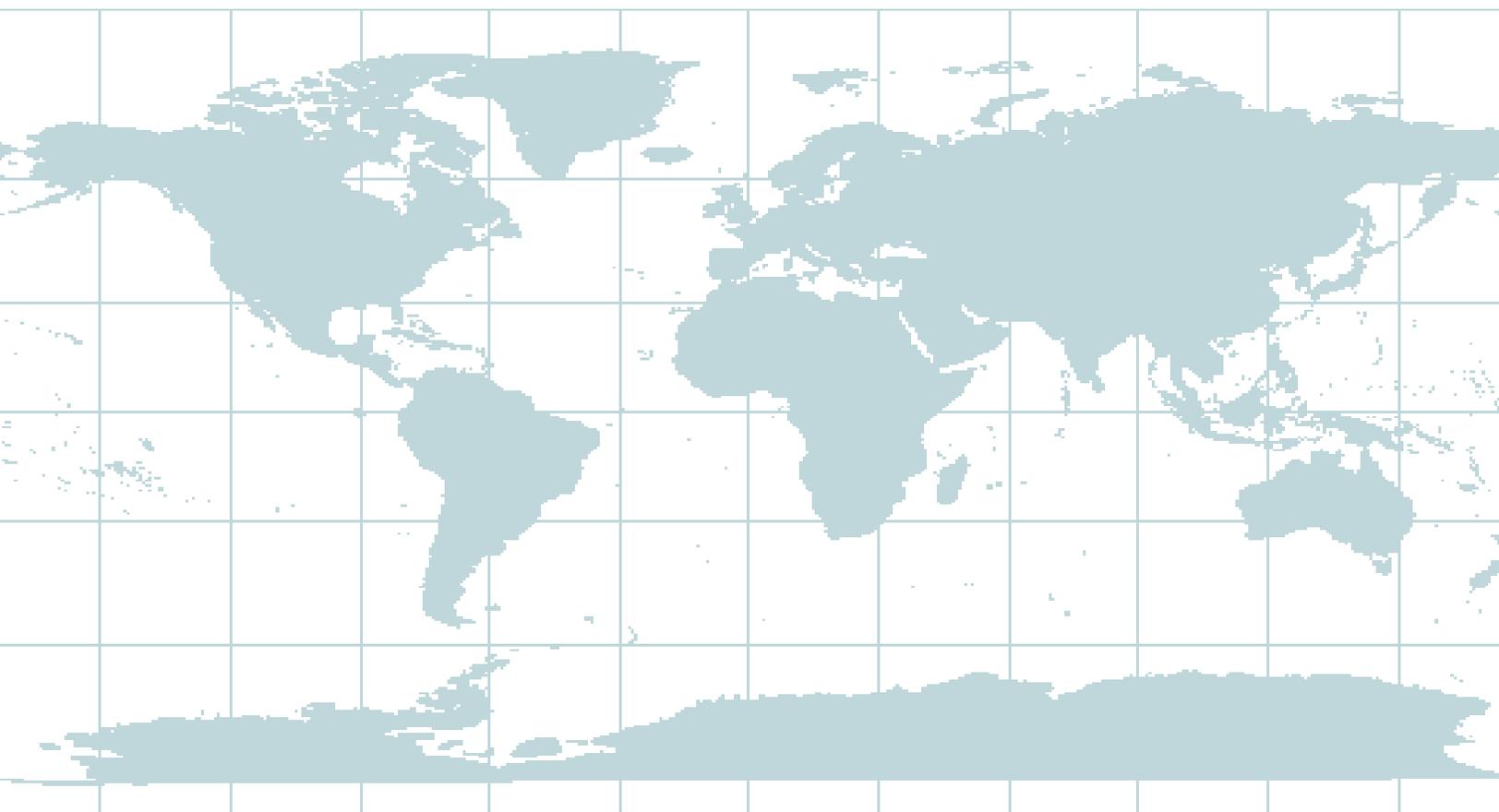


Département des affaires économiques et sociales

Étude sur la situation économique
et sociale dans le monde, 2010

De nouveaux outils pour le développement



Nations Unies
New York, 2011

Département des affaires économiques et sociales

Le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sert de relais entre les orientations arrêtées au niveau international dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux et les politiques exécutées à l'échelon national. Il intervient dans trois grands domaines liés les uns aux autres : i) il compile, produit et analyse une vaste gamme de données et d'éléments d'information sur des questions économiques, sociales et environnementales dont les États Membres de l'Organisation se servent pour examiner des problèmes communs et évaluer les options qui s'offrent à eux; ii) il facilite les négociations entre les États Membres dans de nombreux organes intergouvernementaux sur les orientations à suivre de façon collective afin de faire face aux problèmes mondiaux existants ou en voie d'apparition; iii) il conseille les gouvernements intéressés sur la façon de transposer les orientations politiques arrêtées à l'occasion des conférences et sommets des Nations Unies en programmes exécutables au niveau national et aide à renforcer les capacités nationales au moyen de programmes d'assistance technique.

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres.

E/2010/50/Rev.1
ST/ESA/330

ISBN 978-92-1-209095-5

Publication des Nations Unies
Numéro de vente : F.10.II.C.1

Copyright © Nations Unies, 2010
Tous droits réservés

Imprimé aux Nations Unies, New York

Préface

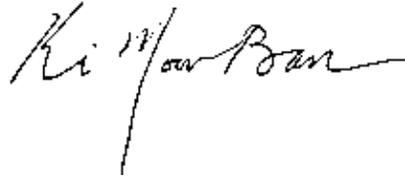
La crise financière mondiale a mis en évidence des faiblesses graves au double plan de l'économie et de la gouvernance économique mondiales. Heureusement, un esprit de multilatéralisme remarquable a prévalu dans les mesures qui ont été prises en réponse à ce bouleversement. Dans l'ensemble, les pays se sont gardés de recourir au protectionnisme. Les États ont mis en œuvre des programmes de relance budgétaire, maintenu les taux d'intérêt à un bas niveau et fourni des ressources financières supplémentaires au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale à l'intention des pays dans le besoin. Ces mesures contrastent fortement avec l'approche préconisée dans les années 30, lorsque des politiques préjudiciables à l'intérêt commun avaient poussé l'économie mondiale dans une récession prolongée et aggravé la crise politique qui avait entraîné la Seconde Guerre mondiale.

Toutefois, ce multilatéralisme vertueux ne peut masquer les carences institutionnelles et réglementaires qui, pour la plus grande part, ont pris corps il y a plus de 60 ans. Le monde est devenu plus complexe depuis lors, et l'interdépendance entre les nations s'est renforcée. Les relations économiques internationales ont également changé; un très grand nombre de pays en développement exerçant une influence plus forte sur l'économie, tendance qui est appelée à se poursuivre. Dans le même temps, toutefois, il y a lieu de s'inquiéter du décrochage d'un nombre encore plus grand de pays en développement et de la généralisation de la pauvreté extrême. Les crises alimentaire et financière ont gravement entravé les efforts visant à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, et ont rappelé — amer souvenir — que la stabilité de l'environnement économique mondial est une condition préalable indispensable pour le progrès de l'humanité. Dans les décennies à venir, nous pouvons nous attendre à ce que le changement climatique et les changements démographiques, notamment les migrations et le vieillissement de la population, donnent lieu à des modifications plus profondes des modes de développement dans le monde.

La présente *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde* fait le point sur les difficultés qui se présentent et relève les carences et les lacunes qui entachent les mécanismes de gouvernance économique mondiale. Elle fait également ressortir les orientations prometteuses pour la réforme, notamment le renforcement de la capacité des États à formuler et à mettre en œuvre des stratégies de développement nationales; à redoubler d'efforts pour harmoniser l'aide publique au développement avec les priorités nationales; et à renforcer les systèmes commerciaux et financiers internationaux de façon à ce que les pays aux capacités limitées puissent s'intégrer dans l'économie mondiale.

Il ne sera pas aisé de réaliser les réformes énumérées et celles qui s'y rapportent; nous devons penser autrement et trouver un équilibre nouveau entre les processus de prise de décisions au niveau national et au niveau mondial. C'est dans cet esprit que l'*Étude* avance des pistes de réflexion sur la démarche que la communauté internationale peut adopter pour mener à une mondialisation plus équilibrée et durable et à un monde plus

sûr, plus prospère et plus juste pour tous. Je recommande donc l'information et l'analyse présentées dans cette *Étude* à un large public international.

A handwritten signature in black ink, reading "Ki-moon Ban". The signature is fluid and cursive, with a long vertical stroke extending downwards from the end of the name.

BAN Ki-moon
Secrétaire général

Remerciements

L'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde est la publication phare sur les principales questions de développement, préparée par le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies (ONU/DAES).

L'*Étude* de cette année a été préparée sous la supervision générale et la direction de Robert Vos, Directeur de la Division de l'analyse des politiques de développement (DAPD) de l'ONU/DAES. Manuel F. Montes a dirigé l'équipe qui a préparé le rapport. L'équipe de base était composée de Christina Bodourogrou, Nazrul Islam, Alex Julca, Mariangela Parra-Lancourt, Vladimir Popov et Shari Spiegel. L'appui administratif et statistique pour l'ensemble du rapport était fourni par Lydia Gatan et Nicole Hunt. Des contributions de fond ont également été apportées par Frank Schroeder du Bureau du financement du développement et Marion Barthélemy du Bureau de l'appui au Conseil économique et social et de la coordination de l'ONU/DAES.

Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leurs contributions aux travaux de recherche : Tony Addison, Channing Arndt, Sarah Cook, Giovanni Andrea Cornia, Jane D'Arista, Derrese Degefa, Geske Dijkstra, Daniel Drache, Louis Emmerij, Korkut Erturk, Valpy FitzGerald, James Galbraith, Merilee Grindle, Sara Hsu, Nagesh Kumar, Thandika Mkandawire, Deepak Nayyar, Emmanuel Nnadozie, Alfredo Saad-Filho, Finn Tarp, Lance Taylor, Daniel Titelman, John Toye et Rolph van der Hoeven. Le rapport a également été enrichi par les échanges de vues avec les services de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de l'Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations Unies (UNU-WIDER) et l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD). Outre ces contributeurs, nous avons également une dette de gratitude pour les idées d'autres participants à deux ateliers organisés dans le cadre de la préparation du présent rapport, notamment, Yilmaz Akçuz, Tariq Banuri, Roy Culpeper, Martin Khor, Richard Kozul-Wright, José Antonio Ocampo, Rizal Ramli, Shahra Razavi et Lan Xue.

Jomo Kwame Sundaram, Secrétaire général adjoint chargé du développement à l'ONU/DAES a donné de précieuses orientations générales.

Table des matières

Préface	iii
Remerciements	v
Table des matières	vii
Aperçu	xiii
Notes explicatives	xxxvii
I. Introduction	1
La globalisation à la croisée des chemins	2
Le développement dans un monde interdépendant	5
L'émergence de l'architecture financière et commerciale internationale de l'après-guerre	5
Des paradigmes du développement en évolution	7
Quelle est la prochaine étape ?	11
II. De nouvelles stratégies pour la réduction de la pauvreté : vers un nouveau consensus ?	15
Les mouvements en dents de scie de la réflexion sur la pauvreté	15
Éclatement du consensus et cohérence limitée des politiques	20
Le défi de la pauvreté reste de taille	21
Leçons apprises des stratégies de réduction de la pauvreté	26
Importance de la répartition	27
Investissement dans le capital humain	28
Importance des schémas de croissance	29
Importance de l'agriculture et du développement rural	31
Intégration dans l'économie mondiale : les moyens comptent	32
Importance des politiques sociales et de la protection sociale	37
Importance des institutions et de la gouvernance	39
Ingrédients pour un nouveau consensus ?	40
Nouveaux défis émergents	40
Vieillesse de la population et migrations internationales	40
Changement climatique et réduction de la pauvreté	41
Insécurité alimentaire	42
Cohérence des politiques sur la base d'un nouveau consensus ?	42
Élargir l'approche des politiques macroéconomiques	43
Intégrer les politiques sociales, de marché du travail et industrielles	45
Améliorer l'accès aux actifs de production et au financement	46
Programmes de bien-être social et de protection sociale	47
Redéfinir la marge de manœuvre en matière de formulation des politiques	49

III Vers la mise en place d'une nouvelle architecture de l'aide	51
Résumé	51
Introduction	51
Évolution des idées en matière d'aide au développement	52
Une architecture de l'aide complexe et fragmentée.	53
L'aide est-elle suffisante ?	54
Fragmentation de l'aide	58
Affectation de l'aide et prolifération des fonds verticaux	62
Efficacité de l'aide	62
Instabilité de l'aide	66
Conditionnalité et adhésion des pays	66
Vers un système international d'aide axé sur les besoins	68
Placer les pays bénéficiaires aux commandes.	68
Réformer les modes de fourniture et la mobilisation des ressources d'aide au développement	73
Améliorer la prévisibilité de l'aide et aligner toutes les sources de financement du développement	74
Gérer le système d'aide au niveau mondial	76
IV De nouveaux outils pour le commerce mondial	79
Résumé	79
Introduction	79
La récente crise et le commerce	80
Apporter des changements à la production et au commerce dans le monde	82
Système commercial multilatéral et développement économique	88
Réconcilier les stratégies nationales de développement avec les règles commerciales multilatérales	88
Le Cycle d'Uruguay	89
Le Cycle de Doha	93
L'aide pour le commerce	94
Marge de manœuvre et accords commerciaux régionaux	97
Perspectives d'avenir	99
De nouveaux outils pour les politiques anticycliques	100
Rétablir la cohésion entre les politiques commerciales et celles de développement ...	101
Cohérence avec le programme d'action sur le climat	106
Cohérence avec les mécanismes financiers	107
Cohérence des politiques en matière de mobilité internationale de la main-d'œuvre ..	109
Cohérence entre le système commercial multilatéral et les systèmes commerciaux régionaux	109
Rééquilibrer les processus de l'Organisation mondiale du commerce	111
Conclusions	112
V Réforme du système financier international	115
Résumé	115
Introduction	115
Les disparités et les pièges laissés par la libéralisation financière	116

Crises du marché des capitaux	117
Des taux d'investissement plus faibles dans les pays en développement.	119
Taux de croissance peu élevés et instables	123
Instabilité des flux financiers privés internationaux.	123
Gestion du compte de capital face à l'instabilité des flux de capitaux	125
Accumulation des réserves et déséquilibres mondiaux : une erreur de généralisation ?	126
Perspectives d'avenir	128
De nouveaux outils pour le financement du développement au plan national.	128
De nouveaux outils pour le système financier international	136
Coordination internationale de la réglementation financière	137
Conclusions	147
V Une mondialisation réaliste	149
Résumé	149
Le maintien du statu quo est hors de question.	149
Gouvernance mondiale : où vas-tu ?	151
Mondialisation et marge de manœuvre nationale.	153
Réforme de la gouvernance économique mondiale	155
Spécialisation et coordination.	156
Inexistence ou faiblesse des institutions internationales	160
Coordination économique au niveau mondial	162
Poids des voix, légitimité et efficacité	163
Inégalité, retrait et exécution	164
IQue faut-il faire ?	167
Bibliographie	169
Encadrés	
II.1 L'approche des besoins essentiels en matière de développement	17
II.2 La pauvreté des définitions de la pauvreté	23
III.1 Coopération au développement Sud-Sud.	60
III.2 Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique	64
III.3 Les sept vertus du plan Marshall	70
IV.1 L'Accord sur les ADPIC et la santé publique	92
IV.2 Les pays les moins avancés au sein de l'Organisation mondiale du commerce	95
V.1 Coopération financière régionale en Asie et en Amérique latine.	120
V.2 Enjeux du financement de la réponse au changement du climat mondial.	138
V.3 Déficit du financement du développement régional en Asie et dans le Pacifique	146
VI.1 La Conférence de Bretton Woods et le développement économique	152
Figures	
0.1 Persistance des disparités de revenu dans le monde, 1950-2007	ix
0.2 Disparités des tendances en matière de réduction de la pauvreté, 1981, 1990 et 2005	x
0.3 Croissance de la population mondiale, 1950-2050	x

0.4	Flux d'investissements étrangers directs (IED), rapatriement de salaires et aide publique au développement (APD) à destination des pays en développement, 1980-2007.	xvii
05.	Croissance financière rapide, mais stagnation des investissements en capital fixe, 1970-2008.	xxv
1.1	Croissance divergente du revenu par habitant entre les pays en développement, 1950-2010.	3
1.2	Variation du pouvoir économique mondial mesuré en parts du produit mondial brut, 1950-2008.	3
1.3	Divergence du revenu mondial, 1950-2008.	4
1.4	Une population mondiale vieillissante, pays développés et pays en développement, 2000-2050.	6
II.1	Population mondiale et le nombre de pauvres, 1981-2005.	22
II.2	Tendances régionales de la pauvreté, 1981-2005.	25
II.3	Tendances de la pauvreté dans le monde, avec et sans certains grands pays et régions en développement, 1981-2005.	25
II.4	Turquie : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007.	34
II.5	Brésil : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007.	34
II.6	Chili : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007.	35
II.7	Indonésie : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007.	35
II.8	Malaisie : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007.	36
III.1	Tendances des décaissements d'APD des membres de l'OCDE/CAD, 1960-2010. .	55
III.2	Répartition de l'APD bilatérale du CAD pour les pays en développement, par décile de la population classé par PIB par habitant, 2000-2001 et 2006-2007.	56
III.3	APD fournie par les pays non membres du CAD, 1970-2007.	57
III.4	Nombre et taille moyenne des projets d'aide dans les pays à faible revenu, 1997-2008.	59
III.5	Instabilité de l'aide et croissance économique dans 65 pays bénéficiaires, 1970-2007	67
IV.1	Croissance du produit mondial brut (PMB) réel et du volume des exportations mondiales de marchandises et de services, 1971-2009.	83
IV.2	Part des exportations des pays en développement, par contenu technologique, du commerce mondial, 1976-2008.	83
IV.3	Exportations des pays en développement, par intensité technologique, en pourcentage de leurs exportations totales hors pétrole, 1976-2008.	84
IV.4	Part des exportations, par contenu technologique des produits, du total des exportations hors pétrole, Amérique du Sud et Afrique subsaharienne, Nigéria et Afrique du sud non compris, 1980-2008.	85
IV.5	Certaines tendances régionales des exportations, par intensité technologique, 1980-2008.	85
IV.6	Exportations totales de services, économies développées et en développement, 1980-2008.	87
IV.7	Dépendance continue des pays les moins avancés à l'égard des exportations de produits primaires, 1980-2008.	88
IV.8	Nombre de traités bilatéraux d'investissement (TBI) et de traités de double imposition (TDI) signés par décennie.	105
V.1	Croissance financière rapide mais investissement en capital stagnant, 1970-2009. .	116
V.2	Proportion de pays dans l'économie mondiale ayant des crises bancaires, 1900-2008.	118
V.3	Taux d'investissement en capital fixe, monde, Amérique latine et Caraïbes, 1971-2007.	119

V.4	Taux d'investissement en capital fixe, monde et Asie et Pacifique, 1971-2007	120
V.5	Taux d'investissement en capital fixe, Afrique, 1971-2007	124
V.6	Croissance du PIB et instabilité de l'investissement entre les pays en développement, 1971-2000	124
V.7	Déséquilibres mondiaux : transferts financiers nets aux pays en développement et aux économies en transition, 1997-2009	127

Tableaux

III.1	Allocation sectorielle des décaissements nets d'APD	54
IV.1	Commerce des biens intermédiaires en pourcentage du total des échanges commerciaux, par région, en 2006	86
IV.2	Exportations mondiales de services par secteur, en pourcentage du total mondial, 1980-2007	87
IV.3	Bénéficiaires, par groupe de revenu, des engagements d'aide pour le commerce, 2001-2008	96
IV.4	Accords commerciaux régionaux en vigueur en mars 2010	98
IV.5	Liste sélective des pratiques de protection/protectionnistes modernes	101
IV.6	Nombre de traités d'investissement bilatéraux (TIB) et de traités de double imposition (TDI) par groupe de pays concernés, 1959-2007 et 1928-2008	105
V.1	Fréquence des crises bancaires	119

Aperçu

La mondialisation à la croisée des chemins

La crise économique mondiale de 2008-2009 a mis en évidence les dysfonctionnements des marchés financiers et des carences profondes au cœur même des instances responsables des politiques économiques; et la propagation rapide de l'onde de choc financière depuis les États-Unis d'Amérique jusqu'à l'ensemble ou presque de la planète, avec des répercussions sur les emplois et les moyens de subsistance, a souligné la nature interdépendante de l'économie mondiale. En outre, la crise économique et financière est venue se superposer sur plusieurs autres crises. La flambée des cours mondiaux des produits alimentaires et énergétiques, par ailleurs extrêmement instables, s'explique par le fait que le secteur agroalimentaire était laissé à lui-même depuis plusieurs décennies et par l'incapacité d'endiguer une spéculation croissante sur les marchés énergétiques. Quant au changement climatique, il constitue déjà un danger manifeste et immédiat, dont les effets, ressentis dans de nombreuses parties du monde sous la forme de précipitations excessives et de sécheresses plus graves et plus fréquentes que dans le passé, viennent démultiplier l'incidence des autres crises.

Ces bouleversements multiples et simultanés ont fait apparaître des faiblesses majeures de nos mécanismes de gouvernance mondiale, qui se sont révélés inadaptés face à ces défis. Si l'on peut comprendre que s'exprime le désir marqué de voir l'économie se relever rapidement, la « remettre sur les rails » reviendrait à s'engager de nouveau sur la voie d'un développement non viable. Pour que la prospérité future soit durable et profite au plus grand nombre, il faudra procéder à des réformes en profondeur de la gouvernance économique mondiale et engager une nouvelle réflexion sur le développement économique à l'échelle planétaire.

Ceux qui mèneront cette réflexion devront avoir à cœur de se concentrer sur le développement durable; ce qui impliquera l'adoption d'une approche qui permette de trouver un équilibre entre les améliorations apportées sur le plan de la richesse matérielle et la protection du milieu naturel et qui garantisse l'équité et la justice sociales, plutôt que de se cantonner dans la recherche de la croissance économique et de la production de richesses privées au moyen d'incitations commerciales. Il leur faudra trouver des solutions qui soient à la mesure de problèmes de portée mondiale et, compte tenu de l'interdépendance de ces problèmes, les réponses politiques devront être extrêmement cohérentes, à divers niveaux, pour que la communauté internationale soit en mesure d'atteindre les multiples objectifs associés à la quête d'un développement équitable et viable. En raison de la complexité des enjeux planétaires, la recherche de telles solutions ne sera pas aisée : la réflexion engagée devra l'être dans une optique nouvelle, tout comme un nouvel équilibre devra être trouvé entre les processus de décision nationaux et internationaux.

La réorientation du développement selon ces grandes lignes est le thème principal de *l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde* de cette année. On ne prétend

pas livrer ici un schéma directeur; plutôt, on s'est efforcé de présenter des idées susceptibles de servir de base à un ensemble d'outils nouveaux et cohérents, qui puisse servir de guide à ceux qui élaborent les politiques et pour la coopération internationale.

Les temps changent

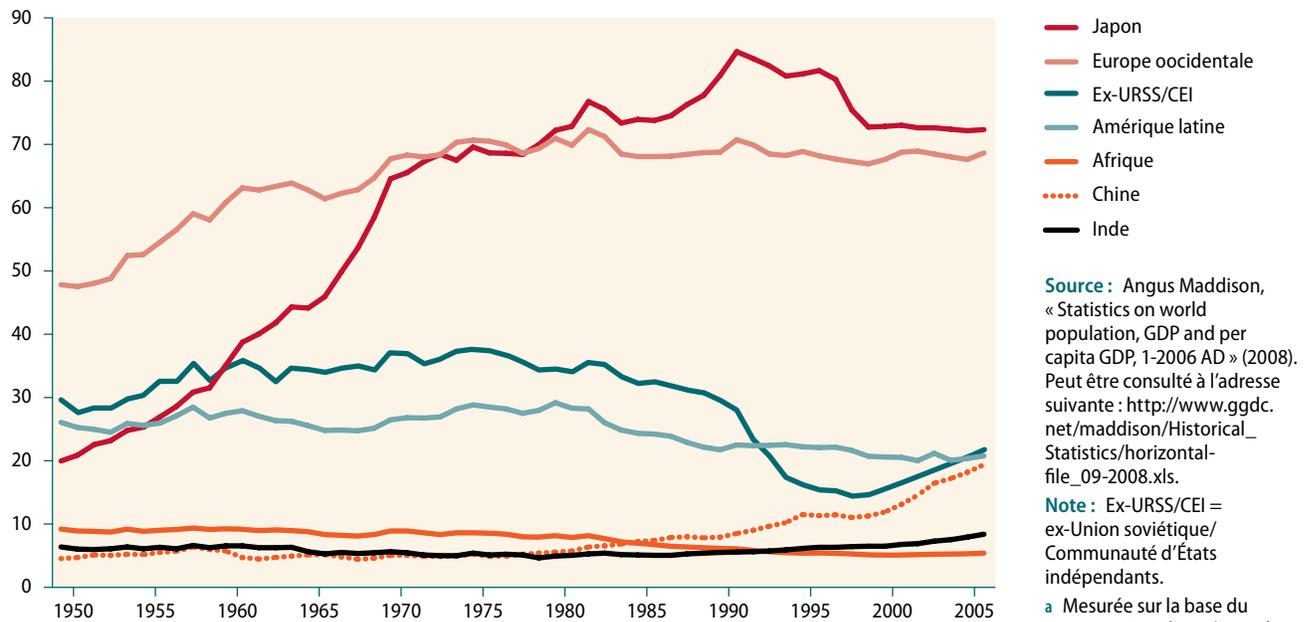
Les problèmes actuels apparaissent à un moment qui pourrait bien constituer un tournant dans l'histoire. Aussi loin que l'on puisse prévoir, il est probable que le paysage économique mondial va être dominé par quatre changements majeurs.

En premier lieu, l'économie mondiale connaît des évolutions importantes. La croissance rapide observée en Asie, continent en développement, est en train de modifier l'équilibre des pouvoirs sur l'échiquier économique mondial et devrait se poursuivre. Dans le même temps, si bon nombre de pays en développement (principalement en Asie) connaissent une « convergence » notable avec les niveaux de vie des pays désormais avancés, le retard pris par d'autres va s'accumuler, en particulier en Afrique (fig. O.1). À l'échelle mondiale, le nombre des pauvres qui vivent avec moins de 1,25 dollar par jour est passé de 1,8 milliard en 1990 à 1,4 milliard en 2005, mais cette réduction s'est presque uniquement concentrée en Chine. En Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, en valeur absolue, le nombre des pauvres a augmenté (fig. O.2). En parallèle, avec quelques rares exceptions, les inégalités de revenu au sein d'un même pays se creusent depuis le début des années 80. La correction de cette tendance à l'hétérogénéité de l'économie mondiale est l'un des principaux défis qu'il faudra relever dans les décennies à venir, afin d'empêcher qu'elle devienne une source de tensions et d'insécurité nouvelles.

En deuxième lieu, les changements démographiques qui vont intervenir dans les prochaines décennies exerceront une forte influence en renforçant l'interdépendance entre les pays. Chaque année, ce sont plus de 70 millions d'individus qui viennent s'ajouter à la population mondiale. Cela veut dire que, d'ici à 2050, l'économie mondiale devra être en mesure de fournir des conditions de vie décentes à plus de 9 milliards d'individus, dont 85 % vivront dans les pays en développement (fig. O.3). Les progrès du développement humain partout dans le monde ont contribué à réduire de façon spectaculaire les taux de mortalité, ce qui permet aux individus de vivre plus longtemps. En conséquence, la population mondiale vieillit rapidement. En 2050, un quart des habitants des pays développés et un septième des habitants des pays aujourd'hui en développement auront plus de 65 ans, d'où une forte pression exercée sur les systèmes de retraite et de santé. En outre, la présence de populations en déclin et vieillissantes dans les régions développées pourrait entraîner l'apparition de flux migratoires bien plus importants qu'aujourd'hui.

Les pays en développement devront s'adapter à la croissance des populations urbaines. On prévoit que, d'ici à 2050, 70 % de la population mondiale résidera en zone urbaine et que des mégapoles toujours plus tentaculaires poseront des problèmes dont elles seront elles-mêmes responsables. Cela rendra encore plus difficile de créer des emplois décents en nombre suffisant et, si l'on n'y parvient pas, la pauvreté et les inégalités persistantes et généralisées parmi les citoyens seront des sources d'instabilité sociale et politique. Le fait que l'accroissement des populations urbaines modifiera aussi les modes d'alimentation et d'utilisation des terres pourrait avoir des conséquences majeures. Outre le déclin des terres consacrées à l'agriculture, on observera une montée en flèche de la consommation de viande et de produits laitiers, ce qui conduira, si l'on ne s'attaque pas à ce phénomène suffisamment tôt, à des modifications de l'utilisation des terres et à la poursuite du déboisement, à l'accroissement de la consommation énergétique, à l'augmentation du prix des denrées alimentaires et à des pénuries de telles denrées dans certaines régions.

Figure O.1
 Persistance des disparités de revenu dans le monde^a, 1950-2007 (en milliards de dollars)

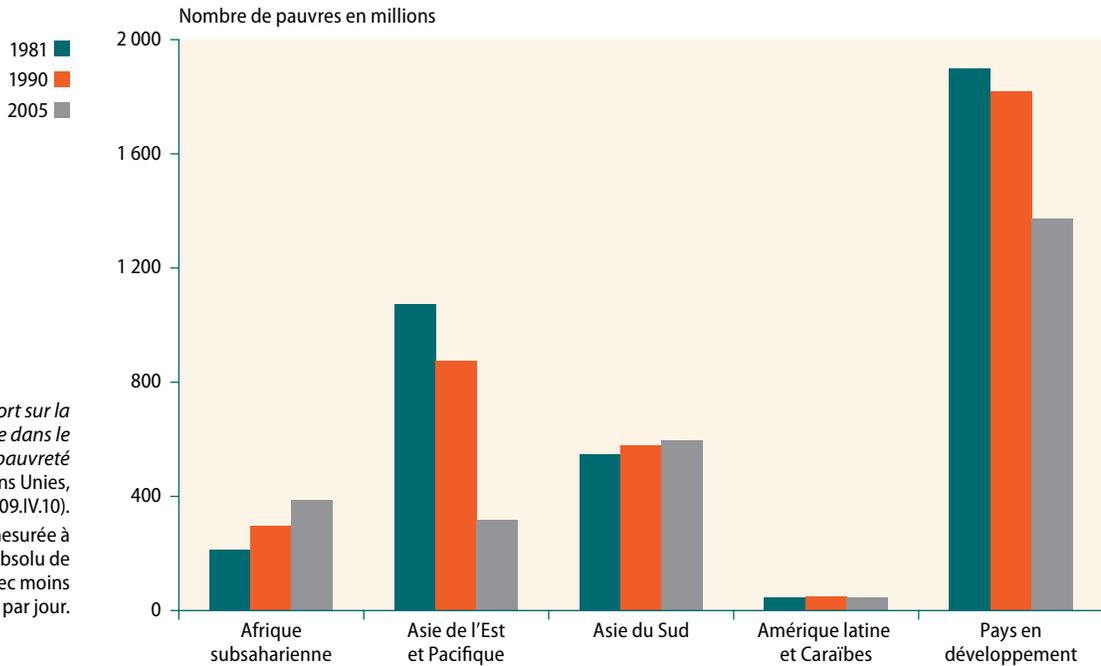


En troisième lieu, la croissance de la population mondiale s'est appuyée en partie sur la dégradation de notre milieu naturel. La moitié environ des forêts qui recouvraient la Terre ont disparu, les sources d'eaux souterraines s'épuisent rapidement, des réductions énormes de la biodiversité ont déjà été enregistrées et, du fait qu'on brûle des combustibles fossiles, quelque 30 milliards de tonnes de dioxyde de carbone sont émises chaque année. La prospérité croissante de l'humanité a donc un coût énorme pour l'environnement, avec des retombées pour l'ensemble de la planète. La menace de changement climatique l'illustre et, comme le démontre l'analyse présentée dans *l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde* de 2009, il faudra pour contenir cette menace procéder à des transformations en profondeur des systèmes énergétiques ainsi que des pratiques et de l'infrastructure de la production industrielle.

En quatrième lieu, les processus économiques sont de plus en plus interconnectés à l'échelle mondiale. La production agricole et industrielle est de plus en plus soumise à des chaînes de valeur mondiales non réglementées, dominées par des sociétés internationales. La crise mondiale a fait apparaître clairement à quel point les marchés financiers étaient interconnectés et avec quelle rapidité les problèmes touchant une partie du système pouvaient avoir des répercussions ailleurs. Le changement climatique et l'augmentation des flux migratoires sont des problèmes qui ont des ramifications à l'échelle planétaire. Pourtant, les politiques, règles et institutions établies pour gouverner ces processus sont principalement nationales et les mécanismes mondiaux sont très compartimentés. Sans réforme, les tensions augmenteront entre instances de décision, selon qu'elles seront nationales ou internationales.

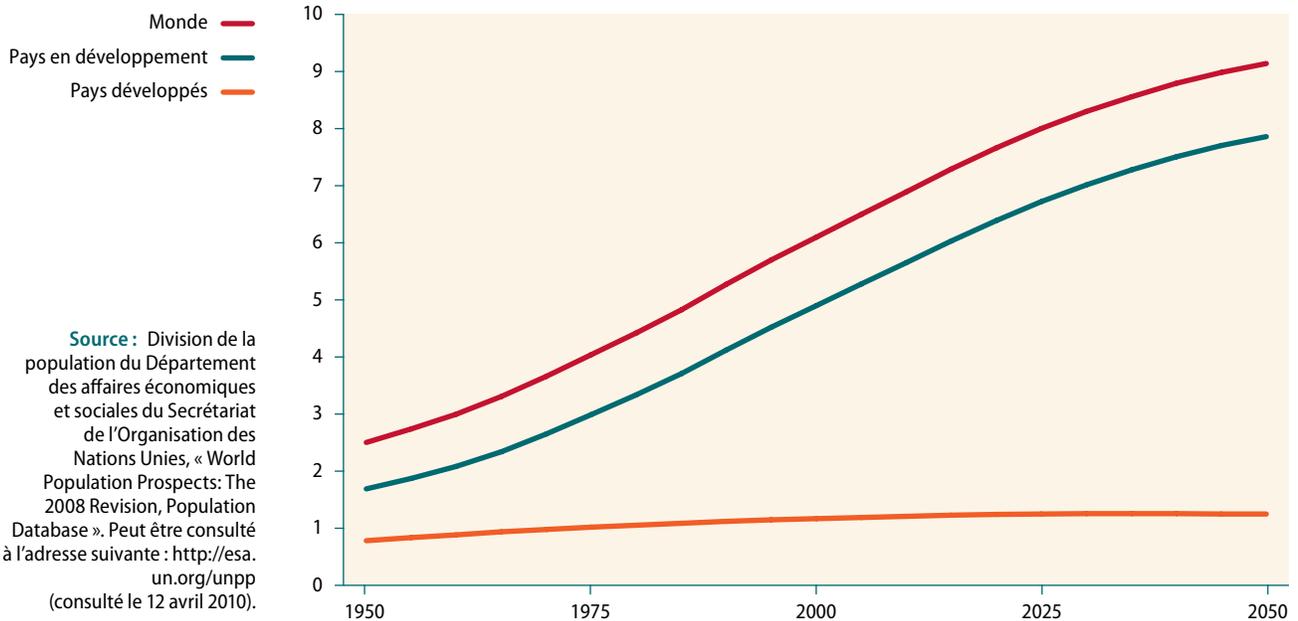
La question est de savoir comment on peut réformer les institutions responsables de la gouvernance mondiale afin qu'elles soient mieux à même de relever ces défis de façon cohérente tout en permettant aux nations et aux populations de jouir de la marge de manœuvre dont elles ont besoin pour déterminer leur propre destinée.

Figure O.2
Disparités des tendances en matière de réduction de la pauvreté^a, 1981, 1990 et 2005
 (nombre de pauvres en millions)



Source : *Rapport sur la situation sociale dans le monde : repenser la pauvreté* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.IV.10).
^a La pauvreté est mesurée à l'aune du nombre absolu de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour.

Figure O.3
Croissance de la population mondiale, 1950-2050 (en milliards)



Source : Division de la population du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, « World Population Prospects: The 2008 Revision, Population Database ». Peut être consulté à l'adresse suivante : <http://esa.un.org/unpp> (consulté le 12 avril 2010).

De nouveaux modèles pour le développement

L'après-guerre a été marqué par plusieurs évolutions fondamentales de la réflexion sur les causes de la croissance et du développement. La crise mondiale actuelle a suscité de nouvelles réactions en chaîne, qui ont conduit à la remise en cause des idées reçues en la matière. Dans les années 50 et 60, on estimait que les gouvernements devaient prendre en main le développement et lever les obstacles et les contraintes spécifiques qui le freinaient ainsi que la croissance, par exemple en investissant dans l'édification d'infrastructures, en protégeant les échanges commerciaux et en élaborant des politiques industrielles visant à promouvoir des solutions de substitution aux importations et à renforcer la capacité d'entreprise, et en se donnant les moyens d'attirer l'aide au développement en déverrouillant le change.

De telles politiques ont certes promu la croissance économique, parfois avec un succès durable comme dans certaines parties d'Asie, mais de manière moins fructueuse dans bien d'autres endroits. L'impossibilité de créer des entreprises capables de survivre sans aide après en avoir reçu de l'État pendant des décennies, de surmonter de manière effective les entraves pesant sur le change et d'engendrer la création d'emplois en nombre suffisant a conduit à une réévaluation des politiques de développement et de la coopération en la matière. À titre d'exemple, à la démarche consistant à axer le développement sur la satisfaction des besoins essentiels étaient associées les suggestions suivantes : réorienter l'intervention des gouvernements au profit d'un appui plus direct à la création d'emplois et garantir l'accès de tous aux services sociaux. Une autre approche plaidait pour une refonte totale du rôle joué par les gouvernements dans la gestion du développement économique. On considérait que les gouvernements avaient un effet pervers sur les marchés en raison de leurs interventions et de leur mauvaise gestion des finances publiques. Partant, les politiques de développement devaient plutôt avoir pour objet la stabilité macroéconomique et s'en remettre davantage à des marchés déréglementés et à l'initiative privée, non seulement pour les activités de production mais aussi pour la prestation de services sociaux. Cette approche, devenue le modèle dominant dans les années 80 et 90, est communément dénommée « Consensus de Washington », dans la mesure où elle est le reflet des politiques des institutions multilatérales et des décideurs en place à Washington.

La Déclaration du Millénaire, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/2 du 8 septembre 2000, est l'expression de la redécouverte de deux principes : les stratégies de croissance fondées sur le marché ne suffisent pas, en elles-mêmes, à régler le problème de la pauvreté endémique; des institutions qui fonctionnent bien et des politiques sociales efficaces sont nécessaires pour garantir la prestation de soins de santé et de services éducatifs adéquats et pour empêcher qu'un grand nombre d'individus souffrent d'exclusion. Les crises alimentaire, énergétique et financière de portée mondiale ont mis en évidence les défauts systémiques inhérents au fonctionnement de marchés mondiaux déréglementés et, par là même, ont contraint les gouvernements à intervenir pour y trouver des solutions qui ont battu en brèche les idées reçues qui sous-tendaient le Consensus de Washington.

Mondialisation et marge de manœuvre des nations

Il n'existe pas de recettes simples pour assurer le succès du développement. À l'évidence, aucun des modèles dont s'est inspirée la réflexion sur le développement ne s'est imposé, au fil des années, comme le schéma directeur d'un développement réussi. Dans un certain nombre de pays d'Asie, une croissance économique rapide et soutenue a été présentée, dans les années 80 et 90, comme l'illustration du bien-fondé des stratégies de développement axées sur les mar-

chés et sur l'exportation que prônait le Consensus de Washington. Toutefois, dans la réalité, les politiques de développement qui se cachaient derrière ces expériences concluantes, en particulier à leurs débuts, ressemblaient bien davantage aux recettes du modèle dirigiste mis en exergue par les premiers penseurs du développement et n'étaient pas sans points communs avec celles qui, antérieurement, avaient promu les méthodes de développement modernes de l'Europe occidentale et du Japon. Ces politiques de développement impliquaient, entre autres, des réformes agraires, des investissements dans le capital humain, des mesures sélectives de protection des échanges, le contrôle du crédit et d'autres formes d'appui des gouvernements pour permettre le développement des capacités industrielles et technologiques tout en exposant petit à petit les sociétés à la concurrence internationale.

Ce qui a pu fonctionner dans certains contextes par le passé n'est peut-être pas adapté à d'autres conditions. Pour commencer, le monde est de plus en plus intégré et la marge de manœuvre dont disposent les pays pour enclencher leur développement dans un isolement relatif est devenue comparativement plus limitée. L'influence croissante exercée par les investissements étrangers directs et les chaînes de valeur mondiales sur la production, les échanges commerciaux et l'innovation technologique au niveau mondial limite les possibilités offertes aux gouvernements de jouer de leurs politiques industrielles à l'ancienne; les règles commerciales multilatérales imposent des restrictions quant aux mesures qu'il est envisageable de prendre sur le plan intérieur pour développer les industries à vocation exportatrice. En outre, la libre circulation des flux de capitaux privés fait qu'il est beaucoup plus difficile de parvenir à la stabilité sur le plan macroéconomique. Les règles qui s'appliquent aux droits de propriété intellectuelle et aux normes de qualité font qu'il est devenu plus coûteux, pour de nombreux pays en développement, d'absorber les nouvelles technologies et de devenir concurrentiels au plan mondial. Cela ne veut pas dire qu'ils ne jouissent d'aucune latitude pour exécuter leurs politiques, mais plutôt que la marge de manœuvre plus étroite dont disposent leurs responsables politiques est pour eux source de plus grandes difficultés. Comme indiqué ci-après, certaines réformes de la réglementation internationale, qui n'entrent pas en conflit avec des objectifs de portée planétaire tels que la préservation des biens collectifs mondiaux, pourraient contribuer à élargir cette marge de manœuvre; mais même si ces réformes sont adoptées, pour que leurs stratégies de développement soient couronnées de succès, l'action menée par les responsables politiques nationaux devra l'être avec un degré beaucoup plus élevé de détermination et de cohérence.

L'avenir de la lutte contre la pauvreté

Les objectifs ultimes du développement sont l'amélioration du bien-être humain et l'élimination de la pauvreté. À la question de savoir comment atteindre ces objectifs au moyen de politiques nationales, on a apporté successivement plusieurs réponses, alternant des approches plus ou moins interventionnistes associées à une refonte des modèles de développement.

La théorie du ruissellement

Les stratégies de croissance modernes des années 50 et 60 partaient du principe que la promotion du développement industriel accélérerait globalement les gains en termes de bien-être, qui se répercuteraient jusqu'aux pauvres grâce à l'expansion de l'emploi dans le secteur formel et à l'augmentation des salaires réels. La politique sociale était considérée comme un élément fondamental de la stratégie de développement dans son ensemble. Dans de nombreux pays en développement, cette politique sociale incluait la distribution à grande échelle de subventions pour l'achat de biens et de services, qui non seulement fournissaient un complément

de revenus mais contribuaient aussi à maintenir les coûts salariaux à un niveau peu élevé, ce qui favorisait le développement industriel. Les citoyens travaillant dans les secteurs industriels modernes en expansion et dans les services gouvernementaux étaient aussi les principaux bénéficiaires du renforcement de la sécurité sociale en termes de protection contre les risques sanitaires et la précarité des revenus des personnes âgées (grâce au versement de pensions), ainsi que de services publics d'éducation et de santé subventionnés, l'objectif étant pourtant que l'ensemble de la population en profite. En milieu rural, les producteurs bénéficiaient eux aussi de subventions et d'autres intéressements, et ce, dans le but d'accroître la productivité agricole. Toutefois, dans de nombreux pays en développement, les besoins de ceux qui connaissaient une pauvreté structurelle n'étaient, pour une grande part, pas pris en considération dans les politiques sociales; en pratique, dans de nombreuses sociétés, les plus avantagés étaient les groupes urbains à revenu intermédiaire, qui pouvaient faire entendre leur voix.

La redistribution grâce à la croissance

Dans les années 70, les résultats décevants de la mise en œuvre de cette stratégie, en termes de création d'emplois comme de réduction de la pauvreté, ont conduit à l'apparition de propositions tendant à promouvoir davantage les activités nécessitant une main-d'œuvre importante, à faciliter l'accès des pauvres aux moyens de production (grâce à la réforme foncière, à l'accès au crédit, etc.) et à accroître la couverture des services éducatifs et de santé afin que les pauvres en bénéficient, de sorte que les profits tirés de la croissance économique soient répartis dans toute la population. On croyait alors que la croissance économique deviendrait plus viable, que les revenus seraient répartis de façon plus équitable et que le développement humain atteindrait des niveaux plus élevés. Ce changement d'orientation a été promu avec détermination par les organisations internationales, dont l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'ONU, et inscrit dans les stratégies de redistribution grâce à la croissance, dans le Programme mondial de l'emploi et dans l'approche du développement reposant sur la satisfaction des besoins essentiels. Cependant, pour séduisantes qu'elles fussent, ces propositions ne se sont pas concrétisées dans la pratique politique des années 70 et 80.

Le retour à la théorie du ruissellement

À la suite de la crise de la dette des pays en développement au début des années 80, le Consensus de Washington, associé au regain de l'importance accordée aux objectifs de la croissance globale, est devenu le nouveau modèle selon lequel les réformes du marché allaient renforcer l'efficacité de l'économie et de la répartition des ressources et accélérer la croissance de la production, d'où la création d'emplois. Les politiques sociales ont elles aussi été modifiées de façon substantielle. On a estimé que le recours aux subventions et aux transferts sociaux, naguère généralisé, faussait le marché et qu'il était trop coûteux, ce qui entraînait non seulement des déficits budgétaires impossibles à maintenir, mais aussi une prestation inopérante des services éducatifs et de santé. Si l'on soumettait davantage les services sociaux aux principes du marché (par exemple, grâce à la privatisation ou à l'instauration de redevances pour les usagers), cela inciterait davantage à fournir des services efficaces et réduirait les pressions exercées sur les budgets gouvernementaux. La prise de conscience que la stabilisation au niveau macroéconomique et des programmes d'ajustement structurel pourraient, pendant une période de transition, engendrer des coûts sociaux a conduit à la mise en place de filets de sécurité sociale à l'intention des pauvres et des personnes vulnérables. Dans cette optique, l'objectif principal des politiques sociales n'était plus de favoriser une stratégie de développement au sens large, mais de proposer des dispositifs compensatoires conçus pour atténuer

les conséquences douloureuses de politiques économiques axées sur le marché : le principe d'universalité avait cédé la place à celui de la sélectivité.

Recentrage sur la réduction de la pauvreté

Grâce à la formulation des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire et à la décision prise de placer les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté au centre des initiatives d'allègement de la dette des nations les plus pauvres, la réduction de la pauvreté et le développement humain ont été repositionnés plus explicitement au premier plan des efforts menés en faveur du développement. Bien que les réformes et la libéralisation des marchés demeurent les axes principaux des politiques publiques, certains changements politiques sont devenus plus visibles dans la sphère sociale grâce à ces cadres : une priorité plus grande a été accordée aux dépenses d'éducation et de santé, les dispositifs de redevances pour les usagers ont été réexaminés, les programmes dont on estimait qu'ils réduisaient la pauvreté, par exemple le microfinancement et la délivrance de titres de propriété foncière, ont été encouragés et on a mis en place des programmes novateurs de transferts monétaires, qui ont incité les populations pauvres et vulnérables à investir dans le développement humain du fait qu'ils assujettissaient la perception de ces sommes d'argent au maintien des enfants à l'école et/ou à l'utilisation des services sanitaires par les mères et leurs enfants. Pourtant, dans bien des cas, il s'est avéré difficile de réparer les dommages causés par la libéralisation des marchés, et les politiques sociales sont demeurées dans une large mesure en retrait par rapport aux politiques économiques. À titre d'exemple, les politiques macroéconomiques n'avaient pour seul objectif que la stabilisation de l'emploi. Cela a eu non seulement pour effet de freiner l'intensification des dépenses publiques axées sur les objectifs du Millénaire, mais également d'exacerber les répercussions des chocs extérieurs sur l'emploi et sur la croissance des revenus, ce qui a été la source d'une insécurité économique accrue et a placé une part disproportionnée du fardeau de l'ajustement sur les pauvres et les personnes vulnérables. De même, les politiques commerciales et financières sont demeurées axées sur la poursuite de l'intégration dans les marchés mondiaux, la compétitivité et les objectifs de croissance étant mis en avant, mais il n'en est résulté dans la plupart des cas que peu d'avantages en termes de création d'emplois, de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la sécurité économique.

Orientation de l'action future

En conséquence, de nombreux pays ne seront pas en mesure d'atteindre les objectifs du Millénaire d'ici à 2015, date butoir fixée par la communauté internationale. Mais, même s'ils étaient atteints, il resterait d'importants obstacles au développement humain à surmonter : il faudrait encore arracher des millions d'individus à l'extrême pauvreté, répondre à des besoins importants en matière d'éducation, au-delà du simple accès à l'enseignement primaire, et s'attaquer à la prévalence élevée des maladies aiguës et chroniques. Ces défis devront être relevés en dépit d'une insécurité alimentaire persistante, des menaces posées par le changement climatique, du vieillissement de la population et d'autres évolutions démographiques. Si on les replace dans le contexte actuel, les plus grands succès enregistrés en matière de développement suggèrent qu'il faudrait commencer par concevoir des stratégies nationales de développement durable adaptées à la situation propre de chaque pays, rechercher la cohérence dans les principaux domaines d'action politique et tenir compte des réalités suivantes :

- Il est nécessaire d'adopter une approche ambitieuse des politiques macroéconomiques, qui soit axée sur le développement et repose sur des politiques budgétaires et moné-

taires anticycliques propres à favoriser la création d'emplois et la protection du revenu des ménages en période de fluctuations économiques, ainsi que sur des principes politiques qui garantissent que le niveau des prix et les flux de ressources pris dans leur globalité sont en phase avec des mesures d'incitation en matière industrielle qui encouragent la diversification économique et le développement durable des secteurs de l'agriculture, de la foresterie, de l'énergie, des industries de transformation et des services;

- Il faut accorder une priorité élevée à des politiques de développement agricole qui s'attachent à fournir aux petits exploitants un accès à la terre, des services de proximité, des intrants de meilleure qualité, un accès au crédit et des infrastructures rurales, en particulier dans les pays où la productivité agricole demeure faible;
- Les politiques sociales et industrielles devront se concentrer sur les exigences du développement durable; le choix d'infrastructures ainsi que l'établissement de priorités pour l'industrie (et non seulement pour l'industrie de transformation, mais aussi pour l'agriculture, la foresterie et l'énergie) devront être en harmonie avec l'action menée simultanément pour faire face aux défis que constituent l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets, la création d'emplois en nombre suffisant et l'amélioration des moyens de subsistance des pauvres;
- La politique sociale devra elle-même être cohérente : on devra éviter de se cantonner dans la protection sociale et de ne cibler que les pauvres pour s'orienter plutôt vers l'universalité (en créant un « socle social » applicable aux individus de tout âge) et la garantie de conditions propices à un progrès continu au service du développement humain et de la reproduction sociale à l'échelon des ménages.

La mise en œuvre efficace de telles stratégies sera impossible sans un environnement mondial porteur. L'exécution des stratégies de développement nationales devra s'appuyer sur des flux d'aide stables, en particulier à l'intention des pays à faible revenu qui n'ont qu'un accès limité à d'autres sources de financement; sur une réglementation équitable des échanges multilatéraux, qui donne aux pays la latitude voulue pour constituer leurs capacités de production et poursuivre les objectifs du développement durable; sur des marchés financiers internationaux stables et prévisibles. Les règles et les mécanismes qui régissent actuellement la gouvernance mondiale font qu'une telle cohérence entre les sphères politiques nationales et internationales n'existe pas. Une réforme en profondeur des modalités actuelles de l'aide internationale et des dispositifs qui régissent les échanges et la finance au plan international sera donc nécessaire.

Vers une restructuration des mécanismes d'APD

Les causes de la fragmentation des mécanismes d'aide

À l'origine, l'aide publique au développement (APD) était principalement destinée à compenser les contraintes de change qui pesaient sur l'exécution des stratégies de croissance. Une proportion importante des ressources d'origine bilatérale et multilatérale était destinée à financer les investissements dans l'infrastructure. Les programmes d'aide des années 50 et 60 ont mis encore davantage l'accent sur la coopération technique et sur le renforcement des capacités. La plupart, sinon la totalité, des flux d'aide étaient destinés à appuyer les efforts déployés par les gouvernements en faveur du développement. Cette situation a évolué au cours des décennies suivantes, en raison de changements intervenus tant dans les pays donateurs que dans les pays bénéficiaires. Dans plusieurs d'entre ces derniers, des problèmes

d'absorption et l'incapacité des gouvernements à gérer des afflux conséquents ont entraîné une sous-utilisation de cette aide en provenance de l'étranger. Dans le même temps, d'autres pays accédaient de plus en plus fréquemment à d'autres sources de financement extérieures, ce qui leur a permis de s'affranchir d'autant plus aisément d'une APD souvent assortie de conditions. De leur côté, les donateurs constataient que, dans certaines situations, les pays peinaient à renforcer leurs capacités de façon durable, aussi leur confiance en la capacité de l'aide d'accélérer la croissance globale et en l'aptitude des gouvernements bénéficiaires à gérer les flux d'aide s'est-elle érodée. Cette perte de confiance dans les gouvernements a été aggravée par l'évolution radicale, dans les années 80, des politiques de développement : elles prônaient désormais une moindre intervention des États. De plus en plus, le financement multilatéral du développement était assujéti à plusieurs conditions : les gouvernements bénéficiaires devaient assainir les finances publiques, adopter d'autres mesures de stabilisation macroéconomique et procéder à des réformes de leurs marchés. Les donateurs bilatéraux, en particulier ceux qui prenaient modèle sur les accords de prêt du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, se sont ralliés à ce point de vue. En parallèle, les coûts sociaux de l'ajustement suscitaient des préoccupations croissantes, qui ont entraîné une réorientation de l'aide au profit de la réduction de la pauvreté et des programmes sociaux, cependant que l'appui aux infrastructures subissait des coupes sombres (y compris de la part des banques multilatérales de développement).

En résumé, l'aide s'est concentrée de plus en plus étroitement sur les programmes de lutte contre la pauvreté et sur les secteurs sociaux, au lieu de continuer à appuyer des processus de développement plus ambitieux, vecteurs de transformations, comme c'était le cas auparavant. Ce virage à 180 degrés a en outre conduit à la prolifération des organismes d'aide — gouvernementaux et non gouvernementaux, multilatéraux et bilatéraux — fournissant aux pays en développement un appui et des ressources au titre d'une multitude de projets d'aide exécutés à des fins déterminées. Et, depuis peu, l'intensification du rôle joué par les fondations privées et les donateurs du Sud ne fait qu'encourager cette prolifération.

Il en est résulté une fragmentation extrême des dispositifs d'aide, ce qui a eu pour effet d'accroître le coût des transactions et de réduire la marge de manœuvre politique des pays. Chaque donateur a désormais tendance à entreprendre ses propres missions de sélection de projets, à négocier les termes des projets qu'il souhaite parrainer, à imposer ses propres méthodes de comptabilité, à poser ses propres conditions et à procéder lui-même au suivi et à l'évaluation. Le coût direct de la prestation d'aide s'en trouve accru, mais ce phénomène tend aussi à rejaillir de façon négative sur la capacité institutionnelle des pays bénéficiaires, ce qui rend plus complexe l'application par les gouvernements de politiques de développement à long terme cohérentes. En raison de la fragmentation de l'aide, les flux de ressources sont moins prévisibles et plus instables, ce qui rend d'autant plus difficile la gestion de processus budgétaires fortement dépendants de ces flux.

Une aide fragmentée et insuffisante

La prolifération des donateurs ne va pas nécessairement de pair avec un accroissement du montant de l'aide versée. La taille moyenne des programmes financés grâce à une aide a diminué. En 1990, les principaux prestataires d'APD, rassemblés au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), y consacraient environ 0,33 % de leur revenu national brut (RNB) combiné. Ce pourcentage est tombé à 0,22 % à la fin des années 90. En 2010, il était remonté à 0,35 %,

demeurant toutefois bien en deçà de l'ensemble des engagements souscrits, et notamment de l'objectif de 0,7 % du RNB établi de longue date par l'ONU.

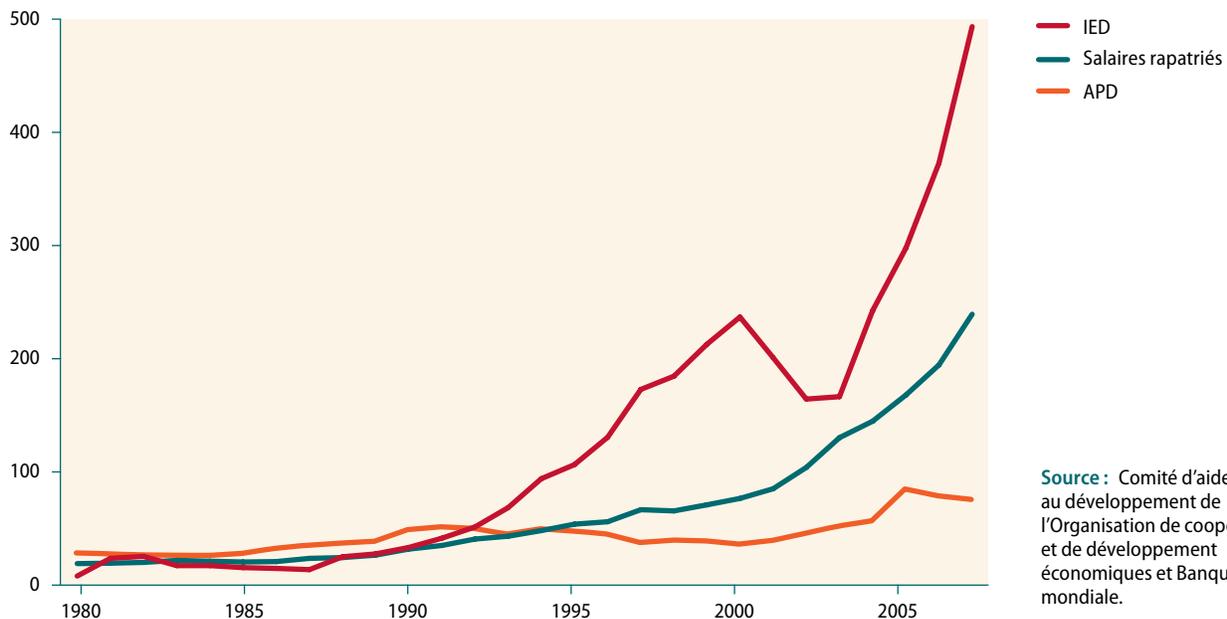
S'agissant du programme de développement conçu dans l'optique des objectifs du Millénaire, l'écart entre les promesses et les actes est ressenti avec d'autant plus d'acuité aujourd'hui que les pays les plus pauvres demandent une aide supplémentaire pour faire face à leurs problèmes de sécurité alimentaire et au changement climatique. Pendant ce temps, dans de nombreux pays, les flux d'aide ont été supplantés par d'autres flux de ressources, notamment les investissements étrangers directs et le rapatriement par les émigrés de leurs salaires (fig. O.4). C'est l'Afrique qui pâtit en premier lieu du décalage entre les engagements et les versements effectifs, reflet de l'inégalité persistante de la répartition des flux d'aide, qui ne favorise pas fortement les pays à faible revenu comme ce devrait être le cas.

Ces tendances conduisent non seulement à se demander si l'aide est suffisante, mais également si elle est octroyée d'une façon adaptée aux besoins en matière de financement du développement des pays qui dépendent le plus de l'APD.

Les remèdes apportés : efficaces ou de pure forme ?

Les donateurs ont essayé de redresser la barre. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008¹) ont appelé à une plus grande cohérence des objectifs de l'aide et à l'accélération de la mise en œuvre des principes adoptés de concert. La Déclaration de Paris propose de nouveaux codes de conduite pour les donateurs, qui visent à réduire la fragmentation de l'aide, et elle fixe des objectifs

Figure O.4
Flux d'investissements étrangers directs (IED), rapatriement de salaires et aide publique au développement (APD) à destination des pays en développement, 1980-2007
(en milliards de dollars)



Source : Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et Banque mondiale.

1 A/63/539, annexe.

pour l'harmonisation des flux d'aide en fonction des programmes mis en œuvre dans les pays bénéficiaires, pour la coordination des missions menées par les donateurs et pour la réduction du coût de la mise en œuvre des projets. Les flux d'aide programmés au niveau national doivent être plus prévisibles, ce qui renforcera la qualité de l'aide octroyée. Ces efforts d'harmonisation sont également conformes aux principes qui régissent les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, dont l'objectif manifeste est aussi de mettre les pays bénéficiaires aux commandes en faisant en sorte que les donateurs s'alignent sur les stratégies de développement définies au plan national.

La mise en pratique de ces principes n'est pas aisée. Il est en effet difficile de concilier les priorités de développement nationales et les objectifs des pays donateurs, approuvés par leurs contribuables. Moins d'un quart des flux d'aide en provenance des donateurs membres du CAD est fourni sous la forme d'appui budgétaire et il est rare que ces flux s'inscrivent dans des programmes pluriannuels. En pratique, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté sont perçus comme assortis de conditions trop nombreuses, notamment en ce qui concerne la politique macroéconomique, et comme dictés par les donateurs, ce qui empêche les pays bénéficiaires de s'approprier effectivement les programmes d'aide et les donateurs eux-mêmes de mieux s'aligner sur les stratégies de développement nationales.

La voie à suivre : vers des dispositifs d'aide axés sur les besoins...

Même si les tentatives de donner aux pays bénéficiaires la maîtrise de l'aide qui leur est octroyée n'ont pas donné de résultats concluants jusqu'à maintenant, cette ambition constitue néanmoins, semble-t-il, un pas en avant souhaitable sur la voie d'une prestation moins fragmentée et plus efficace de l'aide. Il faut que les donateurs s'engagent avec plus de détermination à accepter le principe de l'allocation sur la base des besoins et de l'alignement des flux d'aide sur les stratégies de développement nationales, ce qui est conforme aux principes de la Déclaration de Paris. Plutôt que de viser, comme à l'heure actuelle, des améliorations progressives, il semble qu'il faille envisager un changement d'orientation plus radical vers l'application intégrale de la Déclaration : il sera alors possible de remédier à la fragmentation persistante de l'aide et aux problèmes que rencontrent les pays pour en maîtriser l'utilisation, qui compromettent son efficacité.

Selon cette approche, les stratégies de développement durable serviraient de schéma directeur, sur la base duquel mettre en œuvre des politiques cohérentes au plan national, et permettraient de déterminer les déficits de financement qu'il conviendrait de combler grâce aux flux d'aide et selon quel échéancier. Les donateurs bilatéraux, multilatéraux et non gouvernementaux agiraient en harmonie et il leur serait demandé de répondre aux besoins au moyen d'engagements pluriannuels. Un alignement similaire sur d'autres sources de financement du développement pourrait intervenir dans le cadre du même processus (voir ci-après). La nécessité d'affecter les fonds octroyés au titre de l'aide par les donateurs deviendrait moins pertinente mais il demeurerait possible de le faire dans des circonstances spécifiques (par exemple, dans le cas où l'appui du secteur privé serait obtenu par l'entremise de fonds mondiaux à fonctionnement vertical et à vocation sanitaire), mais il faudrait toujours démontrer que cette affectation correspond aux priorités et aux besoins de financement mis en lumière dans la stratégie de développement du pays concerné. Il appartiendrait à un comité mixte permanent constitué de donateurs mais présidé par le pays bénéficiaire d'assurer le suivi et l'évaluation, de veiller à ce que l'obligation de résultats soit honorée et d'actualiser les besoins en matière de financement. La conditionnalité *ex ante* serait limitée aux pays bénéficiaires ayant élaboré des stratégies de développement nationales, mais les donateurs n'imposeraient pas d'autres conditions d'ordre

politique à l'octroi de leur appui; à la place, la décision serait prise de reconduire l'appui en fonction des progrès constatés et des produits de la stratégie mise en œuvre.

*... avec de nouvelles sources de financement acheminé
au moyen de fonds d'affectation spéciale appartenant aux pays bénéficiaires*

L'objectif actuel de 0,7 % du RNB des pays membres du CAD/OCDE, fixé sur la base de l'estimation des besoins en devises des pays en développement dans les années 60, n'est toujours pas atteint globalement, mais un système d'aide axée sur les besoins entraînerait probablement une redéfinition du montant à mobiliser. Il faudrait peut-être alors fixer des objectifs complémentaires afin de garantir que les ressources mobilisées le sont en quantité suffisante pour appuyer l'action menée par les pays en développement en vue d'atténuer les effets des changements climatiques et de s'y adapter, mais aussi pour favoriser les échanges commerciaux et la prestation de biens collectifs mondiaux. Il demeurerait également nécessaire de prévoir des financements conjoints distincts au titre des secours en cas de catastrophe et de l'aide humanitaire.

Deux autres changements fondamentaux doivent être envisagés. Le premier consisterait à mieux aligner les flux d'aide sur les autres sources de financement du développement, d'origine nationale ou extérieure, grâce à l'utilisation de fonds d'affectation spéciale. Le second impliquerait une utilisation accrue de formes novatrices de prélèvements internationaux et de mobilisation de la liquidité internationale aux fins du développement.

L'utilisation de fonds d'affectation spéciale à l'appui de certain pays ou groupes de pays pourrait faciliter encore l'alignement de l'aide octroyée par les donateurs sur les priorités des pays bénéficiaires, garantir un financement à long terme et adosser les méthodes traditionnelles de mobilisation de ressources de type APD sur des formes novatrices de financement du développement. Les donateurs bilatéraux et les fonds mondiaux existants contribueraient à alimenter ces fonds d'affectation spéciale, à partir desquels les ressources seraient distribuées en fonction des besoins des pays bénéficiaires en termes de programmes et sur le plan budgétaire. Les fonds d'affectation spéciale pourraient également être utilisés pour faire l'acquisition de titres d'État de pays en développement, afin de conditionner l'aide à de futurs efforts de mobilisation de ressources au niveau national. Il existe des précédents : à plusieurs reprises, des engagements pluriannuels ont été convertis en achat d'obligations, le but étant de réunir la mise de fonds initiale nécessaire à l'approvisionnement en médicaments contre les affections typiques des zones tropicales. De leur côté, les pays bénéficiaires pourraient aussi être autorisés à déposer périodiquement les sommes économisées pendant les périodes de conjoncture ascendante dans les fonds d'affectation spéciale, afin de se prémunir contre des chocs extérieurs et de les avoir à disposition au cas où de tels chocs se produiraient. Autres avantages de la mise en commun des ressources destinées à l'aide dans un fonds d'affectation spéciale, les procédures s'en trouveraient simplifiées et harmonisées, ce qui permettrait de mieux appuyer l'action menée au titre des objectifs, priorités et stratégies nationales. Cela pourrait aussi empêcher les doublons et les chevauchements et alléger au maximum la tâche qui consiste pour les institutions bénéficiaires à intégrer les sommes qu'elles reçoivent au titre de l'aide. Cependant, il faudrait élaborer avec soin les mécanismes de propriété et de gestion des fonds d'affectation spéciale, afin que les pays bénéficiaires ne voient pas la maîtrise de l'aide leur échapper. Enfin, les annonces de contributions ne sauraient alors être assorties de conditions ni destinées à des fins spécifiques.

De nouvelles formes de prélèvements internationaux (par exemple, un prélèvement modeste sur les transactions financières internationales) pourraient contribuer de façon accrue

à la mobilisation de ressources en vue de la mise en place de nouveaux dispositifs de financement du développement. Ces nouvelles recettes fiscales pourraient être acheminées, par l'entremise d'un fonds mondial, jusqu'à des fonds d'affectation spéciale administrés par les pays.

Réexamen des règles commerciales internationales

Les règles existantes n'intègrent pas suffisamment le principe de responsabilité commune mais différenciée

L'impasse dans laquelle s'est engagé le Cycle de Doha — lancé en 2001, il avait pour objectif de rendre les règles commerciales multilatérales plus soucieuses du développement — est l'illustration de la difficulté rencontrée pour trouver un juste équilibre entre un ensemble de règles du jeu communes, souhaité par tous, et le principe selon lequel il faut tenir compte des différences de capacités d'un pays à l'autre lorsqu'on veut s'engager de façon concurrentielle dans le commerce. Certes, le principe de responsabilité commune mais différenciée a été pris en compte lorsque les règles multilatérales ont été élaborées et la coopération internationale renforcée, et ce dès l'instauration de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Mais depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce, la principale priorité est devenue l'établissement de règles commerciales communes, comme en témoigne la libéralisation des échanges à l'échelle mondiale au cours des deux dernières décennies, ce qui a eu pour conséquence de restreindre progressivement la marge de manœuvre dont disposaient les pays en développement pour utiliser les politiques commerciales afin de favoriser leur développement économique.

Les pays en développement, en particulier les moins avancés, ont désormais plus facilement accès en franchise de droits et hors quota aux marchés des pays développés pour écouler leurs produits, grâce à l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Cependant, ces pays se heurtent encore à des obstacles importants pour accéder aux marchés. En outre, les subventions agricoles versées dans les pays avancés demeurent élevées et continuent de limiter la production et les sources de revenu des exploitants des pays en développement.

Créer davantage d'espace pour les politiques commerciales et industrielles

Les pays qui ont trouvé leur place sur les marchés mondiaux au cours des 50 dernières années ont tous eu recours, à un moment ou à un autre, à des dispositifs de protection et d'appui aux secteurs de production nationaux avant de s'ouvrir aux marchés extérieurs. Les règles qui gouvernent actuellement les échanges multilatéraux laissent peu de marge aux nouveaux venus qui souhaitent leur emboîter le pas. Il est nécessaire d'améliorer encore l'accès des pays en développement aux marchés mondiaux et les mesures de soutien à l'agriculture en vigueur dans les pays développés doivent être allégées; mais, quoi qu'il en soit, il faudra revoir les règles multilatérales existantes, afin que les pays en développement disposent d'une plus grande latitude pour renforcer leurs capacités en matière de production et de commerce.

Une mesure essentielle consistera à examiner les règles qui limitent actuellement l'utilisation des subventions visant à promouvoir les exportations. Il faut donner aux pays en développement davantage de latitude pour recourir à de telles subventions dans le cadre de leurs stratégies de développement au sens large. Pour ne pas déroger au principe de responsabilité commune mais différenciée, ces subventions doivent être véritablement sélectives (ne pas avoir un caractère universel), être utilisées sur une base temporaire (et non sans limitation de durée),

être liées à l'obtention de résultats (et non octroyées sans conditions préalables), être en harmonie avec le Programme pour un travail décent et écologiquement rationnelles (voir ci-après).

Une autre mesure essentielle consiste à élargir notablement le champ d'application de l'initiative Aide pour le commerce. Dans le cadre de cette initiative, l'allocation des ressources devrait être pleinement alignée sur les stratégies de développement nationales. Aide pour le commerce est apparue comme une initiative distincte dans le cadre des négociations commerciales, conçue pour compenser la perte de revenus issus de la production, du commerce et de la fiscalité, mais aussi pour aider les pays en développement à se doter d'une structure de production, ainsi que de la capacité et des moyens de faire du commerce, de manière à ce qu'ils soient compétitifs au plan international.

Commerce et changement climatique

La nécessité de réconcilier politiques commerciales et climatiques est apparue récemment comme un défi à relever. En l'absence de mesures correctives, le commerce, désormais plus tourné vers l'extérieur, entraînera probablement une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (par exemple, celles qui résultent du transport de marchandises). De son côté, le changement climatique a déjà une incidence sur la capacité de production et de commerce de certains pays en développement, entre autres du fait de l'impact de phénomènes naturels d'une intensité accrue sur l'agriculture et les infrastructures.

En outre, les politiques nationales élaborées pour faire face aux changements climatiques risquent d'avoir des répercussions sur les prix à l'échelle mondiale, et sur la production, le commerce et les moyens de subsistance dans d'autres parties du monde. Les subventions aux prix mises en place au plan intérieur pour stimuler la production de biocarburants dans certains pays d'Europe et des États-Unis d'Amérique, par exemple, ont des répercussions sur l'utilisation des terres et ont provoqué la montée des prix des denrées alimentaires à l'échelle mondiale, ainsi qu'un accroissement de la pauvreté dans une grande partie du monde en développement.

Sur un plan plus général, il n'existe pas de règles du jeu équitables s'agissant de la capacité des pays d'exécuter au niveau national des politiques axées sur l'adaptation aux changements climatiques, ce qui aura des implications pour la compétitivité à l'échelle internationale. À titre d'exemple, les pays qui manquent de ressources et qui ne peuvent accéder à un coût abordable aux technologies qui permettent de limiter les émissions de dioxyde de carbone sont désavantagés par rapport à ceux qui peuvent aider leurs industries à atteindre les objectifs fixés en termes d'atténuation des effets du changement climatique, entre autres grâce à la perception de redevances calculées sur la base de la teneur en carbone des produits importés de pays qui ne mènent pas eux-mêmes d'action comparable. Les liens entre climat et commerce peuvent donc donner lieu à l'apparition d'une forme de protectionnisme.

En outre, les règles applicables aux échanges commerciaux multilatéraux constituent autant d'obstacles au transfert de technologies vers les pays en développement. De tels obstacles rendent également plus coûteux le développement d'industries utilisant des technologies vertes. Des dispositions contradictoires dans la réglementation et les accords environnementaux multilatéraux placés sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce, notamment la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques², sont également la source de nombreuses tensions.

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822.

Rendre plus écologiques le commerce mondial et l'accès à la technologie

Pour instaurer une plus grande cohésion entre les politiques commerciales et climatiques, une première priorité consistera à régler les conflits entre règles commerciales et accords environnementaux multilatéraux. C'est on ne peut plus pressant sachant qu'il faut faire face à la menace que constituent les changements climatiques. Les objectifs en relation avec le climat doivent l'emporter lors de l'alignement des accords climatiques sur les accords commerciaux multilatéraux, du fait que la viabilité du bien-être matériel est assujettie aux conditions climatiques. Cet alignement doit également être en conformité avec le principe de responsabilités communes mais différenciées qui sous-tend les accords climatiques multilatéraux.

S'agissant des subventions, des droits de douane et des normes environnementales, il faut agir pour empêcher que les mesures d'ajustement aux frontières liées au climat deviennent prétextes à protectionnisme et qu'elles aient un effet pervers sur les règles du jeu équitables qui gouvernent les échanges commerciaux.

L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce³ doit être revu afin que le transfert de technologies aux pays en développement soit possible pour un coût modique, ce qui permettra à ces pays de s'adapter aux méthodes de production peu génératrices de carbone et à haut rendement énergétique. Pour garantir la pérennité de règles du jeu équitables dans le domaine des politiques d'appui à la production écologique, des dispositifs de compensation devront être instaurés pour couvrir les coûts marginaux de la mise en place de technologies moins polluantes dans les pays en développement.

Coordination fiscale et chaînes de valeur mondiales

La prédominance de chaînes de valeur mondiales dans les industries de transformation et les échanges commerciaux internationaux pousse les gouvernements des pays en développement à proposer aux sociétés multinationales des avantages fiscaux et autres incitations pour attirer les investissements étrangers et avoir ainsi accès à de telles chaînes. Bien souvent, on observe une tendance au « chacun pour soi » qui voit les pays s'engager dans une compétition sans merci pour proposer les avantages fiscaux les plus attractifs. Toutefois, ces derniers ne sont pas les facteurs privilégiés qui motivent les décisions prises par les sociétés multinationales quant à l'implantation de leurs sites de production. Par conséquent, les gouvernements se retrouvent souvent perdants, car ils se privent ainsi de recettes fiscales d'un montant important.

Le renforcement de la coopération internationale en matière fiscale empêcherait une telle compétition. Il devrait aussi permettre de réduire le champ d'utilisation de la pratique des sociétés multinationales qui consiste à déterminer des prix de cession interne à l'intérieur d'un groupe d'entreprises : afin d'échapper à l'imposition de taxes, elles évaluent le montant de transactions internes de telle manière que les profits les plus élevés soient comptabilisés dans les sites où le taux d'imposition est le plus bas. Une coopération internationale efficace en matière fiscale pourrait dégager des ressources supplémentaires d'un montant significatif pour le développement, qui pourrait même être nettement supérieur à celui des flux annuels de l'aide au développement.

³ Voir *Instruments juridiques reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, faits à Marrakech le 15 avril 1994 (publication du secrétariat du GATT, numéro de vente : GATT/1994-7).

Avantages relatifs des accords commerciaux régionaux et multilatéraux

Les disparités entre, d'une part, le cadre commercial multilatéral et, d'autre part, les accords de partenariat économique et les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux, qui prolifèrent, contribuent elles aussi à priver les politiques en matière de cohésion. Par conséquent, il faut renforcer la discipline multilatérale s'agissant des accords de libre-échange et des accords de partenariat économique. Dans le même temps, il faut également renforcer la capacité de négociation des pays en développement qui adhèrent à de tels accords. L'assistance technique dans le domaine des échanges commerciaux demeure inadéquate et doit se développer encore. En outre, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, où les pays sont sur un pied d'égalité, on constate que tous les membres n'ont pas la possibilité de participer à l'ensemble des négociations avec l'appui d'équipes au complet. Les pays qui ne disposent pas de ressources adéquates pour obtenir et utiliser l'information requise pour s'engager dans les activités touchant l'Organisation mondiale du commerce ont besoin d'aide.

Recentrer l'Organisation mondiale du commerce

Avec la création de l'Organisation mondiale du commerce, c'est le premier système international chargé de veiller à l'application de dispositions économiques pertinentes qui a vu le jour. Le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation autorise les représailles au moyen de mesures commerciales. Il englobe aussi une série de disciplines multilatérales toujours plus nombreuses qui couvrent diverses questions qu'on présente comme liées au commerce et qui sont soumises à cette arme juridique contraignante. La plupart de ces questions — notamment les droits de propriété intellectuelle, les mesures concernant les investissements et le commerce des services (en particulier financiers) — présentent un intérêt plus direct pour les pays développés. Des négociations difficiles sur les questions liées au commerce ont eu pour effet d'engorger le dispositif de prise de décisions de l'Organisation; dans la pratique, il est désormais mis à contribution pour statuer sur des questions qui relèvent de domaines dans lesquels d'autres organismes seraient probablement plus compétents.

La cohésion du système de gouvernance mondiale demande peut-être que l'on revoie à la baisse le nombre de disciplines qui relèvent de l'Organisation mondiale du commerce. Par exemple, la crise financière a mis en relief la nécessité pressante d'instaurer une meilleure réglementation du secteur financier au plan international et de doter les pays de meilleurs instruments pour gérer les flux de capitaux. Ces besoins en matière de réglementation suscitent des tensions compte tenu de l'Accord général sur le commerce des services⁴, qui vise à faciliter les flux transfrontières de services financiers (Modes 1 et 2). De telles divergences pourraient être évitées si l'on définissait des règles multilatérales qui soient applicables au commerce des services financiers et s'inscrivent dans un cadre réglementaire de portée internationale réformé, à l'application duquel veillerait un organisme spécialisé (voir ci-après). De même, la complexité de la réglementation qu'il est nécessaire d'adopter en ce qui concerne les mouvements transfrontaliers de personnes pourrait justifier que l'on envisage l'instauration d'un cadre multilatéral distinct pour ce qui est des pratiques consulaires et des lois relatives à l'immigration, de façon à créer un système transparent et non discriminatoire de migration des personnes qui souhaitent traverser des frontières, de façon temporaire ou définitive.

4 Ibid.

Rendre plus équitables les dispositifs de règlement des différends

Les dispositifs visant à faire respecter les engagements pris sur le plan commercial doivent être plus équitables. De sérieuses carences persistent à chaque étape de la procédure de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce. En raison de son coût substantiel, les nations les plus pauvres hésitent à en faire usage. Les représailles restent la seule sanction possible. Du fait que toutes les sanctions économiques sont coûteuses pour celui qui en prend l'initiative, la capacité d'un pays pauvre d'imposer une sanction à un pays riche est bien moindre que dans le cas contraire. Pour assurer la viabilité sur le long terme des procédures de l'Organisation mondiale du commerce et de son dispositif de coercition, il faut battre en brèche les partis pris existants. En cas de procédure judiciaire interne, on a recours à l'aide juridique pour donner aux pauvres un meilleur accès à la justice, dont les services sont coûteux : la partie lésée se voit accorder le remboursement des frais de l'instance et l'imposition centralisée de sanctions lui évite de payer l'ensemble des frais associés à la répression de l'infraction commise à son endroit. De même, l'inclusion de mécanismes de compensation dans le cadre de la procédure de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce pourrait aboutir à faire appliquer de façon plus juste les règles commerciales multilatérales.

La réforme du système financier international

Les faiblesses fondamentales du système financier international ont joué un rôle déterminant dans la crise économique mondiale en cours. Au cours des années 90 et 2000, la déréglementation du secteur financier et la levée du contrôle des mouvements de capitaux dans la plupart des pays ont favorisé une plus grande intégration financière à l'échelle mondiale. Elles ont aussi facilité l'apparition de nouveaux produits financiers dérivés, de nature complexe, et contribué à creuser l'écart entre les instruments financiers et les biens plus tangibles et productifs. Ce phénomène a favorisé la multiplication rapide des mouvements de capitaux à court terme. En outre, les marchés financiers et ceux de l'assurance, des produits de base et de l'immobilier sont devenus de plus en plus imbriqués grâce à des instruments complexes qui se prêtaient aisément aux transactions internationales. Dans une large mesure, ce processus de « financialisation » s'est développé jusqu'à échapper au contrôle des organismes de surveillance. Outre qu'il entretenait l'illusion d'une diversification des éléments d'actif, le système encourageait une prise de risques excessive et l'apparition de bulles spéculatives sur ces mêmes actifs, facteurs qui stimulaient un mode de croissance économique mondiale qui s'est avéré non viable. L'expansion financière non réglementée entretenait aussi l'instabilité des flux de capitaux au gré de l'évolution de la conjoncture et la spéculation sur le marché des produits de base. Cette dernière est en partie responsable des crises énergétique et alimentaire.

La fonction centrale du système financier est d'assurer une interface efficace entre les épargnants et les investisseurs et de fournir un financement à long terme et fiable pour les investissements. À en juger par la croissance financière de ces dernières décennies, cette fonction n'a de toute évidence pas été exercée. Le taux d'investissements (productifs) a stagné dans la plupart des régions du monde, en dépit de la croissance explosive de la finance (fig. O.5). Une plus grande mobilité des capitaux a offert aux pays en développement un meilleur accès aux ressources financières, mais elle a également rendu la gestion des politiques macroéconomiques plus difficile en raison de l'instabilité que les marchés déréglementés confèrent aux flux financiers et des cycles de surchauffe qu'ils déclenchent.

Pour parvenir à une croissance de l'emploi et des revenus qui soit rapide, viable et repose sur une large assise dans un monde où l'on observe une interdépendance croissante des sphères

économique et politique, il faudra relever des défis politiques encore plus complexes que ceux du passé. Les arrangements multilatéraux conçus à Bretton Woods ne prévoyaient pas de réglementation des mouvements de capitaux à l'échelle mondiale, car on s'attendait que la mobilité des capitaux soit limitée. Cependant, même après l'effondrement de ces arrangements, et en dépit de l'accélération subite des mouvements de capitaux privés, aucun régime de ce type n'a encore vu le jour. De toute évidence, il sera nécessaire de remettre à plat le système de Bretton Woods pour aider les pays en développement comme les pays développés à atténuer les effets dommageables de l'instabilité des flux de capitaux et des prix des produits de base.

Le renforcement de la coopération financière internationale

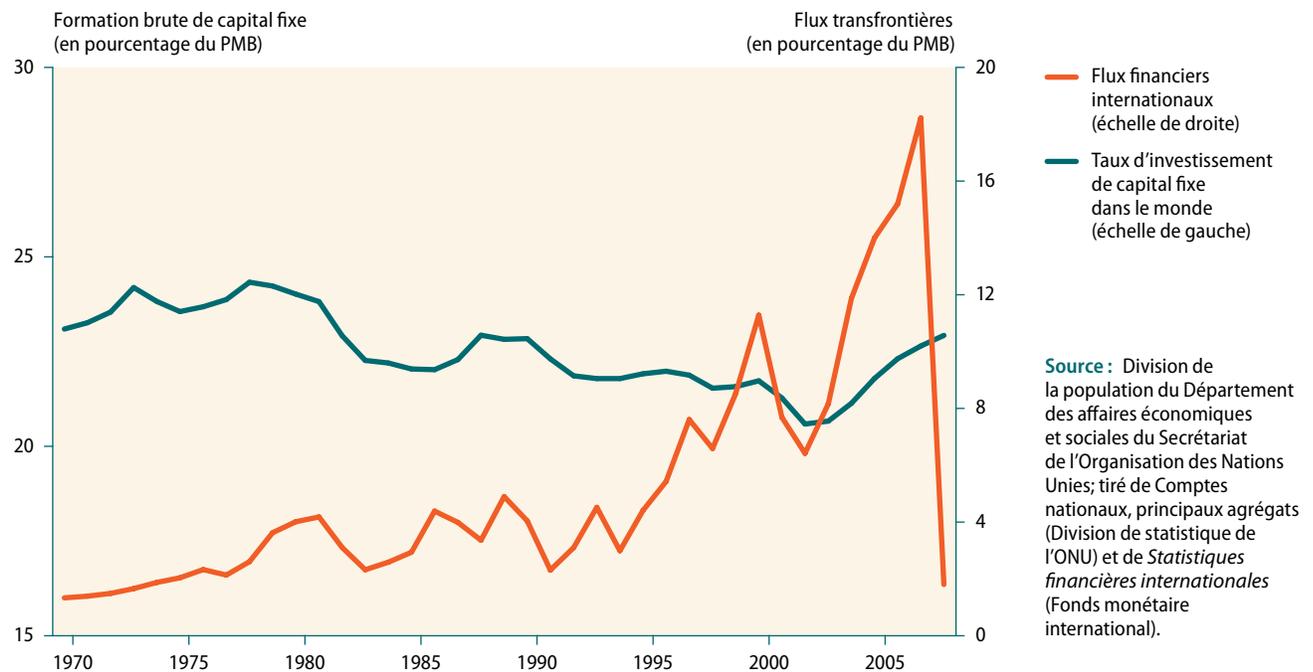
Un certain nombre d'options sont disponibles pour créer un système financier plus stable et un milieu plus propice à une croissance durable. Certaines sont actuellement à l'étude, dans le cadre de l'action menée en réponse à la crise mondiale de 2008-2009, mais il est probable que toutes devront être adoptées, de surcroît simultanément, pour que l'on obtienne le résultat souhaité.

En premier lieu, il faut améliorer la réglementation du secteur financier à l'échelle internationale afin de mettre un terme à la prise de risques excessifs et à l'instabilité des flux de capitaux, notamment au moyen d'une surveillance appropriée des mouvements de capitaux et à des réformes macroprudentielles qui impriment des orientations anticycliques aux règles qui s'appliquent au coefficient de couverture et aux provisions pour pertes sur prêts.

En deuxième lieu, il faut renforcer la coordination internationale en matière fiscale et lever le secret bancaire afin qu'il soit possible de procéder à des réformes globales de la réglementation et de la supervision du secteur financier, seul moyen de s'assurer que les places bancaires offshore n'échappent pas à la surveillance, elles qui, à l'heure actuelle, ne sont pas réglementées et fonctionnent à la manière de paradis fiscaux.

Figure O.5

Croissance financière rapide, mais stagnation des investissements en capital fixe, 1970-2008



En troisième lieu, alors que de nouveaux systèmes de réglementation sont en cours d'élaboration, il est nécessaire de réviser en profondeur les mécanismes de financement compensatoire existants, conçus pour faire face aux bouleversements externes. Il faut veiller à ce que la disponibilité de la liquidité internationale soit plus adéquate et qu'il soit plus facile d'y accéder, en particulier pour les pays en développement : pour ce faire, il convient de modifier les conditions d'octroi de ces ressources dans le droit fil des réformes récentes des instruments de crédit auxquelles a procédé le FMI, mais en rendant l'accès à ces instruments encore plus aisé, en particulier pour les pays à faible revenu, en les alignant sur les stratégies de développement nationales et sur les nouvelles modalités d'octroi de l'aide proposées plus haut.

En quatrième lieu, il faudra revoir les modalités de la surveillance multilatérale de façon à inclure dans son domaine de compétence toutes les retombées internationales éventuelles des politiques économiques nationales. La surveillance aux fins de la prévention des crises et de la préservation de la stabilité financière mondiale reste une responsabilité essentielle du FMI, qui concentre ses efforts sur la stabilité externe et sur l'évaluation des taux de change. Cela ne s'est pas avéré efficace face à la récente crise mondiale qui n'a pu être évitée, en partie du fait que les mécanismes existants n'établissaient pas de différence entre les pays en termes d'influence sur la stabilité systémique, c'est-à-dire que la surveillance n'était pas assez rigoureuse pour les pays émetteurs de devises comptant parmi les principales monnaies de réserve. Une telle différenciation devrait être une composante essentielle de la surveillance; mais, et c'est peut-être plus important, elle devrait faire partie intégrante d'un mécanisme renforcé et institutionnalisé qui permettrait de coordonner les politiques macroéconomiques au plan international. Comme la crise l'a révélé, un tel mécanisme est nécessaire pour modérer les fluctuations de l'activité économique mondiale et régler le problème que posent les déséquilibres financiers à l'échelle de la planète. Le cadre propre à susciter une croissance économique mondiale forte, viable et équilibrée, dont la création a été promise par le Groupe des Vingt (G-20), doit se concrétiser et devenir opérationnel d'urgence. Cependant, comme il faudra de nombreuses années pour rééquilibrer l'économie mondiale de façon durable, un tel cadre ne saurait être mis en œuvre au gré de consultations informelles au niveau du G-20 : il faudra l'institutionnaliser comme il convient au sein du système multilatéral et établir des mécanismes coercitifs propres à rendre la coordination des politiques efficace et transparente.

En cinquième lieu, il faudrait créer un nouveau système de réserve mondiale, qui dépende plus, en guise de principale monnaie de réserve, du dollar des États-Unis : en effet, celui-ci a montré qu'il ne constituait pas une réserve de valeur stable, ce qui est pourtant une condition préalable. Pourtant, motivés en partie par la nécessité de se prémunir contre l'instabilité des marchés des produits de base et des flux de capitaux, nombre de pays en développement ont accumulé d'immenses quantités de cette monnaie de réserve au cours des années 2000. C'est pourquoi il faut concevoir un nouveau système. Celui-ci devra permettre une meilleure mise en commun des réserves au niveau régional international; il ne devra pas reposer sur une seule monnaie, ni même sur de multiples monnaies nationales, mais plutôt rendre possible l'émission de liquidités internationales (comme les droits de tirage spéciaux) : un système financier mondial plus stable pourra alors voir le jour. L'émission de liquidités internationales pourrait aussi étayer le financement d'investissements dans le développement viable à long terme, ainsi qu'il a été suggéré plus haut.

La réforme de la gouvernance des dispositifs financiers internationaux

Toutefois, aucune de ces réformes ne sera efficace tant que le déficit démocratique des institutions de Bretton Woods entamera leur crédibilité. La structure de gouvernance du FMI

et de la Banque mondiale doit être réformée afin qu'elle reflète plus adéquatement ce que pèse actuellement chacun des divers acteurs de l'économie mondiale et qu'elle soit mieux à même de répondre aux problèmes actuels et futurs, ce qui renforcera d'autant leur légitimité et leur efficacité. Il sera important de revoir le nombre des voix qui leur sont attribuées, afin qu'un meilleur équilibre soit respecté, mais aussi de repenser en profondeur leurs fonctions et de les doter des ressources nécessaires pour qu'ils puissent préserver efficacement la stabilité financière mondiale, coordonner les politiques macroéconomiques et fournir un financement adéquat pour le développement à long terme.

Il faudrait créer une nouvelle institution multilatérale qui serait chargée de faire appliquer les lignes directrices qu'il conviendra d'établir pour que le secteur financier international soit réglementé et supervisé de façon plus complète. Les fonctions des institutions existantes, parmi lesquelles le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et le Conseil de la stabilité financière, et les instruments dont elles disposent sont trop limités et leur représentation est insuffisante. La nouvelle autorité financière multilatérale devrait également veiller à l'harmonisation du cadre réglementaire du secteur financier à l'échelle mondiale et des règles applicables au commerce multilatéral.

Une mondialisation équitable et viable est-elle possible ?

L'ensemble d'institutions et de règles dont on dispose aujourd'hui pour gérer l'économie mondiale a été instauré il y a plus de 60 ans, au moment de la fondation de l'Organisation des Nations Unies et de la création du FMI, de la Banque mondiale et du GATT. Depuis, le monde s'est métamorphosé mais, par contraste, les institutions de gouvernance mondiale ont peu évolué ou se sont adaptées avec lenteur. Les économies nationales sont devenues de plus en plus étroitement intégrées, en raison des liens créés entre elles par le commerce, l'investissement, le secteur financier, les migrations internationales et les révolutions technologiques dans les domaines des transports et des communications.

En ce XXI^e siècle, il est clair que les avancées en matière de développement seront dans une large mesure fonction du contexte international. Il est tout aussi clair que les inégalités, sur un plan formel ou dans la pratique, qui transparaissent dans les règles qui gouvernent l'ensemble de l'économie mondiale restreignent indûment la marge de manœuvre politique essentielle à la promotion du développement. Dans *l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde* de cette année, on avance l'idée qu'il est nécessaire d'éliminer les disparités en matière de réglementation multilatérale, selon qu'elle s'applique à telle ou telle sphère et à des objectifs internationaux ou nationaux. On peut y parvenir si l'on enregistre des progrès aux divers titres suivants :

- Donner aux autorités nationales les moyens de mettre en œuvre un ensemble de politiques de développement beaucoup plus diversifié que dans les deux dernières décennies, grâce à la réforme des mécanismes régissant l'aide, des disciplines commerciales internationales et des règles applicables au secteur financier;
- Élargir de façon significative l'accès des pays en développement à la technologie, afin de le rendre comparable à celui qu'ils offrent à leurs marchés;
- Mettre sur pieds des réglementations justes, prévisibles et comparables afin de faciliter les mouvements d'un pays à l'autre de la main-d'œuvre et du capital;
- Institutionnaliser la coordination macroéconomique anticyclique au moyen d'une réforme des mécanismes de surveillance et des systèmes mondiaux des paiements et de réserve;

- Instaurer une coordination efficace en matière de réglementation du secteur financier et de coopération sur le plan fiscal, ce qui exigera l'abandon de la concurrence entre États pour les investissements étrangers, qui dure depuis des années et va à l'encontre du but recherché;
- Répondre à la menace que fait peser le changement climatique grâce à une action coordonnée au niveau mondial, ce qui exigera l'ajustement des dispositifs d'établissement de règles et de priorités dans les domaines de l'aide, des échanges commerciaux et dans le secteur financier, afin de les aligner sur les objectifs de portée mondiale en matière de développement durable.

