Huitième objectif du Millénaire pour le développement

Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins

NATIONS UNIES

Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement

Rapport de 2010

Huitième objectif du Millénaire pour le développement

Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins

Rapport 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement

Nations Unies
New York, 2010

Photos de couverture

En haut : Photo : Nations Unies
En bas, à gauche : Photo : Nations Unies/Marie Frechon
En bas, milieu : iStockphoto.com/MalcomFife
En bas, à droite : iStockphoto.com/peeterv

Publication des Nations Unies
Numéro de vente : F.10.I.12
ISBN 978-92-1-200309-2

Copyright © Nations Unies, 2010
Tous droits réservés

Préface

Lors du Sommet du Millénaire en 2000, les dirigeants du monde entier sont convenus qu'il serait impossible de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement sans des partenariats internationaux solides. Les initiatives visant à renforcer ces partenariats ont progressé à pas de géant, en particulier grâce à l'accroissement de l'aide publique au développement et à un généreux allégement des dettes. Les efforts consentis portent leurs fruits, plusieurs pays étant désormais sur la voie de la concrétisation de la plupart des objectifs du Millénaire pour le développement. Dans le même temps, nous sommes conscients que de nombreuses autres nations n'y parviennent pas et que, en raison de la crise économique internationale, de plus en plus de personnes sont confrontées à des conditions bien plus difficiles. La date butoir convenue de 2015 approche à grands pas et bien des choses restent à faire.

En dépit du renouvellement de l'engagement en faveur de la coopération internationale, le bouleversement et l'incertitude économiques ont entravé les progrès en vue de la concrétisation du huitième objectif : le renforcement du Partenariat mondial pour le développement. L'aide publique au développement marque le pas. Les engagements contractés à Gleneagles quant à un doublement de l'aide en faveur de l'Afrique d'ici à 2010 ne seront pas honorés. Le Cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha reste au point mort. Les endettements se sont aggravés, et la liste de pays en développement en situation de surendettement ou risquant fortement de le devenir ne cesse de s'étoffer. Notons, par ailleurs, que l'envolée des prix entrave l'accès aux médicaments, alors que les investissements technologiques sont moins soutenus.

Quoi qu'il en soit, l'incertitude économique ne peut nullement servir d'excuse pour que nous ralentissions nos efforts de développement ou que nous reculions face à nos engagements internationaux en matière d'entraide. Bien au contraire : c'est notamment en raison de cette incertitude que nous devons accélérer ces efforts ainsi que la concrétisation des engagements. En nous investissant dans les objectifs du Millénaire pour le développement, nous investissons dans la croissance économique; en mettant l'accent sur les besoins des plus vulnérables, nous jetons les fondations d'un avenir plus durable et prospère.

Le présent document, le troisième rapport du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, fait le point sur les initiatives en matière de coopération internationale, les évalue à la lumière des engagements pris et propose des recommandations quant à la manière de renforcer le Partenariat mondial en plaçant le développement au cœur du processus et, ainsi, de tirer parti d'une croissance plus durable et équilibrée de l'économie internationale. Que le présent rapport nous serve de guide pour aller de l'avant sur cet objectif afin de garantir le succès de la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement, qui doit se tenir en septembre 2010, et de réaliser les objectifs du Partenariat mondial d'ici à 2015 ! C'est en tenant les promesses

faites aux pauvres, aux vulnérables et aux marginalisés que nous érigerons un monde plus prospère, plus juste et plus sûr.

Ban Ki-moon
Secrétaire général des Nations Unies

Table des matières

Page

Résumé analytique

Aide publique au développement xii
Accès aux marchés (commerce) xiv
Viabilité de la dette xvi
Accès à des médicaments essentiels abordables xviii
Accès aux nouvelles technologies xx

Introduction

Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins. 1
Les objectifs du Millénaire pour le développement, la crise et le Partenariat mondial. 1
Le défi posé par la mesure du retard dans la satisfaction des besoins 3
Des efforts à tous les niveaux 7

Aide publique au développement

Le suivi des engagements politiques. 9
Le retard d'exécution au niveau de l'APD 10
APD totale en provenance des pays du CAD en 2009 et 2010 11
La réponse d'urgence à la crise internationale 12
Montants reçus au titre de l'APD 15
Conditions de l'APD 16
Retard de couverture par pays en matière d'APD 17
Pays prioritaires. 17
Les principaux bénéficiaires de l'APD. 18
Mettre l'aide en phase avec les besoins des pays 20
Progrès au niveau de l'objectif concernant l'efficacité de l'aide 20
Allocation de l'APD à des fins spécifiques 22
Cohérence et responsabilité mutuelle 24
Une coopération internationale au développement complémentaire 25
La coordination Sud-Sud 25
Sources innovantes et autres sources de financement du développement 26

Page

La coopération internationale et la mobilisation des ressources publiques nationales 27
Renforcement de la coopération internationale en matière de développement 28

L'accès aux marchés (commerce)

Une décennie d'attentes en matière de politique commerciale 31
Résultats du commerce des pays en développement 32
Incidence de la crise mondiale 32
Tendances antérieures à la crise des exportations des pays en développement 34
Le Cycle de Doha dans l'impasse 36
La situation du protectionnisme 38
Obstacles tarifaires des pays industrialisés 38
Subventions agricoles dans les pays industrialisés 39
La situation des préférences des PMA 41
Aide pour le commerce 45
Renforcement du Partenariat mondial dans le commerce international . . 47

Viabilité de la dette

Politiques entreprises et politiques promises 50
La crise mondiale et la dette des pays en développement 51
Progrès réalisés en matière d'allégement de la dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM 54
Pays présentant un risque élevé de surendettement souverain 58
La voie à suivre : combler les lacunes au niveau de l'architecture internationale de la dette 60

Accès à des médicaments essentiels abordables

Disponibilité et prix des médicaments essentiels 65
Le caractère économiquement abordable des médicaments essentiels . . . 67
Les dépenses nationales en produits pharmaceutiques dans les secteurs public et privé 68
Incidence de la crise économique internationale sur le secteur pharmaceutique 70
Initiatives mondiales visant à améliorer l'accès aux médicaments essentiels 71
Mécanismes de financement innovants 71
La production locale des médicaments antirétroviraux 73
Politique en matière de propriété intellectuelle et d'innovation 74
Renforcer le Partenariat mondial pour améliorer l'accès aux médicaments essentiels à un coût abordable 75

Page

Accès aux nouvelles technologies

L'incidence de la crise économique mondiale sur les TIC 78
Utilisation des services TIC 78
Privatisation et libéralisation des TIC 82
Le rôle du cybergouvernement dans la réalisation des objectifs du Millénaire 83
L'accès à la technologie pour faire face aux changements climatiques . . . 84
Un nouveau mécanisme technologique 84
Financement des lacunes et des besoins aux fins du développement et du transfert de technologies liées au climat 85
Accès au savoir-faire en matière de réduction des risques de catastrophes 88
Renforcer le Partenariat mondial pour faciliter l'accès aux technologies . 89

Liste des objectifs et cibles du Millénaire pour le développement

Objectifs 1 à 7

Objectif 1 : Réduire l'extrême pauvreté et la faim
Objectif 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous
Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile
Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle
Objectif 6 : Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies
Objectif 7 : Assurer un environnement durable

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Cibles	Indicateurs*
Cible 8.A : Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire Comprend un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international **Cible 8.B :** Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés Suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés, l'application d'un programme renforcé d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'annulation des dettes publiques bilatérales, ainsi que l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté **Cible 8.C :** Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale) **Cible 8.D :** Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement viable à long terme	**Aide publique au développement (APD)** **8.1.** Montant net de l'ADP totale et en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE) **8.2.** Proportion de l'APD bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement) **8.3.** Proportion de l'ADP bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée **8.4.** ADP reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut **8.5.** ADP reçue par les petits États insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut **Accès aux marchés** **8.6.** Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés qui sont admises en franchise de droits **8.7.** Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement **8.8.** Estimation des subventions aux produits agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut **8.9.** Proportion de l'ADP allouée au renforcement des capacités commerciales **Viabilité de la dette** **8.10.** Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision et nombre total de pays ayant atteint leurs points d'achèvement (cumulatif) dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) **8.11.** Allégement de la dette annoncé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM) **8.12.** Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services
Cible 8.E : En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement	**8.13.** Proportion de la population pouvant se procurer les médicaments essentiels à un coût abordable et dans des conditions pouvant être maintenues durablement
Cible 8.F : En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous	**8.14.** Nombre de lignes fixes, pour 100 habitants **8.15.** Abonnés à un service de téléphonie mobile, pour 100 habitants **8.16.** Nombre d'utilisateurs d'Internet, pour 100 habitants

* Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA) de l'Afrique, des pays sans littoral (PSL) et des petits États insulaires en développement (PESD).

Résumé analytique

Frappée par la plus sévère récession qu'elle ait enregistrée depuis la grande dépression des années 1930, l'économie mondiale est en convalescence. Son rétablissement s'avère encore très fragile et inégal. La crise internationale en matière d'emploi n'a pas marqué de répit, comme en attestent les taux de chômage élevés persistants des principaux pays industrialisés ainsi que la hausse des taux de sous-emploi et d'emplois vulnérables dans bon nombre de pays en développement. L'absence d'amélioration en matière d'emploi met à mal la relance de la production étant donné qu'elle annihile la consommation et la demande d'investissement. Les mesures de relance monétaires et fiscales se sont avérées cruciales pour éviter que la récession internationale ne se mue en une nouvelle dépression; elles continuent à compter parmi les principaux catalyseurs du redressement actuel. Néanmoins, de telles mesures de stimulation ont également creusé les déficits budgétaires de plusieurs pays, et en particulier ceux de nombreuses économies avancées, dont le niveau de la dette publique est désormais quasi critique.

La crise actuelle de l'emploi et la flexibilité budgétaire de plus en plus restreinte non seulement menacent la remise en selle de l'économie mondiale mais rendent également la concrétisation des objectifs du Millénaire pour le développement d'autant plus difficile. La raréfaction des opportunités d'emploi dans le monde provoque un essoufflement de la lutte contre la pauvreté. Une plus grande instabilité des recettes et des dépenses publiques moins généreuses en faveur des services sociaux entravent l'accès à l'éducation, aux services de santé, à l'eau potable et à l'assainissement minimal. Afin de limiter les répercussions potentiellement néfastes et durables de la crise économique mondiale, il conviendra de renforcer les partenariats mondiaux pour appuyer les mesures politiques nationales.

À cinq ans à peine de la date butoir de 2015, des retards considérables subsistent dans la concrétisation des engagements du huitième objectif du Millénaire. Une chose est désormais évidente : l'aide publique au développement (APD) ne permettra pas d'honorer les objectifs de Gleneagles à atteindre en 2010. De nombreux pays donateurs ont le sentiment de devoir procéder à un assainissement budgétaire dès que possible, ce qui est susceptible de mettre les ressources disponibles davantage sous contraintes alors que l'on en arrive à un stade critique où les engagements d'entraide au-delà de 2010 doivent encore être consolidés. La perspective d'une conclusion d'un Cycle de Doha axé sur le développement dans un avenir proche semble encore hautement improbable. Le cadre existant internationalement concerté, servant à traiter les problèmes d'endettement de pays pauvres très endettés (PPTE), n'est pas accessible à des pays qui ne sont actuellement pas jugés éligibles, et ce alors même que de lourdes obligations liées au service de la dette limitent les ressources fiscales destinées à faciliter la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans plusieurs pays à revenus faible et moyen et qu'un surendettement ne peut être exclu pour de nombreux pays. La nécessaire disponibilité des ressources pour satisfaire aux besoins garantissant l'accès à plusieurs médicaments essentiels à un coût abordable est soumise

à de plus en plus de contraintes. Il est de plus en plus urgent d'améliorer l'accès aux nouvelles technologies et plus particulièrement aux technologies permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'adapter à ces derniers.

Le Partenariat mondial pour le développement se trouve donc à un stade critique, pour les raisons suivantes :

- Les délais pour honorer les engagements pris et réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement sont de plus en plus courts.
- Certains groupes de pays ont arrêté 2010 comme date butoir pour plusieurs engagements de partenariat (dont le volume des aides, leur efficacité ou la conclusion du Cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha), mais les chances d'y parvenir sont ténues.
- La crise économique internationale et la menace du changement climatique qui se profile à l'horizon ont des répercussions telles qu'il est d'autant plus nécessaire de renforcer un tel partenariat.

Aide publique au développement

L'aide des membres du Comité d'aide au développement (CAD) a atteint près de 120 milliards de dollars en 2009, à savoir une augmentation de moins de 1 % en termes réels. La part de l'APD dans le revenu national brut (RNB) des donateurs était de 0,31 %, ce qui est bien en deçà de l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations Unies, que seuls cinq pays donateurs ont atteint et dépassé. Si cet objectif devait être respecté par l'ensemble des donateurs d'ici à 2015, plus de 300 milliards de dollars des États-Unis seraient ainsi réunis par an pour financer le développement (en prix et taux de change 2009).

En tant que groupe, les membres du CAD n'atteindront pas les objectifs fixés à Gleneagles (qui expirent en 2010) en ce qui concerne l'accroissement du volume de l'aide, même si certains pays respectent leurs objectifs individuels. La différence entre ce qui a été réalisé en 2009 et l'objectif de 2010 représente 26 milliards de dollars (en dollars 2009). Les prévisions ne tablant que sur une croissance modeste de l'APD cette année, il manquera au moins 20 milliards de dollars pour que l'aide en 2010 satisfasse à l'objectif.

Selon les estimations, l'APD à destination de l'Afrique a atteint près de 44 milliards de dollars en 2009. Néanmoins, ce continent ne devrait recevoir qu'environ 45 milliards de dollars en 2010, à savoir 16 milliards de dollars de moins par rapport à l'objectif de Gleneagles (en prix 2009). L'aide du CAD en faveur des pays les moins avancés (PMA) n'a été que de 0,09 % du RNB des donateurs (36 milliards de dollars) en 2008, la dernière année pour laquelle des données exhaustives sont disponibles. Afin de satisfaire les besoins de financement des pays en développement à la lumière de la crise financière et économique internationale, la communauté internationale a augmenté de manière substantielle le financement et les réformes des mécanismes de financement concessionnels auprès du Fonds monétaire international (FMI) et des banques multilatérales de développement.

