il est impossible d'envisager la cohérence des politiques pour le développement sans s'intéresser aux relations macro-économiques qui n'ont cessé de se consolider au cours des 20 dernières années. Dans l'état actuel des choses, il faut s'attaquer au défi qui consiste à corriger les déséquilibres mondiaux des comptes courants entre l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie de l'Est sans provoquer de trop graves variations des taux de change ou de perturbations économiques. Les pays en développement auraient tout à gagner de la capacité des pays de l'OCDE à promouvoir, à moyen terme, des politiques conçues pour atteindre des taux de croissance économique et d'emploi aussi durables et élevés que possible, sans prendre pour autant des mesures protectionnistes aux frontières.

L'amélioration de l'accès aux marchés pour les produits et les services qui présentent un intérêt essentiel pour les pays en développement exportateurs doit aller de pair avec les réformes de politiques nécessaires et des

initiatives de renforcement des capacités de la part des pays en développement, et notamment les moins avancés d'entre eux. L'aide internationale peut et doit jouer un rôle vital de facilitation, en les aidant à améliorer la demande intérieure face aux opportunités et aux défis des marchés émergents dans un environnement commercial de plus en plus ouvert. L'aide aux échanges est une composante essentielle de l'ensemble de mesures renforçant la cohérence des politiques des pays de l'OCDE en vue de mettre les échanges au service du développement.

En Asie de l'Est, les questions de gouvernance des investissements et des capitaux internationaux font désormais partie de la donne nationale, régionale et internationale. En tant que gardien et promoteur d'instruments internationaux d'investissement, l'OCDE peut jouer un rôle essentiel à l'échelon national et régional. L'une des difficultés consistera à consolider les canaux existants et à en ouvrir de nouveaux pour garantir la traduction en actions politiques concrètes de ce programme fondamental mais inachevé.

En ce qui concerne ce dernier point, il est sans doute utile de rappeler que les réformes nécessaires pour concrétiser les objectifs de développement doivent être élaborées localement, avec éventuellement le soutien de la communauté internationale. L'expérience de développement de l'Asie de l'Est va nettement dans le sens de cette recommandation. De nombreux pays d'Asie de l'Est ont consenti des efforts *unilatéraux* pour renforcer leurs capacités productives et commerciales afin de pouvoir réagir efficacement aux opportunités et aux défis du marché. L'ascendant économique pris par les deux pays les plus peuplés du monde – la Chine et l'Inde – rend cette tâche encore plus vitale. Les bailleurs de fonds ont été appelés à la rescousse. A l'inverse, les économies d'Asie de l'Est ont également appris de la crise de 1997-98 qu'il est tout aussi crucial de savoir gérer le risque financier et de mieux protéger les populations pauvres et vulnérables. Pour cela, les autorités de ces pays doivent consolider leur secteur bancaire et des entreprises tout en améliorant les filets de sécurité sociale et en instaurant un solide partenariat avec la société civile. Là encore, l'assistance des bailleurs de fonds a été sollicitée. Ces derniers vont devoir gérer une longue liste de priorités pour l'aide au développement – et c'est là où la question de la coordination de l'aide prend tout son sens.

En dépit des énormes progrès de certains pays d'Asie de l'Est et, plus récemment, de la Chine, les pays les plus pauvres de la région qui sont fortement tributaires d'une palette étroite d'exportations de produits de base et manufacturés devront faire l'objet d'une attention spécifique de la part des pays de l'OCDE. Les initiatives de renforcement des capacités visant à positionner l'offre de ces pays de manière à profiter de la mondialisation et d'une plus grande ouverture du marché régional sont prioritaires. Si la coopération régionale et Sud-Sud élargie devrait prendre de l'importance dans les prochaines

années, leur dépendance à l'égard des pays de l'OCDE pour des politiques cohérentes et se renforçant mutuellement reste significative. Ainsi, une exploitation plus stratégique de l'APD se justifie si l'on veut aider ces pays à surmonter leurs handicaps. Il faut de toute urgence renforcer le développement des ressources humaines en consentant davantage d'investissements dans l'éducation et la formation professionnelle pour remettre à niveau les compétences. L'attention accordée à l'agriculture et au développement rural sera elle aussi cruciale pour réduire la pauvreté et les inégalités. Parallèlement, les pays de l'OCDE devront faire davantage d'efforts pour abaisser les barrières aux échanges et améliorer l'accès à leurs marchés pour les importations en provenance de ces pays en développement.

Le CAD/OCDE conduit régulièrement des examens par les pairs sur les politiques d'aide de ses pays membres, qui incluent des discussions sur la cohérence des politiques. Actuellement, ces examens par les pairs privilégient les considérations institutionnelles, y compris des illustrations concrètes de problématiques de cohérence. Plusieurs solutions pourraient permettre à ce processus d'être plus constructif afin de gagner « l'adhésion » des communautés politiques dans les capitales de ces pays, en dehors des décideurs chargés des questions de développement. L'une d'entre elles consisterait à appliquer aux examens par les pairs un cadre analytique systématique, en s'inspirant des éléments clés soulignés ici et dans d'autres recherches. Ensuite, un système de rapport de suivi périodique et comparé impliquant plusieurs comités de l'OCDE pourrait être instauré. Mais l'expérience de l'examen conjoint de l'efficacité du développement, qui sera discuté début 2005 par le NEPAD et les chefs d'État et de gouvernement de l'OCDE, pourrait bien servir de modèle pour un dialogue avec d'autres pays partenaires. Les analyses et les études de cas réalisées par les pays partenaires devront faire partie intégrante de ce processus. Pour les pays de l'OCDE, toute la difficulté consistera à améliorer et élargir cette fonction d'examen mutuel et par les pairs, afin d'augmenter la responsabilité des gouvernements pris dans leur ensemble dans les prises de décisions politiques en faveur du développement.

Pour consulter les *Repères* du Centre de développement

www.oecd.org/dev/reperes

les *Cahiers de politique économique*

www.oecd.org/dev/cahiers

ou les nouveaux *Documents de travail*

www.oecd.org/dev/dt



Les lecteurs sont invités à citer ou reproduire les informations des *Repères* du Centre de développement de l'OCDE dans leurs propres publications. En échange, le Centre demande les remerciements de rigueur ainsi qu'un exemplaire de la publication. Le texte intégral des *Repères* et d'autres informations sur le Centre de développement et ses travaux sont disponibles sur : www.oecd.org/dev.

Centre de développement de l'OCDE
« Le Seine St Germain »
12 boulevard des Îles
92130 Issy-les-Moulineaux, France
Tél : 33 (0)1 45.24.82.00
Fax : 33 (0)1 44.30.61.49
mél : cendev.contact@oecd.org