Il est nécessaire de revoir les règles du jeu pour que le développement soit équitable et viable, mais ce n'est pas suffisant, car il faut aussi que les parties prenantes acceptent les nouvelles règles. Il ne faut pas considérer que l'octroi de plus de temps, de ressources et de marge de manœuvre politique aux pays en développement qui partent avec un handicap afin qu'ils deviennent des participants à part entière est un acte de charité ou de bonne volonté de la part des puissants : en réalité, c'est un impératif si l'on veut que l'objectif commun d'expansion du commerce international soit atteint. Le principe des droits et obligations communs mais différenciés en fonction du degré de développement doit être respecté dans la pratique et s'inscrire dans un système de règles énoncées clairement.

Il est plus aisé de promettre qu'on va édicter de nouvelles règles que de le faire. Les diverses parties prenantes devront se mettre d'accord sur un certain nombre d'objectifs communs en matière de développement durable et être convaincues que la coopération présentera des avantages nets pour toutes et que ces avantages profiteront aux générations actuelles et futures. Cela posé, dans tout dispositif de coopération internationale, il arrive que certains estiment qu'ils sont désavantagés par rapport aux autres; or, lorsque l'une des parties estime que les résultats seront inégalement répartis en sa défaveur, il arrive qu'il soit impossible de mettre en place des solutions efficaces au plan mondial. En raison de la diversité des niveaux de vie, et donc de la capacité de payer, on attendra de certains pays qu'ils acquittent une part plus importante des coûts associés à la fourniture de biens collectifs mondiaux, le risque étant qu'ils soient peut-être moins motivés pour assurer le succès de cette entreprise. C'est pourquoi, s'agissant de l'établissement d'accords multilatéraux, l'idée que le fardeau doit être partagé, ce qui est proposé, est aussi importante que la taille des avantages conférés par les biens collectifs.

La communauté internationale doit accepter un fait essentiel, à savoir que le processus de développement généré par la mondialisation jusqu'à maintenant, marqué au sceau de l'inégalité, n'est viable ni d'un point de vue économique ni d'un point de vue environnemental et qu'il n'est pas non plus réaliste d'un point de vue politique. Du fait que les pays en développement jouent à l'heure actuelle un rôle beaucoup plus important dans l'économie mondiale et qu'il y sont aussi bien mieux intégrés, la crise mondiale a des implications beaucoup plus profondes et des conséquences beaucoup plus graves pour le développement que ce n'aurait été le cas il y a quelques années.

Si la crise actuelle ne fait que mettre en relief les risques toujours présents qui sont associés à l'intégration plus avant des économies nationales dans l'économie mondiale, il ne s'agit pas tant de faire machine arrière par rapport à la mondialisation, même si, en termes quantitatifs, la crise actuelle pourrait faire pencher en faveur de cette hypothèse, que de réaménager le processus même de la mondialisation, afin d'obtenir qu'il soit davantage en phase avec les réalités du moment. Il est proposé de repenser les dispositifs qui régissent l'aide, les échanges commerciaux et le secteur financier d'une manière qui permette de combler leurs lacunes. Il est tout aussi important de remédier aux lacunes institutionnelles

du processus de décision en vigueur dans les principales organisations qui gouvernent l'économie mondiale, comme le FMI et la Banque mondiale, et d'éliminer les inégalités qui font que certains pays ont plus de difficultés à s'intégrer à d'autres entités telles que l'Organisation mondiale du commerce.

Il est nécessaire de renforcer la coordination des instances qui prennent des décisions relatives à l'économie afin de réduire au minimum le nombre de cas où les règles qui s'appliquent au commerce, à l'aide, à la dette, au secteur financier, aux migrations, à la viabilité environnementale et à d'autres enjeux intéressant le développement entrent en conflit les unes avec les autres. À l'heure actuelle, il n'existe pas d'organisme international dont la mission consiste à faire en sorte qu'un souci de cohérence et d'harmonisation préside systématiquement à l'établissement de règles multilatérales. Bien qu'il ait été proposé en 1995 qu'un Conseil économique et social de l'ONU exerce ce rôle directif, la proposition en question a été reçue avec tiédeur à l'époque.

La crise mondiale a apporté la preuve douloureuse que le système actuel était déficient. Les enjeux liés aux changements climatiques et à l'évolution démographique exigent que s'instaure une cohésion plus grande entre les sphères qui sont en charge de la gouvernance mondiale et entre les instances de décision au niveau mondial et celles au niveau national. Quels que soient les tenants et les aboutissants de la coordination internationale future dont les fondements restent à déterminer, elle devra reposer sur des principes communs et sur des mécanismes transparents et elle est plus nécessaire que jamais.

Sha ZUKANG

Sous-Secrétaire général des affaires économiques et sociales

Juin 2010

Notes explicatives

Les symboles ci-après ont été systématiquement employés dans les tableaux du rapport :

- .. Deux points consécutifs indiquent que les données ne sont pas disponibles ou qu'elles n'ont pas été fournies séparément.
- Un tiret indique que le montant est nul ou négligeable.
- Un trait d'union (-) indique que la rubrique est sans objet dans le cas considéré.
- Un signe moins (-) indique un déficit ou diminution, sauf précision contraire.
- , Une virgule (,) précède les décimales.
- / Une barre oblique (/), placée entre deux années, indique une campagne agricole ou une année budgétaire, par exemple, 2009/10.
- Le trait d'union (-) entre deux années, par exemple, 2009-2010, indique qu'il s'agit de la période complète entre celles-ci, les années du début et de la fin de la période étant incluses.

La référence à « dollar » indique le dollar des États-Unis, sauf indication contraire.

La référence à « milliard » indique mille millions.

La référence à « tonne » indique la tonne métrique, sauf indication contraire.

Le taux annuel de croissance ou d'évolution, sauf indication contraire, renvoie au taux annuel composé.

Les chiffres ayant été arrondis, les totaux ou pourcentages indiqués dans les tableaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

Les abréviations suivantes ont été employées :

ACP	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
APD	Aide publique au développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEA	Commission économique pour l'Afrique

CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CIR	Cadre intégré renforcé
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DTS	droit de tirage spécial
FMI	Fonds monétaire international
G-20	Groupe des Vingt
G-8	Groupe des Huit
GATT	Accord général sur les tarifs et le commerce
IED	investissement étranger direct
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONU/DAES	Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies
PED	pays en développement
PBM	produit mondial brut
PIB	produit intérieur brut
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PPA	parité de pouvoir d'achat
PPTE	pays pauvres très endettés
RNB	revenu national brut
TDI	traités de double imposition
TIB	traités d'investissement bilatéraux
UE	Union européenne
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
UNU-WIDER	Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations Unies

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 terme « pays » utilisé dans le présent rapport s'applique aussi, le cas échéant, à des territoires ou à des zones.

À des fins d'analyse, sauf indication contraire, les groupes et sous-groupes suivants de pays ont été employés dans ce rapport.

Économies développées (pays développés à économie de marché)

Australie, Canada, Union européenne, Islande, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suisse, États-Unis d'Amérique.

Union européenne (UE)

- Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède, .
- *UE-15* : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède.
- *Nouveaux États membres de l'UE* : Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

Économies en transition

- *Europe du Sud-Est* : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie.
- *Communauté d'États indépendants (CEI)* : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie⁵, Kazakhstan, Kirghizistan, Fédération de Russie, Ouzbékistan, République de Moldova, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

Économies en développement

Afrique, Asie et Pacifique (à l'exclusion de l'Australie, du Japon, de la Nouvelle-Zélande et des États membres de la CEI d'Asie), Amérique latine et Caraïbes.

Sous-groupes d'Afrique

- *Afrique du Nord* : Algérie, Égypte, Jamahiriya arabe libyenne, Maroc, Tunisie.
- *Afrique subsaharienne* : Tous les autres pays africains, à l'exception du Nigéria et de l'Afrique du Sud, lorsque cela est indiqué.

Sous-groupes d'Asie et du Pacifique

- *Asie occidentale* : Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Iraq, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, République arabe syrienne, Territoire palestinien occupé, Turquie, Yémen.
- *Asie du Sud* : Bangladesh, Bhoutan, Inde, Iran (République islamique d'), Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka.
- *Asie de l'Est* : Toutes les autres économies en développement d'Asie et du Pacifique.

Sous-groupe d'Amérique latine et des Caraïbes

- *Amérique du Sud* : Argentine, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela (République bolivarienne du).
- *Mexique et Amérique centrale* : Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama.

⁵ La Géorgie a officiellement quitté la Communauté d'États indépendants à compter du 19 août 2009. Toutefois, ses résultats sont examinés dans le contexte de ce groupe de pays en raison de la proximité géographique et des similitudes des structures économiques.

- *Caraiïbes* : Barbade, Cuba, Guyana, Haïti, Jamaïque, République dominicaine, Trinité-et-Tobago.

Pays les moins avancés

Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Tchad, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Guinée équatoriale, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Îles Salomon, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen, Zambie.

Petits États insulaires en développement

Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Cap-Vert, Commonwealth des Îles Mariannes du Nord, Comores, Îles Cook, Cuba, Dominique, Fidji, Grenade, Guam, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Îles Marshall, Îles Salomon, Îles Vierges américaines, Îles Vierges britanniques, Jamaïque, Kiribati, Maldives, Maurice, Micronésie (États fédérés de), Montserrat, Nauru, Nouvelle-Calédonie, Nioué, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Polynésie française, Porto Rico, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Samoa, Samoa américaines, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Singapour, Suriname, Timor-Leste, Tonga, Trinité-et-Tobago, Tuvalu, Vanuatu.

Groupe des Huit (G-8)

Allemagne, Canada, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Fédération de Russie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Groupe des Vingt (G-20)

Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, République de Corée, Turquie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Union européenne.

Chapitre I

Introduction

Au moment où le monde sort de la pire récession jamais connue depuis la Seconde Guerre mondiale, il importe de garder à l'esprit l'indispensable interdépendance des nations en matière de développement économique. Ces dernières années beaucoup ont fini par croire que l'interdépendance est à la base des difficultés économiques. La flambée des prix des denrées alimentaires et de l'énergie a mis à mal les moyens de subsistance de beaucoup de personnes. La forte hausse des prix des denrées alimentaires en 2007 et 2008 a mis en évidence non seulement les fondements structurels de l'insécurité alimentaire — conséquence des décennies d'insuffisance d'investissements dans l'agriculture, surtout dans les pays en développement — mais aussi la relation étroite entre cette insécurité et d'autres problèmes à l'échelle mondiale. Les effets du changement climatique se ressentent déjà dans plusieurs parties du monde sous forme de sécheresse plus fréquente et plus intense et de niveaux de précipitations excessifs, qui ont aggravé l'insécurité alimentaire et accentué la volatilité des prix.

Des efforts visant à atténuer les effets du changement climatique, tels que la promotion des biocarburants, ont conduit à des modifications de l'utilisation des terres et ont relégué au second plan la production vivrière destinée à la consommation humaine. Les marchés mondiaux des produits de base, devenus inextricablement liés aux marchés financiers par le biais des opérations sur produits dérivés, sont eux aussi devenus de plus en plus spéculatifs. Du fait du renforcement en grande partie anarchique de l'intégration financière mondiale, les difficultés financières systémiques dans un pays se propagent rapidement à beaucoup d'autres pays. Les circuits commerciaux ont toujours servi de vecteurs de propagation d'une récession d'un pays à l'autre, mais au plus fort de la présente crise les échanges mondiaux se sont effondrés brutalement, à cause de la domination des chaînes de valeur mondiales dans les systèmes actuels de production et de commerce.

Il devait en être autrement. Avec la chute du Mur de Berlin, on espérait qu'une nouvelle ère de mondialisation favoriserait l'avènement d'une paix et d'une prospérité suffisantes pour profiter à tous. Des aspects positifs ont sans doute été observés : l'inflation a été contenue, les échanges internationaux se sont intensifiés, des flux internationaux de capitaux d'un niveau sans précédent ont été enregistrés et la réduction de la pauvreté dans le monde a considérablement progressé. Pourtant, les résultats en matière de croissance et de réduction de la pauvreté ont été contrastés et ces aspects positifs observés s'accompagnent de déséquilibres macroéconomiques mondiaux croissants et de la dégradation de l'environnement naturel de la planète.

Les crises alimentaire, énergétique, financière et climatique qui se sont déclenchées simultanément à la fin de la première décennie du XXI^e siècle ont mis en évidence les principales faiblesses des mécanismes actuels censés gérer le processus de développement dans le monde. Bien que l'ardent désir de sortir rapidement de la présente crise économique et financière mondiale soit légitime, il ne suffit pas de revenir au *statu quo ante*, parce que ce serait le retour à une voie éphémère de développement mondial. Pour parvenir à une prospérité durable

Le changement climatique, l'intégration financière, et les chaînes de valeur internationales se traduisent par une interdépendance croissante au plan mondial

Une nouvelle conception du développement économique mondiale s'impose

et généralisée, il va falloir réformer en profondeur la gouvernance économique mondiale et repenser le développement économique dans le monde.

Les politiques publiques devront être particulièrement cohérentes à plusieurs niveaux

Au cœur de cette nouvelle réflexion s'inscrit la nécessité d'une démarche axée sur le développement durable, ce qui suppose une approche mettant en balance l'accroissement des richesses matérielles et la protection de l'environnement et garantissant l'équité et la justice sociales, plutôt que sur une croissance économique étroitement centrée sur la croissance économique et la production de richesse privée fondée sur les incitations commerciales. Aux problèmes mondiaux il y aura lieu de trouver des solutions mondiales et, étant donné l'interdépendance de ces problèmes, les politiques publiques devront être particulièrement cohérentes à plusieurs niveaux si la communauté internationale veut atteindre les multiples objectifs liés à un développement équitable et durable dans le monde.

La globalisation à la croisée des chemins

Les rapports de force économique dans le monde évoluent

Les changements rapides observés dans le monde sont porteurs d'autres défis qui consistent à rechercher des voies menant à un développement pratique qui soit à la fois équitable et durable. Avant tout, d'importants changements s'opèrent au niveau de l'économie mondiale. La croissance rapide de l'Asie émergente, qui modifie les rapports de force économique dans le monde, est susceptible de se poursuivre, ce qui continuera de conduire vers une économie planétaire tirée par plusieurs moteurs de croissance. Hormis la récente crise, cette situation est imputable non pas tant à la baisse des économies des États-Unis d'Amérique et de l'Union européenne (UE), qu'à la montée en puissance des économies de certains autres pays. Le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde et la Chine (aussi appelés les BRIC) sont devenus les nouveaux géants économiques qui font déjà entendre leur voix dans les instances internationales telle que la plate-forme du Groupe des Vingt (le G-20) et qui s'illustrent par leur propre interaction.

Le revenu par habitant des pays en développement mesuré en termes de parité de pouvoir d'achat (PPA) a plus que quadruplé ces 50 dernières années (fig. I.1). Toujours en termes de PPA, le poids du Brésil, de la Chine et de l'Inde dans l'économie mondiale est passé de 10 % en 1950 à 27 % en 2008 (fig. I.2). À cela s'ajoute la Fédération de Russie qui représente 2,5 % de l'économie mondiale. Ainsi mesuré, le poids de chacune des grandes puissances économiques d'aujourd'hui, les États-Unis et l'Europe de l'Ouest, a chuté de plus d'un quart à moins d'un cinquième.

La réduction des inégalités dans le monde sera le défi majeur des prochaines décennies

Alors que plusieurs pays en développement (essentiellement en Asie) ont connu une « convergence » remarquable vers les niveaux de vie des pays avancés actuels, d'autres, surtout en Afrique, ont pris encore plus de retard (fig. I.1 et I. 3). Le nombre de pauvres dans le monde vivant avec moins de 1,25 dollar par jour a baissé de 1,8 milliard en 1990 à 1,4 milliard en 2005, mais pratiquement toute cette réduction s'est concentrée en Chine. En Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, le chiffre absolu des pauvres a augmenté (voir chap. II). Parallèlement, à quelques exceptions près, les inégalités de revenu au sein des pays se sont creusées depuis le début des années 80. Les indicateurs globaux de l'inégalité dans le monde, combinant les disparités de revenu au sein des pays et entre les pays, montrent clairement les tendances à la hausse de ces dernières décennies; tendances qui se sont révélées clairement sans ambiguïté lorsqu'on exclut la Chine (Bourguignon et Morrison, 2002; Milanovic, 2005; Banque mondiale, 2006a). L'élimination de cette tendance à la divergence dans l'économie mondiale, de manière à éviter qu'elle ne devienne source de nouvelles tensions et d'insécurité, constituera l'un des défis majeurs des décennies à venir.

Figure I.1
Croissance divergente du revenu par habitant^a entre les pays en développement, 1950-2010

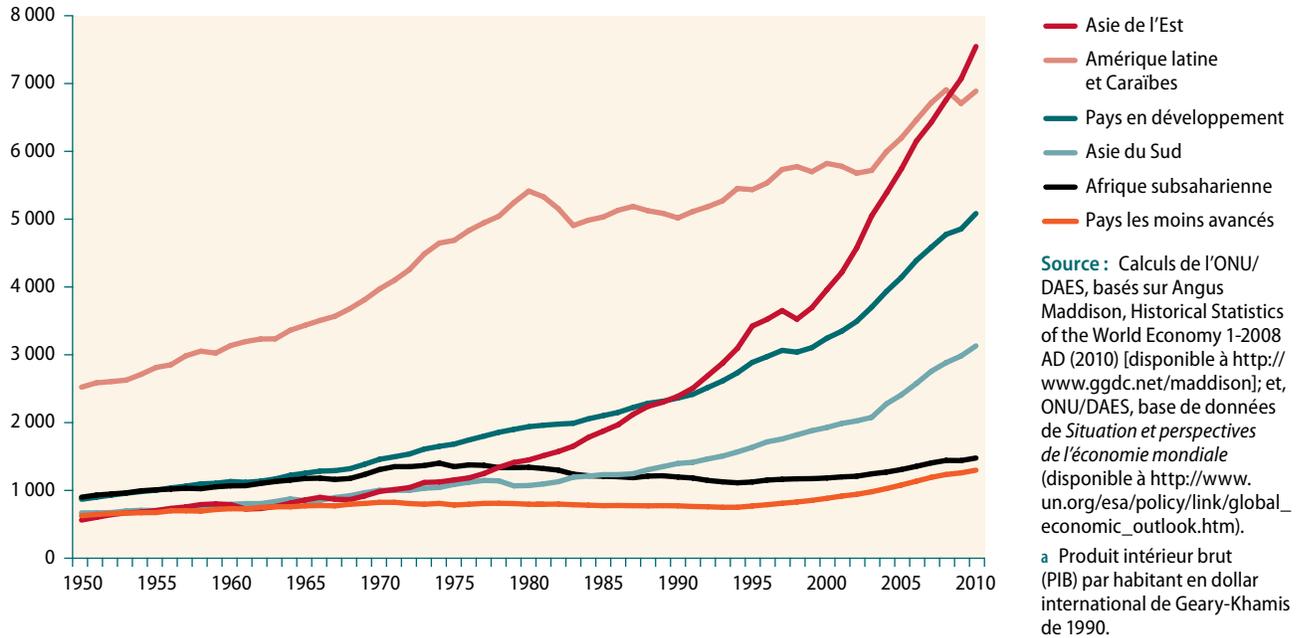
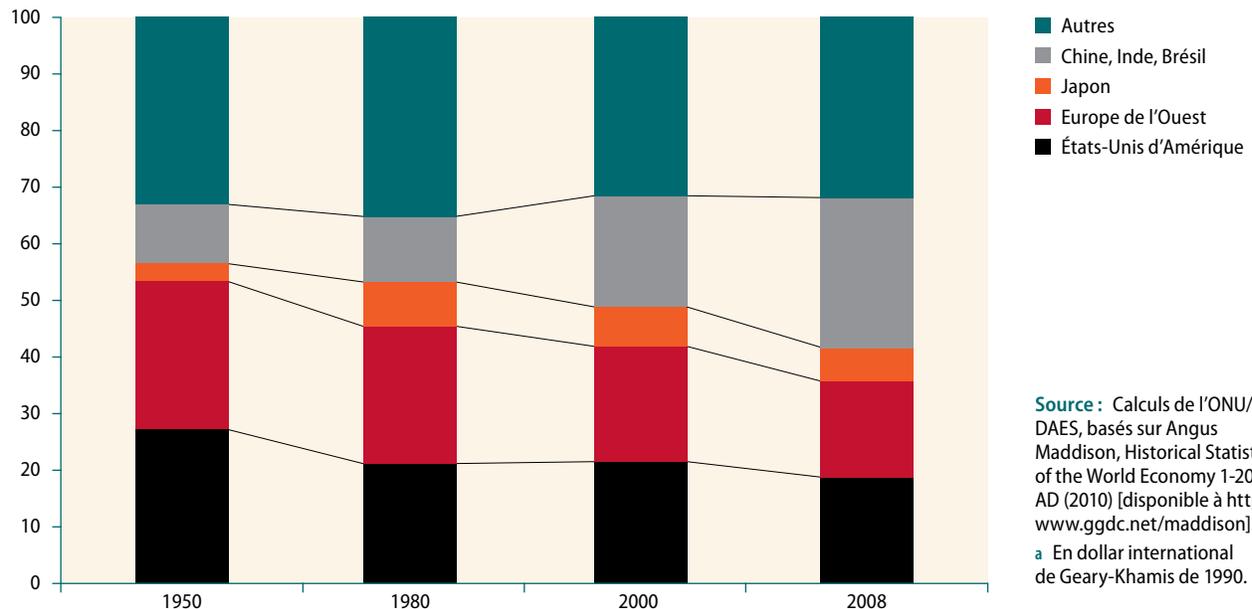


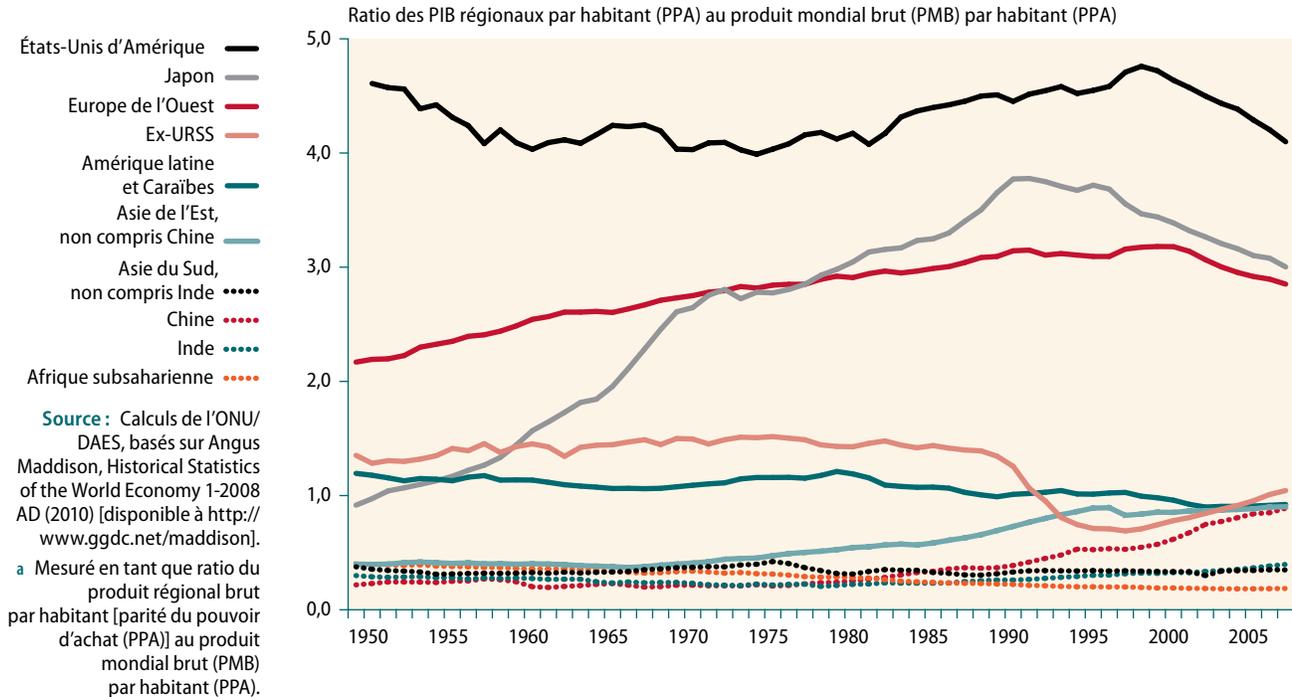
Figure I.2
Variation du pouvoir économique mondial mesuré en parts du produit mondial brut^a, 1950-2008 (en pourcentage)



Deuxièmement, les changements démocratiques qui marqueront les prochaines décennies seront fortement influencés par l'interdépendance mondiale croissante. D'après les prévisions, la population de la planète augmentera de 2 à 3 autres milliards de personnes au cours des quatre prochaines décennies. Ce qui signifie que, d'ici à 2050, l'économie mon-

Les changements démographiques influenceront lourdement sur la nature de l'interdépendance dans le monde

Figure I.3
Divergence du revenu mondial^a, 1950-2008 (en pourcentage)



diale devra être en mesure de fournir des conditions de vie décentes à plus de 9 milliards de personnes, dont 85 % vivront dans les pays en développement. Ces changements n'engendreront pas nécessairement une insuffisance alimentaire à la Malthus, mais exerceront davantage de pressions sur les écosystèmes du monde. Les pays en développement auront à s'adapter à la démographie urbaine galopante. D'après les prévisions, d'ici à 2050, 70 % de la population mondiale sera concentrée dans les villes, et les mégapoles qui continuent de s'agrandir se créeront leurs propres problèmes. Une classe moyenne mondiale en pleine expansion ajoutée à la croissance rapide des pays en développement et à l'augmentation des populations urbaines modifieront les habitudes alimentaires et les pratiques d'utilisation des terres, avec des implications qui peuvent se révéler considérables. En plus de cette diminution des terres agricoles, il y aura une augmentation drastique de la consommation de viande et de produits laitiers, entraînant, si le phénomène n'est pas maîtrisé à temps, des changements dans l'utilisation des terres et davantage de déforestation, une utilisation accrue de l'énergie, entraînant la hausse des prix des denrées alimentaires et des pénuries alimentaires dans les régions.

Les pressions démographiques vont également exacerber les problèmes actuels tels que les taux élevés de chômage et de sous-emploi. La croissance urbaine accélérée va amplifier le défi que constitue la lutte contre la pauvreté persistante et généralisée et contre l'inégalité entre les populations urbaines. Des progrès en matière de développement humain dans le monde ont permis de réduire considérablement les taux de mortalité et de rallonger l'espérance de vie. De ce fait, la proportion de la population vieillissante augmente rapidement dans le monde. D'ici à 2050, 1 personne sur 4 vivant dans les pays développés et 1 personne sur 7 vivant dans les pays actuellement en développement auront dépassé l'âge de 65 ans (fig. I. 4), ce qui exercera des pressions sur les caisses de pension et les systèmes de santé. De plus, la baisse

démographique et le vieillissement des populations dans les régions développées, ainsi que la disparité continue des opportunités économiques entre les nations, peuvent entraîner des flux migratoires bien plus importants que ceux auxquels on assiste actuellement.

Troisièmement, l'accroissement de la population mondiale s'est fait en partie au prix de la dégradation de notre milieu naturel. Près de la moitié des espaces forestiers qui recouvraient la Terre a disparu, les sources d'eau souterraine s'épuisent rapidement, la biodiversité a déjà été considérablement réduite et près de 30 milliards de tonnes de dioxyde de carbone sont actuellement rejetées dans l'atmosphère chaque année du fait de l'utilisation des combustibles fossiles. L'impact du changement climatique se ressent déjà avec l'apparition d'inondations et de sécheresses plus fréquentes et plus intenses, ce qui a notamment des répercussions sur la situation alimentaire de nombreuses populations parmi les plus pauvres au monde, surtout en Afrique et en Asie. L'amélioration de la prospérité de l'humanité s'est donc accompagnée des coûts environnementaux considérables au plan mondial. La menace du changement climatique en est la parfaite illustration et comme en témoigne l'analyse faite dans *l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2009* (Nations Unies, 2009), pour conjurer cette menace, il va falloir opérer des transformations profondes des systèmes d'énergie, des procédés de production industrielle et des infrastructures.

Quatrièmement, comme indiqué plus haut, les processus économiques sont de plus en plus interconnectés à l'échelle mondiale. La production agricole et industrielle s'effectue de plus en plus dans le cadre de chaînes de valeur mondiales en grande partie déréglementées, dominées par les compagnies multinationales. La crise mondiale a clairement montré à quel point les marchés financiers internationaux étaient interconnectés et à quelle vitesse les problèmes d'une partie du système peuvent occasionner des ondes de choc ailleurs. Le changement climatique et les flux migratoires de plus en plus importants sont des défis dont les ramifications sont de dimensions mondiales. Pourtant, les politiques, les règles et les institutions mises en place pour gérer ces processus sont pour la plupart à caractère national, alors que les mécanismes mondiaux qui existent effectivement sont compartimentés et nécessitent une meilleure coordination. En l'absence de réformes, des tensions surgiront entre processus nationaux et mondiaux de prise de décisions.

La question est de savoir comment réformer les institutions chargées de la gouvernance mondiale de manière à les rendre plus aptes à faire face à ces défis de façon cohérente, tout en permettant aux nations et à leurs peuples d'avoir la latitude nécessaire pour tracer leurs propres destinées.

Le développement dans un monde interdépendant

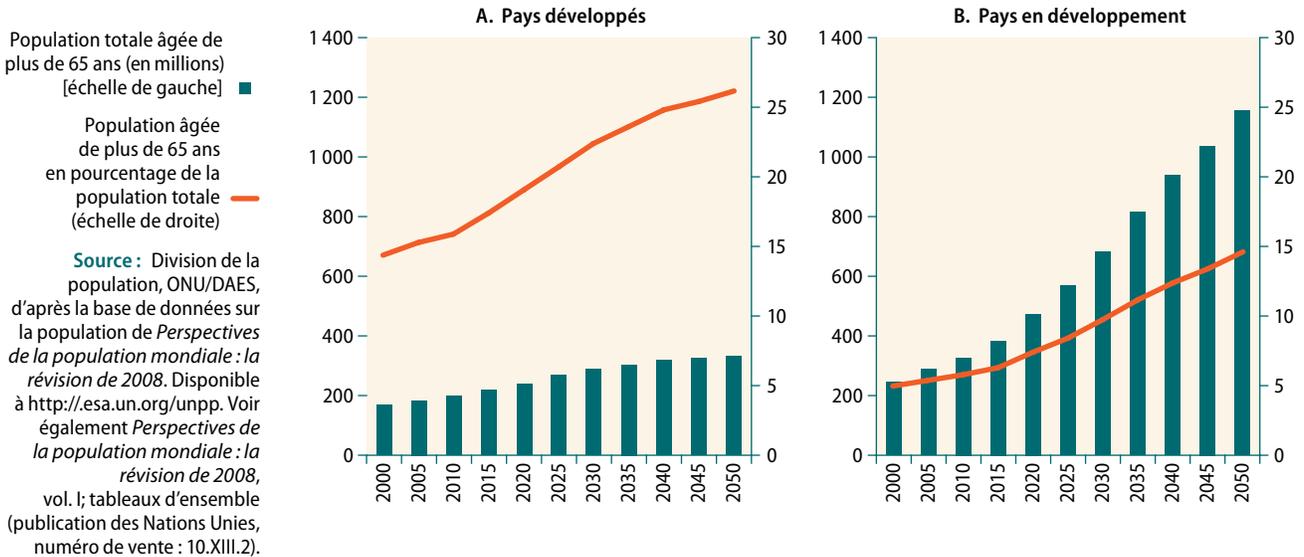
L'émergence de l'architecture financière et commerciale internationale de l'après-guerre

La mondialisation existe depuis la nuit des temps, mais la volonté d'exercer un contrôle sur ses ramifications date d'un passé plus récent. La période immédiatement après la guerre, ayant été marquée par la création du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) [tous deux en 1944] puis de l'Organisation des Nations Unies (en 1945), est souvent considérée comme l'époque où la coopération économique internationale a atteint son apogée. Caractérisées par le fait que beaucoup de pays impliqués dans ce processus de création sortaient épuisés de la guerre mais continuaient de ressentir les affres de la Grande Dépression des années 30, ces circonstances exceptionnelles du moment ont provoqué une volonté générale de forger une nouvelle archi-

L'amélioration de la prospérité de l'humanité s'est accompagnée de coûts environnementaux considérables au plan mondial

En l'absence de réformes, des tensions surgiront entre processus nationaux et mondiaux de prise de décisions

Figure I.4
Une population mondiale vieillissante, pays développés et pays en développement, 2000-2050



tecture financière internationale, dont la conception a cependant été laissée en grande partie à un cercle restreint composé de deux pays, à savoir les États-Unis et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Toye, 2010).

Dans les années 30, les politiques du « chacun pour soi » pratiquées par la plupart des gouvernements — caractérisées par le recours à des dévaluations monétaires pour accroître la compétitivité des produits d'exportation d'un pays donné et pour réduire les déficits de sa balance des paiements — ont empiré les spirales déflationnistes nationales, ce qui a provoqué la dégringolade des revenus nationaux, la chute de la demande, le chômage à grande échelle et une baisse généralisée du commerce international. Pour surmonter les lacunes inhérentes au système monétaire international de l'avant-guerre, un système de taux de change fixe a été introduit avec comme devise réserve le dollar des États-Unis rattaché au prix de l'or. Les difficultés à court terme de la balance des paiements devaient être surmontées grâce aux prêts du FMI. Le nouveau système devait faciliter la stabilité des taux de change, et un pays qui accusait des déficits de paiement n'aurait pas à recourir à une baisse de son revenu national en vue de le ramener à un niveau suffisamment bas pour que la demande d'importation soit finalement en adéquation avec les ressources du pays. L'accord n'a rien prévu pour la création des réserves internationales.

Étant donné que les États-Unis, le pays de la monnaie de réserve, enregistraient des excédents commerciaux considérables au cours de la période immédiate d'après guerre, une pénurie de dollars est apparue dans le système international de paiement, ce qui a réduit les ressources disponibles pour financer la reconstruction et le développement. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement, l'institution la plus importante d'alors au sein du Groupe de la Banque mondiale, ne disposait au départ que d'une capacité de prêt trop limitée pour couvrir ce déficit (Mason et Asher, 1973). Pour remédier à cette situation, les États-Unis ont encouragé les sorties de capitaux, et ont mis en place le Programme de relance économique de l'Europe (plus connu sous le nom de plan Marshall) destiné à fournir, essentiellement par des dons, plutôt que par des prêts, une aide financière et économique à grande échelle pour la reconstruction de l'Europe. Tels que conçus, les prêts et l'appui du

Le système de gouvernance mondiale de l'après-guerre a cherché à éviter les politiques du « chacun pour soi » des années 30

Une pénurie de dollars limitait le financement de la reconstruction et du développement d'après guerre

genre plan Marshall de la BIRD sont devenus par la suite incontournables pour satisfaire les besoins d'aide et de financement du développement à long terme des pays en développement.

La composante échanges commerciaux de l'architecture internationale voulue pour l'après-guerre — une organisation mondiale du commerce — n'a vu le jour que beaucoup plus tard. En revanche, les dispositions en matière de commerce international ont été régies dès 1947 par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) à caractère intérimaire, qui a duré jusqu'en 1995, avant d'être remplacé par l'Organisation mondiale du commerce. La principale mission du GATT portait sur les modalités de négociation des réductions des tarifs douaniers des produits industriels, sur une base non discriminatoire, quoique assorties de garde-fous contre les accords commerciaux qui seraient préjudiciables aux emplois industriels (Toye 2010). La réduction des tarifs douaniers était une préoccupation à laquelle les économies avancées accordaient un intérêt considérable, mais qui attirait moins les pays en développement dont plusieurs n'avaient acquis l'indépendance qu'au cours des années 50 et 60 et entendaient poursuivre des stratégies de développement économique en recourant à des politiques industrielles et commerciales. Les incohérences observées entre les avantages de pouvoir disposer d'un ensemble commun de règles multilatérales et la nécessité de disposer d'une marge de manœuvre, nécessaire à la poursuite des objectifs nationaux de développement, ont toujours été une source de controverse dans le cadre de l'élaboration d'une architecture économique internationale.

Les incohérences entre les règles multilatérales et la marge de manœuvre nationale ont été une source permanente de controverse

Des paradigmes du développement en évolution

Les avis sur les types de mécanismes internationaux susceptibles de mieux servir les objectifs de développement aux plans mondial et national changent avec l'évolution de la réflexion sur les facteurs favorables à la croissance et au développement dans les pays à faibles niveaux de développement. Dans les années 50 et 60, le développement était perçu en termes de processus de croissance économique. Les pénuries de capitaux et de capacités industrielles et entrepreneuriales étaient considérées comme des obstacles de taille à la croissance. Pour surmonter ces obstacles, il fallait un solide leadership du gouvernement, qui orienterait le processus de développement dans la bonne direction en mettant en œuvre des politiques et en mobilisant les ressources nécessaires à l'élimination des obstacles à la croissance économique. Pour y parvenir, il fallait par exemple consacrer des investissements publics au renforcement des infrastructures, protéger le commerce, asseoir des politiques industrielles capables de promouvoir la substitution aux importations et de développer la capacité entrepreneuriale, et attirer l'aide au développement en éliminant les restrictions en matière de change.

La réflexion sur le développement mettait initialement l'accent sur la croissance économique moderne et un solide leadership du gouvernement

Au lendemain de la Grande Dépression, la gestion publique de l'économie était apparue comme l'une des activités principales des pouvoirs publics, notamment dans les pays développés. S'inspirant des théories de Keynes, les gouvernements ont fait de l'emploi, de la stabilité et de la croissance les composantes importantes de la politique publique et ont pris la responsabilité de garantir à leurs citoyens un niveau de bien-être économique, avec des étapes qui conduisent à la création de l'État-providence. En Europe et au Japon, les politiques industrielles étaient les éléments clés de la reconstruction d'après guerre.

La première génération des économistes du développement, dont bon nombre étaient apparentés au système des Nations Unies, tels que Paul Rosenstein-Rodan, Michal Kalecki, W. A. Lewis, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Raúl Prebisch et Jan Tinbergen, pensait en termes de macrostratégies globales et intégrées (Meier et Seers, éd., 2001) et considérait le développement comme un processus de transformation. Les pays pauvres devaient s'affranchir de la dépendance à l'égard des exportations primaires et de l'économie rurale, et créer des

industries manufacturières pour promouvoir des processus de croissance plus dynamiques; de gros investissements dans les infrastructures et de nouvelles activités étaient nécessaires pour créer les bonnes conditions initiales. Pour décrire les changements non marginaux qui devaient se produire, ces économistes utilisaient des métaphores du genre : « boule de neige » (Lewis), « grande poussée » (Rosenstein-Rodan), « liaisons dynamiques » (Hirschman) et « décollage » (Rostow). Différents points de vue existaient sur la manière d'induire le changement nécessaire, mais celui qui prédominait était que l'État-promoteur devait être l'élément moteur.

Les exceptions aux règles des échanges multilatéraux portaient essentiellement sur les problèmes d'ajustement à court terme des pays en développement

Dans les années 50 et 60, le GATT et le FMI ont apporté à leurs politiques certaines modifications visant à prendre en compte les intérêts des pays en développement. En 1955, par exemple, les pays en développement ont bénéficié d'un traitement spécial dans le GATT, leur permettant de protéger des industries particulières et d'introduire des restrictions quantitatives pour faire face aux difficultés de la balance des paiements. En 1963, le FMI a introduit le Mécanisme de financement compensatoire pour les pays confrontés à des chutes brutales de leurs recettes d'exportation. Loin de faciliter le renforcement à long terme des capacités industrielles, ces exceptions aux règles des échanges multilatéraux visaient essentiellement à régler les problèmes d'ajustement à court terme. La Communauté économique européenne a également accordé des préférences commerciales à ses anciennes colonies et a créé un fonds destiné à compenser les fluctuations des prix des produits de base (Stabex), s'écartant ainsi des principes de base du GATT au profit d'une multiplicité de régimes préférentiels non coordonnés (Toye 2010).

Comme on le verra au chapitre II, un certain nombre de pays en développement ont réussi à se frayer leur chemin au milieu de ces obstacles liés à l'établissement des règles internationales et à mettre en œuvre de manière pragmatique des trains de mesures visant à promouvoir des stratégies modernes de croissance. De grandes régions du monde en développement ont réalisé de forts taux de croissance économique, parfois de manière durable, par exemple, en Asie. Le développement industriel résultant de la forte protection tarifaire et autres mesures de soutien des pouvoirs publics s'est aussi traduit par des améliorations considérables du bien-être social en Amérique latine dans les années 50 et 60, suivies cependant par une relative stagnation au cours des années 80 et 90 (fig. I.1).

Toutefois, les nombreux cas de pays en développement qui ne sont pas parvenus à créer des industries qui pouvaient prospérer par elles-mêmes après des décennies de soutien de l'État, à surmonter efficacement les difficultés de change, à créer suffisamment d'emplois, et à réduire la pauvreté et l'inégalité, ont amené à revoir les politiques de développement et de coopération. La stratégie de développement axée sur les besoins de base, par exemple, a suggéré que l'intervention de l'État soit réorientée vers un appui direct à la création d'emplois et la garantie d'un accès pour tous aux services sociaux (Organisation internationale du Travail, 1976). Des approches similaires ont mis l'accent sur les interventions en faveur des pauvres pour réduire l'inégalité de revenu et accroître les gains tirés de la croissance économique générale (Chenery *et al.*, 1974).

Les inégalités constatées dans la gouvernance économique mondiale ont amené dans les années 70 à lutter pour un nouvel ordre économique international

Certains ont estimé que les injustices dans les règles et mécanismes de la gouvernance économique mondiale constituent un autre facteur clef qui expliquait l'échec des efforts de développement; ce qui les a amenés à lutter dans les années 70 pour un nouvel ordre économique international (NOEI). Sous cette bannière, des voix se sont élevées en faveur, entre autres, d'une plus grande marge de manœuvre des pays en développement au plan de leur politique nationale, d'une régulation des investissements étrangers directs (IED), des accords internationaux sur les produits de base pour protéger le pouvoir d'achat des exportations des pays en développement, de la baisse du coût des transferts de technologies, d'une aide accrue au développement et d'un pouvoir de vote plus important pour les pays en développement

dans les institutions multilatérales (Jolly *et al.*, 2004). Pourtant, aucune de ces propositions n'a réussi à s'imposer au niveau des stratégies qui ont été effectivement adoptées.

Entre-temps, le contexte mondial a connu des changements considérables. La fin des années 60 a été marquée par le recul de la confiance à l'égard du rattachement du dollar à l'or, par la persistance et l'aggravation des déficits de la balance des paiements des États-Unis et par les excédents croissants qu'enregistraient les pays européens tout en se montrant réticents à réévaluer leurs taux de change. Cette situation a également mis en évidence les faiblesses inhérentes au système de la réserve mondiale effectivement lié à la monnaie nationale d'un seul pays (voir chap. V). Le système de taux de change fixes et de contrôle des mouvements de capitaux a été abandonné, mais l'étalon dollar était maintenu dans les faits. Chaque pays pouvait choisir de pratiquer ou non des taux de change flottants et les grands pays se sont accordés pour maintenir les réserves en dollars aux États-Unis.

La levée de nombreuses restrictions des transactions financières transfrontalières a suscité une augmentation considérable des flux de capitaux privés, notamment vers les pays en développement. Comme les taux d'intérêt réels étaient bas au cours de la période de forte inflation des années 70, les emprunts internationaux auprès des établissements privés, les banques de crédit en particulier, étaient devenus pour les gouvernements de nombreux pays en développement, spécialement les pays à revenu intermédiaire, une option intéressante de financement extérieur, comparés aux flux d'aide et aux prêts des banques multilatérales qui étaient souvent assortis de conditionnalités restrictives. Comme les flux de capitaux privés se sont révélés fortement procycliques et comme les conditions d'emprunt ont brusquement changé à la fin des années 70, beaucoup de pays en développement se sont retrouvés avec des dettes dont ils ne pouvaient pas assurer le service.

La crise de la dette avait fini par être perçue comme un autre échec des efforts de développement, comme le reflet d'une mauvaise gestion budgétaire, et l'incapacité de créer des secteurs d'exportation dynamiques qui auraient pu maintenir dans des limites soutenables les ratios du service de la dette aux exportations. Ainsi apparut à la lumière de ces événements une autre approche, diamétralement opposée, baptisée « Consensus de Washington », parce que traduisant les politiques des institutions multilatérales et des décideurs basés à Washington, D.C. (Williamson, éd., 1990), qui occupa le devant de la scène dans les années 80 et 90. Elle appelait à un réexamen du rôle des pouvoirs publics dans la gestion du développement économique, car considérés comme ayant faussé les règles du marché par leurs interventions et la mauvaise gestion des finances publiques. Dans ce contexte, les politiques de développement devaient davantage veiller à la stabilité macroéconomique et être beaucoup plus portées sur la déréglementation des marchés et sur les initiatives privées, non seulement au niveau des activités de production mais aussi au niveau de la fourniture des services sociaux. Les réformes du marché devaient favoriser « l'instauration du juste prix » et fournir les incitations nécessaires aux milieux d'affaires et aux ménages afin qu'ils améliorent leur efficacité et investissent dans un avenir meilleur. Les différents niveaux de réussite dans la réalisation du développement ne s'expliquaient plus par les différences de conditions au départ, mais plutôt par la question de savoir laquelle des politiques avait été appliquée, la bonne (favorable au marché, saine au plan budgétaire) ou la mauvaise (interventionniste).

La viabilité de la croissance économique rapide de nombre de pays en développement d'Asie a été citée dans les années 80 et 90 comme un exemple de réussite des stratégies de développement axées sur le marché et sur les exportations, cheval de bataille du Consensus de Washington. En réalité, cependant, les politiques de développement à l'origine de ces succès en matière de croissance, surtout à leurs débuts, ressemblaient beaucoup plus aux recettes qui ont caractérisé le dirigisme des premières théories sur le développement et n'étaient guère

Le Consensus de Washington est apparu comme le paradigme dominant des années 80

Les réformes du marché n'ont pas été la clef des succès en termes de croissance en Asie

différentes des politiques qui avaient, très tôt, favorisé le développement moderne en Europe occidentale et au Japon. En effet ces politiques de développement portaient entre autres sur les réformes agraires, les investissements dans le capital humain, la protection commerciale sélective, le contrôle du crédit et d'autres mesures d'appui de l'État au développement des capacités industrielles et technologiques, tout en exposant progressivement les entreprises à la concurrence à l'échelle mondiale.

Beaucoup d'autres pays en développement ont été frappés de plein fouet par la crise de la dette et ont dû se tourner vers le FMI et la Banque mondiale pour des prêts d'ajustement structurel assortis de conditionnalités draconiennes telles que l'ajustement budgétaire et l'instauration de réformes stratégiques axées sur le marché. La libéralisation du commerce et la libéralisation du compte de capital étaient les composantes clés de ces réformes. En plus d'une levée ultérieure des dernières restrictions sur les mouvements de capitaux transfrontaliers, cette approche a déclenché une nouvelle vague de croissance des flux de capitaux privés vers les pays en développement et renforcé davantage la tendance en faveur de la production dans le cadre des chaînes de valeurs mondiales.

La déréglementation financière à l'échelle mondiale et le caractère procyclique des flux de capitaux privés ont accru le risque de crises financières

La percée de la déréglementation financière à l'échelle mondiale et le caractère procyclique des flux de capitaux privés ont aussi accru le risque de crises financières; crises subies par de nombreuses économies de marché émergentes au cours des années 90 et 2000. Comme ces crises ont à peine été ressenties par les pays développés, beaucoup d'analystes en ont attribué la cause aux erreurs de politique de la part des gouvernements des pays touchés (en Asie et en Amérique latine). Ces crises ont permis de mettre en évidence les limites de la capacité du FMI d'anticiper les risques qui ont pu à terme entraîner des crises financières, ainsi que les limites de sa capacité de prêt, ce qui explique qu'il n'ait pas pu intervenir face à une crise de vaste ampleur. Certains gouvernements de pays développés, surtout celui des États-Unis, ont apporté leurs contributions financières de manière ponctuelle pour compenser cette défaillance. Quelques-uns ont vu dans les crises des marchés émergents une preuve de risques systémiques croissants avec des répercussions potentiellement de portée mondiale et de la nécessité d'une réforme profonde du FMI pour lui permettre d'accomplir sa mission de gardien de la stabilité financière de la planète (voir par exemple, De Gregorio *et al.*, 1999). Bien que le FMI ait pris des mesures pour renforcer son système d'alerte rapide, pratiquement rien d'autre n'a été fait pour mettre en place de meilleurs garde-fous contre les crises financières.

En fait, après la crise asiatique de la fin des années 90, de nouvelles mesures ont été prises pour déréglementer les secteurs financiers de par le monde, ce qui a donné libre cours à l'innovation financière et permis des ratios de levier financier élevés. Les exportateurs asiatiques efficaces disposant d'importants excédents commerciaux accumulaient déjà des réserves en dollars dont le volume allait croissant, avant l'éclatement des crises dans leur région, et ont continué de plus bel par la suite, motivés en partie par le désir de se prémunir davantage contre les chocs extérieurs et les crises qui pourraient survenir. L'accumulation des réserves a déprécié les monnaies des pays concernés, ce qui a contribué à creuser les déficits commerciaux aux États-Unis, tout en servant parallèlement à financer ces déficits. Les excédents commerciaux asiatiques ont donc été recyclés à travers le système financier aux États-Unis, et des portions ont été de nouveau recyclées dans les économies de marchés émergents sous forme d'investissements financiers transfrontaliers. Cette dynamique a permis de maintenir l'inflation et les taux d'intérêt à de faibles niveaux partout dans le monde et a contribué à une solide croissance mondiale sur une bonne partie des années 2000. Toutefois, dans le même temps, elle a également gonflé les bulles spéculatives, entraîné la prise excessive de risques dans les secteurs financiers et favorisé l'aggravation des déséquilibres mondiaux, pavant ainsi la voie à la crise financière mondiale de 2008.

L'Organisation mondiale du commerce (à laquelle le GATT a été incorporé en 1995) est devenue l'entité la plus importante à venir à s'ajouter aux mécanismes de gouvernance économique mondiale au cours des années 90. L'Organisation mondiale du commerce s'est employée à mettre en place des règles communes plus rigoureuses destinées à réduire les obstacles aux échanges internationaux. Dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, les négociations commerciales ont été élargies aux problèmes intéressant les perspectives de développement, tels que le commerce de produits agricoles lourdement subventionnés par les pays développés, et certains types de politique industrielle de développement ont été autorisés surtout pour les pays les plus pauvres. Tandis que l'Organisation mondiale du commerce est devenue une institution quasi universelle, les négociations de ce qu'il est convenu d'appeler le Cycle de Doha se sont enlisées, non seulement à cause du désaccord sur la question de ménager une plus grande marge de manœuvre aux pays en développement en vue de leur permettre d'utiliser les subventions et d'autres mesures pour appuyer le renforcement de leurs activités d'exportation, mais aussi à cause de la question de savoir comment offrir des chances égales en matière de droits de propriété intellectuelle aux pays en développement pour leur faciliter l'accès à la technologie, entre autres points de controverse. Parallèlement, une multiplicité d'accords de partenariat économique et d'accords bilatéraux et régionaux de libre-échange est venue compliquer le système d'échanges multilatéraux et créer des incohérences, faisant ainsi de l'instauration d'un système d'échanges plus équitable une véritable gageure.

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies au début du siècle, la Déclaration du Millénaire¹ a permis de redécouvrir que, dans le fond, les stratégies de croissance axées sur le marché ne suffisaient pas à elles seules à résoudre le problème de la pauvreté généralisée et qu'il fallait des institutions bien fonctionnelles et des politiques sociales efficaces qui permettent d'offrir un niveau suffisant de soins de santé et d'éducation aux populations pour éviter l'exclusion sociale de beaucoup d'entre elles. La décision de mettre les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) au cœur des initiatives de réduction de la dette pour les pays les plus pauvres procédait de la même logique. Néanmoins, la libéralisation commerciale et financière et la prudence budgétaire sont restées les pièces maîtresses des réformes stratégiques dans les pays en développement, de même que les conditionnalités liées aux crédits multilatéraux. Les changements stratégiques ont été plus perceptibles dans le domaine social, comme en témoignent entre autres l'intérêt accru porté aux dépenses d'éducation et de santé, l'introduction des programmes originaux de transfert de liquidité et l'appui aux programmes de microfinance. Les DSRP comportaient certes une stratégie de développement plus vaste, mais ces changements stratégiques sociaux n'ont pas souvent été bien coordonnés avec les politiques économiques. Les politiques macroéconomiques, par exemple, étaient restées pour la plupart étroitement focalisées sur la stabilisation des prix et l'assainissement budgétaire, entravant ainsi l'augmentation nécessaire des dépenses liées aux objectifs du Millénaire pour le développement et/ou ne parvenant pas à protéger l'emploi en période de récession économique.

Quelle est la prochaine étape ?

Les expériences des dernières décennies nous ont révélé qu'il n'existe pas de recettes miracles pour réussir le développement. En clair, aucun des paradigmes dominants dans cet univers de théories sur le développement, qui ont vu le jour au fil du temps, ne peut se prévaloir d'avoir servi de modèle pour un développement efficace. Ce qui a marché dans certains contextes par

L'Organisation mondiale du commerce s'est employée davantage à réduire les obstacles au commerce international des biens, des services et des investissements et à faire respecter les droits de propriété

La Déclaration du Millénaire des Nations Unies a été à l'origine de l'intérêt accru porté à la réduction de la pauvreté et au développement humain

Pas de recettes miracles pour réussir le développement

¹ Voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

le passé peut ne pas marcher de manière aussi satisfaisante ailleurs. Il est une chose, le monde est devenu de plus en plus homogène et la marge de manœuvre dont disposent les pays pour relancer leur développement dans un relatif isolement s'est considérablement rétrécie. Comme on peut le voir au chapitre IV, le rôle croissant des investissements étrangers directs et des chaînes de valeur mondiales dans les efforts visant à développer la production, le commerce et la technologie dans le monde a fini par limiter le champ d'application des vieux instruments de politique industrielle par les gouvernements, et les règles du commerce multilatéral ont eu un effet de restriction sur les mesures nationales d'appui au développement des industries exportatrices. En outre, la libre circulation des capitaux privés a rendu la stabilisation macro-économique beaucoup plus difficile. En raison des règles relatives aux droits de propriété intellectuelle et aux normes de qualité, de nombreux pays en développement doivent faire face à des coûts élevés pour adopter les nouvelles technologies, devenir compétitifs à l'échelle mondiale et adopter des méthodes écologiques de production visant à lutter contre le changement climatique et à s'y adapter. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas du tout de marge de manœuvre, mais plutôt que l'étroitesse de celle-ci présente aujourd'hui pour les décideurs des défis beaucoup plus importants.

Le rôle de l'État est en train d'être réévalué

Après la mise en évidence des dysfonctionnements systémiques inhérents au fonctionnement des marchés mondiaux déréglementés, il y a eu un revirement de la réflexion sur les politiques publiques. En intervenant par les voies que requéraient les crises, les gouvernements ont porté un coup à la sagesse traditionnelle qui sous-tendait le Consensus de Washington. Leurs actions ont amené à repenser à la fois le rôle de l'État dans la conduite des processus de développement et la manière dont il fallait coordonner les politiques nationales aux niveaux régional et mondial pour produire des résultats conformes aux objectifs de stabilité financière au plan mondial, de prospérité partagée et de durabilité de l'environnement naturel de la planète.

Les mécanismes de réalisation de la gouvernance économique mondiale ne se sont pas suffisamment adaptés aux changements qui ont cours dans le monde

L'actuelle série d'institutions et de règles régissant la gestion de l'économie mondiale remontent à plus d'une soixantaine d'années. Depuis lors, le monde a changé de façon méconnaissable, tandis que les mécanismes destinés à assurer la gouvernance économique mondiale soit n'ont connu que peu de changements soit se sont adaptés à un rythme lent.

La complexité et l'interconnexion des défis mondiaux de notre temps nous imposent de trouver un nouvel équilibre entre, d'une part, la définition des règles internationales et la fourniture des biens publics mondiaux et, d'autre part, l'aménagement de la marge de manœuvre dont les nations ont besoin pour se forger leur propre destin. Il ne sera pas aisé de réaliser ce nouvel équilibre : il va falloir, à cet effet, une nouvelle forme de réflexion et la réalisation d'un nouvel équilibre aussi bien entre les processus de prise de décisions à l'échelle nationale qu'entre ceux à l'échelle mondiale. L'adoption de nouvelles stratégies pour le développement dans le monde, conformément à ces principes, constitue cette année le thème principal de *l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde*. L'étude n'a pas la prétention de proposer un modèle mais vise plutôt à avancer des idées qui pourraient servir de base à une nouvelle « boîte à outils » cohérente, destinée à encadrer les politiques de développement et la coopération internationale.

Les chapitres qui vont suivre portent sur les questions de cohérence et d'incohérence entre les différentes sphères de fonctionnement des règles et mécanismes multilatéraux de gouvernance économique mondiale et entre les objectifs mondiaux et nationaux de développement.

Les politiques nationales de développement commandent de rechercher un niveau élevé de cohérence qui recoupe tous les domaines stratégiques

Le chapitre II présente un aperçu de l'évolution de la théorie du développement, en mettant un accent particulier sur le changement des paradigmes qui illustrent la meilleure manière de réduire la pauvreté et d'atteindre des niveaux plus élevés de développement humain. D'après les enseignements tirés des expériences de développement réussies, les poli-

tiques nationales devront rechercher un niveau de cohérence élevé qui recoupe des domaines stratégiques, et l'objectif d'atteindre un développement humain et durable devra faire partie intégrante des politiques macroéconomiques, sectorielles, sociales et celles du marché de l'emploi. La mise en œuvre efficace de ces stratégies nationales durables ne peut se faire sans un environnement propice à l'échelle mondiale. Les pays à faible revenu qui ont un accès limité à d'autres sources de financement, en particulier, auront besoin de flux d'aide au développement qui soient stables et prévisibles.

Le chapitre III illustre la manière dont l'architecture de l'aide internationale est devenue de plus en plus fragmentée au fil du temps, et, plus vraisemblablement, moins efficace. D'après l'analyse présentée, il va probablement falloir, pour corriger ces faiblesses, aller au-delà de l'énoncé des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, pour installer bien plus solidement les pays bénéficiaires aux commandes et aligner bien plus explicitement l'aide au développement sur les stratégies nationales de développement. Ainsi l'architecture de l'aide pourrait être axée sur les besoins et faciliter également l'alignement de l'aide publique au développement (APD) sur d'autres sources de financement du développement de manière plus prévisible, y compris grâce au recours aux mécanismes de fonds d'affectation spéciale.

Le chapitre IV décrit les progrès accomplis depuis les années 90 dans la définition des responsabilités *communes* au niveau du système des échanges multilatéraux, et relève dans le même temps que l'on ne s'est pas suffisamment intéressé aux *responsabilités différenciées* des économies dont les capacités étaient plus limitées pour qu'elles puissent tirer profit de leur intégration dans le système commercial mondial. L'élargissement de la participation au commerce mondial va nécessiter un régime d'échanges multilatéraux équitable, qui offre aux pays plus pauvres la marge de manœuvre nécessaire pour renforcer leur capacité de production nationale et poursuivre des objectifs de développement durable. Il va également nécessiter l'amélioration significative de l'accès des pays en développement à la technologie, jusqu'au point où cet accès est comparable à celui qu'ils ont offert à leurs marchés.

De façon toute aussi significative, ce système d'échanges devra s'accorder avec d'autres structures de gouvernance mondiale et de coopération économique dans des cas importants d'incohérence, notamment entre lui-même et la pléthore d'accords régionaux et bilatéraux de libre-échange, entre les règles régissant le commerce multilatéral et les accords multilatéraux sur l'environnement (surtout ceux relatifs au changement climatique) et entre les règles sur le commerce des services et les réformes des réglementations internationales et la coopération fiscale internationale. L'on peut se demander si, dans les deux derniers domaines, l'Organisation mondiale du commerce doit servir de locomotive ou si, au contraire, la principale compétence devrait en fin de compte revenir à des mécanismes environnementaux spécialisés et à une autorité financière internationale.

Le chapitre V analyse les lacunes fondamentales de l'architecture financière internationale qui ont favorisé la crise financière mondiale et suggère cinq domaines principaux qui nécessitent une réforme profonde, de sorte à créer un système qui soit plus stable et plus propice à une croissance mondiale durable. Ces grands domaines comprennent de nouveaux mécanismes de régulation financière internationale; la coordination internationale en matière fiscale; la fourniture de liquidité et le financement compensatoire à l'échelle mondiale; des mécanismes de surveillance multilatérale et de coordination efficace en matière de politique macroéconomique; et le système mondial de réserve. Plusieurs des réformes proposées sont à l'étude, notamment au niveau du Groupe des Vingt (G-20) et des organes décisionnels des institutions de Bretton Woods elles-mêmes. L'analyse suggère cependant que, dans l'ensemble, les réformes dans tous ces domaines devront être menées simultanément pour être efficaces.

Il importe que l'architecture de l'aide soit désormais axée sur les besoins

Le système des échanges multilatéraux commande de rechercher une plus grande cohérence avec d'autres domaines de gouvernance mondiale

L'architecture financière internationale commande d'engager la réforme dans cinq domaines connexes

Une mondialisation plus équitaine et durable n'est pas réalisable sans une meilleure coordination et une plus grande équitaine dans la gouvernance mondiale

Le chapitre VI s'interroge sur la faisabilité ou non d'un processus de développement à l'échelle mondiale qui soit plus juste et durable. L'adoption de nouvelles règles et la recherche d'une plus grande cohérence stratégique sont plus faciles à imaginer qu'à réaliser. Les acteurs auront à s'accorder sur des objectifs communs de développement durable à l'échelle mondiale qu'ils vont devoir poursuivre et ils auront également à se convaincre que la coopération sera utile aussi bien pour la génération actuelle que pour les générations futures, et qu'elle procurera des avantages nets à tous. Seulement, dans n'importe quel système de coopération internationale, les avantages nets peuvent ne pas être (ou peuvent être perçus comme n'étant pas) égaux pour tous, et toute inégalité dans les résultats escomptés peut empêcher de parvenir à des solutions efficaces à l'échelle mondiale. À cause des différences de niveaux de vie, et donc d'aptitude à payer, certains pays seront censés supporter une plus grande part du coût total de la fourniture de biens publics mondiaux, ce qui peut limiter leur volonté de coopérer. Donc, en établissant des accords multilatéraux, le modèle de répartition des charges à proposer importe autant que la mesure dans laquelle les avantages que procurent les biens publics sont répartis également ou perçus comme tels. Tout aussi importante est la nécessité d'éliminer les lacunes de la démocratie qui caractérisent la prise de décisions au sein des principales organisations de gouvernance économique mondiale, comme le FMI et la Banque mondiale, et d'éliminer les inégalités d'accès à la participation dans d'autres institutions comme l'Organisation mondiale du commerce.

Le chapitre se poursuit en évaluant dans quelle mesure les propositions visant à adopter de nouvelles stratégies pour les architectures actuelles de l'aide, du commerce et des finances pourront déboucher sur un système plus cohérent, un système qui corrigerait les faiblesses inhérentes aux mécanismes parcellaires actuels, pour parvenir à la gouvernance économique mondiale. Il importe de renforcer à l'échelle de la planète la coordination des décisions économiques pour écarter toute possibilité de conflit entre les règles régissant le commerce, l'aide, la dette, les finances, les migrations, la viabilité de l'environnement autres problèmes de développement.

Cependant, comme l'a fait remarquer il y a un quart de siècle l'éminent économiste des Nations Unies Sidney Dell (voir Dell, 1985, p. 19) :

Il n'existe pas d'organisme international traitant systématiquement des problèmes mondiaux de cohérence et d'incohérence. En matière de politique économique, le triumvirat FMI, Banque mondiale et GATT/OMC, tel qu'il fonctionne actuellement, n'est pas à la hauteur de la tâche. Il y a eu des propositions de création d'un Conseil de sécurité économique mais, elles sont restées jusqu'ici lettre morte. Le mécanisme de contrôle mondial est donc demeuré le même, en d'autres termes, non satisfaisant.

Il a été proposé en 1995 qu'un Conseil économique et social des Nations Unies réformé assume ce rôle directif, mais la proposition en question a été reçue avec tiédeur à l'époque.

La présente crise mondiale a apporté la preuve douloureuse des lacunes du système actuel. Les phénomènes du changement climatique et les mutations démographiques exigent que s'instaure une cohésion encore plus grande entre les sphères chargées de la gouvernance mondiale et entre les processus décisionnels mondiaux et nationaux. En conséquence, la nécessité de définir un cadre (dont la forme reste à déterminer) pour la coordination internationale fondé sur des principes communs et renforcé par des mécanismes transparents devient plus pressante que jamais.

Chapitre II

De nouvelles stratégies pour la réduction de la pauvreté : vers un nouveau consensus ?

Résumé

- La récente crise financière et la récession qui s'en est suivie ont amené à repenser les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté, en les réorientant dans une direction différente de celle de l'hégémonie du marché et vers un rôle revitalisé de l'État dans l'orientation de l'économie.
- Les objectifs du Millénaire pour le développement constituent le cadre fondamental le plus récent pour la réduction de la pauvreté et le développement humain. S'il définit un ensemble clair de cibles à atteindre, le programme d'action des objectifs du Millénaire pour le développement ne propose cependant pas de stratégie précise. Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, introduits parallèlement au programme des objectifs, proposent effectivement une stratégie, mais ils ont été critiqués pour leur manque de cohérence avec les politiques de développement économique.
- La réalisation de la cohérence entre la réduction de la pauvreté et le développement durable nécessite l'intégration d'une stratégie globale en matière de politique macroéconomique avec les politiques sectorielles, les politiques environnementales et les politiques sociales.
- La réalisation de la cohérence entre la réduction de la pauvreté et le développement durable nécessite l'intégration d'une stratégie globale en matière de politique macroéconomique avec les politiques sectorielles, les politiques environnementales et les politiques sociales. On devrait rechercher cette cohérence par le biais des stratégies nationales de développement durable, qui devraient être élaborées au plan local. Cependant, pour qu'une telle démarche soit efficace, des changements seront également nécessaires dans la gouvernance mondiale afin de ménager une marge de manœuvre suffisante pour permettre aux pays de définir eux-mêmes leur propre voie, tout en préservant la cohérence avec les objectifs de développement partagés au plan mondial.

Les mouvements en dents de scie de la réflexion sur la pauvreté

Si elle a toujours été une aspiration sous-jacente, la réduction de la pauvreté ne constituait pas un objectif *direct* explicite des premiers programmes de développement. Enracinées dans la théorie moderne de croissance qui dominait la première théorie du développement, les politiques de développement des années 50 et 60 étaient axées sur la promotion du développement industriel moderne, l'objectif étant d'accélérer la croissance économique globale. La promotion du développement industriel se faisait par le biais de la protection du commerce, l'octroi de crédits à très faible taux d'intérêt et de subventions ainsi que par des investissements publics à grande échelle dans l'infrastructure. On s'attendait que la croissance de la produc-

Les premières théories du développement n'avaient pas pour objectif direct la réduction de la pauvreté...

tion bénéficié « par ruissellement » à l'ensemble de la population et réduise la pauvreté grâce à l'augmentation des salaires et la création d'emplois, même si dans un premier temps le niveau de réduction de la pauvreté pourrait ne pas être à la mesure du taux de croissance de la production, car on s'attendait à ce que l'aggravation des inégalités de revenus soit un effet inévitable, quoique temporaire, de l'industrialisation. La croissance de la productivité du capital devait conduire à l'augmentation des parts de profit et permettre de réaliser davantage d'économies pour financer l'investissement intérieur. Au fil du temps, lorsque des niveaux de développement plus élevés seraient atteints, les retombées de la croissance seraient plus largement partagées, avec une croissance accélérée des salaires réels et une expansion dynamique de l'emploi¹.

... et les stratégies fondées sur ces théories ne sont pas parvenues à réduire sensiblement la pauvreté

Dans la pratique, cependant, la création d'emplois dans le cadre des stratégies d'industrialisation s'est révélée plutôt insatisfaisante dans plusieurs pays en développement, les mesures d'incitation favorisant l'adoption de technologies à forte intensité de capital (importées des pays développés). Dans de nombreux cas, les nouvelles industries avaient également tendance à faire davantage appel aux importations qu'aux intrants fournis par les autres secteurs nationaux, empêchant ainsi le jeu de la dynamique de l'emploi, à travers les liaisons interindustrielles. D'autre part, l'accent mis sur l'industrialisation a favorisé l'urbanisation et entraîné la négligence relative de l'agriculture, en dépit du fait que la majorité de la population est tributaire de l'agriculture pour l'emploi et les revenus. Il convient de noter que ces effets pervers n'étaient pas présents dans toutes les premières expériences de développement. Les nouveaux pays en voie d'industrialisation de l'Asie de l'Est ont aussi tablé sur la substitution des importations et les technologies importées aux premiers stades de leur développement. Toutefois, à la différence de celles de l'Amérique latine et de l'Afrique, leurs politiques industrielles tendaient à être plus sélectives et orientées vers le renforcement de la compétitivité des exportations et la création de liaisons entre les branches de production nationales, tout en accroissant la productivité agricole, ce qui était un objectif central de la politique à ces premiers stades. En conséquence, ces pays ont réalisé une croissance et des résultats sur le plan du développement bien plus intégrés².

Les nouvelles théories du développement ont fait de la réduction de la pauvreté un objectif direct

Vu que le niveau de croissance de l'emploi et celui de la réduction de la pauvreté sont restés en deçà des attentes dans la plupart des pays en développement, le courant dominant de la réflexion sur le développement a abandonné la théorie du ruissellement pour mettre davantage l'accent sur les interventions ciblées visant à la création d'emplois, la redistribution des revenus et l'investissement dans le capital humain. Dans de nombreuses régions d'Asie et d'Amérique latine, la négligence passée du secteur agricole a été corrigée, par ce qu'on est convenu d'appeler la révolution verte, qui visait à accroître la productivité des terres par l'utilisation des variétés de culture à haut rendement et d'autres intrants modernes (tels que l'irrigation mécanisée, les engrais chimiques et les insecticides). Dans certains cas, la révolution verte a également contribué à augmenter les possibilités d'emploi dans le monde rural, car la nouvelle technologie nécessitait plus de main-d'œuvre, particulièrement au niveau des petites exploitations agricoles. Cela a été moins le cas dans les situations où la mécanisation a été introduite. De nouveaux paradigmes ont vu le jour, par exemple, les approches du développement fondées sur « la redistribution accompagnée de la croissance » et « la satisfaction des besoins essentiels » (voir l'encadré II.1). Dans ces approches, la réduction de la pauvreté

1 Kuznets (1955) soutient qu'il existe une relation sous forme de U renversé entre le niveau de développement (généralement mesuré par le niveau de revenu par habitant) et le niveau des inégalités (ce qui est par la suite dénommé « hypothèse de Kuznets »).

2 Voir, par exemple, Amsden (1991; 2003) et Wade (1990) pour les analyses détaillées des processus d'industrialisation des pays d'Asie de l'Est en voie d'industrialisation.

est non seulement devenue un objectif explicite de développement, mais a également fini par être considérée comme un moyen pour accélérer la croissance.

À vrai dire, ni l'approche de satisfaction des besoins essentiels ni celle de la redistribution accompagnée de la croissance ne se sont imposées en tant que pratiques de politique effectives. Plusieurs pays ont continué de promouvoir la croissance industrielle moderne, mais ont commencé dans le même temps à mettre davantage l'accent sur l'agriculture, notamment en introduisant la révolution verte et d'autres réformes agraires, en augmentant le niveau des subventions publiques pour les besoins essentiels et en investissant davantage dans le développement social. Dans certains cas où une stratégie de satisfaction des besoins essentiels a été mise en œuvre dans la pratique, comme au Sri Lanka dans les années 70, elle a été considérée (par certains) comme entravant la croissance, en mettant moins d'accent sur l'investissement et le développement industriel (Grindle, 2010). Dans d'autres cas, les subventions généreuses et l'expansion des dépenses publiques se sont soldées par l'aggravation des déficits budgétaires et, sous l'effet des facteurs extérieurs négatifs, ont entraîné un accroissement des fardeaux de la dette extérieure qui se sont révélés insoutenables au début des années 80.

Le constat d'échec des interventions de l'État a conduit à l'émergence d'une nouvelle orthodoxie de la croissance dans les années 80. Cette orthodoxie, qui a fini par être connue sous le nom de Consensus de Washington, mettait un accent prononcé, voire exclusif sur les mécanismes du marché comme principaux moyens de réaliser la prospérité. Les stratégies de développement qui caractérisaient auparavant les politiques interventionnistes des États étaient désormais considérées comme erronées et, dans bien de cas, guidées par le souci de recherche de rente des responsables gouvernementaux plutôt que celui de contribuer à la réalisation des objectifs de développement. La protection des industries et les subventions en faveur de nombreux besoins essentiels étaient perçues comme ayant un effet de distorsion des marchés, entravant non seulement la croissance de la production et de l'emploi, mais

Toutefois, ces nouvelles théories ont fait l'objet d'une application partielle et se sont heurtées aux contraintes budgétaires

Avec le Consensus de Washington, la réduction de la pauvreté est redevenue un objectif indirect

Encadré II.1

L'approche des besoins essentiels en matière de développement^a

La stratégie de développement axée sur les besoins essentiels est issue des travaux du Programme mondial pour l'emploi des années 70 de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Elle a ramené l'emploi, ainsi que les personnes et les besoins humains, au cœur de la stratégie de développement. Cette approche allait dans le même sens que l'importance accordée à la question de l'emploi par l'Organisation des Nations Unies à ses débuts et par le Fonds monétaire international; cependant les travaux de l'OIT des années 70 ont développé et enrichi le concept initial de l'emploi et les politiques pour traiter la question, en liant directement le concept et les politiques à la situation et aux besoins des pays en développement.

Origines

C'est vers le milieu des années 70, lorsque l'OIT était en pleine préparation de la Conférence mondiale pour l'emploi, avec le concours de certaines autres organisations du système des Nations Unies et de la Banque mondiale, qu'est née l'idée de la stratégie de développement axée sur les besoins essentiels. Cette idée des besoins essentiels était tirée des ouvrages sur la psychologie écrits dans les années 40 et plus précisément d'un article d'Albert Maslow paru dans *Psychological Review* de mars 1942; article dans lequel il définissait une pyramide de cinq besoins allant des besoins psychologiques à l'accomplissement personnel (Maslow, 1943). Plus tard, en Inde, au cours des années 50, le concept de « besoins minimaux » a été développé par Pitambar Pant de Indian Planning Commission. Jusque-là, l'approche des besoins essentiels ne s'était pas imposée

^a L'encadré II.1 a été spécialement préparé pour le présent rapport par Louis Emmerij, ancien Président du Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris; Conseiller spécial du Président de la Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.; recteur de l'Institut des études sociales, La Haye; et directeur du Programme mondial pour l'emploi de l'OIT dans les années 70. Actuellement codirecteur du Projet de l'histoire intellectuelle des Nations Unies (UNIHP).

comme une approche dominante dans les théories sur le développement, même si elle ne laissait personne indifférente.

Il a fallu attendre les années 70 pour voir apparaître « soudainement » et simultanément les applications effectives du concept dans trois contextes différents : le projet Bariloche en Amérique latine; la publication de la Fondation Dag Hammarskjöld en 1975 intitulée *What Now?* (Fondation Dag Hammarskjöld, 1975) et le Programme mondial pour l'emploi de l'OIT. Il était désormais clair que la création d'emplois n'était pas une fin en soi, mais plutôt un moyen de satisfaire les besoins essentiels de chaque être humain; ce qui correspondait plus ou moins au premier des cinq niveaux de la pyramide de Maslow. Bon nombre de personnes se situaient déjà sur le deuxième, le troisième, le quatrième et même le cinquième palier, une grande majorité n'était même pas proche de la pyramide. C'est alors qu'apparut l'idée de concevoir une stratégie de développement dont le principal objectif était la satisfaction des besoins essentiels, notamment ceux des 20 % les plus pauvres de la population.

Aspects pratiques

Le rapport de la Conférence mondiale sur l'emploi de 1976 (Organisation internationale du Travail, 1976-1977) a défini les besoins essentiels en termes de nourriture, de vêtements, de logement, de scolarisation et de transports publics. L'emploi représentait à la fois un moyen et une fin, et la participation à la prise de décisions en faisait également partie. La première tâche consistait à quantifier les besoins essentiels pour une année cible [dans le cas présent, les 25 années qui vont suivre (1975-2000)], pour déterminer, en d'autres termes, quel serait le niveau du PIB dans les $t + 25$ prochaines années pour que les 20 % les plus pauvres de la population puissent avoir assez pour se nourrir, se loger décentement et jouir d'une éducation de qualité ? Sans entrer dans tous les détails des chiffres et des calculs, on peut affirmer que cette quantification est apparue réalisable. Après avoir quantifié le PIB de l'année cible, on pouvait calculer le taux de croissance économique annuel nécessaire entre l'année de base et l'année cible. Cette approche changeait radicalement par rapport à la pratique traditionnelle qui consistait à projeter dans le futur un taux annuel souhaitable de croissance économique par habitant. Cette dernière était une approche à horizon mobile, alors que celle des besoins essentiels était plus précise en ce sens qu'elle fixait des cibles de production claires et en déduisait le taux annuel souhaitable de croissance économique implicite. Dans ces conditions, la stratégie de développement fondée sur les besoins essentiels était aussi plus pratique que les stratégies conventionnelles.

Comme il fallait s'y attendre, dans la plupart des cas, le taux de croissance nécessaire pour atteindre pleinement les cibles de besoins essentiels avait été fixé à des niveaux peu réalistes par rapport aux niveaux historiques, bien au-dessus de 8 % par an sur 25 ans. L'Asie de l'Est et plus tard la Chine et l'Inde ont par la suite atteint ces taux, mais au milieu des années 70, les miracles de l'Asie de l'Est et de la Chine ne s'étaient pas encore produits. D'où la seule option pour atteindre les cibles de besoins essentiels était de prendre en compte deux paramètres : le taux de croissance économique et la répartition du revenu. En effet, si la répartition du revenu s'améliore (devient moins inégale), alors il est inutile que le taux global de croissance économique soit si élevé. On s'est aperçu qu'avec la « redistribution de la croissance », en d'autres termes, la redistribution marginale de l'augmentation future de revenu au lieu de la redistribution de la richesse actuelle, les cibles de besoins essentiels pourraient être atteintes avec un taux annuel de croissance économique de 6 %.

Ce programme, lors de sa présentation à la Conférence mondiale pour l'emploi, a reçu un accueil enthousiaste, sauf de la part de la délégation tripartite des États-Unis et de quelques délégations d'employeurs venues d'autres pays industrialisés. Leur hostilité peut s'expliquer par des suspicions idéologiques plutôt que par des craintes bien fondées; en tout état de cause, avec l'élection de Jimmy Carter comme président quelques mois plus tard, la position officielle de Washington a changé au point que l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a commencé à prêcher tous azimuts l'évangile des « besoins humains fondamentaux ». Le Président de la Banque mondiale, Robert McNamara, a adopté en bloc l'approche des besoins essentiels, en confiant à Mahbub ul Haq et à son équipe le soin d'approfondir le concept, et en n'épargnant aucun effort pour amener ses départements opérationnels à œuvrer dans ce sens (Kapur, Lewis et Webb, 1997).

Vers le milieu des années 70, une stratégie de développement plus appropriée avait apparemment été conçue, qui combinait efficacement croissance économique, création d'emplois productifs et besoins essentiels. La caractéristique essentielle de cette approche résidait dans une préférence pour un modèle de croissance économique à plus forte intensité d'emplois, plus équitable et plus efficace dans la lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, considérée avec un recul de 35 ans, la stratégie n'avait pas pris en compte le genre et l'environnement, bien qu'il importe de tenir compte du contexte historique, parce que ces deux questions ne faisaient que commencer à attirer l'attention, à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm en juin 1972, et à la Conférence mondiale sur l'année internationale de la femme, organisée à Mexico en juin et juillet 1975. En outre, la stratégie était solide en ce sens qu'elle disposait d'un cadre macroéconomique chiffré et de cadres sectoriels chiffrés, et se situait dans un contexte international.

Recours à des concepts globaux

Les questions de l'emploi, des besoins essentiels et beaucoup d'autres, ont été reléguées au second plan avec l'avènement de la crise de l'endettement. La « décennie perdue » des années 80 qui s'en est suivie a été marquée par l'application de politiques dépouillées et efficaces qui ont entraîné une perte tragique des opportunités de croissance pour des millions de personnes. Le retour du laissez-faire dans les premières années de la décennie 80 a donné libre cours à une offensive politique et intellectuelle contre l'« État prédateur ». Les stratégies de développement, notamment la stratégie fondée sur les besoins essentiels, qui supposait l'intervention d'un État fort n'avait plus sa raison d'être, parce que d'après les défenseurs de cette nouvelle théorie, la magie du marché ramènerait la croissance et la prospérité nationales. Le concept de développement global s'est réorienté vers un développement sans l'État au plan national et la mondialisation sans pouvoir compensateur au plan international. Cette approche a été baptisée le Consensus de Washington.

Le concept de besoins essentiels subsistait, mais sans la stratégie et le cadre macroéconomique. N'étaient retenus que des objectifs explicites, par exemple, la réalisation de l'éducation pour tous d'ici à l'année X ou l'éradication d'une certaine maladie d'ici à l'année Y. Les objectifs du Millénaire pour le développement énoncés par les Nations Unies traduisent la généralisation de cette approche. Les objectifs sont certes importants, mais ne disposant pas de cadre macroéconomique et sectoriel chiffré, cette approche n'a pas vocation à satisfaire les besoins essentiels tels que définis au départ.

Le concept des besoins essentiels a refait surface sur la scène internationale dans les années 90, grâce aux *Rapports sur le développement humain* et à l'approche exposée dans cette publication (Programme des Nations Unies pour le développement, 1990). La présentation en était plus complexe que celle de la stratégie des besoins essentiels des années 70, mais hélas le concept une fois de plus manquait de cadre macroéconomique et sectoriel chiffré. Néanmoins, c'était un progrès par rapport à la situation des années 80.

Où en sommes-nous maintenant, en 2010, après plusieurs crises financières nationales et internationales et une « Grande Dépression » ? Nous évoluons, à n'en point douter, vers un meilleur équilibre entre le rôle du marché et celui de l'État, du moins au niveau national. Ce qui n'est cependant pas le cas au niveau mondial parce qu'à ce niveau il n'existe pas d'équivalent effectif de l'État.

Les actions prioritaires actuelles consistent à mettre en place une nouvelle architecture financière aux plans national et mondial, à lutter contre le changement climatique et à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Ce qui est frappant, c'est qu'en dépit du fait que la nécessité de grands concepts de développement ne fait l'ombre d'aucun doute, l'on assiste à un retour à la microéconomie qui vise essentiellement des problèmes à caractère purement national. Manifestement, toutes les politiques sont nationales et finalement tous les problèmes doivent être résolus au niveau national, mais la cohérence entre les priorités et les politiques nécessaires à leur mise en œuvre est essentielle. Et c'est la raison pour laquelle nous avons besoin de cadres à la fois macroéconomiques et mondiaux. Pour satisfaire les besoins essentiels de la population mondiale, ces cadres doivent toujours prendre en compte les « vieux » objectifs de meilleure répartition des revenus aux plans national et mondial. On pourrait stimuler cette option au plan macroéconomique en rendant les politiques de développement plus écologiques et au plan microéconomique en privilégiant la création d'une nouvelle architecture financière.

également l'efficacité dans la fourniture des services sociaux et la réduction de la pauvreté. Les politiques industrielles devaient faire place à la libéralisation des échanges, les subventions en faveur des biens essentiels et des services publics devaient être supprimées, les mesures d'orientation du crédit devaient être remplacées par l'intermédiation financière déréglementée et les services sociaux devaient faire l'objet d'une tarification adéquate à travers l'introduction de redevances d'utilisation ou le recours à des mécanismes privés de prestation. L'équité et la réduction de la pauvreté étaient redevenues des aspirations, c'est-à-dire des objectifs *indirects* des politiques de développement. Dans la mesure où les politiques de stabilisation et la libéralisation de l'économie se sont traduites par des coûts sociaux visibles, des politiques de compensation sociale (notamment les programmes d'urgence en faveur de l'emploi, les fonds d'investissement social et d'autres programmes ciblés de réduction de la pauvreté) ont été introduites dans les années 90, souvent avec un soutien massif de la communauté internationale. Ces interventions traduisaient la reconnaissance par le Consensus de Washington du fait que les marchés ne pouvaient pas résoudre immédiatement les problèmes les plus graves d'équité et de pauvreté. Cependant, d'une façon générale, on continuait de privilégier la croissance globale, qui devait être réalisée en misant principalement sur les marchés.

Avec l'introduction des objectifs du Millénaire pour le développement, la réduction de la pauvreté est devenue de nouveau un objectif direct

À la grande déception de tous, les réformes du marché n'ont pas produit la croissance soutenue et forte de la production escomptée (Ocampo, Jomo et Vos, 2007), à fortiori une réduction sensible de la pauvreté. Aussi, dans plusieurs cas, la suppression des subventions, l'introduction des redevances d'utilisation et la privatisation des services ne se sont pas révélées particulièrement efficaces ni pour réduire les coûts ni pour améliorer la portée de la fourniture des services sociaux. À la fin des années 90, ces résultats décevants ont conduit la communauté internationale à repenser les objectifs et la stratégie du développement. L'accent a été de nouveau mis sur la définition de la réduction de la pauvreté comme objectif explicite, plutôt qu'implicite ou indirect. À la faveur de l'adoption de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies par l'Assemblée générale le 8 septembre 2000³, les Nations Unies ont introduit un ensemble concret de cibles de développement dans les objectifs du Millénaire pour le développement. La réduction de la pauvreté y figurait comme l'objectif premier et fondamental. Vers la fin des années 90, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international avaient établi une relation entre les politiques d'ajustement structurel axées sur le marché et le programme de réduction de la pauvreté dans le cadre révisé de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ), faisant de l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) une condition préalable au bénéfice de l'allègement de la dette au titre de cette Initiative.

Éclatement du consensus et cohérence limitée des politiques

Les objectifs du Millénaire pour le développement définissent des cibles claires, mais ne prévoient aucune stratégie précise

Les objectifs du Millénaire pour le développement ont réintroduit la réduction de la pauvreté et d'autres objectifs de développement humain, les plaçant au centre des préoccupations, ce qui représentait en effet une avancée significative. Cependant, ce programme, en tant que tel, ne prévoit aucune stratégie particulière pour atteindre les objectifs. Par exemple, quoique la création d'emplois productifs soit généralement considérée comme l'un des principaux moyens pour la réduction de la pauvreté, les cibles pour ce qui est de la création d'emplois décents ne faisaient pas initialement partie du programme des objectifs du Millénaire pour le

³ Voir la résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

développement; les indicateurs pour l'emploi n'ont seulement été introduits qu'après 2005⁴. Les objectifs ne proposent pas plus qu'un ensemble de cibles qui, bien que susceptibles de servir de base pour une stratégie cohérente, n'offrent pas en tant que tels d'orientation quant au type de combinaison de politiques qui pourraient contribuer le plus efficacement à la réalisation simultanée des objectifs. En l'absence d'une stratégie bien définie, la réalisation du programme des objectifs a souvent mis l'accent sur l'augmentation des allocations budgétaires en faveur de l'éducation, de la santé et d'autres programmes sociaux de base.

Les DSRP n'étaient pas très loin d'être l'expression de la notion d'une stratégie de développement national intégrée, mettant explicitement l'accent sur la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ils étaient censés être exhaustifs et assurer une plus grande cohérence entre les politiques économiques et sociales et servir à aligner l'appui des donateurs sur une stratégie de développement élaborée au plan national. Toutefois, les DSRP ont été critiqués pour n'avoir pas réussi, dans la pratique, à faire des politiques macroéconomiques, commerciales et financières des parties intégrantes et explicites d'une stratégie visant à créer des emplois productifs suffisants, à réduire la pauvreté et à élargir l'accès aux services sociaux (voir, par exemple, Gottschalk, 2005; North-South Institute, 2004; Stewart et Wang, 2003; et Vos et Cabezas, 2006). Au contraire, les éléments clés du Consensus de Washington que sont les politiques orthodoxes de stabilisation macroéconomiques et de libéralisation des échanges et le financement intérieur sont restés les conditions préalables à remplir pour être admissibles au bénéfice de l'allègement de la dette et à l'aide des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Lorsque ces conditions revenaient à imposer des exigences budgétaires strictes ou lorsque la libéralisation du commerce ne parvenait pas à stimuler la création d'emplois et à réduire les inégalités de revenus, les DSRP se révélaient être plus un ensemble de mesures de compensation sociale limitées par les pressions extérieures liées à l'assainissement des finances publiques que des exemples de cohérence dans la gamme élargie des politiques de développement. Dans la pratique, il a été constaté que ces contraintes macroéconomiques établissaient des plafonds limitant les dépenses publiques motivées par les objectifs du Millénaire pour le développement, même lorsque le financement direct à de telles fins aurait été disponible auprès des donateurs extérieurs. Cela aurait conduit à des situations où l'aide des donateurs a été réaffectée à l'accroissement des réserves internationales ou n'a pas été décaissée du tout, en dépit de l'existence de besoins nationaux et de la capacité des gouvernements à absorber cette aide⁵. Cet exemple illustre bien l'incohérence entre les objectifs de développement national et les objectifs stratégiques internationaux.

Le manque de cohérence entre les politiques a entravé les efforts de réduction de la pauvreté

Le défi de la pauvreté reste de taille

Le manque de cohérence entre les politiques a probablement freiné les progrès en matière de réduction de la pauvreté. Si l'on prend pour référence le nouveau seuil international de pauvreté de 1,25 dollar par personne par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2005, tel que défini par la Banque mondiale, 1,4 milliard de personnes, soit près de 26 % de la popu-

Près du quart de la population mondiale vit encore dans la pauvreté

4 Voir la conclusion du Sommet mondial de 2005 (Résolution 60/1 de l'Assemblée générale).

5 Les résultats obtenus en Ouganda et en Éthiopie en matière de DSRP constituent des exemples à cet égard. Le problème de l'affectation budgétaire des ressources de l'aide publique au développement (APD) en Ouganda est examiné par Van Arkadie (2006); la stérilisation des ressources d'APD fait l'objet d'évaluation dans Lister *et al.* (2006). Pour ce qui est de l'Éthiopie, une controverse avait vu le jour sur la question de savoir pourquoi le Fonds monétaire international ne permettait pas que le gouvernement comptabilise les montants imprévisibles de l'APD dans les recettes publiques (Stiglitz, 2003).

lation du monde en développement, vivaient dans la pauvreté en 2005 (voir la figure II.1 et l'encadré II.2 pour une discussion de l'épineuse question de la définition de la pauvreté). Il existe cependant de grandes disparités entre les régions en ce qui concerne les tendances de la pauvreté (voir les figures II.2 et II.3). L'incidence de la pauvreté reste toujours plus élevée en Afrique subsaharienne, où il a été constaté que plus de la moitié de la population (50,4 %) était pauvre en 2005. La pauvreté reste profondément ancrée en Asie du Sud, où 40,3 % de la population continuait de vivre en dessous du seuil de pauvreté en 2005. Par contre, dans la région d'Asie de l'Est et Pacifique, le taux de pauvreté était de 17,9 %, et encore plus faible (8,2 %) en Amérique latine et aux Caraïbes.

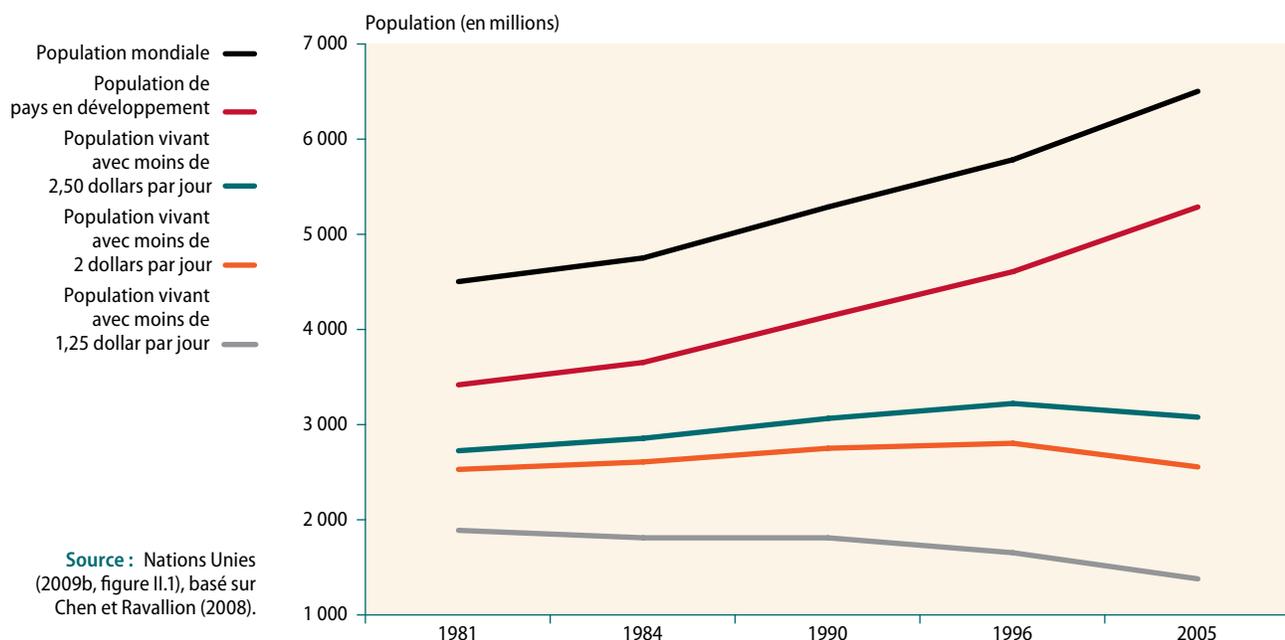
Cependant, une réduction importante de la pauvreté a été réalisée

L'existence d'une pauvreté endémique persistante ne devrait pas faire perdre de vue le fait que des progrès significatifs ont été enregistrés dans les efforts de réduction de la pauvreté au cours de ces dernières décennies. À titre d'exemple, le nombre total de pauvres (selon la définition indiquée plus haut) était de 1,8 milliard en 1990 et de 1,9 milliard en 1981 (contre 1,4 milliard en 2005). Toutefois, ces chiffres masquent les progrès réels enregistrés : le fait que la population totale ait également augmenté de manière sensible sur la même période signifie que la proportion des pauvres dans la population totale a baissé considérablement. Pour le monde en développement dans son ensemble, l'incidence de la pauvreté est tombée de 52 % en 1981 à 24,7 % en 2005.