Les niveaux globaux de l'APD masquent la forte inégalité de l'aide allouée aux pays, de plus en plus concentrée sur un nombre restreint de pays. Les 10 premiers bénéficiaires de l'aide ont reçu 38 % de l'APD totale allouée par pays en 2008. Le principal d'entre eux, l'Irak, s'est vu octroyer une aide équivalant

au double de celle en faveur de l'Afghanistan, ce dernier bénéficiant à son tour d'une assistance de près de 50 % supérieure à celle du troisième bénéficiaire principal, l'Éthiopie.

L'APD allouée par les membres du CAD aux services sociaux de base a totalisé 15,5 milliards de dollars, passant d'environ 15 % de l'APD bilatérale allouée par secteur en 2000-2001 à un peu moins de 20 % en 2006-2008.

La mise en œuvre des engagements visant à renforcer diverses dimensions en termes d'efficacité de l'aide a porté ses fruits à certains égards, entre autres au niveau de l'alignement de l'assistance technique fournie sur les programmes nationaux et du renforcement des systèmes de gestion des finances publiques. Les progrès sont toutefois bien moins significatifs sur le plan du recours aux systèmes nationaux des pays bénéficiaires par les donateurs, de l'amélioration de la prévisibilité des flux d'aide et de la réduction des coûts de transaction liés à l'aide. Le CAD a indiqué que 87 % de l'aide bilatérale des donateurs en 2008 était non liée en 2008, la fourchette concernant les pays individuels étant toutefois assez large. La responsabilité mutuelle est un domaine qu'il convient de développer davantage puisque sept pays seulement ont instauré des mécanismes de responsabilité mutuelle totalement fonctionnels fin 2009. À cet égard, l'accroissement de la transparence de l'aide est un autre domaine connexe sur lequel les efforts se sont concentrés.

En sus de l'APD, divers efforts internationaux sont de plus en plus remarquables, que ce soit la coopération financière et commerciale Sud-Sud, les initiatives de pays intéressés visant à développer et mettre en œuvre des sources de financement innovantes ou le renforcement de la coopération internationale aux fins de la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale. À l'inverse, les subventions des fondations internationales et les dons privés ont été moins généreux pendant la crise.

Afin d'accélérer l'aide dont les pays en développement ont besoin pour concrétiser les objectifs du Millénaire pour le développement et contrecarrer les répercussions de la crise internationale sur les pauvres, il appartient à la communauté internationale de :

- Renouveler son engagement à honorer l'objectif d'aide des Nations Unies et définir un calendrier pour le concrétiser. L'objectif de 2015 ne pourra être respecté sans des accroissements annuels d'environ 35 millions de dollars de 2011 à 2015 de manière à porter le niveau cible de l'APD à 300 milliards de dollars (en prix et taux de change 2009).
- Veiller à la transparence des engagements individuels des pays donateurs et à ce que ces engagements soient aisément vérifiables par la communauté internationale, à l'instar des engagements de Gleneagles.
- Réapprovisionner de toute urgence les fonds régionaux et multilatéraux de développement qui ont accru leurs dépenses pour financer des initiatives de lutte contre la crise de ces deux dernières années et les porter à des niveaux qui leur permettraient de jouer le rôle élargi qui leur avait été prêté dans le monde de l'après-crise. Les donateurs n'ayant pas encore délié les cordons de leur bourse doivent imiter ceux qui se sont déjà acquittés de leur dû.
- Accorder la totalité des ressources supplémentaires promises aux groupes de pays prioritaires, dont celles en faveur de l'Afrique et des PMA. Il convient en outre d'accroître l'aide destinée aux autres économies vulnérables et à faible revenu, actuellement mal desservies et aux besoins économiques et sociaux criants. Par ailleurs, les moyens de garantir une fourniture efficace des services financés par l'aide doivent être proposés.

- Gonfler la part de l'aide allouée en guise de soutien budgétaire et veiller à une adéquation systématique de l'APD accordée par les donateurs à des fins spécifiques par rapport aux priorités nationales des pays bénéficiaires.
- Tenir les engagements pris au niveau de l'efficacité de l'aide à concrétiser en 2010 et convenir d'une nouvelle série d'objectifs au-delà de cette date. Cette responsabilité incombe à la fois aux donateurs et aux pays bénéficiaires. La responsabilité mutuelle est d'une importance fondamentale (et notamment la transparence au niveau de la fourniture et l'exploitation des ressources d'entraide). Cela est à la fois crucial et primordial pour développer une confiance mutuelle et inscrire l'aide octroyée dans le cadre de stratégies de développement nationales durables. Ces initiatives doivent aller de pair avec l'accroissement de la transparence de l'aide et la concrétisation des engagements liés à la prévisibilité, la transparence et la conditionnalité.

Afin de compléter et renforcer les formes d'aide traditionnelles, les mesures suivantes doivent également être envisagées :

- Favoriser l'expansion de la coopération en matière de développement entre les pays en développement;
- Prendre acte des initiatives du Groupe pilote sur les financements innovants visant à la fois à réunir des fonds supplémentaires pour les objectifs du Millénaire et à réfléchir à des mécanismes de financement innovants, dont l'impôt sur les opérations financières, et mettre en œuvre les recommandations du Groupe;
- Renforcer la coopération fiscale internationale et les initiatives de lutte contre la corruption de manière à endiguer l'évasion fiscale ainsi que la corruption et à mobiliser des ressources supplémentaires pour le développement.

Accès aux marchés (commerce)

Les flux commerciaux internationaux ont rebondi en 2010 après une chute vertigineuse de la fin 2008 à la mi-2009. Les pays en développement ont été fortement secoués par le quasi-effondrement des échanges commerciaux. Les restrictions commerciales en réponse à la crise n'ont été appliquées que de manière limitée en général, permettant ainsi d'éviter une récession bien plus longue.

Près de neuf ans après son lancement, le Cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha est dans une impasse. Depuis l'échec de la dernière tentative sérieuse d'un accord en juillet 2008, aucune autre date butoir n'a été arrêtée pour la conclusion du Cycle, en dépit de tentatives récentes de relancer les négociations et de la déclaration d'intention du Groupe des Vingt (G-20) de finaliser le Cycle en 2010. Par ailleurs, certains pays en développement sont intimement convaincus que la dimension du développement est passée au second plan.

Aucune réduction significative des droits imposés par les pays développés n'a été enregistrée en 2009, les droits moyens sur les produits clés en provenance des pays en développement restant quant à eux relativement élevés. Si l'aide à l'agriculture qui entrave le commerce fournie par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a continué à fondre en 2008 en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), atteignant 0,84 % cette année-là pour 0,88 % en 2007, cette situation a été occasionnée plus par des prix élevés sur le marché que par des réformes politiques. Équivalant à 376 milliards de dollars, l'aide reste considérable en termes absolus et a même dépassé de 12 milliards de dollars en 2008 celle octroyée en 2007.

L'objectif 8 du Millénaire pour le développement recommande de satisfaire aux besoins spéciaux des PMA, qui tendent à être fortement vulnérables aux chocs commerciaux et à ne jouir que de faibles capacités à l'exportation. Il reste du chemin à parcourir avant d'atteindre l'objectif consistant à accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent à au moins 97 % des produits en provenance des PMA; cet objectif ne permet toujours pas d'assurer une couverture totale. Les produits restants pouvant appartenir à la catégorie des produits exportés par les PMA bénéficiaires, la part des importations des pays développés en provenance des PMA admises en franchise de droits (armement et pétrole non inclus) a seulement atteint 81 % en 2008, soit moins d'un point de pourcentage de plus que celle enregistrée en 2004. Les variations et retards en termes d'accès en franchise de droits sont considérables aux niveaux national et régional. Bien que bon nombre de pays développés accordent un accès total en franchise de droits et hors quota aux exportations des PMA, un grand nombre de leurs programmes peut encore largement être amélioré, et plus particulièrement parce que le fait d'accorder aux PMA un accès total aux marchés au niveau de leur production et de leurs exportations dans des pays donneurs de préférences devrait avoir très peu de conséquences. En effet, les possibilités d'accès aux marchés qui s'offrent aux PMA sont dans certains cas rendues inefficaces par les obstacles non tarifaires. Les grands pays en développement ont également largement contribué en octroyant aux PMA un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent. Ce développement est bienvenu et devrait ouvrir la voie à un développement des exportations des PMA en vertu du rôle accru des pays en développement émergents en tant que catalyseur du commerce mondial.

Les engagements en matière d'aide pour le commerce en faveur des pays en développement ont augmenté de 35 % en termes réels en 2008, atteignant un niveau record avec près de 42 milliards de dollars, ce qui est bien plus que les augmentations moyennes de 10 % en 2006 et 2007. Les ressources restent néanmoins concentrées sur une poignée de pays comme le prouve le fait que les 10 premiers pays bénéficiaires reçoivent 45 % du total des engagements. Les PMA ont seulement eu droit à 25 % de ce total.

Afin que le commerce bénéficie davantage aux pays en développement, la communauté internationale doit :

- Intensifier les efforts visant à conclure, sur la base d'un calendrier réaliste, un Cycle des négociations commerciales de Doha axé sur le développement de manière à instaurer un système commercial multilatéral plus ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire.
- Veiller à ce que les pays en développement, en particulier les plus vulnérables d'entre eux, jouissent de la flexibilité et du soutien nécessaires pour développer leurs capacités de production et commerciales dans le cadre de stratégies de développement plus vastes. Le renforcement des capacités de ce genre nécessite à la fois des choix politiques nationaux et un soutien international. Il pose les conditions suivantes :
  - Les pays en développement doivent continuer à privilégier le commerce et ses liens avec le développement et la lutte contre la pauvreté dans le cadre de stratégies de développement nationales; et
  - Les donateurs doivent accélérer la concrétisation des engagements pris au niveau de l'aide, notamment en renouvelant le soutien politique, financier

et technique en faveur de l'Initiative Aide pour le commerce ainsi qu'en soutenant davantage le Cadre intégré renforcé, à savoir le point d'accès des PMA à l'Aide pour le commerce.

- Veiller au démantèlement des mesures protectionnistes prises en réaction aux crises et à éviter d'instaurer toute autre mesure, dont de nouvelles formes d'obstacles non tarifaires.
- Accélérer la mise en œuvre de l'engagement pris en 2005 par les pays développés de supprimer toutes les subventions aux exportations agricoles ainsi que d'autres mesures de soutien d'effet équivalant d'ici à 2013, afin de renforcer la capacité des pays en développement à produire et exporter des produits agricoles de manière compétitive.
- Accélérer les progrès vers une totale mise en œuvre de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour tous les produits exportés par les PMA; cela reste une condition *sine qua non* de l'accélération de la création des emplois dans les secteurs d'exportation des PMA et doit aller de pair avec l'instauration de règles d'origine à la fois plus transparentes et simplifiées.

Viabilité de la dette

L'endettement de nombreuses économies en développement et en transition s'est détériorée pendant la crise économique et financière du fait du ralentissement de l'économie mondiale et de la baisse des échanges commerciaux, des envois de fonds et des prix des produits de base. Compte tenu de la crise des financements privés, de problèmes de balance des paiements dans de nombreux pays et de l'élargissement des déficits budgétaires, les institutions financières multilatérales ont fortement augmenté le nombre des prêts, les gouvernements quant à eux empruntant également davantage au niveau national. Les ratios d'endettement public se sont envolés du fait, d'une part, du plus grand nombre d'emprunts internes et externes et de l'augmentation des frais d'emprunt et, d'autre part, de la baisse des recettes fiscales ainsi que des recettes et revenus à l'exportation. Les situations budgétaires sont affaiblies par des obligations plus importantes au titre du service de la dette ce qui, en retour, met à mal les dépenses liées aux objectifs du Millénaire pour le développement dans un nombre croissant de pays.

Avant la crise, l'endettement de bon nombre de pays s'est allégé, faisant écho à une croissance économique relativement forte et à une moindre nécessité de contracter de nouveaux emprunts. Certaines économies en développement et en transition sont néanmoins entrés dans la crise avec des niveaux d'endettement alors encore relativement faibles; plusieurs petits États insulaires en développement et pays à faible revenu étaient particulièrement dans ce cas. Dès lors, ils ont été fortement secoués entre 2008 et 2009 par l'augmentation de près de 5 % des ratios du service de la dette, la croissance la plus vertigineuse étant enregistrée dans plusieurs pays à revenu moyen d'Europe et d'Asie.

Un certain nombre de pays à faible revenu étaient déjà en situation de surendettement avant l'éclatement de la crise, parmi lesquels des pays autorisés à bénéficier d'un allégement de leur dette au titre de l'Initiative PPTE. Fin mai 2010, 28 des 40 pays potentiellement éligibles pour un allégement de leur dette dans le cadre de l'Initiative avaient atteint leur point d'achèvement (point auquel la totalité de l'aide est accordée irrévocablement) et 7 se trouvaient entre leur point de décision et leur point d'achèvement (à partir duquel certains créanciers

commencent à accorder des allégements intérimaires). Les cinq pays restants peuvent atteindre leur point de décision s'ils ont des antécédents témoignant d'une stabilité macroéconomique, s'ils ont préparé une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) par le biais d'un processus participatif et s'ils affichent des indicateurs d'endettement supérieurs aux seuils définis par le dispositif PPTE compte tenu des données les plus récentes pour l'année précédant immédiatement l'accession au point de décision.

Le coût total de la fourniture de l'assistance au titre de l'Initiative PPTE renforcée en valeur actualisée nette de fin 2007 est estimé à 76 milliards de dollars, 58,5 milliards de dollars ayant déjà été engagés pour couvrir les allégements en faveur des 35 pays ayant passé leur point de décision. Vingt-sept milliards de dollars supplémentaires en valeur actuelle ont été octroyés au titre de l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM), laquelle annule les obligations envers plusieurs institutions financières multilatérales majeures liées à des prêts accordés avant la date butoir de l'IADM et restant dus au point d'achèvement après la mise en œuvre de l'allégement de la dette au titre de l'Initiative PPTE. Si l'ensemble des 40 pays atteignent le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE, le coût total de l'IADM devrait augmenter et atteindre 31 milliards de dollars en valeur actualisée nette de fin 2009. Alors que les principaux créanciers ont accordé des allégements de dette conformément à leurs engagements au titre de l'Initiative PPTE, d'autres ne l'ont fait qu'en partie.

