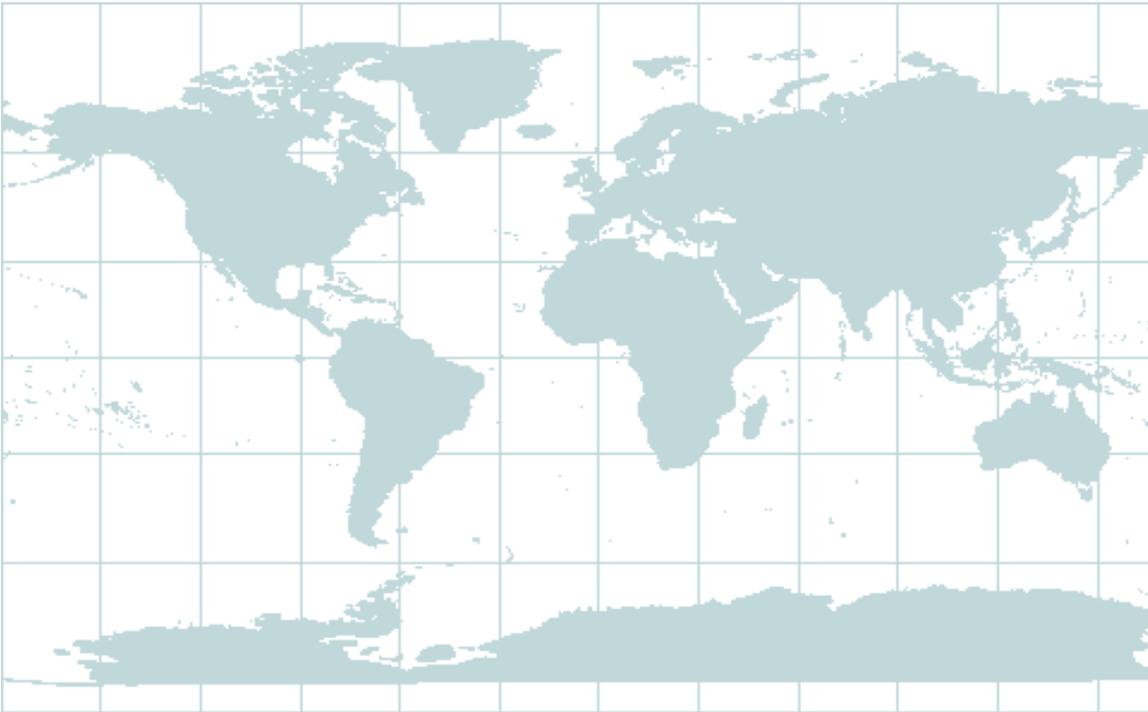


Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010

De nouveaux outils pour le développement

Aperçu général



Aperçu général

Résumé

La crise économique mondiale, venue s'ajouter aux crises alimentaire, énergétique et climatique, a révélé les faiblesses systémiques qui en sont à l'origine et que la communauté internationale doit trouver les moyens de surmonter. Ces faiblesses procèdent de l'absence de cohérence entre, d'une part, des institutions et des règles qui ont vu le jour il y a plus de 60 ans, au moment de la fondation de l'Organisation des Nations Unies et des entités qui s'y rattachent, et, d'autre part, la complexité de la vie économique et l'interdépendance de ses acteurs, aggravées par plusieurs décennies de mondialisation. Pour remédier à ces faiblesses et donner de la cohésion aux politiques sur lesquelles s'articule l'économie mondiale, une option viable consiste à restructurer les mécanismes de portée planétaire et à renforcer la capacité des pays d'apporter chacun sa contribution à la poursuite d'objectifs communs tels que la réduction de la pauvreté et le développement.