La réduction de la pauvreté a été plus significative en Asie de l'Est

Cependant, la réduction de pauvreté a été concentrée dans certaines régions géographiques précises [voir Nations Unies (2009b) pour une discussion plus approfondie]. L'essentiel de la réduction de la pauvreté a été enregistré en Asie de l'Est, principalement en Chine. Dans ce pays uniquement, le nombre de pauvres (selon la définition ci-dessus) est passé de 835,1 millions en 1981 à 207,7 millions en 2005, ce qui correspondait à une forte chute de la pauvreté en Chine de 84 à 15,9 %. Au Viet Nam également, la chute du taux de pauvreté sur la même période a été prodigieuse : de 90,4 à 17,1 %. Les progrès enregistrés dans plusieurs

Figure II.1
Population mondiale et le nombre de pauvres, 1981-2005 (en millions)



Encadré II.2

La pauvreté des définitions de la pauvreté

Définir la pauvreté a toujours été une véritable gageure. En particulier, l'utilisation de la notion de 1 dollar par jour comme seuil de pauvreté a fait l'objet de beaucoup de critiques, comme on peut le voir en détail dans le *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2010* (Nations Unies, 2009b). Il a néanmoins été adopté comme indicateur de référence pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation du premier des objectifs du Millénaire pour le développement. La fixation du seuil de pauvreté à un dollar par jour est née des efforts visant à aboutir à une mesure commune de la pauvreté absolue, que l'on applique à tous les pays à des fins d'agrégation de données et de comparaison à l'échelle internationale. Pour ce faire, des chercheurs à la Banque mondiale (voir Ravallion, Datt et van de Walle, 1991) ont examiné des seuils de pauvreté nationaux et ont découvert que les seuils de revenu minimal de six des pays les plus pauvres (sur un échantillon de 33 pays) concordaient pratiquement, et s'établissaient à 1 dollar par jour par personne (aux prix en PPA de 1985). En 2008, la Banque mondiale a révisé à la hausse ce seuil, en le portant à 1,25 dollar par jour à partir de la nouvelle série de valeurs PPA tirées des prix de 2005 et calculées en fonction d'un échantillonnage plus élargi et de données améliorées. La nouvelle mesure de 1,25 dollar par jour représente essentiellement, comme c'était le cas avec le seuil précédent de 1,08 dollar, un niveau de revenu indispensable pour assurer l'apport calorique minimal et quelques besoins essentiels.

Le seuil de pauvreté de 1 dollar par jour comme celui de 1,25 dollar par jour ont suscité beaucoup de critiques. À y regarder de près, on découvre que cette critique vise une multitude de notions disparates. On a souvent entendu dire que, du point de vue théorique, la pauvreté est multidimensionnelle et ne saurait donc être réduite à la seule dimension de manque de revenu. La principale difficulté que présente cette critique réside dans la manière de traduire dans les faits la notion multidimensionnelle de la pauvreté. En réponse à cette question, certains proposent de réduire le caractère multidimensionnel à quelques dimensions « de base ». L'indice de la pauvreté humaine du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) représente un effort visant à dépasser la notion de revenu au profit de celle d'un indice composite de la pauvreté. Les objectifs du Millénaire pour le développement reconnaissent également le caractère multidimensionnel du bien-être humain en énonçant un large éventail de buts et de cibles.

L'utilisation au plan international d'un seuil de revenu commun a aussi fait l'objet de critiques, portant notamment sur le fait que la nature de la pauvreté est fonction du pays. À partir de là, certains soutiennent qu'en utilisant un seuil de pauvreté commun à l'échelle internationale et en l'appliquant aux pays les plus pauvres, l'on sous-estimerait nécessairement la pauvreté dans le monde. D'autres ont également observé que le rapport entre revenu et l'existence (mesuré en fonction, par exemple, de l'espérance de vie à la naissance) n'est pas linéaire. Partant de ce rapport non linéaire, un « seuil de pauvreté éthique » a été également proposé qui correspondrait à un niveau de vie nécessaire au « plan éthique » (mesuré là encore en fonction d'une espérance de vie acceptable). Bien que les seuils de pauvreté en fonction des pays soient, selon toute vraisemblance, plus pertinents dans l'élaboration des politiques au plan national, les utiliser supposerait une définition de la pauvreté différente dans chaque contexte, et donc limiterait gravement les comparaisons d'un pays à l'autre et les agrégations entre les pays.

Une critique plus ancienne [voir, par exemple, Sen (1973)] remet en cause l'importance de l'incidence de la pauvreté comme étant l'indicateur clé pour évaluer les progrès en matière de réduction de la pauvreté, d'autant plus que la pauvreté est question non pas seulement du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, mais également du degré réel de leur pauvreté et de la question de savoir si l'écart de revenu en fonction du seuil de pauvreté se rétrécit ou pas. Dans le même ordre d'idée, les décideurs devraient aussi envisager de mesurer la « profondeur » de la pauvreté et de voir la pauvreté comme quelque chose de dynamique et non de statique fondé sur des instantanés.

La troisième critique concerne la mesure et l'interprétation des facteurs de conversion de la parité du pouvoir d'achat (PPA) qui visent à mettre au même niveau le coût de vie dans deux pays différents. Ces facteurs de conversion portent sur le coût de vie moyen, et non sur celui des pauvres. Les personnes aux faibles revenus ont tendance à consacrer à la nourriture une proportion plus importante de leur revenu et, si elles vivent en milieu rural, à dépenser plus que d'autres pour vivre, du fait, par exemple, des frais de transport. Donc les pauvres peuvent être confrontés à des niveaux de prix différents de ceux de la moyenne de la population. Le manque de données ne permet généralement pas d'établir cette différenciation. Par ailleurs, les mesures de la PPA ne sont pas disponibles sur tous les pays, quoique la portée de ces mesures commence à changer. À cet égard, comme évoqué tantôt, le seuil de pauvreté initial de 1 dollar par jour était basé sur les seuils de pauvreté *communs* à 6 pays les plus pauvres sur un échantillon de 33 pays en développement étudiés par Ravallion, Datt et van de Walle (1991) qui ont utilisé les valeurs de la PPA calculées par Penn en 1985. Pourtant, Chen et Ravallion (2001) après avoir recalculé ce seuil au moyen des valeurs de la PPA définies par Penn en 1993, et avoir pris la *valeur médiane* des seuils de pauvreté nationaux les plus bas de 10 pays sur le même échantillonnage de 33 pays, ont suggéré un seuil de pauvreté de 1,08 dollar par jour. Plus tard, ils sont passés à une nouvelle série de PPA (pour 2005) calculées par la Banque mondiale, et ont abouti à un seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour à partir de la *valeur médiane* des seuils de pauvreté des 15 pays les plus pauvres du même échantillonnage [Chen et Ravallion (2008)].

En dépit de ses lacunes, le seuil de pauvreté international demeure la valeur de référence qu'utilise la communauté internationale pour mesurer les tendances de la pauvreté à l'échelle mondiale. L'on peut toujours vérifier [comme l'ont fait Chen et Ravallion (2008)] si l'utilisation d'un seuil de pauvreté plus élevé ou plus faible (mais qui soit communément appliqué à tous les pays) révélerait des tendances différentes. De même, les mêmes données utilisées pour produire des statistiques comparables à l'échelle internationale sur l'incidence de la pauvreté (ou le nombre de pauvres) peuvent également servir à mesurer la « profondeur » de la pauvreté (en d'autres termes, la mesure dans laquelle les pauvres sont réellement pauvres). Les données sur d'autres dimensions peuvent également permettre de donner une image multidimensionnelle de la pauvreté et du dénuement. En fait, les objectifs du Millénaire pour le développement renferment bon nombre d'aspects souvent débattus dans la recherche d'une définition de la pauvreté. En fin de compte, ce qui importe le plus, en effet, pour l'élaboration des politiques au plan national, est de savoir comment chaque société définit le niveau de vie décent à atteindre par tout un chacun.

autres pays de la région ont également été remarquables. Pour l'ensemble de la région de l'Asie de l'Est et du Pacifique, l'incidence de la pauvreté est tombée de 66,8 à 24,4 % au cours de la période 1981-2005.

La réduction de la pauvreté a été bien moins remarquable dans les autres régions du monde. À titre d'exemple, quoique l'Asie du Sud ait enregistré une baisse sensible du taux de pauvreté (de 59,4 % en 1981 à 40,3 % en 2005), si l'on tient compte de l'accroissement démographique, cela signifie que le nombre absolu des pauvres est passé de 548 millions à 596 millions sur cette période (figure II.2). En Afrique subsaharienne, en termes absolus, le nombre de pauvres a progressé de 212 millions à 388 millions au cours de la même période, tandis que le taux de pauvreté est resté quasiment inchangé, à 51,2 % en 2005 contre 53,7 % en 1981.

Du fait de ces disparités observées dans le rythme de la réduction de la pauvreté, la répartition des pauvres par région a connu un changement considérable. Si en 1981 la pauvreté était concentrée dans la région de l'Asie de l'Est et du Pacifique, 56,5 % des pauvres dans le monde vivant dans cette région, en 2005, cette concentration des pauvres s'est déplacée vers l'Asie

En revanche, peu de progrès ont été enregistrés en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne...

... où vit la majeure partie des pauvres du monde

Figure II.2
Tendances régionales de la pauvreté, 1981-2005

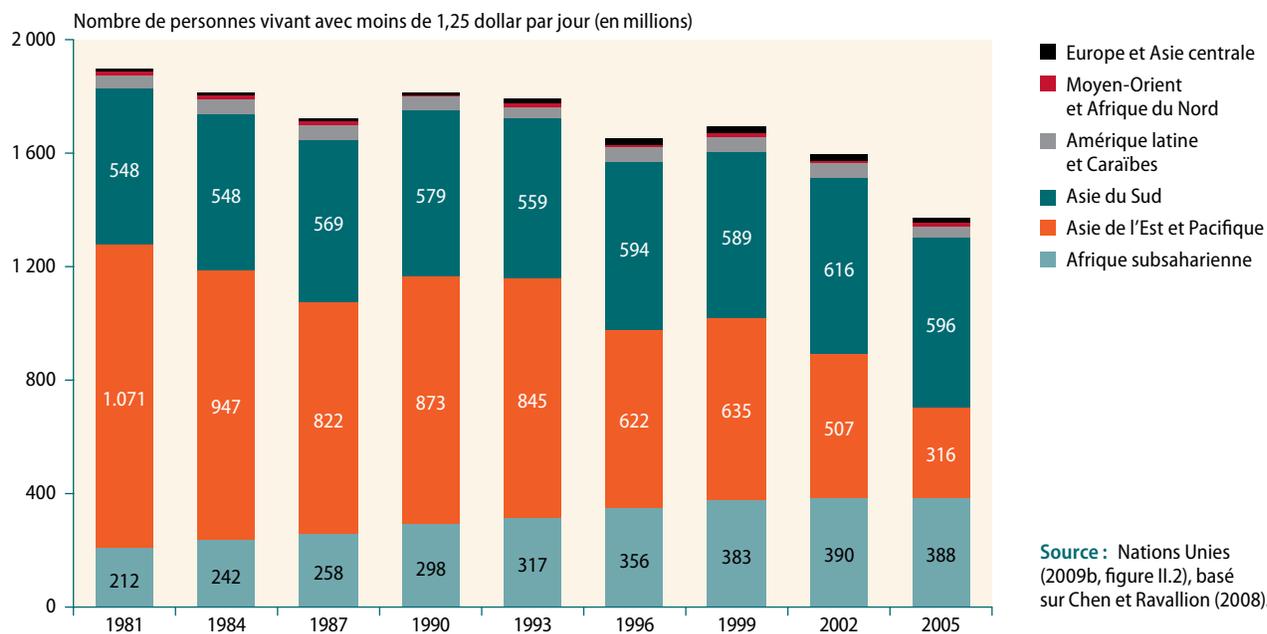
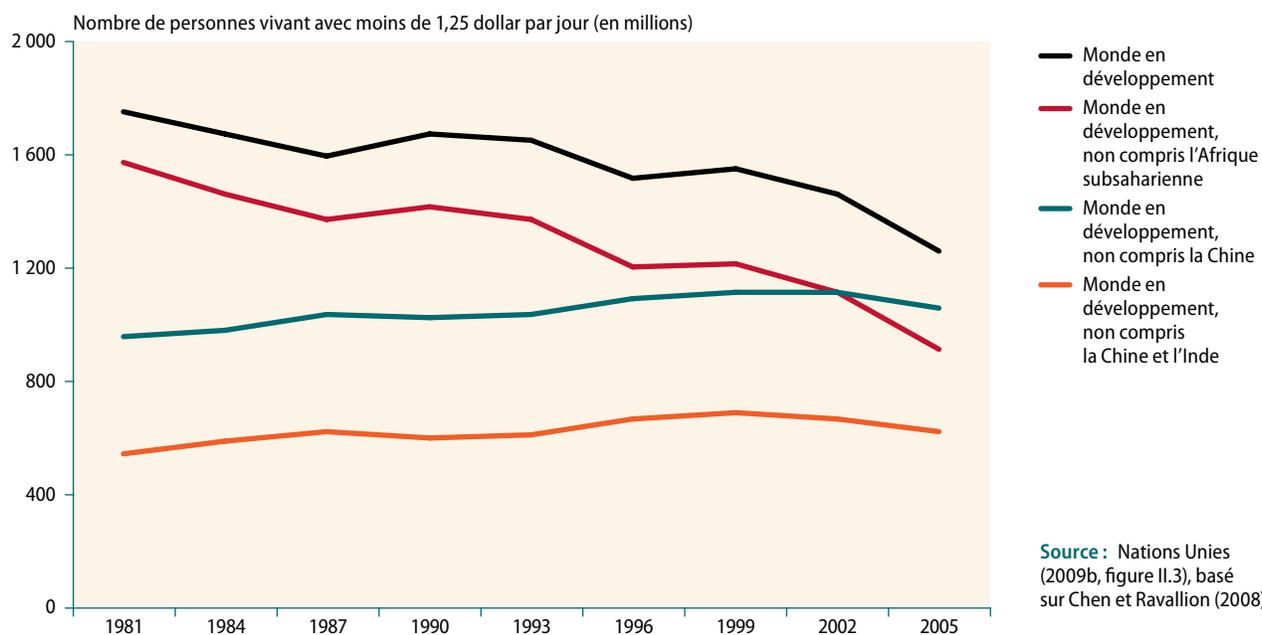


Figure II.3
Tendances de la pauvreté dans le monde, avec et sans certains grands pays et régions en développement, 1981-2005



Si l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud ne déploient pas des efforts soutenus, elles pourraient ne pas réaliser la cible de réduction de la pauvreté d'ici à 2015

Un très grand nombre de personnes vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour

du Sud et l'Afrique subsaharienne, qui comptent désormais respectivement, 43,3 et 28,4 % des pauvres dans le monde, alors que l'Asie de l'Est et le Pacifique n'en comptent que 23 %.

Les disparités régionales prononcées dans la réduction de la pauvreté font peser un certain nombre de risques pour la réalisation du premier des objectifs du Millénaire pour le développement (réduire de moitié le nombre de pauvres d'ici à 2015, par rapport à 1990). Si l'Asie de l'Est a réalisé ce premier objectif, plusieurs régions, notamment l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne, continuent de se débattre. En fait, exception faite de la Chine, le monde en développement n'est pas engagé sur la bonne trajectoire pour atteindre cet objectif. Pour que l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne y parviennent, il faudrait que ces deux régions réduisent leurs taux de pauvreté respectifs de 22,1 et 14,5 points de pourcentage, par rapport aux taux de 2005. Étant donné qu'entre 1990 et 2005 elles n'ont réduit leur taux de pauvreté que de 0,8 et 1,6 point de pourcentage par an, respectivement, le défi reste de taille (Nations Unies, 2009b). Ainsi, si le monde dans son ensemble atteint la cible fixée pour le premier des objectifs du Millénaire pour le développement, de vastes régions, comme l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud, pourraient ne pas l'atteindre à moins de commencer dès à présent à déployer des efforts très vigoureux.

Les faibles progrès enregistrés dans la lutte contre la pauvreté au cours des dernières décennies sont également attestés par le fait qu'un grand nombre de personnes restent très proches du seuil de pauvreté, même si elles sont parvenues à franchir cette barre. En effet, le nombre total de pauvres en 2005 passe à 2,6 milliards pour un seuil de revenu de 2 dollars par jour, ce qui indique qu'il existait 1,2 milliard de personnes qui avaient un revenu par habitant compris entre 1,25 dollar et 2 dollars par jour et que, avec 2 dollars par jour comme seuil de pauvreté, près de la moitié (47,6 %) de la population des pays en développement serait considérée comme pauvre.

Le fait que de très nombreuses personnes vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté de 1,25 dollar signifie qu'un grand nombre d'entre elles courent le risque de passer en dessous du seuil officiel de pauvreté (utilisé pour le suivi du premier objectif) sous l'effet des chocs négatifs de revenu, comme ce fut le cas dans plusieurs pays d'Asie de l'Est suite à la crise financière asiatique. En Indonésie, par exemple, le taux de pauvreté est passé de 15 % au milieu de 1997 à 33 % à la fin de 1998, faisant ainsi passer environ 36 millions de plus de personnes en dessous du seuil de pauvreté et réduisant à néant une grande partie des gains en matière de réduction de la pauvreté réalisés au cours des précédentes décennies⁶. Ainsi, un grand nombre de personnes restent vulnérables à la pauvreté quoique leurs revenus actuels puissent se situer au-dessus du seuil international de pauvreté⁷.

Leçons apprises des stratégies de réduction de la pauvreté

Quels sont les principaux facteurs qui déterminent la réussite des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté ? Les théories de développement ont souvent essayé de mettre en évidence des facteurs précis et les principaux obstacles, lesquels ont changé au fil du temps.

⁶ Voir, par exemple, Harrison et McMillan (2007); Suryahadi, Sumarto et Pritchett (2003); et Culpeper (2005).

⁷ Plusieurs spécialistes soutiennent qu'on devrait intégrer l'« insécurité » dans la définition de la pauvreté [voir, par exemple, Morduch (1994; 1999) et Banque mondiale (2001)]. Sur la base de cette définition élargie de la pauvreté, de nombreuses personnes dont le revenu se situe juste au-dessus du seuil de pauvreté seraient également considérées comme pauvres.

Les politiques de développement et les programmes d'aide étrangère étaient alors conçus pour surmonter les contraintes de capital, d'infrastructure et/ou de change, en s'attaquant notamment aux questions d'inégalité dans la répartition des richesses ou des revenus, en investissant dans le capital humain, en renforçant les systèmes de protection sociale et en améliorant les institutions de gouvernance et de régulation des marchés.

Cela dit, les contextes de pays différents et l'histoire nous enseignent qu'il existe plusieurs voies pour surmonter les obstacles au développement. Les pays ayant connu le plus de réussite, cependant, ne sont pas ceux qui ont mis en œuvre des stratégies visant essentiellement à éliminer une seule contrainte majeure à la fois, mais plutôt ceux qui ont été à même d'instaurer effectivement, entre les différents niveaux des politiques de développement, un degré de cohérence assez efficace pour créer les conditions nécessaires pour la réduction de la pauvreté. On trouvera ci-dessous un examen des principaux facteurs déterminants dans les cas ayant connu le plus de succès. S'ils ne constituent pas nécessairement un modèle de succès garanti pour d'autres contextes, ils offrent en effet des enseignements sur la manière de tenir compte des conditions nationales dans l'élaboration des stratégies de développement.

Importance de la répartition

L'expérience montre que, si la croissance globale rapide rend possible une réduction rapide de la pauvreté, la mesure dans laquelle cette possibilité se concrétise est fonction de la situation de la répartition des revenus. Dans leur étude approfondie de plusieurs économies en développement, Besley et Cord, éd. (2007, p. 1) notent que « la croissance est moins efficace pour faire baisser les niveaux de pauvreté dans les pays qui présentent de fortes inégalités initiales ou ceux dans lesquels le modèle de répartition de la croissance favorise les non-pauvres⁸ ».

Ainsi, la distribution égalitaire initiale des richesses nationales et la répartition égalitaire des revenus courants sont importantes pour la réduction de la pauvreté. Cependant, l'égalité initiale peut être plus importante, car si la croissance découle d'une distribution égalitaire initiale, elle a alors un plus grand effet sur la réduction de la pauvreté. Cela est confirmé par des pays qui ont connu du succès dans la réduction de la pauvreté en dépit de l'aggravation de l'inégalité des revenus au cours des périodes d'accélération de la croissance; la Chine étant le meilleur exemple, suivie du Viet Nam. Un examen approfondi révèle que l'accélération de la croissance dans ces pays résulte d'une distribution initiale relativement égalitaire des biens. Naturellement, l'effet de réduction de la pauvreté d'une croissance rapide est plus important lorsque les inégalités initiales et courantes sont relativement faibles, comme c'était le cas au début du développement d'autres pays d'Asie de l'Est et des régions comme la République de Corée et Taiwan, province de Chine. L'expérience de ces pays montre également qu'il n'est pas forcément nécessaire que les inégalités augmentent d'abord avec le développement avant de se réduire, contredisant de ce fait l'hypothèse de Kuznets de l'existence d'une relation en U inversé entre le niveau de revenu et le niveau des inégalités (voir la note 1).

Un facteur important à l'origine de la répartition égalitaire initiale des richesses dans les pays et régions de l'Asie de l'Est a été la distribution des terres. La République de Corée avait entrepris une vaste réforme entre 1945 et 1950, de même que Taiwan, province de Chine, dans les années 50. Quant à la Chine, elle avait procédé à une redistribution radicale des terres au cours des années avant et après la révolution de 1949. Le Viet Nam avait entrepris une réforme agraire dans sa partie septentrionale au cours de la période 1953-1956 au moment de

La croissance globale permet de réduire la pauvreté, mais y contribue plus efficacement lorsqu'il existe moins d'inégalités

Une répartition initiale plus égalitaire des richesses nationales constitue à long terme un avantage pour la croissance et la réduction de la pauvreté

Les réformes agraires se sont avérées particulièrement décisives pour l'accélération de la croissance en Asie de l'Est

⁸ Bourguignon (2004), Ravallion (1997; 2001) et d'autres chercheurs sont parvenus à des conclusions similaires.

l'accession au pouvoir du viêt-cong (en 1954). En raison de ces réformes, la grande majorité de la population de ces trois pays et région s'est vu dotée de capital physique sous forme de terres⁹.

La possession de terres et d'autres actifs productifs permet à plus de personnes de bénéficier directement de la production qui peut être réalisée, en utilisant, dans le cas de la terre, même une technologie existante. Bien souvent, avec l'appui additionnel des pouvoirs publics, le fait qu'un plus grand nombre de personnes aient une propriété a également facilité une application à plus grande échelle des « intrants modernes » tels que les engrais chimiques, les semences à haut rendement, les systèmes d'irrigation, de stockage, de commercialisation, etc.

Les obstacles à la réalisation d'une distribution égalitaire des richesses notamment à travers la redistribution des ressources physiques sont bien connus. Les exemples de pays d'Asie de l'Est cités plus haut montrent que la réussite de la redistribution des terres n'a été possible que suite à des victoires obtenues dans le cadre d'une guerre, de la décolonisation ou d'une révolution. Dans des conditions normales, une telle redistribution s'avère difficile en raison des obstacles politiques auxquels on peut se heurter. Cependant, des expériences récentes montrent que, même dans ces conditions normales, la redistribution des richesses, lorsqu'elle est bien conçue avec des mesures d'indemnisation et d'incitation adéquates, peut toujours être menée à bien¹⁰.

Investissement dans le capital humain

L'éducation est essentielle pour la réduction de la pauvreté à long terme

Le fait que les pays d'Asie de l'Est aient mieux réussi que des pays ailleurs dans le monde à réaliser la croissance et à réduire la pauvreté pourrait ne pas être complètement fortuit, car, outre la répartition égalitaire des ressources physiques (à travers des réformes agraires), ces pays ont également mis un accent particulier sur l'éducation [voir par exemple, Cummings (1995) et Booth (1999)]. L'expérience récente de quelques pays d'Amérique latine, qui se sont attachés à promouvoir l'éducation par la mise en œuvre de programmes innovateurs ciblés, souligne l'importance de l'éducation dans la réduction des inégalités et de la pauvreté. Cornia (2010), par exemple, fait observer que l'augmentation des taux d'inscription à tous les niveaux de l'éducation depuis le début des années 90 a contribué à une réduction significative des inégalités en Amérique latine au cours des années 2000. Il indique en outre que deux tiers de la réduction observée dans l'inégalité des revenus par habitant et la pauvreté au Brésil entre 2000 et 2006 étaient dus à la réduction des écarts de rémunération entre les travailleurs, lesquels écarts résultaient des faibles niveaux d'inégalité dans l'éducation.

D'importants avantages sont accordés à l'éducation sur les marchés de l'emploi

Les résultats d'un certain nombre d'études comparatives de plusieurs pays montrent, dans l'hypothèse la plus optimiste, un faible impact de l'investissement dans le capital humain sur la croissance à long terme [voir, par exemple, Benhabib et Spiegel (1994); Bils et Klenow (2000); Nations Unies (2006b); et Pritchett (2001)]. Ces mêmes études soulignent, cependant, que ces résultats devraient être pris avec un certain degré de prudence, car ils pourraient sous-estimer l'impact véritable, du fait des problèmes concernant la précision des données, les spécifications du modèle et des techniques d'estimation. Les constatations contrastent aussi avec des données beaucoup plus robustes sur l'incidence positive de l'éducation sur la production, qui découle des avantages considérables de salaires gagnés sur le marché du travail en raison de l'éducation. La mondialisation a amplifié ces avantages de

⁹ Voir, par exemple, Sobhan (1993) pour un examen approfondi des réformes agraires et leur impact sur la croissance des pays d'Asie de l'Est et d'ailleurs.

¹⁰ Voir, par exemple, Nations Unies (2008, encadré V.2) pour une analyse approfondie de l'expérience de la redistribution des terres par le biais des mesures d'incitation commerciales en Afrique du Sud.

salaires. Sur la base de l'analyse des résultats de la recherche, Glewwe (2002) fournit des exemples d'effets positifs sur les revenus des travailleurs qu'ont les qualifications acquises dans le cadre de l'éducation. Ainsi, il apparaît clairement que lorsque des personnes investissent dans l'éducation elles en récoltent à coup sûr les fruits. Avec le rôle croissant de la science et des technologies dans les processus effectifs de production, l'importance de l'éducation et des qualifications ne pourrait que continuer d'augmenter. L'éducation renforce également les capacités d'une personne à devenir entrepreneur.

L'acquisition du capital humain peut également constituer une solution pour faire face à l'épineux problème de réalisation d'une répartition plus égalitaire des actifs productifs. À la différence du capital physique, le capital humain ne peut être redistribué en prenant une partie de ce que possède une personne pour l'attribuer à une autre. La seule façon d'assurer une distribution égalitaire est de permettre à davantage de personnes d'accéder à ce capital par l'éducation et la formation professionnelle. En ce sens, réaliser une distribution égalitaire du capital humain s'apparente à une distribution égalitaire des ressources matérielles à travers une distribution favorable aux pauvres des revenus *additionnels*. Ces deux processus sont chronophages. Toutefois, permettre à plus de personnes d'acquérir davantage de capital humain (en leur offrant l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle) constituerait moins une source de conflit que d'allouer directement davantage de revenus additionnels aux pauvres afin de leur permettre de constituer leurs actifs physiques. Dans ce sens, l'acquisition du capital humain peut constituer une solution plus facile à la réalisation d'une distribution plus égalitaire des richesses.

Par ailleurs, l'éducation aide également les pauvres de façon *indirecte* en améliorant leur accès aux biens publics et aux ressources ainsi que leur participation aux processus sociopolitiques et de prise de décisions. L'éducation, en particulier des jeunes filles et des femmes, s'est également avérée utile pour le changement de comportement en matière de procréation et la facilitation d'une transition démographique même à un niveau de revenu bas. Les tailles plus réduites de familles, à leur tour, facilitent davantage l'épargne et l'accumulation à la fois du capital physique et humain. Ainsi donc, l'investissement dans le capital humain peut créer un cercle vertueux. Thomas (1999), dans une étude sur les femmes en Afrique du Sud, constate une forte corrélation négative et statistiquement significative entre les années de scolarité et le nombre d'enfants nés, même en tenant compte des facteurs potentiels de confusion, comme le fait Oliver (1999) dans son étude sur les femmes au Ghana.

Importance des schémas de croissance

Les premiers auteurs de la réflexion sur le développement soulignaient que la croissance et le développement étaient généralement associés à la transformation structurelle de l'économie, qui se traduisait par le rétrécissement graduel de la part du secteur primaire de l'économie et l'augmentation de celles des secteurs secondaire (industries de transformation) et tertiaire (services). Des études empiriques ont constaté que ces régularités existent en effet mais qu'une croissance économique plus dynamique et la réduction de la pauvreté sont associées aux transformations résultant de la croissance rapide de la productivité agricole et de la croissance industrielle reposant sur de solides relations en amont et en aval entre les secteurs [voir Chenery (1986); et Nations Unies (2006b)].

Les expériences récentes semblent indiquer un modèle semblable de transformation. Par exemple, l'Asie de l'Est, région qui a le mieux réussi en matière de réduction de la pauvreté, était également la région qui connaissait la tendance la plus dynamique de changement structurel. En Chine, par exemple, entre 1970 et 2003, la part du secteur manufacturier et

La formation du capital humain est un moyen pratique pour réduire les inégalités

La diversification de l'économie et le changement structurel axés sur le passage d'activités de faible productivité à des activités de haute productivité constituent des facteurs essentiels pour assurer une croissance robuste soutenue

des activités extractives dans la production globale a grimpé de 28 à 60 %, tandis que celle de l'agriculture tombait de 49 à 12 %, suite à un accroissement de la productivité agricole et au développement des industries ayant fait l'objet de diversification. Comparativement, l'Asie du Sud a affiché moins de dynamisme; la part de son secteur manufacturier et minier ayant pointé, dans les années 90, à 22 % (contre 14 % en 1970). L'Afrique subsaharienne a connu peu de changement structurel, l'économie continuant de reposer essentiellement sur l'agriculture. Plusieurs pays d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique ont même subi une désindustrialisation durant les années 90, qui s'est traduite par une contraction de la part du secteur manufacturier; ces pays ont également connu un accroissement de la pauvreté au cours de cette période. Ainsi donc, il existe une nette corrélation entre la réussite dans la transformation structurelle et la réussite dans la réduction de pauvreté.

Une raison fondamentale pour laquelle on associe généralement la croissance à la transformation structurelle tient au fait que la demande des produits agricoles est de nature relativement limitée, comme l'a établi la loi d'Engel selon laquelle la part du revenu consacrée à la nourriture diminue avec l'augmentation du revenu. Ainsi, une économie en croissance devrait avoir de plus grandes parts des secteurs non agricoles. En outre, l'ampleur de l'innovation technologique et de l'augmentation de la productivité qui s'ensuit est bien plus importante dans les secteurs non agricoles (l'industrie en particulier). Par conséquent, la croissance entraîne l'expansion des secteurs non agricoles (par le biais de la demande) et l'expansion des secteurs non agricoles induit une croissance plus rapide (à travers leur productivité généralement plus élevée). La question est de savoir pourquoi certains pays réussissent mieux que d'autres dans la réalisation d'une transformation structurelle dynamique (accompagnée, notamment par une augmentation globale de la productivité) et ce que ceux-ci peuvent faire pour imiter ceux-là.

La transformation structurelle dynamique requiert une cohérence entre les politiques macroéconomiques, industrielles et sociales

Le développement agricole (voir ci-après) et les politiques industrielles ont été les principaux inducteurs des transformations structurelles dynamiques. Tous les pays en développement ayant enregistré une croissance économique soutenue depuis 1960 ont eu recours à des politiques industrielles actives pour accompagner la diversification économique et la modernisation technologique de leurs économies. Ces politiques comportaient un degré important de cohérence entre les politiques macroéconomiques d'accompagnement, des mesures sélectives de protection des industries naissantes, des subventions à l'exportation, des mesures d'encadrement du crédit, des clauses relatives aux apports locaux et d'importants investissements dans le capital humain, ainsi que des alliances stratégiques avec des entreprises multinationales. Les mesures d'appui étaient souvent clairement liées à des critères de résultat précis concernant les exportations. Par ailleurs, ces politiques ont servi de base à une transformation structurelle dynamique, qui s'est également avérée utile pour tirer avantage de la mondialisation.

La croissance économique dans ces contextes reposait sur les augmentations soutenues de la productivité du travail et le mouvement de la main-d'œuvre des secteurs à faible productivité vers les secteurs à haute productivité. Fait important, la main-d'œuvre a également migré vers les secteurs modernes des services qui affichaient des améliorations sensibles de la productivité, ce qui a permis des augmentations continues des salaires réels et une réduction substantielle de la pauvreté au fil du temps. Dans les régions enregistrant des faibles résultats en matière de croissance, le transfert de l'emploi vers le secteur des services a été encore plus important. Contrairement à ceux de l'Asie, les secteurs des services en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et dans bon nombre des économies en transition ont accusé une baisse de productivité, car de nombreux travailleurs recherchaient des emplois dans les activités de service des secteurs non structurés faute d'emplois créés dans les autres secteurs de l'économie

(Ocampo et Vos, 2008). Cette situation n'était pas propice à une réduction significative de la pauvreté, et a plutôt eu pour effet de déplacer une partie du problème de la pauvreté des zones rurales aux zones urbaines. Le changement structurel dynamique implique par conséquent le renforcement des liens économiques dans l'économie et l'amélioration de la productivité dans tous les principaux secteurs.

Une telle perspective peut également fournir un moyen plus valable d'évaluer si la croissance économique est favorable aux pauvres ou non. Les évaluations du dispositif de DSRP ont donné lieu à d'intenses discussions sur la définition exacte de la croissance favorable aux pauvres¹¹. Le point de vue général qui semblait prévaloir était que la croissance est favorable aux pauvres lorsqu'elle entraîne une amélioration non seulement de la position absolue mais également relative des pauvres dans la répartition des revenus. Il ressort de la discussion précédente que le fait que la croissance soit favorable aux pauvres ou non dépend dans une mesure significative du modèle de croissance du point de vue de la composition sectorielle et des caractéristiques technologiques. Une approche qui commence par améliorer la productivité agricole et l'industrialisation à forte intensité de main-d'œuvre contribue à créer davantage de possibilités d'emploi pour les pauvres et à augmenter leurs revenus. Toutefois, seuls une transformation structurelle dynamique et l'investissement dans le capital humain pourront permettre à la main-d'œuvre de gravir l'échelle technologique et, ce faisant, de travailler dans des industries à plus forte productivité, de gagner des salaires plus élevés et de sortir leurs familles de la pauvreté.

La transformation structurelle dynamique contribue également à faire bénéficier davantage la croissance aux pauvres

Importance de l'agriculture et du développement rural

Comme évoqué ci-dessus, la forte croissance de la productivité agricole a constitué le point de départ commun des stratégies couronnées de succès visant à réaliser une transformation structurelle dynamique. En effet, l'accélération de la croissance en Chine a commencé vers la fin des années 70, suite à la réforme agricole qui avait entraîné une forte augmentation de la productivité et libéré une main-d'œuvre importante et des montants substantiels d'épargne pour le développement industriel. Si la réforme agricole en Chine est généralement plus connue pour le passage de l'agriculture collectiviste à l'agriculture familiale, en réalité il s'agissait d'un programme bien plus vaste, comprenant notamment la levée des mesures de contrôle des prix des produits agricoles, l'appui institutionnel à la commercialisation des produits agricoles, et le soutien du gouvernement à l'utilisation des intrants modernes, tels que les engrais et les variétés de semences à haut rendement (voir Nations Unies, 2006b, chap. V). De même, au début de leur développement, la République de Corée, Taiwan, province de Chine et, plus récemment, le Viet Nam, ont associé à la réforme agraire un éventail d'autres mesures d'accompagnement visant à accroître la productivité agricole. Ces expériences soulignent également l'importance de la cohérence au niveau des politiques. Manifestement, aucune de ces politiques n'aurait connu de succès si elle avait été élaborée et mise en œuvre de façon isolée.

L'essentiel des succès en matière de réduction de la pauvreté a commencé avec la transformation de l'agriculture

En revanche, les secteurs agricoles dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud ont bénéficié de peu d'appui effectif des pouvoirs publics. En conséquence, la croissance de la productivité agricole a été faible dans le meilleur des cas, et le secteur continue à constituer la source d'emploi pour la plus grande partie de la main-d'œuvre.

La majorité des pauvres dans les pays en développement vivent dans des zones rurales et sont tributaires de l'agriculture pour leur survie. Par conséquent, si des progrès décisifs

La négligence de l'agriculture entrave également les efforts visant à réduire la pauvreté urbaine

11 Voir Filho (2010) pour une étude récente.

ne sont pas réalisés dans l'agriculture, il est quasiment impossible d'enregistrer des avancées significatives dans la réduction de la pauvreté. Le fait d'avoir négligé l'économie agricole et rurale ne facilite pas la réduction de la pauvreté, même urbaine, parce qu'il s'en suit un exode massif des pauvres et des chômeurs ruraux vers les villes. En revanche, une augmentation de la productivité agricole peut générer un surplus économique et libérer la main-d'œuvre nécessaire au développement industriel.

Intégration dans l'économie mondiale : les moyens comptent

La diversification de l'économie augmente les gains qu'on peut tirer de la mondialisation

L'intégration accrue dans la mondialisation semble avoir exacerbé la divergence des résultats en matière de croissance entre les pays. Les échanges peuvent certes contribuer à stimuler la croissance mais la première question qui se pose n'est pas tant de savoir *combien* les pays exportent que *ce* qu'ils exportent. Une croissance économique plus rapide reposant sur les échanges est associée à une structure des exportations plus dynamique, caractérisée par un dosage des exportations qui non seulement permet aux pays d'intervenir sur les marchés mondiaux avec des produits ayant un plus grand potentiel de croissance (la plupart du temps des produits de haute technologie à forte élasticité de la demande par rapport au revenu), mais contribue également à renforcer les liens productifs avec le reste de l'économie nationale et génère de la valeur ajoutée pour une plus large gamme de services et produits. Les pays d'Asie de l'Est ont réussi à diversifier leur économie de cette manière, comme l'indiquait déjà l'évolution constatée en ce qui concerne la transformation structurelle. Les pays en développement à croissance moins rapide ont été tributaires d'activités d'exportations à moindre valeur ajoutée, profondément enracinées dans une économie nationale moins intégrée. Bon nombre d'entre eux continuent à dépendre lourdement des exportations de produits primaires et ont perdu des parts de marché dans le commerce international. Ils ont aussi souffert plus fortement des chocs commerciaux plus importants. Les cours des produits primaires fluctuent davantage que ceux des autres produits d'exportation (Nations Unies, 2008).

La mondialisation brusque et tous azimuts a eu des effets perturbateurs sur la croissance dans les pays à faible revenu

Au regard de ce qui précède, une mondialisation brusque tous azimuts peut ne pas produire les résultats escomptés dans la mesure où une économie a besoin de temps à la fois pour se diversifier et procéder à la transformation de sa structure actuelle : ce qui était possible dans les conditions antérieures de droits de douane doit être rendu compatible avec la mondialisation. Cependant, la diversification en faveur des exportations de technologie de pointe peut ne pas être une option immédiatement viable pour beaucoup de pays en développement. Les pays à faible revenu manquent généralement de capacités de base adéquates dans le domaine des industries manufacturières, des infrastructures et du capital humain, ainsi que des compétences en commerce international nécessaires pour développer de telles activités d'exportation dynamiques. Ces pays disposent néanmoins d'une certaine capacité pour soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux de produits primaires et devraient envisager l'élaboration de stratégies industrielles pour diversifier les exportations de façon à inclure la transformation de produits provenant des ressources naturelles et d'autres industries légères. Néanmoins, l'acquisition de nouveaux avantages comparatifs par la promotion de l'entraînement en amont sera cruciale. Cependant, même si cet entraînement en amont n'existe pas au départ, on pourra le développer au fil du temps, par des efforts concertés, comme l'ont démontré les nouvelles économies d'Asie de l'Est en voie d'industrialisation (voir Wade, 1990). En fait, l'accent sur l'entraînement en amont s'avère souvent nécessaire pour la survie même des chaînes de production existantes. Par exemple, l'expérience depuis la suppression du régime international des contingents sur les textiles et les vêtements porte à croire que la réduction de la pauvreté par le biais des exportations à haute intensité de

main-d'œuvre n'est pas durable sans entraînement en amont. Dans certains pays africains, les exportations des vêtements ont été réduites à néant par la concurrence des pays à industries intégrées en amont comme le Pakistan, qui s'est lancé dans la production intérieure de coton et de textiles, et des pays dont la main-d'œuvre a développé des compétences dans des domaines spécifiques, tels que le Sri Lanka, qui a acquis un avantage comparatif dans la fabrication de sous-vêtements de femmes [voir l'analyse dans Adhikari et Yamamoto (2007); et Nations Unies (2006b)].

Ainsi, lorsque la création d'emplois a lieu dans des enclaves de production très mal reliées au reste de l'économie, les travailleurs et l'économie en général sont exposés aux effets des perturbations imprévues, et souffrent du chômage et de la récession si les entreprises décident de réduire ou de délocaliser leurs activités, une fois qu'elles entrevoient des changements de conditions sur le marché mondial et constatent des différences de coûts de production entre les économies en développement. Lorsque les mécanismes de protection sociale sont inadéquats, cette dégradation brusque de la situation peut accroître considérablement la pauvreté.

De même, la libéralisation du compte de capital peut avoir un effet de perturbation sur la croissance et la réduction de la pauvreté. La convertibilité du compte de capital a rendu des pays vulnérables aux afflux massifs de capitaux. Ces tensions subites gonflent souvent les bulles de prix des actifs nationaux, qui peuvent ensuite éclater, provoquant des sorties soudaines de capitaux. L'ouverture du compte de capital réduit également la marge de manœuvre macroéconomique dont les pays disposent pour contrecarrer cette alternance de forte expansion et de récession. Les mouvements de taux de change qui accompagnent à la fois les entrées et les sorties massives de capitaux peuvent être préjudiciables à une réduction soutenue de la pauvreté. Par exemple, la forte dépréciation monétaire causée par la sortie soudaine des capitaux dans des économies relativement peu diversifiées peut provoquer un effet de contraction, en faisant notamment monter les coûts des denrées alimentaires de base et des médicaments essentiels importés pour les mettre hors de la portée des pauvres. D'autre part, l'effet bénéfique de cette dépréciation sur les exportations peut ne pas être immédiat et, en fait, ne pas se concrétiser du fait des politiques mises en œuvre pour empêcher la dépréciation de la monnaie. De même, des entrées massives de capitaux peuvent entraîner l'appréciation de la monnaie, nuisant de ce fait aux exportations du pays et conduisant à des pertes d'emplois et à une augmentation de la pauvreté. Quoique l'augmentation du taux de change réel puisse être favorable aux secteurs produisant des biens non commercialisables, ces secteurs souffrent généralement des contraintes du marché intérieur et, partant, ne peuvent jouer le rôle de moteur nécessaire pour une croissance rapide de l'économie. En outre, étant donné qu'ils sont généralement caractérisés par de faibles salaires et une faible productivité, l'incidence sur le salaire réel de l'appréciation de la monnaie dans ces secteurs s'avère particulièrement peu importante.

Aspect le plus important, les cycles d'expansion et de ralentissement tendent à influencer sur les progrès vers la réduction de la pauvreté, en particulier, dans la mesure où l'effet des récessions se fait généralement plus sentir sur l'emploi que sur la production. En outre, la reprise de l'emploi à partir des niveaux bas résultant de la récession prend beaucoup plus de temps que celle de la production (qui se traduit par une croissance sans création d'emplois). Prenant la Turquie comme exemple, van der Hoeven (2010) fournit des données qui tendent à indiquer que les économies qui ont connu des crises de compte de capital de vaste portée affichent un taux croissant de chômage à moyen terme en dépit d'une tendance à la hausse du produit intérieur brut (PIB) par habitant (figure II.4). Des tendances similaires ont été observées dans les régions d'Amérique latine (voir les figures II.5 et II.6 pour les cas du Brésil et du Chili).

Les industries volantes sont moins à même de supporter les chocs négatifs

La libéralisation du compte de capital a constitué une source de volatilité plus accrue de la croissance...

... et là où ce phénomène se produit, il se révèle plus nocif pour la réduction de la pauvreté

Figure II.4
Turquie : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007

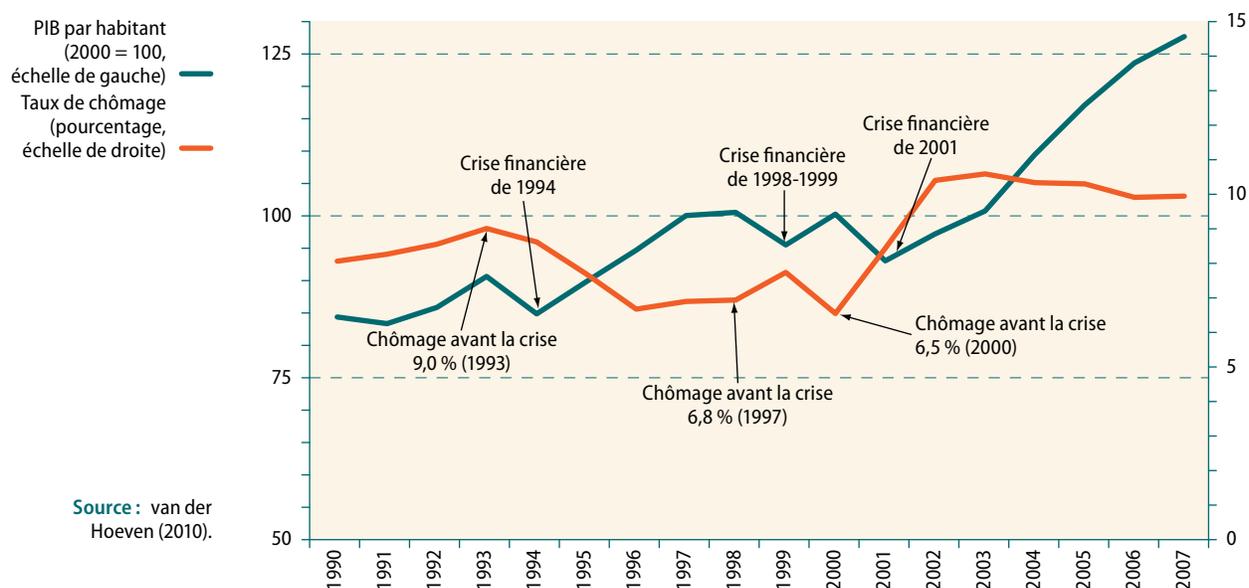
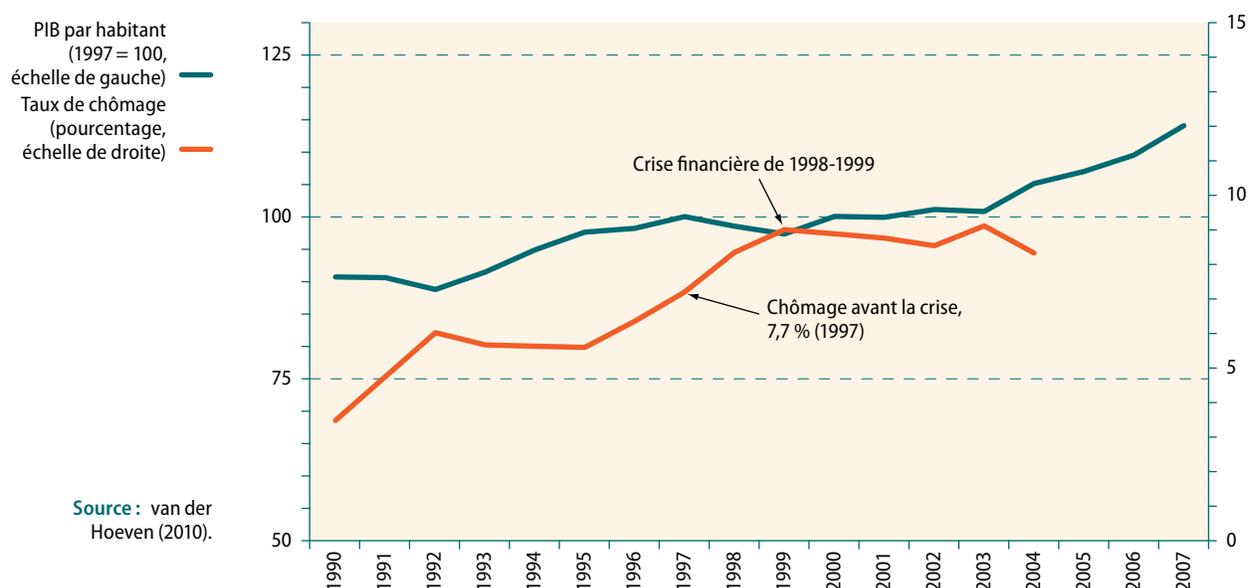


Figure II.5
Brésil : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007



Certaines économies d'Asie de l'Est ont utilisé avec succès le contrôle des flux de capitaux pour limiter la volatilité financière

Au regard de ce qui précède, il n'est pas surprenant de constater que la plupart des pays d'Asie de l'Est ont généralement exercé un contrôle sur les flux de capitaux. Dans bon nombre de ces pays, les pouvoirs publics détenaient même des participations dans le secteur bancaire et certains continuent de posséder un segment important de ce secteur, dans le souci d'exercer un contrôle sur les mouvements des capitaux, non seulement à travers les frontières,

Figure II.6

Chili : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007

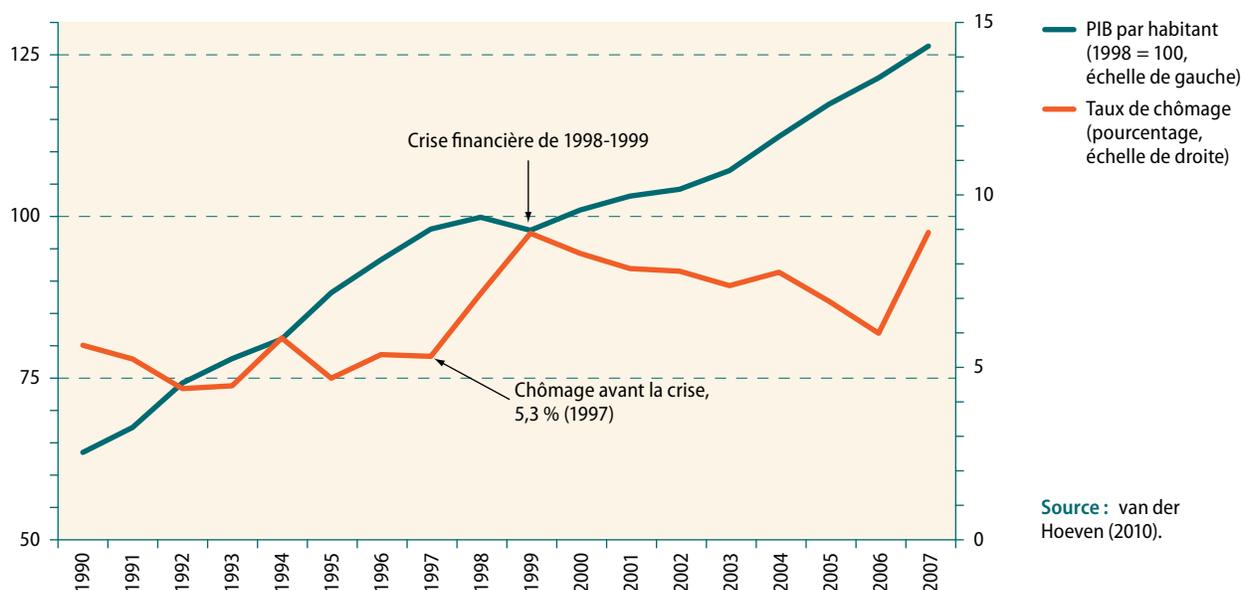
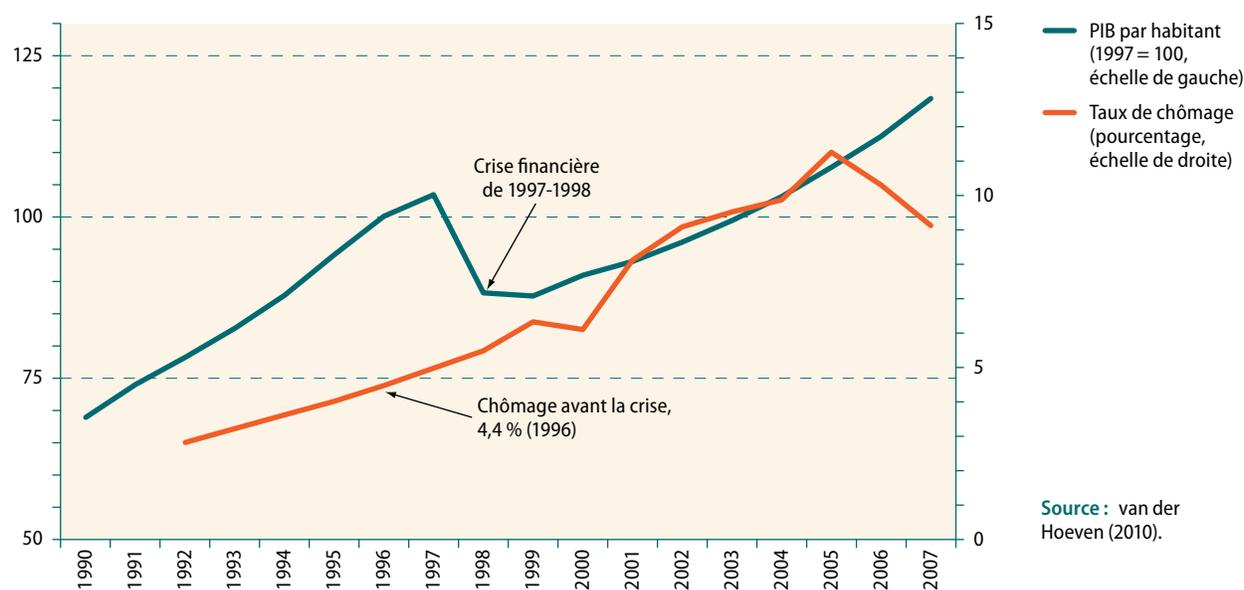


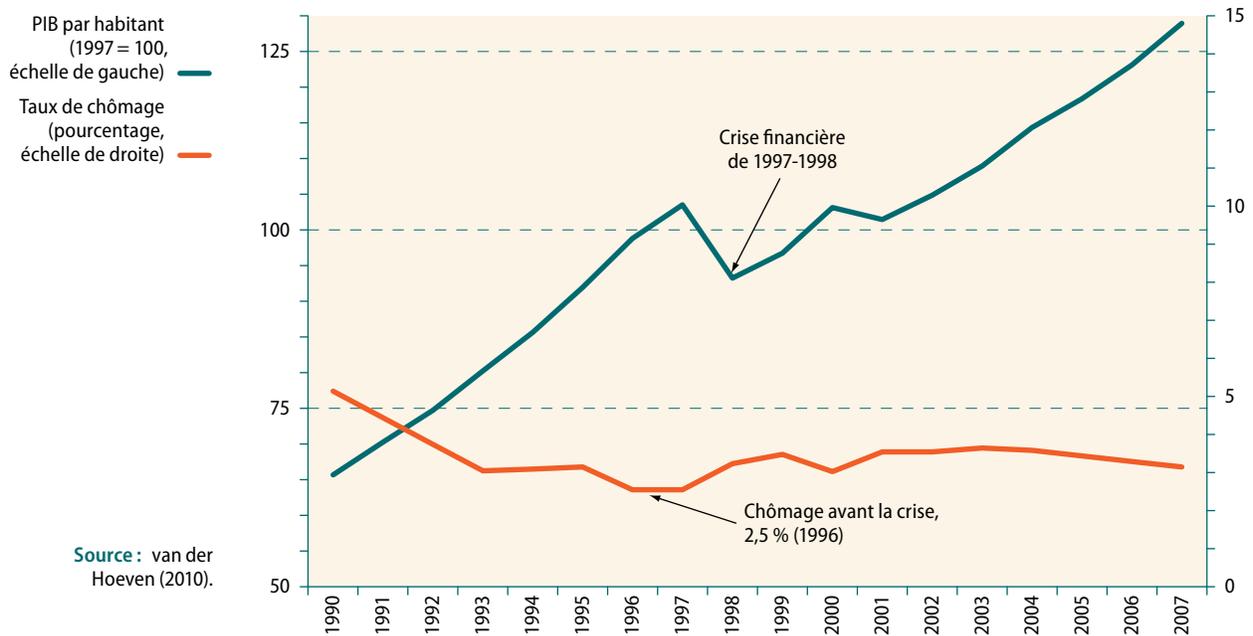
Figure II.7

Indonésie : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007



mais également au sein des pays. Les expériences contrastées de la Malaisie et de l'Indonésie pendant la crise financière asiatique mettent en évidence la nécessité de maintenir le contrôle sur les flux de capitaux, comme l'a fait la Malaisie, afin de protéger l'économie nationale contre la grave récession consécutive à des sorties soudaines et massives des capitaux (voir les figures II.7 et II.8).

Figure II.8
Malaisie : Effets à moyen terme des crises financières sur l'emploi, 1990-2007



Comme souligné plus haut, les économies d'Asie de l'Est, de l'Inde et de certains pays d'Amérique latine qui ont su s'adapter plus efficacement à la mondialisation doivent une part de leur réussite à la diversification antérieure de leur économie réalisée sous des régimes plus protectionnistes¹². Pour les pays en développement, réussir la prouesse des économies d'Asie de l'Est constituera un défi quand on sait qu'aujourd'hui les organisations multilatérales de réglementation, comme l'Organisation mondiale du commerce, rendent la protection encore plus difficile. Il est indéniable que les pays en développement, les moins avancés en particulier, ont bénéficié du traitement spécial et différencié défini par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et les négociations d'Uruguay sur le commerce multilatéral. Dans la pratique, les pays en développement (sauf les plus pauvres d'entre eux) ont dû respecter les mêmes règles que les pays développés, mais des périodes d'application plus longues et une protection plus grande leur ont été accordées. En général, la marge de manœuvre a été réduite pour la mise en œuvre du type de politiques actives de développement du secteur de la production qui comportent des mesures de protection des industries naissantes, des subventions à l'exportation, des mesures d'encadrement du crédit, des règles relatives à la teneur en ressources locales et autres composantes. À l'avenir, il sera donc nécessaire que les pays en développement fassent un meilleur usage de la marge de manœuvre dont ils disposent encore et que les organisations internationales envisagent d'élargir cette marge de manœuvre de façon à permettre à davantage de pays en développement de se préparer pour réussir sur le marché mondial.

¹² Il convient de souligner que les économies d'Asie de l'Est ont fait leur entrée sur le marché des États-Unis à un moment où la concurrence était moins intense.

Importance des politiques sociales et de la protection sociale

Dans le cadre d'un examen de l'élaboration de la politique sociale dans les pays en développement, Grindle (2010) note que le Costa Rica, le Sri Lanka, la Chine et l'État du Kerala en Inde ont réalisé des investissements sociaux considérables au début de leur développement, quoique cela ait été, selon certains analystes, au prix de la croissance. Le Brésil et l'Afrique du Sud, en revanche, ont principalement mis l'accent (au cours des années 50 et 60) sur la croissance, n'accordant pas une attention suffisante à l'utilisation des dépenses sociales pour réaliser une meilleure répartition du bien-être au sein de la population et, par la suite, se sont trouvés confrontés à de sérieux problèmes d'inégalité et de pauvreté. Selon Grindle (2010, p. 13), les pays d'Asie de l'Est (République de Corée, Singapour et Malaisie) et Taiwan, province de Chine pourraient « sans doute être considérés comme les meilleurs exemples de pays à avoir réussi à réaliser une cohérence remarquable entre les politiques de développement économique et les politiques sociales ». Elle fait également observer que l'accélération actuelle de la croissance de la Chine a été favorisée par « la disponibilité immédiate d'une main-d'œuvre instruite et en bonne santé » (ibid., p. 12) et constitue un retour à long terme sur un investissement consacré au départ au développement social.

D'un point de vue plus général, on peut dire que l'élaboration des politiques sociales dans les pays en développement a connu des phases nettement différentes, influencées par le changement des approches concernant le processus de développement et les moyens de lutter au mieux contre la pauvreté, la vulnérabilité et l'insécurité des revenus. Au cours de la période comprise entre la Seconde Guerre mondiale et la fin des années 70, la politique sociale était considérée comme un élément fondamental de la stratégie de développement dans son ensemble, quoique sa forme ait varié d'un pays à l'autre.

Un volet important de la politique sociale était la subvention généralisée des biens et des services, quoique dans la pratique, c'était des groupes de population urbaine qui en bénéficiaient le plus. Ces subventions, non seulement fournissaient un complément de revenus mais contribuaient aussi à maintenir les coûts salariaux à un niveau peu élevé, ce qui favorisait le développement industriel. Les citoyens travaillant dans les secteurs industriels modernes en expansion et dans les services gouvernementaux étaient aussi les principaux bénéficiaires du renforcement de la sécurité sociale en termes de protection contre les risques sanitaires et la précarité des revenus des personnes âgées (grâce au versement de pensions), ainsi que de services publics d'éducation et de santé subventionnés, l'objectif étant pourtant que l'ensemble de la population en profite. En milieu rural, les producteurs ont bénéficié eux aussi de ces subventions, sans toutefois que cela corrige le biais des transferts sociaux en faveur des citoyens.

Plusieurs tentatives de réformes agraires ont été faites en vue de réduire au minimum l'inexploitation des ressources et la sous-utilisation des terres de façon à accroître la productivité agricole et à appuyer la croissance industrielle. Pour l'essentiel, cependant, les besoins structurels des pauvres, en particulier dans les zones rurales, étaient une composante négligée des politiques sociales. Reposant fortement sur l'emprunt public, la stratégie de croissance industrielle et les subventions se sont finalement avérées insoutenables.

Avec la crise de la dette du début des années 80 et l'assainissement des finances publiques comme éléments de la nouvelle orthodoxie de politique macroéconomique, la politique sociale a subi des mutations profondes. La généralisation des subventions et des transferts sociaux était désormais jugée trop coûteuse et accusée d'être à la base des déficits budgétaires insoutenables et de réduire l'efficacité dans la production, plutôt que de constituer un puissant moteur du développement comme par le passé. La faible croissance et les pressions exercées en faveur d'une réduction des déficits budgétaires ont eu pour effet conjugué de limiter sé-

Les économies d'Asie de l'Est ont connu plus de succès dans l'alignement de leurs politiques économiques et sociales

L'élaboration des politiques sociales dans les pays en développement a connu plusieurs phases

Dans le cadre du Consensus de Washington, les programmes sociaux à couverture universelle étaient souvent jugés non durables et inefficaces

rieusement les nouveaux investissements en faveur de la santé et de l'éducation. Les dépenses sociales, cependant, n'ont pas diminué en pourcentage du budget dans la plupart des pays, car les pressions politiques exercées en faveur de la préservation des emplois et des salaires de la fonction publique, qui constituent l'essentiel des dépenses sociales, étaient considérables. En outre, les redevances d'utilisation introduites pour couvrir les coûts des prestations complémentaires — par exemple, les livres et les médicaments — étaient perçues comme contribuant non seulement à réduire les charges budgétaires, mais à améliorer également l'efficacité et la qualité de la fourniture des services sociaux. Quoique les vestiges des politiques passées continuent d'offrir des garanties d'emploi limitées pour cette proportion de travailleurs (généralement urbains) employés dans l'administration publique ou dans les grandes entreprises modernes, les modifications des politiques ont fini par laisser la grande partie des pauvres ruraux et urbains presque sans aucune forme de protection sociale.

Les années 90 ont vu l'introduction des programmes sociaux ciblés

Des données sur les inégalités croissantes et la persistance de la pauvreté et de la vulnérabilité, particulièrement en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud, ont conduit à admettre que les programmes de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel avaient été mis en œuvre à un coût social élevé. De nouveaux programmes sociaux ciblés ont donc été introduits pour protéger les pauvres contre l'environnement macroéconomique défavorable. Ces nouveaux programmes prévoyaient des fonds sociaux d'urgence et des fonds pour les investissements sociaux qui bénéficiaient du soutien financier des banques multilatérales. Bien que ciblant les pauvres, dans la pratique ces programmes se sont avérés très limités dans leur portée et étaient d'une conception trop rigide pour pouvoir adapter leur portée et leurs prestations face aux chocs macroéconomiques (Lustig, éd., 1995). En fait, la politique sociale et les stratégies générales de développement et de croissance de plusieurs pays en développement étaient devenues totalement dépourvues de cohérence. Dans le même temps, l'accent continuait d'être mis sur l'assainissement des finances publiques et les réformes du secteur social, notamment l'application à plus grande échelle des redevances d'utilisation; et la privatisation des services d'éducation et de santé, ainsi que des régimes de pension publique se poursuivait. Les données disponibles sur l'impact des réformes des régimes de pension sur la portée de ceux-ci sont mitigés (voir Mesa-Lago, 2007; et Vos, Ocampo et Cortez, éd., 2008), mais il est généralement admis que ces réformes ont peu contribué à fournir une protection complémentaire aux plus pauvres.

De nouvelles formes de programmes sociaux ont fait leur apparition vers la fin des années 90

Vers la fin des années 90, on a assisté à une quatrième phase de la politique sociale. De nombreux pays avaient enregistré une certaine reprise de la croissance et s'étaient ménagé une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour pouvoir procéder à un accroissement de leurs recettes publiques en vue d'une augmentation réelle des dépenses publiques consacrées à de vastes programmes sociaux. La libéralisation des échanges a accru la demande de travailleurs plus qualifiés et exercé des pressions en faveur d'une augmentation de la production de façon à permettre aux pays de rester compétitifs sur les marchés internationaux. Face à la persistance de la forte volatilité économique et de plusieurs crises financières et de change durant les années 90, et à l'incapacité des fonds d'investissement sociaux à assurer une protection efficace, de nouvelles formes de programmes sociaux ont vu le jour, qui fournissaient aux pauvres et aux populations vulnérables des incitations à investir dans le capital humain. Les programmes de transferts en espèces ciblaient les pauvres et étaient non seulement destinés à apporter un complément de revenu, mais également subordonnés au maintien des enfants à l'école et/ou aux visites que devaient effectuer les mères et les enfants aux centres de santé. Ces programmes comblaient également une lacune des précédentes politiques d'éducation et de santé, à savoir leur tendance à accorder une importance démesurée aux problèmes du côté de l'offre (comme dans les années 60 et 70) ou à l'efficacité et la volonté suffisante de payer de

l'ensemble de la population (entendant implicitement par là, la capacité de payer). Plusieurs évaluations montrent que les programmes de transferts (conditionnels) en espèces ont en effet contribué à accroître les taux d'inscription scolaires et l'utilisation des services de santé par les pauvres et, de ce fait, permis d'atténuer l'insécurité de revenu à la fois par des investissements dans l'éducation et la santé et le soutien des revenus (pour les études, voir, par exemple, Coady, Grosh et Hoddinott, 2004; Morley et Coady, 2003; Standing, 2007; de Brauw et Hoddinott, 2008; Fiszbein et Schady, 2009; et Filho, 2010). Ces programmes ont aujourd'hui été mis en œuvre dans un grand nombre de pays en développement et, dans plusieurs cas, comportaient également des régimes de pensions. Un avantage manifeste de ces programmes est qu'ils sont relativement faciles à appliquer, ont un impact immédiat et sont d'un coût abordable, ne représentant généralement que quelques points de pourcentage du PIB (Nations Unies, 2008). Ces aspects les rendent particulièrement intéressants d'un point de vue politique.

Cette approche présente cependant des inconvénients importants. En effet, l'approche de politique sociale ne s'attaque pas effectivement aux causes profondes de la pauvreté généralisée et de l'insécurité économique. À titre d'exemple, les dépenses accrues consacrées à l'éducation peuvent contribuer à augmenter les taux de scolarisation chez les enfants pauvres, mais n'augmenteront pas les futurs revenus si les politiques économiques plus globales ne parviennent pas à créer des emplois en nombre suffisant et s'il n'existe pas de politiques complémentaires qui s'attaquent aux déterminants idiosyncratiques de la vulnérabilité économique, notamment la discrimination ethnique, raciale et sexuelle, qui maintiennent les salaires versés à certains des pauvres à un niveau bas. Les investissements sociaux ne pourront pas non plus augmenter les revenus si les pauvres ne peuvent accumuler les capitaux physiques et financiers, ou si de fréquentes récessions économiques tendent à causer une contraction périodique de leurs actifs limités. La politique sociale à elle seule ne saurait changer l'environnement économique ou les éléments fondamentaux de la structure de l'économie qui contribuent à la pauvreté et à la volatilité de l'emploi et des conditions de revenus d'un grand nombre de ménages.

Importance des institutions et de la gouvernance

Il ressort des expériences antérieures que la réussite des efforts de promotion de la croissance et de lutte contre la pauvreté passe par l'existence d'États-promoteurs de développement capables. Dans ce sens, on a assisté à un retour aux premières théories du développement qui supposaient implicitement l'existence d'États-promoteurs capables d'exécuter les programmes d'investissement coordonnés suggérés. Cela dit, les temps ont changé et les tâches envisagées pour les États-promoteurs aujourd'hui sont beaucoup plus complexes que celles des années 50.

Il est généralement admis que les pays en développement ont besoin d'une certaine marge de manœuvre pour élaborer et mettre en œuvre des politiques visant la consolidation et la diversification de leurs économies. Toutefois, la marge de manœuvre politique serait sans grande utilité à moins qu'il n'existe un État compétent pour l'exploiter. Wade (1990) a rassemblé des données sur le rôle important joué par les États dans « la gouvernance du marché » dans le premier groupe des nouvelles économies en voie d'industrialisation d'Asie de l'Est, dans le cadre de leurs efforts de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté. Ces dernières années, la preuve du bien-fondé du rôle que devraient jouer les gouvernements a également été administrée par l'expérience de l'Amérique latine où l'action gouvernementale s'est révélée particulièrement cruciale, non seulement dans la réduction de la dépendance à l'égard de l'extérieur et la promotion de la croissance globale, mais également dans la réduction de la pauvreté directement à travers différentes politiques sociales novatrices [voir, par exemple, Cornia (2010)].

Nombre de ces nouveaux programmes sociaux ne s'attaquent pas fondamentalement aux causes structurelles profondes de la pauvreté

La bonne gouvernance est nécessaire pour la lutte contre la pauvreté

L'exploitation de la marge de manœuvre suppose des États capables

La transformation des États faibles en États capables constitue un défi majeur

En même temps, il est nécessaire de garder à l'esprit la possibilité d'« échec des gouvernements », en particulier au regard du fait que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ont été rendues plus difficiles par la mondialisation. Si l'on semble s'accorder sur l'importance du rôle des États-promoteurs capables, on ne sait pas avec certitude comment ces États pourront émerger dans des pays qui en manquent. Grindle (2010) montre que les pays en développement varient considérablement en ce qui concerne la capacité de leurs États, qui va de « très compétent » à « défaillant ». Un défi majeur qui se pose à la communauté de développement est de trouver les moyens par lesquels un État « défaillant » peut passer au statut de « capable ».

Ingrédients pour un nouveau consensus ?

Les stratégies de réduction de la pauvreté devront tenir compte de nouveaux défis émergents

L'élaboration des objectifs du Millénaire pour le développement a représenté un grand pas en avant en termes d'établissement des objectifs de développement social consensuels. Toutefois, ces objectifs en tant que tels ne constituent pas une stratégie de développement. D'autre part, la crise financière et la récession récentes ont davantage compromis la validité et l'attrait du Consensus de Washington; et il existe actuellement, pour ainsi dire, un vide en matière de modèles de stratégies appropriées de croissance et de réduction de la pauvreté. À la lumière de ce qui précède, on peut se demander si les leçons ayant fait l'objet d'un large accord, évoquées ci-dessus, ne peuvent pas fournir des ingrédients pour un consensus autour des caractéristiques souhaitables des stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté propres à chaque pays ? Avant d'aborder cette question, toutefois, il importe d'examiner les nouveaux défis qui ont émergé entre-temps.

Nouveaux défis émergents

Plusieurs autres défis, ayant une dimension internationale inhérente, influent sur les efforts de réduction de la pauvreté. Au nombre de ceux-ci figurent le vieillissement de la population, les migrations et le changement climatique qui tendent à exacerber le défi de pauvreté, tout en offrant aussi de nouvelles opportunités.

Vieillesse de la population et migrations internationales

Le vieillissement de la population est un phénomène mondial qui offre des opportunités et pose des défis

Comme observé au chapitre I, on assiste à un vieillissement de la population tant dans les pays développés que dans les pays en développement, quoique le phénomène soit beaucoup plus prononcé dans les pays industrialisés. Cette situation résulte des progrès réalisés au plan du développement humain, qui se sont traduits par une baisse de la mortalité infantile et l'amélioration de l'état de santé, avec pour corollaire l'augmentation de l'espérance de vie. Les sociétés devront désormais s'habituer à voir des proportions croissantes de personnes âgées au sein de leur population. À cet égard, dans les pays développés, les préoccupations concernant l'augmentation des coûts de soins de santé (en partie liés au vieillissement) et la viabilité des systèmes de pension sont déjà au centre du débat sur l'action à mener. Dans plusieurs pays en développement, le vieillissement de la population se produit à un rythme accéléré et l'espérance de vie a connu une amélioration considérable. Les politiques de réduction de la pauvreté devront de plus en plus tenir compte de cette évolution de la démographie et inclure des mesures tendant à maintenir les soins de santé à un coût abordable et à faire en sorte que les prestations de pension de retraite garanties puissent permettre une vie décente pour les personnes âgées.

Le fait que les pays développés et en développement occupent différentes positions sur la courbe de vieillissement de la population laisse entrevoir la possibilité qu'un flux migratoire accru des plus jeunes travailleurs vers les pays riches pourrait aider à réduire la pauvreté dans les pays en développement, grâce aux envois de fonds. Cependant, dans l'hypothèse la plus optimiste, les flux migratoires ne peuvent constituer qu'une partie de la réponse à ce défi (voir Nations Unies, 2007). Les migrations créent déjà d'énormes tensions économiques, politiques, culturelles et religieuses au sein des sociétés des pays développés. La mesure dans laquelle les sociétés développées seraient désireuses d'accueillir d'importants flux supplémentaires de travailleurs migrants peut être limitée. Pour ce qui est des envois de fonds, ils peuvent offrir des avantages, cependant l'émigration peut également conduire à un exode croissant des compétences et une pénurie de travailleurs qualifiés, ce qui peut entraver le développement économique et social national. Les travailleurs qui retournent dans leurs pays d'origine, en revanche, peuvent contribuer à élever le niveau de qualification de la main-d'œuvre, mais devenir également une force qui exige des services sociaux de meilleure qualité.

Les migrations offrent quelques opportunités, bien que limitées, pour lutter contre la pauvreté, et faire face aux problèmes liés au vieillissement

Changement climatique et réduction de la pauvreté

En raison des lieux où elles vivent et de la nature de leurs moyens de subsistance, ce sont les couches les plus pauvres de la population mondiale qui sont le plus exposées aux effets pervers du changement climatique. Un grand nombre de pauvres vivent dans des zones rurales agricoles où le changement climatique entraîne d'intenses sécheresses à certains endroits et des inondations à d'autres. Le changement climatique aura également un impact important sur la production vivrière et la faim. Selon Nelson *et al.* (2009), d'ici à 2050, la production mondiale de riz aura chuté de 12 à 13 % et celle du blé, de 23 à 27 % dans le cadre d'un scénario sans évolution du climat. Si l'on tient compte de l'impact du changement climatique sur la disponibilité de toutes les principales cultures et viandes, la disponibilité de calories en 2050 sera non seulement inférieure à l'estimation du scénario sans évolution du climat, mais déclinera en réalité, par rapport aux niveaux de 2000, à travers le monde en développement, et entraînerait une augmentation de 20 % de la malnutrition infantile. En outre, cette pauvreté additionnelle induite par le changement climatique absorbera une part croissante des budgets nationaux. Le changement climatique pourrait également pousser des personnes à migrer vers des pays et des zones qui disposent de plus de ressources pour l'adaptation.

La production vivrière dans les pays pauvres sera disproportionnellement affectée par le changement climatique

De nombreuses populations pauvres sont tributaires des forêts pour leurs moyens de subsistance. La protection et l'amélioration de ces moyens de subsistance par le biais de la protection des forêts ont été mises en évidence comme un important volet de la réponse au changement climatique. Les effets du climat sur les ressources en eau constituent un autre facteur ayant un impact croissant sur la pauvreté.

La protection des forêts est importante à la fois pour l'atténuation des effets du changement climatique et la réduction de la pauvreté

Au plan conceptuel, la pauvreté peut être mesurée par la tendance asymétrique de la consommation d'énergie par les pays développés et les pays en développement (la consommation en kilowattheure de l'Europe par habitant par jour équivaut à au moins sept fois celle du Bangladesh) et les disparités au sein de la population nationale (40 % de la population de l'Inde n'ont pas accès à l'électricité). La promotion d'une croissance économique plus rapide dans les pays en développement, qui passe nécessairement par une plus grande disponibilité en énergie, ne cadrerait pas avec le souci de faire face au défi mondial que représente le changement climatique, si cela signifie permettre aux pays en développement d'accroître leur consommation d'énergie en utilisant ce qu'on considère actuellement comme les technologies les moins onéreuses, notamment le charbon et les combustibles fossiles. La solution de rechange pour ces pays consisterait à sauter les étapes pour passer directement

L'investissement dans les énergies à basse teneur en carbone et les énergies renouvelables offre des opportunités pour la réduction de la pauvreté

aux technologies d'énergie propre ou à haut rendement énergétique; toutefois, cela nécessitera les investissements nécessaires pour faire baisser le coût de l'énergie renouvelable et faciliter l'accès aux technologies pertinentes. L'introduction des technologies vertes peut constituer un coup de fouet à long terme pour la croissance et l'emploi, mais fera également peser une pression accrue sur la capacité financière des pays en développement en raison de l'ampleur considérable des besoins d'investissement.

Insécurité alimentaire

Une population mondiale sans cesse croissante et la menace du changement climatique exacerbent le problème de l'insécurité alimentaire

La négligence relative de l'agriculture dans un grand nombre de pays en développement au cours des décennies passées a empêché les disponibilités alimentaires de suivre le rythme de la demande croissante des produits alimentaires qui a résulté de l'accroissement démographique dans le monde et des changements des modes de consommation liés à la croissance rapide des populations urbaines. L'insécurité alimentaire s'est également aggravée lorsqu'un plus grand nombre de pays ont commencé à compter sur les approvisionnements en vivres de l'extérieur. Les prix des principales céréales et d'autres produits alimentaires de base sont devenus plus volatiles, non seulement en raison des sécheresses et des inondations plus fréquentes, mais également de l'influence croissante de la spéculation financière sur les marchés des produits de base. Les politiques encourageant la production de biocarburants en tant que réponse à la menace du changement climatique ont également eu une incidence sur la disponibilité et les prix des produits alimentaires, et sont devenues un nouveau facteur d'insécurité alimentaire pour les pauvres (voir, par exemple, Vos, 2009). Une grande partie de cette mutation est induite par la politique publique des différents pays agissant de façon unilatérale. Les objectifs d'éradication de la pauvreté posent de ce fait un défi à la réalisation d'un degré adéquat de cohérence entre les politiques alimentaires et énergétiques au plan international.

Cohérence des politiques sur la base d'un nouveau consensus ?

Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être propres à chaque pays

Les pays ne se ressemblent pas. Une erreur commise par certaines des premières approches du développement « à vocation universelle » était de faire une généralisation excessive et de proposer ce qui était quasiment un ensemble commun de politiques pour tous les pays, laissant peu de possibilités pour la variation et l'adaptation aux contextes. Les camisoles de force, de « taille unique », ne se sont pas révélées très efficaces.

Le développement et la réduction de la pauvreté sont finalement des processus dont l'issue dépend du chemin suivi. Un pays ne peut échapper à l'incidence de son passé sur son présent et construire son avenir que sur son présent. Aucun pays ne peut commencer à zéro, et l'efficacité de certaines politiques ou de certains changements commandés par le marché dépend des événements précédents.

Aussi, il est clair qu'il n'existe pas de formule magique; en conséquence, l'élaboration d'une stratégie efficace de développement et de réduction de la pauvreté ne saurait être comparée à la recherche d'une solution à un casse-tête qui consisterait à mettre toutes les pièces à leurs places respectives en un seul essai. Il existe en effet des pièces qui doivent être insérées à leurs places de façon dynamique au fil du temps. L'échelonnement optimal devrait également être propre à chaque pays, et dans un monde plein d'incertitudes, une bonne série d'expérimentations sera inévitable.

L'ajustement des politiques nécessitera un degré élevé de cohérence entre elles, même si les résultats comportent un bon degré d'incertitude. Pour la réalisation de cette cohérence, il est nécessaire de voir clairement comment les politiques dans différents domaines sont liées, à la fois de nos jours et au fil du temps. Comme noté plus haut, il existe un lien entre les politiques ayant trait à la répartition initiale des richesses et celles concernant l'investissement dans le capital humain. En outre, les politiques relatives à la répartition des richesses sont vouées à l'échec si elles ne sont pas accompagnées des politiques appropriées concernant les prix, le crédit, l'infrastructure et le renforcement des institutions. L'efficacité des politiques industrielles dépendra en partie de la réponse à la question de savoir si les politiques macroéconomiques sont des mesures d'accompagnement et garantissent, par exemple, que les incitations à l'exportation ne seront pas réduites à néant par une appréciation du taux de change réel. La nécessité d'adopter ou non des politiques d'aide sociale et des programmes ciblant la réduction de la pauvreté dépendra essentiellement de la capacité des politiques industrielles et macroéconomiques à créer des emplois et à assurer des salaires décents. D'autre part, les dépenses sociales peuvent faciliter davantage la mise en œuvre des politiques industrielles, notamment en contribuant à mettre sur le marché une main-d'œuvre instruite et en meilleure santé. Le vieillissement de la population, le changement climatique et l'insécurité alimentaire sont autant de nouveaux défis à relever par les politiques pour faire en sorte que le développement économique et social soit durable et profite à tous.

Les stratégies nationales de développement devraient adapter ce souci de cohérence au contexte national. Il n'existe pas de modèle concernant la même manière de s'y prendre, quoique les leçons apprises des expériences antérieures puissent fournir une orientation, comme noté ci-après. La mondialisation et la pratique d'établissement des règles de portée planétaire ont réduit la marge de manœuvre pour mener des politiques nationales de développement; ainsi donc, on devrait également rechercher une plus grande cohérence entre les politiques élaborées au plan national et celles qui sont mises en œuvre à l'échelle internationale.

Les stratégies nationales de développement devraient servir de cadre pour réaliser la cohérence entre les politiques macroéconomiques, sectorielles, environnementales et sociales

Élargir l'approche des politiques macroéconomiques

Les politiques macroéconomiques en faveur de la réduction de l'insécurité économique et de la pauvreté devraient viser une plus grande cohésion sociale par la création d'emplois productifs, ce qui devrait impliquer que ces politiques soient anticycliques, favorables à l'investissement et sensibles aux objectifs en matière d'emploi. Cela nécessitera, bien plus que ce fut le cas dans la plupart des pays en développement au cours des décennies passées, une meilleure intégration des politiques macroéconomiques et de développement. À compter des années 80, les politiques macroéconomiques avaient commencé à mettre un accent prononcé sur la maîtrise de l'inflation, la prudence budgétaire et la promotion de la croissance des exportations, une approche qui entraînerait, comme on le croyait, la stabilité économique, la croissance et la réduction de la pauvreté par effet de ruissellement. Comme on l'a vu plus haut, cette promesse n'a pu se concrétiser. En revanche, les économies à croissance accélérée d'Asie de l'Est avaient intégré les politiques macroéconomiques dans une stratégie de développement de plus vaste portée et n'avaient pas substitué les politiques industrielles à la politique généralisée de libéralisation des échanges. Il est possible d'élaborer les piliers d'une démarche plus générale et davantage axée sur le développement en matière de politiques macroéconomiques en ayant clairement à l'esprit les recommandations ci-après :

- La politique budgétaire devrait donner la priorité aux dépenses de développement, et notamment à l'investissement consacré à l'éducation, la santé publique, l'équipe-

Les politiques budgétaires devraient être anticycliques et viser à promouvoir la création d'emplois et le développement humain

ment. Cela appelle également l'utilisation d'instruments budgétaires, tels que l'allègement fiscal, les dispositions relatives à l'amortissement accéléré et les subventions, pour donner un coup de fouet à l'investissement productif.

- Les politiques macroéconomiques devraient être menées sur la base des règles anticycliques¹³. Ces politiques pourraient nécessiter la définition d'objectifs budgétaires qui seraient indépendants des fluctuations à court terme de la croissance économique (principes communément appelés règles budgétaires structurelles) ainsi que des fonds de stabilisation des produits de base. Ces règles ont été effectivement appliquées par le Chili au cours des deux dernières décennies. La gestion efficace de cette politique anticyclique a été l'un des facteurs déterminants des résultats nettement plus solides en matière de croissance et de stabilité macroéconomique obtenus par le Chili par rapport aux autres pays d'Amérique latine (Fiess, 2002; Ffrench-Davis, 2006).
- Dans les contextes où les pays disposent de comptes de capital ouverts, il devient de plus en plus difficile d'appliquer les politiques monétaires anticycliques. Il est possible d'accroître la marge de manœuvre nécessaire par l'introduction de mesures visant à contrôler et à réglementer les mouvements internationaux de capitaux ainsi que les opérations du secteur financier national. Des pays comme le Chili et la Malaisie sont parvenus à suivre cette politique pendant une certaine période avec un certain degré de réussite.
- Comme dans le cas de l'Asie de l'Est, la politique monétaire doit être coordonnée avec la politique financière et la politique industrielle, notamment par des mécanismes de crédit dirigés et subventionnés et une gestion des taux d'intérêt, afin d'influencer directement l'investissement et l'épargne. Il est possible d'appliquer à dessein le bon dosage de ces politiques pour promouvoir l'investissement dans des industries précises à des moments donnés, et particulièrement dans des secteurs présentant le plus grand potentiel pour le perfectionnement des compétences, tout en réalisant des économies d'échelle et en accélérant la croissance de la productivité, augmentant ainsi les taux de rentabilité de l'investissement.
- Ces mesures peuvent par ailleurs donner lieu à un type différent de politique de la concurrence qui, au lieu d'encourager la concurrence en tant qu'une fin en soi, s'en servirait pour stimuler la diversification et le développement.
- Le maintien de taux de change compétitifs a été jugé essentiel pour encourager la croissance et la diversification des exportations. Un taux de change réel défavorable fait baisser les coûts de la main-d'œuvre et augmenter la compétitivité des exportations à forte intensité de main-d'œuvre. Des données empiriques indiquent cependant que cette politique ne « condamne » pas les pays à une spécialisation permanente dans les exportations à faible technologie; en revanche, avec une orientation de politique cohérente, on pourrait promouvoir la diversification des exportations en faveur des produits haut de gamme (Rodrik, 2007a; Cornia, 2006; Ocampo et Vos, 2008). Cela appelle une révision de la priorité accordée à la définition d'une cible pour l'inflation¹⁴, une pratique ayant souvent conduit à la surévaluation des taux de change, qui a eu pour effet de compromettre la croissance et la diversification des exportations (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2003).

Les contrôles des capitaux peuvent aider à créer plus de marge de manœuvre pour mener des politiques anticycliques

Les politiques de taux de change devraient appuyer les politiques industrielles

¹³ Voir Ocampo (2008) et Ocampo et Vos (2008, chap. IV) pour une analyse plus approfondie de cette approche; à ce sujet, voir également Cornia, éd. (2006).

¹⁴ On trouvera des données sur plusieurs pays dans Epstein et Yeldan, éd. (2009).

- Les politiques de développement agricole ont joué un rôle fondamental dans la réussite des stratégies de développement en Asie de l'Est. Ce dont on a besoin, c'est une démarche de plus vaste portée en matière de politique de développement agricole, qui mette l'accent sur l'accès à la terre, les services de vulgarisation, l'amélioration des intrants, les crédits et l'infrastructure rurale, de façon à produire un excédent commercialisable plus important et prévisible et des revenus pour les agriculteurs ainsi que des intrants pour le développement agro-industriel. Les mécanismes d'assurance récolte et contre les intempéries, que les pays en développement ont introduit récemment pour offrir une protection des revenus aux agriculteurs, ont été analysés et jugés plus efficaces lorsqu'ils s'inscrivent dans une stratégie de développement agricole plus générale (Nations Unies, 2008, chapitre III; Linnerooth-Bayer et Mechler, 2007).

Les politiques agricoles devraient être intégrées dans une stratégie de développement de plus vaste portée

Intégrer les politiques sociales, de marché du travail et industrielles

Les choix de politiques industrielles couronnés de succès constituaient non seulement un ensemble cohérent de politiques relatives au commerce, aux taux de change, aux taux d'intérêt, à l'allocation de crédits, à la fourniture de subventions, à la tarification et à la mise d'infrastructures, mais étaient également intégrés dans un programme de développement social plus large. Les processus de développement industriel ayant connu moins de réussite, tels que ceux de l'Amérique latine au cours de l'ère de substitution des importations, avaient accordé une attention insuffisante à la question de l'inégalité des revenus, limitant ainsi la taille du marché intérieur et, partant, l'expansion des industries bénéficiant de protection.

À l'avenir, le manque de cohérence entre les politiques sociales, de marché du travail et de développement industriel pourrait constituer un sérieux goulet d'étranglement qui voue à l'échec tout effort de développement. L'accent accru mis sur le niveau technologique dans la production et l'exportation nécessite une main-d'œuvre plus compétente, d'où la nécessité de réaliser des améliorations continues de la formation ainsi que de meilleurs résultats au plan de la santé.

Les stratégies nationales de développement peuvent être utiles pour formuler les politiques du marché du travail qui visent à atteindre à la fois des objectifs de développement économique et social. Les débats sur les politiques du marché du travail se focalisent souvent de façon trop exclusive sur les arbitrages éventuels entre le niveau de protection des travailleurs et la fixation des salaires, d'une part, et la compétitivité industrielle, de l'autre. Les pratiques coûteuses de recrutement et de licenciement et la rigidité des salaires consacrée par la législation du travail protégeant les travailleurs du secteur structuré sont perçues comme des entraves à la compétitivité et à la création d'emplois dans le secteur formel des pays en développement. Ces considérations ont conduit à inscrire la « flexibilisation du marché du travail » parmi les questions prioritaires du Consensus de Washington¹⁵.

Les réformes correspondantes du marché du travail ne se sont pas accompagnées d'une croissance plus forte de l'emploi, en particulier dans les économies où le niveau de sous-utilisation de la main-d'œuvre est très élevé, de même que l'ampleur des structures informelles et la précarité de l'emploi, caractéristiques qui sont communes à la majorité des pays en

Le manque de cohérence entre les politiques industrielles, de marché du travail et sociales peut entraver la croissance à long terme

¹⁵ La flexibilisation du marché du travail ne figurait pas sur la liste de contrôle du programme initial du Consensus de Washington (Williamson, 1990). Ayant revêtu une importance croissante dans les années 90, ce point a été inscrit parmi les questions prioritaires de ce qui est souvent appelé le programme du « Consensus de Washington Plus » (Rodrik, 2007b).

développement¹⁶. De manière plus générale, la focalisation à l'extrême sur la protection des travailleurs et les questions de compétitivité ne constitue pas d'ordinaire le meilleur moyen de réaliser un juste équilibre des résultats; un équilibre qui permet aux entreprises d'obtenir des gains de productivité et aux travailleurs de bénéficier d'un plus grand nombre d'opportunités et de sécurité du revenu. Comme indiqué, les politiques macroéconomiques peuvent avoir une incidence négative sur les conditions d'emploi, tandis que les bas salaires, la protection sociale inadéquate et le manque d'accès à l'éducation et aux services de santé tendent à influencer sur la productivité des travailleurs.

Comment trouver le juste milieu sera fonction des conditions propres à chaque contexte national; cependant, le programme de travail décent convenu au plan international énonce clairement les principes pour une approche cohérente en matière de politique. En outre, ces principes devraient servir de base pour l'application des politiques actives du marché du travail visant à promouvoir la création directe d'emplois et à améliorer l'employabilité et la productivité à travers des programmes de perfectionnement des compétences, ainsi que des politiques « passives » du marché du travail destinées à assurer une protection adéquate des travailleurs (par exemple, par l'assurance chômage, les politiques de soutien des revenus, l'établissement de normes du travail et la fixation de salaires adéquats).