Le FMI et la Banque mondiale ont récemment classé 11 pays (sur 39 étudiés) comme étant en situation de surendettement et 16 comme présentant un risque élevé de surendettement. Ils n'excluent pas la nécessité d'un allégement de la dette pour au moins certains d'entre eux. La reprise économique mondiale étant fragile et inégale, le nombre de pays à revenu faible ou moyen présentant un risque élevé de surendettement pourrait être bien plus important.

Lorsque surviennent des crises d'endettement et qu'une restructuration des dettes s'impose, celle-ci relève de l'Initiative PPTE, qui arrive bientôt à son terme, de l'« Approche d'Évian », que les créanciers publics membres du Club de Paris proposent aux pays non PPTE, voire d'autres moyens ad hoc. Toutefois, ces processus ne satisfont en général pas au critère stipulé dans le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement, demandant de « réunir débiteurs et créanciers internationaux dans les instances internationales appropriées pour assurer en temps voulu une restructuration rationnelle des dettes qui ne sont pas viables »; de plus, ces processus ne permettent pas nécessairement un aménagement donnant lieu à « une répartition équitable du coût entre secteurs public et privé et entre créanciers, débiteurs et investisseurs ».

Parmi les mesures requises pour favoriser un traitement global des problèmes d'endettement des pays en développement, les principes suivants doivent notamment être appliqués :

- Il convient de tenir compte dans les cadres de soutenabilité de la dette de l'impact des obligations au service de la dette sur les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, comme le propose le Consensus de Monterrey. Il est donc recommandé de convoquer un groupe de travail technique de parties intéressées pertinentes, dont les institutions de Bretton Woods — en tirant parti des modalités de discussion

internationale élaborées dans le cadre du financement du processus de développement — afin de déterminer comment les analyses de la viabilité de la dette peuvent mieux tenir compte des interrelations entre la dette publique, les plans budgétaires à moyen terme et les objectifs du Millénaire.

- Les bailleurs de fonds bilatéraux et les institutions multilatérales doivent fournir les ressources de leur APD de plus en plus sous forme de dons aux pays à faible revenu ayant d'importantes dettes publiques.
- Les pays sérieusement touchés par la crise financière, les chocs extérieurs, les conflits et les catastrophes naturelles doivent se voir proposer la possibilité d'un moratoire sur les obligations liées au service de la dette en fonction de critères convenus et standardisés.
- Tous les accords nationaux au titre de l'initiative PPTE doivent être conclus intégralement et en urgence. Pour ce faire, non seulement tous les PPTE doivent progresser de manière significative sur les exigences relatives au point d'achèvement (point auquel la totalité de l'allégement est accordé), mais également l'ensemble des gouvernements et créanciers institutionnels devront s'acquitter de la totalité de leur part prévue dans l'allégement.
- Les initiatives des détenteurs privés de la dette des PPTE visant à collecter des créances contraires à l'éthique, voire illégales, doivent être empêchées.
- Une fois reconnue la nécessité d'étudier des approches renforcées en matière de restructuration de la dette souveraine, comme souligné dans le Consensus de Monterrey et réitéré dans la Déclaration de Doha sur le financement du développement, un groupe d'experts des parties concernées doit être convoqué afin de préparer d'autres propositions pour considération par la communauté internationale, en tirant parti des modalités de discussion internationale développées dans le cadre du financement du processus de développement.
- Sous réserve de la création d'un mécanisme international renforcé, il convient de réfléchir à l'élaboration de formes innovantes de règlement de la crise de la dette, et notamment :
  - Instaurer des mécanismes d'arbitrage ou de médiation indépendants ou apporter un soutien complémentaire afin de mettre sur pied des réunions ad hoc entre un débiteur et ses créanciers;
  - Étendre et rouvrir le droit de participation à l'Initiative PPTE, à savoir proroger éventuellement la clause d'extinction après avoir adapté les critères et clauses utilisés pour l'inclusion éventuelle de pays à revenu faible et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure présentant un risque de surendettement.

Accès à des médicaments essentiels abordables

Il reste extrêmement urgent et difficile d'assurer un meilleur accès aux médicaments essentiels. Si quelques pays ont progressé dans une certaine mesure, l'accès à des médicaments à un coût abordable dans les pays en développement s'est peu amélioré dans l'ensemble. La disponibilité des médicaments essentiels dans ces pays reste très limitée, ce qui se vérifie en particulier pour les médicaments traitant les maladies chroniques. La situation est surtout préoccupante dans les pays à faible revenu, où les maladies chroniques sont désormais la principale cause de mortalité et grèvent lourdement les conditions économiques des ménages et des systèmes de santé nationaux.

Dans les pays en développement, les médicaments indispensables sont traditionnellement disponibles à des prix de loin supérieurs aux prix de référence internationaux. En raison de leur disponibilité limitée dans le secteur public, la plupart des paiements pour les produits pharmaceutiques viennent de la poche

des particuliers dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Dès lors, de nombreux médicaments, même les médicaments génériques les moins chers contre les maladies chroniques et sévères, restent inabordables pour la majorité de la population des pays en développement. Dans les pays à revenu élevé, au contraire, le coût de la plupart des médicaments est essentiellement pris en charge par l'assurance maladie publique ou contractée auprès de l'employeur.

La situation a davantage progressé au niveau de la mise à disposition de médicaments luttant contre des maladies graves dans les pays en développement. La thérapie antirétrovirale, de plus en plus utilisée dans le cadre d'une stratégie de prévention contre le VIH, a fortement contribué à réduire la charge virale des patients porteurs du sida. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria a proposé des traitements gratuits aux patients et a aidé à enrayer la prévalence de telles maladies. Il y a eu des déboires, dont la propagation de formes de tuberculose résistantes aux médicaments. Par ailleurs, dans de nombreux pays, la capacité de réaction à l'épidémie de sida a été limitée par la baisse des revenus des ménages et des recettes publiques, ce qui a entraîné des coupes dans les budgets des programmes de lutte contre le VIH/sida.

La crise financière a eu des répercussions diverses sur l'accès aux médicaments. Alors que la consommation pharmaceutique n'a pas baissé, les prix et dépenses liés aux médicaments ont augmenté.

Afin de réduire le fardeau que sont les maladies chroniques et graves et d'améliorer l'accessibilité et l'abordabilité des médicaments essentiels dans les pays en développement, la communauté internationale doit envisager les actions suivantes :

- Inciter les gouvernements des pays en développement à améliorer la disponibilité des médicaments dans le secteur public et renforcer les systèmes de santé nationaux, en recourant au besoin à l'APD; et veiller à ce que les familles à faible revenu puissent également s'acheter des médicaments, de préférence dans le cadre d'un programme plus vaste visant à instaurer une protection sociale minimale.
- Adapter les mesures destinées à parfaire la disponibilité des médicaments essentiels aux conditions nationales en respectant les principes suivants :
  - Les pays dépourvus de capacité de fabrication de produits pharmaceutiques doivent tirer parti des flexibilités prévues dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'Organisation mondiale du commerce afin de faciliter les importations de médicaments essentiels à des prix plus abordables;
  - Les pays en développement capables de fabriquer des médicaments doivent tirer parti des facteurs de flexibilité des ADPIC liés à la santé publique de manière à produire des versions génériques de médicaments brevetés et promouvoir les investissements étrangers pour acquérir de nouvelles technologies permettant la fabrication de tels médicaments;
  - Les pays développés doivent faciliter davantage l'exportation de médicaments génériques aux prix les plus bas vers des pays dépourvus de capacités de fabrication en intégrant les flexibilités adéquates des ADPIC dans la législation nationale;
  - Pour faciliter les mesures susmentionnées liées aux ADPIC, la communauté internationale doit renforcer les initiatives visant à réduire les coûts encourus par les pays en développement dans le cadre de l'utilisation des flexibilités de l'Accord, voire les dédommager pour de tels coûts;
  - La communauté internationale doit faciliter les recherches et le développement relatifs aux maladies négligées dans les pays en développement afin de développer des médicaments pour leur traitement;

- Les pays en développement doivent renforcer les mécanismes de partage des informations sur les prix des médicaments de manière à développer leur capacité à négocier des prix inférieurs avec les entreprises pharmaceutiques. Ils pourraient asseoir davantage leur pouvoir de négociation à travers des mécanismes d'approvisionnement conjoints ou « mis en commun », voire d'autres mécanismes de financement innovants.

Accès aux nouvelles technologies

En dépit de la crise économique internationale, l'accès aux technologies de l'information et des communications (TIC) s'est encore élargi, en particulier au niveau de la téléphonie cellulaire mobile et de l'Internet. Les TIC, compte tenu de leur utilisation et de leur application accrues, font d'autant plus office de catalyseurs du développement à travers les secteurs. L'essor de l'« administration en ligne » a permis de mieux gérer les programmes éducatifs, de santé et environnementaux, qui peuvent avoir une incidence sur la concrétisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Le nombre d'abonnements à la téléphonie cellulaire a atteint 4,6 milliards fin 2009, couvrant 68 % de la population mondiale. La croissance reste la plus forte dans les pays en développement, où la pénétration de la téléphonie cellulaire mobile est rapidement passée de 38 % en 2007 à 57 % en 2009.

Par conséquent, le fossé numérique à continué à se réduire en 2008, en dépit de disparités persistantes entre les pays industrialisés et en développement. D'importantes disparités régionales au niveau du recours aux services TIC restent également la règle. Ainsi, l'accès à l'Internet à haut débit reste limité dans les pays en développement et est pratiquement négligeable dans les PMA. L'accès aux services Internet étant insuffisant, les réseaux à large bande mobile (3G) à haut débit peuvent jouer un rôle majeur dans le développement du nombre d'internautes, en particulier dans les régions caractérisées par une très faible pénétration de la téléphonie fixe, comme dans de nombreuses parties de l'Afrique.

La crise économique a limité les nouveaux investissements dans le secteur, ce qui pourrait retarder le passage aux nouvelles technologies. Certains éléments attestent d'une réduction des investissements dans les programmes de mise à jour des réseaux. Qui plus est, l'introduction de réseaux de « prochaine génération » sur le marché a été reportée ou abandonnée en raison de contraintes financières.

Les TIC, de plus en plus fournies par le secteur privé, sont ouvertes à la concurrence, en particulier dans le secteur des services mobiles et Internet, ce qui a en général favorisé une réduction des prix et rendu les services plus abordables, mais ne s'est pas toujours vérifié dans les pays en développement.

Pour parvenir à faire face au changement climatique, il est nécessaire de renforcer l'accès aux technologies permettant de produire des énergies renouvelables et de protéger l'environnement aux fins du développement durable. Toutefois, les pays en développement ont indiqué que les entraves économiques et commerciales, et en particulier le manque de financements, constituaient les principaux obstacles au transfert technologique. Lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2009 à Copenhague, les pays développés sont convenus de mobiliser un financement accru, nouveau et additionnel, prévisible et adéquat en plus de fournir un meilleur accès aux technologies, plus

particulièrement pour les pays en développement, et ce pour soutenir une action renforcée et poursuivre le développement technologique ainsi que le développement des capacités aux fins de l'atténuation et de l'adaptation aux changements climatiques.

Les catastrophes naturelles affectent le plus les pays les plus pauvres, surtout si l'on tient compte de la taille de leurs économies. La mise en œuvre de mesures de réduction des risques de catastrophes procure des avantages durables : de la réduction des futures pertes à des coûts de reconstruction moindres en passant par des moyens de subsistance moins vulnérables, des communautés résistantes ainsi que des écosystèmes à la fois productifs et protecteurs.

Afin de rendre les TIC plus accessibles et abordables, la communauté internationale doit prendre les mesures suivantes :

- Soutenir le développement d'objectifs et indicateurs concrets afin de superviser l'accès aux TIC.
- Renforcer les partenariats public-privé de manière à faciliter le recours aux services Internet, notamment aux réseaux de communication régionaux et à l'administration en ligne, et leur utilisation en vue d'une amélioration des services sociaux.
- Favoriser des investissements dans les TIC dans les pays en développement pour un meilleur accès aux services Internet haut débit. À cet effet, dans les pays au sein desquels la large bande filaire fait l'objet d'une couverture très faible, en particulier ceux en Afrique, il convient de s'attacher en priorité à étendre les réseaux sans fil.
- Renforcer les cadres réglementaires et de la concurrence régissant les marchés des prestataires de service Internet afin de favoriser la diffusion des nouvelles technologies et de réduire les prix.
- Améliorer les efforts concertés de la communauté internationale visant à promouvoir le développement et le transfert de technologies permettant l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces derniers dans les pays en développement; et fournir l'aide financière et technique requise pour satisfaire rapidement les besoins des pays en développement et leur permettre de faire face aux effets néfastes.
- Augmenter l'aide au développement pour épauler les pays en développement vulnérables aux catastrophes naturelles dans l'adoption de programmes de prévention des risques de catastrophes s'inscrivant dans le cadre de stratégies de développement nationales.

Introduction

Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins

Dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, les nations de ce monde se sont engagées à intensifier le Partenariat mondial pour le développement afin d'appuyer les initiatives nationales destinées à concrétiser chacun des objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015. Dans de nombreux pays, les autorités nationales et de la société civile se sont unies à des partenaires internationaux pour lancer des initiatives à la fois importantes et efficaces à cette fin. Dans le présent rapport, le Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire fait le point sur le Partenariat en 2010 et recommande des mesures permettant de l'intensifier de manière à renforcer la probabilité d'une concrétisation de l'ensemble des objectifs du Millénaire d'ici à 2015.

Il s'agit du troisième rapport du Groupe, fondé en 2007 lorsque le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a invité toutes les agences multilatérales spécialisées dans le développement et l'économie à travailler de concert pour parfaire le suivi de l'« objectif 8 », un ensemble d'engagements et objectifs internationaux, et a établi que la concrétisation des objectifs du Millénaire était primordiale pour les initiatives internationales. Plus de 20 agences ont répondu à l'invitation du Secrétaire général, et, depuis 2008, le Groupe de réflexion publie des rapports annuels sur l'état d'avancement des engagements et objectifs.