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

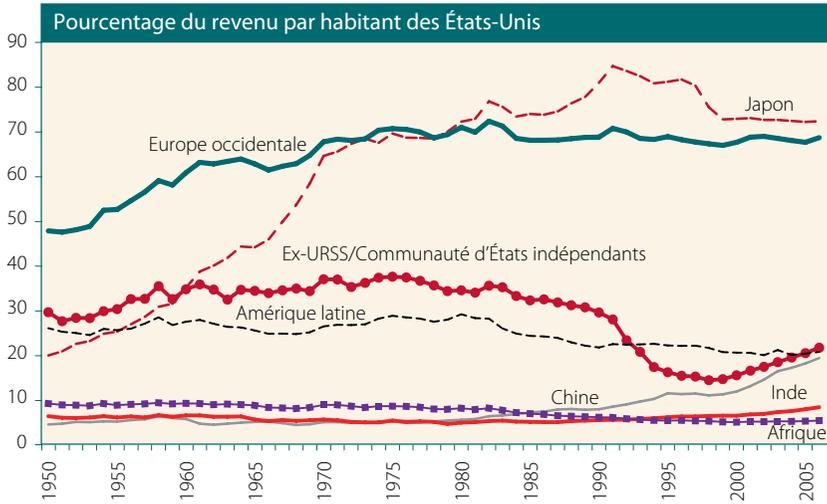
décennies et par l'incapacité d'endiguer une spéculation croissante sur les marchés énergétiques. Quant au changement climatique, il constitue déjà un danger manifeste et immédiat, dont les effets, ressentis dans de nombreuses parties du monde sous la forme de précipitations excessives et de sécheresses 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 implique 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.

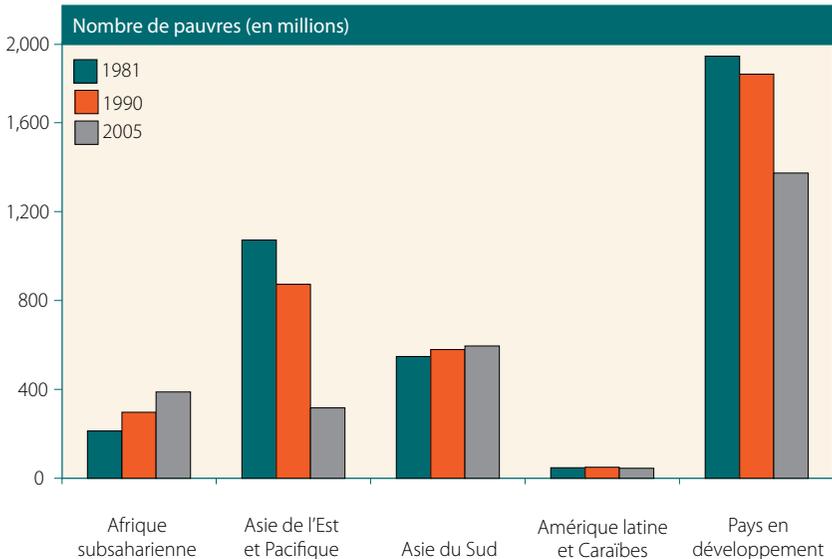
Figure 1
Persistance des disparités de revenu dans le monde^a, 1950-2007



Source : Angus Maddison, « Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1-2006 AD » (2008).
 Peut être consulté à http://www.ggd.net/maddison/History/Statistics/horizontal-file_09-2008.xls.

a Mesuré sur la base du revenu national ou régional par habitant en proportion de celui des États-Unis d'Amérique. Pour établir les valeurs d'origine, on a utilisé le dollar Geary-Khamis (dollar international) de 1990.

Figure 2
Disparités des tendances en matière de réduction de la pauvreté^a, 1981, 1990 et 2005



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.