Des politiques judicieuses du marché du travail peuvent également servir de mécanismes stabilisateurs intégrés et, partant, de mesures anticycliques. Par exemple, des salaires décents peuvent empêcher la demande globale de chuter de façon trop brutale même dans un contexte où la demande d'investissement des entreprises baisse. De même, l'indemnité de licenciement et les allocations de chômage peuvent protéger la demande en cas de récessions susceptibles d'entraîner le chômage.

Ce rôle anticyclique, conjugué à des politiques axées sur l'amélioration des opportunités de recyclage et de perfectionnement des compétences, revêt une importance cruciale pour les processus dynamiques du monde d'aujourd'hui, où l'éventail de produits faisant l'objet de demande sur le marché mondial est en constante évolution. Pour survivre et enregistrer des succès sur des marchés mondiaux dynamiques, un pays se doit de diversifier et d'élargir constamment la gamme de produits qu'il peut produire. Cependant, cette diversification et cette amélioration ne seront possibles sans le développement correspondant des compétences des travailleurs.

D'autre part, les politiques sociales et industrielles devront se concentrer sur les exigences du développement durable; le choix des infrastructures ainsi que l'établissement de priorités pour l'industrie (et non pas seulement pour l'industrie de transformation, mais aussi pour l'agriculture, la foresterie et l'énergie) devront être en harmonie avec l'action menée simultanément pour faire face aux défis que constituent l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets, la création d'emplois en nombre suffisant et l'amélioration des moyens de subsistance des pauvres.

Améliorer l'accès aux actifs de production et au financement

Il est déjà bien entendu que la politique sociale devrait inclure le renforcement de la capacité des pauvres à acquérir le capital humain par le biais de l'augmentation des dépenses publiques en faveur des programmes de santé et d'éducation. Mention a déjà été faite plus haut du potentiel des transferts en espèces aux mères, liés à la fréquentation scolaire des enfants, et

Fournir aux ménages à faible revenu l'accès à la terre et au crédit est vital pour la réduction de la pauvreté

¹⁶ Voir, par exemple, Howell, éd. (2005); Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales (2008).

destinés à renforcer la demande des ménages concernant la scolarisation et la nécessité d'assurer les visites des mères et des enfants aux centres de santé. Cependant, la politique sociale devrait également prévoir des efforts plus explicites pour assurer l'accès des ménages et des personnes économiquement vulnérables aux terres et aux marchés financiers. Les programmes de réforme foncière mis en œuvre dans les années 90 au Brésil, en Colombie et en Afrique du Sud constituent des exemples de ce qui peut être fait à cet égard, bien qu'ils soient restés de portée limitée et insuffisamment financés.

La libéralisation du secteur financier n'a pas aidé les pauvres à obtenir des conditions salariales plus sûres; ceux qui possédaient des actifs, par exemple l'information, l'éducation et la terre ou le capital physique pour constituer des garanties, ont été mieux placés pour tirer avantage de la libéralisation des marchés financiers. L'élargissement de l'accès des pauvres au crédit nécessiterait qu'on apporte au système tout un ensemble d'aménagements techniques et ésotériques. Certes, la promotion des institutions qui octroient des microcrédits constituerait une étape, mais à ce jour ces institutions ne représentent même pas 1 % des crédits accordés par les banques commerciales en Amérique latine. Comme démontré dans Nations Unies (2006a), l'expansion des plans de microcrédit dépend essentiellement du développement de réseaux plus étendus d'institutions, dont les coopératives d'épargne et de crédit, les banques d'épargne, les banques de développement et les guichets spéciaux de prêts des banques commerciales. Des modifications des lois autorisant l'utilisation des biens meubles comme garantie, du crédit-bail et de l'affacturage, la création des bureaux de crédit, et les incitations fiscales qui encouragent les prêts collectifs et des procédures de faillite plus régulières sont autant de mesures qui contribueraient à accroître la fourniture des crédits bancaires conventionnels aux pauvres, et à mettre ainsi en place un système financier ouvert à tous.

Les programmes qui fournissent aux pauvres l'accès au crédit devraient être intégrés dans des politiques financières plus larges

Programmes de bien-être social et de protection sociale

La nécessité des mesures de protection sociale découle de plusieurs facteurs. Premièrement, les opportunités d'emplois, en dépit de leur expansion, pourraient ne pas être suffisantes pour répondre aux besoins de toutes les personnes qui désirent travailler. La fourniture d'un soutien aux chômeurs s'avère donc importante. Deuxièmement, certains segments de la population pourraient ne pas être, pour diverses raisons, en mesure de faire partie de la population active et de bénéficier ainsi de la croissance de l'emploi et des revenus salariaux. Troisièmement, même les personnes employées peuvent avoir besoin d'une protection complémentaire lorsque les salaires sont trop bas, ce qui crée le problème des « travailleurs économiquement faibles ».

Au fil du temps, les programmes de protection sociale ont pris différentes formes, passant des programmes de travail obligatoire, en place dans plusieurs pays pendant longtemps, aux récents programmes populaires de transferts en espèces, comme évoqué plus haut. Bien que la plupart de ces programmes aient été lancés et utilisés à l'origine pour aider après coup les intéressés à remédier aux effets d'une récession économique, ils sont de plus en plus utilisés depuis quelques années comme mesures préventives afin de protéger les pauvres de l'insécurité.

Les programmes de bien-être social peuvent servir à la fois comme un mécanisme préventif et d'intervention après coup pour faire face à l'insécurité de revenu

Plusieurs pays en Amérique latine ont introduit des programmes de travail obligatoire après avoir connu des périodes de crise économique. Ces programmes offraient des emplois aux travailleurs déplacés, quoique rémunérés à des taux en dessous de la moyenne du marché (en général autour de la moitié du taux de rémunération moyen). Dans la plupart des cas, cependant, ces programmes étaient des réponses à caractère temporaire et après coup. Par contraste, le Programme de garantie d'emploi de Maharashtra en Inde, qui assure 100 journées de travail par an à tous ceux qui y participent, constitue un exemple de programme

qui a été transformé de mécanisme temporaire d'intervention après coup en un programme d'emploi semi-formel permanent.

Les programmes de transferts conditionnels en espèces permettent aux pauvres d'investir dans le capital humain

On observe une évolution semblable des modalités d'intervention, faites non plus après mais avant un événement, sous forme de transferts en espèces utilisés pour promouvoir certains objectifs précis de développement comme la scolarisation des enfants ou l'utilisation de services de soins de santé. De même que l'appui budgétaire est devenu une forme plus prisée de fourniture de l'aide au niveau macroéconomique, au niveau des ménages, la forme de protection sociale désormais choisie est la prestation en espèces.

Les approches universelles par rapport aux politiques sociales sont plus cohérentes s'agissant de la fourniture d'une protection sociale que la multitude de programmes ciblés

Dans la conception et l'application de telles mesures, la question se pose de longue date de savoir s'il est préférable de mettre en œuvre des politiques universelles ou, au contraire, des mesures ciblées en faveur des pauvres. Cette dernière option semble être plus généralement retenue depuis quelque temps. Cela dit, les programmes de protection sociale axés sur le ciblage et assujettis à des conditions ont fait l'objet de critiques diverses. En particulier, il a été soutenu que le ciblage et les conditions d'éligibilité, entre autres, stigmatisent les programmes, créent et renforcent les divisions au sein de la population, créent un fardeau administratif additionnel et présentent des lacunes. En réponse à ces critiques, il a été suggéré que les mesures de protection sociale soient plutôt fondées sur le principe de couverture universelle. En conséquence, des propositions ont été faites concernant un plancher social mondial (Organisation internationale du Travail, 2007, Van Ginneken, 2009) et un « Pacte mondial pour l'emploi¹⁷ ». La politique sociale doit être cohérente, et éviter de mettre un accent trop prononcé sur la protection sociale et de cibler les pauvres, tout en penchant vers la couverture universelle, et s'attaquer également aux questions de redistribution, de formation de capital humain et de reproduction sociale au niveau de la famille ou du ménage (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 2006).

La sécurité sociale universelle peut faciliter la « réalisation d'un plancher social mondial »

Une manière efficace d'intégrer le principe de couverture universelle consiste à concevoir la protection sociale sous forme d'un système de sécurité sociale, dans le cadre duquel tous les membres de la société qui exercent une activité professionnelle versent une cotisation provenant de leurs rémunérations à un fonds social commun et bénéficient de prestations financées sur les ressources de ce fonds, selon des règles définies à l'avance, une fois à la retraite ou dans le besoin lorsqu'ils sont encore en âge actif. Ainsi structuré, un dispositif de sécurité sociale universelle peut également faciliter la réalisation de l'objectif de plancher social mondial. La mise en place du plancher social mondial, qui comprendrait également des règles de bénéfice des prestations garantissant un tel plancher, nécessitera certainement des flux de ressources au sein des nations et entre elles. Aussi, par la promotion de l'emploi, le Pacte mondial pour l'emploi peut faciliter notablement la mise en place du dispositif de sécurité sociale universelle.

Cependant, des défis de taille se posent quant à la manière de mettre en place les dispositifs de sécurité sociale universelle dans de nombreux pays en développement où un grand nombre de personnes travaillent dans les secteurs non structurés. Cette situation fait de la perception des cotisations sur leurs rémunérations et de la répartition efficace des avantages une tâche ardue au stade actuel du développement de ces pays. Ainsi, la réalisation de la sécurité sociale universelle ne peut pas être dissociée de celle d'une transformation structurelle dynamique de l'économie et de la mise en œuvre de politiques actives du marché de l'emploi

¹⁷ Voir la résolution intitulée « Surmonter la crise : un pacte mondial pour l'emploi », adoptée le 19 juin 2009 par la Conférence internationale du Travail de l'Organisation internationale du Travail à sa quatre-vingt-dix-huitième session.

(comme examiné plus haut), car ces dernières mesures faciliteront la première, en faisant passer plus de personnes dans le secteur formel.

Les types de capacités que les États doivent posséder pour mener des programmes sociaux efficaces sont de même nature que ceux qui sont nécessaires pour une politique industrielle efficace (Memis et Montes, 2008). Tout effort destiné à renforcer la capacité d'un État à mettre en œuvre une politique sociale devrait être considéré comme faisant partie des efforts généraux de développement. Privilégier la fourniture de services sociaux et des services de base par le secteur privé ou des entités extérieures pourrait offrir des avantages immédiats, mais ne libère pas pour autant l'État de son obligation de mettre en place des normes et d'assurer le contrôle et la réglementation des prestations.

Redéfinir la marge de manœuvre en matière de formulation des politiques

L'avancée de la mondialisation, les programmes de libéralisation économique et d'assainissement des finances publiques ont entraîné une réduction sensible de la marge de manœuvre des pays en développement dans le domaine de l'élaboration des politiques de réduction de la pauvreté. Au plan intérieur, pour retrouver leur marge de manœuvre, ces pays devront déployer le large éventail de macropolitiques, notamment le rétablissement de la gestion du compte de capital comme on l'a vu plus haut.

Une redéfinition des limites entre les compétences en matière d'élaboration de politiques qui devraient être laissées aux autorités nationales et celles devant revenir aux autorités internationales est inévitable, au moment où la communauté internationale s'attaque à la crise économique internationale en cours, qui a jeté des doutes sur la durabilité du modèle précédent de croissance. La fourniture de biens publics, par exemple, la mise en place d'un système de commerce multilatéral équitable, et des marchés financiers internationaux stables et prévisibles, et le maintien d'un climat mondial stable, nécessitera une restriction de la marge de manœuvre nationale en échange d'un environnement économique plus stable et durable pour chaque pays. La crise a démontré la nécessité d'une réglementation financière coordonnée, dont l'absence avait favorisé une concurrence non réglementée entre les places financières. Dans le secteur du commerce, la nécessité d'appliquer des disciplines commerciales internationales uniformes doit être mise en balance avec celle de promouvoir la participation accrue au commerce des économies ayant une capacité limitée. On note également une absence criante de mécanismes multilatéraux pour une migration plus humaine et mutuellement avantageuse. Le système international d'aide abonde d'exemples de chevauchements coûteux, de manque de coordination entre les interventions des donateurs et de non-prise en compte effective des besoins des pays bénéficiaires de l'aide.

Les progrès multilatéraux en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets auront un énorme impact sur le développement économique social au cours des années à venir : le changement climatique est déjà là et les disciplines multilatérales sont en cours de développement (il existe déjà un large éventail de politiques individuelles des pays). Ces disciplines pourraient limiter la marge de manœuvre en matière d'élaboration des politiques dans les domaines du commerce, de la finance, des technologies et du développement social et industriel, en échange, on l'espère, de flux plus importants de technologies et de financement à la mesure de l'objectif partagé de la communauté mondiale concernant l'éradication de la pauvreté.

Les options disponibles pour assurer une plus grande cohérence entre les politiques aux niveaux national et international seront passées en revue dans les chapitres suivants.

Des politiques sociales efficaces impliquent également des États capables

Les nouveaux défis mondiaux restreignent davantage la marge de manœuvre

Une réponse mondiale au changement climatique balisera le terrain pour la conduite des politiques nationales

Chapitre III

Vers la mise en place d'une nouvelle architecture de l'aide

Résumé

- Alors que la communauté internationale a convenu de concentrer ses efforts d'aide sur l'éradication de la pauvreté, le système d'aide dans le monde s'est considérablement fragmenté et ses composantes se sont considérablement dispersées.
- La multiplication des organismes d'aide avec des objectifs variés et les incohérences constatées entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide, en termes d'objectifs et d'actions, ont rendu cette aide incertaine et entraîné la perte de son appropriation, affaiblissant ainsi les efforts visant à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement.
- L'aide peut être efficace si on met en place de nouveaux dispositifs orientés vers la satisfaction des besoins, fondés sur de nouvelles formes de partenariat entre les donateurs et les bénéficiaires, et cadrant avec les stratégies nationales de développement durable. La mobilisation des ressources en faveur de nouveaux dispositifs s'appuiera de plus en plus sur des approches novatrices de recherche de nouvelles sources de financement du développement, y compris des prélèvements coordonnés au plan international.

Introduction

Au cours des 60 dernières années, le système de l'aide publique au développement (APD) a connu d'importants changements. L'évolution des idées dominantes en matière de développement et la modification des rapports de force économique entre les pays ont eu des répercussions sur les mécanismes et les modalités de l'aide. L'émergence sur la scène mondiale d'importants acteurs économiques sortis des rangs des pays en développement et des organismes de bienfaisance pourra provoquer un nouveau réalignement qui imprime déjà sa marque sur le système international d'aide. La participation accrue de nouveaux acteurs, le processus en cours consistant à repenser les croyances admises depuis des décennies sur les meilleures approches en matière de gestion économique, les problèmes rencontrés par les donateurs dans la mobilisation des ressources nécessaires à l'aide, et les nouveaux problèmes de développement tels que le changement climatique, constituent à la fois un dilemme et une occasion à saisir pour ceux qui sont engagés dans le remodelage du système d'aide au plan mondial.

Le présent chapitre examine ces problèmes pour faire comprendre les forces et les faiblesses du système international d'aide. Il évalue l'effet que l'aide et ses mécanismes d'octroi ont eu sur l'appui au développement économique et sur la mise en place de partenariats pour la coopération au développement. L'« architecture » de l'aide étant de plus en plus fragmentée

Les approches de l'aide au plan international ont changé avec l'évolution des idées dominantes en matière de développement

L'architecture de l'aide est devenue de plus en plus fragmentée

et ses composantes de plus en plus dispersées, avec le temps, l'efficacité de l'aide au développement en a pris un sérieux coup. Pour qu'ils deviennent plus efficaces pour répondre aux attentes d'aujourd'hui, il faudra reformer fondamentalement les moyens de mobilisation des ressources d'aide pour le développement, ainsi que ses modalités d'octroi.

Évolution des idées en matière d'aide au développement

Les motivations des donateurs qui se chevauchent évoluent avec le temps

Les motivations qui sous-tendent l'octroi de l'aide par les donateurs peuvent être divisées en trois catégories : les motivations concernant le développement, les motivations géopolitiques et les motivations humanitaires. Elles se chevauchent et ont subi des changements avec le temps. S'il est difficile de faire des généralisations à propos des donateurs, on peut néanmoins dire que l'approche en matière d'aide a été fortement influencée par l'évolution des idées au sujet du processus de développement lui-même.

La pénurie de capitaux a été considérée comme étant le principal obstacle au développement

Dans les années 50 et 60, la pénurie de capitaux a été considérée comme étant le principal obstacle au développement. L'aide publique au développement pouvait jouer un rôle important en permettant de surmonter cet obstacle, en particulier lorsque la pénurie de devises constituait le principal obstacle à l'accroissement des niveaux d'investissement. L'aide au développement était concentrée sur l'octroi des financements et de l'assistance technique pour les projets d'infrastructures, notamment de routes, de ponts, de ports et de systèmes d'approvisionnement en énergie, qui par leur nature nécessitent des investissements à long terme, c'est-à-dire de gros investissements. Étant donné que l'époque était également marquée par le dirigisme étatique en matière de développement économique, des efforts notables ont été fournis pour aider les pays à mettre en place des bureaux de planification économique grâce à la coopération technique et au renforcement des capacités; l'hypothèse de base étant que les gouvernements des pays pauvres aspiraient à devenir des États-promoteurs. L'idée retenue était que l'aide publique au développement devant servir de catalyseur serait temporaire aux premiers stades du processus de développement, en attendant que la croissance stimule la mobilisation des ressources internes et facilite l'accès aux sources privées de financement externe.

Comme on l'a vu au chapitre I, le fait que les résultats des stratégies modernes de croissance des années 50 et 60, dont la réussite dépendait des actions gouvernementales, n'aient pas été satisfaisants a entraîné un changement de paradigme dans la manière de penser le développement. Les flux d'aide étaient considérés comme mal gérés et gaspillés par les fonctionnaires et leurs alliés privilégiés, occupés par la « recherche des rentes ». Le renforcement des capacités ne prenait souvent pas racine. Entre-temps dans bon nombre de pays en développement, en particulier les pays à revenus intermédiaires, le prêt bancaire était devenu pour les États la meilleure option de financement externe, par rapport aux flux d'aide ou aux prêts des banques multilatérales souvent soumis à des conditions restrictives. Les flux de capitaux privés étant devenus fortement procycliques et les conditions d'emprunt ayant brutalement changé à la fin des années 70, bon nombre de pays en développement se sont retrouvés sous le poids de dettes dont ils étaient incapables d'assurer le service. La crise de la dette qui en a résulté a été considérée comme un autre échec des efforts de développement résultant de la mauvaise gestion budgétaire et du fait que les pays n'avaient pas été en mesure de créer des secteurs d'exportation dynamiques, qui auraient pu maintenir dans les limites gérables le ratio du service de la dette aux exportations. Ces événements ont également amené à revoir la coopération internationale pour le développement. Les institutions financières multilatérales ont introduit les programmes d'ajustement structurel exigeant que

les nouveaux financements du développement ne soient accordés que s'il y a des changements de politiques devant, dans une large mesure, mettre fin aux distorsions des marchés créées par les États et assurer la stabilité macroéconomique conformément au Consensus de Washington (voir le chapitre I). Pour accorder leur appui, les bailleurs de fonds bilatéraux exigeaient souvent un accord avec le Fonds monétaire international (FMI), soumettant ainsi cet appui à des conditions similaires.

Les coûts sociaux de l'ajustement dans le cadre du nouveau paradigme ont été très élevés. Ce facteur, associé au fait qu'on a craint dans les années 70 que la croissance ne suffise pas à réduire la pauvreté (voir le chapitre II), a entraîné un changement dans l'orientation de l'aide, et ce en faveur d'un soutien plus direct aux programmes sociaux et de réduction de la pauvreté. Les politiques de prêt des banques multilatérales ont connu le même changement d'orientation. On a accordé moins d'importance à l'appui aux infrastructures et à la diversification économique. Dans l'ensemble, en cessant d'appuyer les processus globaux de développement transformateur, l'aide s'est beaucoup plus focalisée sur la pauvreté et les secteurs sociaux. Par la poursuite des objectifs du Millénaire pour le développement et la mise en œuvre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, le problème du resserrement de l'aide n'a été résolu que partiellement.

Le changement susmentionné a été visible dans l'allocation sectorielle de l'aide, observée chez les principaux pays donateurs réunis dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE¹). Comme le montre le tableau III.1, la part de l'APD consacrée aux infrastructures et aux services sociaux est passée d'une moyenne de 21 % entre 1970 et 1979 à 34 % entre 2000 et 2008. Les parts consacrées à l'allègement de la dette et aux actions humanitaires ont également augmenté, et ce au détriment de l'appui au programme général, aux infrastructures économiques et au développement des secteurs productifs² (notamment l'agriculture). La part de ces domaines, auxquels les ressources d'aide étaient essentiellement destinées auparavant, est tombée de 50 à 60 % dans les années 70 et 80 à environ 30 % dans les années 2000.

Les coûts sociaux de l'ajustement dans le cadre du nouveau paradigme se sont révélés très élevés

La part de l'APD allouée aux infrastructures économiques et au développement des secteurs productifs a baissé

Une architecture de l'aide complexe et fragmentée

Le changement d'objectifs et de mécanismes d'aide a donné lieu à une architecture de plus en plus fragmentée et très dispersée. Si cette architecture de l'aide a permis aux pays bénéficiaires d'avoir des avantages visibles et tangibles dans des domaines précis, elle ne semble pas avoir soutenu un système efficace dans l'ensemble. On a constaté que l'aide n'était pas efficace pour plusieurs raisons : si dans certains cas elle a été abondante, les flux de ressources n'ont pas suffi à satisfaire les besoins dans d'autres; le processus d'octroi de l'aide est devenu très

1 Le Comité d'aide au développement (CAD) est le principal organe de l'OCDE traitant des questions liées à la coopération avec les pays en développement. Les pays donateurs du CAD sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République de Corée (membre depuis le 1^{er} janvier 2010), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse et Commission de l'Union européenne. Les donateurs non membres du CAD qui rendent compte de leur aide à cet organe sont les suivants : Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Estonie, Hongrie, Islande, Israël, Koweït, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Pologne, Province chinoise de Taiwan, République tchèque, République de Corée (avant 2010), Slovaquie, Slovaquie, Thaïlande et Turquie.

2 Pour ce qui est de l'impact sur les allocations en faveur des investissements publics en République démocratique populaire lao, voir Memis, Montes et Weeratunge (2006).

Tableau III.1
Allocation sectorielle des décaissements nets d'APD^a

Secteurs	Pourcentage			
	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Infrastructures et services sociaux	21,27	25,22	26,94	33,96
Infrastructures et services économiques	12,31	19,05	19,79	13,03
Secteurs productifs (y compris multisecteurs)	20,18	23,95	16,28	13,31
Soutien aux produits de base/assistance au programme général	19,52	15,86	9,96	4,59
Allègement de la dette	4,22	2,58	10,31	16,08
Aide humanitaire	0,93	1,72	4,72	6,28
Charges d'administration des donateurs	..	2,32	4,48	5,14
Soutien aux organisations non gouvernementales	..	1,41	1,31	2,85
Réfugiés dans les pays donateurs	0,91	2,32
Non affecté/non précisé	21,57	7,88	5,27	2,44

Source : Base des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement (OCDE/CAD).

^a Moyenne de la période.

fragmenté, augmentant ainsi les coûts des transactions; pour nombre de pays bénéficiaires, les flux de ressources ont tendance à être instables, ce qui complique les processus budgétaires et la mise en œuvre des projets de développement; et les conditionnalités imposées ont compromis l'appropriation de l'aide par les pays et ont empêché l'utilisation efficace des ressources.

L'aide est-elle suffisante ?

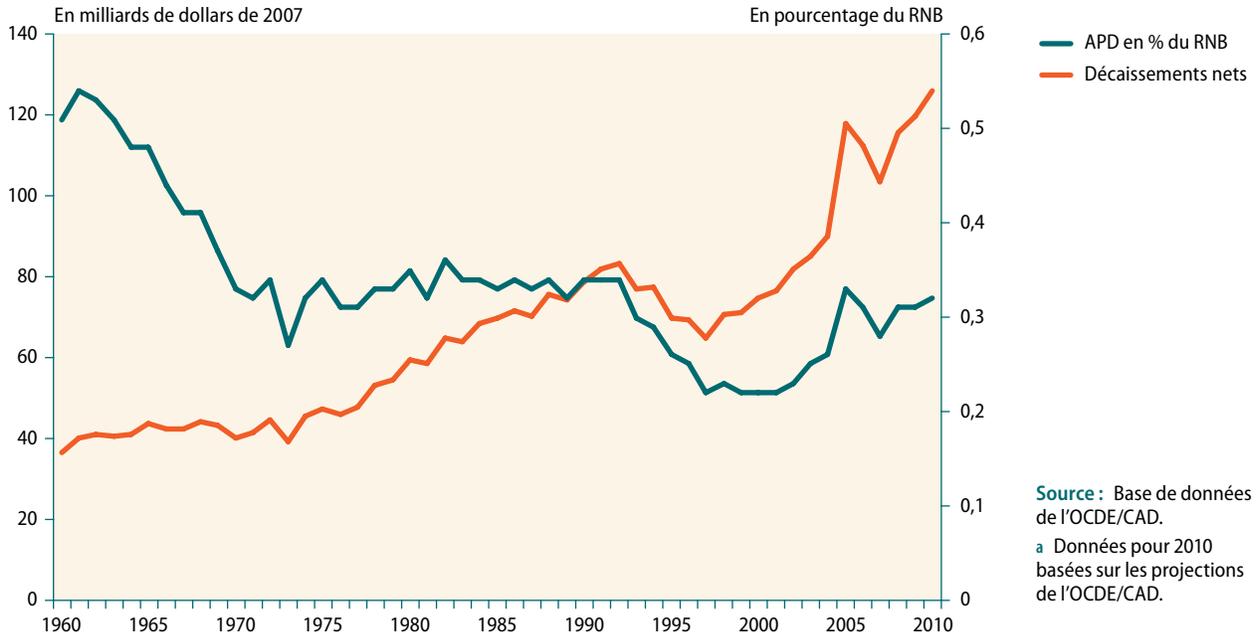
La plupart des donateurs n'ont pas atteint l'objectif de longue date consistant à consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'APD

La multiplication des donateurs n'entraîne pas nécessairement une augmentation de l'aide. La taille moyenne des programmes d'aide s'amenuise (voir ci-dessous). Au cours des 50 dernières années, les donateurs du CAD, qui sont de grands pourvoyeurs d'APD, ont progressivement augmenté les décaissements en termes absolus. Si cette aide a chuté dans les années 90 après la disparition de l'Union soviétique, traduisant ainsi l'importance des influences géopolitiques sur son octroi, elle a augmenté dans les années 2000. Toutefois, en proportion du revenu national brut (RNB) des pays donateurs, les flux d'aide ont eu tendance à baisser depuis les années 60, passant de leur niveau le plus élevé de 0,54 % en 1961 à leur niveau le plus bas de 0,22 % à la fin des années 90 (voir figure III.1). Au cours des 10 dernières années, on a assisté à une reprise de l'aide en proportion du RNB des pays donateurs, qui devra atteindre 0,35 % en 2010. Toutefois, cette reprise des flux d'aide est dans une large mesure due à l'allègement de la dette (Addison, Arndt et Tarp, 2010), traduisant ainsi le non-respect du principe convenu dans le cadre du consensus adopté à la Conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement (Nations Unies, 2002) qui exigeait que l'allègement de la dette devrait compléter et non pas remplacer l'aide de type classique (par. 51). Les augmentations récentes des flux globaux d'aide en provenance des pays membres du CAD n'ont pas suffi pour atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB fixé depuis longtemps par l'Organisation des Nations Unies.

Les lacunes sont plus importantes pour ce qui est du respect des engagements d'aide en faveur de l'Afrique

Les lacunes constatées en ce qui concerne le respect des engagements pris en faveur des programmes de développement adoptés dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement sont devenues très évidentes avec l'appel pressant qui a été lancé pour qu'une aide supplémentaire soit accordée aux pays les plus pauvres, afin de leur permettre de résoudre les problèmes de sécurité alimentaire et de changement climatique. Si ces lacunes sont plus

Figure III.1
Tendances des décaissements d'APD des membres de l'OCDE/CAD, 1960-2010^a



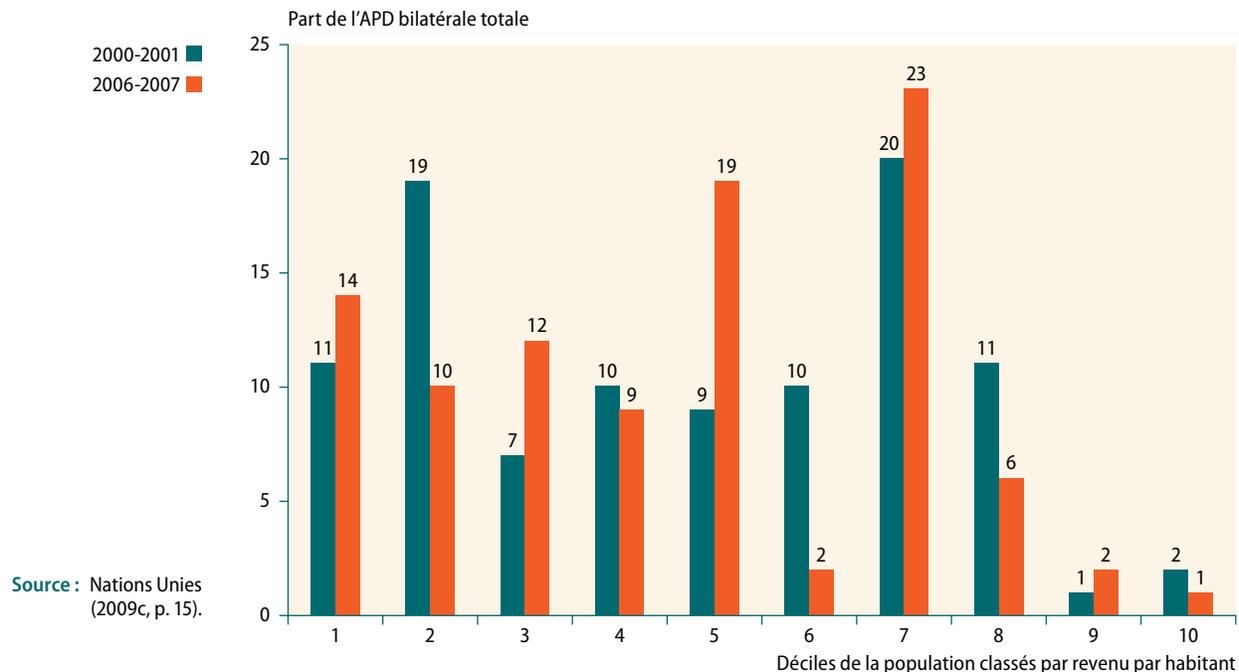
importantes lorsqu'il s'agit des engagements pris en faveur de l'Afrique, c'est parce que l'inégalité continue dans la répartition des flux d'aide, qui ne favorise pas beaucoup les populations des pays à faible revenu. La figure III.2 montre qu'à l'exception de l'Inde et de la Chine, les 10 % des populations du monde en développement vivant dans les pays les plus pauvres ont reçu 14 % de l'APD bilatérale en 2006-2007, ce qui représente une légère augmentation par rapport à leur part en 2000-2001. Dans l'ensemble, l'aide bilatérale en provenance des pays du CAD n'est pas fortement concentrée sur les pays les plus pauvres. Par contre, l'aide multilatérale qui représente environ un cinquième des flux d'APD en provenance des pays du CAD privilégie les pays les plus pauvres (Nations Unies, 2009c).

Les membres du CAD ont contribué pour environ 90 % du volume total des flux d'APD. Récemment, un certain nombre de pays non membres de cet organisme, parmi lesquels la Chine, le Brésil et l'Inde, ont accru leur rôle en tant que pays donateurs. Ce phénomène n'est pas nouveau. La Chine a récemment accru son aide aux pays à faible revenu, en particulier aux pays africains. Toutefois, par le passé dans les années 60 et 70, au plus fort de la guerre froide, elle a fourni d'importantes quantités d'aide, notamment pour le financement des projets d'infrastructures dans des régions d'Afrique. Durant la décennie écoulée, à la suite de l'augmentation des prix du pétrole sur le marché mondial, plusieurs pays exportateurs de pétrole ont substantiellement augmenté leur part d'APD comme ils l'avaient fait dans les années 70 et 80. La figure III.3 montre que, si les flux d'aide des pays non membres du CAD ont augmenté dans les années 2000, ils sont restés en termes réels nettement en dessous des montants d'aide au développement fournis dans les années 70 par des pays du Sud à d'autres pays du Sud.

La Chine, l'Inde, l'Arabie saoudite et le Venezuela (République bolivarienne du Venezuela) sont parmi les pays non membres du CAD les plus actifs. Toutefois, les contributions du Brésil, de la République de Corée, de la Thaïlande et de la Turquie ont également connu

Les flux d'aide des pays non membres du CAD se sont accélérés

Figure III.2
Répartition de l'APD bilatérale du CAD pour les pays en développement, par décile de la population classé par PIB par habitant, 2000-2001 et 2006-2007 (en pourcentage)



une augmentation. En 2008, la République de Corée a augmenté son budget d'APD de 31,5 %, ce qui dépasse en termes absolus les budgets d'aide des pays membres du CAD comme la Grèce, la Nouvelle-Zélande et le Portugal (Nations Unies, 2010³).

Les pays d'Afrique et d'Asie sont les principaux bénéficiaires des flux d'aide en provenance des pays du Sud non membres du CAD. La part de l'Afrique a cependant baissé considérablement entre 2000 et 2007, comparée aux décennies antérieures. Le montant d'APD fourni par les pays non membres du CAD aux pays à faible revenu n'est pas plus important que celui que leur fournissent les pays membres du CAD (Organisation de coopération et de développement économiques, Direction de la coopération pour le développement, 2010).

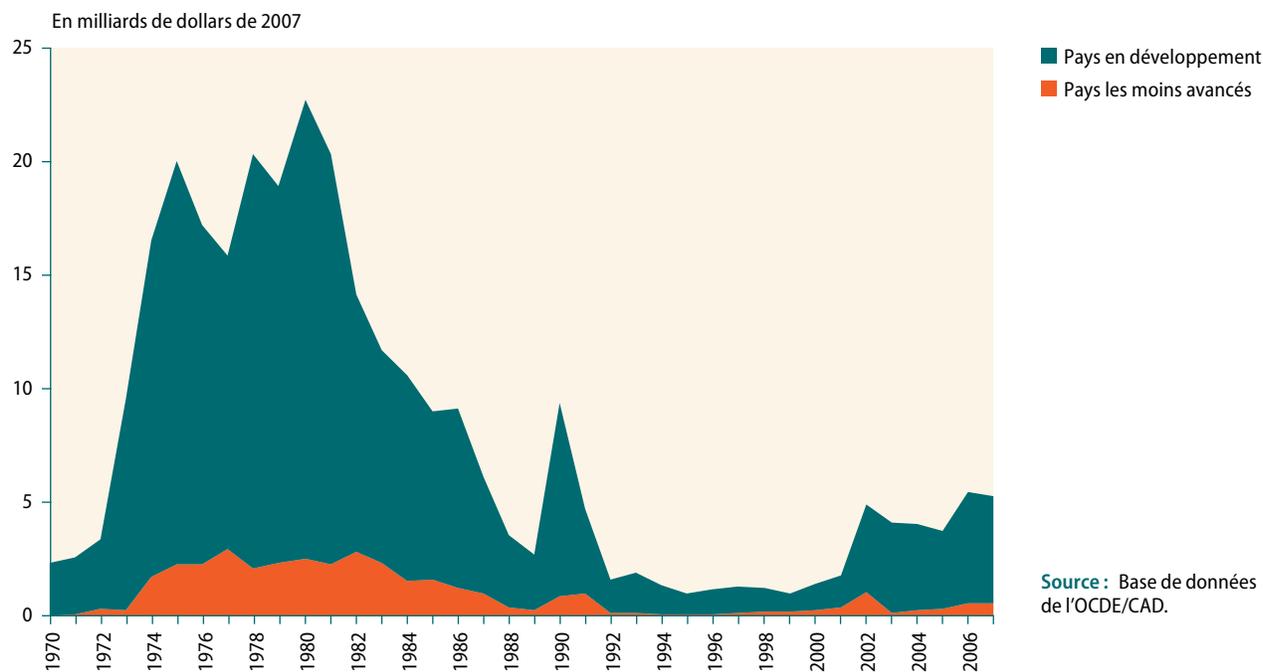
Certes, il y a une grande incertitude en ce qui concerne les fondations et les organisations non gouvernementales à caractère international pour ce qui est de l'étendue de leur contribution au développement, mais elles sont devenues des acteurs de premier plan en matière d'aide au développement, en particulier dans des domaines précis comme les services de santé. Selon l'indice 2009 de Global Philanthropy and Remittances (Hudson Institute, Center for Global Prosperity, 2009), l'aide au développement accordée aux pays en développe-

L'APD fournie par les pays non membres du CAD n'est pas nécessairement plus concentrée sur les pays à faible revenu

Les fondations privées et les organisations internationales non gouvernementales sont devenues des acteurs de développement de premier plan

3 Il convient de noter qu'il y a une certaine incertitude concernant les niveaux exacts d'APD en provenance des pays non membres du CAD. L'OCDE estime les contributions des non-membres du CAD à 5,7 milliards de dollars en 2006. Pour la même année, une étude commanditée par l'ONU a estimé que les contributeurs du Sud avaient déboursé entre 9,5 et 12,1 milliards de dollars, ce qui représente 8 à 10 % du total des flux d'aide (Conseil économique et social des Nations Unies, 2008). Les estimations de l'OCDE ne tiennent pas compte des contributions de la Chine, de l'Inde et du Venezuela (République bolivarienne du).

Figure III.3
APD fournie par les pays non membres du CAD, 1970-2007



ment sur financement des fondations, des programmes des organismes non gouvernementaux et des dons privés dans les pays de l'OCDE s'élevait à 49 milliards de dollars en 2007.

Même en ajoutant les flux en provenance des pays membres du CAD, des pays non membres du CAD et des sources privées, le volume total de l'aide demeurerait loin de l'objectif de 0,7 % du RNB fixé par l'OCDE. Ainsi le niveau d'aide est-il insuffisant ? Tel est évidemment le cas si on le compare au niveau d'engagement politique. Les origines de cet objectif remontent cependant à plus d'un demi-siècle. L'idée avait été d'abord avancée par le Conseil mondial des Églises qui a déclaré en 1958 que les pays pauvres ne pouvaient mettre en œuvre leurs plans de développement et « éviter les catastrophes humaines résultant de leur échec⁴ » que si les pays développés leur accordaient des aides substantielles. Selon cette entité, les pays riches devaient consacrer 1 % de leur revenu national à cet objectif, c'est-à-dire que des sources privées devaient fournir 0,3% du RNB, tandis que les 0,7 % restants devaient être fournis sous la forme de dons publics et de prêts concessionnels. Cet objectif a été ensuite entériné par des économistes influents comme Paul Rosenstein-Rodan et Hollis Chenery, qui ont estimé de manière indépendante que les devises nécessaires (montant calculé comme étant la différence entre les besoins en capitaux et l'épargne interne) pour atteindre l'objectif de 5 % de taux de croissance par an dans les pays en développement seraient de l'ordre de 10 milliards de dollars. Ce chiffre correspond à 1 % du RNB combiné des pays développés en 1961⁵. Certes l'objectif de 0,7 % du RNB des donateurs était fondé sur de simples esti-

Au départ, c'est le Conseil mondial des Églises qui a proposé la fixation de l'objectif en termes de pourcentage du RNB, pour ce qui est des engagements en matière d'aide

4 Conseil mondial des Églises (1958), « Minutes and reports of the eleventh meeting of the Central Committee of the World Council of Churches: Nyborg Strand, Denmark, August 21-29, 1958 » (Genève), annexe XIV, p. 124 et 125.

5 Voir, par exemple, Clemens et Moss (2005) qui parlent des origines de l'objectif de 0,7 %.

L'objectif mondial en matière d'aide est-il toujours valable aujourd'hui ?

mations faites il y a plus de 50 ans et les problèmes de développement dans le monde ont radicalement changé de nature, mais cet objectif continue aujourd'hui d'être accepté au plan international. Cette acceptation est probablement due au fait que l'objectif n'a jamais été atteint et les besoins des pays les plus pauvres demeurent considérables.

Toutefois, plus d'une raison justifie la nécessité de repenser cet objectif. Tout d'abord, il ne semble pas du tout raisonnable de calculer les besoins de financements d'un groupe de pays en tant que proportion fixe d'agrégats d'un autre groupe de pays, n'ayant aucun rapport entre eux. En deuxième lieu, le niveau requis d'APD était au départ estimé sur la base de l'hypothèse selon laquelle toute l'aide permettrait de soutenir les investissements, et tous les investissements feraient croître les revenus dans les mêmes proportions. Les fondements d'une telle idée ne sont pas très solides (voir ci-dessous). En plus, comme nous l'avons dit, les motivations qui sous-tendent le décaissement de l'aide ont changé avec le temps, et l'accent n'est pas exclusivement mis sur la promotion de la croissance économique. En troisième lieu, il est probable que les besoins changent avec le temps et qu'ils dépendent du contexte. Une étude assez récente commanditée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) [Projet objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2005], a estimé que les flux d'aide nécessaires pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, mesurés en fonction des besoins des pays bénéficiaires, représentent 0,54 % du RNB des pays riches. Toutefois, ces estimations n'ont été faites que sur la base de l'évaluation des besoins de quelques pays, et l'on doute si au vu de la diversité des situations les besoins globaux en matière d'aide puissent être déduits des besoins de financement de quelques pays. En outre, il faudrait se poser la question de savoir comment prendre en compte les besoins d'autres pays bénéficiaires dont la satisfaction nécessite un appui supplémentaire par le biais de l'APD. Il s'agit de besoins comme ceux liés à la sécurité alimentaire, au changement climatique et aux secours en cas de catastrophe naturelle.

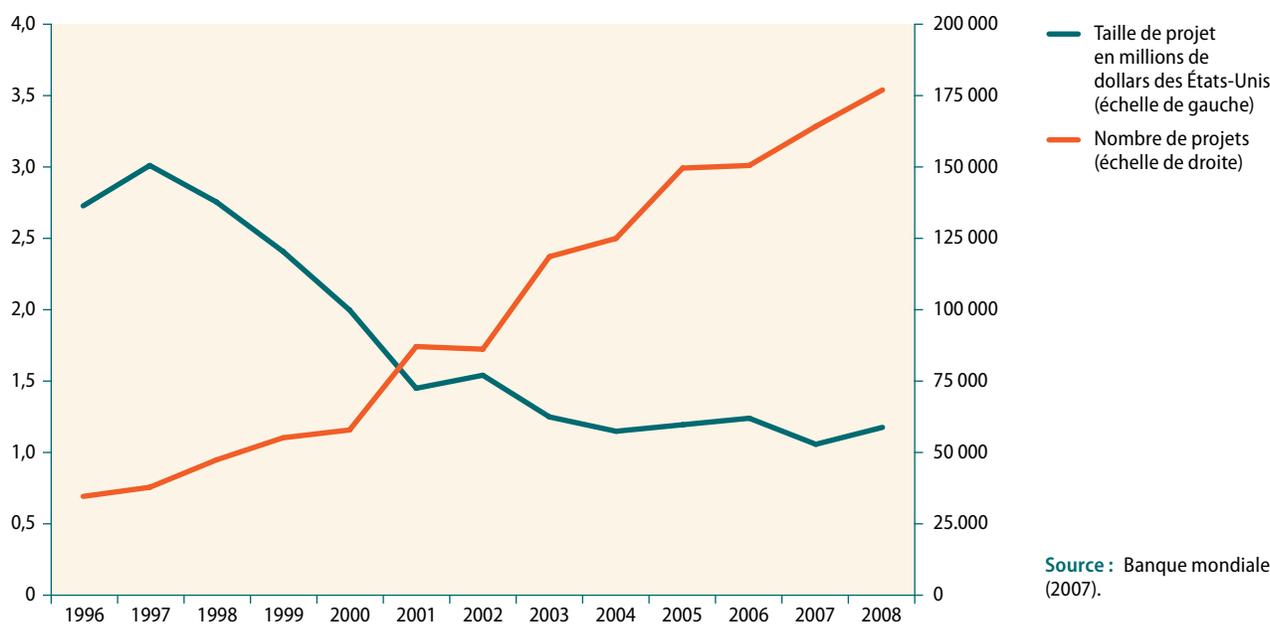
En somme, l'évaluation des besoins n'étant pas adéquate et l'objectif actuel ayant été en réalité défini sans tenir compte des besoins actuellement éprouvés par les pays bénéficiaires, il est difficile de dire si les niveaux actuels d'APD sont suffisants. Ainsi, le calcul de l'APD en proportion du RNB peut toujours constituer un indicateur utile concernant les priorités budgétaires chez les pays donateurs et le montant que ceux-ci sont capables de décaisser en faveur du développement international, mais il n'indique pas toujours clairement la taille des flux d'aide nécessaires en termes absolus.

Fragmentation de l'aide

Le nombre de projets a augmenté, alors que la taille moyenne des projets d'aide a baissé

Les tendances que nous venons de décrire en ce qui concerne l'APD ont davantage fragmenté l'architecture de l'aide, entraînant une prolifération de destinations, de donateurs et de modalités, sans la moindre coordination. Il est ainsi devenu plus difficile de déterminer si l'aide est suffisante. Si le nombre de donateurs a augmenté de manière exponentielle, la taille moyenne des projets d'aide a considérablement diminué. La Banque mondiale (2007) a estimé qu'en 2006 l'appui des donateurs au développement portait sur plus de 60 000 projets en cours, avec des pays partenaires engagés dans plus de 1 000 activités financées par des donateurs, faisant l'objet de plus de 1 000 missions et de 2 400 rapports d'activités par an. La figure III.4 montre que, dans les pays à faible revenu, le nombre de projets a augmenté alors que leur taille moyenne a diminué. C'est ainsi que la République-Unie de Tanzanie gère plus de 700 projets de développement financés par l'aide extérieure, après avoir reçu en 2005 plus de 540 missions de donateurs. Depuis les années 60, le nombre moyen par pays de bailleurs de fonds officiels, tant bilatéraux que multilatéraux, a triplé. Le nombre de pays

Figure III.4
Nombre et taille moyenne des projets d'aide dans les pays à faible revenu, 1997-2008



Source : Banque mondiale (2007).

ayant plus de 40 bailleurs de fonds actifs, bilatéraux et multilatéraux, est passé depuis 1990 de zéro à plus de 30 (ibid.).

L'émergence des fournisseurs d'aide du Sud, des organisations non gouvernementales et des fondations a aggravé cette prolifération. Les aides bilatérales au développement en provenance des pays du Sud se présentent presque toutes sous la forme de prêts et de subventions en faveur des projets, chacune ayant ses propres modalités et procédures (voir encadré III.1). Grâce aux organismes internationaux de bienfaisance, des contributions historiques ont été apportées à l'éradication du paludisme et la réalisation des objectifs fixés dans d'autres programmes mondiaux de santé, ainsi qu'à la découverte des cultures à haut rendement, entre autres. Dans le même temps, les mécanismes d'aide des organisations non gouvernementales ont aggravé la fragmentation de l'aide, leurs opérations et décaissements étant plus difficiles à cadrer avec les priorités nationales.

La fragmentation de l'aide peut être coûteuse : les donateurs entreprennent des missions d'identification, négocient les conditions des projets devant être financés, gardent leurs propres méthodes comptables, tendent à fixer leurs propres conditions, et préfèrent procéder eux-mêmes au suivi et à l'évaluation de ces projets. Selon un rapport de l'Union européenne (UE) les coûts des programmes d'aide de cet organisme varient entre 2 milliards et 3 milliards d'euros. Si toute l'aide de l'UE avait été accordée sous la forme d'appui budgétaire, les transactions auraient coûté moins de 0,9 milliard d'euros (Commission de l'Union européenne, 2009). Les coûts indirects seraient même bien plus élevés, ce qui influe sur les capacités institutionnelles des pays en développement et compliquent la poursuite par les États de politiques cohérentes de développement à long terme, surtout lorsqu'ils dépendent essentiellement de l'aide et traitent chaque jour avec plusieurs donateurs.

La fragmentation de l'aide complique la poursuite de politiques cohérentes de développement à long terme

Encadré III.1

Coopération au développement Sud-Sud**Principales tendances**

La coopération Sud-Sud englobe les flux financiers comme les prêts et dons accordés pour des projets et programmes d'investissement dans le domaine social et infrastructurel, ainsi que l'échange d'expériences, le transfert de technologies et de compétences, l'accès préférentiel au marché et l'appui et les investissements axés sur le commerce.

Au Sud, presque toute l'aide bilatérale au développement est accordée sous la forme de prêts et dons pour les projets. Plus précisément, environ 90 % de la coopération au développement Sud-Sud prend la forme du financement de projets et de l'assistance technique, avec environ 10 % sous la forme d'appui budgétaire et de la balance des paiements, même si certains donateurs envisagent d'adopter de plus en plus dans l'avenir des approches basées sur les programmes. La plupart des donateurs et créanciers multilatéraux du Sud ont accordé un allègement de la dette aux pays pauvres très endettés, même s'ils ne l'ont pas fait dans des termes PPTE strictement comparables, certains pays ayant effacé d'énormes sommes que leur devaient des pays pauvres très endettés.

L'intensification de la coopération et de l'intégration régionale constitue un grand catalyseur de la coopération au développement Sud-Sud. Cette coopération est menée pour l'essentiel dans le cadre intra-régional, afin de soutenir les initiatives d'intégration régionale. L'Union africaine, le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique^a, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est Plus Trois et la Communauté des Caraïbes (CARICOM), entre autres, sont d'importantes plates-formes permettant de faciliter les échanges Sud-Sud par des partenariats régionaux et inter-régionaux, et de consolider l'intégration économique. Les pays du Sud peuvent s'entraider non seulement financièrement, mais aussi dans de nombreux domaines vitaux englobant, par exemple, la conception des stratégies de développement et le partage des avantages mutuels des expériences menées au cours de ces dernières décennies en matière de développement.

Bon nombre de contributeurs en matière de coopération au développement Sud-Sud ont des programmes cofinancés par la coopération triangulaire, où les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) financent des projets exécutés par des institutions du Sud. Étant donné que les pays du Sud qui offrent des programmes de coopération au développement Sud-Sud sont considérés comme ayant l'expertise nécessaire pour satisfaire les besoins des pays en développement, la coopération triangulaire pour le développement se focalise surtout sur l'aspect technique.

Coordination au niveau des pays

L'harmonisation chez les contributeurs des procédures de coopération Sud-Sud n'a pas été formalisée. La coordination assurée par les institutions arabes [le Fonds d'Abu Dhabi pour le développement (ADFD), la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA), la Banque islamique de développement (IDB), le Fonds koweïtien pour le développement économique des pays arabes (KFAED), le Fonds de l'OPEP pour le développement international et le Fonds saoudien pour le développement (SFD)], par le Groupe arabe de coordination et les arrangements pour le cofinancement des projets constituent une exception. Les contributeurs arabes ont, par exemple, adopté des procédures communes de passation de marchés.

Il y a un certain degré de coordination sur une base régionale entre quelques fournisseurs du Sud et des donateurs du Nord. Par exemple, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande coordonnent avec la Banque islamique de développement, les organismes des Nations Unies et le Japon par des initiatives régionales au Cambodge, en République démocratique populaire lao, la Birmanie et le Viet Nam, dont certaines sont liées aux arrangements dans le cadre de la coopération triangulaire. L'OCDE/CAD est en liaison avec les contributeurs bilatéraux du Sud en vue de parvenir à un accord sur les bonnes pratiques de développement, et/ou d'entériner celles-ci. Ces bonnes pratiques, formulées par le Comité d'aide au développement, supposent une plus forte participation des contributeurs au processus de formulation des politiques et à la codétermination des résultats. Toutefois, en général, peu de fournisseurs d'aide du Sud s'engagent directement dans le dialogue en matière de politique macroéconomique ou sociale avec les gouvernements des pays parti-

^a Document A/57/304, annexe.

cipant au programme. Ils prennent rarement part aux réunions nationales de coordination des donateurs, souvent organisées conjointement avec les donateurs du CAD.

Problèmes de l'efficacité de l'aide

Un appel a été lancé à plusieurs reprises aux fournisseurs d'aide du Sud pour qu'ils appuient quelques-uns des engagements des pays donateurs énoncés dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, et le Programme d'action d'Accra de 2008^b, qui sont les plus importants accords internationaux sur l'efficacité de l'aide. À ce jour, 111 pays non membres du CAD ont souscrit à ces engagements. Toutefois, malgré le grand nombre de pays partenaires qui les ont signés, la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra sont toujours considérés comme traduisant un programme fixé par les pays donateurs du Nord. Il est généralement admis que la coopération au développement entre les pays du Sud a pris racine dans un contexte historique spécial, avec des caractéristiques particulières par rapport à l'aide publique au développement (APD). La coopération Sud-Sud est considérée comme une entreprise commune des peuples et des pays du Sud, née de leurs expériences et sentiments communs, fondée sur leurs objectifs communs et leur solidarité, et guidée par les principes de respect de la souveraineté et de l'appropriation nationales en dehors de toute conditionnalité. En cherchant à atteindre les objectifs fixés dans la Déclaration de Paris, on court le risque de voir diminuer certains avantages accordés aux pays participant au programme dans le cadre de l'aide des pays du Sud. La tendance à accorder davantage l'aide dans le cadre des programmes aura pour effet de rendre moins disponibles les financements directs, notamment pour les projets d'infrastructures. Le déliement de l'aide au développement pourrait entraîner la lenteur dans la mise en œuvre des projets, si le processus concurrentiel d'appel d'offres s'avère fastidieux.

Néanmoins, certaines orientations du programme d'action sur l'efficacité de l'aide sont régies par des valeurs universelles de la coopération internationale pour le développement. Ces valeurs comprennent le respect de l'appropriation et de la maîtrise nationale du processus d'aide et l'obligation mutuelle de rendre compte; les intervenants dans la coopération et leurs partenaires étant responsables, les uns vis-à-vis des autres, des résultats du développement. Cette idée a été collectivement admise par les pays du Sud lors de la Conférence de haut niveau sur la coopération Sud-Sud tenue à Nairobi en décembre 2009, qui a souligné la nécessité d'améliorer l'efficacité de la coopération au développement Sud-Sud en continuant de renforcer l'obligation mutuelle de rendre compte et la transparence, et en coordonnant les initiatives prises dans ce cadre avec les autres projets et programmes de développement sur le terrain, conformément aux priorités et plans nationaux de développement. Certes, les indicateurs de la Déclaration de Paris ne peuvent pas s'appliquer dans leur intégralité, mais certains pourraient servir d'importants points de référence pour la coopération au développement Sud-Sud. À cet égard, les pays du Sud devraient mettre en place une instance capable de jouer le rôle d'avant-garde dans la conception de tels indicateurs, en tenant compte du programme visant à accroître l'efficacité de l'aide.

Appui au multilatéralisme et au développement

Le financement de la coopération au développement Sud-Sud représente un important complément aux flux d'APD. Dans un contexte marqué par des turbulences économiques au niveau mondial, il est évident que la coopération au développement dans le monde se fera dans les années à venir avec des budgets d'aide réduits. Dans le même temps, la coopération au développement entre les pays du Sud continuera de s'accroître. Par exemple, le système des Nations Unies, en tant que canal important de la coopération au développement Sud-Sud, a connu une augmentation significative de la contribution des pays donateurs non membres du CAD au cours de ces dernières années. Les pays non membres du CAD ont contribué en 2007 pour 708 millions de dollars au système des Nations Unies pour le développement, ce qui représente une augmentation de 220 % par rapport à 2004 et de 57 % par rapport à 2005. S'il est maintenu, cet élan contribuera à soutenir les efforts des pays en développement visant à atteindre les objectifs du développement convenus au plan international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.

Hormis le fait qu'elle accorde aux pays en développement des flux additionnels de ressources, la coopération Sud-Sud leur ouvre une voie efficace pour le renforcement de leurs ca-

^b Document A/63/539, annexe.

pacités. Les compétences et les solutions technologiques des pays en développement ont pris corps dans un environnement marqué par des facteurs similaires, tels que l'abondance de la main-d'œuvre, la rareté des capitaux et le mauvais état des infrastructures; et il est probable que l'expertise des pays en développement se situe à des niveaux plus appropriés à la taille des marchés d'autres pays en développement. Avec ces avantages comparatifs, les contributeurs du Sud sont considérés comme des pourvoyeurs d'aide compétitifs, pouvant apporter des réponses plus appropriées et plus efficaces aux besoins des autres pays en développement.

Les meilleures pratiques en matière de coopération Sud-Sud pourraient inspirer le programme visant à accroître l'efficacité de l'aide et aider à redessiner le cadre de la coopération internationale au développement, car cette formule de coopération a été considérée par les pays participant au programme comme souple et prévisible, et plus adaptée aux priorités définies par les pays. L'autre caractéristique de cette formule est son efficacité ainsi que l'efficacité de sa mise en œuvre. Ces points positifs pourraient constituer des enseignements importants pour les donateurs engagés dans la redéfinition du programme visant à accroître l'efficacité de l'aide.

Toutefois, le processus d'identification de meilleures pratiques et d'acquisition de connaissances dans le cadre de la coopération doit être amélioré. Si une partie de cette tâche est exécutée dans le cadre de l'OCDE/CAD, le nouveau Forum de coopération pour le développement, tenu par le Conseil économique et social, pourrait jouer un rôle déterminant en engageant les pays en développement à identifier ces meilleures pratiques, en particulier, ceux qui offrent les programmes de coopération Sud-Sud sur une grande échelle.

Source : Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies.

Affectation de l'aide et prolifération des fonds verticaux

Au cours des deux dernières décennies, on a assisté à la prolifération de fonds spéciaux visant des objectifs spécifiques. Parmi les principaux groupes de financement, il y a le Fonds pour l'environnement mondial qui apporte son appui à un ensemble d'accords multilatéraux pour la protection de l'environnement, et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. L'Aide pour le commerce est un mécanisme de financement des donateurs adopté lors du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce, en vue d'aider les pays en développement à tirer parti de l'accès au marché, obtenu grâce aux négociations commerciales.

Si la création de mécanismes d'aide à des fins spéciales facilite la cohérence du côté de l'offre d'aide, elle entraîne aussi de nombreux problèmes du côté de la demande à cause du caractère notoirement inflexible des fonds affectés à des fins spéciales. Par exemple, le fonctionnement des services de santé, pour ce qui est de la lutte contre le SIDA, est souvent gêné par l'inadéquation des systèmes de santé. Pour réussir à « combattre le sida », il faudra reconstruire l'ensemble de ce système, mais les fonds affectés à des fins spéciales, de par leur nature ne peuvent pas être réorientés de cette manière. Chez les bénéficiaires, les exigences administratives liées à l'accès aux mécanismes spéciaux d'octroi de l'aide sont nombreuses, et les coûts d'affectation de cette aide sont importants tant au niveau international qu'au niveau national. C'est ce qui justifie que l'aide soit accordée aux pays par le canal de leur budget général, permettant ainsi aux bénéficiaires d'utiliser les ressources en fonction de leurs priorités.

Efficacité de l'aide

Depuis les années 70, l'évaluation de l'efficacité de l'aide a été faite en termes de contribution de cette aide à la croissance économique dans son ensemble, même si le but visé et le rôle joué en matière de développement ont changé. Addison, Arndt et Tarp (2010), et de Haan (2009) soutiennent que l'aide a des effets positifs sur la croissance économique même si les

Les mécanismes d'aide à des fins spéciales entraînent de nombreux problèmes concernant la demande d'aide

La stabilité des flux de ressources est indispensable pour l'efficacité de l'aide

rendements sont décroissants. En général, chaque augmentation de 10 % de la proportion de l'APD au revenu national brut (RNB) entraînera une augmentation de la croissance économique de 1 % (Tarp, 2010). La réussite de la reconstruction de l'Europe après la guerre (voir les développements faits ci-dessous sur l'approche du plan Marshall) et les autres « miracles économiques » de la seconde moitié du XX^e siècle montrent que les objectifs de développement bien conçus, des mécanismes institutionnels appropriés et la stabilité des flux de ressources sont les principaux facteurs de l'efficacité de l'aide. Easterly (2006) fait valoir au contraire que, même si l'aide a permis de réussir dans un certain nombre de programmes précis, l'échec a été la norme principalement à cause de la fragmentation des interventions des donateurs et du fait que les bénéficiaires détournent les ressources d'aide fongibles vers des utilisations improductives. Bhagwati (2010) souligne également les problèmes de capacité d'absorption et de fongibilité comme étant les principaux facteurs compromettant l'efficacité de l'aide. Adoptant des perspectives d'analyse différentes, d'autres études ont mis en évidence les risques qu'il y a à devenir dépendant de l'aide et à disposer de peu de facteurs incitatifs pour le développement économique (Reinert, 2005).

Les donateurs ont essayé de redresser la barre. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008) ont appelé à une plus grande cohérence des objectifs de l'aide et à l'accélération de la mise en œuvre des principes adoptés de concert. La Déclaration de Paris propose pour les donateurs de nouveaux codes de conduite, qui visent à réduire la fragmentation de l'aide, et elle fixe des objectifs pour l'harmonisation des flux d'aide en fonction des programmes mis en œuvre dans les pays bénéficiaires, pour la coordination des missions menées par les donateurs et pour la réduction du coût d'exécution des projets. Les flux d'aide programmés au niveau national doivent être plus prévisibles, ce qui améliorera la qualité de l'aide octroyée. Le renforcement de l'obligation mutuelle des donateurs et des bénéficiaires de rendre compte, qui constitue un autre but énoncé dans la Déclaration de Paris, devrait aider à réduire les coûts des transactions et à renforcer les capacités des États. Le projet conjoint de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de l'OCDE décrit à l'encadré III.2 en constitue un exemple.

Toutefois, il n'a pas été facile de mettre en pratique ces principes. Malgré les objectifs que les signataires de la Déclaration de Paris se sont fixés d'un commun accord, en entérinant les principes contenus dans ladite déclaration, « seulement 15 % des missions de donateurs sont effectuées conjointement avec d'autres donateurs, ce qui se situe nettement en dessous de l'objectif de 40 % fixé pour cet indicateur, et seulement 9 % de pays partenaires s'engagent dans une évaluation mutuelle des progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements convenus et plus généralement de leurs partenariats pour le développement, contre l'objectif de 100 % » (Banque mondiale, 2006b, p. 79 de la version anglaise). Il est en effet difficile de concilier les priorités de développement nationales et les objectifs des pays donateurs, approuvés par leurs contribuables. Moins d'un quart des flux d'aide en provenance des donateurs membres du CAD est fourni sous la forme d'appui budgétaire et il est rare que ces flux s'inscrivent dans des programmes pluriannuels. Si l'un des objectifs du programme arrêté dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté était de donner plus de chance aux pays bénéficiaires d'être aux commandes, les donateurs devant s'aligner sur les stratégies de développement définies au niveau national, on a constaté dans la pratique que ces documents de stratégie arrivaient avec de nombreuses conditionnalités et étaient trop orientés vers la satisfaction des préoccupations des donateurs (voir les développements faits ci-dessous et au chapitre II, et le rapport des Nations Unies, 2009a). En fait, ils se sont révélés dans beaucoup

Une plus grande cohérence des objectifs de l'aide est indispensable

Il est difficile de concilier les objectifs nationaux et les objectifs des pays donateurs approuvés par leurs contribuables

Encadré III.2

Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique

À la suite du Sommet du millénaire tenu en 2000, où les objectifs du Millénaire pour le développement ont été convenus, les États africains et leurs partenaires du développement ont pris une série d'engagements mutuels destinés à promouvoir la réalisation des Objectifs en Afrique. Ils l'ont fait dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)^a lancé par les dirigeants africains en 2001, dans les déclarations subséquentes faites par la Commission de l'Union africaine, et en réponse aux réactions des partenaires du développement.

a Document A/57/304, annexe.

Examen coordonné des engagements

Le NEPAD a proposé la création d'un système permettant aux pays africains et à leurs partenaires du développement de discuter des questions de l'effectivité du développement et de la gestion de l'aide. À sa réunion du 3 novembre 2002, le Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD a souligné la nécessité de l'examen mutuel des partenaires du développement, en termes de leurs engagements vis-à-vis de l'Afrique. À cette fin, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont conçu un cadre au sein duquel des « examens conjoints de l'efficacité du développement », pourront être menés pour les pays africains et leurs partenaires du développement.

L'examen conjoint et mutuel suppose des évaluations objectives des performances des pays africains et de leurs partenaires extérieurs du développement, fondés sur un ensemble convenu d'engagements et d'indicateurs suivis grâce au processus d'examen. Dans ce sens, les rapports de 2005^b et 2009^c ont examiné les engagements pris, les actions engagées pour exécuter ces engagements, les résultats atteints, et les mesures prioritaires. Tirant parti du premier rapport, le rapport de 2009 couvre quatre principaux domaines : croissance économique durable, investissements dans le capital humain, bonne gouvernance et financement du développement. Il traite du renforcement des capacités et de la cohérence des politiques en tant que questions transversales d'importance, ainsi que de l'intégration régionale et des questions systémiques internationales.

b Rapport de la CEA et de l'OCDE : « Efficacité du développement en Afrique : engagement et performance — application du principe de responsabilité mutuelle » (octobre 2005).

c Rapport de la CEA et de l'OCDE : « Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique, 2009 : promesses et résultats » (avril 2010).

Progrès réalisés au niveau des engagements pris concernant la croissance économique et le changement climatique

L'Afrique a bien progressé en ce qui concerne ses engagements concernant la promotion de la croissance, l'investissement dans la santé et l'éducation de ses populations, l'amélioration de la gouvernance et la mobilisation des ressources. Les partenaires du développement ont renforcé leur aide en matière financière et technique. Des résultats positifs enregistrés en Afrique, on peut citer une croissance économique robuste et durable qui, dépassant depuis 2001 la croissance économique par habitant dans le monde après avoir été à la traîne pendant deux décennies, permet de réduire la pauvreté. La démocratie multipartite a davantage pris pied, et le nombre de conflits armés internes a diminué. Des progrès significatifs ont été enregistrés en vue d'atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement concernant la scolarisation primaire pour tous à l'horizon 2015. Toutefois, le tableau est sombre concernant les autres objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier celui consistant à réduire le taux de mortalité maternelle de trois quarts, et au vu de la tendance actuelle aucun pays africain n'atteindra tous les objectifs en 2015.

Les États africains se sont engagés à promouvoir la viabilité de l'environnement à long terme et à intégrer les stratégies d'adaptation en matière de changement climatique dans les politiques nationales et régionales de développement. À l'avenir, les principales priorités en ce qui concerne les politiques en matière de changement climatique et de viabilité de l'environnement à long terme consisteront à intégrer dans la planification économique les questions d'environnement et d'adaptation au changement climatique. À cet égard, 27 pays africains ont identifié leurs besoins prioritaires d'adaptation par la conception de programmes nationaux d'action pour l'adaptation aux changements climatiques. La Conférence des chefs d'État et de gouvernement africains sur le changement climatique a été créée pour représenter l'Afrique à la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques^d. Dans

d Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822.

le cadre de leur Programme Climat pour le développement en Afrique (Climate for Development in Africa programme), la Commission de l'Union africaine, la CEA et la Banque africaine de développement ont créé conjointement le Centre africain des politiques climatiques [African Climate Policy Centre (ACPC)]. De plus, l'adaptation aux changements climatiques a été intégrée dans la conception et la mise en œuvre des programmes de développement. Dans le même sens, les partenaires du développement se sont engagés à prendre des mesures renforcées en faveur de la réduction des effets du changement climatique, de l'appui aux efforts d'adaptation et du transfert de technologies et des ressources financières. Les efforts que les partenaires du développement doivent surtout poursuivre consistent donc à accroître leur appui financier et technique pour aider l'Afrique à s'adapter au changement climatique et à exploiter les énergies propres.

Des défis restent à relever

Certes, beaucoup a été fait dans les deux camps, par exemple, concernant les politiques en matière de dette extérieure, mais il faudrait faire davantage de part et d'autre pour honorer les engagements pris. Par exemple, concernant la cohérence des politiques pour le développement, il faudrait aligner les politiques des États africains et de leurs partenaires du développement dans les domaines du commerce, du changement climatique, de la régulation financière, de la politique fiscale, de la lutte contre la corruption, de la paix et de la sécurité et du financement du développement. Il y a encore des défis liés à la nécessité d'améliorer la cohérence des politiques des pays membres de l'OCDE en matière de changement climatique, de commerce et d'aide, ainsi qu'à la nécessité pour les États africains de consacrer les avantages tirés de la croissance économique et un montant plus important des ressources publiques à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, d'intensifier les efforts pour promouvoir des interventions régionales collectives sur les principales questions politiques et économiques et d'accélérer l'intégration économique régionale. Les partenaires du développement et la communauté internationale dans son ensemble doivent répondre positivement à l'appel de l'Afrique pour une meilleure représentation dans les institutions internationales s'occupant des problèmes systémiques plus importants, honorer les engagements pris visant à accroître le volume de l'aide publique au développement (APD), et améliorer son efficacité.

Les rapports susmentionnés sur l'examen mutuel de l'efficacité du développement sont devenus, pour les pays africains et leurs partenaires du développement, d'importants mécanismes de promotion de la responsabilité mutuelle. Ils servent aussi de base pour le dialogue sur le programme de développement de l'Afrique au sein du G-8 Afrique^e et d'autres forums internationaux essentiels. Dans ces rapports, des recommandations sont faites sur les mesures à prendre pour combler les lacunes dans la mise en œuvre et mettre en évidence les pratiques optimales, et les moyens de les reproduire ailleurs, ainsi que les mauvaises pratiques évitables.

^e Un processus de dialogue entre le G-8 et les pays africains.

Source : Rapport du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, basé sur celui de la CEA : « Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique » (22 mars 2010).

de cas peu efficaces pour améliorer l'appropriation par les bénéficiaires et l'alignement des donateurs (Wood *et al.*, 2008).

La nouvelle place de choix qu'occupe la coopération Sud-Sud intervient dans un contexte marqué par les efforts examinés plus haut, déployés par les donateurs traditionnels qui mettent en application les leçons tirées de la mise en œuvre de la stratégie pour la réduction de la pauvreté dans les années 90. Certains membres du CAD ont exprimé leurs inquiétudes au sujet du fait que l'aide fournie par les donateurs non membres de cette institution (dont la plupart ne communiquent pas leurs chiffres de l'APD et ne sont pas liés par les principes de la Déclaration de Paris et les conventions existantes sur l'octroi et l'utilisation de l'aide) peut compromettre les progrès accomplis au niveau des engagements convenus en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide. La présence d'autres mécanismes de fourniture de l'aide dans un contexte déjà surchargé augmente le risque de double emploi et pourrait entraîner un échec pour les donateurs du CAD qui ont l'intention de réduire les coûts des transactions pour les pays bénéficiaires de l'aide, en rationalisant l'obligation de rendre compte et de présenter des

L'existence d'autres mécanismes de fourniture de l'aide pourrait compromettre les efforts de réduction des coûts des transactions

rapports. Pourtant, les partenaires de la coopération Sud-Sud ont aussi exprimé des inquiétudes concernant le fait que l'OCDE a une trop haute main sur le processus de promotion de l'« efficacité de l'aide », et que l'aide-projet, qui est la modalité préférée dans le cadre de la coopération Sud-Sud, pourrait faire les frais de la préférence accordée à l'aide-programme régi par les principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Il n'y a pas encore d'enceinte internationale dans laquelle ces questions peuvent être examinées, si ce n'est éventuellement le Forum pour la coopération en matière de développement organisé par le Conseil économique et social (voir l'encadré III.1 ci-dessus).

Instabilité de l'aide

L'instabilité de l'aide a aggravé l'instabilité macroéconomique

Dans les pays où les flux d'aide constituent un puissant moteur de la croissance économique, l'instabilité de l'aide a aggravé l'instabilité macroéconomique, compromettant les dépenses d'investissement public et privé et la croissance à long terme. Une étude (Kharas, 2008) a montré que, pour un pays bénéficiaire moyen, les flux d'APD sont instables cinq fois plus que le revenu national brut (RNB) et trois fois plus que les recettes d'exportations⁶. L'APD peut ainsi amplifier les cycles économiques réels dans les pays bénéficiaires. L'instabilité constatée ne relève pas seulement des actes posés par les donateurs : se basant sur leurs propres procédures, les donateurs doivent souvent réagir — en interrompant les décaissements effectués dans le cadre de l'aide, par exemple, si les ressources allouées l'année précédente avaient été inutilisées — aux événements politiques et économiques défavorables et inattendus survenus dans les pays bénéficiaires et échappant à leur contrôle. La figure III.5 montre par exemple que pour un échantillon de 65 pays bénéficiaires des niveaux élevés d'instabilité de l'aide sont associés à de faibles taux de croissance à long terme du PIB par habitant. Les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement sont parmi les pays tributaires de l'aide qui connaissent les niveaux les plus élevés d'instabilité des flux d'APD.

Les pertes sèches liées à l'instabilité de l'aide peuvent atteindre 15 à 20 % de la valeur totale de l'aide, ce qui représente, compte tenu du niveau actuel de celle-ci, une baisse du niveau de bien-être équivalant à environ 16 milliards de dollars (Kharas, 2008⁷). Pour un pays bénéficiaire moyen, les pertes sèches liées à l'instabilité de l'aide est d'environ 1,9 % de son PIB. Par dollar d'aide octroyée, le coût se situerait entre 7 et 28 cents, en fonction du donateur. Selon la même étude, le niveau d'instabilité de l'aide varie selon les donateurs. Les pertes dues à cette instabilité sont plus importantes lorsque les États-Unis sont le principal donateur; pour chaque dollar décaissé, elles représentent plus du double de celles enregistrées concernant le Japon, qui est le deuxième pays en matière d'instabilité de l'aide.

Conditionnalité et adhésion des pays

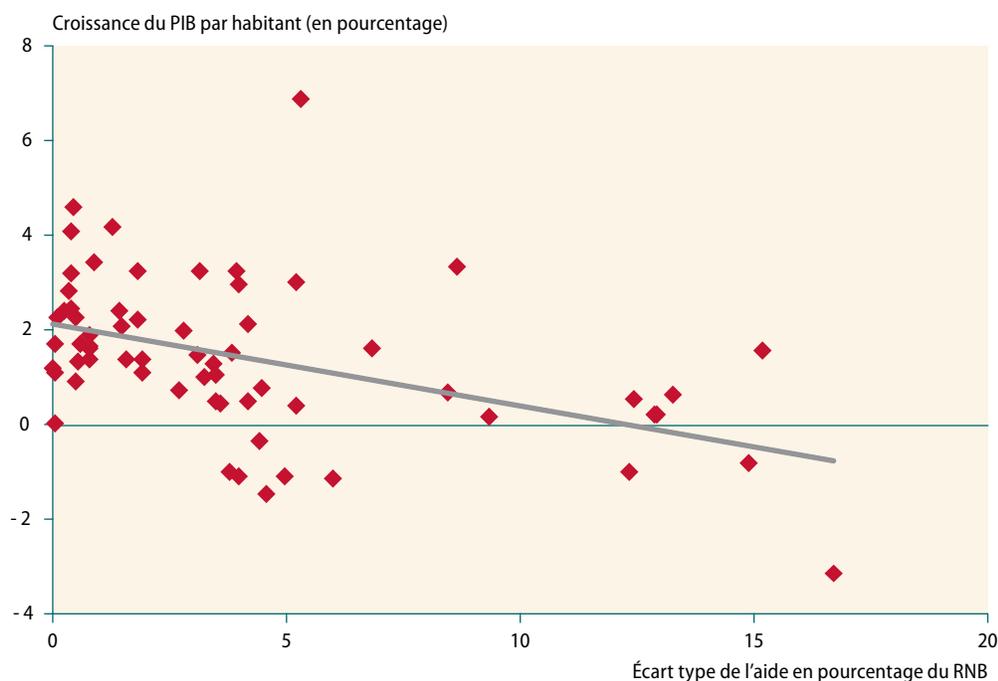
L'« adhésion » des pays en développement aux programmes d'aide doit être appréciable

Des considérations politiques et le souci de rendre des comptes à leurs propres contribuables ont amené les donateurs à poser des conditions à la manière d'utiliser l'aide. Comme indiqué, des fonds ont souvent été affectés de manière rigide à des objectifs précis. Pour déterminer le rôle et les mécanismes de la conditionnalité attachée à l'aide extérieure, il faut surtout définir, d'une manière pratique et efficace, ce que l'on entend par « adhésion ». Cette notion a

⁶ L'instabilité est mesurée comme étant le coefficient de variation par rapport à une tendance à long terme.

⁷ En économie, une perte sèche est une perte de l'efficacité économique. Dans le cas actuel, la perte d'efficacité est associée au caractère imprévisible des flux d'aide.

Figure III.5
Instabilité de l'aide et croissance économique dans 65 pays bénéficiaires, 1970-2007



Source : ONU/DAES, établi à partir de la base de données en ligne des Indicateurs de développement dans le monde.

occupé une place de choix dans les efforts déployés au sein de la communauté des donateurs pour expliquer les insuffisances constatées dans les performances des pays en ce qui concerne les conditionnalités associées aux programmes : si ces conditionnalités ont été considérées comme des engagements souverainement pris par les pays, l'adhésion insuffisante des pays bénéficiaires aux programmes d'aide a été considérée comme l'une des raisons pour lesquelles ces engagements n'ont pas été respectés dans certains cas. En conséquence, l'adhésion est devenue dans la pratique un des critères de réussite des programmes.

À la fin des années 90, les gouvernements des pays donateurs et les organismes pourvoyeurs d'aide se sont rendu compte que leurs diverses approches et exigences imposaient aux pays en développement des coûts élevés et rendaient l'aide moins efficace (Mkandawire, 2010). Pour réduire les coûts générés par l'octroi de l'aide, les pays bénéficiaires ont cherché à obtenir les fonds « affectés » à des fins particulières. Par des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, la communauté des donateurs a opéré un changement d'orientation en matière d'aide, et ce de plus en plus en faveur de la réduction de la pauvreté. Comme relevé au chapitre II, ces documents de stratégie devaient permettre la mise au point de stratégies globales à long terme de réduction de la pauvreté, et être en même temps suffisamment opérationnels pour orienter les efforts déployés en matière d'aide, et faire en sorte que les objectifs visés se reflètent dans les allocations des budgets annuels du gouvernement. Après avoir examiné la manière dont les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté sont conçus et mis en œuvre, une étude réalisée par Dijkstra (2010) conclut que ces documents tendent dans la pratique à être faiblement associés aux processus réels d'élaboration et d'adoption du budget de l'État. Ce phénomène s'explique en partie par le fait qu'il semble y avoir une trop grande influence des donateurs sur la conception de la stratégie de réduction de la pauvreté,

Par les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, auxquels il arrive que les pays n'adhèrent pas réellement, la communauté des donateurs a changé l'orientation de son aide, davantage en faveur de la réduction de la pauvreté

réduisant ainsi le niveau d'adhésion de l'État à cette stratégie et à la mobilisation des fonds extérieurs pour la soutenir.

Une véritable adhésion
exigerait que
les pays maîtrisent
leurs propres politiques

Il se pose donc la question de savoir comment assurer dans la pratique l'adhésion des pays bénéficiaires aux programmes d'aide, sans compromettre les conditions que les donateurs se sentent obligés d'imposer pour justifier l'utilisation de l'argent de leurs contribuables. Pour qu'il y ait une véritable adhésion, il faudrait que les pays bénéficiaires maîtrisent leurs propres politiques. Toutefois, cette exigence entre souvent en conflit avec les mécanismes de conditionnalité des donateurs (Dijkstra, 2010).

Vers un système international d'aide axé sur les besoins

Les partenariats
efficaces sont fondés
sur la reconnaissance
du leadership national
et de l'adhésion des pays
aux programmes d'aide

Les incohérences du système international d'aide sont dues à l'accumulation d'éléments issus de diverses sources. Le système actuel résulte de l'évolution des idées en matière de développement, de la solution apportée par les donateurs au problème consistant à redéployer plus efficacement leurs ressources, et des efforts bien intentionnés, déployés surtout de manière unilatérale pour réformer le système. Les principes généraux de la réforme ont été identifiés dans le cadre du Consensus de Monterrey adopté à la Conférence internationale sur le financement du développement (Nations Unis, 2002), qui appelait à des « partenariats efficaces entre donateurs et bénéficiaires [fondés] sur la reconnaissance du rôle des autorités nationales dans la conception et l'exécution de plans de développement et, dans ce cadre, des politiques saines et une bonne gouvernance à tous les niveaux » (par. 40). Le processus déclenché par l'OCDE dans le cadre de l'efficacité de l'aide englobe la plupart des éléments associés à la poursuite efficace de cet objectif. Il est donc convenu que le processus de réforme doit être mené à son terme et que les attentes suscitées doivent être satisfaites.

Pour corriger les principales lacunes du système, relevées plus haut, à savoir la fragmentation, l'instabilité et l'imprévisibilité des flux d'aide, le manque de souplesse et d'alignement de l'aide sur les priorités des pays bénéficiaires, la dépendance à long terme de ces pays vis-à-vis de l'aide extérieure, et les défaillances concernant les partenariats et le leadership et l'adhésion des pays, ainsi que les problèmes rencontrés par les pays bénéficiaires concernant leurs capacités d'absorption et la mauvaise utilisation des fonds, il faudra plus que par le passé faire preuve de bonne intention et de volonté politique.

Placer les pays bénéficiaires aux commandes

Les donateurs doivent
prendre un engagement
beaucoup plus ferme
d'accepter le principe
d'allocations fondées
sur les besoins

Les donateurs doivent davantage s'engager à accepter le principe de l'allocation de l'aide sur la base des besoins et de son alignement sur les stratégies nationales de développement, conformément aux principes de la Déclaration de Paris. Au lieu de déployer comme actuellement des efforts pour améliorer progressivement la situation, il faudrait peut-être procéder à un changement plus radical en faveur d'une pleine adhésion, afin de résoudre les problèmes de la fragmentation continue de l'aide et de son appropriation par les pays bénéficiaires, qui nuisent à son efficacité. Selon cette approche :

- Les stratégies de développement durable serviraient de schéma directeur pour la mise en œuvre des politiques cohérentes au plan national, et permettraient de déterminer les déficits de financement qu'il conviendrait de combler grâce aux flux d'aide et selon quel échéancier;

- Les donateurs bilatéraux, multilatéraux et non gouvernementaux agiraient en harmonie et il leur serait demandé de répondre aux besoins au moyen d'engagements pluriannuels;
- Un alignement similaire sur d'autres sources de financement du développement pourrait intervenir dans le cadre du même processus (voir ci-après);
- La nécessité d'affecter les fonds octroyés au titre de l'aide par les donateurs deviendrait moins pertinente mais il demeurerait possible de le faire dans des circonstances précises (par exemple, dans le cas où l'appui du secteur privé serait obtenu par l'entremise de fonds mondiaux verticaux consacrés à la santé), mais il faudrait toujours démontrer que cette affectation correspond aux priorités et aux besoins de financement mis en évidence dans la stratégie de développement du pays concerné;
- Il appartiendrait à un comité mixte permanent constitué de donateurs mais présidé par le pays bénéficiaire d'assurer le suivi et l'évaluation, de veiller à ce que l'obligation de résultats soit honorée et d'actualiser les besoins en matière de financement;
- La conditionnalité *ex ante* serait limitée aux pays bénéficiaires ayant élaboré des stratégies de développement nationales, mais les donateurs n'imposeraient pas d'autres conditions de politique à l'octroi de leur appui; à la place, la décision serait prise de reconduire l'appui en fonction des progrès constatés et des résultats de la stratégie mise en œuvre.

On pourrait exploiter certaines réussites du passé pour faire marcher une telle approche dans la pratique. En effet, le plan Marshall qui a permis la reconstruction et le développement de l'Europe occidentale après la guerre avait été mis au point sur la base des principes semblables à ceux décrits ci-dessus (voir l'encadré III.3; et Nations Unies, 2008, chap. IV). Même si le contexte dans lequel les pays en développement évoluent aujourd'hui est assez différent de celui de l'Europe d'après guerre, les principes du plan Marshall peuvent aider à mettre en place un cadre cohérent de coordination des stratégies nationales de développement avec l'aide internationale. Si les objectifs macroéconomiques de l'État et leurs rapports avec les programmes détaillés d'investissement en infrastructures, de développement durable de l'agriculture, des secteurs énergétiques et industriels, de création d'emplois productifs, d'éducation, de santé et de protection sociale, entre autres, ne sont pas bien définis, il serait difficile que le peu d'aide extérieure, qu'elle soit financière ou technique, puisse être réellement efficace.

Mkandawire (2010) affirme qu'en plus d'avoir consacré des ressources à la rapide reprise économique de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale, le plan Marshall a incarné des idées qui ont pris corps et façonné la coopération économique efficace que l'Union européenne a menée par la suite avec l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, par des programmes d'aide axés sur la satisfaction des besoins. Le plan Marshall a mis en place un cadre cohérent de coordination de la reprise économique et des plans de développement. Il était fondé sur la planification interne et a adapté son calendrier d'intervention et la proportion des dons aux prêts pour résoudre le problème rencontré. À l'époque, le plan Marshall était essentiellement intervenu pour atténuer les pénuries, les obstacles et autres contraintes à la croissance et au changement structurel.

L'idée qui domine actuellement est que l'échec des programmes s'explique par la faiblesse de l'engagement à procéder à des réformes (ou le manque d'adhésion) et par l'indiscipline caractérisé par le renvoi à plus tard des ajustements nécessaires. Les ressources du plan Marshall ont par contre été considérées comme devant être investies pour assurer la cohésion sociale et faire des changements structurels, apportant ainsi aux États un espace de répit leur permettant de mener à bon port des politiques difficiles et souvent douloureuses (Nations

On pourrait exploiter certains principes du plan Marshall pour mettre en place un mécanisme cohérent

Le plan Marshall est surtout intervenu pour atténuer les pénuries, les obstacles et autres contraintes qui entravaient la croissance et le changement structurel

Encadré III.3

Les sept vertus du plan Marshall

Le plan Marshall est le cadre d'assistance mis en place par les États-Unis d'Amérique pour le redressement économique des pays d'Europe occidentale dans la période d'après guerre (1947-1951). Les sept principes selon lesquels ce plan a fonctionné sont résumés ci-dessous.

1. Échéancier réaliste. Pour l'ajustement d'après guerre, on a appliqué un délai plus réaliste que celui normalement envisagé par le Trésor des États-Unis ou le programme du Fonds monétaire international (FMI). Au lieu de 18 mois, l'échéancier était de 4 à 5 ans.

2. Alignement sur le programme économique général. L'architecte du plan, à savoir le Secrétaire d'État américain George Marshall, a précisé que devait prendre fin l'assistance parcellaire, qui souffrait du manque de coordination et produisait moins d'effets que qui était attendu en matière d'impulsion de la reprise économique. Une des principales conditions était donc que chaque pays bénéficiaire de l'aide produise un avant-projet de plan quadriennal pour la reprise, fixant les objectifs des principales variables et exposant les moyens par lesquels l'État entendait atteindre ces objectifs.

3. Une programmation véritablement interne au pays. Marshall a insisté que ces plans, avec l'estimation des besoins d'aide, soient établis par les pays de l'Europe occidentale eux-mêmes : « Il ne serait ni convenable ni efficace (pour les États-Unis) de concevoir de manière unilatérale un programme destiné à redresser l'Europe sur le plan économique. C'est l'affaire des Européens... Le rôle de ce pays devrait consister en une aide amicale dans l'élaboration d'un programme européen et en un soutien subséquent à ce programme... » Marshall a ainsi reconnu l'existence de sensibilités nationales, a admis que les pays bénéficiaires étaient mieux informés sur leur situation que les partenaires extérieurs, et a généralement fait preuve de déférence vis-à-vis des traditions et préférences européennes, l'absence d'un tel état d'esprit ayant été beaucoup ressentie dans les attitudes des pays riches et des institutions internationales envers le reste du monde.

4. Des objectifs intermédiaires souples. La quatrième caractéristique du plan Marshall était le décaissement de l'aide par tranches en fonction des objectifs intermédiaires des pays. Plus souples, les conditions du plan Marshall étaient différentes de celles en vigueur dans la pratique récente. Elles devaient être remplies sur une période plus longue que celle accordée par les règles du FMI, par exemple.

5. Intégration internationale progressive et asymétrique. Le plan Marshall a reconnu qu'avec la destruction de la capacité de production de l'Europe et la grande disparité au niveau du pouvoir économique entre les États-Unis et l'Europe, la libéralisation rapide du commerce et des paiements allait du même coup entraîner ce continent dans des crises liées aux paiements. Il a été accepté qu'il mettrait fin progressivement à divers contrôles directs et indirects sur son commerce entre 1950 et 1958, selon un délai convenu dans le cadre de l'Union européenne des paiements. Cette libéralisation progressive du commerce a protégé les producteurs européens de la concurrence des États-Unis, et leur a accordé du temps pour la reconstruction d'entreprises capables de produire des substituts compétitifs aux importations en dollars, et les y a encouragés. Dans le même temps, les États-Unis ont accepté une amélioration rapide de l'accès des exportations européennes à leur propre marché, une politique de libéralisation asymétrique qui contraste nettement avec l'approche actuelle adoptée par l'Union européenne et les États-Unis, qui insiste sur l'ouverture rapide des marchés des pays en développement et sur la restriction de la gamme d'options de politique disponibles pour leur développement.

6. Une composante don importante. L'aide accordée dans le cadre du plan Marshall était surtout composée de dons, et la petite proportion de prêts avait un important volet sous forme de dons : ces prêts étaient généralement accordés pour une période de 35 ans avec un taux d'intérêt de 2,5 %, le remboursement commençant en 1953. Il convient d'insister sur cette structuration de l'aide financière à l'heure où les termes « aide » et « assistance » sont utilisés indifféremment pour désigner les dons ou les prêts au taux du marché (ou au taux supérieur à celui du marché). L'idée d'ajouter à la dette des pays déjà fortement endettés est fortement sujette à caution, ce d'autant

plus que ces pays se battent pour restructurer leurs économies et mettre en place leurs institutions, ce qui est typiquement le cas des pays essayant d'accélérer leur développement ou de sortir du chaos qui suit normalement la fin d'un violent conflit. L'octroi généreux de dons, suivi et conditionné par un programme économique cohérent suivant l'orientation du plan Marshall, peut être plus efficace que les prêts visant à libérer les pays du « piège de la stagnation », où de lourdes obligations relatives au service de la dette freinent les investissements internes et étrangers pouvant améliorer les résultats économiques à long terme, y compris la capacité à rembourser la dette. L'autre avantage des dons est qu'ils ne font pas souvent l'objet de négociations longues et complexes, juridiques et financières, associées à l'octroi de prêts. Ce fait est important dans la mesure où l'une des leçons du plan Marshall est qu'une aide rapide au début d'un programme promis peut permettre de soutenir des attentes positives, suscitées très probablement par des hommes politiques, et créer un élan pour le changement qui pourrait s'autorenforcer.

7. Coordination entre les bénéficiaires. Enfin l'autre vertu du plan Marshall encore applicable aux efforts visant à résoudre les problèmes actuels est le fait qu'il a insisté sur le fait qu'il devait y avoir un certain degré d'unité et de coopération entre les Européens eux-mêmes, et que les plans des 16 pays bénéficiaires et l'allocation de l'aide devaient être coordonnés dans le cadre d'un organisme régional. Cette exigence reflète en partie les objectifs visés par les États-Unis en matière de politique étrangère en vue d'une Europe plus intégrée, et fournit aussi une structure de coopération dans les domaines où il y a d'importantes externalités, des économies d'échelle et d'autres questions transfrontières. L'évaluation des programmes nationaux par les pairs a fourni aux décideurs au plan national la possibilité d'examiner leurs propres politiques sous l'angle régional et a favorisé une culture de contacts réguliers et de coopération entre les bureaucraties nationales, qui est aujourd'hui considérée comme acquise en Europe.

Source : Adapté du Rapport des Nations Unies (2008, chap. IV, p. 143 à 145).

Unies, 2008). Lorsque de telles politiques ont failli entraîner des agitations sociales d'une ampleur pouvant compromettre le processus d'ajustement, comme avait été le cas en Italie après la guerre, l'aide accordée dans le cadre du plan Marshall avait permis d'amortir les coûts sociaux par l'appui au budget de l'État.

Les pays européens bénéficiaires des ressources du plan Marshall avaient l'avantage de traiter avec un seul donateur (Mkandawire, 2010). Dans le système d'aide actuel fragmenté, avec une multiplicité de donateurs, il faut créer des mécanismes de coordination, et ce besoin a été reconnu dans le processus de promotion de l'« efficacité de l'aide ». Opérationnelle depuis 1995, l'équipe de coordination des donateurs en République-Unie de Tanzanie constitue un exemple d'approche axée sur le pays, pour améliorer la coordination et rendre les donateurs responsables de leurs activités (Helleiner, 2005). [Au départ, tous les donateurs n'ont pas accepté de participer à cet effort.] Dans ce pays, le contrôle formel des dépenses publiques et l'application du cadre des dépenses à moyen terme semblent avoir réussi à encourager une large participation des parties prenantes au processus budgétaire. Ngowi (2005) a indiqué en quoi ces mécanismes ont à leur tour renforcé les liens entre les politiques sectorielles et l'allocation des ressources, en permettant de faire des analyses précieuses et d'avoir des retours sur l'exécution du budget, améliorant de ce fait l'utilisation des ressources. Il note cependant que l'impact sur la réduction de la pauvreté semble faible même si les efforts fournis pourront porter des fruits à long terme.

L'un des principaux aspects de l'expérience tanzanienne est le rôle joué par le cadre macroéconomique global dans la relation avec les donateurs. L'approche adoptée dans le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté était également destinée à faire un tel arrangement. Le problème résidait cependant dans le fait que, dans la pratique, les estimations en ce qui concernait l'enveloppe maximale de ressources étaient essentiellement faites par le FMI. Selon Ngowi (2005) la Direction des impôts de la République-Unie de Tanzanie a

Avec de multiples donateurs, il faut créer des mécanismes de coordination

constamment réalisé ses objectifs en matière de recettes fiscales, et la collecte desdites recettes a atteint une moyenne de 12,5 % du PIB au cours des dix dernières années, et ce contre moins de 8 % au cours de la décennie antérieure.