En septembre 2010, les dirigeants de ce monde feront le point sur la concrétisation des objectifs du Millénaire à ce jour à l'occasion de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies. Des progrès considérables ont été accomplis depuis 2000, mais bien des choses restent à faire pour honorer les promesses faites dans le cadre des objectifs du Millénaire. En ce sens, le Partenariat mondial pour le développement se trouve à un point critique puisqu'il reste de moins en moins de temps pour tenir les engagements pris et concrétiser les objectifs du Millénaire, que des retards très importants subsistent encore et que des revers ont été subis dans le sillage de la crise alimentaire, énergétique et financière internationale. Dans bon nombre de domaines cruciaux du Partenariat (dont l'augmentation du volume des aides et de l'efficacité de l'aide ainsi que la conclusion du Cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha), 2010 a été arrêté comme date butoir pour tenir les engagements convenus. Il y a toutefois peu de chance d'y parvenir.

Les objectifs du Millénaire pour le développement, la crise et le Partenariat mondial

Les objectifs du Millénaire pour le développement sont un ensemble d'objectifs sociaux et de développement interdépendants qui ne peuvent être concrétisés

sans des politiques nationales explicites et des catégories de dépenses spécifiques, essentiellement réparties à travers les budgets des gouvernements, ainsi qu'une croissance durable et adéquate du revenu par habitant et de l'emploi. C'est aux gouvernements nationaux qu'il incombe d'organiser les initiatives nationales visant à réaliser les objectifs du Millénaire, entre autres en adoptant des politiques fiscales adéquates, en réduisant les dépenses qui ne favorisent pas le développement socioéconomique et en augmentant les emprunts des gouvernements de manière viable tant au niveau national qu'à l'étranger. Le succès ne sera possible si on n'élabore pas des stratégies nationales globales cohérentes capables d'accélérer le développement et de réduire la pauvreté, ce qui permettrait de disposer de plans de dépenses publiques intégrés pour les volets des stratégies relevant directement de la responsabilité des gouvernements. Quant aux partenaires internationaux de développement, il leur appartient de soutenir ces processus.

La crise financière et la récession économique internationales de 2008-2009 ont sérieusement ralenti la concrétisation des objectifs du Millénaire. De nombreux pays en développement et économies en transition ont enregistré des pertes au niveau de la production, des revenus et de l'emploi. Le PNB par habitant (à prix constants) a chuté dans 54 pays en développement et 10 économies en transition en 2009. De plus, le nombre de travailleurs pauvres aurait augmenté de 215 millions. Plus grave encore, la crise semble avoir brisé l'élan à moyen terme de la croissance économique internationale. Bien qu'une reprise économique soit constatée dans le monde, celle-ci s'avère timide en général et une autre récession mondiale ne peut être exclue. Qui plus est, par rapport aux prévisions portant sur les tendances antérieures à la crise, il est estimé que d'ici à la fin 2010, près de 64 millions de personnes supplémentaires vivront dans la pauvreté et 41 autres millions souffriront de malnutrition[1].

Outre les répercussions directes de la récession sur l'emploi et la pauvreté, la capacité des gouvernements des pays en développement à maintenir la cadence sur le plan des dépenses liées aux objectifs du Millénaire est mise à mal. À la lumière de la baisse des recettes fiscales et de l'augmentation de la demande en services, les gouvernements du monde entier ont largement emprunté, en particulier en 2009. Cette situation a fortement incité de nombreux pays à limiter les dépenses. De plus, nombreuses sont les organisations non gouvernementales spécialisées dans les services sociaux, en particulier celles implantées en Afrique subsaharienne, qui ont été confrontées à une baisse des contributions, ce qui a limité leurs activités[2].

Lorsque la crise financière a éclaté fin 2008, le Groupe des Vingt (G-20) a organisé la réponse de la communauté internationale à la crise. S'il s'est avant tout concentré sur l'assistance financière réciproque entre ses États membres, le G-20 a également pris les dispositions nécessaires pour augmenter significativement l'aide internationale en faveur des pays en développement et des économies en transition, et ce en développant en particulier les prêts octroyés par les banques de développement multilatéral et le Fonds monétaire international (FMI), lequel a également assoupli les conditions d'obtention des ressources allouées aux pays

1 Voir *Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2010* (E/2010/73), p. 3.

2 Voir l'étude d'Eva Hanfstaengl intitulée « Impact of the global economic crises on civil society organizations », 10 février 2010, consultable à l'adresse suivante : http://ngosocdev.files.wordpress.com/2010/01/full-study-on-impact-of-global-crises-on-csos-2-25-10.pdf.

à faible revenu, notamment en annulant les intérêts dus en 2011. La plupart des ressources supplémentaires ont été mises à disposition des pays à revenu intermédiaire et déboursées rapidement. Toutefois, les nouvelles ressources ont été loin de suffire pour compenser les répercussions du ralentissement économique, et bon nombre de pays en développement, en particulier à faible revenu, restent contraints de réserver leurs dépenses aux activités liées aux objectifs du Millénaire. Ce principe vaut également pour les pourvoyeurs de l'aide publique, incités à augmenter l'aide internationale qu'ils octroient en dépit de leurs propres restrictions fiscales.

Il convient également de souligner que la crise a rendu le Partenariat mondial pour le développement d'autant plus difficile. Des retards considérables étaient déjà constatés avant la crise au niveau de l'exécution des engagements du huitième objectif du Millénaire pour le développement. À présent, il est évident que l'APD ne parviendra pas à satisfaire les objectifs de Gleneagles définis pour 2010. De nombreux pays donateurs ont le sentiment de devoir procéder à un assainissement budgétaire dès que possible, ce qui est susceptible de mettre les ressources disponibles davantage sous contraintes au moment même où l'on en arrive à un stade critique où les engagements d'entraide au-delà de 2010 doivent encore être consolidés. La perspective d'une conclusion, dans un avenir proche, d'un Cycle de Doha axé sur le développement semble encore hautement improbable. Le cadre internationalement concerté servant actuellement à traiter les problèmes d'endettement de pays pauvres très endettés (PPTE) n'est pas accessible à de nouveaux pays, et ce alors même qu'un surendettement ne peut être exclu à l'avenir pour de nombreux pays et que les lourdes obligations liées au service de la dette limitent les ressources budgétaires disponibles pour faciliter la réalisation des objectifs du Millénaire dans plusieurs pays à revenus faible et moyen. La nécessaire disponibilité des ressources pour satisfaire aux besoins garantissant l'accès à plusieurs médicaments essentiels à un coût abordable est soumise à des contraintes. Il est de plus en plus urgent d'améliorer l'accès aux nouvelles technologies et plus particulièrement aux technologies permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'adapter à ces derniers.

Le défi posé par la mesure du retard dans la satisfaction des besoins

De même que les précédents rapports du Groupe de réflexion, l'édition de cette année surveille étroitement les progrès (et les revers) constatés au niveau de l'exécution des engagements liés au huitième objectif du Millénaire pour le développement. L'analyse du « retard d'exécution » (défini comme l'écart entre la promesse de réalisation des engagements internationaux[3] et leur réalisation effective) est complétée — à l'instar du Rapport 2009 — par une évaluation actualisée du « retard de couverture » (défini en termes généraux comme l'écart entre la réalisation effective des engagements internationaux et ce qui peut être considéré comme une répartition raisonnable des montants reçus par les pays bénéficiaires). Le présent rapport tente modestement d'évaluer certaines dimensions des par-

3 L'étude repose sur la Matrice des engagements internationaux actualisée, consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/esa/policy/mdggap/.

tenariats mondiaux qui ont trait à la manière et à la mesure dans laquelle ces partenariats satisfont les besoins perçus des pays. À cette fin, quatre études de cas par pays ont été réalisées[4]. Les conclusions de cette analyse des « retards dans la satisfaction des besoins » sont donc présentées simplement de manière à refléter la situation spécifique d'un pays puisqu'il n'a pas été possible de généraliser. La mesure du retard dans la satisfaction des besoins demeure un véritable défi, et un travail considérable reste à fournir si les partenariats mondiaux doivent être mieux adaptés aux besoins des pays.

Comparons quelques approches pour illustrer la difficulté de cette tâche. Plusieurs méthodes différentes ont été adoptées pour déterminer le coût de la concrétisation des objectifs du Millénaire au niveau international. Certaines estimations évoquent le coût de la réalisation d'objectifs du Millénaire individuels. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a estimé que quelque 24 milliards supplémentaires par an seraient nécessaires pour instaurer une éducation primaire universelle et concrétiser les objectifs plus vaste d'une « éducation pour tous » dans 46 pays à faible revenu d'ici à 2015, en plus des dépenses nationales actuelles pour l'éducation de base d'un montant de 12 milliards de dollars en 2007. En tablant sur une augmentation des ressources nationales mobilisées à cette fin d'environ 8 milliards de dollars, l'UNESCO estime que les pays à faible revenu auraient besoin d'un financement extérieur annuel de près de 16 milliards de dollars pour l'éducation de base (alphabétisation, enseignement préélémentaire et primaire)[5]. Dans la même optique, la Banque mondiale considère qu'il faudra 10,3 milliards de dollars en ressources publiques et 1,5 milliard de dollars en provenance des ménages pour lutter efficacement contre la malnutrition dans les 36 pays qui portent le fardeau le plus élevé[6].

Une deuxième approche a consisté à estimer le coût de la réalisation d'une catégorie spécifique d'objectifs du Millénaire dans un groupe déterminé de pays. Ainsi, selon la Banque mondiale, les surcoûts annuels à financer pour respecter les « objectifs du Millénaire liés à la fourniture de services » — éducation pour tous, santé, VIH/sida et l'eau et l'assainissement — dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure se situaient entre 35 et 65 milliards de dollars[7]. Une troisième méthode a consisté à déterminer les ressources nécessaires pour concrétiser l'ensemble des objectifs du Millénaire pour une frange de la population. Une équipe de chercheurs a ainsi établi que, au cours des prochaines années, 13 milliards de dollars devront être déboursés en ressources externes dans les pays à faible revenu afin de financer les interventions favorisant l'égalité entre les sexes dans le contexte des objectifs du Millénaire; les réajustements ultérieurs seront basés sur l'augmentation des ressources nationales pour ces interventions. Ils ont également calculé que l'instauration de l'égalité entre les sexes monopoli-

4 Les quatre cas à l'étude sont le Bangladesh, la Bolivie, le Cambodge et l'Ouganda. Disponibles à l'adresse suivante : http://www.un.org/esa/policy/mdggap/.

5 Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Education for All – Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized* (Paris, UNESCO, 2010).

6 Susan Horton *et al.*, *Scaling up Nutrition: What Will it Cost?* (Washington, D.C., Banque mondiale, 2010).

7 Banque mondiale, Comité du développement, « Progress report and critical next steps in scaling up: Education for all, health, HIV/AIDS, water and sanitation » (DC2003-0004), 27 mars 2003.

serait entre un tiers et la moitié du total des coûts liés à la réalisation des objectifs du Millénaire en moyenne, en fonction du pays[8].

Enfin, une quatrième approche s'est efforcée d'estimer les coûts de la réalisation de tous les objectifs du Millénaire dans certains pays, ces derniers ayant fait l'objet d'une étude exhaustive avant de traduire ces estimations en un total global. Telle est la méthode qui sous-tend le Projet du Millénaire des Nations Unies, laquelle a permis de conclure que les écarts de financement relatifs aux objectifs du Millénaire (définis comme équivalant au total des ressources requises pour les OMD moins les ressources nationales) pour l'ensemble des pays à faible revenu seraient de l'ordre de 73 milliards de dollars en 2006, 89 milliards de dollars en 2010 et 135 milliards de dollars en 2015 (en dollars 2003)[9].

Compte tenu de la diversité des méthodes d'évaluation des coûts des objectifs du Millénaire, il est à noter que la communauté internationale n'a pas adopté une seule estimation globale des ressources requises ni spécifié la part desdites ressources à allouer à l'échelon international, voire la proportion de cette dernière à fournir en guise d'aide. L'approche préconisée en général a plutôt consisté à demander aux pays de réaliser des évaluations individuelles des besoins liés au financement de leurs programmes de développement et de lutte contre la pauvreté, souvent en concertation avec la communauté de donateurs. Les donateurs individuels proposeraient alors leur aide pour le financement des programmes ou projets individuels, voire apporteraient un soutien budgétaire. La communauté internationale se tiendrait par ailleurs prête à fournir une aide supplémentaire éventuelle, à l'instar des fonds octroyés pour lutter contre la crise évoqués précédemment. Pour ces exercices, l'environnement politique et économique externe est en général pris en l'état et n'est pas considéré comme un ensemble de variables sensibles aux changements de politiques. En fait, le contexte peut varier de manière considérable, tant positivement que négativement.

Il peut également être tenu compte de changements éventuels au niveau des politiques internationales, qui échappent totalement au contrôle des pays en développement. Ainsi, s'agissant des quatre études par pays, si les pays développés avaient permis à l'ensemble des pays les moins avancés (PMA) de bénéficier d'un accès en franchise de droits et sans contingent comme promis, une telle mesure aurait été bénéfique pour le Bangladesh (surtout à ses exportations de vêtements vers les États-Unis) et le Cambodge. Elle se serait néanmoins avérée quelque peu problématique pour l'Ouganda et la Bolivie, puisque des concurrents auraient joui d'un meilleur accès au marché à leurs dépens. En effet, accorder un accès en franchise de droits et sans contingent à tous les PMA devrait coûter près de 72 millions de dollars par an à la Bolivie et ne devrait pas aider l'Ouganda; les recettes à l'exportation du Bangladesh et du Cambodge augmenteraient quant à elles respectivement de près de 375 et 100 millions de dollars[10].

---

8 Caren Grown *et al.*, « The financial requirements of achieving gender equality and women's empowerment » dans *Gender Equality Now: Accelerating the Achievement of the Millennium Development Goals* (New York, UNIFEM, 2008).

9 Projet du Millénaire des Nations Unies, *Investing in development: A practical plan to achieve the Millennium Development Goals* (New York, 2005).

10 Overseas Development Institute, « Case studies for the MDG Gap Task Force Report: Overview of Bangladesh, Bolivia, Cambodia and Uganda », disponible à l'adresse suivante : http://www.un.org/esa/policy/mdggap/.