Les temps changent

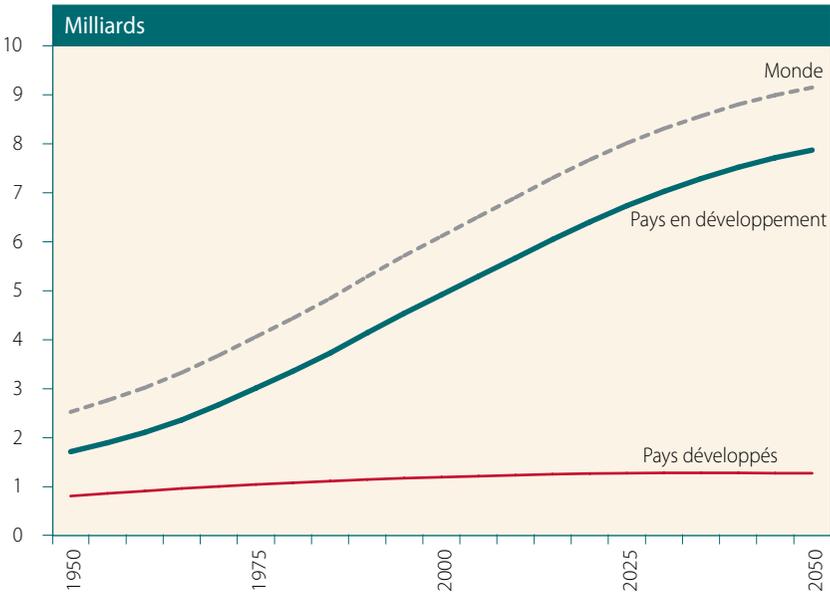
Les problèmes actuels apparaissent à un moment qui pourrait bien constituer un tournant dans l'histoire. Aussi loin que l'on puisse prévoir, il est probable que le paysage économique mondial va être dominé par quatre changements majeurs.

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'accumulant, en particulier en Afrique (figure 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 (figure 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. Corriger 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 (figure 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 ten-

Figure 3
Croissance de la population mondiale, 1950-2050



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 <http://esa.un.org/unpp> (consultation le 12 avril 2010).

taculaires 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.

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

prosperité 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, 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 iront croissant 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.

De nouveaux modèles pour le développement

L'après-guerre a été marquée 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 destinées 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 qu'elles en avaient 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 plaide 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 décision 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 marchés 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, les responsables politiques nationaux devront agir 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 profitât. 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 bénéficiassent, de sorte que les profits tirés de la croissance économique fussent 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'Organisation des Nations Unies, 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. Soumettre davantage les services sociaux aux principes du marché (par exemple grâce à la privatisation ou à l'instauration de redevances pour les usagers) 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 poli-

tiques 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 monétaires 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 tous âges) 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 dispositifs d'APD

Les causes de la fragmentation des dispositifs 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. Plusieurs parmi ces derniers ont connu des problèmes d'absorption et l'incapacité du gouvernement de gérer des afflux conséquents qui 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.

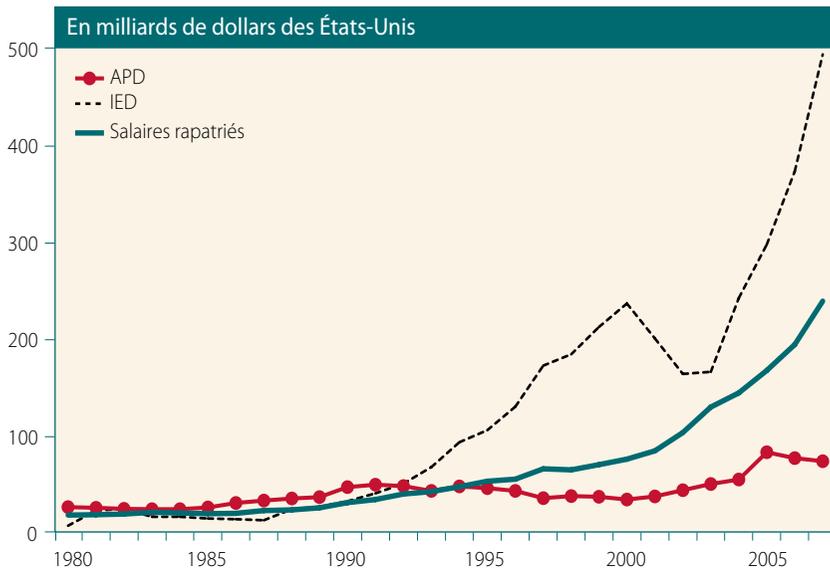
Il en est résulté une fragmentation extrême des dispositifs d'aide, ce qui a eu pour effet d'accroître le coût des transactions et de réduire la marge de manœuvre politique des pays. Chaque donateur a désormais tendance à entreprendre ses propres missions de sélection de projets, à négocier les termes 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