Les pays bénéficiaires peuvent prendre l'initiative de rationaliser les opérations des donateurs dans leur économie

Le principe de l'efficacité de l'aide lié à l'adhésion et au leadership du pays bénéficiaire permet de comprendre que, dans une situation où les donateurs membres ou non membres du CAD ont intérêt à s'engager, rien ne devrait empêcher le pays bénéficiaire de prendre des initiatives pour rationaliser leurs interventions dans son économie. L'Inde constitue un exemple de gestion des donateurs par le pays bénéficiaire. Elle n'admet sur son territoire que les donateurs dont le financement dépasse un niveau minimal. Si la concurrence entre les donateurs est exploitée en faveur de la stratégie nationale du pays bénéficiaire, l'extension de la coopération Sud-Sud pourrait jouer un rôle « antitrust » dans les rapports avec la communauté des donateurs. Les fondations privées doivent également accepter le leadership exercé dans leurs opérations par les pays en développement dans lesquels elles interviennent, ce qui suppose l'alignement de leurs programmes sur les priorités nationales de développement incluses dans les cadres réglementaires des pays bénéficiaires (ces fondations adhèrent souvent à ce processus).

On devrait prévoir dans le processus d'évaluation une marge pour l'expérimentation et des possibilités d'échec

Le leadership par les pays en matière de consolidation de tous les flux d'aide pourrait permettre de réduire les coûts découlant des restrictions imposées à l'utilisation des fonds. Les pays ne pourront avoir accès à ces fonds que si ceux-ci correspondent dans l'ensemble à la stratégie nationale de développement durable. Le processus engagé dans le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, consistant à intégrer tous les projets des donateurs dans un programme global aligné sur la stratégie nationale de développement, pourrait servir de modèle pour l'avenir si ce plan-cadre pouvait parvenir à s'écarter de la pratique actuelle consistant à servir essentiellement de boîte de collecte pour le financement des projets des différents donateurs. On devrait exploiter l'expérience tirée des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté marquée par cette tentative de « planifier tout » et d'obtenir l'accord de toutes les parties. Les programmes de développement étant très incertains, on devrait prévoir dans le processus d'évaluation une marge pour l'expérimentation et des possibilités d'échec. Le choix des politiques devrait entièrement incomber aux bénéficiaires d'aide comme c'est le cas actuellement, du moins d'un point de vue formel. Toutefois, pour que les bénéficiaires d'aide maîtrisent entièrement les choix politiques qu'ils font, l'évaluation des résultats et non la conditionnalité en matière de politique devrait en fin de compte devenir la norme pour tous les projets et programmes d'aide.

Compte tenu du fait que le gouvernement mettant en œuvre les programmes d'aide doit s'attaquer aux problèmes de capacités dans le cadre de ses efforts de développement et d'apprentissage, on devrait accorder plus d'importance à l'amélioration de ses capacités lors de l'évaluation des résultats. On devrait juger les programmes « assez bons » s'ils traduisent dans l'ensemble les rapports entre le but visé et les moyens. Pour intégrer la détermination des déficits de financement extérieur dans la stratégie nationale globale, il faudra déterminer les progrès accomplis pendant plusieurs années dans la mobilisation des ressources internes et par conséquent dans la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide et de l'endettement extérieur.

Il s'agit de la responsabilité des donateurs qui n'est soumise à aucune sanction

Si des considérations géopolitiques inévitables exercent des pressions sur les donateurs pour qu'ils continuent de soutenir les pays bénéficiaires qui n'atteignent pas les résultats escomptés, l'obligation pour ces pays de rendre compte est souvent inhérente à ce qui constitue en fait un jeu de répétition : les donateurs peuvent toujours se retirer à la prochaine occasion où ils doivent apporter des financements. Il s'agit de la responsabilité des donateurs qui n'est soumise à aucune sanction.

En conséquence, le processus d'aide proposé nécessite des mécanismes auxiliaires pour renforcer son efficacité. Même si ces propositions sont souhaitables en l'absence d'une réorientation fondamentale en faveur des stratégies nationales comme suggérée plus haut, des progrès doivent être accomplis dans ce sens, même en dehors d'une restructuration fondamentale. Les principaux éléments de ce processus sont notamment les suivants :

- Tous les flux d'aide doivent être décaissés à travers l'appui budgétaire général;
- La réduction du nombre de fonds spéciaux mondiaux arrange tant les donateurs que les bénéficiaires, même si on peut s'attendre que continuent d'exister quelques grands fonds communs comme celui consacré éventuellement au changement climatique;
- Les donateurs devraient commencer progressivement à budgétiser une fois les flux d'aide en cycles de deux ou plusieurs années, ce qui nécessitera de difficiles ajustements dans leur processus de prise de décisions politiques;
- Des mécanismes spéciaux d'octroi de l'aide, comme les fonds d'affectation spéciale (voir ci-dessous), peuvent être créés conformément à l'approche globale consistant à faire maîtriser le processus par le pays bénéficiaire.

Il est aussi important de relever que, même avec la réorientation du système d'aide en faveur des programmes-pays, on aura toujours besoin des réponses d'envergure mondiale aux catastrophes « naturelles », aux situations d'urgence humanitaire et au changement climatique qui doivent être apportées par la communauté internationale. Des fonds spéciaux mondiaux avec des modalités précises peuvent être consacrés aux catastrophes naturelles comme l'a mis en évidence l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008* (Nations Unies, 2008). La réponse aux changements climatiques demeure plus complexe : elle continue d'attendre la conclusion d'un accord sur le régime climatique mondial, pouvant intégrer l'aide, le commerce, les finances et les technologies. Les défis qu'il faudra surmonter à cet égard sont examinés dans l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2009* (Nations Unies, 2009a) et le seront plus avant au chapitre V.

Les ripostes mondiales aux catastrophes « naturelles » et au changement climatique seront toujours nécessaires

Réformer les modes de fourniture et la mobilisation des ressources d'aide au développement

L'objectif actuel de 0,7 % du RNB des pays membres du CAD/OCDE, fixé sur la base de l'estimation des besoins en devises des pays en développement dans les années 60, n'est toujours pas atteint dans l'ensemble, mais un système d'aide axée sur les besoins entraînerait probablement une redéfinition du montant à mobiliser. Toutefois, lors de la transition vers le nouveau système, cet objectif continuerait à servir de repère pour obtenir le soutien politique en vue de s'attaquer au problème du déficit de développement dans les pays les plus pauvres, au moment où d'autres objectifs pourront être fixés pour mobiliser suffisamment de ressources pour contribuer à réduire les effets du changement climatique, soutenir les efforts d'adaptation dans les pays en développement ainsi que l'initiative Aide pour le commerce et la fourniture des biens publics mondiaux. De même, il sera toujours nécessaire de mettre en commun des fonds distincts pour les interventions de secours en cas de catastrophe et l'aide humanitaire.

À l'avenir, on devrait envisager deux autres changements majeurs. Le premier consisterait à mieux aligner les flux d'aide sur les autres sources internes et externes de financement pour le développement, en utilisant les mécanismes des fonds d'affectation spéciale. Le second changement suppose une utilisation accrue de sources de financement épousant des formes novatrices de taxes internationales et de mobilisation des liquidités internationales à des fins de développement.

Lorsque le système fondé sur les besoins des pays évolue, la plupart des conditions de l'APD seront de plus en plus définies par une approche ascendante

Améliorer la prévisibilité de l'aide et aligner toutes les sources de financement du développement

Les mécanismes de fonds d'affectation spéciale des différents pays pourraient faciliter l'alignement des ressources des donateurs

L'utilisation des mécanismes de fonds d'affectation spéciale pour soutenir des pays à titre individuel ou collectif peut permettre de faciliter davantage l'alignement des ressources des donateurs sur les priorités des pays bénéficiaires, assurer le financement à long terme et aligner la mobilisation des ressources d'APD classiques sur les formes innovantes de financement du développement. Les donateurs bilatéraux et les fonds mondiaux existants contribueraient aux fonds d'affectation spéciale qui décaisseraient en fonction des besoins budgétaires et des programmes des pays bénéficiaires. Les fonds d'affectation spéciale pourraient être autorisés à acheter des titres émis par l'État dans les pays en développement, en vue de lier l'aide aux futurs efforts de mobilisation des ressources internes. Une expérience a en fait été déjà acquise dans ce domaine : dans un certain nombre de cas, les engagements pluriannuels en matière d'aide ont été convertis en titres achetés pour financer la recherche en médecine tropicale. Les pays bénéficiaires pourraient être autorisés à leur tour à déposer périodiquement le produit de leur épargne budgétaire obtenu en période d'expansion économique dans des fonds d'affectation spéciale afin de se prémunir contre des chocs externes. Ils pourraient ensuite puiser dans ces fonds pour répondre à ces chocs.

En somme, la mise en commun des ressources d'aide dans un fonds d'affectation spéciale facilite la simplification et l'harmonisation des procédures et permet de mieux appuyer les priorités, les stratégies et les objectifs nationaux. Elle peut également permettre d'éviter le double emploi et le chevauchement des efforts, et de minimiser le poids de l'intégration des projets financés par l'aide extérieure dans les stratégies nationales de développement. Toutefois, les mécanismes d'appropriation et de gestion des fonds d'affectation spéciale doivent être bien conçus pour que leur maîtrise n'échappe pas aux pays bénéficiaires. En principe, les contributions promises au fonds d'affectation spéciale ne doivent être ni conditionnelles ni affectées à des fins spéciales.

De nouvelles sources de financement pour soutenir l'architecture de l'aide

De nouvelles formes de taxes internationales pourraient jouer un rôle plus important

De nouvelles formes de taxes internationales (telles que de petits prélèvements sur les transactions financières internationales) pourraient jouer un rôle plus important, en fournissant les ressources permettant de mettre en place de nouveaux dispositifs de financement du développement. Les nouvelles recettes fiscales pourraient être versées, par le biais des fonds mondiaux, dans des fonds d'affectation spéciale installés dans les pays bénéficiaires. La mobilisation des ressources pour l'aide au développement par des formes aussi innovantes de financement permettrait de réduire l'instabilité des flux d'aide disponibles et la vulnérabilité aux contingences politiques.

La principale innovation est la « modalité » de partenariat pour la mobilisation des ressources entre les pays développés et en développement

Ces nouvelles approches qui visent à mobiliser les ressources nécessaires pour un type de coopération pour le développement, dépendant des financements individuels des pays, ont été pilotées avec un succès relatif sous l'appellation « sources innovantes de financement ». Cet effort, inspiré par le Consensus de Monterrey de 2002, a donné lieu à des initiatives de grande envergure à travers le monde, visant à mobiliser les ressources dans les pays à des stades de développement différents et les orienter vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement convenus au niveau international. Le débat sur ces questions est encouragé par le groupe pilote sur les financements innovants pour le développement (qui a été créé à la suite de la Conférence ministérielle sur les mécanismes de financements innovants pour le développement tenue en 2006 et dont les activités découlent de la Déclaration de New York

sur l'action contre la faim et la pauvreté, adoptée le 20 septembre 2004). Ce groupe pilote comprend actuellement 55 pays membres, 4 pays observateurs, 15 organisations internationales et plus de 20 organisations non gouvernementales. Le principal trait distinctif de cette approche est la « modalité » de partenariat pour la mobilisation des ressources établie entre les pays développés et les pays en développement (Nations Unies, Assemblée générale, 2009a).

Fondées sur des projets pilotes en place, les sources innovantes de financement de l'aide tiennent la promesse d'être moins instables, plus durables à long terme, moins vulnérables aux décisions dépendant des contingences politiques. Ces sources de financement pourraient aussi bénéficier d'un plus large éventail de concours financiers, allant au-delà des gouvernements pour comprendre, par exemple, des citoyens (par la collecte directe) et des entreprises privées (par l'utilisation des cases à cocher en ligne). Les sources innovantes de financement examinées concrètement à ce jour sous les auspices du groupe comprennent les taxes sur les opérations de change, les taxes sur les ventes d'armes, la taxe carbone, une facilité financière internationale, les garanties de marché, les taxes de solidarité sur des produits tels que les billets d'avion, la lutte renforcée contre l'évasion fiscale et les mouvements de capitaux illicites et une loterie mondiale (Atkinson, éd., 2005).

Un premier mécanisme expérimental a consisté à un droit sur le transport aérien international. Par rapport aux autres, le niveau de taxation de ce mode de transport est faible, dans la mesure où le carburant utilisé par les avions n'est pas taxé dans la plupart de pays. Un rapport (Nations Unies, 2005, chap. IV) a estimé qu'un taux de 5 % appliqué aux prix du billet d'avion rapporterait 8 milliards de dollars par an et qu'une taxe indirecte sur le transport des passagers produirait jusqu'à 20 milliards de dollars par an. Les estimations des recettes tirées de la taxe sur les opérations monétaires diffèrent considérablement à cause des différences des taux de taxation proposés. En raisonnant de manière réaliste, une taxe sur les opérations monétaires fixée à deux points de base des opérations monétaires sur le marché peut produire des recettes de l'ordre de 33 à 35 milliards de dollars par an. Selon d'autres estimations (Clunies-Ross, 2004), ces recettes seraient plus importantes et seraient de l'ordre de 60 milliards de dollars par an.

Grâce aux nouvelles allocations de droits de tirage spéciaux (DTS) faites récemment, on s'attend que la proposition de départ faite à Monterrey sur les financements innovants, qui renvoyait à l'utilisation des DTS à des fins de développement, suscite à nouveau de l'intérêt. Avec l'accroissement récent des DTS il devient davantage possible de réorienter les liquidités mondiales, gérées sur une base équitable, vers les réserves et les paiements, en vue de financer la réduction de la pauvreté et les investissements dans les énergies propres.

Le Groupe pilote a examiné de manière exhaustive la possibilité d'améliorer, par la coopération internationale, le recouvrement des taxes actuellement non payées. Selon des estimations prudentes, la quantité de ressources annuelles dont les pays en développement pourraient disposer, mais qui constituent un manque à gagner à cause de l'évasion fiscale liée aux sorties illicites des bénéficiaires (des sociétés étrangères et des résidents) et les pertes fiscales liées aux revenus tirés à l'étranger d'actifs cumulatifs appartenant à des résidents au milieu des années 2000, est de l'ordre de 200 à 250 milliards de dollars⁸, dont la moitié pourrait être attribuée à l'Asie (FitzGerald, 2010). Ce chiffre, qui est plus que le double du niveau d'APD en provenance des pays membres du CAD, porte à croire que le montant total des transferts fiscaux internationaux (aide plus taxe), disponibles pour le financement du développement, peut être multiplié par trois. Tous les pays en développement pourraient bénéficier de ces res-

Les sources innovantes de financement de l'aide tiennent la promesse d'être moins instables et moins vulnérables aux contingences politiques

Il est de plus en plus possible de réorienter les liquidités mondiales en faveur des objectifs de développement

La coopération internationale en matière fiscale pourrait tripler les ressources disponibles pour le développement

⁸ D'autres études, utilisant des méthodes différentes, arrivent à des estimations plus importantes, de l'ordre de 850 milliards de dollars à 1 trillion de dollars par an (voir Kar et Cartwright-Smith, 2008).

sources, sauf ceux qui sont des paradis fiscaux. Selon FitzGerald, étant donné que les entités fiscales concernées sont toutes étroitement liées aux marchés financiers des pays développés, on pourrait réaffecter une portion de l'augmentation des recettes fiscales pour maintenir les revenus des populations des paradis fiscaux et changer ainsi leur avenir sur le plan économique. La conséquence logique (qui ne semble pas encore aller de soi au plan politique) est que les mécanismes de financement de l'aide extérieure pourraient se fonder sur les principes de fédéralisme fiscal appliqués au niveau mondial et non sur les principes de la charité.

Tous les mécanismes de financement innovant peuvent être appliqués pour satisfaire les besoins liés au changement climatique

Dans l'Accord de Copenhague⁹, conclu à la quinzième session de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques¹⁰, tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009, les pays développés se sont engagés à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an jusqu'en 2020 afin de répondre aux besoins des pays en développement. Ces financements proviendront d'une grande diversité de sources, y compris de nouvelles sources (par. 8). Il en résulte que tous les mécanismes prévus dans le programme de financement innovant sont sur la table pour la réalisation de l'objectif annoncé. On mentionne souvent la taxe mondiale sur le carbone (Addison, Arndt et Tarp, 2010); toutefois, à cause des coûts éventuels nécessaires pour compenser ses effets distributifs et environnementaux, un mécanisme concerté serait plus convenable pour les pays développés et plus efficace dans ces pays, et beaucoup moins en ce qui concerne les pays en développement (Nations Unies, 2009a, chap. VI). Bredenkamp et Pattillo (2010) ont mis au point le mécanisme par lequel les droits de tirage spéciaux peuvent être utilisés pour réunir les 100 milliards de dollars requis. La discussion récemment menée au plan international au sujet de la taxe sur les opérations financières multilatérales apporte un éclairage nouveau sur la proposition faite depuis longtemps d'appliquer la taxe sur les opérations monétaires pour financer les efforts déployés en matière de changement climatique.

Les mécanismes existants se fondent principalement sur l'« affectation » en faveur de buts spécifiques

Les progrès accomplis ont été les plus visibles dans la réaction internationale aux maladies tropicales, par des initiatives faisant recours à la taxe de solidarité sur les billets d'avion, le mécanisme de garantie de marché et la Facilité internationale de financement pour la vaccination, entre autres. Les mécanismes existants se fondent essentiellement sur l'affectation de l'aide à des fins précises. Il faudra tester la faisabilité d'un mécanisme plus général de taxation en faveur du développement, un qui cadre davantage avec le système international d'aide axée sur la satisfaction des besoins.

Gérer le système d'aide au niveau mondial

Il faut améliorer la coordination de l'aide et l'obligation de rendre compte au niveau international

Pour qu'il y ait un système cohérent d'aide, axé sur les bénéficiaires, il faudrait l'adapter et le faciliter par une coordination et une responsabilité accrue au niveau international. Il faudrait également prévoir un processus mondial de détermination des normes, de suivi, d'échange des connaissances sur la base de l'expérience, qui serait plus large que celui qui pourrait exister dans le cadre de l'OCDE. Un ensemble plus vaste de pays contributeurs et bénéficiaires, se réunissant dans le cadre d'un partenariat politiquement plus symétrique, peut tirer parti du processus mis en place conformément aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Le Forum de coopération pour le développement lancé par le Conseil économique et social en 2007 peut servir de cadre dans lequel les donateurs membres et non membres du CAD peuvent se réunir pour promouvoir la responsabilité mutuelle et l'efficacité de l'aide. Le Forum a pour mission de faciliter la coopération entre les pays bénéficiaires de l'aide, les institutions

⁹ Voir FCCC/CP/2009/11/Add.1, décision 2/CP.15.

¹⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822.

multilatérales, les parlementaires, les collectivités locales et une variété d'organisations de la société civile et du secteur privé.

Une meilleure cohérence des régimes commerciaux, financiers et du changement climatique facilitera les efforts visant à assurer une plus grande cohésion du système d'aide internationale. En mettant l'accent sur la notion de responsabilités « différenciées » dans le système commercial, après avoir insisté pendant des décennies sur les responsabilités « communes », on permettra aux pays en développement de réduire leur dépendance vis-à-vis des financements extérieurs souvent nécessaires en cas d'intégration trop brusque dans le système international. Ce type de problème était déjà connu à l'époque du plan Marshall et avait été résolu grâce à ce plan (voir l'encadré III.3 et Reinert, 2005). En veillant à ce que le système d'aide internationale fournisse des financements à long terme pour le développement et laisse la marge de manœuvre dont les pays ont besoin pour améliorer progressivement la mobilisation de leurs ressources internes, on tracerait certainement la meilleure voie vers le niveau d'appropriation le plus élevé et mettrait en place le meilleur moyen de protection contre l'instabilité de l'aide. Le chapitre V fait des propositions sur la création au niveau mondial d'un régime financier plus durable et plus favorable au développement, capable de faciliter les flux de financement nécessaires pour réaliser l'idée de fonds d'affectation spéciale présentée plus haut. *L'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2009* (Nations Unies, 2009a) propose une réorientation du « jeu » international relatif au changement climatique pour que tout le monde trouve son compte dans cette stratégie que l'on mettrait en œuvre en orientant les activités vers la solution des problèmes de la pauvreté en énergie par des investissements dans les énergies propres dans les pays en développement. Cette approche cadre avec les objectifs de réduction de la pauvreté visés par le système d'aide.

L'aide a toujours été perçue comme jouant le rôle de « catalyseur » en matière de développement. Elle est considérée comme limitée dans le temps, n'intervenant qu'en plus des flux beaucoup plus importants issus de la mobilisation des ressources internes et des investissements étrangers. Néanmoins, un grand pas pourrait être franchi dans l'amélioration du système d'aide par l'alignement de toutes les aides sur les stratégies nationales de développement, dans le cadre d'une approche basée sur une notion qui a déjà été, dans l'ensemble, acceptée en principe, et qui s'est montrée réalisable dans des situations expérimentales. Même si cette approche continue à entraîner beaucoup de problèmes de mise en œuvre, elle est sans aucun doute préférable à l'autre option, à savoir le système actuel d'aide désorganisé, désordonné, bureaucratisé et politiquement dépendant qui peine encore à montrer son efficacité en matière de développement et de réduction de la pauvreté.

Des progrès sont nécessaires pour améliorer la cohérence des politiques dans d'autres domaines

L'alignement de toutes les aides sur les stratégies nationales de développement est une approche basée sur une notion qui a déjà été, dans l'ensemble, acceptée en principe

Chapitre IV

De nouveaux outils pour le commerce mondial

Résumé

- Au cours des dernières décennies, l'approche adoptée en matière de libéralisation commerciale, tant au plan unilatéral que multilatéral, a consisté à mettre en avant les responsabilités *communes* des pays, en accordant peu d'attention aux responsabilités *différenciées* des économies moins outillées pour s'intégrer d'une manière avantageuse dans le système commercial mondial.
- La conception et l'application des règles commerciales multilatérales doivent être ajustées de manière à ménager pour les pays en développement, en particulier les pays à faible revenu, une marge de manœuvre plus grande pour leur permettre de conduire des politiques dynamiques de développement du secteur productif et de promotion des exportations, en vue de réaliser des objectifs de développement durable.
- La cohésion du système de gouvernance mondiale exige que l'on revoie la portée des disciplines de l'Organisation mondiale du commerce. Par exemple, la nécessité de renforcer la réglementation financière à la suite de la crise financière mondiale crée des tensions avec l'Accord général sur le commerce des services qui vise à faciliter les flux des services financiers à travers les frontières. On peut éviter ces tensions en définissant des règles multilatérales du commerce des services financiers en tant que composante du cadre international réformé de réglementation financière. Un plan d'action mieux défini peut également faciliter l'achèvement des négociations du Cycle de Doha et la mise en place d'un système commercial multilatéral davantage axé sur le développement.

Introduction

La croissance tirée par les exportations est devenue l'un des piliers des stratégies de développement au cours des trois dernières décennies. La réduction progressive des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce entre les pays a joué un rôle déterminant dans le quintuplement du volume des exportations mondiales depuis 1980. De manière paradoxale, la croissance économique dans la plupart des pays en développement n'a pas suivi le rythme des progrès économiques réalisés lors des premières décennies après la Seconde Guerre mondiale, lorsque bon nombre de ces pays mettaient en œuvre des stratégies de substitution des importations. Les pays ayant fait exception à cette manière de procéder, en particulier la Chine et les nouveaux pays industrialisés d'Asie de l'Est, ont systématiquement adopté une approche pragmatique associant une exposition progressive aux marchés externes et une collaboration efficace entre le secteur privé et le secteur public pour acquérir une compétitivité dynamique à long terme. Leur expérience montre que ni le protectionnisme ni une brusque libéralisation ne constitue la meilleure stratégie pour obtenir des taux de croissance économique élevée et durable.

Le quintuplement du volume des exportations mondiales n'a pas entraîné une accélération des taux de croissance économique dans le monde

L'accroissement mesuré du volume du commerce mondial s'explique en grande partie par l'accroissement du commerce des biens intermédiaires (Organisation mondiale du commerce, 2009a), qui cadre avec la tendance mondiale vers la fourniture des biens et services par des chaînes mondiales de valeur. Dans ces chaînes mondiales, les biens non finis traversent les frontières plusieurs fois lors du processus de montage. Étant donné que chaque traversée de frontière par un produit (intermédiaire ou final) est considérée comme une transaction internationale, le même produit est comptabilisé plus d'une fois dans les statistiques du commerce international, ce qui a pour effet de gonfler le volume enregistré.

Dans les pays en développement durant les années 80 et 90, le compte de capital et la libéralisation des échanges ont été encouragés dans le cadre des réformes axées sur le marché. L'ouverture du compte de capital a limité l'utilisation des taux de change pour promouvoir la compétitivité commerciale, ces taux de change étant de plus en plus fixés en fonction des flux de capitaux instables et des considérations liées à l'inflation. La libéralisation des échanges a limité à son tour la portée des mesures commerciales, telles que l'application des droits de douane et les subventions, destinées à promouvoir la diversification économique et soutenir les activités internes par des cycles commerciaux. La prolifération des accords internationaux sur les subventions, les droits de propriété intellectuelle, les mesures concernant les investissements et liées au commerce, et les services a davantage limité la marge de manœuvre nationale.

Les instruments classiques de politique commerciale deviennent également de moins en moins pertinents dans un monde où le commerce se fait de plus en plus par l'intermédiaire des chaînes mondiales de valeur et des sociétés transnationales engagées dans la production internationale. Pour que les pays s'intègrent dans cette chaîne, de nouvelles approches sont nécessaires pour attirer les investisseurs étrangers.

Le présent chapitre vise à déterminer comment on pourrait reconfigurer les interactions entre les règles commerciales multilatérales en vigueur et la marge de manœuvre nationale en matière de politique de développement pour promouvoir un système commercial plus juste, cadrant davantage avec les objectifs de développement.

La récente crise et le commerce

La récession mondiale de 2008-2009 a été la plus profonde et la plus déstabilisatrice des vingt-cinq dernières années. Cette récession qui a commencé comme une crise des marchés financiers dans les principaux pays développés s'est rapidement étendue au reste du monde; elle est passée par le système financier international pour atteindre les autres pays développés, et surtout par les circuits commerciaux pour atteindre les pays en développement. Du dernier trimestre de 2008 au deuxième trimestre de 2009, le commerce mondial a connu une chute libre. Dans le même temps, on a assisté à l'effondrement des prix mondiaux des produits de base.

Les exportateurs d'Asie étaient parmi ceux qui avaient été le plus touchés par la chute de la demande mondiale globale, associée principalement à la chute des importations des pays développés (Nations Unies, 2010). La chute brutale et la reprise des exportations de l'Asie reflètent l'impact de la structure de la production dominée par les chaînes de valeur, où les changements au niveau des commandes et stocks sont rapidement transmis d'un marché à un autre (Escaith, 2009). Dans la mesure où la production destinée à l'exportation dépend en grande partie des fournisseurs des biens intermédiaires dont la plupart sont également en Asie, le choc de la demande dans les pays développés se propage rapidement, avec de fortes concentrations régionales, et se traduit par une chute brutale des commandes dans les chaînes mondiales de valeur.

Les chaînes mondiales de valeur ont réduit la pertinence des instruments classiques de politique commerciale

Les fluctuations brutales des exportations en provenance d'Asie traduisent l'importance des chaînes mondiales de valeur

La crise des marchés financiers mondiaux a également eu des effets négatifs sur les volumes commerciaux, par le biais de marges plus importantes sur la dette des pays en développement et la réduction des crédits commerciaux disponibles. On a assisté à l'effondrement des prix des produits de base, surtout du pétrole et des métaux qui sont tombés d'environ 70 à 80 % par rapport à leur niveau le plus élevé atteint en 2008. Même si ces tendances ont cédé place à une certaine reprise, qui a commencé au premier trimestre de 2009, on s'attend à une très forte instabilité des prix dans un proche avenir, compte tenu du lien étroit qui existe entre les prix des produits de base et les marchés financiers, notamment par le taux de change du dollar É.-U. (Nations Unies, 2010).

L'ampleur de la crise et le fait qu'elle ait commencé dans les pays développés et les ait touchés en premier lieu ont entraîné des réactions (telles que les plans de sauvetage du secteur financier, les subventions salariales, la réduction des taux d'intérêt sur les crédits et les interventions directes pour sauver les entreprises) qui ont eu des répercussions sur la compétitivité commerciale. En particulier, si les pays riches ont surtout réagi par des subventions, les pays pauvres ont principalement eu recours aux droits de douane pour limiter les importations (Gamberoni et Newfarmer, 2009). Hormis les autres politiques commerciales classiques (telles que les mesures antidumping), nombre de mesures budgétaires et financières ont intégré des éléments comme le soutien direct de l'État aux entreprises, le renflouement de leurs caisses, les subventions et les actions associées au fait d'« acheter/prêter/investir/louer » au niveau local, favorisant la consommation des biens et services produits localement. Ces mesures ont remis en cause le modèle imposé par la discipline du marché et la doctrine hégémonique du laissez-faire qui a dominé la pensée économique au cours du dernier quart de siècle. Comme on le verra ci-dessous, les réactions à la crise ont remis au centre des débats le rôle des politiques étatiques dans la réduction des effets de la récession économique.

Les données de 2008 montrent que, face à la récession économique mondiale, on a de plus en plus eu recours aux solutions commerciales. Le Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce signale que, par rapport à 2007, le nombre d'enquêtes menées contre le dumping a augmenté de 28 % en 2008. Contrairement aux politiques d'égoïsme sacré des années 30, les mesures prises jusqu'ici peuvent être considérées comme illustrant un protectionnisme commercial de « faible intensité » (Drache, 2010). Durant les années de l'entre-deux-guerres, les États ont réagi à la récession par la hausse et le renforcement des droits de douane sur les importations, la dévaluation concurrentielle de leurs monnaies et la formation de blocs commerciaux discriminatoires, ce qui a paralysé presque complètement les flux commerciaux internationaux. Cette situation a fait durer la récession mondiale et alimenté les conflits commerciaux entre les pays, aggravant les facteurs qui ont conduit à la Seconde Guerre mondiale. Cette expérience a amené les dirigeants internationaux à conclure que la coopération économique était la seule voie menant à la paix et à la prospérité, tant au sein des pays qu'à l'extérieur. Cette prise de conscience a conduit à la signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) moins d'un mois avant le début de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi qui s'est tenue à La Havane du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948¹. Dans le cadre du nouveau système multilatéral, le commerce et la croissance économique se sont raffermis, donnant naissance à ce qui est souvent appelé l'« âge d'or » des années 50 et 60.

Le protectionnisme commercial de « faible intensité » a été l'une des réactions à la crise

¹ L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a duré jusqu'en 1994, date à laquelle il a cédé la place à l'Organisation mondiale du commerce. Le texte initial du GATT (disponible à http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm) est toujours en vigueur, sous réserve des modifications apportées en 1994, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Apporter des changements à la production et au commerce dans le monde

La libéralisation des comptes courants a donné lieu à une expansion importante du commerce mondial. Les exportations mondiales des biens et des services ont augmenté à un taux moyen réel de 6,3 % de 1980 à 2008, tandis que le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) atteignait une moyenne de 2,9 % durant la même période (voir la figure IV.1).

Les pays en développement ont augmenté leur part de marché des produits manufacturés de faible et haute technologie

Les pays en développement ont joué un rôle important dans l'expansion des échanges. Comme le montre la figure IV.2, même si les pays développés ont continué à dominer les marchés mondiaux, les pays en développement ont augmenté leurs parts de marché, notamment en ce qui concerne les produits manufacturés à faible et haute technologie², qui ont atteint 40 % des exportations mondiales entre 2005 et 2008. La part des pays en développement dans les exportations mondiales des matières premières a reculé d'une moyenne de 50 % pendant la période 1976-1979 à 40 % pendant la période 1985-1999. Toutefois, cette part a encore augmenté dans les années 2000, pour se situer à environ 45 %. La tendance observée dans les années 80 et 90 dans les termes de l'échange, avec la baisse des prix des matières premières par rapport à ceux des produits manufacturés, a connu un renversement dans les années 2000, ce qui a eu des répercussions sur les parts de marché (Ocampo et Parra-Lancourt, 2010).

La part des matières premières dans l'exportation globale des produits autres que le pétrole provenant des pays en développement a également diminué, passant de plus de 50 % dans les années 80 à moins de 30 % dans les années 2000. Les pays en développement, en tant que groupe, ont également pu augmenter de manière substantielle leur part dans des exportations des produits manufacturés de haute technologie, qui a atteint 25 % du total de leurs exportations dans les années 2000 (fig. IV.3).

Les modèles classiques d'exportation continuent à prévaloir dans certaines régions

Toutefois, les modèles classiques d'exportation continuent à prévaloir dans les régions où la croissance des exportations était enracinée dans une transformation structurelle dynamique. En Amérique du Sud, par exemple, la part des matières premières et des produits manufacturés tirés des ressources naturelles dans le total des exportations des produits autres que le pétrole a même légèrement augmenté durant la période allant des années 90 aux années 2000, ce qui reflète les incitations qu'offre le système commercial du laissez-faire pour maintenir les avantages comparatifs statiques (voir la figure IV.4A). Un modèle similaire, bien que plus spectaculaire, peut être observé en Afrique subsaharienne (voir la figure IV.4B).

L'augmentation des exportations des produits manufacturés de haute technologie a été fortement concentrée

Comme l'illustre l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2006* (Nations Unies, 2006b), l'augmentation des exportations des produits manufacturés de haute technologie a été fortement concentrée, en partie à cause de ce qu'on a appelé le modèle du vol d'oies en Asie de l'Est, qui a entraîné la diffusion, du Japon aux autres pays d'Asie, des éléments de la production à plus forte intensité de main-d'œuvre, destinés aux autres pays industrialisés (Memis et Montes, 2006). L'ouverture de la Chine à l'économie mondiale constitue l'autre manifestation de ce modèle dans lequel la production est transférée aux pays voisins à bas salaires en termes réels (Memis, 2009). D'autres pays émergents, comme le Mexique et les petits pays

² Les statistiques commerciales et les classifications classiques comme celles utilisées ici n'ont pas encore intégré les distinctions concernant la valeur ajoutée incluse dans chaque pays, car elles continuent de ne mesurer que les produits traversant les frontières. Pour cette raison, les produits des chaînes de montage et à forte intensité de main-d'œuvre, qui ont en réalité peu d'impact dans un pays au plan technologique, finissent par être classés comme étant des produits de haute technologie. Plusieurs processus institutionnels sont engagés pour actualiser ces données, ainsi que d'autres instruments d'analyse (Escaith, 2008).

Figure IV.1
Croissance du produit mondial brut (PMB) réel et du volume des exportations mondiales de marchandises et de services, 1971-2009



Figure IV.2
Part des exportations des pays en développement, par contenu technologique, du commerce mondial, 1976-2008 (en pourcentage des exportations mondiales)

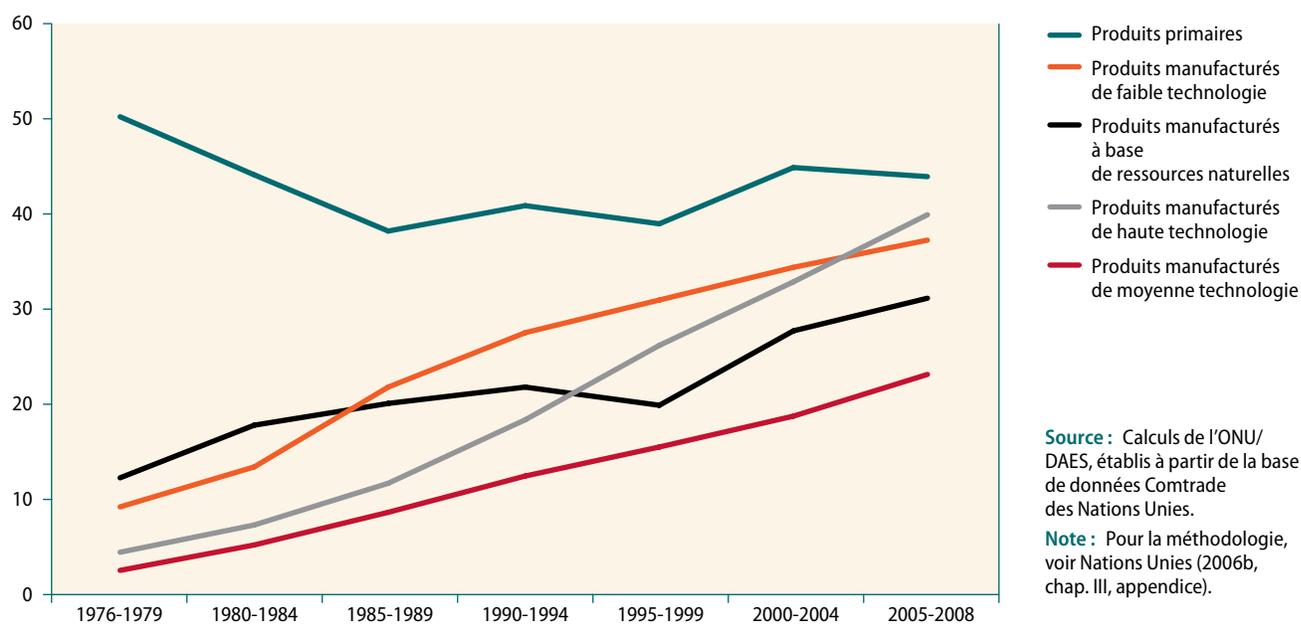
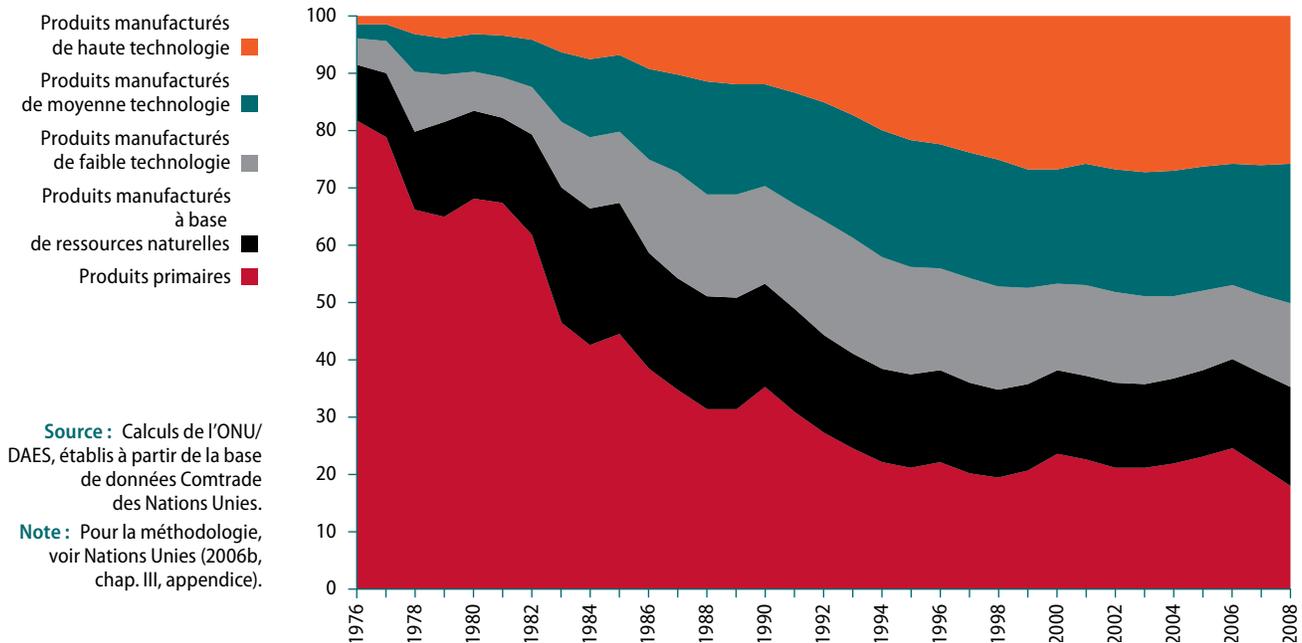


Figure IV.3
Exportations des pays en développement, par intensité technologique,
en pourcentage de leurs exportations totales hors pétrole, 1976-2008



d'Amérique centrale et des Caraïbes, jouent désormais un rôle dans les industries de montage (*maquila*) *et al.*, surtout de basse et moyenne technologies, après que les États-Unis d'Amérique ont accordé l'accès en franchise de douane à leurs produits (voir la figure IV.5).

Les sociétés transnationales jouent de plus en plus un grand rôle dans l'économie mondiale

Cette augmentation de la part des pays en développement dans les exportations des produits manufacturés s'explique dans une large mesure par la domination accrue des sociétés transnationales et des chaînes mondiales de valeur ou de fournitures. Aujourd'hui, il y a environ 82 000 sociétés transnationales à travers le monde, dont 810 000 filiales. Ces sociétés jouent de plus en plus un rôle de premier plan dans l'économie mondiale. Par exemple, on estime que les exportations réalisées par les filiales des sociétés transnationales représentent environ un tiers de l'ensemble des exportations mondiales des biens et des services, et le nombre de personnes employées par ces sociétés à travers le monde était d'environ 77 millions en 2008 (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2009a).

Les processus de production ont connu une plus grande fragmentation géographique

Toutefois, comme on l'a fait remarquer dans l'introduction, l'internationalisation de la production va au-delà de l'expansion des sociétés transnationales. En effet, au cours des 40 dernières années, le monde a connu une accélération de la fragmentation géographique des processus de production des composantes dans les réseaux de firmes liées par des arrangements contractuels ou informels, formant des chaînes mondiales de valeur ou d'approvisionnement³. Ce changement a coïncidé avec la valorisation croissante des marques sur les marchés des pays industrialisés et la recherche par les entreprises privées d'une main-d'œuvre à faible coût, afin de maximiser la valeur de leurs parts des marchés financiers hautement spéculatifs. De nos jours, les opérations industrielles spécifiques, allant de la conception à la

³ Ce phénomène, qui a commencé sous l'appellation de commerce de composantes, a été considéré à ses débuts comme étant la « nouvelle » division internationale du travail. Par la suite, lorsque la production des composantes s'est davantage fragmentée, le phénomène a évolué vers le commerce des « tâches ».

Figure IV.4
Part des exportations, par contenu technologique des produits, du total des exportations hors pétrole, Amérique du Sud et Afrique subsaharienne, Nigéria et Afrique du Sud non compris, 1980-2008

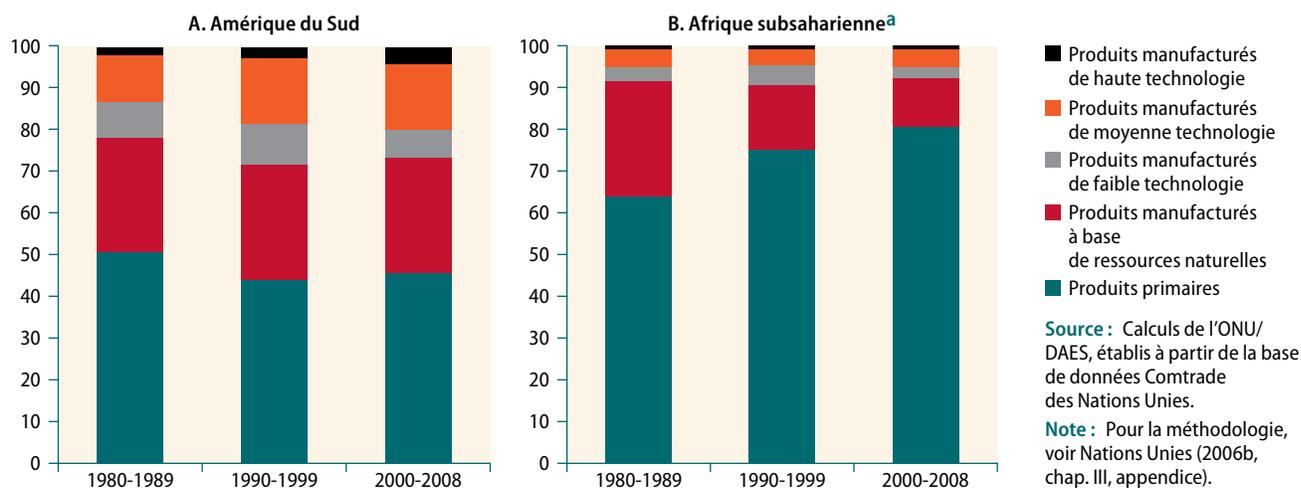
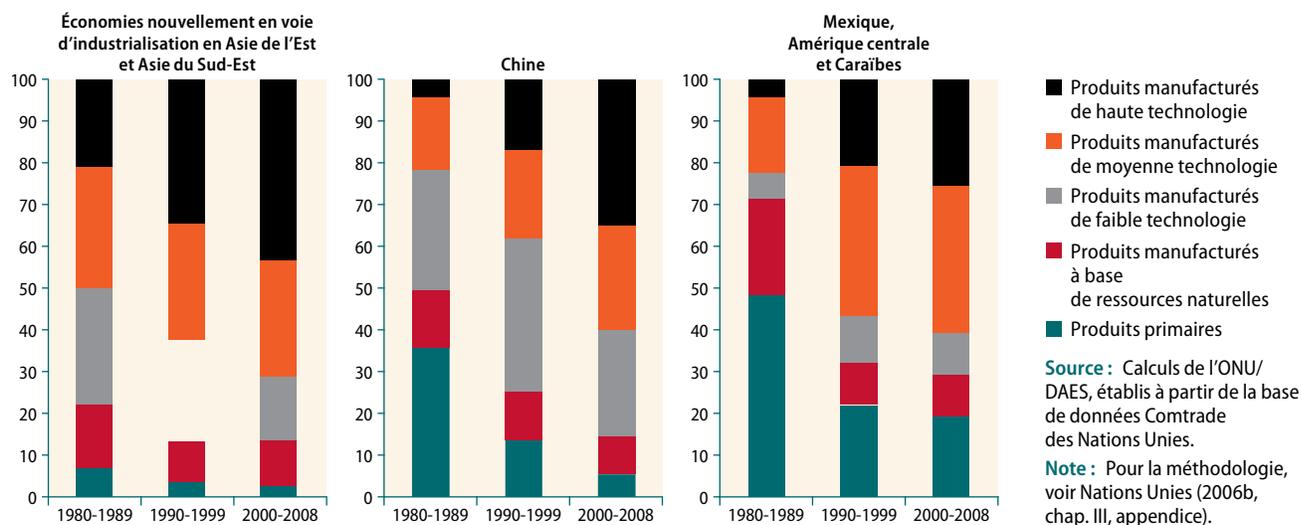


Figure IV.5
Certaines tendances régionales des exportations, par intensité technologique, 1980-2008



production des produits finals, ne sont plus exécutées par un seul établissement. Elles sont de plus en plus sous-traitées dans les chaînes mondiales de valeur, donnant lieu à ce qui est connu sous l'appellation « commerce des tâches ».

On assiste à l'émergence de deux principaux types de système de chaînes de valeur : l'un est tiré par la demande et l'autre par l'offre. Dans le premier type, les détaillants des pays développés, dans les secteurs comme le textile et d'autres biens de consommation, se concentrent uniquement sur la coordination et la distribution. Ils délèguent la production à

Les chaînes mondiales de valeur exploitent la révolution intervenue dans les technologies de l'information et de la communication

des entreprises extérieures et saisissent l'occasion de maximiser leurs bénéfices en favorisant la concurrence entre les fournisseurs extérieurs. Dans le second système, les entreprises distribuent leurs processus de production et optimisent les coûts en produisant et en montant les différentes parties d'un produit dans des pays différents. Les deux systèmes profitent des progrès accomplis dans les technologies de l'information et de la communication et de la formation simultanée des pôles de production, au départ dans les pays d'Asie de l'Est, et plus récemment, dans les autres régions en développement.

Il n'est pas facile d'évaluer la part des biens intermédiaires et des services dans le total des exportations. Selon les estimations les plus récentes de l'Organisation mondiale du commerce (2009a), la part des produits manufacturés intermédiaires dans le commerce mondial des produits autres que le pétrole représente environ 40 % en 2008. Selon une étude combinant les statistiques commerciales et les tableaux des entrées et sorties, les parts du commerce des biens représentaient, en 2006, 56,2 % et celles du commerce des services environ 73,2 % pour les pays de l'OCDE (Miroudot, Lanz et Ragoussis, 2009). Cette étude estime que le commerce des produits intermédiaires représentait plus de la moitié du commerce global dans chaque région en 2006 (tableau IV.1).

La valeur du commerce des services a quintuplé

L'autre facteur qui explique l'expansion observée du commerce mondial (neuf fois en termes nominal) est l'augmentation de la sous-traitance et de la délocalisation des services au plan international. Comme on l'a vu ci-dessus en ce qui concerne le commerce des biens, ce processus a été facilité par des innovations radicales dans les technologies de la communication, lesquelles ont permis aux entreprises de transférer leurs services-clients aux lieux où les techniciens parlent l'anglais et d'autres langues internationales pertinentes et où les salaires sont bas. Comme l'indique la figure IV.6, le commerce des services est passé de 0,5 milliard de dollars dans les années 80 à une moyenne de 2,5 milliards de dollars dans les années 2000. La part des pays en développement dans le commerce mondial des services est passée de 19 % à 24 % durant la même période.

Comme le montre le tableau IV.2, les services financiers, les services qui impliquent le versement des redevances et des frais d'agrément, les communications, les services informatiques et d'information ont considérablement augmenté, représentant dans l'ensemble près de 20 % du total des services exportés sur la période 2005-2007, les pays comme l'Inde bénéficiant de cette nouvelle évolution.

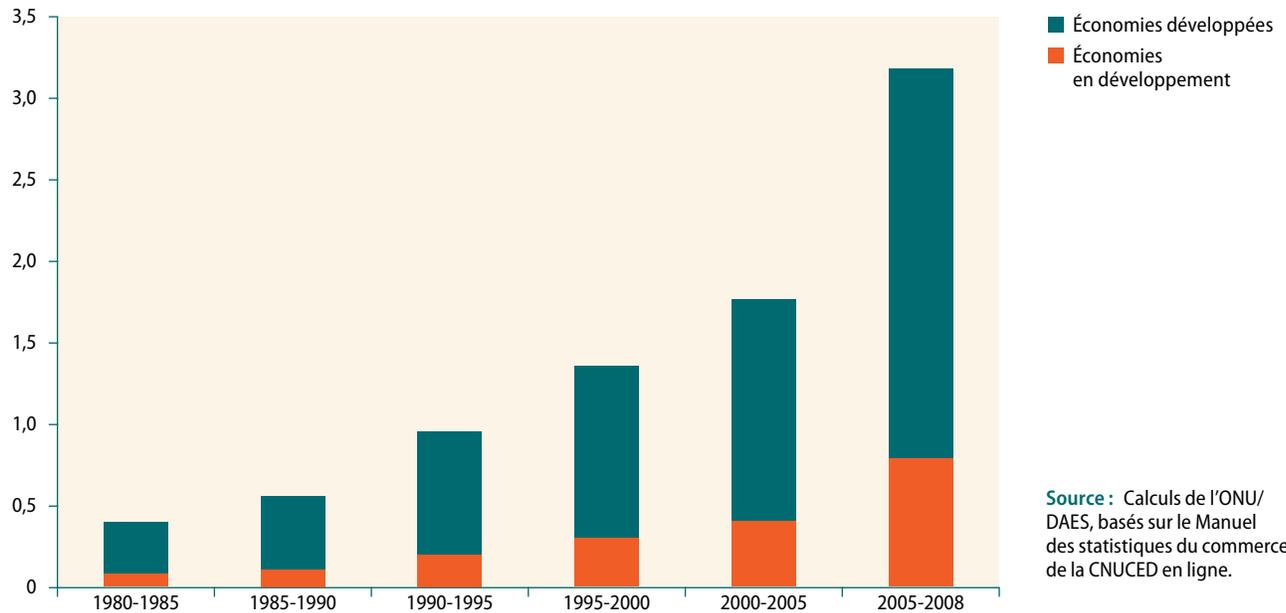
En résumé, les modèles commerciaux sont passés d'une spécialisation par pays en termes de biens (biens manufacturés pour le Nord; matières premières pour le Sud) à une

Tableau IV.1
Commerce des biens intermédiaires en pourcentage du total des échanges commerciaux, par région, en 2006

	Produits manufacturés	Services
Asie	49	57
Communauté d'États indépendants	82	55
Europe	52	64
Amérique latine	62	66
Moyen-Orient et Afrique du Nord	70	72
Amérique du Nord	55	50
Océanie	59	60
Afrique subsaharienne	70	73

Source : Miroudot, Lanz et Ragoussis (2009), tableau 10.

Figure IV.6
Exportations totales de services, économies développées et en développement, 1980-2008
(en milliards de dollars)



Source : Calculs de l'ONU/DAES, basés sur le Manuel des statistiques du commerce de la CNUCED en ligne.

spécialisation interentreprises/réseau en termes de tâches, le Sud gagnant considérablement en ce qui concerne la production des biens manufacturés. Malgré ces changements importants au niveau des modèles de spécialisation commerciale et des processus de production, beaucoup d'attention demeure cependant focalisée sur l'accès au marché des produits agricoles, lorsqu'on tient compte des intérêts des pays en développement dans les négociations commerciales, comme on le verra plus en détail plus loin. Même si la plupart des pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux, continuent de dépendre de

Tableau IV.2
Exportations mondiales de services par secteur, en pourcentage du total mondial, 1980-2007

	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2007
Transport	34,9	30,2	26,5	24,1	22,5	23
Voyages	28,5	33,1	33,6	32,8	29,9	26,9
Autres services	36,6	36,6	39,9	43,2	47,5	50,1
Autres services commerciaux	27,7	23,4	24,3	23,6	24,2	24,8
Services financiers	1,1	3,1	3,9	5	6,3	7,7
Redevances et droits de brevet	2,9	3,1	4,1	4,8	5,3	5,3
Services informatiques et d'information	0	0,3	0,6	1,6	3,8	4,4
Communications	0,7	1,4	1,5	2,1	2,3	2,4
Bâtiment	2,2	2	2,4	2,9	2	2,2
Assurances	1,9	2,8	2,5	2	2,4	2,2
Services personnels, culturels et récréatifs	0,1	0,5	0,7	1,1	1,4	1,2

Source : Calculs de l'ONU/DAES sur la base du guide en ligne de la CNUCED sur les statistiques commerciales.

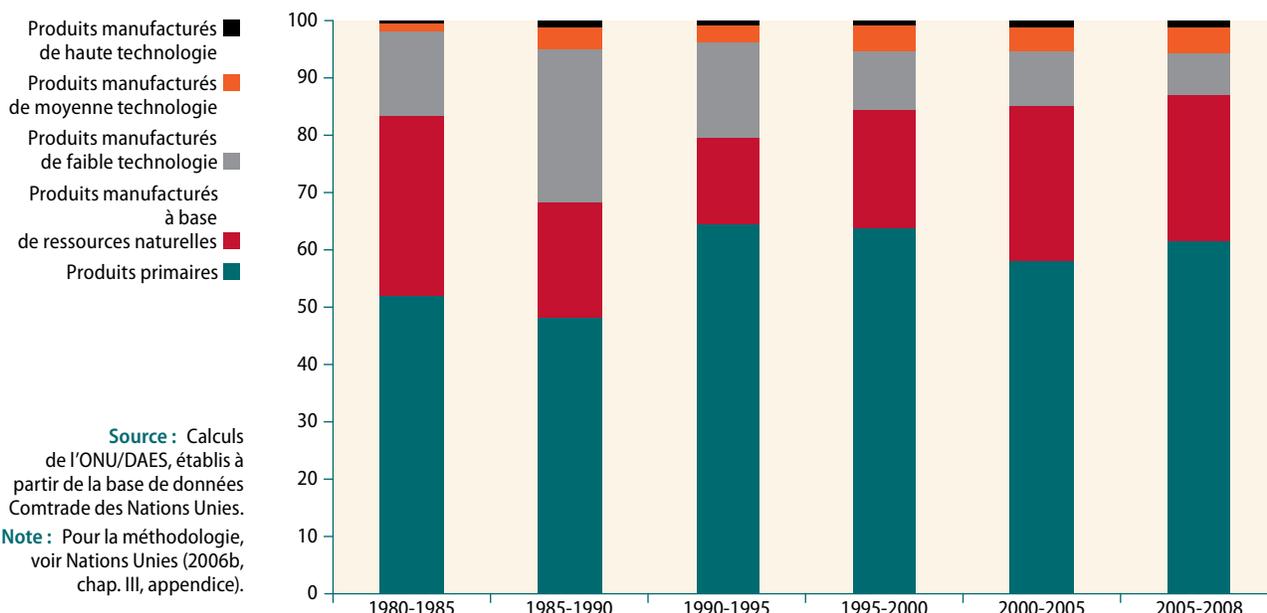
l'exportation des matières premières (voir la figure IV.7), le fait de se focaliser étroitement lors des négociations commerciales sur l'accès au marché des produits primaires peut être coûteux pour le développement à long terme. Dans le contexte actuel des négociations, cela impliquera qu'il faut renoncer à une marge de manœuvre importante qui permettrait de promouvoir la diversification industrielle nécessaire pour obtenir des gains dynamiques du commerce en échange d'un plus large accès au marché, sur la base des avantages comparatifs statiques actuels. Pour de nombreux pays à faible revenu, cet accès au marché les rendrait plus tributaires des exportations classiques et les inciterait moins à réaliser les changements structurels nécessaires à la croissance dynamique de la productivité (voir le chapitre II).

Système commercial multilatéral et développement économique

Réconcilier les stratégies nationales de développement avec les règles commerciales multilatérales

Lorsqu'un État se joint à d'autres États pour mettre en exécution certaines règles, il cherche à obtenir des avantages (souvent appelés biens publics internationaux) auxquels il ne peut avoir accès lorsque les forces du marché évoluent sans obstacles (Toye, 2010). Les règles commerciales multilatérales aident à limiter le comportement commercial discriminatoire ou d'exploitation des pays économiquement puissants. De prime abord, on s'attend que, en limitant la souveraineté nationale par l'acceptation des limites et contraintes imposées à sa marge de manœuvre, on augmente l'ensemble du bien-être au plan national.

Figure IV.7
Dépendance continue des pays les moins avancés à l'égard des exportations de produits primaires, 1980-2008 (en pourcentage)



À cause des différences de niveau de développement entre ses membres, il y a eu depuis la création du GATT un conflit interne sur la manière de traiter des aspirations des pays en développement souhaitant se voir ménager des marges de manœuvre en vue du développement au sein d'un système commercial multilatéral ayant érigé la non-discrimination en principe cardinal. La preuve de l'existence de ce conflit est que, pendant des années, les règles ont été modifiées à plusieurs reprises pour résoudre des problèmes de développement (Laird, 2007). Le GATT initial avait été conçu non pas comme une institution de développement, mais comme une structure de l'Organisation internationale du commerce (OIC) devant être créée dans le cadre de la Charte de La Havane signée le 24 mars 1948, en vue de la mise en place de l'Organisation internationale du commerce. Lorsque les efforts déployés pour faire ratifier la Charte de l'Organisation internationale du commerce ont échoué, il était devenu nécessaire de modifier le GATT en introduisant des dispositions spéciales traitant des questions de développement. Par exemple, en 1955, un traitement spécial a été accordé aux pays en développement pour leur permettre, contrairement aux règles normales de cette institution, de protéger des industries particulières et d'invoquer les besoins de leur balance des paiements pour justifier le renforcement des restrictions quantitatives du commerce.

La partie IV du GATT, introduite en 1964, reconnaît les besoins spéciaux des pays en développement au sein du système commercial, mais il est surtout question dans le langage utilisé de l'« effort maximal ». La décision intitulée « Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en développement » (la « clause d'habilitation »), prise en 1979 [décision du 28 novembre 1979 (L/4903)], apporte une couverture juridique aux systèmes généralisés de préférences (SGP), pour des arrangements régionaux entre les pays en développement et pour des traitements spéciaux en faveur des pays les moins avancés. Avec ces modifications des règles du GATT, les pays en développement subissent peu de pressions visant à les amener à prendre de lourds engagements. Toutefois, la situation a évolué avec le Cycle d'Uruguay.

Le Cycle d'Uruguay

Les pays en développement ont participé activement au Cycle d'Uruguay, notamment en raison des pressions exercées par les pays développés, des réformes qu'ils ont eux-mêmes engagées et du fait qu'ils se font moins d'illusion sur la valeur du traitement spécial et différencié. Le compromis conclu à l'occasion de la création de l'Organisation mondiale du commerce était que les pays développés allaient permettre que l'agriculture soit soumise à la discipline commerciale et démanteler le système de contingent sur les textiles et les vêtements (deux domaines dans lesquels on pense que les pays en développement jouissent d'un avantage comparatif) en échange d'importantes concessions sur l'ouverture des marchés et l'acceptation d'un large éventail d'obligations concrètes (Laird, 2007). Jusqu'à présent, le traitement de l'agriculture par les pays développés continue de faire l'objet de négociations, les promesses antérieures n'ayant pas été concrètement honorées.

La première de ces obligations a été la réduction drastique des subventions des industries locales dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'Organisation mondiale du commerce (Organisation mondiale du commerce, 1994). L'article 8 de cet accord a défini certaines catégories spécifiques de subventions comme ne pouvant pas donner lieu à une action en justice (c'est-à-dire ne pouvant faire l'objet d'un procès) [Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2006]. Les subventions accordées pour la recherche tombent dans cette catégorie tout comme celles

Au fil des années, les règles ont été modifiées à plusieurs reprises pour faire face aux problèmes de développement

Au départ, les pays en développement ont subi peu de pression visant à les amener à prendre de lourds engagements

Au départ, certains types spécifiques de subventions, par exemple, en faveur de la recherche et du développement, avaient été considérées comme ne pouvant pas donner lieu à une action en justice

accordées pour la poursuite des objectifs régionaux ou environnementaux. Les subventions en faveur de la recherche et du développement comprennent le financement des fonds de capital-risque et le transfert au secteur privé des technologies et innovations mises au point dans des laboratoires publics de recherche. Rentrent également dans cette catégorie, les politiques de passation des marchés publics en vue de soutenir la dissémination des normes définies au plan local pour des technologies particulières. De plus, les activités en faveur de l'utilisation de nouveaux produits ou de nouvelles technologies pourraient être subventionnées, tant qu'elles sont dans la phase préconcurrentielle (c'est-à-dire avant qu'elles ne donnent lieu à la production de biens exportés ou soumis à une forte concurrence à l'importation).

Il est cependant important de relever que la disposition qui classait ces subventions comme ne pouvant donner lieu à des actions en justice devait être revue en 2000, au moment où aucun accord n'avait été conclu sur sa prorogation. Ainsi, les subventions concernées peuvent à présent faire l'objet d'actions en justice. La quatrième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, qui a eu lieu à Doha du 9 au 14 novembre 2001, s'est penchée sur la question, ainsi que sur la proposition de certains pays de permettre certaines subventions en faveur du développement⁴. Dans la pratique, cela signifie que les subventions visées plus haut sont tacitement permises, car elles n'ont été remises en cause ni par les pays développés ni par les pays en développement.

Probablement le plus grave inconvénient de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires pour le développement réside dans le fait qu'il interdit les subventions subordonnées aux résultats en matière d'exportation. En d'autres termes, cet accord supprime une norme majeure de suivi utilisée avec succès en Asie de l'Est dans des stratégies sectorielles tournées vers l'extérieur, pour faire en sorte que seules soient appuyées les entreprises capables de résister à la concurrence sur les marchés internationaux. Il est toujours possible d'établir d'autres normes de performance dans le cadre d'un mécanisme de contrôle réciproque (tel que le pourcentage des personnels employés dans le domaine de la technologie, le pourcentage des ventes des nouveaux produits et l'affectation des bénéfices non distribués). Toutefois, aucune de ces options ne permet de concevoir des politiques d'incitation axée sur les résultats, qui portent directement sur la compétitivité au plan international et minimisent les risques d'abus et de recherche de rente.

Quoi qu'il en soit, il est évident que les coûts budgétaires constituent un grand obstacle à l'utilisation de telles subventions par nombre de pays en développement. En outre, même si une politique tarifaire souple est encore possible pour bon nombre de pays en développement, cette possibilité est restée en grande partie inexploitée. Par ailleurs, d'autres obstacles à l'adoption de politiques tarifaires souples, résultant éventuellement des négociations du Cycle de Doha sur l'accès au marché des produits agricoles et non agricoles pourraient réduire la marge de manœuvre dans l'avenir.

Le fait d'interdire les subventions subordonnées aux résultats en matière d'exportation réduit gravement la marge de manœuvre nationale

Une politique tarifaire souple est encore possible pour bon nombre de pays en développement

⁴ Plus précisément, la quatrième Conférence ministérielle a pris acte de la proposition de considérer comme des subventions ne pouvant faire l'objet d'une action en justice les mesures appliquées par les pays en développement pour atteindre leurs objectifs légitimes de développement, comme la croissance régionale, la recherche technologique et le financement du développement, la diversification et le développement de la production et l'utilisation de méthodes saines de production respectueuses de l'environnement, et a convenu de faire de cette question une question de mise en œuvre en suspens. Durant les négociations, les membres ont été exhortés à faire preuve de retenue pour ne pas s'attaquer à ces mesures (Organisation mondiale du commerce, 2001a, par. 10.2). Selon Aguayo Ayala et Gallagher (2005), cet appel à la retenue a été entendu, et les pays développés tout comme les pays en développement continuent à avoir recours à ces subventions selon un accord tacite de ne pas les remettre en cause dans le cadre du mécanisme de règlement des différends.

Le système de l'Organisation mondiale du commerce étant en mesure de restreindre les politiques discriminatoires des grands pays à économie de marché, les pays non membres cherchent à y adhérer, même aux conditions coûteuses imposées par les pays déjà membres. En outre, l'Organisation mondiale du commerce dispose d'un mécanisme de règlement de conflits qui constitue le seul qui soit efficace à l'échelle internationale. C'est ainsi que le domaine d'intervention de cette organisation a été étendu à ce qu'on a appelé les domaines liés au commerce, à savoir l'investissement, les droits de propriété et les services.

La deuxième obligation que les pays en développement ont acceptée est entrée en vigueur par le biais de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) [Organisation mondiale du commerce, 1994]. Cet Accord limite la réglementation des investissements étrangers, notamment les exigences concernant la teneur en éléments d'origine locale, le transfert de technologies et l'emploi local (exigences importantes pour les efforts visant à améliorer les rapports avec l'économie locale), et rend difficile l'établissement d'un lien entre le soutien à l'investissement et les règles de discipline en matière d'exportation visant à retirer dans un délai prédéfini le soutien aux producteurs non compétitifs au plan international. Néanmoins, les mesures de réglementation des investissements étrangers directs (IED) qui ne violent pas la règle de traitement national⁵ ni n'imposent des restrictions quantitatives continuent de cadrer avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce.

On retrouve la troisième concession dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) [Organisation mondiale du commerce, 1994], qui établissent des restrictions à l'utilisation de la propriété intellectuelle. Cet accord réduit l'aptitude des pays en développement à renforcer leurs capacités technologiques internes, car ils ne peuvent plus copier et reproduire librement des technologies d'origine extérieure, ce qui est un avantage (ingénierie inverse) dont tous les pays développés et autres avaient exploité avec succès auparavant. Dans la pratique, l'Accord pose de sérieux problèmes dans les domaines des politiques de santé publique (voir l'encadré IV.1) et de lutte contre le changement climatique. Pourtant, l'Accord sur les ADPIC permet une certaine flexibilité par des mécanismes d'octroi de licences obligatoires et d'importations parallèles.

Enfin, et surtout, il y a l'Accord général sur le commerce des services (Organisation mondiale du commerce, 1994), par lequel les règles de l'Organisation mondiale du commerce (les principes de la nation la plus favorisée et du traitement national), applicables uniquement au commerce des produits, ont été étendues au commerce des services, englobant une gamme variée de domaines comme la banque, l'éducation et le ramassage des ordures, le tourisme, les soins de santé, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Dans la mesure où l'Accord général sur le commerce des services couvre le cas des entreprises qui s'établissent dans un pays étranger pour y fournir des services, cet accord est aussi un accord d'investissement (Wade, 2005). Dans ce sens, il restreint la portée des politiques de concurrence pour les investissements étrangers directs relevant du Mode 3 (présence commerciale) dans chaque sous-secteur indiqué par un pays dans les engagements qu'il a pris au titre de l'Accord général sur le commerce des services.

Certes, l'Accord général sur le commerce des services autorise une grande variété d'exonérations dans la mesure où les États peuvent préciser les limites à certains de leurs engagements dans des secteurs particuliers. Toutefois, ces réserves doivent être signalées au début, car il est difficile d'un point de vue juridique de le faire par la suite. Eu égard à

À présent, il est difficile d'établir un lien entre le soutien à l'investissement et les règles de discipline en matière d'exportations

L'Accord général sur le commerce des services est aussi un accord d'investissement

⁵ Les investisseurs étrangers doivent être aussi bien traités que les investisseurs nationaux. Le fait de traiter les investisseurs étrangers mieux que les investisseurs nationaux ne viole pas ce principe.

Encadré IV.1

L'Accord sur les ADPIC et la santé publique

Des pays riches et des sociétés privés exercent des pressions sur de nombreux pays en développement, par l'assistance technique liée au commerce et des accords commerciaux bilatéraux, pour les obliger à appliquer l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) d'une manière allant au-delà des exigences des règles de l'Organisation mondiale du commerce et accordant une protection stricte à la propriété intellectuelle. En rendant les médicaments plus chers, les règles strictes de propriété intellectuelle peuvent compromettre l'obligation d'un État de respecter, protéger et exécuter ses engagements concernant le droit à la santé et le droit à la vie. Lorsque les restrictions à la propriété intellectuelle touchant au commerce mettent en cause l'aptitude d'un État à remplir ses obligations relatives aux droits de l'homme, les pays doivent essayer d'exploiter la souplesse qu'offre l'Accord sur les ADPIC (comme réaffirmé dans la Déclaration ministérielle de Doha^a), qui pourrait, même dans ce cas, se révéler insuffisante en fin de compte.

a Voir le document A/C.2/56/7, annexe, par. 17.

La question de savoir si un État a violé une obligation qu'il a acceptée (par exemple, concernant le droit à la santé pour tous ses citoyens) est souvent réglée par des procès, si cet État hésite, notamment pour des raisons budgétaires, à recourir aux processus législatifs et administratifs normaux pour remplir cette obligation. Le procès de 2004 auquel étaient parties deux Thaïlandais vivant avec le VIH/sida et Bristol-Myers Squibb concernait le brevet de cette entreprise sur le didanosine, lequel avait rendu le prix du médicament prohibitif. Dans cette affaire, le recours aux voies judiciaires était rendu nécessaire par des facteurs budgétaires et le désir du gouvernement de véhiculer le message selon lequel la Thaïlande était favorable aux investissements étrangers, ainsi que par la menace d'imposition de sanctions commerciales par les États-Unis d'Amérique.

L'application de l'Accord sur les ADPIC a été en soi un processus difficile et coûteux pour de nombreux pays en développement, en particulier ceux qui n'avaient pas protégé les brevets. La création d'un office public de la propriété intellectuelle est coûteuse, avec par exemple des frais élevés de formation des examinateurs de brevets. Les parties à cet accord ont cependant accès aux mécanismes conçus pour maintenir les coûts des médicaments à des niveaux faibles, les principaux mécanismes étant l'octroi de licences obligatoires et les importations parallèles. Ces mécanismes fonctionnent comme suit :

- Le mécanisme d'octroi de licences obligatoires supprime le droit exclusif du propriétaire du brevet. Il autorise l'État à délivrer une licence permettant la fabrication, l'utilisation et la vente d'un médicament sans le consentement du propriétaire du brevet, tant que celui-ci est payé pour l'utilisation de ce brevet. En permettant que l'équivalent sous forme de générique d'un médicament breveté soit rendu disponible, l'octroi de licences obligatoires peut avoir pour effet de réduire le prix des médicaments dans l'ensemble.
- Avec le mécanisme d'importations parallèles, le même résultat est atteint en permettant à l'État d'accorder une licence pour l'importation des formes moins chères de médicaments brevetés. Ce mécanisme n'est pas explicitement mentionné dans l'Accord sur les ADPIC : l'absence de réglementation donne donc aux pays la liberté de créer leurs propres régimes.

En permettant que différentes marques du même médicament soient disponibles sur le même marché, l'octroi de licences obligatoires et les importations parallèles créent la concurrence, ce qui entraîne souvent une réduction des prix.

Sources : Dommen et Kamoltrakul, éd. (2004); et Ford *et al.* (2004).

la complexité des besoins en matière de réglementation de nombreux services, les pays en développement sont désavantagés lorsqu'il s'agit d'identifier les limites à inclure d'avance⁶.

⁶ La mesure prise par les États-Unis pourrait donner lieu à un différend si les propositions faites actuellement pour réguler à nouveau le secteur financier devenaient des règles de droit. Dans le protocole additionnel à l'Accord général sur le commerce des services, intitulé « Mémoire d'accord sur

Le programme multilatéral sur le commerce a accru son influence sur les politiques nationales

Du fait de l'introduction de cet important programme d'action, le système commercial multilatéral est devenu plus restrictif au moment où son influence sur les politiques nationales s'accroît. L'Organisation mondiale du commerce exige que les pays modifient les lois internes ne cadrant pas avec leurs obligations de membres de cette organisation⁷. Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales exige que les membres rendent régulièrement compte de l'état d'exécution de ces obligations. L'Organisation mondiale du commerce a également renforcé son mécanisme de règlement des différends. Ces innovations institutionnelles ont produit ensemble deux effets. Elles ont fait de grandes incursions dans ce qui était traditionnellement considéré, avant l'entrée en vigueur des accords du Cycle d'Uruguay, comme des domaines relevant de la gouvernance interne. Elles ont davantage « judiciarisé » le processus de coopération commerciale, ce qui a entraîné la tentation d'utiliser l'Organisation mondiale du commerce comme une enceinte où sont examinées d'autres questions de portée mondiale, telles que le changement climatique, qui peuvent servir à justifier le protectionnisme, comme on le verra plus loin.

À diverses occasions, des dispositions ont été ajoutées à des accords particuliers de l'Organisation mondiale du commerce pour faire en sorte que les pays développés tiennent spécialement compte, lors de l'application des dispositions de ces accords, des besoins des pays en développement. Néanmoins, les coûts et les difficultés administratives auxquels ceux-ci font face lors de la mise en œuvre de leurs engagements sont plus importants que prévu, alors que de nombreux avantages promis par les pays développés ne se sont pas concrétisés.

Le Cycle de Doha

Le Cycle de Doha a été lancé en 2001 dans l'intention expresse d'établir des règles commerciales multilatérales davantage axées sur vers le développement. La Déclaration de la quatrième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce tenue à Doha exprime la détermination de placer les besoins et intérêts des pays en développement au centre du Programme de travail de Doha⁸. Des mesures concrètes ont été prises « pour que les pays en développement, en particulier les moins avancés, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui corresponde aux besoins de leur développement économique ».

les engagements relatifs aux services financiers », qu'ils ont signé avec d'autres pays, ils n'ont exclu que les opérations sur les produits dérivés de l'oignon dans le cadre de la rubrique de l'Organisation mondiale du commerce intitulée « Opérations sur titres et produits dérivés et services connexes ». Ces opérations peuvent donc faire l'objet d'une action en justice en cas d'application d'autres règlements sur tous les produits dérivés hormis ceux liés aux marchés à terme sur l'oignon. (*The Onion Futures Act* est une loi adoptée en 1958 aux États-Unis interdisant les opérations sur contrats à terme pour l'oignon et constitue la première et la seule interdiction dans l'histoire des États-Unis concernant les opérations sur contrats à terme pour une denrée précise). De plus, les États-Unis ont signé une disposition relative au statu quo concernant les modifications de la réglementation applicable à la liste des services financiers de l'Organisation mondiale du commerce qui est toujours en vigueur (*Public Citizen*, 2009).

⁷ Par exemple, l'Accord sur les ADPIC exige l'introduction de normes minimales, de contrôles aux frontières et de procédures internes de mise en œuvre, ainsi que la mise en place des organismes compétents. Bien qu'il soit entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995 en même temps que d'autres accords conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, cet accord offre aux membres une période de transition pendant laquelle ceux-ci doivent effectuer les changements nécessaires dans leurs législations et dans leurs pratiques.

⁸ Voir l'annexe du document A/C.2/56/7, par. 2.

La Déclaration ministérielle de Hong Kong comprend des mesures précises en faveur des pays les moins avancés

La Déclaration ministérielle de Hong Kong, adoptée le 18 décembre 2005 (Organisation mondiale du commerce, 2005), comprend un ensemble limité de cinq propositions spécifiques en faveur des pays les moins avancés (annexe F). La Déclaration ministérielle appuie également les développements concernant l'Accord sur les ADPIC et la santé publique (voir l'encadré IV.1), la prorogation pour les pays les moins avancés de la période de transition pour la mise en œuvre de l'Accord sur les ADPIC et le Cadre intégré renforcé (CIR⁹). En ce qui concerne le commerce des services, il a été décidé (par. 26) qu'on ne s'attendrait pas que les pays les moins avancés prennent de nouveaux engagements (ce qui cadre avec les termes utilisés dans le projet de texte sur l'accès au marché des produits non agricoles) alors qu'un accord sur l'« effort maximal » a été conclu pour donner la priorité aux secteurs et modes de fourniture intéressant les pays les moins avancés du point de vue des exportations, particulièrement celles qui relèvent du Mode 4 [mouvement temporaire de la main-d'œuvre (par. 47)].

Lors du sommet de Pittsburgh tenu les 24 et 25 septembre 2009, les dirigeants du G-20 ont lancé un appel en faveur de progrès substantiels en 2010 concernant le Cycle de Doha, ce qui devrait faire partie des efforts concertés visant à rééquilibrer l'économie mondiale. Toutefois, les progrès souhaités ne se sont pas concrétisés. Il existe encore d'importantes lacunes au niveau des efforts visant à accorder aux pays en développement, en particulier aux moins avancés d'entre eux, l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour leurs produits. Des progrès ont été réalisés dans ce domaine, surtout grâce à l'élimination des droits de douane par des accords sur la clause de la nation la plus favorisée (voir Nations Unies, 2009c, p. 27 et 28, et l'encadré IV.2). L'agriculture demeure fortement subventionnée dans les pays développés, ce qui continue de réduire les possibilités de revenu pour les agriculteurs des pays en développement.

Toutefois, même si les obstacles créés par le cadre multilatéral et son application au plan national sont surmontés, les pays en développement ne seront pas pour autant automatiquement en mesure de profiter bien davantage des échanges commerciaux. L'histoire montre que, pour qu'il en soit ainsi, les pays doivent se doter de capacités suffisantes de production et de commercialisation pour que le commerce devienne un moteur de croissance. L'aide pour le commerce et une marge de manœuvre suffisante pour la mise en œuvre des politiques industrielles et de production sont d'une importance cruciale à cet égard.

L'aide pour le commerce

L'Initiative de l'aide pour le commerce reconnaît la nécessité de renforcer les capacités en matière commerciale et de production, pour que le commerce devienne le moteur de la croissance

L'Initiative de l'aide pour le commerce reconnaît que les capacités commerciales et de production des pays en développement, en particulier des plus pauvres d'entre eux, doivent être renforcées. L'aide pour le commerce se fonde généralement sur l'idée selon laquelle, si le commerce peut être un instrument de développement, les pays ont besoin, entre autres, d'infrastructures, d'institutions, de capacités techniques et d'investissements, plus particulièrement pour tirer parti des concessions liées à l'accès au marché, obtenues dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (Page, 2007). Dans une certaine mesure, le débat

⁹ Le Cadre intégré d'assistance technique liée au commerce pour les pays les moins avancés, également connu sous l'appellation « Cadre intégré », a été mis en place à la Réunion de haut niveau sur le développement du commerce des pays les moins avancés, tenue par l'Organisation mondiale du commerce en octobre 1997 pour soutenir les pays les moins avancés dans le renforcement de leurs capacités commerciales et l'intégration des questions commerciales dans leurs stratégies globales de développement. Le Cadre intégré a été remanié et a été mis en œuvre à titre expérimental au Cambodge, à Madagascar et en Mauritanie. Il aidera les pays les moins avancés à intégrer le commerce dans leurs stratégies et plans nationaux de développement en vue de réduire la pauvreté.

Encadré IV.2

Les pays les moins avancés au sein de l'Organisation mondiale du commerce

L'accès des pays les moins avancés au marché s'est considérablement amélioré. Vingt-huit pays membres de l'Organisation mondiale du commerce se sont engagés à élargir cet accès. Bon nombre d'entre eux ont effectivement accepté de supprimer tous les obstacles et d'accorder un traitement en « franchise de droits et sans contingent » aux exportations de tous les pays les moins avancés. Ils se joignent ainsi à un certain nombre d'autres pays qui pratiquent déjà l'ouverture des marchés. La moyenne non pondérée des droits de douane appliquée par les principaux partenaires commerciaux aux exportations des pays les moins avancés est tombée de 10,6 % en 1997 à 6 % au premier trimestre de 2001.

Les pays les moins avancés bénéficient également de l'assistance technique leur permettant de jouir de la plupart de leurs droits et d'agir dans le respect de leurs obligations au titre des accords conclus au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Par exemple, dans le cadre de l'Initiative conjointe concernant la coopération technique en faveur des pays les moins avancés, lancée par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et l'Organisation mondiale du commerce, ces pays bénéficient de l'aide leur permettant de conformer leur système de la propriété intellectuelle aux normes tout en exploitant pleinement les flexibilités de l'Organisation mondiale du commerce. Les membres de l'Organisation recherchent actuellement les moyens d'aider les pays les moins avancés lors du processus d'accession, car ces pays accédants doivent apprendre les règles de fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce. Ils doivent également adopter des lois internes pour se conformer aux règles de l'Organisation, mettre en place des mécanismes d'application de ces règles et négocier avec les membres existants les conditions qui conviennent à leur accession à l'Organisation.

Enfin, l'Organisation mondiale du commerce offre une enceinte dans laquelle les pays les moins avancés peuvent soulever, et soulèvent, des questions particulières concernant la sécurité alimentaire et les normes de qualité. En effet, ces pays peuvent avoir du mal à faire en sorte que leurs exportations soient conformes aux normes sanitaires des pays développés. À cet égard, les accords conclus au sein de l'Organisation mondiale du commerce limitent la capacité des pays importateurs à imposer des prescriptions arbitraires aux exportations des pays les moins avancés, et encouragent l'utilisation des normes conçues au niveau international.

Source : Organisation mondiale du commerce (2001b).

pose un défi pour l'appel en faveur du commerce et non de l'aide, en reconnaissant que les pays en développement ont besoin d'aide pour développer et diversifier leur commerce de manière à renforcer ses effets sur le développement. Autrement dit, l'aide peut permettre de développer le commerce de sorte que le commerce remplace l'aide en fin de compte.

Comme le montre le tableau IV.3, les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure et les pays à faible revenu ne faisant pas partie des pays les moins avancés ont ensemble bénéficié d'une plus grande part des fonds d'aide pour le commerce au cours de la période 2001-2008. Les pays les moins avancés ont reçu les montants les moins élevés de l'aide au commerce par rapport au volume total reçu par les plus gros bénéficiaires de l'aide. Ces chiffres constituent un sujet de préoccupation dans la mesure où les pays les moins avancés et les pays africains sont parmi ceux qui ont le plus besoin d'aide pour le commerce.

Les avantages du programme d'aide pour le commerce peuvent tout d'abord se classer en termes d'aide permettant aux pays en développement de réagir en matière d'offre, étant donné que la suppression, dans les pays développés, des droits de douane sur les produits agricoles, par exemple, pourrait ne pas stimuler les exportations, au vu de l'importance des petites exploitations agricoles et de l'absence générale d'infrastructures (Laird, 2007). En outre, les pays développés renforcent de plus en plus les restrictions aux importations par l'application des normes (sanitaires et phytosanitaires) que les pays pauvres sont souvent

Tableau IV.3
Bénéficiaires, par groupe de revenu, des engagements d'aide pour le commerce, 2001-2008

	Pourcentage					Millions de dollars
	Pays les moins avancés	Autres pays à faible revenu	Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure	Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure	Non affecté par niveau de revenu	Total de l'aide pour le commerce
2001	24	20	43	7	5	15 437
2002	23	18	46	9	4	15 666
2003	31	13	42	7	6	17 523
2004	27	15	51	4	4	23 531
2005	31	15	40	10	4	22 578
2006	28	13	44	5	10	22 234
2007	35	18	34	6	7	26 526
2008	27	13	42	11	7	38 548
2001-2008	28	15	43	7	6	182 044

Source : Calculs de l'ONU/DAES, sur la base de Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS) de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

incapables de respecter. En second lieu, l'aide peut être accordée pour l'ajustement du micro-commerce, conçu pour aider les pays en développement à faire face aux résultats indésirables de secteurs précis, imputables aux effets de redéploiement de la libéralisation du commerce. L'aide pour l'ajustement du macrocommerce pourrait prendre la forme d'une indemnisation au titre de l'érosion des préférences et des recettes douanières sacrifiées, et l'indemnisation pour cette perte pourrait jouer un rôle important pour les petits pays en développement, en remplaçant la marge de manœuvre budgétaire sacrifiée.

Plusieurs désaccords persistent sur l'application pratique de l'Initiative de l'aide pour le commerce

Si tout le monde est d'avis sur le fait que ces questions sont importantes pour tous les pays en développement, il n'existe pas de consensus sur l'importance relative de ce qui est surtout considéré comme l'aide au développement des infrastructures, matérielles et de service, et comme soutien pour réagir aux effets néfastes des chocs externes. Il est également important de relever qu'il n'y a aucun mécanisme défini de collecte, d'affectation et de décaissement des fonds d'aide pour le commerce. Lorsque ces questions faisaient l'objet de négociations, des pressions ont été exercées en vue de définir la nouvelle structure de l'aide pour le commerce, une structure située en dehors des mécanismes normaux d'aide et parallèle à celles créées pour résoudre d'autres problèmes internationaux comme ceux de santé et d'environnement. Pour éviter d'avoir à obtenir le soutien des pays en développement dans le cadre de l'accord commercial en cours de négociation, l'Aide pour le commerce a été intégrée dans les programmes normaux d'aide aux pays.

Certes, il peut y avoir une augmentation des financements à des fins liées au commerce, mais il sera difficile de faire en sorte que l'utilisation réelle des fonds cadre avec l'objectif de développer le commerce mondial ou s'aligne avec les priorités nationales en matière de commerce et de développement. Cette situation peut s'expliquer tout d'abord par le fait que l'Organisation mondiale du commerce, en tant qu'organisation ayant une zone d'influence bien définie, n'est pas disposée à s'attaquer aux organismes classiques d'aide. En second lieu, les organismes d'aide sont généralement réticents à soumettre leur processus d'allocation d'aide ou leurs mécanismes à des critères externes. Enfin, la notion d'Aide pour le commerce a été conçue lors des négociations commerciales, avec cet effet que les pays en développement ont perdu la capacité d'influencer la décision au sujet des

modalités. Se pose aussi inévitablement la question de savoir dans quelle mesure l'Aide pour le commerce s'ajouterait aux engagements existants en matière d'aide ou serait tout simplement un changement de catégorie¹⁰ de fonds existants destinés au commerce et aux activités connexes, lesquelles pourraient, pour certains pays, avoir un rang de priorité inférieur en matière de développement.

Marge de manœuvre et accords commerciaux régionaux

Dans le cadre du système multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce, les pays peuvent toujours utiliser certains types de subventions, appliquer des politiques souples en matière tarifaire, notamment en ce qui concerne la réglementation des IED, et en matière d'octroi de licences obligatoires. Toutefois, avec l'augmentation du nombre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux, cette souplesse connaît une certaine restriction et on assiste en fait à l'érosion de la marge de manœuvre des pays en développement (Haque, 2007).

En effet, eu égard à la lenteur des négociations de Doha et à l'avantage dont ils bénéficient dans les négociations bilatérales, les pays développés se sont activement engagés dans des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. En fait, on assiste depuis les années 90 à une augmentation constante du nombre d'accords commerciaux régionaux, d'accords bilatéraux de libre-échange et, plus récemment, d'accords de partenariat économique. Comme le montre le tableau IV.4, en mars 2010, on comptait 271 accords commerciaux régionaux en vigueur¹¹.

Dans une très large mesure, les accords de partenariat économique, les accords commerciaux régionaux et les accords de libre-échange sont conclus par des parties ayant des capacités commerciales très différentes¹². Ce qui motive la conclusion de tels accords est la promesse d'un traitement préférentiel. Ils semblent en fait créer un effet domino, en ce que les pays non membres sont tentés d'adhérer aux accords de préférence Nord-Sud, afin de ne pas perdre l'accès à d'importants marchés pour leurs importations et à des sources d'IED (Baldwin, 1997). De ce fait, si la prise des engagements internationaux est une décision « souveraine » pour ces pays, ceux-ci n'ont souvent pas de beaucoup de choix.

La question est de savoir si les pays en développement tirent un avantage net des accords bilatéraux ou régionaux Nord-Sud. Dans de nombreux cas, les pays industrialisés ont réussi, grâce à ces accords, à arracher l'adhésion des pays en développement dans des domaines où ils n'ont pas pu l'obtenir dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Les accords commerciaux bilatéraux ou régionaux pourraient davantage réduire la marge de manœuvre

De nombreux accords régionaux limitent la portée des politiques nationales favorables aux entreprises nationales

¹⁰ La plupart des rapports sur l'Aide pour le commerce concernent les engagements. Toutefois, en ce qui concerne les pays les moins avancés, on a essayé dans le Cadre intégré renforcé de faire correspondre l'offre (offre d'assistance) à la demande (besoins des pays bénéficiaires).

¹¹ Jusqu'en février 2010, environ 462 accords commerciaux régionaux ont été notifiés au GATT/OMC. Parmi ces accords, 345 ont été notifiés en application de l'article XXIV du GATT de 1947 ou du GATT de 1994, 31 en application de la clause d'habilitation, et 86 en application de l'article V de l'Accord général sur le commerce des services. Les statistiques de l'Organisation mondiale du commerce relatives aux accords commerciaux régionaux se fondent sur les prescriptions en matière de notification et non sur le décompte physique de ces accords. Ainsi, pour un accord commercial régional concernant à la fois les biens et les services, la notification est comptée deux fois.

¹² Les négociations en cours sur l'accord de partenariat économique entre des pays européens et 79 pays appartenant au groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), en majorité des anciennes colonies, sont rendues nécessaires par le fait que les arrangements existants en matière de préférence violent les règles de l'Organisation mondiale du commerce. La tendance au cours de ces négociations a été de privilégier les responsabilités « communes » au détriment des responsabilités « différenciées ».

Tableau IV.4
Accords commerciaux régionaux en vigueur en mars 2010

Régions concernées	Accords sur les biens				Total
	Arrangements préférentiels	Accords de libre-échange	Unions douanières	Accords sur les services	
OCDE-OCDE	0	15	9	10	34
OCDE-ALC	0	13	0	11	24
OCDE-Asie-Pacifique	0	26	1	12	39
OCDE-Afrique	0	12	0	1	13
OCDE-EET	0	8	0	3	11
ALC-ALC	1	13	4	14	32
ALC-Asie Pacifique	2	9	0	9	20
ALC-Afrique	0	0	0	0	0
ALC-EET	0	0	0	0	0
Asie Pacifique-Asie Pacifique	8	26	1	16	51
Asie Pacifique-Afrique	0	3	0	0	3
Asie Pacifique-EET	1	12	0	0	13
Afrique-Afrique	0	2	5	0	7
Afrique-EET	0	0	0	0	0
EET-EET	0	21	1	0	22
PED-PED	2	0	0	0	2
Total	14	160	21	76	271

Source : Système d'information de l'Organisation mondiale du commerce sur les accords commerciaux régionaux.

Abréviations : OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques; ALC : Amérique latine et Caraïbes; EET : économies en transition; PED : pays en développement.

En effet, de nombreux accords commerciaux régionaux imposent aux parties des obligations contraignantes concernant la libéralisation et la protection des investissements, ainsi que la politique suivie en matière de concurrence et des marchés publics (appelés Questions de Singapour ou « OMC plus »), renforcent ainsi les droits et l'accès des entreprises étrangères et de leurs produits aux marchés des pays en développement, et affaiblissent davantage ou interdisent les politiques gouvernementales qui encouragent ou favorisent les entreprises locales et l'économie nationale (Shadlen, 2005¹³).

En outre, de nombreux accords bilatéraux de libre-échange Nord-Sud et traités bilatéraux d'investissement comportent des dispositions exigeant que les fonds d'investissement d'une des parties (notamment les apports de capitaux, les bénéfices, les dividendes, les plus-values, le remboursement des intérêts et des prêts) puissent entrer dans le territoire de l'autre partie et en sortir sans délai, ce qui limite considérablement la capacité des pays de réguler les flux de capitaux et de les contrôler (cette question sera examinée plus en détail ci-dessous et au chapitre V).

En somme, le conflit entre le développement économique et le principe de non-discrimination dans le système commercial a été difficile à résoudre. Toutefois, des progrès ont été accomplis concernant la marge de manœuvre accordée aux pays les moins avancés, notamment du point de vue de périodes d'ajustement plus longues (voir aussi l'encadré IV.2). Par ailleurs, les pays à faible revenu n'appartenant pas à la catégorie des pays les moins avancés, ainsi que de nombreux pays à revenu intermédiaire, ont vu leurs possibilités de choix limitées

Certains accords régionaux limitent la capacité de réguler et de contrôler les flux de capitaux

13 Voir Gallagher (2005) qui présente les principaux points litigieux liés aux accords régionaux.

par le fait qu'ils ont accepté les conditions et limites imposées par l'Organisation mondiale du commerce dans des domaines comme ceux sur lesquels portent les accords commerciaux bilatéraux et d'autres mesures exposées ci-dessous.