En plus de tenir compte d'éventuels changements au niveau de la politique internationale, les pays auraient intérêt à envisager une modification de leurs propres stratégies de financement. À travers une modélisation, une étude majeure a en effet testé différentes stratégies de financement des programmes axés sur les objectifs du Millénaire dans 18 pays d'Amérique latine, en comparant les conséquences d'une politique préconisant de recourir davantage aux emprunts étrangers ou aux emprunts nationaux, voire à une augmentation des recettes fiscales[11]. L'étude a tenu compte d'interactions qui sont traditionnellement ignorées pour une évaluation formelle des besoins. Cette approche a ainsi permis de constater que le fait de recommander le financement de l'intervention d'un pays dans les programmes axés sur les objectifs du Millénaire par des emprunts nationaux risquerait éventuellement de ne laisser aucune place aux investissements privés et limiterait par ailleurs la croissance des revenus et, par voie de conséquence, la capacité des ménages à financer eux-mêmes certains services liés aux objectifs du Millénaire. Une telle stratégie de financement rendrait donc les dépenses du secteur public d'autant plus nécessaires (et éventuellement porterait la dette publique à des niveaux dangereux). En d'autres termes, le mode de financement peut conditionner l'envergure des programmes publics à financer pour les objectifs du Millénaire. L'étude a également établi que les emprunts extérieurs sont bien souvent l'option la moins onéreuse (leurs coûts sont traditionnellement inférieurs à ceux des emprunts nationaux en Amérique latine, en particulier dans le cas des pays à faible revenu bénéficiant de fonds assortis de conditions favorables), mais elle ne la recommande pas pour la plupart des pays car elle est susceptible d'augmenter les taux de change et de favoriser une situation d'endettement extérieur dangereuse. La stratégie que l'étude privilégie dans la plupart des cas consiste plutôt à préférer les taxes intérieures, bien qu'elle reconnaisse que la capacité des gouvernements à augmenter les impôts est limitée, et plaide pour la conjugaison des différents types de financement.

Nonobstant les éléments susmentionnés, si l'économie mondiale reste faible, la marge de manœuvre individuelle des pays sera limitée sur le plan de la concrétisation des objectifs du Millénaire. La Banque mondiale s'est efforcée de déterminer dans quelle mesure les pays pouvaient compenser un environnement international économique et d'entraide peu favorable; elle a conclu que leurs efforts ne pourront jamais suffire : les ajustements peuvent compenser certaines pertes mais pas toutes celles encourues dans le cadre de la réalisation des objectifs du Millénaire du fait d'une faible croissance de l'économie et de l'aide mondiale[12]. En résumé, la crise économique et financière ainsi que ses répercussions relèvent d'un phénomène mondial et il faudra une solution mondiale pour garder le cap au niveau des objectifs du Millénaire.

---

11 Rob Vos, Marco V. Sánchez et Cornelia Kaldewei, « Latin America and the Caribbean's challenge to reach the MDGs: Financing options and trade offs », dans *Public Policies for Human Development: Achieving the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean,* Marco V. Sánchez *et al.*, eds. (New York, Palgrave, 2010).

12 En s'appuyant sur une méthodologique identique à celle de l'étude en Amérique Latine évoquée dans le texte, la Banque mondiale a analysé d'autres scénarios pour des pays types (un pour ceux à faible revenu et riches en ressources et un autre pour ceux à faible revenu et pauvres en ressources) en se basant sur diverses hypothèses au niveau de la croissance mondiale, des flux d'aide et des réactions politiques nationales (voir Banque mondiale et Fonds monétaire international, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D. C., Banque mondiale), p. 107-110).

Des efforts à tous les niveaux

S'agissant des perspectives de développement de la croissance économique mondiale, du financement de l'aide et de l'accès aux marchés pour les biens et services négociables des économies en développement et en transition, plusieurs éléments incitent malheureusement à rester prudent. Il n'existe toujours pas de mécanisme international exhaustif capable de résoudre rapidement et de manière équitable les crises liées aux dettes souveraines, un besoin d'autant plus criant de nos jours que les emprunts souverains — qui ne sont pas tous viables — ont explosé dans le monde dans le sillage de la crise.

Nous sommes désormais à cinq ans à peine de 2015, la date butoir fixée pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, et, comme noté précédemment, la reprise au lendemain de la crise internationale s'avère à la fois fragile et incertaine. L'ensemble des protagonistes concernés devra intensifier ses initiatives, pas seulement pour intensifier la coopération internationale conformément aux directives du huitième objectif du Millénaire pour le développement, mais aussi pour concrétiser l'engouement en faveur des objectifs du Millénaire. À vrai dire, nous nous trouvons à la croisée des chemins en terme de coopération internationale au développement.

Aide publique au développement

La Déclaration du Millénaire des Nations Unies a appelé les pays industrialisés à accorder une aide au développement plus généreuse, notamment aux pays qui font un effort sincère pour appliquer leurs ressources à la réduction de la pauvreté[1]. Cette approche à deux niveaux consistant, d'une part, à augmenter les volumes d'aide et à faire en sorte que l'aide permette de lutter plus efficacement contre la pauvreté et, d'autre part, à réaliser les autres objectifs du Millénaire pour le développement est celle de la plupart des politiques internationales en matière d'aide publique au développement (APD) depuis le début du millénaire.

Le suivi des engagements politiques

Deux ans après le Sommet du Millénaire, à l'occasion de la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey, organisée au Mexique du 18 au 22 mars 2002, la communauté internationale a reconnu la nécessité, entre autre, d'une « augmentation substantielle de l'APD » pour réaliser les objectifs du Millénaire et a appelé les pays développés ne l'ayant pas encore fait à « faire des efforts concrets » aux fins des objectifs d'aide des Nations Unies[2], à savoir un montant net des décaissements pour l'APD de 0,7 % du produit national brut (PNB) du donateur et 0,15-0,20 % du revenu national brut (RNB) pour les pays les moins avancés (PMA). Le « Consensus de Monterrey » a par ailleurs lancé un processus global visant à « renforcer l'efficacité de l'APD[3] ». Ce qui est peut-être le plus significatif dans l'ensemble, c'est que la tendance à l'affaiblissement de la dynamique politique en matière d'entraide constatée dans un premier temps a commencé à s'inverser.

Les objectifs en matière d'APD sont devenus plus spécifiques ces dernières années et l'efficacité de l'aide est désormais une priorité

Au cours des huit années qui ont suivi, les donateurs se sont de plus en plus engagés à augmenter le volume et l'efficacité de leur APD. Les objectifs les plus spécifiques en termes de volume d'APD ont été annoncés par le Groupe des Huit pays les plus industrialisés (G-8) lors du Sommet de Gleneagles en 2005, à savoir, sur la base de leur engagements spécifiques et de ceux d'autres donateurs, une augmentation de l'aide totale en faveur des pays en développement de près de « 50 milliards par an d'ici à 2010, par rapport à 2004 »; de plus, il a été prévu, dans le cadre de cette enveloppe, de rehausser le montant à destination de l'Afrique de « 25 milliards de dollars des États-Unis avant 2010, soit plus du double de l'aide versée à l'Afrique en 2004[4] ». Il s'agissait là d'un engagement unique à la fois par

1 Voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale du 8 septembre 2000, par. 15.

2 *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002* (A/CONF.198/11, chap. 1, résolution 1, annexe), par. 41-42.

3 Ibid., par. 43.

4 Voir Communiqué de Gleneagles adopté par le Groupe des Huit (G-8) le 8 juillet 2005, section sur l'Afrique, par. 26-27 et annexe II, consultable à l'adresse : http://www.g8.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/communique.pdf.

sa spécificité et parce que les progrès en vue de sa réalisation seraient régulièrement contrôlés afin d'encourager la concrétisation de cet objectif. De plus, quelques mois avant le Sommet, les gouvernements des donateurs ont mis sur pied une conférence majeure sur l'efficacité de l'aide dans le cadre de laquelle les responsables d'agence d'entraide ainsi que plusieurs pays bénéficiaires ont adopté la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide; comme à Gleneagles, la Déclaration de Paris a défini un ensemble d'objectifs contrôlés spécifiques à atteindre d'ici à 2010[5].

Les conférences internationales ultérieures ont appuyé et développé ces modèles de base. En 2008, les donateurs d'APD se sont réunis à Accra en présence de plusieurs bénéficiaires de l'aide et ont adopté le Programme d'action d'Accra visant à « accélérer et approfondir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris »[6]. En outre, les Nations Unies ont mis sur pied le Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement (DCF) sous l'égide du Comité économique et social en guise d'organisme global chargé : d'analyser les stratégies, les politiques et le financement de la coopération au développement; de promouvoir une plus grande cohérence et efficacité au niveau des activités de développement des divers partenaires de développement; et de renforcer les liens opérationnels et normatifs dans le cadre du travail des Nations Unies. Le Forum s'est réuni pour la première fois en 2008 en présence non seulement d'États Membres, mais également d'organismes du système des Nations Unies, d'institutions commerciales et financières internationales, d'organisations régionales, de la société civile ainsi que de représentants du secteur privé.

Les dirigeants du G-20 ont pris des mesures d'urgence pour aider à faire face à la crise internationale.

Plus récemment, en réaction à l'éclatement de la crise financière internationale fin 2008, les dirigeants d'un Groupe des Vingt (G-20) redynamisé se sont réunis en avril 2009 et sont convenus d'un ensemble de mesures d'urgence pour remédier à la crise. Celles-ci prévoyaient entre autres d'affecter « 50 milliards de dollars des États-Unis supplémentaires au soutien à la protection sociale, stimuler les échanges commerciaux et sauvegarder le développement dans les pays à faible revenu », ainsi que « 6 milliards de dollars des États-Unis supplémentaires de prêts préférentiels et flexibles à destination des pays les plus pauvres sur les deux à trois années à venir », à mobiliser essentiellement à travers la vente des réserves d'or du Fonds monétaire internationale (FMI) et des excédents des activités du FMI[7].

Le retard d'exécution au niveau de l'APD

Il est peu probable que les donateurs respectent les objectifs de Gleneagles en 2010

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) supervise les flux d'aide de ses pays membres. À en croire les estimations préliminaires du secrétariat du CAD pour

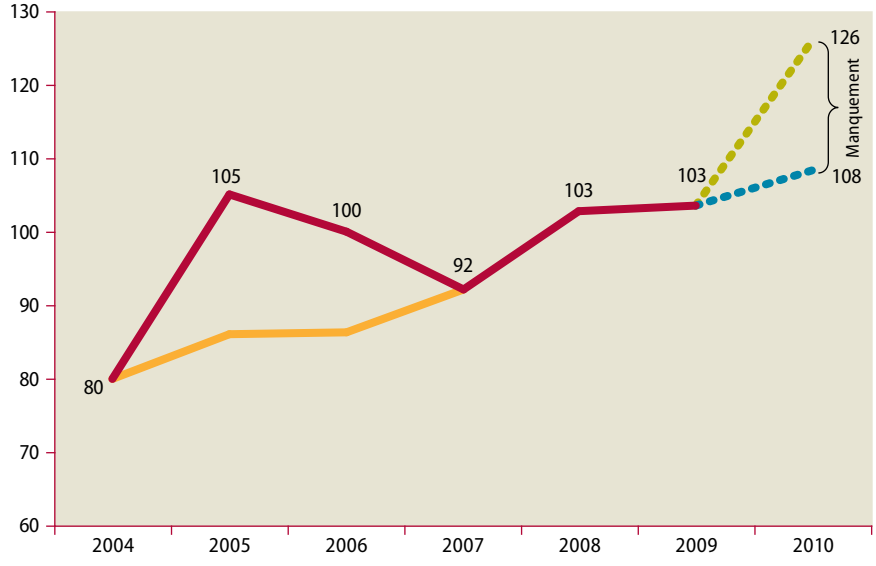
5 Une série d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs a également été adoptée (voir Organisation de coopération et de développement économiques, *La Déclaration de Paris de 2005 relative à l'efficacité de l'aide et le Programme d'action d'Accra* (Paris, OCDE, 2005/2008), p. 9-11), disponible à l'adresse suivante http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf.

6 Ibid., p. 14.

7 Plan de relance et de réforme de l'économie mondiale adopté par le Groupe des Vingt (G-20) lors du Sommet de Londres le 2 avril 2009, par. 25; pour un complément d'information, voir la déclaration intitulée « Declaration on Delivering Resources Through the International Financial Institutions » adoptée par le G-20 le 2 avril 2009.

2009 et son analyse des budgets d'aide pour 2010, les membres du CAD dans l'ensemble n'étaient pas sur la voie de la concrétisation des objectifs de 2010 concernant le volume des aides décrites ci-dessus (voir figure 1). En effet, selon l'OCDE, 18 milliards de dollars manqueraient au niveau de l'APD totale en 2010 (en prix et taux de change 2004) par rapport à l'objectif actualisé de Gleneagles (figure 1). En prix 2009 actualisés, il manquerait 20 milliards de dollars (voir tableau 1). Aucun objectif intermédiaire n'a été adopté pour les années ultérieures à 2010, l'objectif des Nations Unies restant ainsi le seul repère pertinent. Sur la base de ce dernier, le retard dans la satisfaction des besoins en 2009 se chiffre à 153 milliards de dollars.

Figure 1
Aide publique au développement depuis 2004, par rapport aux engagements de 2010 (*en milliards en dollars de 2004*)



APD versée
Augmentation nécessaire de l'APD
Augmentation prévue de l'APD
Exception faite de l'allégement de la dette de l'Irak et du Nigéria en 2005-2006

Source : ONU/DAES, sur la base de données du CAD/OCDE.

Note : Les projections 2010 excluent la République de Corée. L'objectif de 2010 a été défini pour certains en tant que pourcentage du RNB et est donc inférieur aux estimations originales en 2005 (130 milliards de dollars) en raison de la récession internationale.

APD totale en provenance des pays du CAD en 2009 et 2010

Les données préliminaires indiquent que l'aide totale en provenance des donateurs du CAD a atteint quasi 120 milliards de dollars en 2009, soit 0,31 % du RNB des pays donateurs[8]. Seuls cinq pays européens ont atteint — et en fait dépassé — l'objectif des Nations Unies de 0,7 %, à savoir le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède (voir figure 2). Les cinq donateurs les plus importants selon le volume de leur aide étaient les États-Unis d'Amérique, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Japon. Néanmoins, en raison de la taille des économies de ces pays, leurs rapports APD/RNB étaient bien inférieurs à l'objectif.