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



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

les émigrés de leurs salaires (figure 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 (2008)¹ 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 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 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.

1 A/63/539, annexe.

*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 axé 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 certains 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 dispo-

saient 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 cinquante 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.

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 un prétexte à une politique de protectionnisme et 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 gou-

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

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).

vernements des pays en développement à proposer aux sociétés multinationales des avantages fiscaux et autres intéressements 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 attrayants. 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.

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 transfrontiers 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 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).

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.

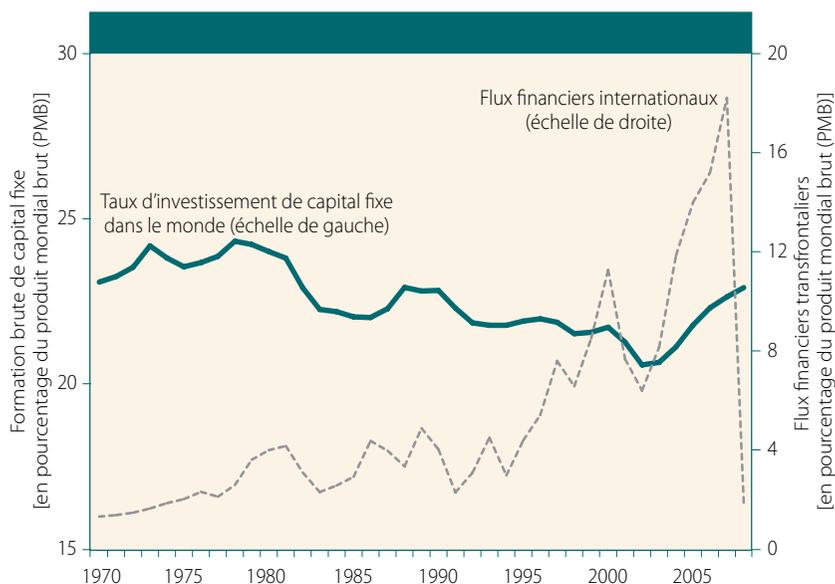
La réforme du système financier international

Les faiblesses fondamentales du système financier international ont joué un rôle déterminant dans la crise économique mondiale en cours. Au cours des années 1990 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 (figure 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.

Figure 5
Croissance financière rapide, mais stagnation des investissements
en capital fixe, 1970-2008



Source : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies; inspiré de Comptes nationaux, principaux agrégats (Division de statistique de l'ONU) et de *Statistiques financières internationales* (Fonds monétaire international).

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 fût 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.

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 réfor-

mes 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 ne 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 aux niveaux régional et 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 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (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 pied des réglementations justes, prévisibles et comparables afin de faciliter, d'un pays à l'autre, les mouvements 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 com-

merciaux 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 divers acteurs devront se mettre d'accord sur un certain nombre d'objectifs communs en matière de développement durable et être convaincus que la coopération présentera des avantages nets pour tous 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 proposée, qui est que le fardeau doit être partagé, 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.

Bien que la crise actuelle ne fasse que mettre en relief les risques, toujours présents, qui sont associés à l'intégration plus avant des économies

nationales dans l'économie mondiale, la question n'est 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 uns 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 exerçât 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. La coordination internationale future, quels qu'en soient les tenants et les aboutissants et dont les fondements restent à déterminer, devra reposer sur des principes communs et sur des mécanismes transparents et est plus nécessaire que jamais.