Dans la pratique, le système international a accordé une grande importance à la convergence rapide des politiques commerciales des pays en développement avec celles des pays développés. En fait, par des accords régionaux et bilatéraux, de nombreux pays en développement ont même accepté d'assumer des obligations autres que celles auxquelles ils sont astreints en leur qualité de membres de l'Organisation mondiale du commerce, par exemple, à travers des engagements bilatéraux sur le niveau des droits de douane. Cette situation s'explique par le fait que les pays les plus pauvres disposent en principe de peu de ressources fiscales, ce qui limite leur capacité à soutenir les grandes entreprises et les programmes sectoriels de développement économique. De plus, l'instabilité des flux de capitaux privés a rendu difficile la gestion des taux de change pour soutenir la concurrence au niveau international.

Ces limitations de la marge de manœuvre nationale sont aggravées par l'évolution des courants d'échanges mondiaux. Associée à la révolution intervenue dans les technologies de l'information et de la communication, la libéralisation du commerce a davantage stimulée l'expansion des échanges, qui est favorisée par la fragmentation de la production et le développement sans précédent des chaînes mondiales de valeur. En général, les pays ayant pu très tôt s'atteler aux chaînes mondiales de valeur, tout en renforçant les liens avec leurs économies nationales, ont obtenu de meilleurs résultats en matière de croissance, comme on l'a vu au chapitre II. Toutefois, les séries successives des négociations commerciales ont eu pour effet de réduire les marges de manœuvre permettant de mener des politiques susceptibles de créer de tels liens.

Perspectives d'avenir

S'il est très tôt apparu évident que les mécanismes du GATT n'ont pas permis d'orienter le développement, et que des efforts ont été déployés pour fournir aux pays en développement une marge spéciale et différenciée au sein de l'Organisation mondiale du commerce, la concrétisation de cette idée tarde à venir. Certes, le Cycle de Doha a été appelé le « cycle du développement », mais ses limites sont évidentes, car il n'assure pas une marge de manœuvre suffisante pour le développement, raison pour laquelle il demeure dans l'impasse. L'approche d'engagement unique de l'Organisation mondiale du commerce aggrave les problèmes qui empêchent la conclusion d'un accord. Aujourd'hui le traitement spécial s'applique principalement aux pays les moins avancés, alors même que leur accès au marché demeure limité.

Les problèmes rencontrés s'expliquent par les incohérences de politique constatées dans un certain nombre de domaines : *a*) entre la fixation des règles multilatérales et régionales et la marge de manœuvre pour des politiques anticycliques; *b*) entre la fixation des règles multilatérales et régionales et la marge de manœuvre pour les politiques nationales de développement; *c*) entre la régulation des chaînes mondiales de valeur au niveau national et international et les sociétés transnationales; *d*) entre les objectifs commerciaux et environnementaux; *e*) entre les règles commerciales et les règlements financiers; *f*) entre la facilitation de la mobilité de la main-d'œuvre et les politiques nationales, en particulier des pays bénéficiaires; *g*) entre le système multilatéral et les accords régionaux; et *h*) dans les règles mêmes de l'Organisation mondiale du commerce. Ces incohérences sont expliquées ci-dessous, dans le but de proposer comment réorienter les efforts de développement au niveau national.

De nombreux pays ont assumé des obligations au-delà de celles que leur impose leur qualité de membre de l'Organisation mondiale du commerce

Des incohérences de politique dans plusieurs domaines constituent d'importantes limites au régime commercial multilatéral

De nouveaux outils pour les politiques anticycliques

La récession étant très coûteuse en termes de chômage et de perte d'occasions (voir le chapitre II), d'importantes raisons économiques militent en faveur de la gestion de la demande globale et de la réduction de l'impact des cycles conjoncturels sur les investissements, l'emploi et les revenus. Les politiques commerciales, en tant que complément indispensable des politiques monétaires, budgétaires et des taux de change, étaient initialement utilisées à cette fin. Les membres de l'Organisation mondiale du commerce ont le droit indiscutable d'appliquer des mesures contingentes qui ne vont pas à l'encontre de ses règles. En fait, le protectionnisme a toujours été un élément structurel du système de libre-échange, un filet institutionnel de sécurité dans l'ordre commercial libéral. En effet, les accords commerciaux prévoient une gamme de mesures, généralement appelées mesures contingentes ou soupapes de sécurité, que les pays peuvent utiliser pour gérer les circonstances difficiles. Ces règles doivent établir un équilibre entre les engagements et la flexibilité. L'excès de flexibilité peut remettre en cause la valeur des engagements et l'insuffisance prononcée de flexibilité peut rendre les règles politiquement intenables (Organisation mondiale du commerce, 2009b). La conception des mesures contingentes est souvent au centre des négociations¹⁴. Ces mesures comprennent les mesures de sauvegarde, le dumping et les mesures antidumping, les subventions et les droits compensateurs, et d'autres mesures comme la renégociation des dispositions. Les pays développés ont l'avantage de disposer des ressources budgétaires plus importantes leur permettant d'offrir le type de subventions commerciales qu'autorisent encore les règles de l'Organisation mondiale du commerce pour gérer la récession économique. Pour les pays en développement, la libéralisation commerciale a réduit l'étendue des domaines sur lesquels les droits de douane peuvent s'appliquer pour la mise en œuvre des politiques anticycliques.

En réponse à la crise mondiale actuelle, les pays utilisent à travers le monde diverses mesures disponibles pour protéger leurs entreprises des effets dévastateurs de la récession économique mondiale et de la montée du chômage généralisé (Drache, 2010). Comme on l'a vu ci-dessus, le cadre multilatéral a joué un rôle décisif dans la prévention de la multiplication des mesures d'égoïsme sacré. Si on peut détecter facilement l'utilisation des mesures contingentes, il est plus difficile d'identifier les mesures commerciales restrictives et les subventions intégrées dans des programmes de sauvetage et de relance budgétaire pouvant avoir des effets néfastes sur le commerce (voir le tableau IV.5).

La récession mondiale a fait découvrir ce qui pourrait être considéré comme un problème de coordination. L'utilisation par un seul pays d'une mesure contingente dans le cadre d'un accord commercial, suite à concurrence inattendue à l'importation ou à un ralentissement de la branche de production nationale, donne à cette branche l'occasion et le temps nécessaire pour se relever. Toutefois, un tel répit pourra difficilement être obtenu dans le cadre d'une récession généralisée, en particulier lorsque les autres pays imposent des mesures commerciales d'urgence. La Grande Dépression des années 30 a montré que le protectionnisme appliqué dans le contexte d'une crise mondiale peut aggraver et faire durer cette crise. Dans le même temps, la « Grande Récession » a montré que le recours à l'autre extrême, à savoir le libre-échange et la discipline du marché, ne suffit pas pour maintenir des taux de croissance stables et durables. À cet égard, ces efforts destinés à limiter les fluctuations cycliques peuvent être considérés comme traduisant la quête d'un nouvel équilibre nécessaire entre les interventions de l'État et l'efficacité du marché dans un monde limité par la demande.

¹⁴ Une classification des circonstances et d'arguments justifiant l'accroissement temporaire des mesures de protection est présentée dans Organisation mondiale du commerce, 2009b, chapitre II.B, tableau 1.

Tableau IV.5
Liste sélective des pratiques de protection/protectionnistes modernes

Difficiles mais acceptables	Légaux mais litigieuses	À effet de distorsion et controversées
Mesures de relance	Droits antidumping	Contingents à l'importation
Subventions des salaires	Droits compensatoires	Droits de douane et obstacles
Emballage/étiquetage	Politique industrielle	Obstacles tarifaires liés à la politique du chacun pour soi
Restrictions des licences de technologies	Dévaluation monétaire	Restrictions volontaires des exportations
Plans de sauvetage des entreprises	Aide/subventions de l'État	Interdiction des exportations
Normes alimentaires/sanitaires	Mesure de sauvegarde unilatérale	
Mesures de renflouement	« Acheter localement »	

Source : Drache (2010).

Rétablir la cohésion entre les politiques commerciales et celles de développement

Au moment où les pays en développement doivent s'industrialiser pour réaliser leurs objectifs de développement tout en s'efforçant d'atteindre leurs buts liés au changement climatique, il est difficile d'imaginer une approche intégrée qui ne prenne pas au sérieux la politique industrielle. Dans ces pays, le renforcement des droits de propriété intellectuelle et les efforts déployés pour attirer les IED ne sauraient se substituer à de saines politiques industrielles (Nations Unies, 2009a).

Comme il a été démontré dans les publications¹⁵ et comme on l'a vu au chapitre II, l'accélération des taux de croissance s'accompagne généralement des interventions stratégiques et de la collaboration entre un État attaché à la promotion du développement et le secteur privé. Les besoins de renforcement des capacités sont à la fois directs (placer les jeunes entreprises dans un processus d'apprentissage leur permettant de maîtriser les nouvelles technologies sans subir d'énormes pertes imprévisibles) et indirects (veiller à ce que les marchés de compétences, de capitaux, de technologies et d'infrastructures soutiennent ces efforts). Il faudrait également coordonner le processus d'apprentissage entre les entreprises et les domaines d'activité (Lall, 2005).

Ce qu'un pays produit et exporte est important (Rodrik, 2004; Hausmann et Klinger, 2006; Nations Unies, 2006b), raison pour laquelle les politiques industrielles intégrant la protection des jeunes entreprises, les subventions à l'exportation, les systèmes de contrôle du crédit et les règles de la teneur en éléments locaux se sont révélées comme étant les principaux facteurs de progrès en matière de développement, surtout en Asie de l'Est (Memis et Montes, 2008). Les résultats obtenus dans cette région confirment que les subventions ayant aidé plus efficacement les jeunes industries ont été sélectives (et non généralisées), temporaires (et non illimitées) et accordées en fonction des performances (et non de manière inconditionnelle). L'un des principaux moyens consistera à recalibrer l'utilisation des subventions et d'autres mécanismes pour soutenir le secteur des exportations des pays en développement afin qu'ils intègrent : *a)* des mesures d'incitation ciblées; *b)* une réglementation; *c)* la coordination des décisions en matière d'investissement; *d)* des mécanismes de contrôle; et *e)* des caractéristiques favorables à l'environnement (voir ci-dessous). Ces éléments peuvent être mis en œuvre par divers instruments, selon les particularités du secteur et du pays (Nations Unies, 2009a).

Les politiques industrielles les plus efficaces ont été sélectives, temporaires et liées aux résultats

¹⁵ Voir Gallagher, édition de 2005.

Comme on l'a vu au chapitre II, la diversification économique et le changement structurel sont indispensables à une réduction autonome de la pauvreté. Ce but peut être efficacement atteint par l'intégration des politiques sociales, industrielles et du marché de l'emploi. La manière de réorganiser les priorités en matière de politique industrielle pour promouvoir des objectifs sociaux dépendra du contexte de chaque pays. Dans de nombreux pays, il faudra recourir à nouveau aux investissements publics dans les régions rurales et l'agriculture afin de développer les moyens d'existence pour les pauvres. Il faudra également soutenir l'expansion de la production interne des biens nécessaires dans les secteurs de l'éducation et de la santé, si possible en tirant parti des politiques gouvernementales en matière de marchés publics. Il faudra aussi accroître l'aide de l'État aux entreprises exportatrices qui offrent les meilleures possibilités d'intégration en amont au lieu de promouvoir une politique industrielle implicitement centrée sur la production de type maquila (Memis et Montes, 2008). Par exemple, au Vietnam, le soutien de l'État à l'expansion de la production du riz et du café (dans l'arrière-pays) a permis d'accroître les revenus des ménages et a créé de nouvelles possibilités d'exportations.

Lors de la mise en œuvre de la stratégie nationale, l'État devrait jouer le rôle de facilitateur en aidant les milieux d'affaires à choisir le moyen de réaliser un équilibre optimal entre l'écart qui sépare l'économie de son avantage comparatif et son taux de croissance (Chang, 2009). Si l'écart est trop faible, l'économie peut se porter mieux à court terme, mais sa croissance à long terme pourrait se ralentir, dans la mesure où elle ne se modernise pas. En revanche, un trop grand écart peut accélérer l'industrialisation dans le court terme. Toutefois, après un certain temps, les effets négatifs de la protection (par exemple, les coûts excessifs d'apprentissage et la quête des rentes) peuvent freiner l'accélération de la croissance de la productivité générée par les jeunes industries et entraîner une croissance négative dans l'ensemble.

Les modifications des courants d'échanges et des structures de production décrites ci-dessus ont des implications importantes pour la formulation des politiques commerciales et industrielles dans le cadre des stratégies globales de développement. L'expansion rapide des technologies de l'information, le raccourcissement des distances, les besoins de compétences et les besoins institutionnels des nouvelles technologies ont renforcé les exigences de l'environnement concurrentiel (Lall, 2005). Étant donné que les niveaux minimaux d'entrée en termes d'aptitudes, de compétences, d'infrastructures et de connectivité sont plus élevés, il devient nécessaire d'appuyer les entreprises locales dans le domaine de l'acquisition des connaissances. Cet appui est même plus important dans le contexte des chaînes mondiales de valeur, comme on le verra plus loin.

Il ne suffit plus qu'un pays en développement désirent exporter produise des biens d'une manière efficace et concurrentielle. Pour effectivement exporter, les fournisseurs de produits à forte intensité de main-d'œuvre des pays en développement doivent aujourd'hui non seulement franchir les obstacles au commerce classiques, qui demeurent élevés pour certaines exportations, mais aussi devenir membres de certains réseaux commerciaux. Pour s'en sortir dans ce contexte où interviennent de nombreux concurrents à travers le monde, il faudrait autant de chance que d'efficacité dans la production (Mayer, 2008).

Fondée sur l'avantage d'une main-d'œuvre à faible coût, le type de stratégie axée sur l'extérieur, que la République de Corée et Taiwan, province de Chine, ont, par exemple, poursuivie au début de leur processus d'industrialisation, ne serait pas autant faisable, efficace ou facile à appliquer dans le contexte actuel. Ceci est un véritable dilemme dans la mesure où les producteurs des pays en développement ont besoin d'importantes commandes pour démarrer leurs activités alors que les acheteurs des pays industrialisés recherchent des entreprises ayant fait leurs preuves.

Il est devenu indispensable pour les fournisseurs des produits à forte intensité de main-d'œuvre des pays en développement de faire partie des réseaux commerciaux

Les relations entre les grandes entreprises internationales et les petits producteurs des pays en développement sont fondamentalement inégales. La montée des chaînes mondiales de valeur, en tant que stimulants du commerce international, a entraîné ce qui est fondamentalement une situation monopsonne, où les acheteurs étrangers dictent plus ou moins les prix qu'ils paient aux producteurs des pays en développement. Ce sont eux qui décident où acheter, investir et implanter leurs activités industrielles. Ils déterminent ainsi dans une large mesure les gains reçus par les producteurs des pays en développement. Cette situation s'explique par le fait que, dans les secteurs où les coûts des ventes, les dépenses de publicité ou de recherche-développement sont élevées, les grandes entreprises jouissent d'un net avantage comparatif par rapport aux petits producteurs.

Dans ce type de réseaux commerciaux, les acheteurs s'engagent peu vis-à-vis de leurs fournisseurs qui peuvent être facilement remplacés par d'autres (Mayer, 2008). Si un producteur d'un pays en développement réussit à entrer dans un réseau commercial, il n'est pas sûr qu'un tel arrangement va durer, car de nouvelles sources d'approvisionnement sont constamment créées. Grâce à l'attrait universel de l'idée de croissance tirée par les exportations, l'industrie manufacturière simple à forte intensité de main-d'œuvre est devenue fortement concurrentielle, les fournisseurs s'efforçant de maîtriser les coûts et de rester attractifs aux acheteurs étrangers. Les politiques conçues pour soutenir les entreprises d'un pays sont rapidement attaquées au sein de l'Organisation mondiale du commerce, ou contrecarrées par des mesures similaires dans d'autres pays. En restant passifs face à ces problèmes, les pays peuvent rester à la traîne dans une situation caractérisée par la diminution des salaires, la stagnation ou la chute du niveau de vie et la négligence des effets environnementaux.

Les cas de réussite comme celui du Costa Rica, qui a attiré Intel comme principal investisseur dans sa zone franche industrielle et fait investir beaucoup de capitaux étrangers dans d'autres secteurs, montrent que les investissements intérieurs effectués au préalable dans les infrastructures, le capital humain et les subventions à l'exportation ont permis de dynamiser et de diversifier les secteurs d'exportation, en créant de puissants liens avec l'économie nationale. Certes, dans les nouveaux pays industrialisés d'Asie de l'Est, il y a eu une certaine répression de la main-d'œuvre (souvent justifiée par les besoins de sécurité nationale), mais il ne s'agissait pas de l'application d'une politique délibérée visant à attirer les investissements étrangers (Chowdhury et Islam, 1993).

L'incapacité des pays à éviter d'être entraînés dans une concurrence dans laquelle ils perdraient montre qu'il y a des défaillances en matière de gouvernance mondiale dans les domaines des mécanismes de contrôle des opérations des chaînes mondiales de valeur et des sociétés transnationales. Au plan interne par contre, les entreprises privées sont soumises aux lois nationales. Il n'y a aucun cadre juridique propre aux relations au sein des chaînes mondiales de valeur, ni d'obligations contractuelles applicables à leurs opérations. De même, il n'y a aucun mécanisme international de règlement des différends applicable aux relations entre les petites et moyennes entreprises, d'une part, et les sociétés transnationales, d'autre part (dans la pratique actuelle des chaînes mondiales de valeur, les petites et moyennes entreprises ont rarement la possibilité de faire appliquer juridiquement un contrat, car un différend déclenche habituellement la fin des relations contractuelles) [Dembinski, 2007].

Les pays en développement doivent coopérer et adopter une approche collective sur cette question. Des propositions intéressantes méritant d'être examinées ont été faites. Singh (2002) propose la création d'une autorité internationale de la concurrence, chargée de « suivre la conduite anticoncurrentielle des grandes sociétés multinationales du monde... et de contrôler leur propension à s'accroître par des acquisitions et fusions ». Faute d'un mécanisme international de la concurrence, chaque pays devrait mettre au point ses propres politiques internes

Dans les chaînes d'approvisionnement, les acheteurs étrangers dictent plus ou moins les prix qu'ils paient aux producteurs des pays en développement

L'industrie manufacturière simple à forte intensité de main d'œuvre est devenue fortement concurrentielle

Des investissements intérieurs préalables, des liens avec l'économie nationale et des mécanismes de subvention à l'exportation ont été déterminants dans les cas de réussite

Des propositions comme celle relative à la création d'une autorité internationale de la concurrence ou d'entreprises commerciales nationales méritent d'être examinées

de la concurrence pour permettre l'émergence de grandes sociétés nationales capables de soutenir la concurrence internationale¹⁶. À cet effet, il pourrait s'avérer nécessaire d'abroger certains engagements pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce concernant le traitement national des entreprises étrangères, comme on l'a vu plus haut.

Pack et Saggi (2001) proposent la création d'entreprises commerciales nationales à l'exemple de celles créées dans certains pays d'Asie de l'Est. Selon eux, « les États pourraient essayer d'encourager le développement d'entreprises commerciales, car s'il pourrait y avoir une défaillance du marché due au fait que les frais d'établissement de telles entreprises pourraient être considérables, les coûts marginaux liés à l'ajout d'entreprises au réseau pourraient être moindres. De telles entreprises pourraient fonctionner dans le cadre de groupes d'entreprises manufacturières ».

Concernant les pays d'accueil des sociétés transnationales ou qui participent aux chaînes mondiales des valeurs, la coordination fiscale est une autre question cruciale. En fin 2008, le nombre de traités sur la double imposition a atteint 2 827 au total et le réseau d'accords internationaux d'investissement continue de s'étendre : à la fin de 2007, il y avait au total 2 278 traités bilatéraux d'investissement (voir le tableau IV.6).

Il est devenu de plus en plus évident que l'amélioration de la coopération profite à tous les pays, à la différence d'une concurrence débridée entre les pays par le biais de stimulants fiscaux et de la réduction des prescriptions réglementaires. La raison en est qu'en principe ce ne sont pas surtout les stimulants fiscaux qui poussent les sociétés transnationales ou les chaînes des valeurs à s'installer dans tel ou tel pays. Des progrès dans la mise en œuvre des mécanismes de coordination, de coopération et d'échange d'informations sont nécessaires pour combler cette autre lacune du système international de gouvernance.

Le nombre d'autres accords internationaux avec des clauses portant sur les investissements a atteint 273 à la fin de l'année 2008. Ces accords établissent des règles, des normes et des mécanismes permettant de gérer les questions fiscales et celles relatives au traitement des investissements dans le cadre d'activités commerciales transfrontalières. Au vu de ces accords, les pays en développement sont désavantagés tout comme ils le sont au sein de l'Organisation mondiale du commerce, en ce qui concerne leurs capacités de négociation et de mise en œuvre. Les traités bilatéraux relatifs aux investissements, qui prolifèrent depuis le début des années 90 (voir la figure IV.8), considèrent tout simplement comme un point de départ les obligations incombant aux pays hôtes dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC, de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Organisation mondiale du commerce, 1994) et de l'Accord général sur le commerce des services (Wade, 2005). Ils exigent des pays hôtes qu'ils suppriment davantage de restrictions imposées aux firmes étrangères désirant s'installer sur leurs territoires et fassent plus de concessions, en échange d'un meilleur accès au marché.

Pour traiter des différends entre les investisseurs étrangers et les gouvernements des pays hôtes, des comités d'arbitrage entre les entreprises et l'État sont créés dans le cadre des traités bilatéraux relatifs aux investissements. Ces comités permettent à une entreprise privée d'entraîner un État dans un processus d'arbitrage mené par un organe dominé par

Pour les pays d'accueil des sociétés transnationales ou qui participent aux chaînes mondiales de valeur, la coordination fiscale est une question cruciale

Les pays en développement sont désavantagés au plan des capacités de négociation et de mise en œuvre

¹⁶ Le problème créé par le phénomène des entreprises « trop importantes pour sombrer » est une illustration récente de l'exercice par les pays développés de la tolérance en matière de concurrence concernant l'établissement des grandes entreprises dans le secteur financier, en même temps que ces pays exercent des pressions en faveur d'un changement des règles de discipline de l'Organisation mondiale du commerce, qui visent à imposer une concurrence accrue dans les secteurs internes des pays en développement.

Tableau IV.6

Nombre de traités d'investissement bilatéraux (TIB) et de traités de double imposition (TDI) par groupe de pays concernés, 1959-2007 et 1928-2008

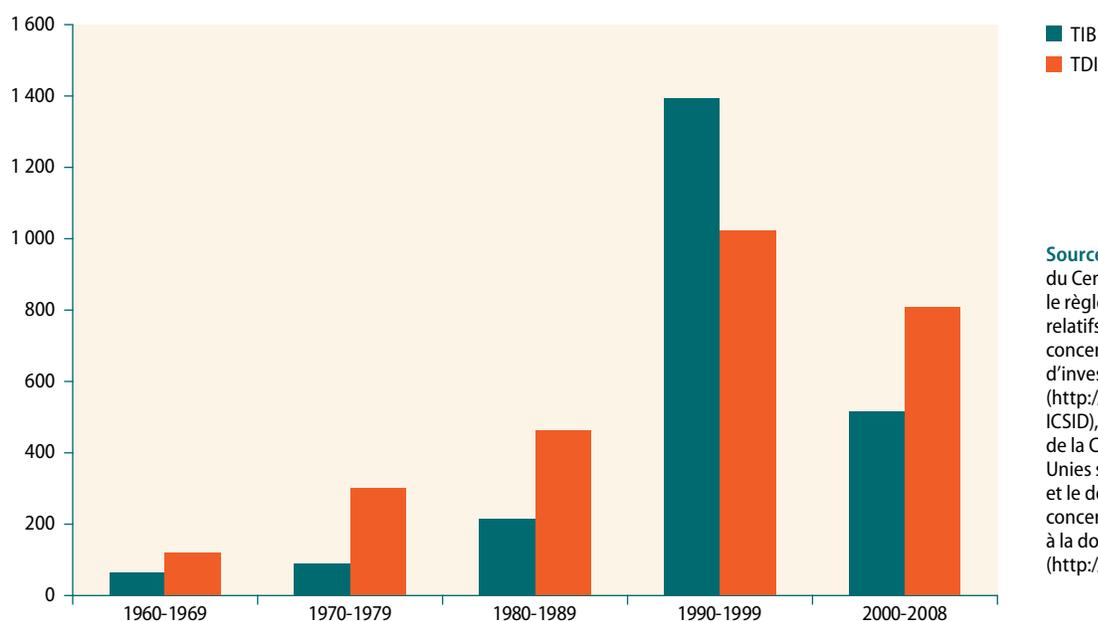
Groupes de pays concernés	TIB, 1959-2007	TDI, 1928-2008
Développés-développés	233	708
Développés-en développement	900	1 053
Développés-les moins avancés	172	86
Développés-à économie en transition	259	285
En développement-en développement	371	390
En développement-les moins avancés	107	89
En développement-à économie en transition	181	167
Les moins avancés-les moins avancés	1	3
Les moins avancés-à économie en transition	5	1
À économie en transition-à économie en transition	49	45
Total	2 278	2 827

Source : Base de données du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements concernant les traités d'investissement bilatéraux (<http://icsid.worldbank.org/ICSID>), et les données de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement concernant les traités relatifs à la double imposition (<http://www.unctad.org>).

des arbitres issus du secteur privé, beaucoup plus sensibles aux besoins de l'entreprise. Ces comités sont régis par le droit privé des contrats et non par le droit public et permettent que des dommages et intérêts soient perçus de manière rétroactive sur l'État. Il y aurait lieu de se préoccuper du fait que le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (où les États traitent avec les autres États dans le cadre du droit public) semble équilibré par comparaison.

Figure IV.8

Nombre de traités bilatéraux d'investissement (TBI) et de traités de double imposition (TDI) signés par décennie, 1960-2008



Source : Base de données du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements concernant les traités d'investissement bilatéraux (<http://icsid.worldbank.org/ICSID>), et les données de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement concernant les traités relatifs à la double imposition (<http://www.unctad.org>).

Un autre sujet de préoccupation est le prix de cession dans les transactions transfrontalières au sein d'une même entreprise

Les nombreuses prescriptions à observer en matière d'information pour contrôler la fixation des prix de cession tendent à désavantager les pays en développement

La réalisation des niveaux appropriés des recettes fiscales perçues sur des compagnies étrangères opérant dans un pays est souvent entravée par le fait que les multinationales peuvent fixer les prix de cession interne dans les opérations transfrontalières, afin de réduire leurs obligations fiscales dans le pays. Même si les lois de divers pays sur l'application du « principe de pleine concurrence » divergent, bon nombre d'entre eux ont assis leurs lois et règlements en matière de prix de cession interne sur les Principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques, 2009), assez difficiles à mettre concrètement en œuvre.

La plupart des traités sur la double imposition contiennent des dispositions obligeant les autorités fiscales à régler les différends relatifs aux prix de cession interne sur la base du principe de pleine concurrence. Les responsables des pays en développement semblent être dans une position plus désavantageuse, en raison des nombreuses prescriptions à observer en matière d'information pour contrôler la fixation des prix de cession¹⁷. Il faudra améliorer l'échange d'informations entre les pays et le rendre automatique. Une telle amélioration se ferait également dans l'intérêt des pays développés, car elle les aiderait à combler des lacunes dans ce domaine lors de l'application des règlements financiers. La communauté internationale devrait aussi obliger les multinationales à établir des rapports pays par pays, afin de combler les lacunes observées dans la gouvernance au plan international.

Cohérence avec le programme d'action sur le climat

La priorité doit être accordée à la politique climatique, car le commerce n'est pas une fin en soi, il est supposé améliorer le bien-être de l'homme

Le Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (Lamy, 2009) a proposé que la priorité soit accordée à la politique climatique, car le commerce n'est pas une fin en soi, mais un moyen permettant d'améliorer le bien-être du genre humain qui dépend surtout des conditions climatiques. La cohérence entre les politiques commerciales et climatiques suppose la prise en compte des coûts environnementaux, notamment des émissions de gaz à effet de serre. Le commerce joue un rôle important à cet égard, car les technologies et le savoir-faire environnementaux sont principalement produits dans les pays développés et transférés dans les pays en développement, surtout grâce aux technologies intégrées dans les biens et services importés, aux IED ou à l'octroi de licences.

Les mesures d'ajustement aux frontières se sont révélées relativement inefficaces et contraires à l'effet recherché

Au vu de l'état de l'Accord de Copenhague et du fait qu'il n'est pas détaillé¹⁸, certains pays qui déploient le plus d'efforts pour la réduction des gaz à effet de serre essaieraient de compenser au plan interne le désavantage concurrentiel que connaîtraient leurs entreprises en appliquant des politiques climatiques unilatérales, par exemple, par l'imposition de mesures d'ajustement à la frontière telles que les droits sur les importations en provenance de pays n'ayant pas entrepris des efforts de réduction comparables concernant la teneur en carbone des produits ou les méthodes de production, ou encore les normes en matière

¹⁷ Les prescriptions à observer en matière d'information sont nombreuses car la norme pour établir l'existence du prix de cession est le principe de la libre concurrence de l'OCDE, qui considère les filiales engagées dans le commerce des biens et des services comme des entreprises distinctes. Pour régler la question complexe des prix entre les filiales d'une entreprise, il faut des informations sur les transactions entre des entreprises supposées être indépendantes et un type d'expertise fiscale internationale hautement spécialisée, pratiquement inexistante dans les pays en développement. Les pays en développement pourraient utiliser une approche plus simple consistant à fixer une gamme de prix raisonnablement large (par exemple, dans le 80^e percentile de l'évolution des prix) au-delà de laquelle le prix d'une transaction internationale serait considéré comme un prix de cession.

¹⁸ Voir document FCCC/CP/2009/11/Add.1, décision 2/CP.15

climatique (Opschoor, 2010). Il a été prouvé (Pew Center on Global Climate Change, 2009) que les mesures unilatérales d'ajustement à la frontière pourraient être relativement inefficaces (en termes de leurs effets sur la réduction des émissions) et en fait elles pourraient aller à l'encontre du but recherché en ce qui concerne la réalisation des objectifs climatiques (du fait, par exemple, de leur impact sur le cadre de négociations).

Par ailleurs, les mesures d'ajustement à la frontière pourraient désavantager les pays en développement, car ces pays ne disposent pas de technologies nécessaires pour s'engager dans la production à faible émission de carbone. Comme pour d'autres questions, les objectifs climatiques pourraient se transformer en objectifs protectionnistes ou être utilisés pour promouvoir le protectionnisme. En général, les méthodes et procédures de production ne devraient pas servir à justifier l'application des mesures environnementales liées au commerce. Si tel est le cas, il serait nécessaire d'aborder d'une manière plus générale le problème non résolu du règlement de ces questions (Nations Unies, 2009a).

Étant donné que les subventions sont et continuent d'être utilisées pour soutenir la mise au point d'autres sources d'énergie, on devra également se pencher sur la question de savoir comment les gérer selon les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Cette question sera réglée, du moins en partie, par la mise en place de mécanismes de compensation des coûts marginaux des technologies plus propres ou consommant moins d'énergie dans les pays en développement.

Les règles commerciales multilatérales font également obstacle au transfert des technologies aux pays en développement, faisant ainsi de l'Accord sur les ADPIC un domaine controversé en permanence (Nations Unies, 2009a). Il a été soutenu que « les connaissances devenues des marchandises, protégées par les droits de propriété privée » réduisent l'efficacité dynamique des économies, car elles entraînent une sous-utilisation des connaissances et un ralentissement des innovations (Stiglitz, 2006). Il est particulièrement important de résoudre ce problème afin de rendre les technologies efficaces face au danger du changement climatique. Dans le système de l'Organisation mondiale du commerce, l'Accord sur les ADPIC offre plusieurs flexibilités concernant notamment l'octroi de licences obligatoires, les exceptions aux droits de brevet, la réglementation de licences volontaires et la stricte application des critères de brevetabilité. Toutefois, même si ces mesures pourraient en quelque sorte permettre l'accès aux technologies, elles sont souvent plus difficiles à appliquer dans les pays en développement, et leur utilisation serait limitée à des circonstances spécifiques (surtout en situation d'urgence ou de crise humanitaire).

Des choix comme ceux consistant à permettre aux pays en développement d'exclure d'importants secteurs du brevetage, et à créer un pool mondial de technologies pour le changement climatique méritent d'être examinés attentivement, car ils permettront d'accéder avec certitude et prévisibilité aux technologies, et rendront par ailleurs possibles la recherche et le développement très utiles pour l'adaptation locale et la diffusion permettant de réduire davantage les coûts des technologies. En outre, il faudrait examiner les modalités d'accès des entreprises des pays en développement aux technologies financées sur fonds publics.

Cohérence avec les mécanismes financiers

La stratégie commune dans la plupart des pays en développement qui ont diversifié avec succès leurs exportations et se sont engagés dans la voie d'une croissance économique durable a consisté à maintenir un taux de change compétitif. Toutefois, cet objectif risque d'être compromis dans un contexte d'instabilité des flux des capitaux. Pour la plupart des

Le processus et les méthodes de production ne devraient pas servir à justifier l'application des mesures environnementales liées au commerce

Le transfert des technologies devrait être une priorité

L'exclusion d'importants secteurs du brevetage et la création d'un pool mondial de technologies pour le changement climatique méritent d'être examinées attentivement

pays, les flux internationaux d'actifs privés sont aujourd'hui les principaux déterminants des taux de change. Les pays qui exportent avec succès attirent beaucoup de capitaux privés, car ceux-ci tendent à se déplacer de manière procyclique¹⁹, ce qui pousse à la hausse les taux de change réels qui, à leur tour, entrent en conflit avec les objectifs de promotion commerciale. Les pays faisant face aux pressions inflationnistes ont souvent choisi de permettre que le taux de change s'apprécie dans ces circonstances. Cette manière de gérer l'inflation met souvent en cause la compétitivité des exportations. Lors des cycles de baisse des flux de capitaux internationaux, des pressions sont exercées en faveur de la dévaluation des monnaies. Les États essaient souvent de limiter le degré de dépréciation du taux de change en laissant prévaloir les objectifs de stabilité macroéconomique, ce qui pourrait alors mettre en cause les objectifs visés par la politique commerciale²⁰.

Il est indispensable d'accroître la capacité de gérer le compte capital

Il est impératif de restructurer le système financier international pour qu'il soutienne des valeurs du taux de change cadrant avec la croissance du secteur réel. Pour rétablir la cohérence entre les politiques commerciales et financières, il faudrait accroître la capacité de gérer le compte de capital, en particulier la capacité de contrôler le volume, l'échéance et les monnaies des flux. La promotion d'une coopération régionale renforcée en matière financière et monétaire, surtout de manière à développer le commerce intrarégional, serait également une option réalisable et faciliterait la coopération mondiale. Ces solutions introduiraient davantage de cohérence entre les systèmes financiers et commerciaux internationaux et les amèneraient à se renforcer mutuellement au lieu de s'entraver et de se déstabiliser réciproquement.

Les institutions de Bretton Woods devraient davantage se concentrer sur leurs domaines de compétence

Les institutions de Bretton Woods ont été actives dans la libéralisation financière et commerciale. La logique ayant guidé leurs efforts est l'idée selon laquelle les marchés internationaux de capitaux privés sont les meilleurs juges des politiques économiques nationales. Cette idée a été remise en cause par le déclenchement de la crise mondiale sur les marchés financiers des pays développés, ce qui a amené bon nombre de personnes à suggérer que ces institutions devraient se concentrer sur leurs domaines de compétence, à savoir les mécanismes efficaces de réserves et de paiements mondiaux pour ce qui est du Fonds monétaire international (FMI) et du financement des projets de développement en ce qui concerne la Banque mondiale. Elles devraient laisser aux décideurs nationaux et aux résultats des négociations internationales le soin de déterminer la structure globale des régimes commerciaux des pays en développement.

Le Cycle actuel de Doha implique des négociations de type plurilatéral sur des secteurs spécifiques de services, notamment les services financiers. Au niveau de ces services, les pays développés et leurs institutions financières font pression sur un groupe de pays en développement pour qu'ils ouvrent leurs marchés des services financiers et autorisent l'établissement d'institutions financières étrangères (au titre du Mode 3) et la libre circulation des flux, instruments et services financiers à travers les frontières (au titre des Modes 1 et 2). Si les négociations se terminent sur les propositions faites, les pays en développement pourraient être soumis à un type de libéralisation financière pouvant réduire leur capacité de régulation nécessaire pour limiter leur vulnérabilité.

¹⁹ Cette dynamique a été particulièrement observée en Asie du Sud-Est avant la crise financière de 1997 (Montes, 1998), mais on l'a également vue dans d'autres pays considérés comme ayant de « saines » politiques macroéconomiques, comme le Mexique avant sa crise de 1994 et l'Argentine avant la sienne en 1999. Récemment, le Fonds monétaire international (voir Ostry *et al.*, 2010) a attiré l'attention sur ce paradoxe apparent.

²⁰ La dévaluation de la monnaie tend à accroître les pressions inflationnistes dans le pays et pourrait entraîner l'aggravation du déficit budgétaire, surtout lorsque l'encours de la dette publique extérieure est important.

Cohérence des politiques en matière de mobilité internationale de la main-d'œuvre

La tendance des disciplines de l'Organisation mondiale du commerce à englober les services a conduit à la création de rubriques comme la « consommation à l'étranger » (le tourisme, par exemple, comprend les services consommés à l'étranger) et le « déplacement des personnes physiques » (parlant des migrations de personnes allant travailler temporairement à l'étranger). Comme on l'a vu au chapitre II, avec le vieillissement de la population, l'augmentation du nombre de jeunes qui vont travailler dans les pays riches pourrait permettre de réduire la pauvreté dans les pays en développement. D'après certains, si la migration de la main-d'œuvre peut améliorer la croissance et le bien-être dans le monde, c'est parce que les différences de salaires entre les divers pays du monde sont très importantes.

Comme le fait observer Rodrik (2002), les différences de prix des biens, des services et des capitaux dans divers pays du monde se sont rétrécies de manière significative, après des décennies de libéralisation. De ce fait, les effets de la libéralisation des flux de main-d'œuvre sur le bien-être pourraient être de 25 fois plus importants que la poursuite de la libéralisation des flux de biens, de services et de capitaux. Toutefois, compte tenu du fait que le résultat de l'étude faite par Rodrik se fonde sur des calculs approximatifs, il faudra étudier les effets avec une plus grande rigueur afin de déterminer d'une manière plus satisfaisante les avantages relatifs que pourrait procurer la poursuite de la libéralisation suivant différents aspects.

Il est cependant peu probable que des progrès notables soient accomplis en libéralisant les mouvements de la main-d'œuvre dans le cadre du régime commercial multilatéral. Compte tenu de la complexité de la question, le problème du déplacement des travailleurs et des personnes en général serait mieux traité dans une enceinte mondiale où pourront être examinées plus globalement les questions de migration et de développement.

Comme on l'a fait remarquer au chapitre II, la migration de la main-d'œuvre ne suppose pas seulement la question d'occuper des postes vacants dans les pays développés, mais intègre aussi les difficiles ajustements sociaux nécessaires dans les pays d'origine et d'accueil. S'agissant des pays d'accueil, il faudrait reconnaître que la migration temporaire de la main-d'œuvre entraîne le déplacement des personnes (physiques), ce qui exige souvent que soient réglées des questions de famille et d'autres structures sociales d'appui. De plus, l'adoption de politiques de migration de la main-d'œuvre nécessitera des décisions politiques difficiles concernant l'accès des migrants aux services sociaux, notamment à la santé, à l'éducation, aux pensions et aux allocations chômage. Enfin, les sociétés réceptrices doivent souvent combattre et gérer les disparités sociales et culturelles entre les travailleurs migrants et les populations installées depuis longtemps dans le pays.

À moins que la communauté internationale ne se contente de conserver les modalités actuelles, désorganisées et souvent inhumaines, des migrations, les difficultés devraient être aplanies, de préférence dans le cadre d'un régime international spécialisé des migrations, équipé pour traiter des mécanismes contractuels, sociaux et de coordination complexes que cela suppose.

Cohérence entre le système commercial multilatéral et les systèmes commerciaux régionaux

Les effets des accords bilatéraux sont par essence plus difficiles à évaluer que ceux de la libéralisation multilatérale ou unilatérale parce qu'elles représentent par essence un second choix, c'est-à-dire que les bénéfices nets tendent à être incertains et difficiles à évaluer (Rollo, 2007).

La migration de la main-d'œuvre pourrait améliorer la croissance et le bien-être au niveau mondial

Les questions de la migration de la main-d'œuvre pourraient être mieux réglées dans une enceinte mondiale spécialisée

L'analyse économique traite de cette difficulté en utilisant les concepts de création de courants d'échanges et de détournement de courants d'échanges. Toutefois, la détermination de ces effets, même pour des obstacles au commerce relativement simples comme les tarifs douaniers, n'est pas toujours facile et exige des compétences spécialisées en analyse économique. Ce problème est davantage compliqué par le fait que les accords commerciaux régionaux étendent de plus en plus leur portée, au-delà du simple démantèlement des barrières douanières, au commerce des biens. Comme déjà mentionné, ces accords incluent désormais dans leur portée les services et d'autres éléments d'une intégration profonde pour laquelle les données sont rares et les instruments d'analyse moins développés. Les implications juridiques au plan interne d'un consensus sont complexes et potentiellement considérables.

La difficulté rencontrée par les règles de l'Organisation mondiale du commerce dans le cadre des accords régionaux réside dans le fait qu'elles s'appliquent à posteriori

Étant donné que sur le plan historique l'intégration préférentielle a été un instrument politique majeur des membres de l'Organisation mondiale du commerce, surtout des membres de l'UE et des parties à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et que les notifications d'accords préférentiels ont augmenté depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce²¹, il n'est pas surprenant que les négociations sur les procédures et disciplines des accords commerciaux régionaux aient été incluses dans le mandat de Doha. Le nouveau mécanisme de transparence convenu (même s'il est provisoire) en décembre 2006 est le premier fruit de ces négociations. La difficulté rencontrée par les règles de l'Organisation mondiale du commerce dans leurs rapports avec les accords régionaux réside cependant dans le fait que ces règles s'appliquent a posteriori, lorsque les pays ont déjà ratifié leurs engagements, et il devient alors difficile de conclure des accords davantage axés sur le développement. Même le mécanisme de transparence n'impose aux États engagés dans de nouvelles négociations sur les accords commerciaux régionaux que l'obligation d'en informer l'OMC et de communiquer à celle-ci les dispositions de tout accord signé lorsqu'elles sont rendues publiques.

Étant donné qu'il est probable que le nombre de ces accords continue d'augmenter, en particulier au moment où les négociations de Doha demeurent dans l'impasse, il est fondamentalement important de mieux sensibiliser les pays en développement sur les types exacts d'accords qu'ils signent et leurs conséquences. Les négociateurs d'accords régionaux font face à d'importants défis à cause du caractère de second choix de ces accords. Les tensions bureaucratiques dans les pays développés dotés d'administrations relativement bien outillées peuvent être importantes. Pour les administrations des pays en développement où le capital humain représente souvent un obstacle contraignant, les besoins en ressources pour la négociation d'un ou de plusieurs accords commerciaux régionaux parallèlement à la conception de politiques commerciales multilatérales et unilatérales sont potentiellement plus importants. Cette situation peut conduire à de graves incompréhensions sur les implications, particulièrement en ce qui concerne le développement économique et social, des changements spécifiques de politique exigés par un accord. La situation est d'autant plus compliquée qu'un accord commercial régional négocié par un pays peut différer nettement d'autres accords commerciaux régionaux en cours de négociation par ce même pays ou en vigueur sur son territoire. De telles interactions peuvent occulter d'éventuels coûts importants en matière économique et de développement.

La création d'un centre consultatif sur les accords régionaux pourrait être une des solutions

Les accords commerciaux régionaux et les informations asymétriques pouvant avoir des effets néfastes au plan international, les mécanismes d'analyse nécessaires devraient être mis gratuitement ou à un faible coût à la disposition des pays en développement. La proposition intéressante pouvant être examinée consisterait à mettre en place, lors de la création d'une

²¹ La base de données de l'Organisation mondiale du commerce sur la notification est disponible à http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

organisation internationale, un centre consultatif sur les accords commerciaux régionaux, suivant étroitement le modèle du Centre consultatif sur la législation de l'OMC, pour aider les pays en développement impliqués dans des différends commerciaux (Rollo, 2007).

Rééquilibrer les processus de l'Organisation mondiale du commerce

L'amélioration de la participation des pays en développement à la formulation des règles commerciales, même au sein de l'Organisation mondiale du commerce où les pays sont en principe égaux, constitue une étape nécessaire pour réformer le système commercial en faveur du développement. Il y a deux principales sources d'inégalité : *a*) l'accès différencié aux informations concernant les caractéristiques d'un accord pouvant profiter au pays que l'on représente; et *b*) la différence au niveau de l'aptitude à influencer le résultat des négociations (Toye, 2010). Les pays ne disposant pas suffisamment de ressources ont besoin d'aide. L'assistance technique en matière commerciale continue d'être insuffisante et devrait être davantage renforcée.

Les mécanismes d'exécution des engagements pris sur le plan commercial doivent être plus équitables. Malheureusement, de sérieuses carences persistent à chaque étape de la procédure de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce, du début avec la phase de jugement et de décision à celle d'exécution (Toye, 2010). Ces lacunes proviennent des interactions entre, d'une part, les caractéristiques normales d'un processus juridique (son coût, la perte de temps et les incertitudes du résultat) et, d'autre part, les lacunes de l'appareil juridique international et les graves inégalités de richesse et de pouvoir existant actuellement entre les pays. Le coût de saisine de l'Organisation mondiale du commerce étant très élevé, en termes de temps à consacrer aux formalités juridiques et diplomatiques, les pays pauvres sont disproportionnellement découragés de s'engager dans un différend. Ils ne peuvent saisir le mécanisme de règlement des différends, car ils craignent de contrarier les pays beaucoup plus puissants sur lesquels ils comptent dans de nombreux domaines n'ayant aucun rapport avec le commerce, comme l'aide étrangère.

Le fait que, par convention, le perdant ne paie aucune réparation après avoir violé une règle (à l'issue d'un processus qui peut durer plus de deux ans) pèse plus lourdement sur les pays pauvres que sur les pays riches. Aucune sanction n'est infligée au niveau central à un pays qui ne prend pas de dispositions pour exécuter ses obligations au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Les mesures de rétorsion constituent les seules sanctions. Étant donné que toutes les sanctions économiques sont coûteuses pour le pays qui les applique, un pays pauvre est moins capable d'en appliquer qu'un pays riche. Ainsi, même si les pays développés et les pays en développement violent dans les mêmes proportions des règles de l'Organisation mondiale du commerce, et si les structures de règlement de différends rendent parfaitement la justice au plan formel, les pays en développement gagneront moins de procès qu'ils n'en perdront, et seront moins sûrs de l'exécution des décisions rendues dans les procès qu'ils gagnent.

Toye (2010) soutient que l'on pourrait orienter le système de manière à neutraliser les distorsions existantes. Dans un contentieux de droit interne, l'aide permet au pauvre d'avoir un meilleur accès à la justice qui est coûteuse. Le tribunal fait rembourser à la partie lésée les frais qu'elle a supportés, et l'organisation des sanctions au niveau central fait en sorte que ladite partie ne supporte pas tous les frais liés à la punition de la partie ayant enfreint les règles. Avec une imagination suffisante et la volonté de coopérer, des progrès pourraient également être réalisés dans cette voie au plan international. L'exemple intéressant à cet égard est l'initiative de ILEAP (International Lawyers and Economists against Poverty), une organisation non gouvernementale ayant pour but de fournir aux pays en développe-

Les mécanismes d'exécution des engagements commerciaux doivent être plus équitables

Lorsqu'un pays ne prend pas de dispositions pour exécuter ses obligations au sein de l'Organisation mondiale du commerce, la seule sanction encourue est l'application des mesures de rétorsion

Le recours à l'aide juridique devrait être examiné afin de donner aux pays pauvres un meilleur accès aux mécanismes de règlement de différends commerciaux

ment une expertise juridique et économique opportune, adaptée et pratique afin de les aider à assurer leur développement en matière commerciale et réduire la pauvreté.

Le principal problème est l'inexistence au plan international d'un mécanisme central de sanction. Certes, il existe un mécanisme par lequel les pays peuvent se mettre ensemble pour chercher une solution à un différend, mais ce mécanisme impose toujours des coûts élevés de coordination aux pays pauvres et n'accorde pas d'attention au type de différend propre aux très petites économies. Un mécanisme amélioré de règlement de différends au sein de l'Organisation mondiale du commerce pourrait sauvegarder les intérêts des pays en développement.

Conclusions

Après avoir insisté pendant des décennies sur les piliers sur lesquels reposent les responsabilités « communes », il est important de rééquilibrer le système commercial par un renforcement des piliers sous-tendant les responsabilités « différenciées », pour que le commerce joue un rôle positif en matière de développement. Une plus grande cohérence entre, d'une part, les politiques commerciales et le régime commercial international et, d'autre part, le développement durable exige de nouvelles flexibilités dans le régime multilatéral, afin de ménager au plan interne la marge de manœuvre permettant :

- Des politiques anticycliques conçues pour stabiliser la croissance et diversifier les exportations;
- Le développement des secteurs économiques par des interventions véritablement sélectives (et non générales), temporaires (et non permanentes) et liées aux résultats (et non inconditionnelles), cadrant avec un travail décent et des objectifs environnementaux.

Pour créer de telles capacités, il faut réduire les incohérences subsistant dans les domaines du commerce, de la finance et de la coordination des politiques macroéconomiques au plan international. Le problème lié à ces incohérences sera résolu si on renforce les capacités internes de gestion des flux de capitaux, procède à une réforme des mécanismes financiers internationaux pour réduire l'instabilité des flux de capitaux et des taux de change et aligner le processus implicite de fixation des règles financières par l'Accord général sur le commerce des services sur un nouveau mécanisme international de régulation financière. Ces questions sont examinées au chapitre V.

Une plus grande cohérence des politiques peut être assurée par la rationalisation de l'ordre commercial mondial qui a étendu sa portée pour inclure d'autres domaines comme la propriété intellectuelle, la finance internationale et les services de main-d'œuvre. Le programme de l'Organisation mondiale du commerce est surchargé dans la mesure où elle semble à présent suivre des questions ne faisant pas l'objet de régimes mondiaux. Ces questions pourraient donc être réglées plus efficacement dans le cadre des organismes plus spécialisés. Les régimes de gouvernance mondiale sont faibles ou inexistantes, non seulement pour les services financiers, les migrations et la propriété intellectuelle, mais aussi pour :

- La politique de la concurrence internationale et le contrôle des opérations et de l'influence des chaînes mondiales de valeur et des sociétés transnationales;
- La coordination fiscale, l'échange d'informations et la coopération dans le recouvrement de la dette fiscale;
- Le changement climatique où il faut un régime qui dirige et étend la coopération en matière d'aide, de commerce, d'investissement et de technologie.

Pour qu'il y ait une plus grande cohérence dans le régime commercial mondial, il faut aussi renforcer les règles de discipline au plan multilatéral concernant les accords commerciaux régionaux, les accords commerciaux bilatéraux et les accords d'investissement. Une telle cohérence ne peut être équitablement assurée que si les processus de négociation et d'application des règles de l'Organisation mondiale du commerce s'améliorent, en particulier grâce à la mise à la disposition des pays en développement des ressources nécessaires pour participer plus activement et plus pleinement à la formulation des règles commerciales internationales.

Chapitre V

Réforme du système financier international

Résumé

- Au lieu d'améliorer l'investissement et la croissance, la libéralisation du marché financier et du marché des capitaux a eu un effet inverse, caractérisé par l'accroissement de la volatilité et de l'incertitude, ce qui a eu un impact négatif sur l'investissement à long terme, qui joue un rôle déterminant dans la transformation structurelle et le développement.
- L'émergence des déséquilibres dans le monde et la crise économique mondiale qui s'en est suivie sont les principaux symptômes du manque de cohésion du système financier. La reconstruction et la réforme du système financier mondial doivent être compatibles avec les impératifs de l'investissement national et de la réduction de la pauvreté.
- Il y a lieu de réformer de toute urgence les règles globales en vue de rétablir la capacité des autorités publiques tant mondiales que nationales à freiner la prise de risques excessifs par le secteur privé et à faire en sorte que les financements profitent au secteur réel, au lieu que ce soit le contraire. Étant donné que les autorités nationales sont la première ligne de défense contre la volatilité du marché des capitaux, leur aptitude à maîtriser la volatilité des mouvements de capitaux devrait être appuyée par les institutions internationales.
- Il est indispensable de mettre fin à la compétition concernant l'investissement étranger, en recourant aux politiques réglementaires et fiscales qui ont caractérisé les politiques nationales de ces trois dernières décennies. La compétition pratiquée par d'autres moyens doit être appuyée par des mécanismes bien coordonnés de politiques macroéconomiques et de réglementation financière.

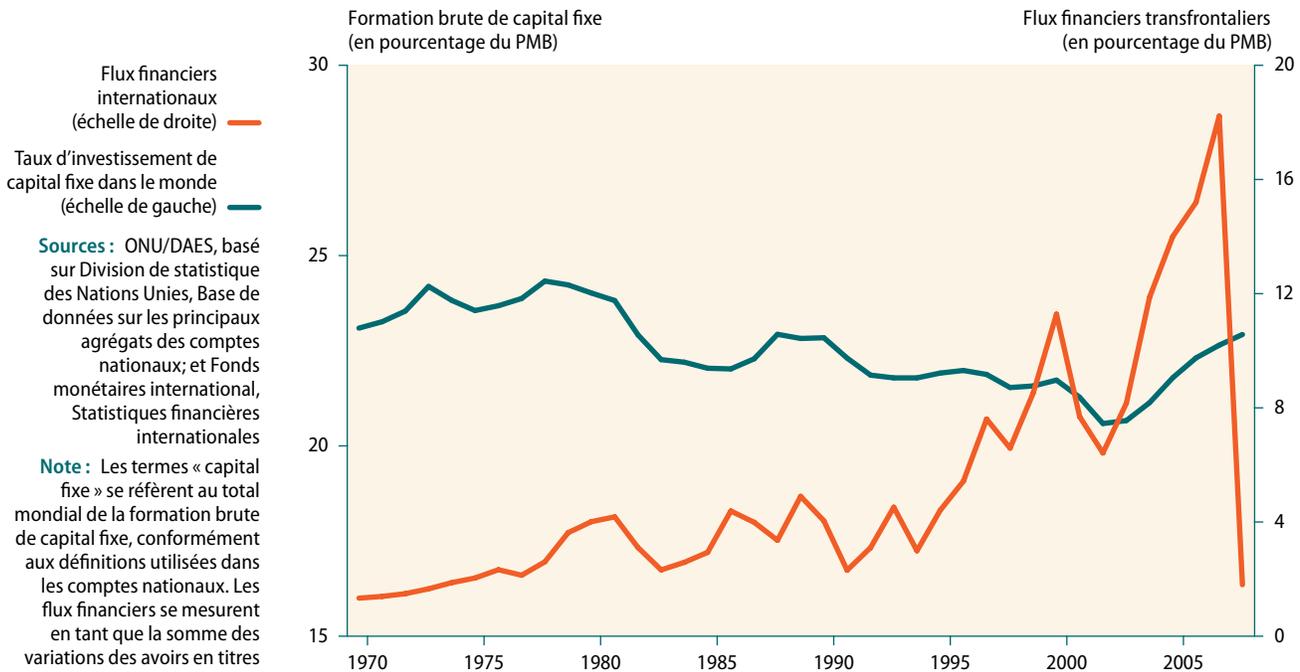
Introduction

Il est généralement admis que les lacunes du système de coopération financière internationale ont joué un rôle crucial dans la crise économique mondiale actuelle. Ces lacunes sont également à l'origine des crises pétrolière et alimentaire.

La prise des dispositions nécessaires pour que les pays en développement soient en mesure d'accélérer le rythme de leurs investissements continue d'être un grand défi à relever aujourd'hui, comme c'était peut-être le cas au début de la période de réflexion sur le développement. Au cours des années 80 et 90, l'on s'attendait à ce que les programmes d'ajustement structurel, couplés à la libéralisation des flux de capitaux privés, relèvent le taux d'investissement dans les pays en développement. Au lieu de cela, le taux d'investissement en capital fixe a stagné dans la plupart des régions du monde, en dépit d'un niveau beaucoup plus élevé des flux financiers internationaux (voir fig. V.1). Ainsi qu'on le verra plus loin, une amélioration qualitative doit aller de pair avec une augmentation quantitative de l'investissement, si l'on veut réaliser les objectifs d'un développement durable; il faudra pour cela un régime d'investissement

Les lacunes du système financier international ont joué un rôle crucial dans la crise actuelle

Figure V.1
Croissance financière rapide mais investissement en capital stagnant, 1970-2009



Une plus grande mobilité des capitaux a rendu plus difficile l'élaboration de la politique macroéconomique

capable de soutenir la prise de risque par le secteur privé, en raison de l'existence d'une stabilité suffisante et d'indications suffisantes données par l'État concernant les orientations générales.

Une plus grande mobilité des capitaux a permis que les pays en développement aient manifestement un meilleur accès aux ressources financières; mais du fait de l'instabilité et des mouvements d'accélération et de décélération des flux financiers sur des marchés déréglementés, la gestion des politiques macroéconomiques est également devenue plus problématique. La mobilité des capitaux a aussi stimulé la concurrence en matière réglementaire et fiscale entre les autorités publiques. Avant la crise financière mondiale, la concurrence liée à l'expansion des places financières était devenue une course vers la déréglementation financière; une course qui, en fin de compte, n'a pas eu de vainqueurs.

Dans le monde d'aujourd'hui où règne une plus grande interdépendance économique et politique, la réalisation d'une croissance à grande échelle, rapide et durable en termes de création de revenus et d'emplois, pose des défis stratégiques encore plus complexes que ceux du passé. Le fait que les fonds de pension, par exemple, reçoivent désormais des investissements de sources internationales, se traduit par la création d'un circuit par lequel les lacunes d'un marché de capitaux peuvent se transmettre à d'autres places financières et à la sphère réelle de l'économie.

Les disparités et les pièges laissés par la libéralisation financière

La dérégulation financière mondiale a fait trop confiance au pouvoir d'autorégulation des marchés

Les nombreuses décennies passées ont connu une ruée vers la déréglementation financière mondiale, fondée sur une confiance excessive à la capacité d'autorégulation des marchés de capitaux, malgré les enseignements tirés des crises antérieures, selon lesquels les marchés de capitaux déréglementés sont porteurs de crises et d'instabilité. Dans les marchés dévelop-

pés, les décideurs ont apparemment manqué de volonté pour élaborer un nouveau cadre réglementaire permettant de s'attaquer aux changements intervenus dans la prise de risques provoqués par l'accroissement des swaps sur défaillance, des titrisations et d'autres produits financiers dérivés. Bien au contraire, on a démantelé certains des mécanismes essentiels visant à protéger le système financier qui avaient été mis en place au lendemain de la crise de 1929. La concurrence en matière réglementaire et fiscale entre les places financières en plein essor a conduit à une course vers le bas, ce qui a compliqué la situation. Dans un tel environnement, le « système bancaire fantôme », qui échappe à la réglementation, s'est considérablement développé, et a introduit des risques importants dans le système financier mondial.

Dans les pays en développement, le pendant de ce phénomène était la déréglementation, au plan intérieur, des marchés de capitaux et des marchés financiers. Cette déréglementation a souvent été entreprise dans le cadre des programmes d'ajustement structurels. Plus précisément, les pays subissant une forte pression de la communauté internationale ont éliminé les mesures de contrôle des flux de capitaux privés extérieurs, en essayant de favoriser l'accroissement des apports de fonds destinés à soutenir l'investissement intérieur. Cette évolution a duré une décennie et a placé les marchés de capitaux au centre des décisions d'ordre économique, soumettant la cohérence de la politique économique au fait que tout projet que les marchés de capitaux daigneraient financer serait conforme à de solides niveaux de croissance et de développement. Au lieu d'attirer des investissements viables à long terme pour réaliser des transformations structurelles en faveur du développement, l'ouverture des marchés de capitaux a permis des rentrées de fonds à court terme et une volatilité accrue, tout en limitant la marge de manœuvre macroéconomique nécessaire pour réagir au phénomène d'expansion et de ralentissement des mouvements de capitaux.

Après les crises sud-américaine et asiatique des années 90, plusieurs pays émergents et en développement ont mis à profit la période 2003-2007 de grande prospérité pour consolider leurs bilans intérieurs et extérieurs, afin de mieux éviter ou gérer les crises. Dans le cadre de cette stratégie, les autorités publiques ont, en guise d'auto-assurance, accéléré leurs achats d'actifs financiers liquides peu rémunérateurs des pays développés. Cette politique était également celle des pays qui étaient dotés de secteurs d'exportation solides et se préoccupaient de protéger leur compétitivité internationale. Le résultat obtenu a consisté en un flux de financement des pays en développement vers les économies développées, et un accroissement du risque à l'échelle mondiale, puisque les réserves amassées ont contribué à des déséquilibres grandissants susceptibles de déstabiliser l'économie mondiale.

Crises du marché des capitaux

La période de dérégulation financière dans le monde, qui avait commencé dans les années 80, était caractérisée par une série de crises du marché. Vers la fin des années 80, la crise de l'épargne et des prêts aux États-Unis d'Amérique a été suivie par la crise « tequila » mexicaine en 1994, la crise financière asiatique en 1997-1998, les crises de paiements et monétaires de la Fédération de Russie, du Brésil, de la Turquie et de l'Argentine entre 1998 et 2001 et l'éclatement de la bulle des cyberentreprises sur les marchés de capitaux aux États-Unis en 2000. Comme le montre la figure V.2, les crises bancaires du début des années 90 et la récente vague ont des formes périodiques similaires, marquées par de graves effondrements du secteur réel et faisant suite aux krachs du secteur bancaire¹.

Les programmes d'ajustement structurel exigeaient souvent la dérégulation des marchés financiers et monétaires intérieurs

Au cours de la période de forte expansion de 2003 à 2007, bon nombre de pays en développement ont tenté de se ménager une marge de manœuvre en améliorant leurs bilans

La période de dérégulation financière dans le monde a été caractérisée par une série de crises du marché

¹ Reinhart et Rogoff (2008) étayent à l'aide de documents les crises bancaires et financières internationales qui ont duré huit siècles.

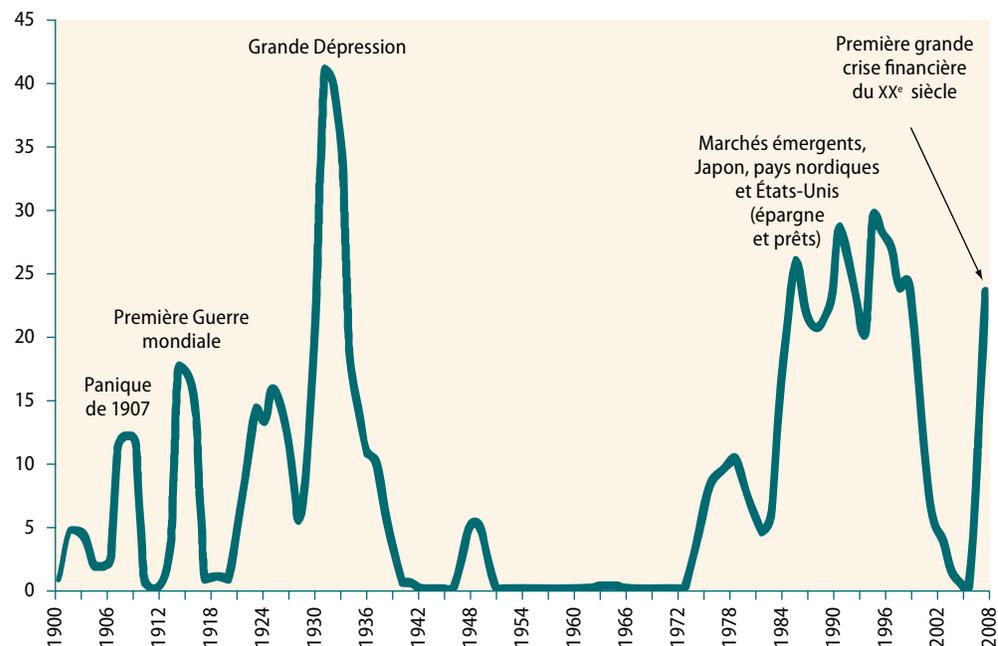
La fréquence des crises a diminué après les années 30, dès la mise en place de réglementations élaborées pour limiter les retraits massifs dans les banques et protéger les déposants. Cette fréquence n'a augmenté à nouveau que lors de la période de dérégulation des années 80 (voir tableau V.1). Il faudrait remarquer que les décennies comprises entre les crises étaient l'époque bénie du régime financier mondial de Bretton Woods, une période de stabilité et de croissance relativement forte.

Bien que la dernière crise mondiale soit unique du point de vue de son ampleur et de sa portée systémique, par rapport aux autres crises que l'on a connues après les années 30, elle leur ressemble néanmoins. Ces crises se caractérisaient en général par des bulles provoquées par un excès de liquidités. Ces bulles ont par la suite éclaté lorsqu'on a procédé au retrait des liquidités; de même, la période du milieu des années 2000 qui a connu les événements pré-curseurs de la récente crise était une période de liquidités abondantes à travers le monde. Un accroissement des déséquilibres mondiaux, avec des pays en développement qui épargnaient des sommes importantes sous forme de réserves en dollars, a permis aux États-Unis d'emprunter à moindres frais de l'étranger, de maintenir à un niveau bas les taux d'intérêt à long terme, et de renforcer l'effet de levier dans le système (Nations Unies, 2006b).

Lors des crises des marchés émergents, les liquidités excédentaires se sont manifestées par d'importants mouvements de capitaux internationaux de nature procyclique, qui augmentaient durant les périodes de forte conjoncture et devenaient rapidement des sorties de fonds durant les périodes de ralentissement. Pendant les périodes de forte expansion, les agents économiques nationaux ont profité des rentrées de fonds en empruntant à moindres frais, souvent sous la forme de prêts en devises. Contrairement à l'hypothèse initiale, selon laquelle la libéralisation du marché des capitaux allait accroître l'investissement à long terme dans les pays pauvres, les entrées de fonds (qui étaient en général à court terme) ont en majorité servi

Contrairement à l'hypothèse initiale, les entrées de fonds ont en majorité servi à financer la consommation et les bulles immobilières

Figure V.2
Proportion de pays^a dans l'économie mondiale ayant des crises bancaires, 1900-2008
(en pourcentage)



Source : Reinhart et Rogoff, 2008, figure 1.

Note : La figure présente la proportion (des moyennes mobiles sur trois ans) des pays ayant des crises bancaires pondérée par la taille de leur économie. Trois séries de coefficients de pondération par le PIB ont été utilisées : coefficients de 1913 pour la période 1800-1913; coefficients de 1990 pour la période 1914-1990; et coefficients de 2003 pour la période 1991-2006. Pour la période 2007-2008, les pays suivants sont considérés comme pays accablés de crises : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, États-Unis d'Amérique, Hongrie, Japon, Pays-Bas, et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande.

^a Pays pondérés par leur part du revenu mondial.

Tableau V.1
Fréquence des crises bancaires

	Pays développés	Pays en développement
1947-1979	3	17
1980-2007	17	127

Source : ONU/DAES, d'après la base des données figurant dans Reinhart et Rogoff (2008), tableau A.3.

à financer la consommation et les bulles immobilières qui explosent lorsque les entrées de fonds se transforment en sorties. Les sorties de fonds ont souvent conduit à une dévaluation de la monnaie nationale et à une forte poussée des taux d'intérêt intérieurs, ce qui aboutit à des défauts de paiement généralisés (y compris certains défauts de paiement par des États souverains), à des crises bancaires, à la perte de richesses et l'aggravation de la pauvreté, toutes choses dont il a été question au chapitre II. Au lieu d'améliorer l'investissement, la libéralisation du marché financier et du marché des capitaux a eu l'effet contraire, en renforçant la volatilité et l'incertitude, qui ont une incidence négative sur l'investissement à long terme.

Des taux d'investissement plus faibles dans les pays en développement

Dans les années 80, le début de la libéralisation financière mondiale a coïncidé avec les crises de l'endettement des pays en développement, qui ont connu des baisses drastiques des taux d'investissement en Amérique latine et en Afrique. On s'attendait que la libéralisation financière favorise un relèvement des taux d'investissement. Malheureusement, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes. Comme le montrent les figures V.3 et V.4, l'investissement

La libéralisation financière devait favoriser un relèvement des taux d'investissement

Figure V.3
Taux d'investissement en capital fixe, monde, Amérique latine et Caraïbes, 1971-2007

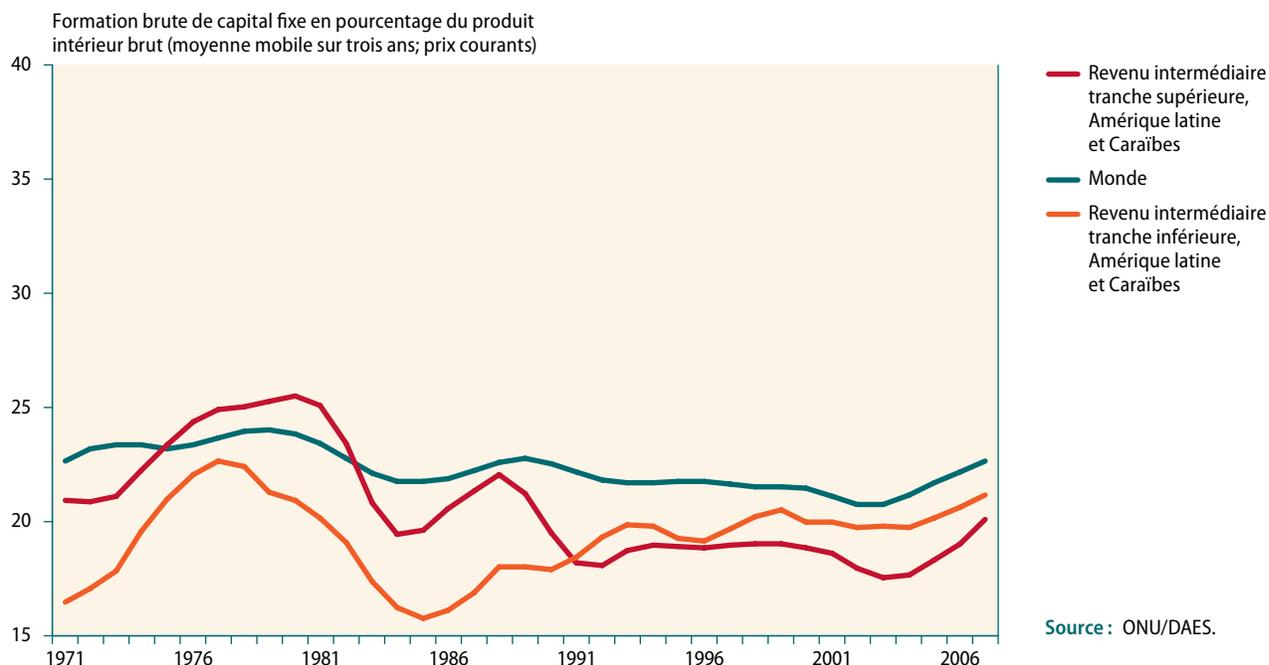
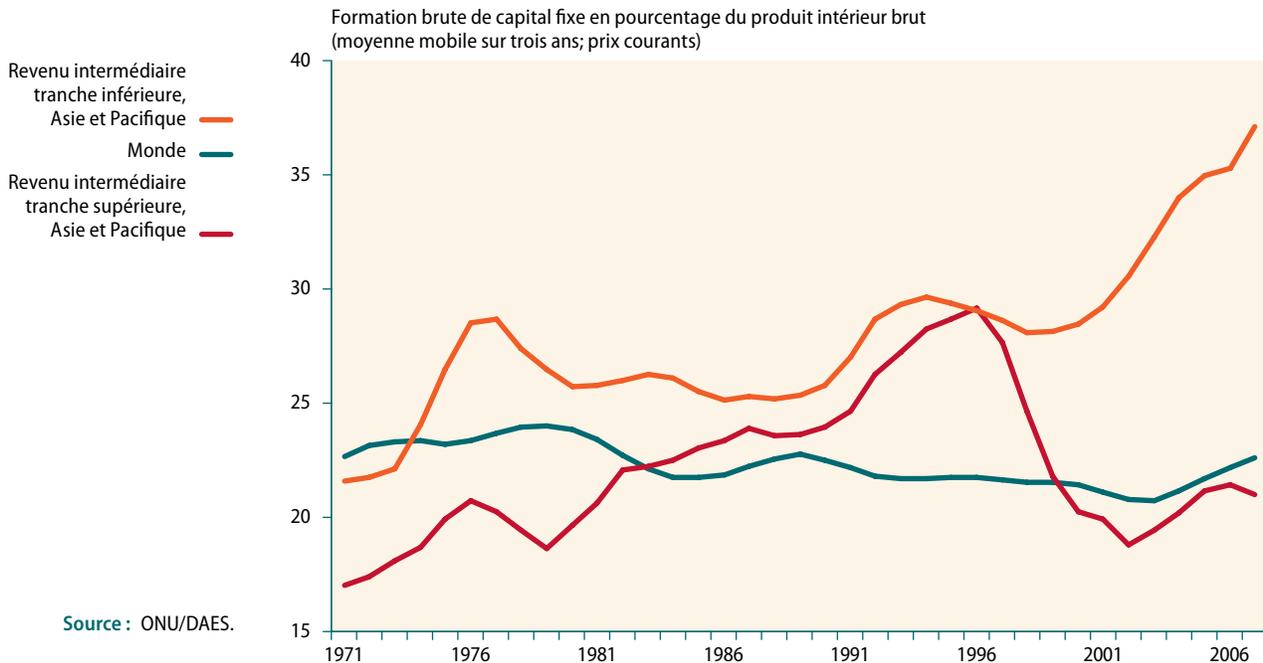


Figure V.4
Taux d'investissement en capital fixe, monde et Asie et Pacifique, 1971-2007



Encadré V.1 Coopération financière régionale en Asie et en Amérique latine

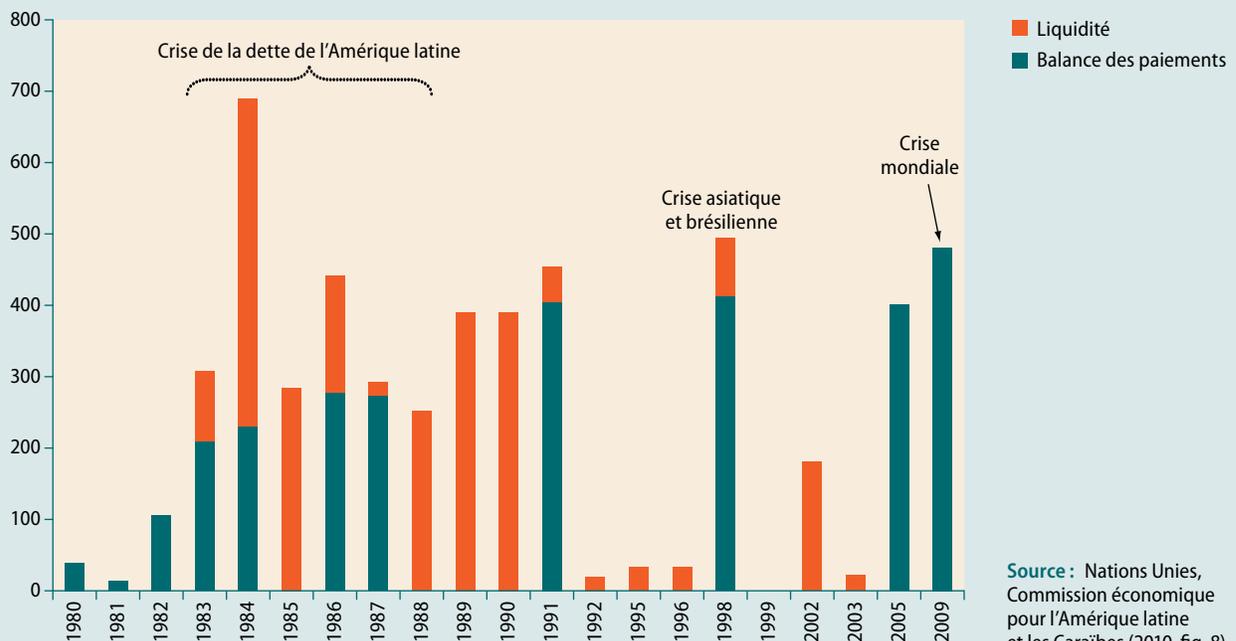
Les débats sur les réformes du système financier international font souvent peu de cas du rôle éventuel des accords régionaux dans la coordination des politiques macroéconomiques et le développement des institutions régionales capables d'exercer les fonctions traditionnellement assignées aux organisations financières internationales. Il existe cependant un certain nombre d'arguments favorables à la coopération régionale en matière macroéconomique et financière, puisque la mondialisation actuelle est aussi un processus de « régionalisme ouvert ». Une plus grande interdépendance régionale exige un certain degré de coordination et de surveillance mutuelle des politiques macroéconomiques. Le caractère régional des graves crises monétaires des années 90 a fortement incité les pays à s'engager dans la coopération régionale en vue d'élaborer des objectifs convenus de commun accord et des mécanismes de surveillance mutuelle et de s'entraider au plan financier dans le but d'éviter les effets de contagion d'une crise financière. Cependant, cette coopération se heurte également à des obstacles, tels que la capacité insuffisante des pays de fournir les services financiers nécessaires, l'absence d'un cadre institutionnel approprié et la possibilité d'une répartition inégale des avantages d'une telle coopération.

À l'occasion des crises financières qui ont tendance à être régionales, la coopération financière régionale peut jouer un rôle important en complément de celui des nouveaux mécanismes mondiaux qui régissent l'économie mondiale. Les grandes crises monétaires et financières dans les pays émergents à économie de marché depuis les années 90 ont pris des dimensions régionales importantes. Les pays devraient avoir un intérêt direct à contribuer à éteindre un incendie dans les pays voisins, avant qu'il ne les atteigne. La mise en commun, au niveau régional, des réserves de change réduira aussi probablement les coûts supportés par

chacun des pays, tout comme l'assurance maladie réduit les coûts supportés par les particuliers. Après la crise de l'Asie de l'Est, le Japon avait proposé la création d'un fonds monétaire asiatique, mais cette proposition, quoique bien accueillie dans la région, n'avait pas eu de suite du fait des objections extérieures à la région. Le concours collectif de trésorerie fourni par l'Initiative Chiang Mai, comprenant notamment les accords bilatéraux d'échange de devises entre les membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) plus la Chine, le Japon et la République de Corée, a été transformé en accord régional multilatéral en janvier 2010 (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, 2010) ; l'efficacité de l'Initiative Chiang Mai dans la lutte contre les crises financières reste encore à prouver. Ce mécanisme régional vient en complément des facilités mondiales du Fonds monétaire international (FMI) et n'enlève rien à la nécessité d'un cadre de prévention des crises mis en place par le FMI lui-même.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, en dehors de la Banque interaméricaine de développement, les principales institutions financières sous-régionales sont le Fonds latino-américain de réserve (FLAR) créé en 1978 et plusieurs banques de développement, notamment la Banque de l'Amérique centrale pour l'intégration économique (BCIE) en activité depuis 1961; la Société andine de développement (SAD), en activité depuis 1970; la Banque de développement des Caraïbes (BDC), en activité depuis 1969; et l'Association latino-américaine pour l'intégration (ALAI), créée en 1980. En dépit d'une intégration financière accrue entre les pays de la région, l'appui mutuel pour le financement des balances des paiements demeure extrêmement faible, la seule institution viable en matière de financement des liquidités étant le Fonds latino-américain de réserves. La portée des opérations du Fonds est cependant limitée, bien qu'il ait fourni un financement anticyclique lors de plusieurs épisodes de crise que la région a connus (voir figure; Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2010). Le fait que le Mexique ne soit pas membre du Fonds n'avait pas permis de trouver une solution à la crise téquila de 1994.

Crédits annuels accordés par le Fonds latino-américain de réserve (FLAR) à l'appui de la balance des paiements et de la constitution de réserves de liquidité, 1980-2009 (en millions de dollars)



Source : Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2010, fig. 8).

Les implications de la coopération financière régionale pour le système financier international varieront d'une région à l'autre. Les efforts déployés pour approfondir et élargir la coopération monétaire régionale peuvent être considérés comme des réponses impulsées par les dilemmes engendrés par un accroissement des relations commerciales dans la région, comme cela a été le cas plus tôt en Europe, et par les incertitudes systémiques créés par l'actuel système mondial des paiements financiers. Dans le cadre des réformes plus vastes de l'architecture financière internationale, ces initiatives régionales sont virtuellement à même de renforcer la capacité du système international de procéder à des consultations et de promouvoir la coordination dans la recherche des solutions à des problèmes communs et de contribuer à leur application. Une utilisation plus active des accords financiers régionaux en guise de complément au rôle du FMI est souhaitable. Un dialogue approfondi en matière de politique macroéconomique et des formes plus solides de surveillance régionale et de consultations sur les mesures à prendre pourraient internaliser, du moins en partie, les coûts externes que les politiques macroéconomiques nationales imposent aux partenaires régionaux. Ainsi, si le FMI devrait jouer un rôle pivot dans la coordination des politiques à l'échelle mondiale, les dispositifs régionaux et sous-régionaux de nature similaire disposent également d'une grande marge de manœuvre. Dans le même ordre d'idées, alors que les effets de contagion régionale et internationale au sein des marchés des capitaux et que la gestion des principales crises des balances des paiements devraient être la principale préoccupation du FMI, les fonds régionaux pourraient constituer des mécanismes efficaces de sauvetage pour des crises financières de moindre envergure et plus localisées.

réel dans des pays abritant un marché de capitaux ouvert a stagné ou chuté (comme en Amérique latine), ou est remonté en dent de scie durant les périodes de forte conjoncture, avant de s'effondrer pendant les périodes de récession (comme en Asie). En Amérique latine et dans les Caraïbes, les pays à revenu intermédiaire ont enregistré des taux d'investissement en capital fixe temporairement plus élevés que les moyennes mondiales durant le boom de l'endettement qui a été précipité par le recyclage des pétrodollars par les banques privées dans les années 70, mais sont tombés en dessous de ce taux pendant la crise de l'endettement et n'ont plus jamais dépassé la moyenne mondiale (en dépit du niveau élevé des flux de capitaux au cours des années 90) [voir fig. V.3]. En revanche, les résultats des pays en développement à faible revenu ayant connu des niveaux bien moins élevés d'apports de capitaux ont mis en évidence des améliorations lentes, mais soutenues, par rapport aux taux mondiaux (ainsi que ceux des pays à revenu intermédiaire). Dans le contexte de comptes à capitaux variables ouverts, la décision des pays de l'Amérique latine de poursuivre une politique de stabilité macroéconomique, comme le confirmaient leur faible taux d'inflation et leurs déficits budgétaires réduits, s'est traduite par une plus grande instabilité des taux réels de croissance économique (voir encadré V.1).

Les pays en développement à revenu intermédiaire, tranche inférieure, d'Asie dont beaucoup ont maintenu une certaine forme de contrôles des mouvements de capitaux pendant toute la période (tels que la Chine et l'Inde), ont enregistré, dans les années 70 et 80, des taux d'investissement plus élevés que ceux du monde dans son ensemble, et sont parvenus à maintenir ces taux ou à les relever davantage dans les années 90 et au début des années 2000 (fig. V.3). Les pays à revenu intermédiaires d'Asie et du Pacifique (surtout en Asie du Sud-Est) ont enregistré une expansion brusque des investissements durant la période de la libéralisation financière du milieu des années 90 (lors de la bulle immobilière asiatique), mais ont ensuite connu une forte baisse des investissements jusqu'à un niveau inférieur aux taux mondiaux (la baisse a commencé en 1997 lors de la crise financière).

Les pays à revenu intermédiaire d'Asie de l'Est ont enregistré une forte expansion des investissements au milieu des années 90

Les taux d'investissement en Afrique (fig. V.5) ont été plus élevés que la moyenne mondiale au cours du boom des produits de base des années 70, puis ils sont passés en dessous de la moyenne mondiale à l'ère de la libéralisation, et n'ont recommencé à augmenter que durant la période faste des produits de base des années 2000 qui a pris fin en 2008 par la crise mondiale².

Taux de croissance peu élevés et instables

Les fluctuations que l'on observe sur les marchés financiers se traduisent par la tendance procyclique du coût des emprunts, la disponibilité des financements et les échéances (Griffith-Jones et Ocampo, 2007). Il en résulte une volatilité à court terme et de courtes périodes d'interruption des financements que l'on a observées pendant les crises qu'ont connues le Mexique, l'Asie et la Fédération de Russie. Mais à la limite, ces fluctuations comprennent également des cycles à moyen terme et des pertes de croissance du produit intérieur brut (PIB) réel, comme nous l'indiquent les résultats des quatre dernières décennies. L'instabilité de l'investissement est le principal mode de transmission des effets sur la croissance à long terme des flux de capitaux privés. La figure V.6 montre qu'il existe un lien non linéaire et étroit entre un niveau d'instabilité plus élevé des investissements et un niveau de croissance peu élevé du PIB. Comme l'a expliqué plus en détail l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008* (Nations Unies, 2008), un environnement macroéconomique prévisible est une composante essentielle d'un bon climat de l'investissement. L'instabilité du cadre d'exercice de l'activité économique peut accroître l'incertitude, en faisant en sorte que les investisseurs hésitent à développer leurs capacités; ceci peut à son tour ralentir la croissance de la productivité, augmentant ainsi les possibilités d'une plus grande incertitude.

L'instabilité de l'investissement est le principal mode de transmission des effets sur la croissance à long terme des flux de capitaux privés

Instabilité des flux financiers privés internationaux

Il existe un tas de facteurs qui expliquent le comportement à court terme des investisseurs internationaux, notamment les réponses rationnelles aux incertitudes et aux risques sur les marchés en développement, ce qui sous-entend que les pays devraient améliorer la transparence, prendre des mesures nécessaires pour réduire l'incertitude et développer leurs marchés financiers locaux. D'autres explications du caractère à court terme des mouvements de capitaux ont trait à la nature procyclique des finances internationales, qui est exacerbée par la déréglementation financière dans les pays développés (Stiglitz *et al.*, 2006³). Par ailleurs,

La réglementation des mouvements de capitaux dans les pays développés exacerbe les flux privés cycliques

² Dans le cas des économies limitées par la demande, le taux d'investissement est la conjugaison de plusieurs facteurs, parmi lesquels la stabilité de la production n'est pas des moindres (Hailu et Weeks, 2009). Dans les pays à revenu intermédiaire de l'Amérique latine, la contrainte de la demande imposée par les tapis roulants du service de la dette dans les années 80 a été critique. Les fluctuations des cours des produits de base ont joué un rôle important dans les économies d'Afrique (et par conséquent, la croissance économique mondiale joue pour ces pays un rôle crucial dans le cadre de limitation par la demande), comme l'ont fait les bouleversements économiques inhérents au profond changement de la stratégie de développement ayant commencé dans les années 80.

³ Voir Griffith-Jones et Ocampo (2007). Cette réglementation a encouragé des crédits à court terme en fin de compte insoutenables accordés aux pays de l'Asie de l'Est qui devaient les rétrocéder au secteur financier intérieur au cours de la période qui a conduit à la crise financière de la région en 1997 (Montes, 1998). Au début des années 90, l'explosion des crédits à court terme a suivi la libéralisation du compte de capital de la région, une évolution favorisée par les services de Bretton Woods. Voir, par exemple, Claessens et Glaessner (1998), Claessens et Jensen, éd. (2000), Caprio et Honohan (2001) et Honohan (2004).

Figure V.5
Taux d'investissement en capital fixe, Afrique, 1971-2007

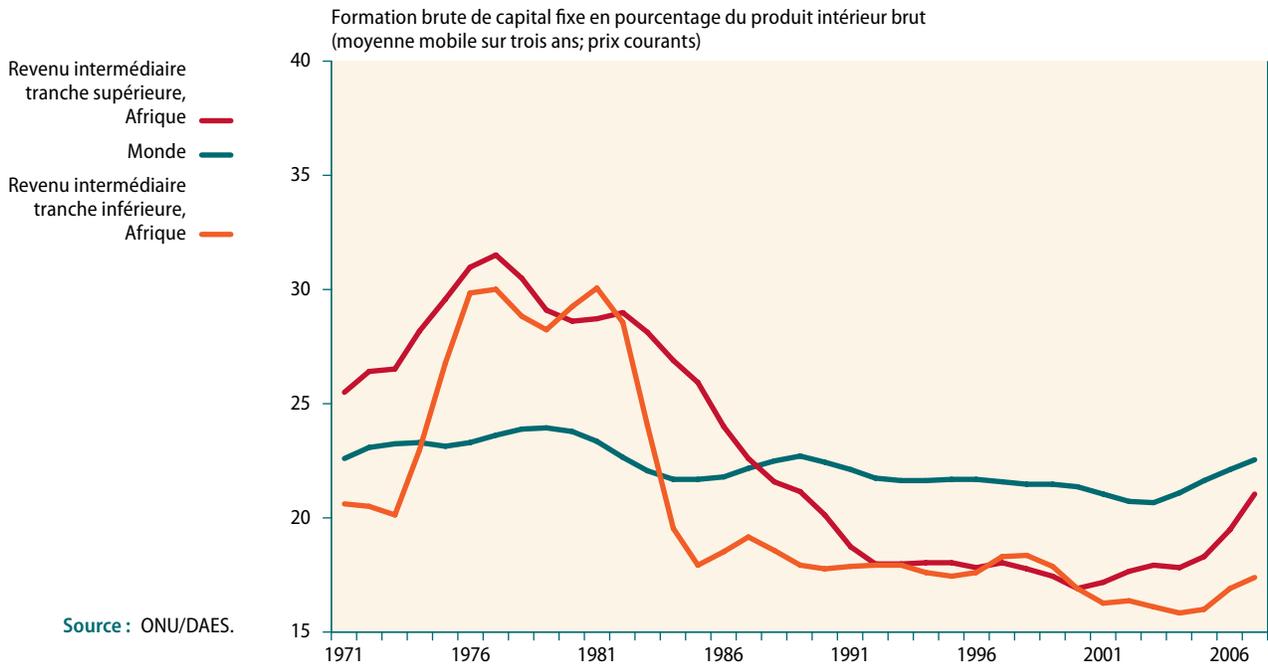
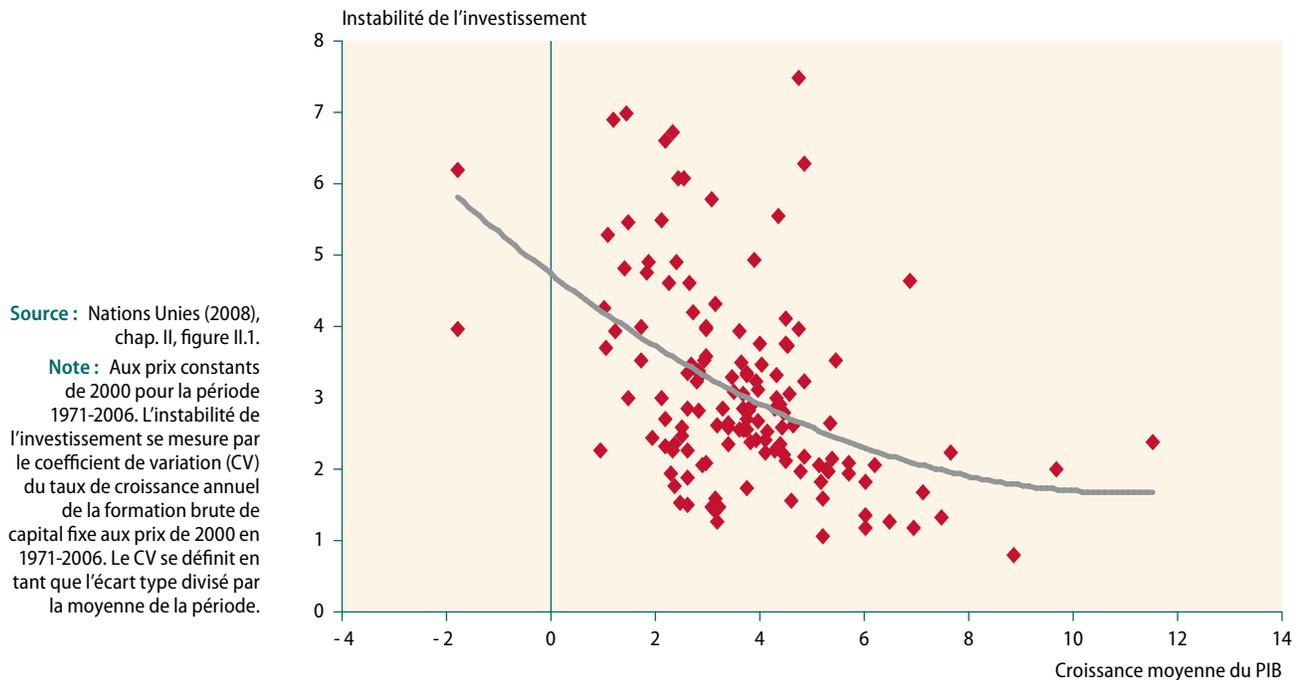


Figure VI
Croissance du PIB et instabilité de l'investissement entre les pays en développement, 1971-2000



les systèmes de rémunération des banquiers et des investisseurs les incitent à adopter un comportement à court terme et à prendre des risques. À titre d'exemple, les investisseurs, qui sont habituellement des gestionnaires de fonds spéculatifs et des sociétés de fonds mutuels, reçoivent un traitement annuel basé sur leurs résultats, ce qui limite leur horizon prévisionnel à un an⁴. La conséquence pouvant en découler est que les réformes apportées aux prescriptions internationales en matière de gestion des capitaux et aux systèmes de rémunération devraient également aider à réduire le caractère procyclique et instable des flux de capitaux internationaux.