8 Voir OCDE, « L'aide au développement a augmenté en 2009 et la plupart des donateurs atteindront les objectifs d'aide pour 2010 », consultable à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34487_44981579_1_1_1_1,00.html.

Tableau 1
Aide publique au développement en 2009 et 2010 par rapport aux engagements et aux objectifs

		Milliards de dollars 2004	Milliards de dollars 2009	Pourcentage du RNB
APD totale	Engagement pour 2010	125,8	145,7	-
	Respecté en 2009	103,3	119,6	-
	Écart en 2009	22,5	26,1	-
	Manquement prévu en 2010[a]	17,7	19,7	-
	Objectif global des Nations Unies	-	272,2	0,7
	Respecté en 2009	-	119,6	0,31
	Écart en 2009	-	152,7	0,39
APD en faveur de l'Afrique	Engagement pour 2010	53,1	61,5	-
	Respecté en 2009[b]	37,9	43,9	-
	Écart en 2009[b]	15,2	17,6	-
	Manquement prévu en 2010[b]	14,1	16,3	-
APD destinée aux pays les moins avancés (PMA)	Objectif	-	58,9-78,5	0,15-0,20
	Respecté en 2008	-	36,0	0,09
	Écart en 2008	-	22,9-42,5	0,06-0,11

Source : ONU/DAES, basé sur des données de l'OCDE/CAD.

a Basé sur l'analyse de l'OCDE des plans budgétaires des donateurs pour 2010, exception faite de la République de Corée.

b Selon des estimations de l'OCDE de l'APD en faveur de l'Afrique.

L'APD a légèrement augmenté en 2009, mais les contributions des donateurs ont fluctué

Alors que le volume de l'aide des pays du CAD en 2009 est supérieur à celui de 2008, bien que de moins d'1 % en prix et taux de change de 2008, le total global masque des résultats nationaux assez variés. Des sept pays du CAD qui se sont réunis à Gleneagles en 2005, la France a rehaussé son aide de 17 %, le Royaume-Uni de 15 % et les États-Unis de plus de 5 %. Par contre, l'aide du Canada a fléchi de près de 10 %, celle de l'Allemagne de 12 %, celle de l'Italie de 31 % et celle du Japon de 11 % (évaluations réalisées en prix et taux de change de 2008).

La réponse d'urgence à la crise internationale

Les institutions financières internationales ont considérablement augmenté leurs prêts et leur assistance

En raison de la crise financière et économique internationale, de nombreux pays en développement ont été davantage contraints de trouver des financements supplémentaires substantiels à décaissement rapide. La communauté internationale a réagi en renforçant considérablement le financement et la réforme des mécanismes de financement multilatéraux. S'agissant du FMI, en particulier, en janvier 2010, les pays ayant droit de bénéficier de ressources à des conditions favorables se sont vu accorder un accès élargi à un ensemble simplifié d'instruments (voir figure 3).

Figure 2A

Données préliminaires des membres du Comité d'assistance au développement relatives à l'aide publique au développement en 2009

(*en milliards de dollars des États-Unis*)

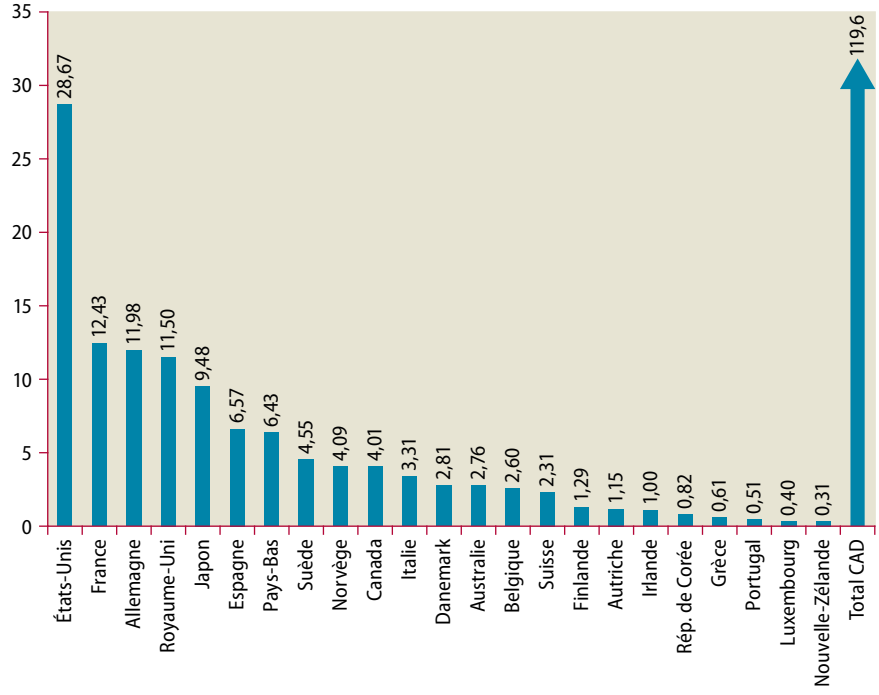
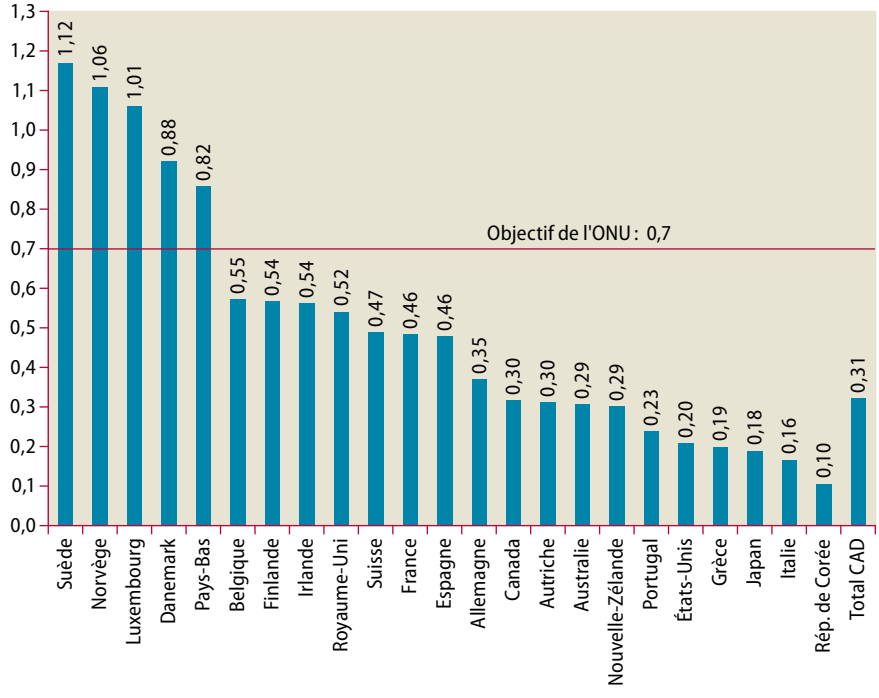


Figure 2B

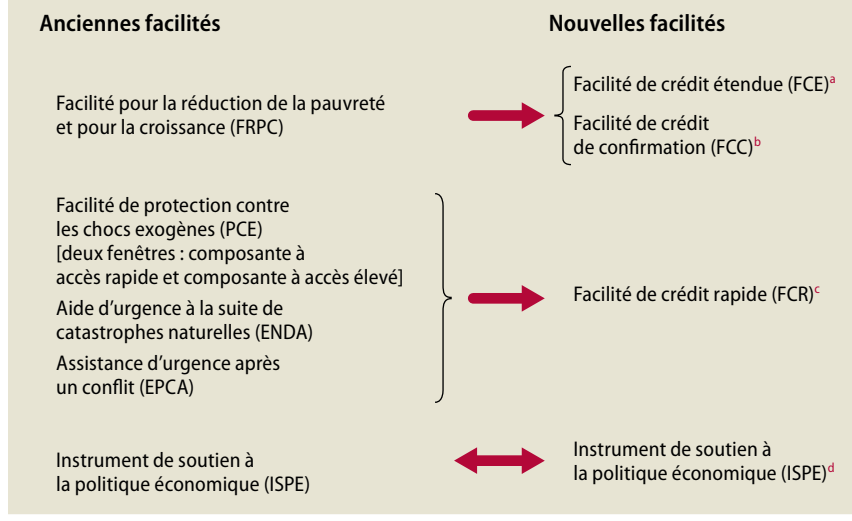
Données préliminaires des membres du Comité d'assistance au développement relatives à l'aide publique au développement en 2009

(*en pourcentage du revenu national brut*)



Source : OCDE/CAD.

Figure 3
Simplification des mécanismes du Fonds monétaire international en faveur des pays à faible revenu, 2010



Source : Fiches techniques du FMI sur le soutien du Fonds aux pays à faible revenu (consultable à l'adresse suivante : http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eng/list.aspx) et « IMF's new lending framework », présentation par Elliot Harris devant le Groupe de travail spécial à composition non limitée de l'Assemblée générale pour assurer le suivi des questions reprises dans les résultats de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, New York, 30 avril 2010.

Note : Le taux d'intérêt sur les nouvelles facilités est de 0,25 % annuellement (actuellement suspendues jusqu'en 2011).

a Le FCE est une modalité de prêt sur 3-5 ans, conditionnée par un programme d'ajustement, à rembourser sur 10 ans avec une période de grâce de 5,5 ans.

b Le FCC est une modalité de prêt sur 1-2 ans (avec un accès limité à 2,5 ans sur 5 années consécutives), conditionnée par un programme d'ajustement, à rembourser sur 8 ans avec une période de grâce de 4 ans.

c Le FCR est un prêt à versement rapide (sans conditionnalité basée sur un programme) à rembourser sur 10 ans avec une période de grâce de 5,5 ans.

d L'ISPE n'est pas un instrument financier mais un accord avec le FMI visant à superviser étroitement et appuyer les programmes d'ajustement économique nationaux (pour les pays souhaitant signaler aux donateurs et créanciers leur volonté de procéder à un ajustement économique).

Même avant l'instauration des mécanismes simplifiés, les engagements du FMI au niveau des prêts préférentiels en faveur des pays à faible revenu, qui se chiffraient à 0,2 milliard de dollars en 2007, ont augmenté et dépassé 1 milliard de dollars en 2008 et ont atteint quasi 4 milliards de dollars en 2009[9]. Au 30 avril 2010, 30 pays à faible revenu disposaient de programmes préférentiels du FMI à concurrence de 5 milliards de dollars environ[10].

Les banques de développement multilatéral ont elles aussi fortement augmenté leurs prêts en réaction à la crise. Bien que l'essentiel de leurs dépenses ne fussent pas à caractère concessionnel, à l'instar du FMI, les prêts préférentiels ont eux été considérablement en hausse. L'Association de développement international de la Banque mondiale a engagé 14 milliards de dollars en prêts en 2009, à savoir une augmentation de 20 % par rapport à 2008[11]. À vrai dire, l'extension de ces crédits — en les concentrant en début de période dans la mesure du possible de manière à accélérer le transfert des ressources vers les pays — a mis les capacités de ces institutions sous pression. La Banque mondiale et le FMI ont tous deux conclu que, « en l'absence d'une augmentation des ressources, ces mesures essentielles destinées à fournir les moyens qui font cruellement défaut au plus fort de la crise entraîneront un déficit considérable en termes de financements préférentiels au cours des deux prochaines années[12]. »

9 Informations communiquées par le personnel du Fonds monétaire international.

10 Données du FMI disponibles à l'adresse suivante : http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2010-04-30.

11 Pour un aperçu d'autres résultats par institution, voir Banque mondiale et FMI, Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis (Washington, D. C., Banque mondiale, 2010), p.139-142.

12 Ibid., p. 142.

Montants reçus au titre de l'APD

L'allégement de la dette devrait s'ajouter aux engagements en faveur de l'APD

Par convention, les efforts des donateurs au niveau de l'aide tiennent compte des fonds qui ne sont pas dépensés ou transférés aux pays bénéficiaires. La figure 4, qui propose une ventilation de l'aide du CAD en fonction des principales catégories de dépenses, illustre l'une des principales raisons de l'écart. La zone ombrée entre les deux lignes supérieures du graphique correspond à l'allégement de la dette accordé par les gouvernements des pays du CAD. L'intégration de l'allégement de la dette dans l'APD a longtemps prêté à controverse. Elle peut paraître justifiée du point de vue des donateurs, en particulier si l'organisme de crédit à l'exportation du gouvernement du donateur abandonnant la demande de remboursement se voit compensé au niveau du budget de l'aide du pays[13]. Si le créancier détient des obligations, le marché évaluerait son crédit en souffrance à une petite fraction de sa valeur nominale et l'agence aura déjà absorbé la perte, même avant l'annulation. De même, du point de vue du débiteur, en cas d'effacement d'un crédit qu'il n'a pas honoré, il n'y a pas de flux de trésorerie supplémentaire. Il n'y a aucune contribution nette au développement, ce qui est normalement un critère décisif pour que le CAD tienne compte d'un flux financier dans l'APD. Au lieu de cela, le créancier reconnaît formellement que la dette ne peut être recouvrée.

L'aide programmable par pays représente près de la moitié de l'aide totale

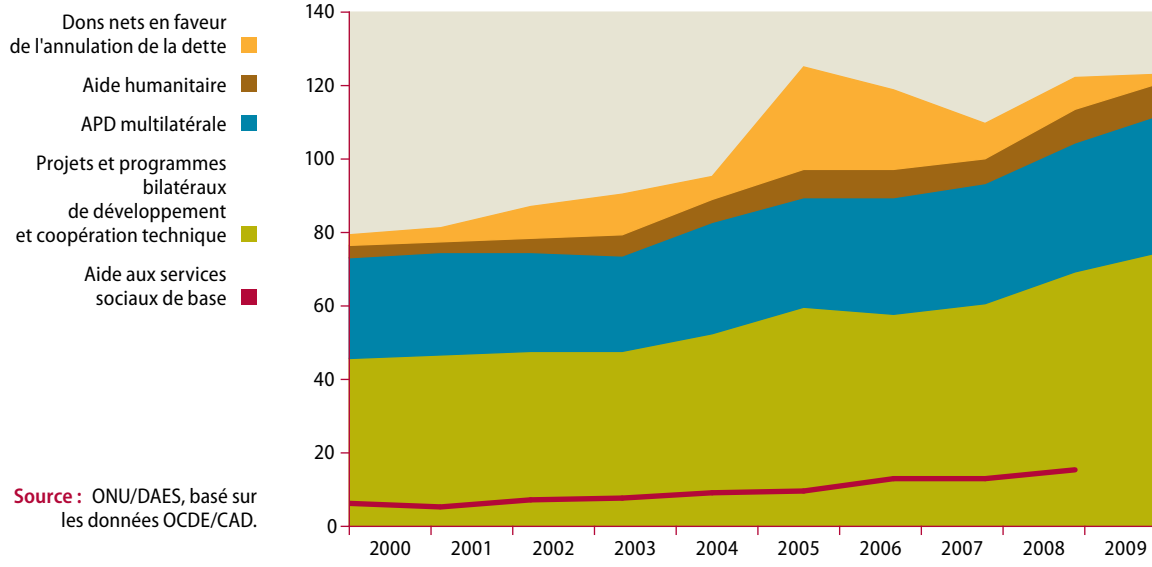
D'autres catégories d'APD ne parvenant pas aux pays épaulés, le CAD a élaboré un concept lié aux flux des donateurs appelé « l'aide programmable par pays » (APP). Le donateur programme ses fonds d'APP au niveau du pays avec les autorités du bénéficiaire de l'aide. Sont donc exclus de l'APP les fonds qui ne résultent pas d'un transfert direct, tels qu'un allégement de la dette, le financement des activités de recherche aux fins du développement dans le pays du donateur ou les coûts administratifs, ainsi que l'aide imprévisible, telle que l'aide humanitaire en situations d'urgence, et d'autres dépenses qui ne sont pas programmables dans le sens évoqué ci-dessus [financement de base des organisations non gouvernementales (ONG), par exemple]. En 2008, l'APP des pays du CAD a été évaluée à près de 60 milliards de dollars, sur 122 milliards de dollars dans le cadre de l'APD totale du CAD, soit près de 50 %[14]. Si l'on additionne l'APP à la fois actuelle et prévue indiquée par les pays membres du CAD et celle de certaines agences multilatérales, en y incluant les estimations supplémentaires du secrétariat du CAD, l'APP totale devrait augmenter et passer de 81 milliards de dollars en 2008 à 82 milliards de dollars en 2009 et 86 milliards de dollars en 2010 (en prix et taux de change 2008)[15].

13 Aux fins, notamment, de l'indicateur de l'objectif 8, les données relatives à l'APD sont appelées l'« APD nette », laquelle inclut la fourniture de dons en espèces, la valeur budgétaire de l'assistance technique ainsi que toute autre aide en nature, en plus du décaissement de prêts préférentiels, déduction faite des remboursements pour de tels prêts. Les remboursements sont donc accompagnés dans les données d'un signe négatif, une défaillance ne faisant quant à elle l'objet d'aucune entrée nette. Un signe positif est toutefois ajouté dans les statistiques pour les remboursement dont il est fait grâce.

14 Basé sur OCDE, *2009 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans, 2009-2011* (Paris, OCDE, 2009), p. 11; et OCDE, « L'aide au développement a augmenté en 2009… », *op.cit.*

15 Informations communiquées par le secrétariat du CAD.

Figure 4
Principales composantes de l'aide publique au développement proposée par les membres du Comité d'aide au développement, 2000-2009
(*en milliards de dollars 2008*)



Source : ONU/DAES, basé sur les données OCDE/CAD.

Conditions de l'APD

Les donateurs ont de plus en plus assoupli les conditions financières de leur aide…

Pour être considérée comme de l'APD, les dépenses d'un donateur doivent être soit une subvention sans contrepartie, soit un prêt à des conditions très favorables, techniquement, un prêt assorti d'un « élément-don » d'au moins 25 %[16]. Les donateurs n'ont cessé d'assouplir les conditions financières de leur APD, en particulier au niveau de l'aide aux PMA, où, pour les pays du CAD, l'élément-don atteignait 99 % en 2007-2008. Pour tous les bénéficiaires, l'élément-don s'élevait à 96 % (84 % de l'APD bilatérale étaient des dons purs, certaines contributions multilatérales sont également effectuées sous la forme de dons, le reste étant des prêts concessionnels)[17]. Même avec un élément-don important, l'APD fournie sous la forme de prêts renforce l'endettement des pays bénéficiaires. Comme indiqué dans le chapitre sur la viabilité de la dette, un nombre assez important de pays à faible revenu présentent un grand risque d'endettement; augmenter l'APD à travers des dons purs pourrait donc, dans ces cas, éviter de générer des flux d'aide qui alourdissent l'endettement de ces pays.

Un autre aspect important des conditions de l'APD est le degré de « liaison » de l'aide, c'est-à-dire le fait de réserver les fonds de l'APD à l'achat de biens ou

16 Un prêt préférentiel peut être considéré comme l'équivalent financier d'un don associé à un prêt à des conditions commerciales qui, ensemble, entraînent le décaissement d'un même montant de fonds que le prêt préférentiel. Plus le taux d'intérêt est préférentiel, plus l'élément-don est important et moindre sera la part du prêt commercial dans l'ensemble financièrement équivalent.

17 OCDE, *Rapport de 2010 sur la coopération pour le développement* (Paris, OCDE, 2010), annexe statistique, tableau 20 (les données ne tiennent pas compte de la République de Corée).

services provenant exclusivement du pays donateur. En 2008, la dernière année pour laquelle des données exhaustives sont disponibles, les donateurs du CAD ont indiqué avoir lié en moyenne 87 % de leur APD. Toutefois, la fourchette était assez large pour les pays individuels, allant de 100 % (une aide totalement liée) pour l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège et le Royaume-Uni à une aide assez liée dans le cas de la Grèce, du Portugal et de la République de Corée[18].

… mais des améliorations sont possibles au niveau du déliement de l'aide

Malgré de tels progrès, il est possible d'aller plus loin au niveau de l'abandon de l'aide liée. Telles que compilées par l'OCDE, les données des donateurs du CAD ne tiennent pas compte de la coopération technique et des frais administratifs. En fait, les donateurs du CAD se sont formellement engagés à délier totalement l'aide uniquement à destination des PMA et des pays pauvres très endettés (PPTE) qui ne sont pas aussi catégorisés comme des PMA. De plus, même après avoir officiellement délié l'aide, des contraintes semblent subsister. La Banque mondiale et le FMI suggèrent que les processus d'achat et de préqualification sont susceptibles de favoriser les entreprises des pays donateurs même après le déliement, ce qui expliquerait pourquoi les firmes de pays donateurs remportent encore un nombre plus important de contrats[19]. En effet, au titre du paragraphe 18, *b,* du Programme d'action d'Accra de 2008, les donateurs du CAD se sont engagés à « élaborer des projets propres à chacun pour poursuivre le déliement de leur aide » d'ici à 2010[20].

Retard de couverture par pays en matière d'APD

Pays prioritaires

L'aide en faveur des PMA a très peu progressé

La réalisation des objectifs en matière d'aide aux PMA s'est révélée décevante. Les données les plus récentes indiquent que l'ADP globale des pays du CAD a atteint 0,09 % du RNB des pays donateurs en 2008, ce qui est bien inférieur à l'objectif de la limite inférieure de 0,15 % (voir tableau 1)[21]. Comme en atteste la figure 5, seuls neuf donateurs du CAD ont atteint l'objectif, à savoir quatre de plus que 2000. Ensemble, ils ont fourni 34 % de l'aide totale des pays du CAD à destination des PMA en 2008.

L'aide à destination de l'Afrique a fortement augmenté mais reste inférieure à l'objectif de Gleneagles

La communauté internationale a demandé à maintes reprises qu'une plus grande priorité soit accordée à l'Afrique au niveau de l'aide. Certaines estimations de l'OCDE indiquent que l'APD à destination de l'Afrique a presque atteint 44 milliards de dollars en 2009. L'aide pour l'Afrique est fortement en hausse mais pas suffisamment pour satisfaire à l'objectif de Gleneagles. Pour concrétiser cet objectif, l'APD en faveur de ce continent en 2009 aurait dû dépasser 61 milliards de dollars (voir tableau 1). L'objectif de Gleneagles était censé apporter une assistance supplémentaire de près de 25 milliards de dollars à l'Afrique, mesurés en prix et taux de change de 2004. Le secrétariat du CAD indique que 11 milliards de dollars seulement devraient désormais être alloués,

18 Le Portugal a indiqué que 59 % de son aide n'était liée qu'en partie (ibid., tableau 23).

19 Voir Banque mondiale et FMI, *Global Monitoring Report 2010,* op. cit., p. 136.

20 Voir également OCDE, *Development Cooperation Report 2010,* op. cit., encadré 1.1.

21 Les données tiennent compte des décaissements nets bilatéraux ainsi que de la part imputée du donateur dans les flux multilatéraux.

ce qui occasionnerait un manque à gagner de 14 milliards de dollars, essentiellement en raison d'une réduction de l'aide apportée pour satisfaire aux ambitieux objectifs de plusieurs de donateurs européens, lesquels allouent en général une grande part de leur aide aux pays africains. Cela neutralise malheureusement les augmentations significatives de l'aide à destination de l'Afrique consenties par certains autres donateurs membres du CAD. Les États-Unis ont ainsi promis de doubler leur aide à destination de l'Afrique subsaharienne entre 2004 et 2010 et ont atteint cet objectif en 2009[22].

Deux autres groupes de pays ont fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'objectif 8 : les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays en développement sans littoral (PDSL). Les PEID comptent 38 États Membres des Nations Unies et 14 États non membres qui sont membres associés des commissions régionales des Nations Unies. Leur petite taille et leur implantation sur une île en font des économies en développement qui sont plus que typiquement vulnérables. On dénombre 31 PDSL, allant de petits pays, tels que le Lesotho et le Swaziland, à des pays dotés de territoires relativement vastes, tels que le Kazakhstan et la Bolivie. Privés d'accès à la mer, ces pays doivent faire face à des frais de transit et de transport considérables.

Les données de l'OCDE indiquent que les petits États insulaires en développement ont reçu près de 4 milliards de dollars en APD en 2008, l'année la plus récente pour laquelle il existe des données exhaustives. Ce montant a augmenté relativement lentement au cours de la décennie actuelle (3,2 % annuellement, en moyenne, en prix et taux de change 2008). À l'inverse, les PDSL ont reçu en 2008 près de 23 milliards de dollars en APD, soit une augmentation annuelle de 9 % en APD depuis 2000. Cette forte croissance des aides en faveur de ce groupe s'explique essentiellement par le fait que deux de ses membres sont les deuxième et troisième bénéficiaires de l'aide les plus importants au monde, à savoir l'Afghanistan et l'Éthiopie. L'absence de littoral n'est dans aucun des deux cas ce qui motive principalement les donateurs.

Les principaux bénéficiaires de l'APD

L'Irak et l'Afghanistan continuent à percevoir les aides les plus généreuses…

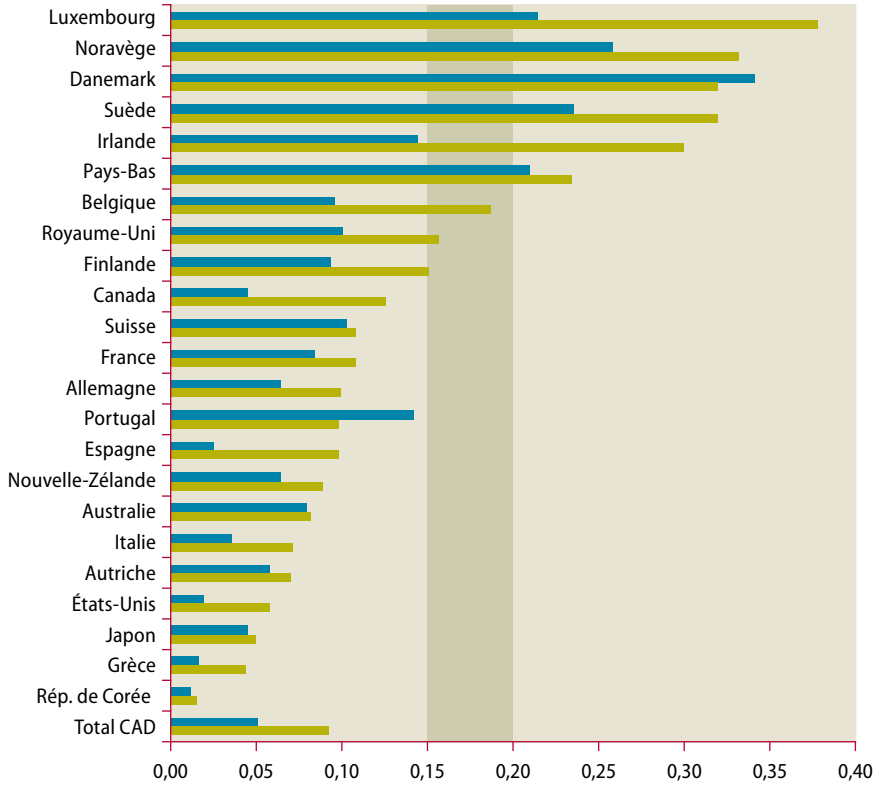
Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les dépenses effectives en APD reflètent très mal les priorités convenues sur le plan international au niveau de l'allocation de l'APD. L'aide accordée par les donateurs est motivée par toute une série de raisons et s'inscrit dans toute une série de contextes. Comme le montre le tableau 2, les 10 milliards de dollars en APD à destination de l'Irak en 2008 sont de loin supérieurs à l'aide reçue par d'autres pays[23]. Ce montant équivalait à plus du double de l'aide octroyée à l'Afghanistan cette année-là. Ce dernier a perçu la même année une aide supérieure de quasi 50 % à celle versée à l'Éthiopie, le bénéficiaire suivant le plus important. L'Éthiopie devance les Territoires palestiniens occupés, dont la population équivaut à 5 % de celle de l'Éthiopie et dont le revenu par habitant est quasi cinq fois plus important[24].

22 OCDE, « L'aide au développement a augmenté en 2009… », *op. cit.*

23 Les données sur l'aide accordée à l'Irak témoignent qu'il est courant d'inclure les efforts exceptionnels d'allégement de la dette convenus à travers le Club de Paris.