Gestion du compte de capital face à l'instabilité des flux de capitaux

La gestion de l'instabilité macroéconomique induite par les flux financiers privés est devenue un enjeu de taille pour les pays qui ont ouvert leurs marchés financiers. Il est délicat pour les décideurs d'assouplir la politique monétaire pendant une crise, surtout lorsque l'économie se caractérise par des non-concordances monétaires. Lorsque la monnaie est dévaluée, les éléments de passif en monnaie étrangère s'amplifient comparativement aux avoirs en monnaie locale, ce qui est susceptible d'entraîner une généralisation des défauts de paiement du secteur privé et/ou des États souverains. Ainsi, les banques centrales sont parfois obligées de relever leurs taux d'intérêt pour limiter les sorties de capitaux. Ceci a un effet rétroactif sur les déficits budgétaires, surtout dans les pays redevables de montants importants de dettes à court terme, puisque le coût d'emprunt augmente. Très souvent, le crédit tarit à la suite du refus par les étrangers de consentir des prêts, ce qui oblige les décideurs à réduire les dépenses en période de ralentissement. Durant la crise asiatique, par exemple, le Fonds monétaire international (FMI) a exercé de fortes pressions sur de nombreux pays pour les amener à réduire les déficits budgétaires qui se trouvaient déjà à des niveaux prudents, et à relever les taux d'intérêt.

Dans un document publié par son Département de la recherche (voir Prasad *et al.*, 2003), le FMI a d'abord reconnu plusieurs années plus tard la corrélation entre les marchés financiers ouverts et l'accroissement de l'instabilité. Les engagements en faveur de la libéralisation du marché financier ont néanmoins continué à être encouragés dans la pratique et, comme le montre le chapitre IV, ils ont commencé à être pris en compte dans les accords commerciaux bilatéraux entre les États-Unis et d'autres pays, y compris des pays comme le Chili, qui avaient auparavant utilisé efficacement les restrictions du marché financier. Par ailleurs, Prasad et ses collègues ont par la suite assoupli leurs points de vue précédents. En 2006, les mêmes auteurs (Kose *et al.*, 2006) ont laissé entendre que la libéralisation financière a eu des « avantages collatéraux », tels que l'amélioration du marché des capitaux et du développement institutionnel, ce qu'on pouvait difficilement prouver en s'appuyant sur les analyses économétriques des données. Ce point de vue a été maintenu en dépit du fait que la plupart des travaux de recherche ont montré que l'instabilité associée à la libéralisation du marché financier a souvent eu un effet déstabilisateur aussi bien sur le marché des capitaux que sur le développement institutionnel. En février 2010, les services du FMI ont publié une note non officielle dans laquelle ils ont reconnu que les interventions sur le marché financier,

Durant la crise asiatique, le FMI a exercé des pressions sur de nombreux pays pour les amener à réduire les déficits budgétaires qui étaient déjà à des niveaux prudents

Les pays en développement avaient devancé les institutions financières internationales en s'auto-assurant

⁴ Les gestionnaires des fonds spéculatifs perçoivent des commissions annuelles de rendement. Les sociétés de fonds mutuels perçoivent généralement des commissions de gestion sur la base de la taille de l'actif, mais la croissance de l'actif est souvent liée aux derniers résultats, et les gestionnaires individuels sont généralement rétribués par la société, sur la base du rendement de leurs placements (voir Sharma et Spiegel, à paraître).

telles que les taxes et d'autres mesures de contrôle, sont des moyens d'action légitimes pouvant être utilisés pour atténuer l'instabilité des flux de capitaux internationaux (voir Ostry *et al.*, 2010). Mais à ce moment, les pays en développement avaient déjà conçu d'autres moyens de faire front à l'instabilité; motivés en partie par le désir d'asseoir l'auto-assurance contre des chocs futurs, plusieurs de ces pays ont profité du calme relatif de la période 2003-2007 pour accumuler des réserves.

Les pays qui avaient accumulé des réserves avaient plus de moyens de mettre en œuvre des programmes de relance lorsque la crise a éclaté

La stratégie consistant à constituer des réserves internationales — qui est coûteuse, surtout du point de vue du coût d'opportunité du manque à gagner en investissements intérieurs — a été rentable pour les économies dont les réserves étaient importantes lorsque la crise financière de 2008-2009 s'est déclenchée. Ces réserves ont été utilisées pour contribuer à limiter l'instabilité des monnaies, fournir des dollars aux marchés locaux et créer un cadre pour les politiques budgétaires. À titre d'exemple, les réserves ont permis à sept économies de l'Asie de l'Est de mettre en œuvre des programmes de relance dont les montants étaient supérieurs à 5 % du PIB.

Accumulation des réserves et déséquilibres mondiaux : une erreur de généralisation ?

L'accumulation des réserves internationales par les autorités monétaires a constitué le plus grand changement de politique

Comme on l'a vu plus haut, l'accumulation des réserves internationales par les autorités monétaires a constitué le plus grand changement de politique effectué à la suite des crises financières asiatiques de la fin des années 90. L'accumulation des réserves a atteint 11,7 % du PIB mondial en 2007, contre 5,6 % au moment de la crise asiatique (Nations Unies, 2009d). Pour les pays en développement et les pays émergents, cette politique a servi à plusieurs fins. Tout d'abord, elle a permis l'auto-assurance contre les arrêts subits des flux de capitaux et, ce faisant, a limité la probabilité, en cas de tels arrêts, d'un recours à l'ajustement procyclique du FMI. (Éviter une telle mesure était un objectif visé, même par des pays ne disposant pas d'énormes excédents exportables.) Cette politique a également protégé les positions axées sur les exportations, en prévenant l'appréciation des taux de change.

L'avers de ce changement vers l'accumulation des réserves était une augmentation de la demande de dollars et les financements des déficits courants croissants enregistrés par les États-Unis. Il s'est créée une tendance à l'accroissement des déséquilibres mondiaux, notamment le flux insoutenable des fonds d'investissement provenant (paradoxalement) des pays pauvres en tant que groupe à destination du monde développé (fig. V.7).

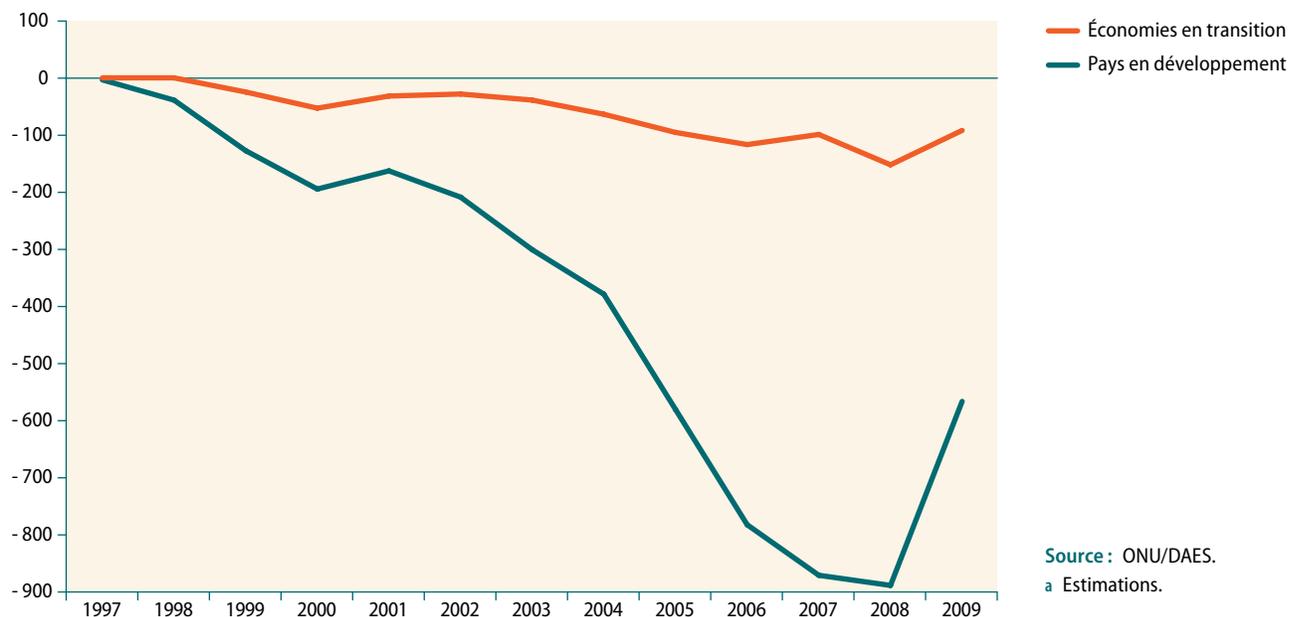
La stratégie de l'accumulation des réserves en vue de se prémunir contre la volatilité des mouvements de capitaux privés n'est pas viable, car elle souffre d'une erreur de généralisation. Elle n'aurait été viable que s'il existait au moins un pays suffisamment vaste et disposé à maintenir des déficits courants constants et sans cesse croissants. Le fait que les États-Unis fournissaient des actifs de réserves prédominants et étaient dotés de capacités illimitées de le faire signifiait que le processus se poursuivrait assez longtemps pour devenir une crise mondiale.

Pour inverser les déséquilibres mondiaux, les pays en développement devraient diminuer et non pas augmenter l'auto-assurance. Or, le succès de l'auto-assurance en tant que protection pendant la crise laisse supposer qu'elle deviendra probablement encore plus populaire à l'avenir. Il est peu probable que des pays deviennent moins dépendants de l'auto-assurance sans qu'il y ait eu une véritable réduction des vulnérabilités liées aux flux instables de capitaux internationaux.

La crise montre que l'accumulation des déficits par les pays à monnaie de réserve ne se corrige pas d'elle-même

Le système actuel exige que le pays (ou les pays) offrant la devise mondiale maintiennent des déficits dans le but de garantir l'existence de quantités suffisantes de liquidités

Figure V.7
Déséquilibres mondiaux : transferts financiers nets aux pays en développement et aux économies en transition, 1997-2009 (en milliards de dollars)



pour soutenir l'expansion de la production et des échanges mondiaux. La crise économique mondiale de 2008-2009 montre que l'accumulation des déficits par le pays à monnaie de réserve, soutenu par d'autres pays à cause de leurs objectifs de politique nationale, ne se corrige pas d'elle-même et conduit à une crise de proportions mondiales dont les coûts sont supportés par beaucoup de parties innocentes. La mesure dans laquelle les autorités des économies des pays industrialisés se sentent obligées d'accumuler des actifs, pour des raisons liées aux taux de change ou à l'auto-assurance, déterminera à son tour l'ampleur de l'impact déflationniste inévitable de cette accumulation sur les résultats macroéconomiques des pays en développement.

L'un des inconvénients d'avoir fait du dollar la monnaie de réserve est que l'économie mondiale devient liée à la politique monétaire des États-Unis, alors que la Réserve fédérale de ce pays gère la politique monétaire en se fondant uniquement sur l'état de l'économie des États-Unis. Il existe plusieurs cas où les retombées de la politique monétaire des États-Unis ont continué à avoir des répercussions sur le reste du monde. Le cas qui est peut-être le plus remarquable s'est produit au début des années 80, lorsque la Réserve fédérale a relevé les taux d'intérêt à 20 % pour lutter contre la stagflation aux États-Unis, ce qui a rendu extrêmement coûteux le refinancement de leur dette par les pays en développement et entraîné la crise de l'endettement des pays en développement dans les années 80. Durant la crise actuelle, la Réserve fédérale a maintenu les taux d'intérêt à un niveau bas. L'un des effets externes liés à cette politique est un accroissement considérable des liquidités mondiales provenant du Système fédéral de réserve (et de la Banque centrale européenne), qui sont acheminées vers les marchés des pays en développement, créant ainsi une nouvelle augmentation subite des flux de capitaux et alimentant éventuellement de nouvelles bulles. En conséquence, les pays en développement ont lancé de nouveaux appels en faveur de la réglementation des marchés financiers.

Il existe plusieurs cas où les effets induits de la politique monétaire des États-Unis ont eu des répercussions sur le reste du monde

Perspectives d'avenir

Le système financier international n'arrive pas à fournir des financements suffisants et stables pour le développement

Le système financier international n'arrive pas à assurer un financement du développement, en volume suffisant et assez prévisibles pour promouvoir le type d'investissement à long terme et de prise de risque nécessaires pour permettre aux économies pauvres de réaliser une transformation structurelle. Pour mettre fin à cette tendance insoutenable, il faudra introduire des réformes de l'architecture financière mondiale, tout en réorientant les politiques macroéconomiques des pays en développement et en réajustant les politiques monétaires et budgétaires.

De nouveaux outils pour le financement du développement au plan national

Politique macroéconomie axée sur le développement

Une politique macroéconomique axée sur le développement protège les plans d'investissement à long terme face aux ralentissements de la conjoncture

Les problèmes de l'intégration des objectifs de la politique macroéconomique avec ceux liés au développement social et à l'éradication de la pauvreté ont été examinés au chapitre II. Une politique macroéconomique axée sur le développement est fondée sur le principe selon lequel les dépenses courantes, notamment les investissements réalisés par les secteurs privé et public, constituent le « pont » menant aux emplois et à la croissance de la production à l'avenir. La promotion des investissements actuels, dès lors qu'elle présente une probabilité raisonnable de rentabilité future du point de vue de la production et des emplois durables, sera une priorité logique. La politique macroéconomique axée sur le développement protège les programmes d'investissement à long terme, même en présence d'un accroissement des déficits publics provoqués par un ralentissement de la conjoncture, aussi longtemps qu'il remplit le critère de l'augmentation permanente des capacités intérieures des secteurs visés à l'avenir. Ceci contraste avec la démarche qui donne la priorité à la réalisation des objectifs fixes du déficit public, indépendamment du cycle et de la nature des projets d'investissement qui doivent être reportés ou éliminés pour les remplir. Cela contraste aussi fortement avec le point de vue selon lequel il faudrait protéger, indépendamment du cycle économique et de la nature du projet concerné, tous les investissements actuels du secteur privé (l'investissement sous-entend que les dépenses de la période en cours du secteur privé sont supérieures aux revenus de la période en cours) qui peuvent être financés (de la manière la plus imprudente par des financements externes à cause des possibilités existantes de non-concordance des monnaies).

Un exemple notable de cette position a été la réponse macroéconomique de la Chine à la crise asiatique qui avait commencé en 1997. Selon Lin (2009, p. 31) :

Le Gouvernement chinois a adopté un train de mesures de relance budgétaire pour la période 1998-2002, afin d'éliminer les obstacles dans le domaine des infrastructures. En 1997, la Chine n'avait que 4 700 kilomètres d'autoroutes; en 2002, la longueur du réseau routier avait quintuplé et était passé à 25 000 kilomètres. La capacité de transport s'était beaucoup améliorée, tout comme les installations portuaires et le réseau de distribution d'électricité. Avec ce type de politique de relance budgétaire, la Chine a maintenu son taux annuel moyen de croissance à 7,8 %. Mais ce qui est le plus important, c'est que le taux de croissance s'est accéléré après la crise. Entre 1979 et 2002, le taux annuel moyen de croissance de la Chine était de 9,6 %. Et entre 2003 et 2008, le taux de croissance était effectivement passé de 9,6 % à 10,8 %. Cette croissance était devenue possible grâce aux investissements visant à éliminer les obstacles, c'est-à-dire les secteurs qui freinaient la croissance de l'économie. En conséquence, bien que la

dette publique en pourcentage du PIB ait dans un premier temps augmenté, passant de 30 % environ du PIB à 36 % en 2002, elle a ensuite diminué à mesure que la croissance s'accroissait. En 2006-2007, la dette publique était retombée à 20 % du PIB.

Dans les pays en développement, une politique macroéconomique anticyclique est souhaitable [voir chap. II, ainsi que Ocampo (2003) et Ocampo et Vos (2008)] parce qu'elle facilite la prise de risque et l'investissement à long terme par le secteur privé. Chose importante, il fallait que la politique macroéconomique dans les pays en développement soit, de façon endogène, anticyclique afin de protéger les investissements publics à long terme nécessaires et d'autres dépenses publiques liées aux capacités futures pouvant être incorporées dans les principaux programmes de développement social.

La conséquence de cette orientation est que les pays en développement doivent tout d'abord se ménager la marge et se doter des capacités nécessaires pour élaborer et conduire des politiques macroéconomiques axées sur le développement. Il en sera question plus loin, dans les sections consacrées au réajustement de la politique monétaire et de la politique budgétaire et aux fonds de stabilisation. Ensuite, dans le contexte des ressources d'investissement limitées dans les pays à faible revenu, les politiques macroéconomiques axées sur le développement exigent une gestion permanente des déficits de financement externe, tant publics que privés. Mais ces dernières années, les pays en développement, en tant que groupe, géraient plutôt les excédents vis-à-vis des pays développés; cette situation est incohérente par rapport à une telle orientation.

De nouveaux outils pour la politique monétaire

Dans les pays en développement en particulier, les politiques monétaires doivent viser un éventail d'objectifs plus vaste. L'une des raisons fondamentales est que les résultats économiques de ces pays sont davantage tributaires du secteur extérieur. Une autre raison est que, comme l'histoire le donne à penser, le moindre développement institutionnel du système monétaire et financier ne se produit pas sans le leadership et la réglementation de l'État. Le renforcement des capacités internes pour assurer l'intermédiation entre les épargnants et les investisseurs, grâce notamment au développement des marchés intérieurs des obligations, accroît le pouvoir de la politique monétaire (Nations Unies, 2006b). Les États ont eu des rôles essentiels à jouer dans la création des marchés des obligations liquides. Dans le cadre des interventions en matière de développement social, les mesures visant à élargir l'accès des populations aux services financiers, dont il a été question au chapitre II, devraient faire partie des outils de la politique monétaire.

Le ciblage de l'inflation, tant dans la pratique ou comme une norme à atteindre, est devenue la base d'un cadre monétaire dominant aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Son attrait réside dans le fait qu'il consiste en « un objectif (préannoncé)/un outil d'intervention », couplé à des mécanismes rendant les autorités monétaires comptables devant le public de la réalisation de l'objectif, après une période de réformes structurelles instituant l'« indépendance » politique de la banque centrale de bon nombre de pays en développement. Étant donné que la cible d'inflation est appliquée en utilisant des objectifs de faible inflation⁵ et ne mettant l'accent que sur la limitation des prix des biens et des services réels, il a tendance à sacrifier la croissance de l'emploi, des salaires

La politique macroéconomique anticyclique facilite la prise de risque et l'investissement à long terme du secteur privé

Les pays en développement doivent se ménager la marge de manœuvre nécessaire à la politique macroéconomique axée sur le développement

La politique monétaire doit viser un éventail d'objectifs plus vaste

Le ciblage de l'inflation tend à sacrifier les emplois, les salaires et la production

⁵ Dans un récent document de ses services (Blanchard, Dell'Ariccia et Mauro, 2010), traduisant un changement d'avis, le FMI a admis qu'un taux d'inflation de 2 % était trop bas et a proposé un objectif de 4 %.

et de la production, pour la stabilité des prix. La fixation des taux d'intérêt dans le cadre du ciblage du taux d'inflation réduit la possibilité de fixer la cible de taux de change, qui revêt une importance cruciale pour le soutien des exportations et la protection de la production et de l'emploi au niveau national. Le ciblage de l'inflation, associé à l'indépendance de la banque centrale, limite également la capacité des pouvoirs publics d'emprunter auprès de la banque centrale pour soutenir le développement et prendre en charge les dépenses sociales, ce qui peut avoir des répercussions sur la croissance à long terme.

On soutient souvent que l'inflation est préjudiciable aux pauvres, mais ce sont en réalité les prix des denrées alimentaires et ceux d'autres biens de première nécessité et services essentiels, et non l'inflation totale, qui ont l'incidence la plus directe sur la pauvreté. La politique monétaire n'est cependant pas le meilleur moyen de stabiliser les prix des denrées alimentaires et des biens de première nécessité. Dans la plupart des cas, la stabilisation des prix des denrées alimentaires et des biens de première nécessité exige des subventions, et entre de ce fait dans le cadre des politiques budgétaires. Ainsi, il faut une meilleure coordination entre les politiques monétaires et budgétaires, surtout lorsque les subventions nécessitent des emprunts de l'État auprès de la banque centrale.

La politique monétaire devrait viser un éventail plus diversifié de cibles et d'instruments

Le réajustement de la politique monétaire nécessite le rétablissement d'un ensemble plus diversifié d'objectifs et de moyens d'action de la politique monétaire. Il faudrait également un réexamen des programmes de crédit ciblés, en particulier ceux qui ont une grande incidence sur la réduction de la pauvreté et le faible niveau d'inflation. Dans une série d'études de pays récentes menées en Amérique latine, les auteurs, dont les écrits reposent sur des expériences historiques de taux d'inflation élevés, ont estimé que l'inflation en tant que cible unique était inappropriée, et ils ont souligné avec force que le taux de change réel était un élément essentiel de la politique monétaire⁶. Des études provenant d'Asie et d'Afrique ont proposé la fixation des objectifs en matière d'emploi, qui feraient coïncider la politique monétaire avec les objectifs normaux de la politique budgétaire.

Il importe de prêter attention à l'inflation des prix des actifs

La crise financière mondiale met en évidence la nécessité de prêter attention au rôle de l'inflation des prix des actifs dans la politique monétaire. Le fait que les augmentations des prix des actifs n'ait pas retenu plus d'attention (presque pas du tout dans le cadre de la fixation des objectifs d'inflation) a facilité l'expansion du crédit et du niveau d'endettement en période de forte conjoncture, ce qui a souvent augmenté le risque systémique. Pour résister aux bulles des prix des actifs, il a souvent été nécessaire d'élargir l'utilisation des moyens d'action de la politique monétaire pour renforcer les prescriptions en matière de marges et réduire l'effet de levier ou imposer des plafonds de prêt dans certains secteurs (un cas de désallocation sélective de crédits). On examine plus loin le rôle que jouent les règles de prudence dans la limitation du risque systémique découlant des bulles d'actifs.

Les comptes de capital ouverts soumettent les pays en développement à des cycles axés sur les prix des actifs

Les comptes de capital ouverts soumettent les pays en développement aux cycles axés sur les prix des actifs, réduisant ainsi le pouvoir de la politique monétaire. Avec des comptes de capital ouverts, les pays en développement ont connu des résultats pervers de la mise en œuvre de politiques de taux d'intérêt. Le fait, par exemple, d'essayer de percer la bulle des actifs intérieurs en relevant le taux d'intérêt peut provoquer beaucoup plus d'entrées de capitaux provenant du pool mondial d'épargne et gonfler davantage la bulle intérieure. La mise en place de mesures de contrôle efficaces des mouvements de capitaux aide à rétablir les moyens d'action de la politique monétaire.

⁶ On peut trouver des données portant sur plusieurs pays dans Epstein et Yeldan, éd. (2009).

De nouveaux outils pour les politiques budgétaires et les fonds de stabilisation

Le réajustement des politiques budgétaires doit être axé sur le rétablissement de ses capacités de mobiliser des financements pour les investissements publics et le développement social à long terme, comme on l'a vu chapitre II. La mobilisation des ressources intérieures est le principal enjeu. Pour beaucoup de pays, le fait de compter constamment sur les impôts sur les bénéfices industriels dénote un régime fiscal encore peu développé, d'une part, et reflète les objectifs de développement social et industriel, d'autre part, ce qui inverse les priorités de ces dernières décennies. Des réductions tarifaires précipitées, en particulier dans les pays les moins avancés, n'ont pas seulement fait baisser les recettes fiscales non constituées par les taxes à la valeur ajoutée, mais ont également aggravé la vulnérabilité des petites entreprises nationales face à la concurrence des importations de l'étranger⁷. Les pays en développement doivent, de façon constante, élargir leurs assiettes de l'impôt, afin de prendre en compte surtout l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier. Le recours accru aux recettes procurées par l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier, à l'opposé des priorités de ces dernières décennies, garantit que ces recettes fiscales soient plus qu'à la hauteur de la croissance économique, afin de garantir l'accumulation régulière des ressources publiques en prévision de l'accroissement de la demande de ces ressources à mesure que l'économie devient plus complexe. L'imposition des revenus et des biens fonciers serait considérablement facilitée par le renforcement de la coopération internationale en matière fiscale (voir ci-dessous), axée sur des flux de recettes effectifs provenant des chaînes de valeur mondiales et d'une réduction de la concurrence dans le domaine fiscal. En tant que stabilisateurs automatiques, un régime fiscal progressif et un secteur social plus important bénéficiant de l'appui public présentent des avantages anticycliques.

Il importe d'éviter des distorsions procycliques dans les politiques budgétaires (Nations Unies, 2009d). Le ciblage du « déficit structurel » (l'équilibre budgétaire si les fluctuations cycliques ne sont pas prises en compte) implique que l'on laissera les déficits publics baisser dans les périodes de forte conjoncture et s'accroître dans les périodes de ralentissement. Le niveau souhaité du déficit structurel pourrait être déterminé de façon à être conforme aux objectifs à moyen terme de la production et de l'emploi.

La constitution des fonds de stabilisation pourrait être efficace dans les économies où les cours des produits de base ont de fortes incidences sur la macroéconomie (Nations Unies, 2009d). Ces fonds ont été très bien utilisés en Algérie, au Chili, en Colombie, en Équateur, au Koweït et au Mexique, bien qu'ils l'aient été moins efficacement en République bolivarienne du Venezuela. La création et l'exploitation de ces fonds ne sont en aucun cas des choses simples, étant donné qu'ils sont fonction de la solidité des institutions fiscales; des mécanismes internationaux de financement compensatoire bien conçus sont par conséquent indispensables (voir plus loin).

Gestion de la dette

À cause des implications des déficits budgétaires, la cohésion entre une politique macroéconomique axée sur le développement et la gestion de la dette sera déterminante. Les autorités des pays en développement doivent non seulement gérer efficacement leurs dettes intérieures et extérieures, mais également surveiller et réguler celles du secteur privé, notamment ses dettes extérieures, étant donné que même des engagements de paiement entièrement privés deviennent des responsabilités publiques en cas de crise financière ou de crise des paiements. La régulation des engagements extérieurs du secteur privé nécessitera des politiques efficaces,

La mobilisation des ressources intérieures est le principal enjeu

La constitution des fonds de stabilisation pourrait être efficace

Les autorités des pays en développement doivent suivre et réglementer la dette extérieure du secteur privé

⁷ Voir Baunsgaard et Keen (2005) et Memis, Montes et Weeratunge (2006).

associées à des contrôles du compte de capital. Dans le cas des engagements publics, la combinaison des obligations internationales et nationales nécessite une surveillance particulière. Les mesures de l'État qui augmentent la dette publique intérieure uniquement pour faire face aux obligations du service de la dette extérieure ont tendance à avoir un effet d'éviction sur l'investissement intérieur et à occasionner des coûts des emprunts intérieurs plus élevés, ce qui doit être évité. Dans une telle situation, une politique plus cohérente impliquera la restructuration des dettes extérieures, ce qui met en évidence la nécessité d'un mécanisme cohérent de la dette internationale dont il sera question plus loin.

Développement du secteur financier et règles prudentielles

Le secteur public doit jouer un rôle de premier plan dans le développement du marché financier intérieur

Le secteur public doit jouer un rôle prépondérant dans le développement du marché intérieur des capitaux des pays en développement. Aux niveaux bas du développement, il ne s'agit pas d'une question de choix : les engagements du secteur public sont souvent les seuls actifs financiers généralement échangés dans le secteur bancaire, ce qui explique pourquoi la gestion efficace de l'endettement du secteur public est une condition nécessaire du développement financier au niveau national. À mesure que le pays se développe, un secteur financier intérieur solide et fiable peut contribuer à augmenter le financement des investissements publics prioritaires.

Les autorités nationales chargées de la réglementation prudentielle sont soumises à des pressions pour les amener à adopter les normes prudentielles internationales

La mise en place et le maintien des moyens de réglementation prudentielle au niveau macro et microéconomique sont déterminants pour le développement du secteur financier. Comme on l'a vu au chapitre IV, les engagements au titre de l'Accord général sur le commerce des services (Organisation mondiale du commerce, 1994) et les traités de libre-échange et les traités bilatéraux d'investissement ont entraîné le démantèlement prématuré des contrôles des mouvements de capitaux et du régime de surveillance des services financiers privés⁸. Il importe que les initiatives mondiales en cours qui visent les réformes de la réglementation financière montrent clairement que les responsabilités des autorités nationales en matière réglementaire doivent avoir la priorité sur les engagements pris dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services. Les autorités nationales chargées de la réglementation prudentielle sont également soumises à de fortes pressions pour les amener à adopter les normes prudentielles internationales, telles que celles qui sont recommandées par la Banque des règlements internationaux, dans le but de maintenir l'accès aux ressources et services financiers extérieur. Du fait de la participation limitée des pays en développement à leur élaboration, les règles prudentielles internationales dans le secteur bancaire comportent plusieurs éléments récents qui soit ne sont pas pertinents pour les pays en développement soit sont trop coûteux à mettre en œuvre dans ces pays. De surcroît, étant donné que la crise a également montré que ces normes sont particulièrement anticycliques, elles sont actuellement en voie d'être redéfinies dans le cadre des réformes de la réglementation au plan mondial. Ceci devrait offrir l'occasion de rechercher une plus grande participation des pays en développement à l'élaboration des normes, notamment l'intégration éventuelle d'un traitement différentiel fondé sur les règles pour les pays disposant de secteurs financiers moins développés. Le renforcement des capacités en matière de réglementation prudentielle exigera des moyens nationaux pour adapter et appliquer les normes internationales en tenant compte des réalités locales, afin de veiller à ce que ces règles soient de nature anticyclique. Les règles financières devraient également favoriser un meilleur accès au financement, notamment par l'octroi de crédits aux groupes mal desservis, tout en protégeant les consommateurs.

⁸ Gallagher (2010) donne des détails sur la manière dont les engagements pris dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services et les traités d'investissement restreignent la réglementation des services financiers.

Les structures réglementaires devraient aussi être conçues pour réduire les risques liés à l'actif et au passif, comme les non-concordances des monnaies, et ces règles doivent englober des cas d'exposition indirecte des entreprises et d'autres opérateurs nationaux qui ont emprunté auprès du système bancaire, étant donné que cette exposition peut avoir des impacts systémiques, comme ceux que les pays de l'Europe de l'Est ont connus au cours de la dernière crise mondiale. Il existe plusieurs façons de réaliser ces objectifs (voir Stiglitz *et al.*, 2006), notamment par le biais des restrictions pures et simples des risques de change et des prêts, des niveaux plus élevés de capital minimal pour des prêts à long terme en devises, et d'un traitement fiscal défavorable pour des emprunts libellés en devises (notamment lorsqu'ils sont à court terme). Le but serait de mettre en place un ensemble simplifié de règles qui reflètent les capacités locales de réglementation. De même, les gouvernements peuvent cibler les expositions aux secteurs à risque, qui sont prédisposés aux bulles spéculatives, tels que le secteur immobilier, en imposant des restrictions ou des niveaux plus élevés de capital obligatoire dans ces secteurs. Ces types de réglementation peuvent être conçus de manière à être anticycliques, de telle sorte que le coût soit lié à la proportion de l'actif d'une banque dans le secteur concerné, sur la base du provisionnement à terme dont il a été question plus haut.

Depuis la crise de 2008, on s'est beaucoup préoccupé des réglementations portant essentiellement sur le risque systémique, par exemple, l'endettement dans le système financier et les risques induits par des grandes institutions interconnectées. Cette réglementation macroprudentielle vise à réduire le caractère anticyclique des finances et ses incidences sur l'économie réelle. Elle est en outre conçue pour limiter la croissance du crédit en périodes de surchauffe et atténuer les contraintes de crédit en périodes de ralentissement. Ainsi, pour que la réglementation macroprudentielle soit efficace, les organismes de réglementation doivent être capables d'assurer le suivi du risque systémique dans l'ensemble du système financier, notamment le système bancaire fantôme. La structure réglementaire existante doit être réajustée, de façon à lui permettre de combler ces lacunes du système, ainsi que d'autres défaillances dont il a été question plus haut.

Du fait de la complexité, du manque de transparence et du niveau d'endettement accru, la croissance des produits dérivés a augmenté le risque dans le système financier. Il s'agit ici d'une question clé pour les marchés des pays développés où les progrès accomplis au plan multilatéral dans la réalisation des réformes ont été freinés par des désaccords d'ordre technique et des pressions de la concurrence entre les places financières. Ce qui est en jeu pour les pays en développement c'est l'impact des produits dérivés sur la stabilité générale et la souplesse des marchés internationaux des capitaux, notamment leur capacité d'exploiter les fonds fiduciaires pour le développement (voir ci-dessous), et leur incidence particulière sur les cours des produits de base. Ces dernières années, les opérations sur contrats à terme à la recherche du profit ont semblé avoir eu des effets importants et brusques sur les prix, qui à leur tour ont produit des difficultés liées à la balance des paiements, aux déficits budgétaires et à la quantité de combustibles et de produits alimentaires disponibles dans de nombreux pays en développement.

Contrôles des mouvements de capitaux

Comme il a été question plus haut, les flux de capitaux en direction des pays en développement sont souvent à court terme et semblent ne pas avoir contribué aux taux élevés des investissements à long terme. Ils ont plutôt eu tendance à contribuer à l'instabilité économique dans bien des contextes des pays en développement. Le caractère procyclique de ces flux rend la gestion macroéconomique plus compliquée.

Les règles peuvent être conçues de manière à être anticycliques

L'endettement dans le système financier et les risques induits par des grandes institutions interconnectées sont une source de risque systémique

Les opérations sur contrats à terme à la recherche du profit ont eu des effets importants et brusques sur les prix des produits de base

Il existe différents types de mesures de contrôle des mouvements de capitaux

Depuis la crise asiatique de la fin des années 90, la première réaction des pays en développement aux politiques économiques concernant l'atténuation des effets de la volatilité des flux de capitaux a été d'amasser d'importantes réserves de liquidités internationales. Toutefois, le coût de cette forme d'auto-assurance a été élevé, et le dénouement éventuel, à cet égard, est une source supplémentaire d'instabilité mondiale, comme l'a vu plus haut. Les contrôles des mouvements de capitaux pourraient être considérés comme une solution de rechange et éventuellement un moyen d'action moins onéreux pour contrer la volatilité des flux de capitaux.

Il existe différents types de mesures de contrôle des mouvements de capitaux, notamment des contrôles axés sur les prix, tels que les impôts sur les entrées de fonds, qui servent de « ralentisseurs » semblables au provisionnement prospectif dont il a été question plus tôt. En renchérissant les coûts des entrées de capitaux, ces mesures réduisent la quantité des entrées de fonds pendant les périodes de forte conjoncture, limitant ainsi l'expansion de la bulle. Le Chili et la Colombie ont utilisé les contrôles axés sur les prix de façon efficace à la fin des années 90, et le Brésil les a appliqués à l'automne de 2009, au vu de la résurgence des entrées de capitaux à court terme. En revanche, certains pays, comme la Malaisie, ont appliqué, durant la crise asiatique, des mesures de contrôle basées sur le volume des entrées de capitaux, des sorties de capitaux, ou des deux. Le type de contrôle qui fonctionne le mieux dépend des caractéristiques des marchés d'un pays, ainsi que de la solidité des moyens administratifs dont il dispose pour appliquer les mesures de contrôles aux mouvements de capitaux. Les pays hésitent souvent à utiliser ces mesures, parce qu'ils craignent une éventuelle réaction indésirable des marchés. Une coordination régionale, entre un groupe de pays appliquant simultanément des mesures de contrôle, pourrait aider un pays à ne pas être seul à subir le stigmate lié à l'application de telles mesures, mais elle ne pourrait pas réduire la perception par les marchés d'un risque plus élevé. Le FMI pourrait jouer un rôle important dans ce cas. Étant donné qu'il est de plus en plus admis que la libéralisation du compte de capital ne convient qu'aux économies qui ont atteint un certain niveau de développement (Kose, Prasad et Taylor, 2009) et que le FMI est encore tenu par ses statuts de faire appliquer les mesures de contrôle de capitaux, le moment est venu pour cette institution et d'autres de renforcer leurs capacités de suivi du fonctionnement des marchés internationaux des actifs privés, notamment par le biais du renforcement des compétences du personnel, afin d'être à même d'aider les pays à appliquer des mesures de contrôle efficaces des comptes de capital.

Fonds fiduciaires à capital fixe pour le financement du développement

Les fonds fiduciaires sont un moyen permettant aux pays en développement d'avoir le dernier mot concernant l'utilisation de l'aide extérieure

Comme on l'a mentionné pour la première fois au chapitre III, la mise en place d'un fonds fiduciaire à capital fixe est un moyen efficace pouvant permettre aux pays en développement d'avoir le dernier mot concernant l'utilisation des financements extérieurs et la gestion de l'aide et des flux de capitaux aux fins de la stabilité macroéconomique. La mise en place de fonds fiduciaires par différents pays ou sous-ensembles de pays a déjà des précédents que l'on peut reproduire.

Le fait de garantir que ces fonds soient contrôlés par les bénéficiaires constitue l'une des principales conditions. Les fonds pourraient émettre des actions « A » avec droit de vote et des actions « B » sans droit de vote, assorties de règles précisant la quantité de chaque type d'actions que les différents types de parties pourraient souscrire. Ils pourraient également émettre leurs propres obligations, afin de procurer aux investisseurs privés un moyen non spéculatif de participer éventuellement au développement d'un pays. Comme pour le mécanisme de garantie de marché, ces fonds pourraient devenir la destination par excellence de l'aide publique au développement (APD). Lors de la création de ces fonds, il

faudrait des règles claires indiquant quels types de flux ils recevront et à quelles fins leurs ressources pourraient être utilisées et sous quelles conditions.

Les fonds fiduciaires pourraient être un dépositaire des fonds de stabilisation des cours des produits de base, et une partie des réserves de liquidités d'un pays pourrait être investie dans des fonds fiduciaires (D'Arista et Erturk, 2010). Les fonds fiduciaires pourraient émettre des obligations liées au PIB, dans lesquelles des institutions multilatérales de financement pourraient envisager de prendre des positions de portefeuille. Dans la région Asie et Pacifique, il y a eu des propositions concernant la mise en place de mécanismes de financement conçus pour réorienter les importantes réserves de liquidités internationales amassées par certains pays en développement dans les instruments financiers des pays développés vers le financement des besoins en infrastructures régionales (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, 2006).

Les avantages d'un mécanisme de fonds fiduciaire contrôlé par les pays, qui est conçu pour absorber les apports d'aide, sont particulièrement intéressants. Les bailleurs de fonds bilatéraux et les fonds mondiaux existants contribueraient aux fonds fiduciaires, qui verseraient des fonds aux pays bénéficiaires et en collecteraient des ressources, en fonction des besoins programmatiques et budgétaires. Les bailleurs de fonds seraient en mesure de verser leur aide sans nécessairement compromettre la stabilité macroéconomique des pays bénéficiaires, puisque le fonds fiduciaire pourrait servir de mécanisme de lissage de l'utilisation des fonds des donateurs. Une structure à capital fixe pour le fonds est la mieux adaptée à son objectif d'aide au développement : un fonds à capital fixe n'est pas tenu d'assurer les remboursements, même si ses actions pourraient faire l'objet de transactions sur les marchés de capitaux. Les pays pourraient placer une partie de leurs réserves de liquidités internationales dans le fonds, ce qui servirait en réalité de moyen de recyclage de leur épargne pour leurs propres besoins de développement. Les fonds fiduciaires pourraient être gérés par des conseillers professionnels en placement et contrôlés par les pouvoirs publics des pays; les donateurs seraient suffisamment mais pas massivement représentés dans ces fonds.

Les fonds fiduciaires pourraient également être autorisés à acquérir des titres d'État des pays en développement, afin de subordonner l'aide à de futurs efforts de mobilisation de ressources intérieures. Il existe des précédents dans ce domaine : il est arrivé dans de nombreux cas que des engagements d'aide pluriannuels soient convertis en achats d'obligations, en vue de financer l'acquisition des médicaments contre les maladies tropicales. De leur côté, les pays bénéficiaires pourraient aussi être autorisés à déposer périodiquement dans ces fonds une partie des sommes économisées pendant les périodes de forte conjoncture, afin de se prémunir contre des chocs extérieurs et de les retirer pour faire face à des chocs. Dans le même ordre d'idées, les fonds fiduciaires pourraient servir de moyen d'acheminement des ressources mises à disposition à travers des mécanismes internationaux de financement compensatoire et des allocations de droits de tirage spéciaux (DTS). Ceci permettrait d'aligner l'utilisation des ressources financières à court terme sur les objectifs de développement à long terme. En fait, l'une des propositions contenues dans le Consensus de la conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement (Nations Unies, 2002) recommandait l'utilisation des DTS à des fins de développement, les fonds fiduciaires de l'APD pouvant servir à cet effet de mécanisme institutionnel.

D'Arista et Erturk (2010) présentent d'autres caractéristiques possibles de ces fonds, du point de vue de leur structure, de leur gouvernance et de leurs stratégies d'investissement⁹.

Le recyclage des ressources constituées par les réserves internationales dans des investissements intérieurs représente une possibilité

Une structure à capital fixe pour ces fonds est conforme à son objectif d'aide au développement

Il existe des précédents des cas où les engagements d'aide pluriannuels ont été transformés en achats d'obligations

⁹ La description ci-après repose sur l'ouvrage D'Arista et Erturk (2010, p. 21) qui a été commandité pour la présente publication.

Ces fonds pourraient émettre leurs propres obligations dans différentes monnaies nationales et en utiliser les produits pour acquérir les actions et les obligations des entreprises privées et des organismes publics, qui sont libellées en monnaies nationales dans un large éventail de pays en développement. Les passifs des fonds seraient vendus aux investisseurs institutionnels privés des économies avancées et aux investisseurs officiels des pays émergents, et seraient admissibles comme des réserves internationales garanties par une institution multinationale et ses pays membres. Le fait d'investir les réserves des pays en développement dans ces fonds réacheminera l'épargne extérieure dans les économies des pays propriétaires des réserves plutôt que dans les marchés de capitaux des pays à monnaie forte. Par ailleurs, leur structure de type fermé permettra de veiller à ce que des capitaux à long terme soient mis à disposition et que les ventes des obligations des fonds par des investisseurs ne contraignent pas à des remboursements pouvant désorganiser des projets de développement.

De nouveaux outils pour le système financier international

Les réformes requises constituent un ensemble d'éléments interdépendants qui doivent être mis en place simultanément

Les arrangements monétaires et financiers internationaux sont incompatibles avec les prescriptions des politiques macroéconomiques axées sur le développement. Ces règles et ces mécanismes devront être modifiés si l'on veut parvenir à une certaine cohésion des politiques. Cela dit, il convient de souligner que les réformes dont il est question plus loin constituent un ensemble d'éléments interdépendants qui doivent être mis en place simultanément.

Coordination et surveillance macroéconomiques multilatérales

Les activités de surveillance doivent s'intéresser davantage aux principaux centres financiers

Il y a lieu de réformer la surveillance multilatérale et de l'orienter vers la prise en compte des retombées internationales des politiques économiques nationales. La surveillance par le FMI était auparavant centrée sur les problèmes des marchés émergents et des pays en développement, en s'intéressant peu aux principales places financières et à la vulnérabilité des marchés de capitaux. La crise financière mondiale a clairement montré qu'il est nécessaire de renforcer de toute urgence la vigilance concernant les risques provenant des principaux pays développés, notamment les pays d'émission des monnaies de réserve. Il faudra pour cela une meilleure coopération de la part des autorités monétaires et financières des marchés établis de capitaux et des économies avancées, qui doivent assumer une plus grande responsabilité dans le domaine de la stabilité systémique. La surveillance doit établir une distinction entre les pays, du point de vue de leur influence sur la stabilité systémique et doit être plus rigoureuse pour les pays d'émission des principales monnaies de réserve.

L'institutionnalisation de la coordination macroéconomique évite les conflits concernant les activités de surveillance

Le renforcement et l'institutionnalisation de la coordination macroéconomique internationale sont des conditions essentielles pour réduire les conflits de politique dans le cadre des activités de surveillance. La coordination macroéconomique doit être centrée sur le développement. En premier lieu, elle doit veiller à ce que la composition de la demande globale donne plus de poids à l'investissement à l'appui de la croissance future de la productivité et de la transformation nécessaire pour mettre en place des secteurs des énergies renouvelables et à faible taux d'émission et des infrastructures nécessaires pour relever les défis du changement climatique (voir encadré V.2). En deuxième lieu, la demande dans l'ensemble des pays devra être rééquilibrée de manière à veiller à ce que les financements soient effectivement acheminés vers les pays en développement, plutôt que vers les pays développés. Le maintien d'une demande robuste dans les pays en développement, notamment la demande d'investissement, serait compatible avec une politique macroéconomique centrée sur le développement. Dans la situation actuelle, le rééquilibrage de la demande en se fondant sur la demande de consommation aux États-Unis serait également indésirable, et peu probable, car les ménages américains

ont déjà augmenté leur épargne à environ 3 % du PIB en 2009 (partant de presque zéro au cours des années qui ont abouti à la crise). Étant donné que les taux d'utilisation de la capacité sont au niveau le plus bas de l'histoire, il est prévu que les niveaux d'investissements privés restent bas dans les économies des principaux pays développés. Avec l'arrêt progressif des mesures de relance budgétaire, les exportations nettes des principaux pays déficitaires devront augmenter. À commencer par la Chine et d'autres régions en développement de l'Asie, les principaux pays excédentaires devront absorber les exportations croissantes des pays déficitaires. Dans les pays excédentaires, cela pourrait se faire par le biais des mesures de relance budgétaire. Selon *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2010* (Nations Unies, 2010, p. 31) :

Les programmes de relance qui sont en place sont déjà favorables à ce type de rééquilibrage, mais ne sont pas encore assez solides et le changement ne se produira que de manière progressive. Le PIB des pays émergents d'Asie est à peu près la moitié de celui des États-Unis. Ils devront donc faire baisser leurs excédents courants combinés de près de 6 % de leur PIB combiné pour faire baisser le déficit des États-Unis de 3 % du PIB de ce pays.

L'objectif du Groupe des Vingt (G-20), qui est de réaliser une croissance économique mondiale forte, durable et équilibrée, ne peut être mis en œuvre que dans un tel cadre. Le rééquilibrage durable de l'économie mondiale prendra de nombreuses années et un tel cadre ne peut pas être laissé aux consultations ponctuelles au niveau du G-20. Il faudrait institutionnaliser dans le cadre d'un système multilatéral le suivi des cycles économiques au niveau mondial et le déclenchement des discussions et des réponses multilatérales au sein du système multilatéral. Il y aurait lieu de renforcer les capacités techniques, en matière d'élaboration d'une politique anticyclique, des institutions mondiales investies de missions macroéconomiques et financières. Les mécanismes d'exécution devraient être conçus pour rendre la coordination des politiques efficace et responsable.

Il faudrait institutionnaliser le suivi des cycles économiques au niveau mondial

Coordination internationale de la réglementation financière

L'offre d'un volume suffisant de financements à long terme pour le développement ne peut être réalisée que dans le cadre d'un système financier international bien conçu. Les marchés de capitaux sont actuellement à caractère mondial et une défaillance du système financier dans un pays peut imposer des effets externes négatifs à d'autres, comme on l'a vu dans les crises des marchés émergents dans les années 90 et 2000 et dans la crise mondiale la plus récente. Pour autant que les pays soient tous uniques, une certaine réglementation sera probablement toujours élaborée pour prendre en compte les réalités d'un pays donné. Sans une coordination au niveau mondial, il y a cependant le risque que les investisseurs s'engagent dans un arbitrage entre les différents cadres réglementaires, très souvent par le truchement de produits dérivés, diffusant ainsi un risque plus élevé d'un bout à l'autre du système financier mondial.

Les marchés financiers sont désormais à caractère mondial et une défaillance du système financier dans un pays peut imposer des effets externes négatifs sur d'autres

Il faudrait que la réglementation du marché de capitaux vise à assurer la sécurité et l'intégrité du secteur financier, tout en restant axée sur le maintien de la stabilité systémique. Les autorités des plus grands marchés établis de capitaux ont la responsabilité de s'assurer que leurs interventions sur le marché ne déstabilisent pas indûment l'économie internationale. Il a été constaté que plusieurs caractéristiques des méthodes actuelles d'évaluation des risques et des règles prudentielles, telles que Bâle I et Bâle II, et telles que le provisionnement des pertes sur prêts, s'amplifient de façon cyclique (Nations Unies, 2008). Lors de la crise financière asiatique de la fin des années 90, les pays asiatiques en particulier ont été négativement affectés par les règles prudentielles appliquées sur les principaux marchés de capitaux, et ont ainsi connu une raréfaction de l'offre de crédit, en plus d'un arrêt brutal des entrées de capitaux à court terme.

Encadré V.2

Enjeux du financement de la réponse au changement du climat mondial

Les estimations des investissements supplémentaires indispensables à l'adaptation au changement climatique et à l'adaptation à ses effets sont importantes en termes absolus. On indique souvent que ces estimations ne constituent qu'une infime partie de la production mondiale, de l'ordre de 1 à 2 % du produit mondial brut (PMB) par an d'ici à 2030. Aux niveaux actuels du PMB, ces estimations se chiffrent entre 0,6 et 1,2 billion de dollars par an en investissements nouveaux. Comme il est démontré en détail dans *L'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2009 : sauver la planète, promouvoir le développement* (Nations Unies, 2009a), au lieu de les reporter jusqu'en 2030, il faudrait grouper bon nombre de ces investissements en début de période, à la fois pour adopter de toute urgence un mode de croissance économique à faible taux d'émission et pour réduire au minimum les dommages causés par des changements climatiques inévitables.

Le changement climatique a déjà une incidence sur les moyens d'existence dans beaucoup de pays, en particulier les pays en développement et les petits États insulaires en développement, notamment par le biais de chocs météorologiques plus fréquents et intenses. Il faudrait donc mettre en œuvre dès à présent les mesures d'adaptation aux changements climatiques, afin d'éviter les principaux effets sous la forme d'une plus grande insécurité alimentaire, de la rareté de l'eau et des pertes en vies humaines imputables aux catastrophes, entre autres. Des technologies pour la production d'une énergie propre en vue de l'atténuation des effets du changement climatique existent, mais le coût de leur utilisation est encore plusieurs fois supérieur à celui des technologies utilisant le charbon ou les combustibles fossiles, qui sont la source principale des émissions des gaz à effet de serre (GES). Pour faire en sorte que les énergies renouvelables soient plus abordables et accessibles en quantité suffisante pour satisfaire la forte demande des pays en développement qui essaient d'accélérer leur progrès économique et de veiller à ce que les objectifs de réduction des émissions de GES soient atteints en temps utile, la production d'une énergie propre devra se faire à une plus grande échelle, ce qui nécessitera des investissements massifs que l'on doit réaliser sans plus tarder.

La réalisation de ces investissements en début de période exercera des pressions sur le système financier pour la mobilisation des ressources nécessaires. *L'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2009* (Nations Unies 2009a, tableau VI.2) estime que 34 à 57 % des investissements supplémentaires dans le monde pour l'atténuation du changement climatique et que la plupart des investissements pour l'adaptation devront intervenir dans les pays en développement. Malgré la récente prolifération des fonds consacrés au climat, les montants actuellement promis et susceptibles d'être mis à disposition pour faire face au changement climatique dans un proche avenir, qu'il s'agisse de sources bilatérales ou multilatérales, sont lamentablement insuffisants. Les ressources actuellement consacrées au climat ont été estimées à 21 milliards de dollars environ et sont disproportionnellement affectées à l'atténuation. Les estimations du montant total nécessaire chaque année pour le financement des problèmes liés au climat dans les pays en développement varient, mais au dire de tout le monde elles sont plusieurs fois supérieures à ce chiffre et représentent le quintuple des montants de l'aide publique au développement (APD) en 2008. La difficulté qu'il y a à atteindre même ces niveaux d'APD laisse supposer que le financement au niveau mondial du changement climatique exigera un effort bien plus soutenu de la part des pays développés en vue d'assumer un leadership ambitieux pour les questions climatiques et de promouvoir la coopération internationale. À cet effet, les pays en développement devraient, pour leur part, mobiliser une plus grande quantité de leurs ressources pour des investissements plus propres en s'engageant dans une trajectoire de croissance nouvelle et durable.

Le but d'une injection soutenue des financements extérieurs à des montants assez importants pour donner la « grande impulsion » nécessaire pour s'engager dans la voie d'un développement peu polluant est d'accélérer et de soutenir simultanément la croissance dans les pays en développement à des niveaux supérieurs à ceux du passé. Comme indiqué dans *L'Étude* de 2009, cette grande impulsion initiale provenant des sources officielles de financement, conjuguée à la gamme de mesures (incitations tarifaires, réglementation et politiques industrielles ciblées), commencera à mobiliser les sources intérieures de financement pour l'investissement dans les secteurs tant public que privé. Le dosage des investissements publics et privés évoluera et variera sans doute entre les

pays, mais pour bon nombre de pays en développement, et éventuellement pour quelques pays développés, l'investissement public devra prendre les devants, parallèlement à une réglementation plus rigoureuse, avant que l'investissement privé à grande échelle ne commence à prendre corps.

La nécessité de financements externes assez importants pour s'attaquer aux changements climatiques dans les pays en développement semble ne pas être conforme au modèle actuel de transfert des ressources mondiales. Les transferts financiers nets en direction des pays en développement ont été négatifs au cours des deux dernières décennies au moins (voir figure V.7). Les flux de ressources des pays pauvres vers les pays riches dépassaient, chaque année, la moitié d'un billion de dollars au cours des trois dernières années. Dans les pays en développement, une grande impulsion à l'investissement dans les énergies propres nécessitera par conséquent d'inverser cette tendance. Elle implique également que la mobilisation des financements pour le climat devrait cadrer avec les initiatives coordonnées des pouvoirs publics visant à trouver une solution au problème des déséquilibres mondiaux.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques^a engage les pays développés à : a) fournir « des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement » pour se conformer à leurs obligations de communication nationale au titre de l'article 12 de la Convention (art. 4, par. 3); et b) fournir « notamment aux fins de transferts de technologie les ressources financières en question », dont les pays en développement ont besoin pour « couvrir la totalité des coûts supplémentaires convenus » de la mise en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation et d'autres engagements recensés à l'article 4, paragraphe 1.

À la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009 (la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2009), la Conférence des Parties a pris acte de l'accord non juridiquement contraignant intitulé « Accord de Copenhague »^b.

L'Accord, qui a été signé par les chefs d'États, les chefs de gouvernements, les ministres et d'autres chefs de délégations présents à la Conférence, contient des objectifs et des mesures volontaires sur les changements climatiques qui portent sur les principales composantes du Plan d'action de Bali, adopté par la Conférence des Parties lors de sa treizième session qui s'est tenue du 3 au 15 décembre 2007^c à Bali en Indonésie. L'Accord s'attaque à l'une des principales pierres d'achoppement introduite dans les négociations antérieures en reconnaissant la nécessité de mobiliser des ressources financières nouvelles et additionnelles prévisibles. En guise de mesures dans la direction suggérée plus haut, les ressources financières additionnelles permettant de s'attaquer aux problèmes climatiques dans les pays en développement devront atteindre 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012 et être portées à 100 milliards de dollars par an à l'horizon 2020 (par. 8). L'Accord reconnaît également la nécessité de la création d'un Fonds vert pour le climat de Copenhague en tant qu'entité d'exécution des mécanismes financiers de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, pour financer les projets, les programmes, les politiques et d'autres activités des pays en développement, portant sur l'atténuation, l'adaptation, le renforcement des capacités, le développement et les transferts de technologie (par. 10).

En plus d'avoir à faire face à un niveau insuffisant, le financement des changements climatiques doit également lutter contre la prolifération des fonds et un enchevêtrement de mécanismes et de modalités de financement (Opschoor, 2010; et Nations Unies, Conseil économique et social, 2010). Les problèmes connexes sont semblables à ceux qui sont liés à l'architecture de l'aide qui ont été examinés au chapitre III. La Banque mondiale, à elle seule, compte trois fonds spécifiques qui sont : un Fonds pour les technologies propres, un Fonds forestier et un Fonds pour l'adaptation. Dans le cadre des négociations sur le climat, les pays en développement ont proposé que tous les financements liés aux changements climatiques soient ramenés sous l'égide de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Que cette proposition soit adoptée ou non, la mise en place du Fonds vert pour le climat de Copenhague devrait être considérée comme offrant une occasion de réaliser un bon départ en matière de réforme tant souhaitée de l'ensemble de l'architecture du financement des changements climatiques, notamment la rationalisation et la consolidation des mécanismes de financement, en vue de créer un niveau plus élevé de cohésion, de transparence et de responsabilité dans l'allocation des ressources nécessaires.

^a Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822.

^b Voir FCCC/CP/2009/11/Add.1, décision 2/CP.15.

^c Voir CCCC/CP/2007/6/Add.1, décision 1/CP.13.

Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme mondial capable de fixer des normes applicables à tous. La conversion du Forum de stabilité financière en Conseil de stabilité financière est un pas en avant dans cette direction. Cependant, le Conseil de stabilité financière souffre d'une insuffisance de représentation et de moyens d'exécution. On a également proposé une évolution vers un régime semblable à celui de l'Organisation mondiale du commerce, avec des règles ayant force exécutoire. La Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international a proposé de prendre les mesures nécessaires pour jeter les bases d'une autorité financière mondiale chargée de coordonner la réglementation financière, notamment la surveillance des règles mondiales dans certains domaines, tels que le blanchiment d'argent et la confidentialité de l'impôt.

Financements anticycliques pour atténuer les chocs extérieurs

L'appui en réponse aux chocs extérieurs des prix des produits de base a été déterminant

La protection de la croissance économique contre les fluctuations des cours des produits de base de manière à ne pas introduire la vulnérabilité de la dette a été longtemps considérée comme un besoin de financement du développement. Il existe deux types généraux de chocs externes : les chocs des cours des produits de base et les chocs de la demande mondiale. Le Mécanisme de financement compensatoire du FMI, qui avait été depuis longtemps mis au point pour faire face au premier type de chocs, était particulièrement précieux pour les pays à faible revenu. Le Mécanisme s'est vidé de son contenu en 2001 et a été intégré dans la stratégie de réduction de la pauvreté, qui subordonnait effectivement aux réformes de la politique économique et de la gouvernance au niveau national, l'accès au financement pour faire face aux fluctuations des cours des produits de base, même si le problème de la balance des paiements en cas de fluctuations des cours des produits de base ne résulte pas des politiques nationales ou de la mauvaise gouvernance.

Les principes selon lesquels ces financements devraient être fournis sont assez clairs. Les ressources devraient être mises à disposition dans les conditions suivantes : *a*) en temps utile; *b*) en quantité suffisante pour permettre au pays touché de financer ses importations essentielles; et *c*) sans conditionnalité concernant la couverture du déficit extérieur qui n'a rien à voir avec la politique nationale. Les récentes réformes des facilités de crédit du FMI, qui en réalité rétablissent de nombreux éléments des mécanismes antérieurs de « financements compensatoires », devront être institutionnalisées bien au-delà d'une simple réponse à la crise, et prendre une forme qui inclurait un meilleur accès pour tous les pays à faible revenu.

La disposition des mécanismes de financement compensatoire bien conçue, telle qu'elle est présentée plus haut, est particulièrement pertinente en ce qui concerne les fluctuations des cours des produits de base. Pour les chocs de la demande mondiale, il est nécessaire de disposer de la capacité de fournir et, par extension, de créer éventuellement des liquidités internationales en utilisant davantage les DTS; une capacité qui, comme le démontre la crise actuelle, n'est disponible que sur une base ponctuelle (comme on le verra plus en détail ci-dessous).

Il existe des politiques connexes qui, par nature, sont également anticycliques, et dont l'introduction permettrait d'améliorer les résultats macroéconomiques. Concernant les chocs extérieurs des cours des produits de base classiques, il faudrait que les pays constituent des fonds de stabilisation pendant les périodes où les cours sont élevés, pour faire face aux périodes de baisse des cours. À la longue, les pays en développement doivent acquérir une marge de manœuvre nécessaire et faire preuve d'assez d'audace s'ils veulent diversifier la production nationale, de manière à réduire progressivement leur dépendance vis-à-vis des recettes tirées des produits de base (voir chapitres II et IV). L'incorporation d'éléments conditionnels dans

Les pays tributaires des produits de base devraient constituer des fonds de stabilisation en période de hausse des cours

les programmes d'aide extérieure et les accords de prêt peut être déterminante pour les pays surendettés tributaires des produits de base (Nissanke et Ferrarini, 2007).

Coopération internationale en matière fiscale

On a examiné au chapitre III les possibilités d'une augmentation des financements pour le développement par le simple renforcement de la capacité des pays en développement de recouvrer leur juste part des impôts, notamment auprès des entreprises privées internationales (une partie des chaînes de valeur mondiales) [voir chap. IV] qui opèrent à l'intérieur de leurs frontières et paient les impôts dans les pays fournissant l'APD. L'estimation prudente¹⁰ de 250 millions de dollars par an représentant les recettes fiscales additionnelles procurées par ces sources, dont pourraient disposer les pays en développement, équivaldrait au triple des ressources actuellement fournies sous forme d'APD (FitzGerald, 2010).

Avec le démantèlement généralisé des mesures de contrôle des mouvements de capitaux, la relocalisation internationale des actifs non seulement pour des raisons fiscales, mais également pour l'arbitrage réglementaire s'il ne s'agit pas d'évasion, a été facilitée par le renforcement des infrastructures au fur et à mesure que s'est développé le secteur financier international. Une mobilité accrue des capitaux, en l'absence d'une harmonisation fiscale et d'une coordination de la réglementation financière entre les pays, a à son tour fortement encouragé la compétition réglementaire et fiscale entre les juridictions, ce qui s'est traduit, de manière intentionnelle ou non, par une nette diminution des capacités des autorités fiscales et financières de fournir l'information nécessaire pour la surveillance financière et le recouvrement de l'impôt.

Dans le cadre des activités économiques transnationales, les pays en développement doivent trouver un « équilibre entre la maximisation de leur part de recettes et le maintien d'un climat qui attire des investissements dans le pays » (FitzGerald, 2010, p. 5). Un principe de base serait que, quelles que soient les orientations fiscales et réglementaires que des pays souverains choisissent, elles ne doivent pas être compromises par les orientations fiscales et réglementaires d'autres pays. Des mécanismes rigoureux de publication de l'information et de réglementation dans un pays peuvent être contournés en l'absence de la coopération des autres, à cause de la facilité avec laquelle les actifs peuvent être transférés. Étant donné que la production des recettes de l'État doit aller de pair avec le processus de croissance si les capacités de l'État doivent se développer, il est inévitable de compter sur l'impôt sur le revenu et le capital. Toutefois, du fait de la mobilité internationale des actifs et la capacité des sociétés transnationales de répartir les revenus à leur propre avantage fiscal grâce à l'établissement des prix de cession, « l'imposition efficace du revenu. ... devient un problème de développement international plutôt que national » (ibid., p. 6).

Il faudra renforcer l'échange d'information internationale et la coopération en matière d'application des règles. Une amélioration des capacités des gouvernements et de la coopération entre eux en matière de suivi des activités financières transnationales, une nécessité rendue impérieuse par la crise mondiale, sera nécessaire pour protéger à la fois leurs assiettes de l'impôt et la viabilité de leurs réglementations financières. Il sera donc nécessaire d'entreprendre cette tâche dans un contexte plus large que celui qui est possible sous l'égide de

La coopération est nécessaire pour renforcer la capacité des pays à recouvrer leur juste part des impôts

Des mécanismes rigoureux de publication de l'information et de réglementation dans un pays peuvent être contournés en l'absence de la coopération d'autres pays

¹⁰ L'estimation repose sur l'hypothèse selon laquelle la moitié du stock d'actifs des pays en développement détenus à l'étranger [estimés à leur tour en utilisant des statistiques de flux calculées par l'étude sur l'intégrité financière dans le monde (Kar et Cartwright-Smith, 2008) pour le milieu des années 2000] est détenue par des résidents de pays en développement. Un taux de rendement de 7 % et un taux d'imposition de 20 % sont ensuite appliqués aux actifs détenus à l'étranger par des résidents des pays en développement, pour déterminer le manque à gagner en recettes fiscales.

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce besoin est déjà en train d'être satisfait grâce à la coordination en matière de réglementation financière impulsée par le G-20. Il sera indispensable d'élargir, dans le même sens, la portée de la coopération multilatérale en matière fiscale, ce qui pourrait nécessiter de mettre davantage à profit le cadre fourni par les Nations Unies.

Dispositifs contractuels et règlement de la dette internationale

Les restructurations
souveraines ont été
incomplètes

Un autre ensemble d'importantes réformes est centré sur le problème du réaménagement de la dette souveraine. Comme c'est le cas pour les banques qui sont « trop importantes pour sombrer », il n'existe aucun cadre juridique dans lequel un pays peut réaménager sa dette. Il en résulte que les réaménagements de la dette souveraine ont été incomplets, chaotiques ou les deux à la fois, et ont donné lieu à des coûts faramineux, comme on l'a vu plus haut. L'incertitude entourant le processus de restructuration est une raison supplémentaire qui a poussé les pays à s'auto-assurer en constituant des réserves (Herman, Ocampo et Spiegel, 2010; et Ocampo *et al.*, 2010). Pour résoudre ce problème, il faut mettre en place un type de cadre des faillites souveraines, assorti d'un arbitre impartial. Plusieurs propositions ont été mises en avant, concernant la forme que devrait prendre cette juridiction ou ce mécanisme d'arbitrage¹¹, mais à ce jour, la communauté internationale n'a pas fait des progrès concernant aucune de ces options. À la faveur de la nouvelle crise que connaît la zone euro, causée par les obligations de la Grèce, le problème du réaménagement de la dette souveraine a une fois de plus été soulevé. Cette lacune du système financier doit être comblée, si le système mondial doit devenir plus stable.

Les méthodes d'allègement
de la dette n'ont pas
accordé assez d'attention
aux besoins de croissance

Les méthodes actuelles d'allègement et de réaménagement de la dette, ainsi que leurs conditionnalités connexes, n'ont pas accordé assez d'attention aux besoins essentiels de croissance et à l'expansion de la marge de manœuvre dont on a réellement besoin pour pouvoir venir à bout du problème du surendettement (Nations Unies, 2005; Assemblée générale des Nations Unies, 2007). L'accord actuel conclu au Club de Paris des pays industrialisés créanciers viole les normes généralement admises de bonne gouvernance qui mettraient en cause toute procédure dans laquelle une commission ad hoc de créanciers porte un jugement sur les obligations des pays débiteurs (Assemblée générale des Nations Unies, 2007), qui sont mises en application sous l'égide du FMI. Ce processus est également contraire à l'esprit de l'accord politique figurant dans le Consensus de Monterrey, qui affirme que « les créanciers et les débiteurs doivent être responsables au même titre de la prévention et du règlement d'une situation non viable de la dette » (Nations Unies, 2002, par. 47).

Il est nécessaire de disposer
d'un mécanisme
de renégociation de la
dette juste et accepté
au plan international

Par ailleurs, le processus laborieux du Club de Paris ne se traduit pas par un véritable règlement des réclamations concernant les créances. D'autres donateurs et créanciers, qui ne sont pas liés au Club de Paris, sont en train de devenir des acteurs importants dans ce domaine et doivent trouver d'autres moyens de régler leurs réclamations. Les engagements d'allègement de la dette au titre de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) sont freinés par la non-participation de ces autres créanciers. En l'absence d'un régime juridique international pour l'adjudication des réclamations liées aux créances, certaines interlocuteurs privés qui ont fini par être appelés des « vautours en matière de dette », sont parvenus à engager des procédures judiciaires dans des juridictions spécialisées dans le secteur financier, afin de profiter du surendettement souverain. Il est par conséquent nécessaire de disposer, pour les obligations de la dette publique, d'un mécanisme de renégociation de la dette juste et accepté au plan international qui s'applique à tous les créanciers.

¹¹ Voir Herman, Ocampo et Spiegel (2010) pour d'autres options possibles.

Au niveau des prêts, il faut améliorer la régulation des finances internationales, pour freiner la prise de risque excessive et la volatilité des flux de capitaux. Un rapport du Secrétaire général des Nations Unies publié en 2007 a prévenu que, « sur le plan international, on n'a guère progressé dans la solution du problème de la structure des facteurs incitatifs, qui explique qu'un volume excessif de crédits privés est accordé aux pays en développement pendant les phases d'augmentation massive des liquidités mondiales. Or, l'abondance actuelle de liquidités ne devrait pas persister encore longtemps » (Assemblée générale des Nations Unies, 2007, paragraphe 107). À n'en pas douter, les caractéristiques des liquidités mondiales ont radicalement changé. Selon les indications du Groupe des Trente (2009), il est absolument nécessaire de tenir compte des lacunes et des faiblesses dans la réglementation prudentielle et la supervision; d'améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation prudentielle et de la supervision, notamment grâce aux contrôles appropriés des mouvements de capitaux et aux réformes de la réglementation macroprudentielle; d'imposer des distorsions anticycliques dans les règles des réserves obligatoires et de provisionnement des pertes sur prêts; et de consolider les politiques et les normes institutionnelles, notamment dans le domaine de la comptabilité et de la publication de l'information, ainsi que de la transparence des marchés de capitaux et des produits financiers.

Système mondial de réserves et de paiements

Comme on l'a vu plus haut, l'accumulation des déséquilibres mondiaux au point d'atteindre des niveaux de crise de portée mondiale peut trouver son origine dans une trappe inhérente au système de réserves et de paiements, dans lequel les pays créateurs de réserves peuvent maintenir des déficits de paiement aussi longtemps que d'autres pays trouvent qu'il est de leur intérêt de continuer à amasser leurs réserves de liquidités internationales dans les monnaies des pays créateurs de réserves. Si cette trappe n'est pas refermée, toutes les réformes de la réglementation financière sont vouées à l'échec, parce que le mécanisme facilite une offre quasiment illimitée de crédits venant des pays qui amassent des réserves, se traduisant ainsi par un accroissement des liquidités mondiales, ce qui à son tour doit faire l'objet d'intermédiation par le secteur financier. Ce dont on a besoin c'est un système de réserves et de paiements qui ne compte pas sur des déficits nationaux pour fournir des actifs de réserve.

Avant la crise, il y avait déjà eu un pas vers la mise en place d'un système de réserves multidevises, mouvement qui s'est accentué avec l'introduction de l'euro. À ce stade, il est impossible de prévoir comment la situation va évoluer, en l'absence d'un processus politique explicite. Actuellement, les autorités qui gèrent aussi bien l'euro que le dollar se trouvent sérieusement limitées dans leur effort de soutien du statut de réserve de leur monnaie. Alors qu'un système multidevises pourrait constituer une solution par défaut, l'évolution dans cette direction serait peu souhaitable, puisque cela pourrait raviver les instabilités qu'on a connues dans les années 30 et exacerber les instabilités qui existent déjà entre les principales monnaies¹². Dans les pays en développement, ces instabilités contrarieraient la mise en place du taux de change en tant que moyen d'action, à moins qu'ils ne continuent à amasser des

L'accumulation des déséquilibres mondiaux peut trouver son origine dans une trappe inhérente au système mondial de réserves et de paiements

¹² Il est particulièrement difficile de tenter de stabiliser les taux de change des principales monnaies dans un système multidevises. Selon D'Arista et Erturk (2010, p. 14) : « Lorsqu'une banque centrale a acheté la monnaie d'un autre pays pour relever la valeur de cette monnaie-là, elle a investi ses actifs du marché de crédit tels que les dépôts bancaires ou les titres d'État émis par ce pays, augmentant ainsi l'offre de crédit du pays bénéficiaire. En supposant que la valeur de la monnaie acquise a baissé du fait des politiques monétaires ou budgétaires expansionnistes, l'intervention aurait pour effet de renforcer cette expansion. »

réserves de liquidités internationales. En premier lieu, un système de plusieurs monnaies ferait en sorte qu'il soit plus difficile de viser un niveau de taux de change réel compatible avec une croissance stable, face aux rotations des valeurs d'échange entre les principales monnaies. En deuxième lieu, dans le cadre d'un système basé sur plusieurs monnaies, les mouvements des flux de capitaux à court terme, qui sont stimulés sur les principaux marchés par des différentiels de taux d'intérêt ou le sens des affaires ou les deux à la fois, ont tendance à être assez considérables et par conséquent le déterminant dominant des fluctuations des taux de change. Un système de valeurs d'échange plus stables, qu'elles soient ancrées à une monnaie (comme c'était le cas du système qui existait en 1971) ou à un avoir de type droit de tirage spécial, devrait modérer ces flux et atténuer les dilemmes de la fixation des taux de change des pays en développement (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2009b).

Une évolution possible vers un système plus stable est celle où il y a une utilisation accrue des DTS au sein d'un système d'actifs de réserve fournis par les pays, dans lequel le dollar est la monnaie dominante. La crise actuelle a déjà connu plus qu'un décuplement ponctuel de la quantité totale des DTS existants. Le DTS, qui est déjà l'unité de compte du FMI, est un panier de quatre monnaies : le dollar, l'euro, le yen japonais et la livre sterling. Le poids de chaque monnaie du panier, qui a été revu en novembre 2005, repose sur la valeur des exportations de biens et services, et le montant des réserves libellées dans les monnaies respectives détenues par d'autres membres du FMI. À l'avenir, et compte tenu de l'évolution de l'importance des pays dans l'économie mondiale, d'autres monnaies, notamment celles des pays émergents à économies de marché, devront être incluses dans le panier des DTS.

Les membres du FMI pourraient entamer un processus visant l'utilisation accrue des DTS entre eux comme monnaie des opérations des banques centrales (bien que, selon les règles actuelles, les États-Unis sont les seuls à avoir une voix de blocage sur la question de l'accroissement des affectations des DTS). Les DTS pourraient être augmentés par le biais d'allocations périodiques, en fonction du développement du commerce international. La Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international a proposé l'émission régulière ou anticyclique des DTS (Assemblée générale des Nations Unies, 2009b; D'Arista et Erturk, 2010). Le FMI pourrait commencer à n'utiliser que des DTS dans les crédits accordés dans le cadre d'un accord de confirmation et à les éteindre au fur et à mesure que les crédits sont remboursés. Les DTS pourraient également être placés dans des obligations émises par des banques régionales de développement¹³. La Commission préconise en outre l'utilisation des DTS pour satisfaire les besoins régionaux de financement (Nations Unies, Assemblée générale, 2009b).

D'autres propositions qui revêtent un grand intérêt sont celles d'allouer les DTS en fonction des besoins ou des résultats, plutôt que de l'importance économique qui détermine le nombre d'actions avec droit de vote au FMI. Ocampo (2009) propose d'attribuer davantage de ressources aux pays dont la demande de réserves est la plus importante, et d'autoriser les FMI à acheter les obligations des pays en développement au moyen des DTS non utilisés. Ocampo propose en outre des découverts ou des facilités de « tirage » généreux que tous les pays pourraient utiliser de façon inconditionnelle et recommande que le FMI soit autorisé à suspendre le droit de recevoir des DTS pour les pays détenant d'importants excédents ou des réserves excessives.

Pour faire en sorte que le DTS devienne un actif d'investissement ou une unité de valeur (rôles que le dollar des États-Unis joue en ce moment), il faudra plus de changements

¹³ Il pourrait être nécessaire d'activer le mécanisme du compte de substitution, afin de faciliter la transformation des DTS en véritables monnaies.

institutionnels et plus de temps, et si possible attribuer au FMI le rôle de teneur de marché pour l'achat et la vente des DTS à des marges comparables à ceux du dollar des États-Unis (Eichengreen, 2009). D'autres accords internationaux (concernant, par exemple, le type de dettes que les DTS pourraient régler) pourraient également augmenter sa viabilité en tant qu'actif d'investissement.

En résumé, la réduction de la dépendance à l'égard du dollar par le biais de l'utilisation accrue d'une monnaie créée, constituée d'un panier de monnaies comme c'est le cas avec les DTS, pourrait être une étape importante vers une plus grande stabilité de l'économie mondiale. Une plus grande utilisation des DTS constituerait un moyen supplémentaire de créer les liquidités internationales nécessaires pour mener, au niveau mondial, une politique anticyclique pour laquelle il existe déjà un précédent, tel qu'il ressort de la décision du G-20 d'avril 2009. Une plus grande confiance mise dans les DTS pourrait également ouvrir la possibilité d'utiliser cette monnaie créée pour le développement ou d'autres fins de portée planétaire. Les DTS peuvent être utilisés pour échanger les obligations des pays en développement ou soutenir l'émission d'obligations planétaires dont le produit pourrait être utilisé à des fins déterminées. Cette dernière approche décrit pour l'essentiel le mécanisme de financement des changements climatiques, proposé dans un document récent des services du FMI (Brendenkamp et Pattillo, 2010). Les pays développés engageraient leurs crédits en DTS dans un « fonds vert » qui émettrait ensuite des obligations adossées sur les DTS pour financer des dépenses liées au changement climatique.

Accords régionaux

Une série d'initiatives ont fait leur apparition, en se fondant sur la coopération monétaire et financière régionale, notamment dans les domaines de la coordination en matière de politique macroéconomique et de taux de change, de la réponse aux crises et de leur prévention, et de la mobilisation des financements pour le développement. Alors que plusieurs de ces initiatives sont caractérisées plus par l'ampleur de leurs ambitions que de leurs résultats, les accords régionaux offrent des avantages clairs au système international. Il faudrait par conséquent que les discussions internationales reconnaissent de plus en plus le rôle que pourraient potentiellement jouer ces initiatives (Ocampo, 2001).

Dans le domaine de la coopération monétaire et financière, les accords régionaux pourraient tirer parti des avantages de la mise en commun, tant du point de vue des risques que des investissements. En dépit du fait que les régions sont soumises à la contagion, la mise en commun du risque lié aux réserves internationales peut être une première ligne de défense, surtout dans le cadre d'une surveillance régionale et des engagements mutuels parmi les membres du groupe en ce qui concerne les mesures correctives¹⁴. La mise en commun pour créer des marchés obligataires et des fonds de placement plus importants a été examinée comme étant une réponse aux besoins d'infrastructures, notamment pour une plus grande intégration dans la région Asie et Pacifique (voir encadré V.3).

Il existe d'importantes complémentarités entre les mécanismes planétaires et régionaux. Les institutions régionales pourraient « jouer un rôle utile dans la normalisation, l'adaptation des normes internationales aux réalités régionales (étant donné que les traditions réglementaires sont différentes), la diminution des frais d'apprentissage et la mise en commun de

¹⁴ La Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (Nations Unies, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, 2010) examine les problèmes ayant pesé sur l'Initiative Chiang Mai qui est en train de passer d'un d'ensemble d'accords bilatéraux à un pool régional de réserves de liquidités étrangères d'un montant total de 120 milliards de dollars.

Encadré V.3

Déficit du financement du développement régional en Asie et dans le Pacifique

La crise économique mondiale a mis en évidence la nécessité de la coopération régionale pour le financement des besoins de développement; un processus dans lequel les gouvernements coordonnent leurs dépenses budgétaires autour d'un paradigme partagé de développement durable et profitant à tous. Les pays d'Asie et du Pacifique ont amassé des montants considérables de réserves de change, motivés en partie par le désir de mettre en place un mécanisme de protection en cas de chocs externes de grande ampleur. Mais la conservation de telles réserves a un coût. Il en est ainsi en partie parce que les réserves de la région sont actuellement placées dans des dépôts à faible taux d'intérêt dans les pays développés, alors qu'une part importante des réserves amassées entre 2001 et 2008 (la moitié environ) étaient en réalité « empruntées » (c'est-à-dire par le biais des excédents du compte courant) à des taux essentiellement plus élevés que le rendement des réserves. Il peut aussi exister des coûts d'opportunité importants, dans la mesure où il y a parallèlement des besoins importants d'investissement à long terme à financer. Ces coûts d'opportunité dépassent probablement les avantages de la conservation des réserves à des fins de précaution lorsque le stock des réserves dépasse le niveau minimal requis et que les financements à long terme sont rares. Les réserves détenues en Asie ont augmenté au point d'atteindre le double ou le triple du stock de trois mois d'importation et du stock de la dette extérieure à court terme, aussi est-il fort probable que leur volume dépasse nettement le niveau de ce qui serait considéré comme un niveau confortable de réserves constituées à des fins d'amortissement des fluctuations.

Les marchés des capitaux pour les financements à long terme de la région demeurent relativement peu développés et il ne manque pas de possibilités d'utiliser les réserves officielles pour promouvoir de tels marchés. Il y a eu ces dernières années des initiatives visant une intégration plus poussée des marchés régionaux des actions et la promotion du développement des marchés des obligations en monnaie nationale au niveau régional, mais les progrès demeurent limités. L'investissement intrarégional dans des obligations en monnaie nationale est resté frileux, du fait de l'existence d'un trop grand nombre d'entraves juridiques et institutionnelles, ainsi que d'un manque d'information sur l'investissement (Arner, Lejot et Rhee, 2005). Les progrès ont été lents dans la mise en œuvre de l'Initiative du marché obligataire asiatique, destiné à stimuler la croissance des marchés des obligations en monnaie nationale, étant donné que les pays continuent à se préoccuper de trouver des solutions aux problèmes de l'harmonisation des règles et des réglementations et il y a eu un manque de transparence de ses objectifs d'investissement et des résultats financiers.

Un objectif prioritaire des autres utilisations possibles des excédents de réserves officielles de change, aussi bien pour le développement national que pour une meilleure intégration régionale, serait les énormes besoins non satisfaits de financement des infrastructures à travers l'Asie et le Pacifique (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, 2006). On estime que la région, avec un déficit annuel de plus de 200 milliards de dollars, a besoin d'un investissement annuel de plus de 600 milliards de dollars dans le transport, l'énergie, l'eau et les télécommunications. L'une des options pour les pays de la région serait d'affecter une partie de leurs réserves à un fonds fiduciaire mis en place pour garantir les émissions d'obligations en vue du financement des infrastructures. En mai 2010, par exemple, les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, à laquelle se sont joints la Chine, la République de Corée et le Japon (ANASE + 3), ont mis sur pied un fonds d'obligations de 700 millions de dollars appuyé par 130 millions de dollars de la Banque asiatique de développement et 570 millions de dollars des pays membres. Le fonds fiduciaire fournira des garanties pour les obligations à long terme libellées en monnaie nationale. Les progrès accomplis dans la mise en place de ces types de fonds fiduciaires ont cependant été jusqu'ici limités, à cause de l'absence d'un accord sur l'attribution des droits de vote dans ces fonds.

Une architecture financière au sein de la région Asie et Pacifique pourrait émerger des expériences régionales satisfaisantes de mise en place et d'exploitation de tels fonds. Ces fonds assureraient entre l'épargne et les réserves de change croissantes de la région et ses besoins d'investissement établis une intermédiation plus efficace que celle qui est actuellement réalisée grâce au recyclage des réserves pour financer les déficits des pays développés à un coût d'opportunité substantiel.

l'expérience acquise en matière de développement institutionnel ». En outre, ces institutions pourraient « également mettre en place des mécanismes visant à assurer le contrôle de leurs systèmes réglementaires et, en définitive, des monnaies régionales » (Ocampo, 2001, p. 21). Les institutions régionales sont virtuellement à même de présenter des programmes qui sont mieux adaptés au contexte régional et aux réalités des petits pays, dans la mesure où les institutions mondiales ont tendance à être plus à l'écoute des acteurs systémiques. Enfin, les mécanismes régionaux peuvent tirer parti du fait qu'ils permettent à leurs participants d'avoir davantage leur mot à dire pour aider à mobiliser l'engagement en faveur des mécanismes mondiaux et la coordination avec ces mécanismes.

Conclusions

Le programme d'action comprenant les enjeux des réformes présenté dans ce chapitre est d'une ampleur considérable. Par ailleurs, il implique des engagements urgents d'ordre politique. Comme on l'a vu plus haut, l'ensemble des réformes doit être considéré comme un tout dont les parties doivent mutuellement se renforcer. La politique budgétaire et la politique monétaire ne doivent pas fonctionner de manière antagoniste dans les pays et doivent l'une et l'autre appuyer l'investissement. Les deux types de politique doivent à leur tour être compatibles avec les accords internationaux (et vice versa), notamment les contrôles exercés sur les flux internationaux d'actifs privés, qui font partie de la réglementation prudentielle. Le chapitre VI examine les ressources politiques sur lesquelles la communauté internationale peut compter et dont elle doit s'inspirer pour relever ces défis.

Chapitre VI

Une mondialisation réaliste

Résumé

- La mondialisation ne sera vraisemblablement pas économiquement durable, si elle se poursuit comme cela a été le cas jusqu'ici. En réalité, elle pourrait s'arrêter de façon brusque et catastrophique, si elle n'est pas correctement réglementée. Il faut donc concevoir un système plus efficace de gouvernance économique mondiale, grâce à un processus intrinsèquement politique impliquant des ajustements des limites entre la souveraineté nationale et les mécanismes mondiaux.
- Les mécanismes actuels pour la gouvernance économique au niveau mondial ont été dans une large mesure conçus pour faire face aux réalités mondiales qui existaient il y a plus de 60 ans. Depuis lors, le monde a fondamentalement changé, mais les institutions multilatérales chargées de la gouvernance économique ont très peu changé ou se sont adaptées lentement. Pour relever les défis d'aujourd'hui, d'importantes réformes sont indispensables. Il faut, en premier lieu, mettre fin aux déficits démocratiques concernant les voix et les droits de vote, pour tenir compte du fait que les pays en développement ont un poids de plus en plus grand dans l'économie mondiale. Mais les fonctions réelles des principales institutions doivent également être réaménagées. Le principe des responsabilités communes mais différenciées devrait être le principal guide d'un bout à l'autre du processus de réforme, condition déterminante d'une mondialisation plus juste et viable.
- Les crises alimentaire, financière et climatique ont mis en exergue des faiblesses fondamentales qui exigent non seulement de réaménager le régime commercial multilatéral et d'entreprendre une réforme de grande portée de l'architecture financière internationale, mais également de combler les lacunes actuelles, afin d'éliminer les incohérences des mécanismes actuels du système de gouvernance économique mondiale. Ceci peut nécessiter la création de nouveaux mécanismes pour faire face à certaines de ces lacunes, par exemple, des mécanismes multilatéraux spécialisés pour régir les migrations internationales et la mobilité de la main-d'œuvre, la réglementation financière internationale et les renégociations de la dette souveraine. Il faudrait surtout disposer d'un solide mécanisme pour la coordination économique au niveau mondial, qui établit la cohérence dans tous les domaines de la gouvernance économique mondiale.

Le maintien du statu quo est hors de question

D'importants changements dans le fonctionnement et les mécanismes de gouvernance de l'économie internationale sont en cours suite à la crise mondiale actuelle, la plus profonde que la communauté internationale ait connue depuis la Grande Dépression d'il y a plus de 75 ans. Cependant, la forme réelle du résultat est incertaine. De puissants groupes exercent des pressions en faveur du rétablissement de la configuration du système d'avant la crise, mais ces groupes seront contrariés par les grandes tendances économiques qui sont déjà manifestes et également par la restructuration sans précédent qui est déjà engagée. La récession actuelle pourrait durer pendant un certain temps, même si elle ne se transforme pas en dépression, à cause de la recapitalisation et du désendettement qui doivent intervenir dans les princi-

Des changements fondamentaux des mécanismes de gouvernance de l'économie mondiale sont en cours

poux secteurs financiers. Même si le monde devait tout simplement repartir à zéro, afin de fonctionner exactement comme auparavant, on pourrait s'attendre à ce que l'échelle des flux privés soit plus modeste dans les années à venir. Pour autant, des flux plus limités pourraient encore provoquer de graves dégâts supplémentaires dans un système non réformé. Le risque accru lié aux crises de la dette souveraine en Europe, apparu au début de 2010 a concorde avec des augmentations tout aussi risquées des flux de capitaux à court terme vers les marchés émergents, ce qui a déclenché la reprise des bouleversements financiers à travers le monde. Le fait que les décideurs aient été lents à réagir met une fois de plus en évidence les lacunes flagrantes de la gouvernance économique dans le monde.

Les événements de ces dernières années ont au moins révélé des insuffisances dans les mécanismes internationaux de coordination. Si un certain nombre de réponses à la crise actuelle semblent avoir eu un certain impact, elles étaient pour la plupart ponctuelles et insuffisantes pour éliminer les lacunes systémiques de l'économie mondiale.

La crise des emprunts souverains en Europe, qui s'est déclenchée en mai 2010, en est un exemple typique. Cette crise a révélé, en premier lieu, que les discordances auxquelles on laisse libre cours entre les prêts privés internationaux au cours des périodes d'abondance de liquidités au plan mondial (chap. V), d'une part, et les dépenses incontrôlées liées aux déficits intérieurs, d'autre part, ont été à la base d'une crise dont les répercussions systémiques auraient pu être plus limitées s'il y avait eu, au plan international, une réglementation financière adéquate et une politique économique coordonnée. En deuxième lieu, au cœur de la crise, aucun mécanisme international n'était en place pour le règlement de la dette, qui ne mettrait pas en péril tout le système mondial de financement et/ou indiquerait une trajectoire nationale d'ajustement crédible pour les pays débiteurs à moyen terme. Tout en étant assez exigeantes, ces procédures de règlement de la dette ont des antécédents de longue date dans les contextes nationaux par le biais d'un processus de répartition des charges entre le débiteur et la communauté des créanciers. En troisième lieu, même dans le cas de l'Europe qui a déjà une pratique de coopération supranationale, la crise semble avoir échappé à tout contrôle, à cause des retards accusés dans la coordination entre les États opérant dans des contextes politiques disparates. Ces problèmes soulignent tout simplement la nécessité pressante d'un système mondial de gouvernance capable de s'attaquer aux conditions dangereuses mettant en péril l'économie mondiale et de garantir un contexte plus stable pour le développement, afin de lui permettre de promouvoir et de bâtir un avenir viable pour tous.

Comme on l'a souligné au chapitre I, la communauté internationale doit tenter de lutter contre la crise économique et financière, en sus de la crise alimentaire et de l'insécurité énergétique qui sévissent déjà. Dans plusieurs parties du monde, on ressent déjà les effets préjudiciables du changement climatique, qui doivent également être combattus. Ces crises ont été contenues pendant des décennies et leur résolution nécessitera plusieurs années de mobilisation. Depuis que la crise économique a éclaté, on entend fréquemment affirmer, ce qui va de soit, qu'une crise mondiale nécessite une solution mondiale. Le problème est que les accords actuels pour la gouvernance dans le monde ne semblent pas être à la hauteur de la tâche, d'où la nécessité de s'attaquer de façon simultanée à la crise, afin de venir à bout des faiblesses généralisées des mécanismes multilatéraux.

Le présent chapitre examinera l'enjeu du rétablissement de la gouvernance internationale, tout en cherchant à recenser les principaux besoins, sur la base de l'examen des questions effectué dans les chapitres précédents. Le principal enjeu consiste à mettre en place un système mondial de gouvernance qui mobilisera les forces de la mondialisation, au lieu de reculer devant elles. Si l'expérience de la dernière grande crise des années 30 de l'économie mondiale peut servir de leçon, le processus de mondialisation prendra lui-même fin de façon

Malgré l'expérience plus solide de coordination supranationale, la crise de la dette souveraine européenne semble avoir pris des proportions incontrôlées

Le règlement des multiples crises mondiales devrait aller de pair avec les réformes de la gouvernance

brusque et catastrophique s'il n'est bien réglementé. Sa viabilité et sa faisabilité ne peuvent être garanties que par un système efficace de gouvernance mondiale.

La communauté internationale est actuellement engagée dans une réforme au coup par coup de la gouvernance mondiale. Le présent chapitre fait valoir que les réformes doivent être globales. L'accent sera mis sur les principaux domaines où des réformes doivent être réalisées, et sur les orientations que les réformes doivent adopter pour aborder ces domaines de façon intégrale. Inévitablement, certains domaines pourront ne pas être couverts par cette analyse. Si la démarche au coup par coup a l'avantage de rechercher et de compter sur le soutien des principaux acteurs internationaux, elle a l'inconvénient de ne pas être éventuellement à même de suivre le rythme de la mutation continue de la crise dans des formes plus complexes (comme dans l'exemple européen). Étant au coup par coup, la démarche présente également l'inconvénient potentiel d'introduire de nouveaux éléments d'incohérence. D'un point de vue purement logique et de celui qui admet la nécessité de rétablir la confiance, un processus mondial délibéré et délibératif est manifestement supérieur, dans la mesure où il implique des conférences préparatoires portant sur divers sujets de préoccupation, qui déboucheraient sur la consolidation ou la création de mécanismes internationaux, un Bretton Woods II, pour ainsi dire.

Le recours aux enseignements tirés de Bretton Woods traduit les incertitudes liées à l'économie politique, qui pèsent sur les initiatives de réformes de la gouvernance économique au niveau mondial (voir encadré VI.1). Le rétablissement de la gouvernance mondiale nécessitera des ajustements comprenant la diminution des pouvoirs et des privilèges des États-nations au sein des instances internationales. Ceci signifie que le processus est éminemment politique et doit être mené dans des circonstances où les questions techniques ne sont pas complètement réglées. Ainsi, si les pressions en faveur des réformes ne peuvent pas être évitées, on ne peut pas prévoir l'issue globale dans la présente analyse.

Gouvernance mondiale : où vas-tu ?

Le monde a connu d'importantes mutations depuis que le système actuel de gouvernance mondiale a été institué avec la création des Nations Unies et la mise en place du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Même si le système de gouvernance n'a pas cessé d'évoluer, les ajustements n'ont pas suivi le rythme des besoins d'une interdépendance grandissante entre les économies nationales grâce aux échanges, aux investissements, aux finances, aux migrations internationales et aux progrès technologiques dans le transport et les communications.

À de nombreuses occasions, la communauté internationale s'est prononcée sur les objectifs du système de gouvernance économique mondiale. L'une des premières déclarations d'objectifs, qui a été reformulée par la suite avec de légères modifications dans les accords portant création d'autres institutions internationales telles que l'Organisation mondiale du commerce, a figuré dans les statuts du FMI. L'article 1, ii de ces statuts dispose que l'un des objectifs du Fonds est de « faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États Membres ». Ces syntagmes, qui dans ce cas spécifique s'appliquent au FMI mais qui par la suite seront appliqués à d'autres institutions, peuvent signifier qu'ils incarnent la vision de la communauté internationale selon laquelle le développement des échanges internationaux doit d'abord soutenir un taux de l'emploi élevé et stable. Fait très important, en préconisant le développement des ressources de production de tous les États membres, la communauté internationale a placé le développement au cœur de la coopération multilatérale et de la gouvernance mondiale.

Une démarche au coup par coup ne fera pas l'affaire

Encadré VI.1

La Conférence de Bretton Woods et le développement économique

a En plus de 19 pays d'Amérique latine, d'autres pays non industrialisés en dehors de l'Europe, qui étaient représentés à la conférence, étaient les suivants : Afrique du Sud, Chine, Égypte, Éthiopie, Inde, Iran (République islamique d'), Iraq, Libéria et Philippines.

La Conférence de Bretton Woods, officiellement appelée la Conférence monétaire et financière des Nations Unies, était une réunion de 730 délégués de toutes les 44 nations alliées^a à Bretton Woods dans le New Hampshire. La conférence s'est tenue du 1^{er} au 22 juillet 1944, moins d'un mois après le débarquement de Normandie et avec plus de destructions et un nombre incalculable de morts devant survenir plus tard avant la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les négociations de Bretton Woods en vue de la mise en place de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et du Fonds monétaire international (FMI) faisaient suite à deux années de travaux préparatoires comportant des études et des discussions préliminaires entre le Trésor des États-Unis et le Chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni.

Les enseignements tirés de Bretton Woods mettent en exergue le fait que, lors de la mise en place de nouveaux mécanismes internationaux, il est indispensable que l'ensemble des parties et d'autres acteurs intéressés soient représentés (l'Inde et les Philippines, qui n'étaient pas encore des États indépendants, y ont néanmoins pris part). La proposition britannique selon laquelle les négociations sur les mécanismes mondiaux ne devaient être conduites que par les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (la version 1940 du « G-2 », les États-Unis étant la puissance montante) n'a pas été acceptée par les États-Unis.

Les décideurs présents à la Conférence étaient motivés par le désir d'affirmer le rôle de l'autorité publique dans le domaine des finances internationales, au lendemain d'une grave crise financière internationale. Cet objectif global a débouché sur trois séries de propositions : a) celles destinées à réguler plus rigoureusement les marchés internationaux des capitaux; b) celles visant à s'attaquer aux déséquilibres économiques mondiaux; et c) celles favorisant le développement international. La troisième série de propositions, qui est parfois négligée, était une partie essentielle du nouvel ordre international envisagé.

Ces propositions traduisaient la conviction que la promotion de la sécurité économique des individus à travers le monde jettera les bases essentielles de la stabilité politique d'après guerre, aux niveaux national et international. Ces sentiments étaient fortement soutenus non seulement par les délégations des États-Unis et de Grande-Bretagne, mais également par plusieurs autres délégations représentées à Bretton Woods, notamment celles des pays en développement. En fait, bien plus de la moitié des pays participants appartenaient aux régions non industrialisées. La fonction de développement de la Banque était solidement appuyée par l'Amérique latine, la Chine et l'Inde, qui était encore colonisée.

À cet égard, l'article 1, i des statuts de la BIRD^b affirmait que l'un des objectifs poursuivis par la Banque était « l'encouragement au développement des ressources et moyens de production des pays les moins avancés ». Loin d'être un hasard, la mission de développement dévolue à la Banque était solidement appuyée à l'époque. L'article 1 des statuts du FMI^c fixe les mêmes objectifs, avec cependant de légères différences dans la formulation.

Cinquante ans plus tard, les pays membres du GATT mettaient en place l'Organisation mondiale du commerce à travers l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce^d. Les parties à l'Accord reconnaissaient que « leurs rapports dans le domaine commercial et économique devaient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec les besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique » et « qu'il est nécessaire de faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce international qui corresponde aux nécessités de leur développement économique ».

Trois autres questions figuraient à l'ordre du jour régissant les efforts déployés par les négociateurs de Bretton Woods pour intégrer les objectifs de développement dans l'architecture financière internationale d'après guerre, bien qu'ils n'aient pas été incorporés dans les objectifs

b Disponible sur le site <http://go.worldbank.org/WAUZA5KF90>.

c Disponible sur le site <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm>.

d Disponible sur le site http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.

mentionnés dans les accords finals : *a*) le problème de la fuite des capitaux à partir des pays pauvres; *b*) la question de la restructuration de la dette des pays les plus pauvres; et *c*) la promotion des politiques gouvernementales (notamment en Amérique latine) ayant pour but de bâtir des économies nationales plus diversifiées, industrialisées et tournées vers l'intérieur. Le dernier objectif mentionné devait être atteint en entérinant le recours aux contrôles des mouvements de capitaux, une politique monétaire interventionniste visant des objectifs nationaux, des taux de change ajustables et les banques centrales contrôlées par l'État.

Face aux inégalités mondiales grandissantes, aux crises financières généralisées et aux changements climatiques, il faudrait reprendre la poursuite, grâce à ces efforts, d'une mondialisation plus juste et viable.

Source : ONU/DAES, tiré de Helleiner (2009).

Dans une récente analyse de cet objectif global, Ocampo (2010) propose des critères plus subtils pour l'évaluation des mécanismes afférents à la gouvernance mondiale. Il faudrait que ces mécanismes : *a*) gèrent l'interdépendance; *b*) favorisent le développement des sociétés; et *c*) éliminer les asymétries qui caractérisent le système économique mondial. Cette proposition admet que la mise sur pied de procédures et d'institutions publiques internationales peut amener à faire face au caractère inévitable de certains compromis liés aux contextes. En mettant en place des institutions et des mécanismes publics, la communauté internationale a manifesté son engagement à donner la priorité au respect de ces critères (allant de ce fait au-delà de l'adhésion à la formulation économique courante selon laquelle les biens collectifs n'existent que dans un contexte de consommation non concurrentielle et non exclusive).

La formulation des « responsabilités communes mais différenciées » est une expression utilisée dans les traités, qui résume la démarche internationale visant à concilier les trois objectifs susmentionnés. Même si certains mécanismes internationaux mettent l'accent davantage sur un objectif que sur les autres, il sera indispensable de concilier tous les trois. Il est nécessaire d'assigner, par des moyens cohérents et se renforçant mutuellement, des programmes d'action et des responsabilités, d'abord, entre les mécanismes mondiaux et les États-nations et, ensuite, entre ces mécanismes. Les chapitres précédents se sont surtout préoccupés des deux premiers objectifs. Le présent chapitre mettra en exergue le problème des asymétries au plan mondial.

Il est indispensable d'éliminer les asymétries qui caractérisent le système économique mondial

Mondialisation et marge de manœuvre nationale

Les États-nations doivent être les premiers responsables de leur propre développement (Nations Unies, 2002, par. 6); une conception qui correspond au deuxième pilier principal de la gouvernance à l'échelle mondiale, qui a été suggéré par Ocampo (2010). Tout juste après l'actuelle crise économique et les nombreuses menaces provoquées par les changements climatiques, l'insécurité alimentaire et une instabilité politique accrue, le rétablissement total de l'indispensable rôle économique de l'État est en marche.

Le recul des responsabilités et des capacités connexes des autorités nationales est allé de pair avec la montée de l'interdépendance économique et de la mondialisation. Cette tendance était « causée par l'homme » : les États ont abandonné au marché certaines de leurs prérogatives de même que les compétences correspondantes, en se basant sur le principe que les résultats du marché étaient supérieurs aux interventions de l'État. Rodrick (2002) reprend une expression — la « camisole de force en or » — lancée par un grand chroniqueur pour démontrer la naïveté de ce point de vue. Il y avait des asymétries entre les pays développés et les pays en développement dans le cadre du désengagement de l'État de la surveillance du mar-

ché. Les pays avancés ont tendance à être dotés d'une infrastructure d'information supérieure et de pouvoirs juridiques supérieurs pour assurer le suivi de l'évolution du marché. Dans les pays en développement, une déréglementation précoce empêche souvent la réalisation du développement institutionnel nécessaire pour régir le marché. Les critères de publication de l'information sur les transactions des comptes de capital, qui seraient indispensables non seulement à l'élaboration des politiques macroéconomiques, mais également à la réglementation financière prudentielle, sont des exemples types d'une telle évolution. Comme on l'a vu au chapitre V, la camisole de force en or dans le domaine de la déréglementation financière a soumis les pays en développement à une plus grande instabilité des flux de capitaux.

L'accroissement de l'interdépendance économique a réduit la portée des politiques nationales

Une partie du recul évoqué plus haut a été induite par des contractions inévitables découlant de l'interdépendance économique accrue et de la propagation en grande partie non réglementée des opérations économiques transnationales privées à travers les chaînes de valeur mondiales (voir chap. IV). Les pays qui arrivent à imposer des restrictions des flux de capitaux, par exemple, risquent d'accabler par des flux accrus les pays voisins ou les économies qui se trouvent dans la même classe d'investissement. Pendant la crise financière, les banques dans des pays en difficulté ont vu les clients retirer leurs dépôts pour les placer dans d'autres places financières jugées plus stables. Les institutions financières internationales ont retiré les soldes de compte et les lignes de crédit dans des filiales à l'étranger lorsqu'ils voulaient soutenir leurs bilans dans les institutions mères situées dans les pays développés.

Le rétablissement du système international de gouvernance nécessitera le rétablissement des fonctions de l'État, tant au niveau national qu'international. Les États doivent être autorisés à conserver les pouvoirs qui s'avéreront nécessaires s'ils doivent assumer la responsabilité de leur propre développement qui leur incombe au premier chef. Cette responsabilité s'applique non seulement à la mise en œuvre de la stratégie de développement mais aussi à son élaboration (voir chap. II). Comme on l'a vu au chapitre III, ce principe exige que les programmes d'aide extérieure s'alignent sur les stratégies nationales de développement. Les États souverains doivent respecter et non entraver les efforts déployés par d'autres pays pour la mobilisation des ressources intérieures (voir chap. III et V).

La préservation d'une marge de manœuvre suffisante pour les pouvoirs publics nationaux devra constituer un objectif essentiel du rééquilibrage des responsabilités en matière de gouvernance mondiale

Le 15 novembre 2008, la Déclaration du sommet des dirigeants du G-20 sur les marchés de capitaux et l'économie mondiale (Washington, 14-15 novembre 2008)¹ a souligné le rôle que jouent des États-nations dans le domaine de la réglementation mondiale, en affirmant que la « régulation relève avant tout de la responsabilité des régulateurs nationaux, qui constituent la première ligne de défense contre les instabilités des marchés » (par. 8). Si cette formulation admet clairement et assigne des compétences et des pouvoirs aux autorités nationales, elle ne résout pas en définitive le délicat problème du rééquilibrage des pouvoirs entre les mécanismes mondiaux tout en préservant une marge de manœuvre adéquate pour les gouvernements nationaux. Le problème de l'incidence économique des politiques de chacun des États sur celles des autres ne peut pas être entièrement résolu par une approche de « première ligne ».

La gestion de l'interdépendance financière nécessitera la mise en place, au niveau mondial, d'un minimum de normes et d'engagements permettant de réaménager les politiques nationales qui diminueront la marge de manœuvre nationale. Elle exigera de donner à chaque niveau de la gouvernance internationale une marge de manœuvre et des moyens de suivi et d'exécution nécessaires pour jouer son rôle. Comme on l'a montré au chapitre V, un objectif majeur visant à élargir la marge de manœuvre des pays en développement consiste à réduire la volatilité des flux privés auxquels les marchés internationaux les ont soumis.

¹ Disponible à l'adresse http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf.

On pourrait donner la liste de quelques priorités importantes qui ont été recensées dans les chapitres précédents : le développement social (chap. II), le contrôle des activités des pourvoyeurs d'aide (chap. III), le développement industriel et la diversification économique (chap. IV) et le rétablissement des contrôles du compte capital et des règles prudentielles (chap. V).

Le principal problème de politique nationale des pays en développement a trait à la marge dont ils doivent disposer pour utiliser à titre expérimental un plus large éventail d'outils de développement, tout en s'appuyant sur les institutions et les capacités nationales existantes et en continuant de se conformer aux orientations suggérées au chapitre II. La communauté internationale se trouve à la fin d'une époque à laquelle le développement mondial faisait l'objet d'une promotion à travers des méthodes de sciences sociales très complètes en vue de créer les conditions préalables à l'émergence de marchés privés dynamiques. Les enseignements tirés de nombreuses économies issues de l'ancienne Union soviétique donnent à penser que la mise en place des marchés privés et la libération des initiatives privées pour le développement sont propres au contexte et que l'importation rapide des institutions juridiques et administratives de l'Occident peuvent avoir un coût humain élevé. À titre d'exemple, la privatisation effrénée des entreprises d'État a non seulement abouti aux ventes d'actifs, mais également au démantèlement des mécanismes informels d'aide sociale qui s'étaient constitués autour de ces entreprises durant le régime socialiste, ce qui a entraîné une augmentation rapide de l'indigence, surtout aux premiers stades de la transition économique (Ellerman, 2010).

Les leçons négatives tirées de la transition comptent autant que les enseignements positifs. La principale leçon à tirer de la transition post-communiste est précisément que les institutions étatiques revêtent une importance capitale. Si l'exemple de l'Union soviétique avait démontré qu'un système économique autre que de marché avec un État omniprésent ne peut pas être efficace, la récession profonde des années 90 a montré que le marché sans un État fort se traduit par le remplacement d'un pouvoir étatique non responsable par l'accumulation non réglementée de richesse privée, se traduisant par la régression économique et sociale (Holmes, 1997).

Réforme de la gouvernance économique mondiale

En 2002, dans le Consensus de Monterrey de la Conférence internationale sur le financement du développement, la communauté internationale s'était engagée en faveur de la « bonne gouvernance à tous les niveaux » (Nations Unies, 2002, par. 4), reconnaissant ainsi que les efforts de bonne gouvernance au niveau national sont incohérents s'ils ne concordent pas avec la bonne gouvernance dans les organismes et mécanismes internationaux. Il s'avérera nécessaire d'appliquer systématiquement aux organismes et mécanismes internationaux les normes généralement admises en matière de bonne gouvernance.

Tel qu'adoptée par les institutions de Bretton Woods dans leurs opérations de prêt, on pense généralement que la bonne gouvernance a les caractéristiques ci-après : transparence, responsabilisation, efficience (ou efficacité, en langage ordinaire), impartialité et appropriation par les pays (Woods, 2000). Les situations dans lesquelles ces valeurs générales sont pertinentes sont très imbriquées et elles doivent être appliquées aux problèmes opérationnels spécifiques auxquels les organisations internationales sont confrontées. Les questions relatives aux conflits d'intérêt peuvent avoir pour effet de compromettre les valeurs de transparence et de responsabilisation. Ces conflits d'intérêt existent, par exemple, concernant les mécanismes de règlement de la dette internationale, dans lesquels les institutions de Bretton Woods, qui sont elles-mêmes des créanciers ayant un intérêt important à maintenir le service de la dette,

Il est important de protéger la marge de manœuvre de la politique nationale

La transparence, la responsabilité, l'efficacité, l'équité et l'appropriation sont des éléments cruciaux de la bonne gouvernance

ont un rôle essentiel à jouer dans la démarche du Club de Paris, qui porte un jugement sur les obligations de la dette souveraine (voir chap. V). Des programmes non ciblés et une expansion des activités, au-delà du rôle qui leur est assigné dans le domaine de la gouvernance internationale ou des compétences essentielles, violent les principes de responsabilisation et d'efficacité. L'élargissement des disciplines de l'Organisation mondiale du commerce aux domaines des services financiers et des règles d'investissement au titre, comme on l'a vu aux chapitres précédents, est un des résultats d'un programme non ciblé (voir chap. IV). L'efficacité et l'impartialité exigent que toutes les parties prenantes, notamment les minorités et les petits partenaires économiques, soient assurées d'avoir leur mot à dire. La question d'une représentation et d'une participation suffisantes des pays en développement dans l'élaboration des règles prudentielles, qui a été soulignée au chapitre V, en est l'un des aspects. L'impartialité et l'appropriation sont mises en évidence par l'accent qui est mis sur la participation et les processus démocratiques. Les efforts déployés pour accélérer la réaffectation des droits de vote au sein des institutions de Bretton Woods en vue de refléter l'importance accrue des pays en développement s'inscrivent dans le droit fil de la promotion de la bonne gouvernance.

Spécialisation et coordination

Le système international
repose sur les institutions
spécialisées

De par sa conception, le système international repose sur des institutions et des procédures spécialisées pour résoudre des problèmes mondiaux précis. Comme il a été question dans les chapitres précédents, la prolifération des programmes d'action des institutions existantes est la principale cause d'incohérence. Pour éliminer le chevauchement coûteux des tâches et les conflits entre les programmes de réformes, il faut accélérer le processus consistant à définir de façon plus précise les rôles des institutions existantes et à recentrer leurs activités actuelles sur les compétences essentielles, un processus qui a déjà commencé. Les chapitres précédents ont indiqué les orientations générales qui peuvent être données aux efforts de réforme, mais n'ont pas proposé un modèle précis. De même, ce chapitre propose des orientations générales, et non des modèles précis, pour renforcer la gouvernance.

L'Organisation mondiale du commerce

Il faudrait que l'Organisation mondiale du commerce reste le maître d'œuvre du système commercial multilatéral. Il faudrait consolider le rôle particulier qu'elle joue dans l'interdiction de pratiques commerciales discriminatoires par les puissants partenaires commerciaux. À cet effet, il y aurait lieu d'appliquer une discipline plus rigoureuse s'agissant des accords de libre-échange et des accords de partenariat économique, qui non seulement ont tendance à provoquer un détournement indésirable des courants commerciaux, mais également réorientent le commerce dans des directions où les pays en développement ont tendance à être désavantagés.

Il faudrait que le processus de réforme ait comme objectif principal d'aider les pays en développement à avoir, de manière non réciproque et préférentielle, un meilleur accès aux marchés et aux technologies que l'on trouve dans les pays développés. Le chapitre IV a présenté quelques conseils pratiques sur la réalisation d'un tel objectif, notamment en ce qui concerne la consolidation et la démocratisation du processus de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce. Comme il a été question au chapitre IV, le champ d'action de l'Organisation mondiale du commerce s'est étendu à des domaines liés au commerce, comme la réglementation du secteur financier et les migrations, dont les problèmes seraient mieux réglés dans des enceintes plus spécialisées.

Très probablement, le système commercial mondial sera profondément marqué par l'effet combiné du régime international qui émerge des négociations sur les changements climatiques et des politiques de lutte contre les changements climatiques des différents pays. Par exemple, de nombreuses propositions ont été avancées concernant l'application de mesures d'ajustement aux frontières, pour compenser l'impact négatif des réglementations nationales en matière d'environnement sur la compétitivité internationale. Les disciplines dans le cadre des aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce pourraient se révéler trop restrictives ou trop coûteuses pour faciliter une forte expansion des investissements des pays en développement dans l'énergie propre. Il ne sera pas facile de concilier les impératifs du changement climatique et les disciplines actuelles de l'Organisation mondiale du commerce mais, comme indiqué au chapitre IV, le processus de recherche d'une plus grande cohérence entre les deux régimes devrait commencer par l'instauration de la suprématie des objectifs visant à éviter la menace des changements climatiques.

Dans le même ordre d'idées, les tentatives de renforcement de la réglementation du secteur financier et d'instauration d'une plus grande marge de manœuvre nationale par le biais des mesures de contrôle des mouvements de capitaux créent des tensions avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce concernant le libre-échange des services financiers dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services, où, comme suggéré aux chapitres IV et V, la fixation des règles semblerait faire plus opportunément partie des objectifs de stabilité du secteur financier mondial qui se poursuivent dans le cadre des réformes de la réglementation financière.

Le Fonds monétaire international

Le FMI doit jouer un rôle fondamental dans le fonctionnement et la gestion d'un système mondial réformé de réserves et de paiements et doit être le lieu de la coopération multilatérale dans le domaine de la fixation des taux de change par le biais de sa fonction de surveillance, conformément aux principes expliqués au chapitre V².

Les attributions et les pouvoirs du FMI devront être renforcés considérablement si l'on doit institutionnaliser la coordination des politiques macroéconomiques et consolider la surveillance (voir chap. V). Ceci impliquera l'extension des compétences du FMI aux mouvements de capitaux. Au cours des années qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, au moment de la mise en place de la Banque mondiale et du FMI, on s'intéressait essentiellement au compte courant. L'accent mis sur la souplesse a évolué vers la promotion d'une volatilité dangereuse, le FMI adoptant une politique de non-intervention, voire d'encouragement, concernant l'accroissement des flux financiers privés. Comme on l'a indiqué au chapitre V, le FMI pourrait jouer un rôle constructif en aidant les pays à adopter, appliquer et coordonner des mesures de contrôle des comptes de capital.

Il faudrait que les programmes du FMI simplifient les conditionnalités et s'abstiennent d'imposer des conditions liées au commerce et à la gouvernance nationale qui ne concernent les paiements et les taux de change qu'à très long terme. Une approche impartiale pour le règlement de la dette internationale, comme celle qui est suggérée au chapitre V, déterminerait que le FMI ne soit pas la seule source de programmation macroéconomique, dans la mesure où cette institution serait un membre du groupe des créanciers. En tant que membres d'un

² La Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier mondial a proposé de remplacer le FMI par une toute nouvelle organisation capable, dès sa constitution, de créer des liquidités au niveau mondial (voir Nations Unies, 2009d).

groupement « mutualiste », les débiteurs pourraient accorder aux créances du FMI un certain niveau de priorité, et en raison du fait que le FMI est une entité publique. Le même argument sur les conflits d'intérêts exigerait que le FMI, en tant que membre de la communauté internationale des créanciers, ne soit pas le coordonnateur de la réglementation du secteur financier.

Le FMI doit chercher à être perçu comme une organisation qui a pour objectif fondamental d'aider les pays à faire face aux difficultés de remboursement, tout en préservant la croissance de leurs économies, conformément à ses statuts. Une stratégie de surveillance plus impartiale, appliquée surtout aux pays dont les politiques macroéconomiques ont un impact sur les pays en développement, comme il en a été question au chapitre V, est indispensable du point de vue de la gouvernance pour la protection de l'intégrité du FMI en tant qu'organisation qui intervient uniquement pour garantir la stabilité systémique. Une redistribution des contributions au capital du FMI, en donnant une plus grande importance aux pays en développement, pourrait s'avérer utile pour induire la réorientation souhaitée.

Banques multilatérales de développement

Les banques multilatérales de développement ont un grand rôle à jouer en contribuant à des flux de financement suffisants pour le développement, par le biais de la mobilisation de l'épargne privée au plan mondial pour financer des projets de développement d'importance cruciale. Au cours de la dernière décennie, les flux de financement aux conditions du marché, octroyés notamment par la Banque mondiale, ont été jugés insuffisants (voire négatifs, nets des remboursements des prêts en cours), surtout dans le cas des pays à revenu intermédiaire. Le recours croissant des éventuels emprunteurs de la Banque aux prêts privés a été rendu nécessaire par les coûts concurrentiels de ces prêts qui ne sont pas assortis de conditionnalités liées aux politiques. Il est par conséquent important de s'assurer que les banques multilatérales sont capables de jouer pleinement leur rôle en repensant le rôle des conditionnalités liées aux politiques et, en conséquence, les types d'objectifs auxquels les ressources de ces banques devraient être consacrées. Il est en effet possible que le recentrage des activités des banques multilatérales de développement, afin d'aligner leurs prêts sur les stratégies nationales de développement, notamment la cessation des prêts à l'appui des réformes, pourrait en fait augmenter le volume et améliorer la qualité des financements pouvant être intermédiés par ces banques à des fins de développement. Naturellement, les banques multilatérales de développement axées sur les financements s'écarteront des conditionnalités liées à des politiques, et ceci sera également conforme au principe accepté par les bailleurs de fonds de la prise en charge par le pays (voir chap. III).

Par suite des efforts de réforme déployés et des pressions exercés par les bailleurs de fonds, en rapport avec l'évolution des stratégies de développement (voir chap. II), les ressources de la Banque mondiale sont utilisées dans un large éventail de domaines. Actuellement, la Banque mondiale est notamment un réservoir de connaissances sur le développement; elle fixe les normes en matière de surendettement et de règlement de la dette, administre toute une série de fonds fiduciaires qui sont créés à l'initiative des bailleurs de fonds et sont hors de portée de ses actionnaires et elle finance non seulement les projets de développement mais également des réformes en matière de gouvernance dans les pays en développement.

L'un des objectifs possibles du recentrage serait le financement des grands projets d'infrastructure, comme ce fut le cas au moment de la création de la Banque mondiale. Dans le même ordre d'idées, la Banque pourrait jouer le rôle d'organisme d'exécution de projets d'énergie et d'infrastructure à grande échelle dans le domaine de l'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets. Premièrement, même avec des marchés de capitaux

Une approche consisterait à recentrer les activités des banques multilatérales de développement sur le financement des grands projets d'infrastructure

libéralisés, et des innovations dans le système financier telles que les formules construction/exploitation/transfert et construction/exploitation/exploitation, le secteur privé n'est pas arrivé à générer les types de volumes nécessaires pour financer les besoins d'infrastructure sans recourir à des garanties complexes de l'État et à l'établissement de normes par celui-ci. Par ailleurs, le fait que les grands projets d'infrastructure, tels que la construction de barrages et de routes, soient souvent accompagnés d'ajustements sociaux et de controverses politiques augmente les risques auxquels s'exposent les bailleurs de fonds privés. On peut demander à la Banque mondiale, en sa qualité d'institution publique, d'aider le secteur privé, au titre de ses opérations, à concevoir et à cofinancer de grands projets de développement dans le cadre du règlement des problèmes d'ajustement et des problèmes sociaux qui naissent naturellement de ces projets. Elle peut s'appuyer sur les capacités déjà en place grâce à l'intégration des évaluations d'impact environnemental dans ses opérations, et peut appliquer ces techniques pour faire face à d'autres priorités sociales.

Pour des raisons de cohérence, les grands projets d'infrastructure financés par la Banque mondiale devront s'inscrire dans les plans nationaux de développement des pays bénéficiaires (voir chap. II). Se focaliser sur les grands projets d'infrastructure signifie que la Banque mondiale pourrait sortir du domaine des conditionnalités liées aux politiques. Ces conditionnalités avaient été introduites presque comme un accident de l'histoire dans les années 80 dans le but d'accélérer les financements pour les pays en développement au-delà des niveaux des prêts en faveur des projets. Cela était considéré comme un moyen de sauvetage des banques créatrices de monnaie menacées de faillite du fait des emprunts souverains, grâce aux décaissements rapides des prêts visant à financer des programmes de réformes institutionnelles pour des stratégies de développement axées sur le marché. La réforme des mécanismes d'emprunts souverains (voir chap. V et plus bas) devrait rendre inutile la nécessité de ce type de conditionnalité liée à des politiques.

Les banques multilatérales de développement peuvent également accroître leur volume de financement du développement par le biais des achats d'obligations et des cautionnements de garanties, surtout au niveau régional, dans le cas des fonds consacrés au développement des infrastructures et du secteur de l'énergie. À cause d'une plus grande probabilité de l'émergence de marchés secondaires des obligations facilitée par ces interventions, cette approche pourrait en fait contribuer au développement des marchés financiers locaux et régionaux. Ainsi, cette approche contrasterait sensiblement de l'approche précédente de la politique de prêt qui visait à faciliter l'émergence des marchés privés des obligations par le biais de la déréglementation et de la libéralisation.

Une utilisation accrue des droits de tirage spéciaux (DTS) ouvrira la voie à l'élargissement des activités de financement des banques multilatérales de développement au-delà de l'utilisation de l'épargne privée pour financer des projets de développement. Une telle approche serait particulièrement appropriée si la politique macroéconomique axée sur le développement devenait effectivement plus généralisée et si les besoins de financements à grande échelle devenaient plus répandus. Cette approche pourrait en particulier s'appliquer au financement du changement climatique, qui pourrait se faire par l'allocation des DTS, dans l'hypothèse que les projets concernés soient en harmonie avec le régime mondial de lutte contre le changement climatique.

En entreprenant une évaluation de prêt, la Banque mondiale intégrera nécessairement la probabilité de remboursement fondée sur la meilleure information disponible. Toutefois, s'il devient nécessaire de procéder au règlement de la dette et à cause du conflit d'intérêts, la Banque mondiale, en tant qu'institution créancière elle-même, devrait néanmoins avoir le statut d'un créancier parmi d'autres, nonobstant l'élément de priorité incorporé dans l'accord

Pour des raisons de cohérence, ces grands projets d'infrastructure devraient s'aligner sur les stratégies nationales de développement

L'utilisation accrue des droits de tirage spéciaux (DTS) pourrait augmenter les ressources disponibles aux banques multilatérales de développement

Les banques régionales de développement pourraient être mieux placées pour appuyer le renforcement institutionnel

de prêt initial signé avec une institution publique de crédit. Les principes de gouvernance laissent supposer que, si la Banque se déclarait incompétente pour être membre des jurys qui portent des jugements sur les obligations des débiteurs, elle améliorerait les incitations internes en faveur d'une évaluation efficace des prêts.

Les banques régionales de développement pourraient envisager de prendre en compte ces mêmes impératifs de gouvernance. Elles pourraient cofinancer des projets d'infrastructure à grande échelle en collaboration avec la Banque mondiale et se concentrer également sur le développement des marchés financiers régionaux et nationaux, en souscrivant des obligations sur ces marchés (voir chap. V). Ces banques sont mieux placées pour participer, grâce à leur expertise, au développement institutionnel dans leurs régions. Selon Ocampo (2010, p. 14), le « développement institutionnel, la création de mécanismes de cohésion sociale et l'accumulation du capital humain et des capacités technologiques ("capital de savoir") sont essentiellement des processus endogènes » et sont mieux élaborés au niveau local.

Inexistence ou faiblesse des institutions internationales

Les études présentées aux chapitres précédents ont recensé des domaines cruciaux caractérisés par une absence d'institutions et de mécanismes internationaux.

Réglementation du système financier international

L'architecture financière internationale actuelle repose sur des organisations privées soumises à une surveillance publique limitée

La réglementation du système financier international constitue l'enjeu le plus d'actualité. La grande partie de l'architecture actuelle du système financier international repose sur les organisations privées et, comme le laisse supposer la crise actuelle, la surveillance et la réglementation publiques de ces organisations sont indispensables. Les normes comptables sont définies dans les conseils internationaux privés des normes comptables dont les activités sont essentiellement financées par de grands cabinets internationaux d'expertise comptable. La coordination internationale de la réglementation du marché des actions dépend des travaux de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Il est également nécessaire d'améliorer la surveillance privée des agences de notation de la cote de crédit. Le chapitre V a souligné que les secteurs financiers des pays industrialisés avancés doivent supporter la charge supplémentaire du maintien des normes financières, afin que leurs activités ne déstabilisent pas d'autres économies. Il a également avancé l'idée qu'il est nécessaire de mettre en place un processus international indépendant pour surveiller les mécanismes de réglementation du système financier international, à qui incombera au premier chef (et non pas à l'Organisation mondiale du commerce) la responsabilité de la fixation des règles, parce que l'expansion des services financiers au plan mondial doit s'accompagner de solides mécanismes de réglementation.

Mécanismes de renégociation des emprunts souverains

La restructuration de la dette souveraine est indispensable au développement d'un système financier international stable

Comme on l'a vu au chapitre V, un nouveau cadre de restructuration des emprunts souverains est fondamental pour l'élaboration d'un système financier international stable qui favorise le développement économique. Les solutions ponctuelles et au coup par coup actuelles pour la restructuration des emprunts souverains, officiels comme axés sur le marché, ont été inefficaces et onéreuses, surtout pour les pays en développement. Les renégociations s'effectuent souvent avec des retards indus, ce qui prolonge les souffrances et les difficultés économiques; et en dehors de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, les solutions n'ont presque jamais assez allégé la dette et permis aux pays créanciers de prendre un « nouveau départ » en renouant avec

la croissance. Il existe deux principaux problèmes de gouvernance. Tout d'abord, le processus devrait assurer une médiation efficace et juste entre les débiteurs et les créanciers, parce que c'est la meilleure garantie que suffisamment de ressources seront disponibles pour un nouveau départ, ce qui est dans l'intérêt des deux parties. Ceci signifie que l'arbitrage doit être effectué par un organe indépendant. Ensuite, il faudrait que la procédure ait force exécutoire pour tous les créanciers dans toutes les juridictions, ce qui signifie que tous les États doivent s'engager à exécuter les décisions relatives au règlement de la dette. Les tribunaux nationaux devront reconnaître la légitimité de l'arbitre international et respecter ses décisions, ce qui nécessitera que des amendements soient apportés au droit national des contrats.

Transfert de technologies

La technologie est un élément fondamental du développement et un facteur essentiel des inégalités dans le monde et par conséquent un domaine clé dans lequel on doit éliminer les asymétries internationales (Ocampo 2010). À l'exclusion du mécanisme de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), qui s'est surtout préoccupé de la diffusion des normes de la propriété intellectuelle au niveau international, le régime de la propriété intellectuelle de l'Organisation mondiale du commerce est la seule approche exécutoire applicable au transfert international des technologies. Comme on l'a vu au chapitre IV, les pays en développement doivent compter sur des « flexibilités » pour avoir accès aux technologies dont ils ont besoin. La nécessité d'un régime technologique international favorable au développement est une question qui fait actuellement l'objet de débats dans le cadre du programme de travail proposé par l'OMPI.

Un régime technologique international favorable au développement est nécessaire

Politique de protection de l'environnement et du climat

La Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques³ est un organisme créé en vertu d'un traité conçu pour favoriser l'action collective visant à réduire le réchauffement de la planète et à faire face aux élévations correspondantes de température. Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁴ impose des limitations d'émissions de gaz à effet de serre à 37 pays développés participants et à la Communauté européenne. Sur les quatre piliers convenus de la Convention-cadre, à savoir l'atténuation, l'adaptation, le financement et la technologie, les deux derniers en particulier ont des implications pour la cohésion de la gouvernance économique à l'échelle mondiale, comme on l'a fait remarquer dans les chapitres précédents.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a une portée insuffisante (tous les pays ne sont pas parties aux engagements obligatoires) et une capacité d'application des règles limitée. Les négociations en cours sur les changements climatiques doivent s'intéresser à cette lacune. Un défi majeur de la gouvernance lié à la Convention-cadre concerne les mécanismes de transfert des pays développés vers les pays en développement, la mobilisation des ressources aux niveaux requis et la mise en œuvre et le suivi à cet égard (voir chap. V, encadré V.2 ; et Clark, 2010). La Convention-cadre pourrait être chargée de déterminer l'ensemble des principes directeurs de la contribution et de l'utilisation des fonds, en se fondant sur des obligations conventionnelles. Si elle est habilitée à le faire, la Convention-cadre pourrait permettre de contrôler ces mouvements et d'évaluer le respect par les pays de leurs engagements.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a une portée insuffisante et une capacité d'application des règles limitée

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822.

⁴ Ibid., vol. 2303, n° 30822.

Migrations et services de main-d'œuvre

La réglementation des migrations et des services de main-d'œuvre est trop complexe pour être laissée à l'Accord général sur le commerce des services

Les enjeux de la mise en place d'un processus de migration plus humain et mutuellement bénéfique ont été examinés aux chapitres II et IV. La migration de la main-d'œuvre nécessite des ajustements sociaux difficiles dans les pays d'accueil et d'origine, et ne concerne pas seulement la question des postes qui ont besoin d'être pourvus. Il faut un processus multilatéral spécialisé pour régler ces questions complexes. Comme pour les changements climatiques, la configuration d'un futur régime fait l'objet de négociations au plan international. La reconnaissance par l'Organisation mondiale du commerce du fait que le principe de la libéralisation englobe également les mouvements des personnes physiques (au titre du Mode 4) représente un important pas en avant, même si dans l'application de ce principe les pays développés n'ont jusqu'ici manifesté de l'intérêt que pour les personnes ayant un niveau élevé d'instruction et des connaissances spécialisées. Entre-temps, tablant sur ses nombreuses années de travail sur la migration, l'Organisation mondiale du Travail (OIT) a mis au point un Cadre multilatéral pour la migration de main-d'œuvre, en se fondant sur une approche axée sur les droits. Tout en mettant davantage l'accent sur les droits des migrants, le Cadre multilatéral préconise également la coopération internationale pour faciliter la migration aussi bien temporaire que permanente. On peut noter, par exemple, que les immigrants représentent 88, 71 et 70 % de la population au Qatar, aux Émirats arabes unis et au Koweït, respectivement.

La protection des droits humains des migrants devrait constituer une priorité immédiate

Jusqu'à ce qu'une situation plus favorable à l'immigration permanente voit le jour, on pourrait gérer les mouvements temporaires de la main-d'œuvre en vue d'améliorer le bien-être à l'échelle mondiale et de protéger les droits civils des migrants. Compte tenu de leurs activités antérieures dans le domaine de la migration, l'OIT et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pourraient collaborer à la mise en place d'une chambre de compensation à l'échelle mondiale pour la demande et l'offre mondiales de main-d'œuvre. Un régime mondial de main-d'œuvre de ce type pourrait apporter de l'ordre à la situation chaotique actuelle des mouvements de main-d'œuvre naissant de façon spontanée, dont certains sont illégaux, qui imposent des coûts considérables aux migrants eux-mêmes (ils payent parfois de leur vie) et provoquent souvent la colère et le ressentiment des populations des pays d'accueil.

Coordination économique au niveau mondial

Il n'existe pas de mécanisme pour garantir la cohérence entre les régimes mondiaux du commerce, des finances, des migrations et de l'environnement

Un corollaire de la nécessité de disposer d'institutions internationales à vocation moins générale est la nécessité d'un mécanisme de coordination multilatérale renforcée destiné à s'assurer que les activités des différentes institutions et commissions ne sont pas antagonistes et n'empiètent pas sur leurs domaines respectifs. Les chapitres précédents ont présenté de nombreux exemples des types de conflits liés aux programmes d'intervention sur lesquels un tel conseil de coordination pourrait statuer ou qu'il pourrait même éliminer. Les mécanismes à travers lesquels un tel conseil pourrait ainsi intervenir dépendront des types de moyens d'exécution que les États-nations seraient disposés à lui donner. Ce point sera examiné plus loin.

En outre, un tel organisme de coordination pourrait s'intéresser aux cas d'absence d'institutions internationales, dont il a été question plus haut. Un organisme de coordination pourrait faire avancer les choses, en commanditant des rapports de recherche et en organisant des échanges de vues entre les principales parties. Un tel organisme de coordination fonctionnel, avec sa propre tradition de procédures et de méthodes de travail, serait l'enceinte naturelle au sein de laquelle on rechercherait des solutions au problème de la lutte contre les crises mondiales, telles que les crises alimentaire, énergétique et financière.

Il existe déjà des organismes pouvant exercer cette fonction indispensable. Le Conseil économique et social est l'organe des Nations Unies en charge de la coordination des activités économiques, sociales et connexes des 14 institutions spécialisées, des commissions techniques et des cinq commissions régionales. Parallèlement à la consolidation de la gouvernance et des procédures internationales, le Conseil économique et social pourrait être chargé d'une fonction de coordination qui englobe plus que les seules entités des Nations Unies. Il y a eu un éventail de propositions concernant la mise en place d'un organe sur le modèle du Conseil de sécurité des Nations Unies, la proposition la plus récente mettant l'accent sur un conseil de coordination économique au niveau mondial, appuyé par un groupe international d'experts (Nations Unies, 2009d). Parmi les principaux arguments soutenant la proposition de création d'un organisme ayant plus de pouvoirs, il y a le fait que le défi que représente la crise actuelle semble nécessiter une réforme complète des institutions actuelles. Selon un autre argument, le type d'interdépendance des problèmes qui ont été examinés dans ce rapport nécessite l'existence d'un tel organisme.

Poids des voix, légitimité et efficacité

Le Consensus de Monterrey a préconisé que la structure modernisée de gouvernance des institutions financières mondiales soit plus conforme à la structure fondamentalement modifiée de l'économie mondiale, qui résulte pour l'essentiel de la place nettement plus importante que les pays en développement y occupent. Les pays en développement abritent également une plus grande proportion de la population mondiale. D'un point de vue fonctionnel, l'argument en faveur d'une plus grande voix et d'une participation accrue des pays en développement dans la gouvernance des mécanismes mondiaux reposait sur la nécessité, pour les utilisateurs des ressources et des services, d'être rassurés de l'efficacité, de la pertinence et de la responsabilité de ces mécanismes.

Lorsque les premières institutions de Bretton Woods ont été créées, leurs éventuels utilisateurs s'étaient vu attribuer un niveau de participation et de gouvernance qui était sans doute nettement plus important que ce qui pouvait se justifier par l'importance économique dans un monde économiquement dominé par les États-Unis à tous points de vue. L'argument, selon lequel le fait de donner aux utilisateurs la possibilité d'avoir davantage leur mot à dire serait une garantie de la mise en place d'un programme adapté aux besoins et responsable et du bon fonctionnement d'une institution publique, est valable aujourd'hui comme il l'était à l'époque; mais en termes de poids économique et de l'obligation de rendre compte aux utilisateurs, les pays en développement sont sous-représentés dans les sphères de prise de décisions de ces institutions. Les réformes récemment proposées (telles que les objectifs du G-20 d'un accroissement du pouvoir de vote en faveur des pays en développement d'au moins 5 % au FMI et d'au moins 3 % à la Banque mondiale) se poursuivent actuellement, mais les progrès sont très lents. En tout état de cause, ces réformes n'offriront pas le poids considérable qui avait été attribué aux éventuels utilisateurs du début. Des réformes notables du pouvoir de vote à la Banque mondiale et au FMI sont indispensables parce que leurs systèmes axés sur les groupes de pays mandants, améliorés par un système de voix de base, offrent dans ces organisations un intérêt pour les plus petites économies, et pourraient représenter un modèle important pour d'autres institutions internationales.

En règle générale, la répartition des voix devrait correspondre à l'objet de l'organisation. Dans le financement des projets de développement, il y a eu des précédents d'un mécanisme de pouvoirs de vote égaux des bailleurs de fonds et des bénéficiaires, par exemple,

La réforme de la gouvernance doit tenir compte de l'importance croissante des pays en développement dans l'économie mondiale

La répartition des voix devrait correspondre à l'objet de l'organisation

au sein de la Banque interaméricaine de développement. Ce mécanisme pourrait régir la répartition des voix au sein de la Banque mondiale également. L'augmentation à long terme des ressources et des capacités des institutions internationales assurera l'efficacité organisationnelle, mais impliquera également que la communauté des pays en développement exerce une plus grande influence.

Inégalité, retrait et exécution

Les principales raisons sous-jacentes des insuffisances des institutions de mondialisation sont l'inégalité structurelle du pouvoir économique et politique entre les pays développés, d'une part, et les pays en développement, d'autre part (Nayyar, 2010). C'est cette inégalité qui est présente dans diverses institutions multilatérales et relations bilatérales entre les pays développés et les pays en développement. Dans un sens, cette inégalité des pouvoirs est un héritage de l'époque coloniale.

Inégalité

Cette inégalité structurelle sous-jacente signifie que de simples modifications des règles formelles peuvent ne pas suffire à contrer les processus de divergence et de différenciation et à rendre la mondialisation viable. Les processus qui apparaissent à l'Organisation mondiale du commerce illustrent cette réalité. À l'inverse de la Banque mondiale et du FMI où les décisions sont prises sur la base des droits de vote pondérés par les souscriptions ou les contributions, l'Organisation mondiale du commerce fonctionne sur la base du principe « un État, une voix ». Cependant, ce processus de prise de décisions apparemment démocratique ne suffit pas à faire en sorte que l'Organisation mondiale du commerce œuvre en faveur des pays en développement ou à rendre la mondialisation viable.

Cette inégalité fondamentale de pouvoir économique et politique contrecarre et annule de fait l'égalité des droits de vote dans une enceinte (l'Organisation mondiale du commerce). Ceci ressemble beaucoup à ce qui se passe dans le mécanisme des marchés imbriqués, qui lie le métayer au propriétaire dans le modèle de Bhaduri (1973). Lorsqu'un pays en développement est lié aux pays développés de tant d'autres façons par le biais de rapports inégalitaires, il est difficile pour lui de faire valoir son égalité dans un domaine particulier. Outre l'incapacité d'influencer l'issue des négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, bon nombre de pays en développement ne peuvent pas recourir autrement à plusieurs autres mesures correctives qui offrent une égalité formelle d'accès. À titre d'exemple, de nombreux pays en développement trouvent que le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce est hors de leur portée, à cause du coût et des conditions techniques très complexes liées à son utilisation (voir chap. IV; et Toye, 2010). En effet, il est difficile pour un petit pays en développement de prendre des mesures de rétorsion contre les grands et puissants pays développés dont il est peut-être tributaire de tant de manières (par exemple, comme source de revenus procurés par les envois de fonds), sans parler du simple fait que la rétorsion n'est efficace que si le volume des échanges est important, ce qui, s'agissant des pays en développement, n'est pas souvent le cas.

Retrait

Il est indispensable de réduire progressivement les asymétries au niveau mondial, ce qui est le troisième critère que propose Ocampo (2010) s'agissant des arrangements mondiaux en matière de gouvernance. Les précédents internationaux pour l'application du principe de

L'inégalité de pouvoir économique et politique contrecarre et pourrait de fait annuler l'égalité des droits de vote

responsabilités différenciées remontent au GATT; et la modernisation de l'application du principe de l'action positive et de protection du faible est un élément fondamental permettant d'assurer une participation accrue de ces pays au commerce international. On peut soutenir que les accords internationaux seraient solides s'ils prévoyaient des règles à durée déterminée avec possibilité de désistement (Toye, 2010) pour ceux qui sont évidemment incapables de les respecter. L'approche de l'engagement unique de l'Organisation mondiale du commerce rend l'application de ces règles difficile (Drache, 2010), ce qui, combiné à son vaste programme, fait qu'il n'est pas aisé de parvenir à un accord. Il faut des normes claires et prévisibles concernant les responsabilités différenciées.

Le compromis doit tenir compte du fait que s'il y a un trop grand nombre d'exceptions les pays puissants cesseront d'appliquer les règles internationales de discipline. Le retrait, qui est l'ultime mécanisme d'exécution dont disposent les pays économiquement forts, aurait un effet négatif sur les pays en développement.

Le rôle des caucus

L'émergence du G-20 comme un regroupement autoproclamé et autochoisi qui s'est constitué pour superviser la reprise et la réforme économiques a soulevé de nombreuses questions concernant le rôle de ces types de formations dans la gouvernance mondiale. Le G-20, qui est une extension du Groupe des Huit (G-8), est souvent considéré comme une amélioration. La limitation du nombre de membres des caucus est souvent jugée nécessaire pour la prise de décisions en temps voulu, susceptibles d'être mises en application par les partenaires économiques qui ont le pouvoir effectif pour le faire. Ce critère d'efficacité pour la prise des décisions applicables devrait en effet être une base sur laquelle tous les regroupements doivent être jugés. Du point de vue de ce critère, le G-20 a réussi dans certains domaines, mais pas dans d'autres. L'une de ses grandes réussites est l'accroissement des ressources du FMI, qui fondamentalement consistait à faire en sorte que d'autres économies importantes soutiennent une modification de la position longtemps maintenue par les États-Unis sur cette question.

Sur d'autres fronts, l'efficacité du G-20 est encore incertaine. Il a formulé des objectifs généraux d'une coordination macroéconomique sans préciser les détails d'un processus d'institutionnalisation (voir chap. V). Il n'y a aucune garantie que les dispositifs techniques sur la réglementation du système financier international demandés par le G-20 au Conseil de stabilité financière et au FMI seront entérinés par tous les membres du G-20. Les pays qui sont représentés à la fois au G-20 et dans des institutions internationales officielles telles que le FMI ne sont pas tenus d'adopter la même position au sein des deux instances, ce qui rend l'efficacité de ces types de regroupements imprévisible. Quoiqu'il en soit, aussi inadéquates qu'elles puissent être, seules les instances internationales officielles ont la capacité de faire appliquer les règles et les caucus doivent en fin appliquer leurs propres décisions par le truchement de ces instances. L'amélioration de l'efficacité des institutions internationales officielles dotées de la capacité d'application des règles devrait être une priorité pour tous les pays et tous les caucus.

L'efficacité d'un caucus ou d'un groupement dans l'application de ses décisions par le truchement des instances officielles dépend de sa propre cohésion interne qui est à son tour tributaire de la capacité de tous ses membres de prendre entièrement part aux travaux et d'accepter les décisions du groupement comme étant les leurs. La tendance qu'ont ces groupements de compter sur l'appui technique et les services des institutions, dans lesquelles certains membres ont le sentiment qu'ils ont une influence insuffisante, nuit à la cohésion [le G-20, par exemple, compte sur les services de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du FMI].

Les pays puissants cesseront d'appliquer les règles internationales de discipline si les exceptions sont trop nombreuses

L'efficacité représente un critère important pour l'évaluation des groupements

Les décisions des groupements ne peuvent être appliquées que par l'intermédiaire des instances officielles

De nouvelles instances se sont proposé d'agir dans l'intérêt du monde

L'organisation des groupements de pays repose sur la perception d'un intérêt commun inhérent de ses membres. Le fait que les nouveaux groupements de pays se présentent comme agissant dans l'intérêt mondial soulève immédiatement la question de gouvernance liée à la représentativité. En utilisant la définition la plus large de la taille de la Communauté européenne, les membres du G-20 aiment souligner qu'ils représentent 91,5 % du produit intérieur brut mondial et 66,5 % de la population mondiale. Ces démonstrations de la représentativité abondamment étayées par des documents violent une fois de plus les principes d'impartialité et de reconnaissance des droits des faibles et des intérêts des minorités, qui ne sont pas susceptibles d'être intériorisés par les membres. Il existe certes des organisations représentatives, telles que les Nations Unies, mais leur efficacité a été remise en cause. Le fait qu'il existe parallèlement des groupements affirmant qu'ils ont une portée mondiale, d'un côté, et des organisations représentatives à l'échelle mondiale, de l'autre, incite les deux types d'entités à améliorer leur efficacité et leur représentativité. La mise en place des voies de communication et de coordination entre ces deux types d'entités mondiales doit être une priorité.

Mécanismes d'exécution

Dans les circonstances actuelles, la communauté internationale n'a mis en place qu'un seul mécanisme d'exécution, à savoir le mécanisme de règlement des différends, qui est capable de prendre des décisions exécutoires autorisant les États à imposer des sanctions commerciales à d'autres. Il se trouve que ce mécanisme est basé à l'Organisation mondiale du commerce, et c'est l'une des raisons pour lesquelles de nombreux pays estiment qu'il serait dans leur intérêt d'élargir les domaines d'intervention de l'Organisation mondiale du commerce. Cette approche repose sur le principe westphalien selon lequel les États souverains sont les acteurs indépendants au plus haut niveau dans le monde.

Le chapitre IV a montré comment, au sein même de l'Organisation mondiale du commerce, le mécanisme de règlement des différends est fortement biaisé contre les pays dont les marchés et les secteurs publics sont de taille modeste. Comme mécanisme d'exécution, il semble assez efficace. Devrait-on appliquer un tel mécanisme à d'autres domaines, même si ce n'est pas par le truchement de l'Organisation mondiale du commerce ? Dans l'hypothèse qu'un conseil économique et social ou un conseil de coordination de l'économie mondiale renforcé pourrait statuer sur des cas de la même manière que les groupes spéciaux chargés du règlement des différends au sein de l'Organisation mondiale du commerce le font aujourd'hui, les sanctions commerciales pourraient-elles être le moyen d'exécution de choix ?

D'autres mécanismes d'exécution soit ont été proposés à travers l'histoire, soit existent mais ne sont pas appliqués, à l'instar des pouvoirs de « rareté de la monnaie » du FMI. La sanction de la monnaie rare (au titre de l'article VII des Statuts du FMI) a représenté un compromis avec la proposition keynésienne originelle selon laquelle le FMI fonctionne comme une véritable union monétaire dans laquelle les États auraient à payer une pénalité pour les balances de paiement excédentaires. Ces pénalités auraient fourni aux nations débitrices un accès illimité au fonds de compensation, sans qu'ils aient à demander l'autorisation ou à effectuer des ajustements au niveau national. Suite au rejet de cette idée par les États-Unis, on est parvenu à un compromis sous la forme d'une clause de monnaie rare qui autorise, en fonction de la décision du FMI, des restrictions de capitaux et la discrimination commerciale contre les pays disposant d'excédents commerciaux excessifs et chroniques. Dans *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2010* (Nations Unies, 2010, p. 94), on a présenté un autre type de mécanisme d'exécution qui inclut l'imposition de sanctions aux pays pour non-respect des règles prudentielles approuvées au plan international.

Un conseil mondial de coordination économique peut-il statuer sur les cas de la même manière que le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce ?

Dans le domaine monétaire et financier, il existe des mécanismes efficaces pour l'application des modifications des politiques nationales, mais ces mécanismes n'ont été appliqués qu'aux pays débiteurs, par le biais des programmes des institutions de Bretton Woods⁵. Un plus grand pouvoir d'exécution sur les pays dont les politiques nationales ont un impact systémique pourrait éventuellement améliorer le rôle que jouent les institutions de Bretton Woods à l'échelle internationale : plutôt que d'être les exécutants de l'ensemble des réclamations internationales contre les pays en développement, ces institutions pourraient devenir de véritables outils de gouvernance à l'échelle mondiale.

Que faut-il faire ?

Les risques associés à l'interdépendance plus profonde des économies nationales mis en évidence par la crise peuvent inciter à se désengager brutalement de la mondialisation. Il existe cependant des démarches réalistes pour instaurer des processus de mondialisation plus viables. Les chapitres précédents ont examiné diverses méthodes d'approche pour réaménager les architectures de l'aide, des échanges et des systèmes financiers, de manière à combler ces lacunes et à éliminer ces pièges du système international qui entravent les initiatives de développement. Il importe également de surmonter les faiblesses institutionnelles au sein des organisations internationales telles que le FMI et la Banque mondiale, et d'éliminer les inégalités en matière d'accès à la participation, notamment au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Il existe des insuffisances scandaleuses dans la coordination mondiale de la prise de décisions économiques, notamment les programmes d'intervention antagonistes et les règles antagonistes dans les domaines du commerce, de l'aide et de la dette.

Les chapitres précédents ont recensé un certain nombre d'orientations ambitieuses pour des réformes, notamment :

- L'octroi d'une marge de manœuvre suffisante aux pays en développement pour leur permettre de déployer un plus large éventail de politiques de développement;
- La réforme du régime des technologies, compte tenu notamment de l'enjeu du changement climatique, de manière à élargir l'accès par les pays en développement;
- La réforme du régime mondial de surveillance des mouvements internationaux de la main-d'œuvre;
- La mise en place et l'équipement entre les économies de mécanismes anticycliques coordonnés;
- La coordination de la réglementation financière internationale et le contrôle de la concurrence que se livrent les pays en matière réglementaire et fiscale;
- La prévention du changement climatique.

Il est nécessaire de réaménager les règles du jeu pour que le développement dans le monde soit équitable et viable, mais ce n'est pas suffisant, car il faut aussi que les parties prenantes acceptent les nouvelles règles. Il ne faut pas considérer que donner plus de temps, de ressources et de marge de manœuvre aux pays en développement, qui partent sur des bases moins favorables, afin qu'ils deviennent des participants à part entière est un acte de charité ou de bonne volonté de la part des puissants; en réalité, c'est un impératif si l'on veut atteindre l'objectif commun d'expansion du commerce international. Le principe des

Les orientations proposées pour les réformes au plan mondial sont des enjeux difficiles

Le principe de responsabilités et droits communs mais différenciés doit être appliqué dans la pratique

⁵ Le conflit entre les principes de bonne gouvernance et le processus de la Déclaration de Paris a été examiné au chapitre V.

obligations et droits communs mais différenciés, qui doivent se définir en fonction du niveau de développement, doit être appliqué dans la pratique et s'inscrire dans un système de règles claires et précises.

La redéfinition des règles est plus facile en théorie qu'en pratique. Les divers acteurs devront se mettre d'accord sur les objectifs communs en matière de développement durable et être convaincus que la coopération présentera des avantages nets pour tous, tant pour les générations actuelles que futures. Toutefois, dans tout mécanisme de coopération internationale, les avantages nets pourront être perçus comme n'étant pas égaux pour tous, et toute inégalité escomptée dans les résultats pourra empêcher de parvenir à des solutions efficaces au plan mondial. En raison de la diversité des niveaux de vie, et donc de la capacité de payer, on attendra de certains pays qu'ils assument une part plus importante des coûts associés à la fourniture de biens publics mondiaux, le risque étant qu'ils soient peut-être plus réticents à coopérer à la fourniture de ces biens. C'est pourquoi, s'agissant de l'établissement d'accords multilatéraux, la formule de partage des charges proposée est aussi importante que l'ampleur des avantages à procurer par les biens publics.

La communauté internationale doit accepter un fait essentiel, à savoir que la tendance du développement inégal généré par la mondialisation jusqu'à maintenant n'est viable ni d'un point de vue économique ni d'un point de vue environnemental et elle n'est pas non plus réaliste d'un point de vue politique. Du fait que les pays en développement jouent à présent un rôle beaucoup plus important dans l'économie mondiale et qu'ils y sont aussi bien mieux intégrés, la crise mondiale a des implications beaucoup plus profondes et des conséquences beaucoup plus graves pour le développement. Si la crise actuelle ne fait que mettre en relief les risques sans cesse présents qui sont associés à l'intégration plus poussée des économies nationales dans l'économie mondiale, il ne s'agit pas tant de se désengager de la mondialisation que de réaménager de manière pratique le processus même de la mondialisation. Les moyens proposés pour réaménager les architectures de l'aide, des échanges commerciaux et des finances visent à combler les lacunes actuelles. Il est tout aussi important de combler les lacunes institutionnelles des processus actuels de prise de décisions dans les principales organisations qui gouvernent l'économie mondiale, comme le FMI et la Banque mondiale, et d'éliminer les inégalités dans l'accès à la participation dans d'autres entités telles que l'Organisation mondiale du commerce.

Il est nécessaire de renforcer la coordination au niveau mondial des instances qui prennent des décisions relatives à l'économie afin de réduire les cas de conflit entre les règles qui s'appliquent au commerce, à l'aide, à la dette, au secteur financier, aux migrations, à la viabilité environnementale et à d'autres enjeux du développement. À l'heure actuelle, il n'existe pas d'organisme international dont la mission consiste à régler systématiquement les questions de cohérence et d'harmonisation des mécanismes multilatéraux d'établissement des règles. Bien qu'il ait été proposé en 1995 qu'un Conseil économique et social de l'ONU exerce ce rôle directif, la proposition en question a été reçue avec tiédeur à l'époque. La crise mondiale a apporté la preuve douloureuse que le système actuel était déficient. Les enjeux des changements climatiques et de l'évolution démographique exigent que s'instaure une cohésion plus grande entre les sphères de la gouvernance mondiale et entre les instances de décision au niveau mondial et niveau national. Il est plus urgent que jamais de mettre en place les bases, quelle qu'en soit leur forme, de la coordination internationale reposant sur des principes communs et sur des mécanismes transparents.

La tendance du développement inégal généré jusqu'à présent par la mondialisation n'est viable ni du point de vue économique ni du point environnemental

Il est urgent plus que jamais de mettre en place un mécanisme de coordination pour garantir la cohérence de la gouvernance économique mondiale

Bibliographie

- Adhikari, Ratnakar et Yumiko Yamamoto (2007). The textiles and clothing industry: adjusting to a post quota world. Dans *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente : E.07.II.A.1.
- Addison, Tony, Channing Arndt et Finn Tarp (2010). The triple crisis and the global aid architecture. Document de référence préparé pour l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement.
- Aguayo Ayala, Francisco et Kevin P. Gallagher (2005). Preserving policy space for sustainable development: the subsidies agreement at the WTO. Winnepeg, Canada, Trade Knowledge Network, Institut international du développement durable. Décembre. Disponible à <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/TKNSubsidiesDec05.pdf>.
- Amsden, Alice (1991). Diffusion of development: the late industrializing model and greater East Asia. *American Economic Review*, vol. 81, n° 2, p. 282-286.
- _____ (2003). *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Arner, Douglas, Paul Lejot et S. Ghon Rhee (2005). *Impediments to Cross-border Investments in Asian Bonds*. Singapour, Institut d'études de l'Asie du Sud-Est
- Atkinson, Anthony B., éd. (2005). *New Sources of Development Finance*. UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford, Oxford University Press.
- Baldwin, Richard (1997). The causes of regionalism. *CEPR Discussion Paper*, n° 1599. Londres, Centre for Economic Policy Research. Mars.
- Baunsgaard, Thomas, et Michael Keen (2005). Tax revenue and (or?) trade liberalization. Document de travail du FMI, n° WP/05/112. Washington, D.C., Fonds monétaire international. Juin.
- Benhabib, Jess et Mark Spiegel (1994). The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, vol. 34, n° 2, p. 143-173.
- Besley, Timothy et Louise J. Cord, éd. (2007). *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth: Insights and Lessons from Country Experiences*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Bhaduri, A. (1973). A study in agricultural backwardness under semi-feudalism. *The Economic Journal*, vol. 83, n° 329, p. 120-137.
- Bhagwati, Jagdish (2010). Banned aid: why international assistance does not alleviate poverty. *Foreign Affairs*, vol. 89, n° 1 (janvier/février), p. 120-125.
- Bils, Mark et Peter Klenow (2000). Does schooling cause growth? *American Economic Review*, vol. 90, n° 5, p. 1160-1183.
- Blanchard, Olivier J., Giovanni Dell'Ariccia et Paulo Mauro (2010). Rethinking macroeconomic policy. Note d'orientation des services du FMI, n° SPN/10/03. Washington, D.C., Fonds monétaire international. 12 février.

- Booth, Anne (1999). Education and economic development in Southeast Asia: myths and realities. *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 16, n° 3 (décembre), p. 290-307.
- Bourguignon, François (2004). The poverty-growth-inequality triangle. Étude présentée au Conseil indien de recherche sur les relations économiques internationales. New Delhi, 4 février.
- _____ et Christian Morrison (2002). The size distribution of income among world citizens. *American Economic Review*, vol. 92, n° 4, p. 207-209.
- Bredenkamp, Hugh et Catherine Pattillo (2010). Financing the response to climate change. Note d'orientation des services du FMI, n° SPN/10/06. Washington, D.C., Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation, Fonds monétaire international. 25 mars. Disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1006.pdf>.
- Caprio, Gerard et Patrick Honohan (2001). *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*. Washington, D.C., Banque mondiale; et New York, Oxford University Press.
- Chang, Ha-Joon (2009). Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? Un débat entre Justin Lin et Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*, vol. 27, n° 5, p. 483-502.
- Chen, Shaohua et Martin Ravallion (2001). How did the world's poorest fare in the 1990s? *Review of Income and Wealth*, vol. 47, n° 3, p. 283-300.
- _____ (2008). The developing world is poorer than we thought, but n° less successful in the fight against poverty. Document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques, n° 4703. Washington, D.C., Banque mondiale. Août.
- Chenery, Hollis B. (1986). *Industrialization and Growth*. New York, Oxford University Press.
- _____ et al. (1974). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. Oxford, Oxford University Press.
- Chowdhury, Anis et Iyanatul Islam (1993). *The Newly Industrialising Economies of East Asia*. New York, Routledge.
- Claessens, Stijn et Thomas Glaessner (1998). The internationalization of financial services in Asia. Document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche, n° 1911. Washington, D.C., Banque mondiale. Avril.
- Claessens, Stijn et Marion Jensen, éd. (2000). *Internationalization of Financial Services, Issues and Lessons for Developing Countries*. La Haye, Kluwer Law International.
- Clark, Michael T. (2010). Governance challenges in financing green and sustainable energy policies. FES Briefing Paper, n° 2. New York, Friedrich-Ebert-Stiftung, bureau de New York. Avril.
- Clemens, Michael A. et Todd J. Moss (2005). Ghost of 0.7%: origins and relevance of the international aid target. Document de travail du CGD, n° 68 (septembre). Washington, D.C., Centre pour le développement mondial.
- Clunies-Ross, Anthony (2004). *Imminent Prospects for Additional Finance: What Might be Done Now or Soon and Under What Conditions*. WIDER Research Paper, n° 2004/45. Helsinki, Université des Nations Unies, Institut mondial de recherche sur l'économie du développement. Juillet.
- Coady, David, Margaret Grosh et John Hoddinott (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Études régionales et sectorielles de

- la Banque mondiale. Washington, D.C., Banque mondiale et Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Cornia, Giovanni Andrea (2006). Potential and limitations of pro-poor macroeconomics: an overview. Dans *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, éd. New York, Palgrave Macmillan.
- _____ (2010). Economic integration, inequality and growth: theory and comparative assessment. Document de référence préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*.
- _____, éd. (2006). *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*. New York, Palgrave Macmillan.
- Culpeper, Roy (2005). Millennium Development Goals: are they adequate? Dans *Helping the Poor? The IMF and Low-Income Countries*, Jan Joost Teunissen et Age Akkerman, éd. La Haye, FONDAD.
- Cummings, William K. (1995). The Asian human resource approach in global perspective. *Oxford Review of Education*, vol. 21, n° 1, p. 67-81.
- D'Arista, Jane et Korkut Erturk (2010). Reforming the international monetary system. Document de référence préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*.
- Dag Hammarskjöld Foundation (1975). What now? The 1975 Dag Hammarskjöld report on development and international cooperation. Uppsala, Suède.
- de Brauw, Alan, et John Hoddinott (2008). Must conditional cash transfers be conditioned to be effective? the impact of conditioning transfers on school enrolment in Mexico. IFPRI Discussion Paper, n° 757. Washington, D.C., Institut international de recherche sur les politiques alimentaires. Mars.
- De Gregorio, José *et al.* (1999). *An Independent and Accountable IMF*. Geneva Reports on the World Economy 1. Genève, International Centre for Monetary and Banking Studies; et Londres, Centre for Economic Policy Research.
- de Haan, Arjan (2009). Aid: the drama, the fiction, and does it work? ISS Working Paper, n° 488. La Haye, Institute of Social Studies. Décembre. Disponible à <http://biblio.iss.nl/opac/uploads/wp/wp488.pdf>.
- Dell, Sidney (1985). The origins of UNCTAD. Dans *UNCTAD and the North-South Dialogue*, Michael Zammit Cutajar, éd. New York, Pergamon Press.
- Dembinski, Paul H. (2007). Enhancing the role of SMEs in global value chains. Paper submitted to the Expert Meeting on Enhancing the Participation of Small and Medium-sized Enterprises in Global Value Chains, Genève, 18 et 19 octobre 2007. Disponible à http://www.unctad.org/sections/wcmu/docs/com3em31p016_en.pdf.
- Dijkstra, Geske (2010). The new aid paradigm: a case of policy incoherence. Document de référence préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*.
- Dommen, Caroline, et Kamol Kamoltrakul, éd. (2004). *Practical Guide to the WTO for Human Rights Advocates*. Genève, 3D et Forum-Asia.
- Drache, Daniel (2010). The nasty business of protectionism: new state practices at a time of system disturbance—the expectation for global demand management. Document de référence préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*.

- Easterly, William (2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York, Penguin Group.
- Eichengreen, Barry (2009). Out of the box thoughts about the international financial architecture. Document de travail du FMI, n° WP/09/116. Washington, D.C., Fonds monétaire international.
- Ellerman, David (2010). Pragmatism versus economics ideology in post-Socialist transition: China versus Russia. *Real World Economics Review*, n° 52 (10 mars), p. 2-27.
- Epstein, Gerald A., et Eric A. Yeldan, éd. (2009). *Beyond Inflation Targetting: Assessing the Impacts and Policy Alternatives*. Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing.
- Escaith, Hubert (2008). Measuring trade in value added in the new industrial economy: statistical implications. MPRA Paper, n° 14454. Munich, Munich Personal RePEc Archive, Munich University Library. Juin. Disponible à http://mpra.ub.uni-muenchen.de/14454/1/MPRA_paper_14454.pdf.
- _____ (2009). Trade collapse, trade relapse and global production networks: supply chains in the great recession. Document de conférence présenté à la Table ronde de l'OCDE sur les effets de la crise économique sur la mondialisation et les chaînes de valeur mondiales, Paris, 28 octobre 2009. Disponible à http://mpra.ub.uni-muenchen.de/18274/1/MPRA_paper_18274.pdf.
- Commission européenne (2009). Aid effectiveness agenda: benefits of a European approach. Projet n° 2008/170204, Version 1. Hemel Hempstead, Royaume-Uni, HTSPE Limited. 14 octobre.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2006). *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*. Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan.
- Fiess, Norbert (2002). Chile's new fiscal rule. Polycopié. Washington, D.C., Banque mondiale. Mai.
- Filho, Alfredo Saad (2010). From Washington Consensus to inclusive growth: the continuing relevance for pro-poor alternatives. Document de référence préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*.
- Fiszbein, Ariel, et Norbert Schady (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Rapport de recherche de la Banque mondiale sur les politiques de développement. Washington, D.C., Banque mondiale.
- FitzGerald, Valpy (2010). International tax cooperation and international development finance. Document de référence préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*.
- Ford, Nathan *et al.* (2004). The role of civil society in protecting public health over commercial interests: lessons from Thailand. *The Lancet*, vol. 363, n° 9408 (février), p. 560-563.
- Gallagher, Kevin P. (2005). Globalization and the nation-state: reasserting policy autonomy for development. Dans *Putting Development First*, Kevin P. Gallagher, éd. Londres, Zed Books.
- _____ (2010). Policy space to prevent and mitigate financial crises in trade and investment agreements. Document de synthèse du Groupe des Vingt-Quatre, n° 58, New York et Genève, Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre pour les questions monétaires internationales et le développement. Avril.

- _____, éd. (2005). *Putting Development First*. Londres, Zed Books.
- Gamberoni, Elisa, et Richard Newfarmer (2009). Trade protection: incipient but worrisome trends. Trade Notes, n° 37. Washington, D.C., Département du commerce international, Banque mondiale. 2 mars. Disponible à http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Trade_Note_37.pdf.
- Glewwe, Paul (2002). Schools and skills in developing countries: education policies and socioeconomic outcomes. *Journal of Economic Literature*, vol. 40, n° 2, p. 436-482.
- Gottschalk, Ricardo (2005). The macro content of PRSPs: assessing the need for a more flexible macroeconomic policy framework. *Development Policy Review*, vol. 23, n° 4 (juillet), p. 419-442.
- Griffith-Jones, Stephany, and José Antonio Ocampo (2007). A counter-cyclical framework for a development-friendly international financial architecture. DESA Working Paper, n° 39. New York, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies. Juin. ST/ESA/2007/DWP/39.
- Grindle, Merilee S. (2010). Social policy in development: coherence and cooperation in the real world. Document de référence préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*.
- Group of Thirty (2009). Financial reform: a framework for financial stability. Janvier. Washington, D.C. Disponible à <http://www.group30.org/pubs/reformreport.pdf>.
- Hailu, Degol, et John Weeks (2009). Can low-income countries adopt counter-cyclical policies? One pager, n° 92. Brésil, Centre international de politiques pour une croissance inclusive. Août. Disponible à <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager92.pdf>.
- Haque, Irfan ul (2007). Rethinking industrial policy. Document de synthèse de la CNUCED, n° 183. Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Avril.
- Harrison, Ann, et Margaret McMillan (2007). On the links between globalization and poverty. *Journal of Economic Inequality*, vol. 5, n° 1, p. 123-134.
- Hausmann, Ricardo et Bailey Klinger (2006). Structural transformation and patterns of comparative advantage in product space. CID Working Paper, n° 128. Cambridge, Massachusetts, Harvard University, Center for International Development.
- Helleiner, Eric (2009). Contemporary reform of global financial governance: implications of and lessons from the past. Dans *Reforming the International Financial System for Development: Lessons from the Current and Recent Crises in Developing Countries*, Jomo Kwame Sundaram, éd. Washington, D.C., Secrétariat du G-24, p. 1-24.
- Helleiner, Gerry K. (2005). Panel on donor coordination: framework for holding donors to account. Oxford, Global Economic Governance Programme at University College, University of Oxford. Disponible à <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Helleiner%20on%20Tanzania.pdf>.
- Herman, Barry, José Antonio Ocampo et Shari Spiegel (2010). The case for a new international reform effort. Dans *Overcoming Developing Country Debt Crises*, Barry Herman, José Antonio Ocampo et Shari Spiegel, éd. New York, Oxford University Press.
- Holmes, Stephen (1997). What Russia teaches us now: how weak states threaten freedom. *The American Prospect*, vol. 8, n° 33 (juillet-août), p. 30-39.

- Honohan, Patrick (2004). Financial development, growth and poverty: how close are the links? Document de recherche de la Banque mondiale sur les politiques de développement, n° 3203. Washington, D.C., Banque mondiale. Février.
- Howell, David R., éd. (2005). *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*. New York, Oxford University Press.
- Hudson Institute, Center for Global Prosperity (2009). *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2009*. Washington, D.C.
- Organisation mondiale du Travail (1976). *Employment, Growth, and Basic Needs: A One World Problem*. Genève, Bureau international du Travail.
- _____ (1977). *Employment, Growth, and Basic Needs: A One World Problem: The International "Basic Needs Strategy" Against Chronic Poverty*. New York, Praeger.
- _____ (2007). Decent work for a fair globalization: broadening and strengthening dialogue. Document de synthèse préparé pour le Forum de l'OIT sur le travail décent pour une mondialisation équitable, Lisbonne, 31 octobre-2 novembre 2007, Genève, Bureau international du Travail.
- Jolly, Richard *et al.* (2004). *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington, Indiana, Indiana University Press.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis et Richard Webb (1997). *The World Bank: Its First Half Century, Volume 1: History*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Kar, Dev, et Devon Cartwright-Smith (2008). Illicit financial flows from developing countries: 2002-2006. Washington, D.C., Global Financial Integrity, Center for International Policy.
- Kharas, Homi (2008). Measuring the cost of aid volatility. *Wolfensohn Center for Development Working Paper*, n° 3. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Kose, M. Ayhan, Eswar S. Prasad et Ashley D. Taylor (2009). Thresholds in the process of international financial integration. NBER Working Paper, n° 14916. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research. Avril. Disponible à <http://www.nber.org/papers/w14916>.
- Kose, M. Ayhan *et al.* (2006). Financial globalization: a reappraisal. Document de travail du FMI, n° 06/189. Washington, D.C., Fonds monétaire international. Août.
- Kuznets, Simon (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, vol. 45, n° 1 (mars), p. 1-28.
- Laird, Sam (2007). Aid for trade: cool aid or Kool-aid? Document de synthèse du Groupe des Vingt-Quatre, n° 48, préparé pour le Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre pour les questions monétaires internationales et le développement. Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Novembre. Disponible à http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420076_en.pdf.
- Lall, Sanjaya (2005). Rethinking industrial strategy: the role of the state in the face of globalization. Dans *Putting Development First*, Kevin P. Gallagher, éd. Londres, Zed Books.
- Lamy, Pascal (2009). Climate first, trade second: GATTzilla is long gone. Conférence de Simon Reisman, organisée par Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University et le Département des affaires étrangères et du commerce international du Canada, Ottawa, 2 novembre 2009. Disponible à <http://www2.carleton.ca/newsroom/speech/pascal-lamy-simon-reisman-lecture/>.

- Lin, Justin Yifu (2009). Policy responses to the global economic crisis. *Development Outreach*, vol. 11, n° 3 (décembre), p. 29-33.
- Linnerooth-Bayer, J., et R. Mechler (2007). Insurance against losses from natural disasters in developing countries. Document de référence préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008 : vaincre l'insécurité économique*.
- Lister, Stephen *et al.* (2006). Evaluation of general budget support: Uganda country report. A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004. Birmingham, Royaume-Uni, Ministère du développement international, School of Public Policy, University of Birmingham. Disponible à <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/evaluation/gbs-uganda.pdf>.
- Lustig, Nora, éd. (1995). *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Maslow, Albert H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, n° 50 (mars), p. 370-396.
- Mason, Edward S. et Robert E. Asher (1973). *The World Bank Since Bretton Woods*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Mayer, Jorg (2008). Policy space: what, for what and where? Document de synthèse de la CNUCED, n° 191. Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Octobre.
- Meier, Gerald M. et Dudley Seers, éd. (2001). *Pioneers in Development*. New York, Oxford University Press.
- Memis, Emel (2009). *The Potential for Cooperative Regional Industrial Development Strategies in Asia and the Implications of Emerging China and India*. Policy paper. Colombo, Centre régional du Programme des Nations Unies pour le développement, Initiative commerce et investissement Asie Pacifique.
- _____ et Manuel F. Montes (2006). Assessing RTAs in the context of the flying geese framework. UNU-CRIS Occasional Paper, n° O-2006/18. Bruges, Belgique, Université des Nations Unies et Études comparatives d'intégration régionale. Disponible à http://www.cris.unu.edu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=120&tx_ttnews%5BbackPid%5D=19&tx_ttnews%5Bpointer%5D=1&cHash=d8b75be3b0.
- _____ (2008). Who's afraid of industrial policy. Discussion paper. Colombo, Centre régional du Programme des Nations Unies pour le développement, Initiative commerce et investissement Asie Pacifique.
- Memis, Emel, Manuel F. Montes et Chatrini Weeratunge (2006). Public finance implications of trade policy reforms: Lao PDR case study. Manuscrit non publié. Colombo, Centre régional du Programme des Nations Unies pour le développement. Juillet.
- Mesa-Lago, Carmelo (2007). Social security in Latin America: pension and health care reforms in the last quarter century. *Latin American Research Review*, vol. 42, n° 2, p. 181-201.
- Milanovic, Branko (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Miroudot, Sebastien, Rainer Lanz et Alexandros Ragoussis (2009). Trade in intermediate goods and services. Trade Policy Working Paper, n° 93 de l'OCDE. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

- Mkandawire, Thandika (2010). Aid, development and the State. Document de référence préparé pour l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement.
- Montes, Manuel F. (1998). *The Currency Crisis in Southeast Asia*. Singapour, Institut des études d'Asie du Sud-Est.
- Morduch, Jonathan (1994). Poverty and vulnerability. *The American Economic Review*, vol. 84, n° 2, p. 221-225.
- _____ (1999). The microfinance promise. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 4, p. 1569-1614.
- Morley, Samuel A. et David Coady (2003). *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, D.C., Centre de développement mondial.
- Nayyar, Deepak (2010). Reinventing globalization: fair is feasible. Document de référence préparé pour l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement.
- Nelson, Gerald C. et al. (2009). *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*. Food Policy Report. Washington, D.C., Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Ngowi, Daniel (2005). Effects of budgetary process reforms on economic governance: evidence from Tanzania. Dar es Salaam, Economic and Social Research Foundation. Juin. Disponible à <http://www.tzonline.org/pdf/effectsofbudgetaryprocessreformsoneconomic.pdf>.
- Nissanke, Machiko et Benno Ferrarini (2007). *Assessing the Aid Allocation and Debt Sustainability Framework: Working Towards Incentive Compatible Aid Contracts*. UNU-WIDER Research Paper, n° 2007/33. Helsinki, Université des Nations Unies, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement. Juin. Disponible à <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2007/rp2007-33.pdf>.
- North-South Institute (2004). Economic policy choices for poverty reduction. Étude fondée sur la Conférence de Wilton Park 750, West Sussex, Royaume-Uni, 11-15 juin 2004.
- Ocampo, José Antonio (2001). *International Asymmetries and the Design of the International Financial System*. Temas de Coyuntura Serie, n° 15. Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Avril. Publication des Nations Unies. Numéro de vente : E.01.II.G.70.
- _____ (2003). Capital account and counter-cyclical prudential regulation in developing countries. Dans *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Ricardo Ffrench-Davis et Stephany Griffith-Jones, éd. Londres, Palgrave Macmillan, p. 217-244.
- _____ (2008). A broad view of macroeconomic stability. Dans *The Washington Consensus Reconsidered*, Narcis Serra et Joseph E. Stiglitz, éd. New York, Oxford University Press.
- _____ (2009). Special drawing rights and the reform of the global reserve system. Dans *Reforming the international financial system for development*, K. S. Jomo, éd. Washington, D.C., Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre pour les questions monétaires internationales et le développement.

- _____ (2010). Rethinking global economic and social governance. *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, n° 1, p. 1-26.
- _____ et Rob Vos (2008). *Uneven Economic Development*. New York, Nations Unies; Londres, Zed Books; Hyderabad, Inde, Orient Longman; et Penang, Malaisie, Third World Network.
- Ocampo, José Antonio et Mariangela Parra-Lancourt (2010). The terms of trade for commodities since the mid-19th century. *Revista de Historia Económica* (Second Series), vol. 28, n° 1, p. 11-43.
- Ocampo, José Antonio, Kwame Sundaram Jomo et Rob Vos (2007). *Growth Divergences: Explaining Differences in Economic Performance*. Penang, Malaisie, Orient Longman, Zed Books et Third World Network.
- Ocampo, José Antonio *et al.* (2010). The great recession and the developing world. IPD Working Paper. New York, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University. 12 avril. Disponible à http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Crisis_Complutense%5B1%5D_Great_Recession.pdf.
- Oliver, Raylynn (1999). Fertility and women's schooling in Ghana. Dans *The Economics of School Quality Investments in Developing Countries: An Empirical Study of Ghana*, Paul Glewwe, éd. Londres, Macmillan Press.
- Opschoor, Hans (2010). Policy and financial coherence in the post-Copenhagen climate negotiations. Document de référence présenté à la douzième session du Comité des politiques de développement, New York, 22-26 mars 2010. CDP/2010/PLEN/7.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2009). *Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales*. Paris.
- _____, Direction de la coopération pour le développement (DCD-CAD) [2010]. Base de données sur les données annuelles agrégées des membres du CAD, CAD en ligne. Disponible à http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html.
- Ostry, Jonathan D. *et al.* (2010). Capital inflows: the role of controls. IMF Staff Position Note, n° SPN/10/04. Washington, D.C., Département de la recherche, Fonds monétaire international. 19 février.
- Pack, Howard et Kamal Saggi (2001). The case for industrial policy: a critical survey. Londres, Ministère du développement international. Disponible à www.dfid.gov.uk/pubs/files/itd/industrial-policy.pdf.
- Page, Sheila (2007). The potential impact of the Aid for Trade initiative. Document de synthèse du Groupe des Vingt-Quatre, n° 45, préparé pour le Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre pour les questions monétaires internationales et le développement. Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Avril. Disponible à http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420073_en.pdf.
- Prasad, Eswar *et al.* (2003). Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence. Washington, D. C., Fonds monétaire international. 17 mars. Disponible à <http://www.imf.org/external/np/res/docs/2003/031703.pdf>.

- Pew Center on Global Climate Change (2009). Response of the Pew Center on Global Climate Change to the Committee on Energy and Commerce and its Subcommittee on Energy and Air Quality of the United States House of Representatives on the Climate Change Legislation Design White Paper: Competitiveness Concerns/Engaging Developing Countries. Arlington, Virginie, Pew Center on Global Climate Change. Disponible à <http://www.pewclimate.org/docUploads/Pew%20Center%20on%20Competitiveness-Developing%20Countries-FINAL.pdf>.
- Pritchett, Lant (2001). Where has all the education gone? *World Bank Economic Review*, vol. 15, n° 3, p. 367-391.
- Public Citizen (2009). Trade agreements cannot be allowed to undermine needed financial service-sector reregulation: to rescue Main Street, we need to curb the WTO. Washington, D.C., Global Trade Watch program, Public Citizen. Disponible à <http://www.citizen.org/documents/FinanceReregulationFactSheetFINAL.pdf>.
- Ravallion, Martin (1997). Can high-inequality developing countries escape absolute poverty. Document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques, n° 1775. Washington, D.C., Banque mondiale. Juin.
- _____ (2001). Growth, inequality and poverty: looking beyond averages. *World Development*, vol. 29, n° 11 (novembre), p. 1803-1815.
- _____, Guarav Datt et Dominique van de Walle (1991). Quantifying absolute poverty in the developing world. *Review of Income and Wealth*, vol. 37, n° 4 (décembre), p. 345-361.
- Reinert, Erik S. (2005). Development and social goals: balancing aid and development to prevent “welfare colonialism”. *Post-autistic Economics Review*, n° 30 (21 mars).
- Reinhart, Carmen M. et Kenneth S. Rogoff (2008). Banking crises: an equal opportunity menace. NBER Working Paper, n° 14587. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research. Décembre. Disponible à <http://www.nber.org/-confer/2009/mes09/rogoff.pdf>.
- Rodrik, Dani (2002). Feasible globalizations. *CEPR Discussion Paper*, n° 3524. Londres, Centre for Economic Policy Research. Août.
- _____ (2004). Industrial policy for the twenty-first century. *CEPR Discussion Paper*, n° 4767. Londres, Centre for Economic Policy Research. Novembre.
- _____ (2007a). Industrial development: some stylized facts and policy directions. Dans *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente : E.07.II.A.1.
- _____ (2007b). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Rollo, Jim (2007). The challenge of negotiating RTA's for developing countries: what could the WTO do to help? Étude présentée à la Conférence sur le thème « Multilatéraliser le régionalisme » parrainée et organisée par l'Organisation mondiale du commerce, Institut de hautes études internationales et du développement et Centre for Economic Policy Research, Genève, 10-12 septembre 2007.
- Sen, Amartya K. (1973). Poverty, inequality and unemployment: some conceptual issues in measurement. *Economic and Political Weekly*, vol. 8, n° 31/33, p. 1457-1459.

- Shadlen, Kenneth (2005). Policy space for development in the WTO and beyond: the case of intellectual property rights. Global Development and Environment Institute Working Paper, n° 05-06. Medford, Massachusetts, Tufts University.
- Sharma, Krishnan et Shari Spiegel (à paraître). Institutional investor compensation structures and excess risk-taking: lessons from mutual funds and hedge funds. IPD Working Paper. New York, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University.
- Singh, Ajit (2002). Competition and competition policy in emerging markets: international and developmental dimensions. Document de synthèse du Groupe des Vingt-Quatre, n° 18, préparé pour le Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre pour les questions monétaires internationales et le développement Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- Sobhan, Rehman (1993). *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*. Londres, Zed Books.
- Standing, Guy (2007). How cash transfers boost work and economic security. DESA Working Paper, n° 58. New York, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies. Octobre. ST/ESA/2007/DWP/58.
- Stewart, Frances et Michael Wang (2003). Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way around? QEH Working Paper, n° 108. Oxford, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Stiglitz, Joseph (2003). *La mondialisation et ses mécontents*, New York, W.W. Norton and Company.
- _____ (2006). *Making Globalization Work*. New York, W. W. Norton.
- _____ *et al.* (2006). *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*. New York, Oxford University Press.
- Suryahadi, Asep, Sudarno Sumarto et Lant Pritchett (2003). The evolution of poverty during the crisis in Indonesia. SMERU Working Paper. Djakarta, SMERU Research Institute. Mars.
- Tarp, Finn (2010). Aid effectiveness. Étude présentée à la conférence intitulée “For or against official development assistance”, tenue à New York le 19 avril 2010 et parrainée par l’Université des Nations Unies, Bureau aux Nations Unies, Nations Unies, New York.
- Thomas, Duncan (1999). Fertility, education and resources in South Africa. Dans *Critical Perspectives on Schooling and Fertility in the Developing World*, Caroline H. Bledsoe *et al.*, éd. Washington, D.C., National Academies Press.
- Toye, John (2010). Development theory and experiences of development: issues for the future. Document de référence préparé pour l’*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*.
- Nations Unies (2002). *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002*. Numéro de vente : E.02.II.A.7. Chap. I, résolution 1, annexe.
- _____ (2005). *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2005 : financement du développement*. Numéro de vente : E.05.II.C.1.
- _____ (2006a). *Building Inclusive Financial Sectors for Development*. Numéro de vente : E.06.II.A.3.

- _____ (2006b). *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2006 : divergences de la croissance et du développement*. Numéro de vente : E.06.II.C.1.
- _____ (2007). *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2007 : le développement durable dans un monde vieillissant*. Numéro de vente : E.07.II.C.1.
- _____ (2008). *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008 : surmonter l'insécurité alimentaire*. Numéro de vente : E.08.II.C.1.
- _____ (2009a). *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2009 : promouvoir le développement, protéger la planète*. Numéro de vente : E.09.II.C.1.
- _____ (2009b). *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2010 : Repenser la pauvreté*. Numéro de vente : E.09.IV.10.
- _____ (2009c). *MDG Gap Task Force Report 2009: Strengthening the Global Partnership for Development in a Time of Crisis—Millennium Development Goal 8*. Numéro de vente : E.09.I.8.
- _____ (2009d). Rapport de la Commission des experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international. 21 septembre. Disponible à http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf.
- _____ (2010). *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*. Numéro de vente : E.10.II.C.2.
- _____, Département des affaires économiques et sociales (2008). *National Development Strategies: Policy Notes*. Numéro de vente : E.08.II.A.4.
- _____, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (2006). *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including that Related to Disaster Management*. Bangkok. Numéro de vente : E.06.II.F.13.
- _____ (2010). Regional economic cooperation in Asia: current situation and future prospects. Étude présentée à l'atelier at the World Economic and Social Survey 2010 workshop, entitled "Towards a new development paradigm? coherence in development policy and international cooperation", qui s'est tenu à Genève le 8 et 9 février. Disponible à http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2010workshop/wess2010_escap.pdf.
- Nations Unies, Conseil économique et social (2008). Trends in South-South and triangular development cooperation. Étude de référence pour le Forum pour la coopération en matière de développement, premier biennal de haut niveau, tenu à New York du 30 juin au 1^{er} juillet 2008. Avril.
- _____ (2010). Rapport du Comité des politiques de développement sur la douzième session, (22-26 mars 2010). *Documents officiels du Conseil économique et social, 2010, supplément n° 13*. E/2010/33.
- Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2010). Policy coherence and stabilization: rebalancing stabilization and developmental policies in Latin America and the Caribbean. Étude présentée à l'atelier de l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010*, sur le thème "Towards a new development paradigm? coherence in development policy and international cooperation", tenu à Genève les 8 et 9 février. Disponible à http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2010workshop/wess2010_eclac.pdf.

- Nations Unies, Assemblée générale (2007). Follow-up to and implementation of the outcome of the International Conference on Financing for Development. Rapport du Secrétaire général. 10 août. A/62/217.
- _____ (2009a). Progress report of the Secretary-General on innovative sources of development finance. 29 juillet. A/64/189 et corrigendum.
- _____ (2009b). Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development. Résolution 63/303, annexe. 9 juillet.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2003). *Rapport sur le commerce et le développement, 2003 : accumulation de capital, de la croissance économique et des changements structurels*. Numéro de vente : E.03.II.D.7.
- _____ (2006). *Rapport sur le commerce et le développement, 2006 : partenariat mondial et politiques nationales de développement*. Numéro de vente : E.06.II.D.6.
- _____ (2009a). *Rapport sur le commerce et le développement, 2009 : sociétés transnationales, production agricole et développement*. Numéro de vente : E.09.II.D.15.
- _____ (2009b). *Rapport sur le commerce et le développement, 2009 : riposter à la crise mondiale — Changement climatique et développement*. Numéro de vente : E.09.II.D.16.
- Programme des Nations Unies pour le développement (1990). *Rapport sur le développement humain*. New York, Oxford University Press.
- Projet Objectifs du millénaire des Nations Unies (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Londres, Earthscan.
- Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (2006). Transformative social policy: lessons from UNRISD research. *UNRISD Research and Policy Brief*, n° 5. Genève.
- Van Arkadie, Brian (2006). Twenty years of economic development in Uganda. Document de référence n° 1. Ministère des affaires étrangères du Danemark, *Evaluation of Danish Aid to Uganda 1987-2005*, vol. 3, *Background Papers*. Londres, Mokoro. Disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/37894951.pdf>.
- van der Hoeven, Rolph (2010). Labour market trends, financial globalization and the current crisis in developing countries. Document de référence préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : de nouveaux outils pour le développement*.
- Van Ginneken, Wouter (2009). Social security and the global socio-economic floor: towards a human rights-based approach. *Global Social Policy*, vol. 9, n° 2, p. 228-245.
- Vos, Rob (2009). Green or mean: is biofuel production undermining food security? Dans *Climate Change and Sustainable Development: New Challenges for Poverty Reduction*, Mohamed Salih, éd. Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- _____ et Maritza Cabezas (2006). *Illusions and Disillusions with Pro-Poor Growth: Poverty Reduction Strategies in Bolivia, Honduras and Nicaragua*. SIDA Studies, n° 17. Stockholm, Agence suédoise de coopération au développement international.
- Vos, Rob, José Antonio Ocampo et Ana Luiza Cortez, éd. (2008). *Ageing and Development*. New York, Nations Unies; Hyderabad, Inde, Oriental Longman; et Londres, Zed Books.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

- _____ (2005). What strategies are viable for developing countries today? the WTO and the shrinking of development space. Dans *Putting Development First*, Kevin P. Gallagher, éd. Londres, Zed Books.
- Williamson, John (1990). What Washington means by policy reform. Dans *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson, éd. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- _____, éd. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Wood, Bernard *et al.* (2008). *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*. Copenhague, Ministère des affaires étrangères du Danemark. Juillet. Disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/19/9/40888983.pdf>.
- Woods, Ngaire (2000). The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves. *World Development*, vol. 28, n° 5 (mai), p. 823-841.
- Banque mondiale (2001). *Rapport sur le développement dans le monde, 2001 : combattre la pauvreté*. New York, Oxford University Press.
- _____ (2006a). *Rapport sur le développement dans le monde, 2006 : équité et développement*. Washington, D.C., World Bank; et New York, Oxford University Press.
- _____ (2006b). *Rapport de suivi mondial, 2006 : objectifs de développement pour le Millénaire — Renforcement de la responsabilité partagée, aide, commerce et gouvernance*. Washington, D.C.
- _____ (2007). Aid architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows. Washington, D.C., Association internationale de développement. Février. Disponible à <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/3492866-1172527584498/Aidarchitecture.pdf>.
- Organisation mondiale du commerce (1994). *Legal Instruments Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, done at Marrakesh on 15 April 1994*. Numéro de vente : GATT/1994-7. Genève, secrétariat du GATT.
- _____ (2001a). Implementation-related issues and concerns: decision of 14 November 2001. WT/MIN(01)/17. Genève. 20 novembre.
- _____ (2001b). Doha WTO Ministerial 2001: briefing notes. Disponible à http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief03_e.htm.
- _____ (2005). Doha Work Programme: ministerial declaration adopted on 18 December 2005. WT/MIN(05)/DEC. Genève. 22 décembre.
- _____ (2009a). *International Trade Statistics 2009*. Genève, Organisation mondiale du commerce.
- _____ (2009b). *World Trade Report 2009: Trade Policy Commitments and Contingency Measures*. Genève.