24 Données de la Division de statistique de l'ONU, *World Statistics Pocketbook 2009,* consultables à l'adresse suivante : http://unstats.un.org/unsd/pocketbook/default.htm.

Figure 5
Aide publique au développement des membres du comité d'assistance au développement en faveur des pays les moins avancés, 2000 et 2008
(*en pourcentage du revenu national brut*)



Source : Données OCDE/CAD.

Le tableau 2 fait ressortir l'importance accordée à l'assistance à des régions en développement sensibles stratégiques. La sécurité de régions entières est fonction en partie de la réussite de la coopération pour surmonter la fragilité politique dont souffrent certains pays. Cela rappelle toutefois à quel point la communauté internationale peut mobiliser des ressources d'aide substantielles lorsqu'elle dispose de bonnes motivations. Dans le cadre des OMD, l'enjeu politique consiste à concentrer l'attention politique sur les pays et territoires en développement qui ne comptent pas parmi les principales priorités stratégiques des décideurs étrangers, mais dont on ne peut négliger les besoins.

… toutefois, les priorités des donateurs peuvent évoluer au fil du temps

Le tableau 2 prouve néanmoins que, si l'aide a été légèrement plus concentrée de 2000 à 2008, les pays recevant l'aide la plus importante changent. En effet, alors que les 20 principaux bénéficiaires de l'aide en 2008 se sont vu allouer plus de la moitié de l'aide accordée par pays cette année-là, les mêmes pays ont bénéficié de moins de 38 % du montant total en 2000. L'évolution des priorités des donateurs est motivée par toute une série de raisons; néanmoins, elles provoquent l'émergence de « favoris » — pour des raisons stratégiques ou parce que les pays exploitent l'aide de manière relativement productive — et d'« orphelins de l'aide ». Que ce soit en raison de la complexité de la fourniture de l'aide ou d'un manque d'attention politique dans le chef des donateurs, les pays pauvres relevant de la seconde catégorie subissent les conséquences.

Tableau 2
20 premiers bénéficiaires de l'aide publique au développement en 2008
(*en millions de dollars 2008*)

	APD reçue en 2000	APD reçue en 2008
Irak	174	9 880
Afghanistan	232	4 865
Éthiopie	1 065	3 327
Territoires occupés palestiniens	986	2 593
Viet Nam	2 104	2 552
Soudan	359	2 384
République-Unie de Tanzanie	1 601	2 331
Inde	1 867	2 108
Bangladesh	1 716	2 061
Turquie	502	2 024
Mozambique	1 488	1 994
Ouganda	1 362	1 657
République démocratique du Congo	299	1 648
Pakistan	907	1 539
Chine	2 256	1 489
Kenya	745	1 360
Égypte	1 927	1 348
Ghana	864	1 293
Nigéria	252	1 290
Libéria	102	1 250
Sous-total, top 10 en 2008	**10 607**	**34 124**
Sous-total, top 20 en 2008	**20 808**	**48 994**
Postes pour mémoire		
Parts de l'APD totale (pourcentage de l'aide allouée par pays)		
Part du top 10 de 2008	19,1	37,6
Part du top 20 de 2008	37,5	53,9
Part du top 10 de chaque année	34,5	37,6
Part du top 20 de chaque année	51,9	53,9

Source : ONU/DAES, sur la base de données fournies par l'OCDE/CAD.

Mettre l'aide en phase avec les besoins des pays

Progrès au niveau de l'objectif concernant l'efficacité de l'aide

Des progrès ont été accomplis dans certaines régions sur le plan de l'amélioration de l'efficacité de l'aide…

L'étude exhaustive la plus récente sur la mise en œuvre des principes de Paris — appropriation par les pays, responsabilité mutuelle, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats — a été réalisée en vue de la réunion d'Accra en 2008 sur l'efficacité de l'aide[25]. Elle a établi que, sur les 12 objectifs chiffrés énoncés dans la déclaration de Paris, celui destiné à aligner et coordonner 50 % des projets d'aide technique avec les programmes nationaux a été réalisé en 2007. Les donateurs ont, par ailleurs, bien progressé en ce qui concerne l'objectif du

25 Une étude ultérieure sur la mise en œuvre à compter de 2010 va être élaborée aux fins de l'évaluation finale des engagements de Paris, prévue dans le cadre du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité qui se tiendra en République de Corée en 2011.

déliement de l'ensemble de l'aide (voir ci-dessus). Qui plus est, de 2005 à 2008, les pays en développement sont parvenus à bien améliorer leurs systèmes de gestion des finances publiques (36 % des pays ont enregistré un meilleur score en termes de gestion des finances publiques, pour un objectif fixé à au moins 50 %). Toutefois, la situation a bien moins évolué au niveau des autres objectifs, et, en particulier, le recours aux systèmes nationaux, la prévisibilité des flux d'aide et la réduction des coûts de transaction liés à la fourniture de l'aide[26].

… mais il faut intensifier les efforts dans d'autres

La réticence des donateurs à recourir aux systèmes de gestion des finances publiques et d'approvisionnement des pays partenaires est une véritable déception. L'étude de 2008 indique que les donateurs n'ont utilisé les systèmes nationaux que dans 45% des pays couverts en 2008, pour un objectif de 80 %. Bien que cela ait été expliqué notamment par la perception des donateurs quant au risque fiduciaire en tant qu'agents de leurs régions, il semble y avoir manque de concordance entre la qualité des systèmes nationaux et leur utilisation par les donateurs[27]. En réponse, les pays en développement et leurs partenaires au niveau de l'aide effectuent de plus en plus de diagnostics en commun. Plus particulièrement, fin 2009, plus de 60 pays avaient mis en œuvre le cadre de mesure des performances en matière de gestion des finances publiques, développé dans le cadre des indicateurs de dépenses publiques et de responsabilité financière (PEFA)[28]. Un tel processus de diagnostic standardisé permet aux pays partenaires et aux donateurs de se mettre d'accord sur des réformes et des priorités en termes de développement des capacités. Il constitue en outre un excellent moyen d'inciter les donateurs à recourir aux systèmes nationaux lorsque des évaluations objectives montrent que ces pays disposent de capacités raisonnables et qu'ils ont obtenu des résultats en matière de réforme.

L'aide doit être plus transparente, plus prévisible et moins instable

La transparence de l'APD est un point qui fait également l'objet d'une grande attention à cet égard. Le manque d'informations utiles et opportunes sur les flux d'aide entrave la capacité des gouvernements à planifier, budgétiser et évaluer l'impact de l'aide dans leur pays. De même que la transparence financière gouvernementale, la transparence de l'APD renforce la responsabilité des pays et l'implication des citoyens, sans parler des parlements, dans les décisions sur les programmes et projets. Elle permet en outre d'amener plus facilement les gouvernements à rendre des comptes sur les résultats obtenus en matière de développement.

Par ailleurs, chaque fois qu'il n'est pas procédé aux décaissements des aides prévus ou lorsque ceux-ci sont retardés, les gouvernements bénéficiaires doivent compenser, par exemple en puisant dans les réserves ou en empruntant davantage. La Déclaration de Paris entend donc, entre autres objectifs, rendre l'aide plus prévisible et moins instable. En effet, certains éléments indiquent que l'instabilité de l'aide entrave la croissance économique[29]. Qui plus est, l'instabilité de l'aide n'est pas immuable : quatre études par pays montrent qu'elle peut s'atténuer et être maintenue à un faible niveau. Dans chacun des pays de la figure 6, à l'exception

26 OCDE, *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010* (Paris, OCDE, 2008).

27 Ibid. Pour d'autres motifs du refus des donateurs à utiliser les systèmes nationaux et les activités du CAD visant à en renforcer l'utilisation, voir OCDE, *Development Cooperation Report 2010,* op. cit., chap. 3.

28 Pour un complément d'information, voir http://www.pefa.org.

29 Voir *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development* (Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.II.C.1), p. 60-61.

de la Bolivie, l'aide augmente considérablement alors même que la volatilité baisse ou reste généralement faible (comme au Cambodge). L'instabilité constatée en Bolivie semble refléter la forte baisse des flux de donateurs une fois que le pays est parvenu à augmenter les ressources publiques à travers ses exportations d'hydrocarbures et ses recettes fiscales, donnant ainsi naissance à une économie prospère.

Allocation de l'APD à des fins spécifiques

Les services sociaux de base ont constitué une priorité

La communauté internationale est convenue de se concentrer sur le volume de l'APD directement allouée aux services sociaux de base dans les pays bénéficiaires de l'aide. Les données les plus récentes ayant un degré de détail suffisant pour étudier le financement des services sociaux de base sont celles de 2008. Ensemble, les membres du CAD ont contribué à concurrence de 15,5 milliards de dollars[30]. Comme le montre la figure 4 à la page 16, ce montant a plus que doublé depuis 2000. De plus, l'aide totale ayant elle aussi été renforcée, la part de l'aide dévolue aux services sociaux de base, qui équivalait seulement à 15 % environ de l'APD bilatérale allouable par secteur en 2000-2001, a seulement atteint un peu moins de 20 % en 2006-2008.

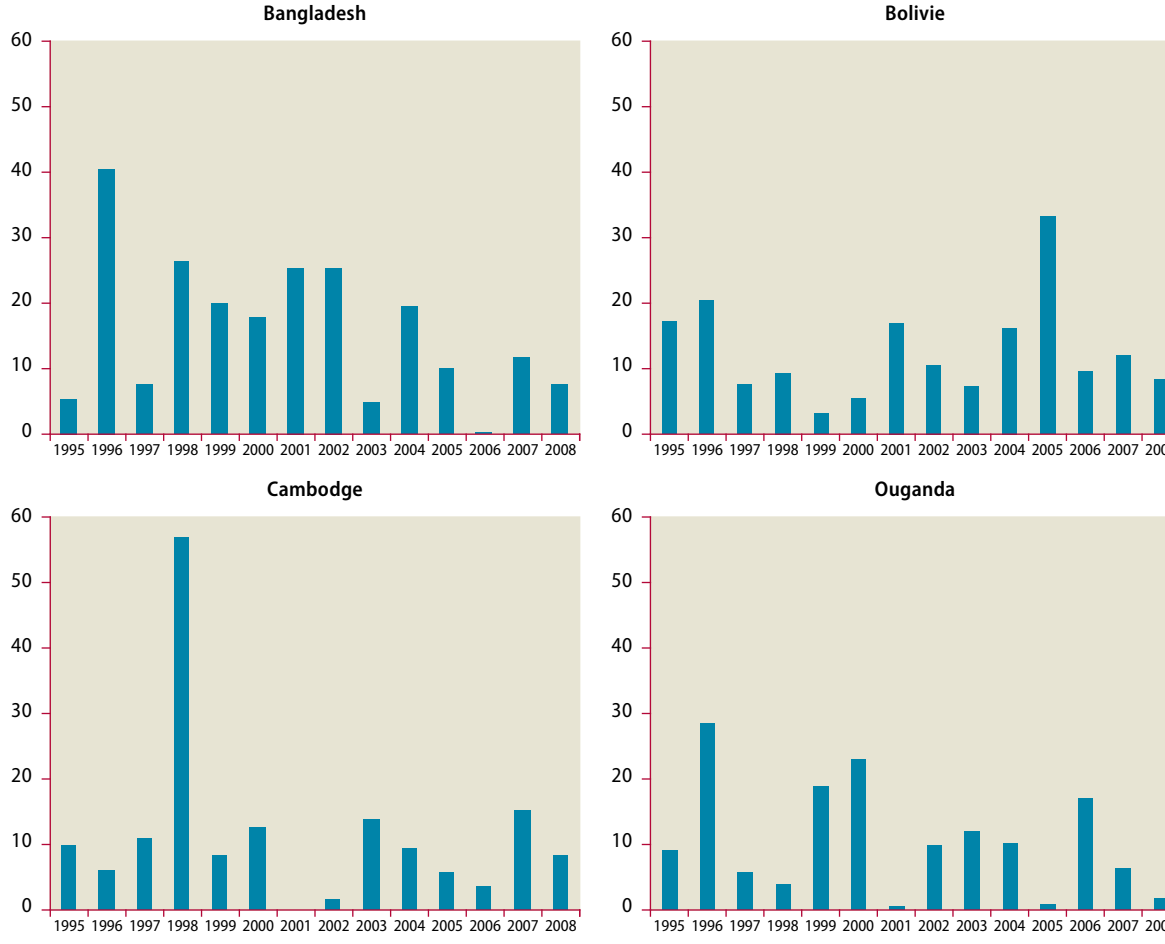
La communauté internationale a également privilégié d'autres catégories de dépenses en matière d'APD. Les chefs d'État et autres hauts fonctionnaires qui se sont réunis au Sommet mondial sur la sécurité alimentaire de Rome en novembre 2009 se sont ainsi engagés à « accroître sensiblement la part de l'APD consacrée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire en fonction des demandes des pays » et ont encouragé les institutions financières internationales et les banques de développement régionales à en faire de même[31]. Les partisans de catégories spécifiques de dépenses en matière d'APD, relevant ou non des budgets d'APD, précisent rarement quelles autres catégories de dépenses doivent à l'avenir se voir allouer moins de ressources dans le cadre de cette aide; ils ne précisent pas non plus que le renforcement de l'aide en faveur d'un secteur doit venir en complément aux flux d'aide existants.

De même, des fonds internationaux spéciaux ont proliféré ces deux dernières décennies, dont ceux finançant les investissements visant des améliorations environnementales ou la lutte contre des maladies spécifiques. Dans le cadre de

30 Les données communiquées par l'OCDE tiennent compte des dépenses destinées à l'éducation de base, à la santé de base, à la santé de la population et génésique, à l'approvisionnement de base en eau potable et à l'assainissement minimal, en plus de l'aide plurisectorielle réservée aux services sociaux de base.

31 Le Sommet s'est également félicité de la Déclaration commune « L'Aquila » sur la sécurité alimentaire mondiale : l'Aquila Food Security Initiative (AFSI), et notamment de l'engagement à œuvrer pour « la mobilisation de 20 milliards de dollars au cours des trois prochaines années » (rehaussée de manière substantielle à 22 milliards de dollars), applicable dans le cadre d'une « stratégie coordonnée et globale axée sur le développement de l'agriculture durable » (voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Declaration of the World Summit on Food Security », Rome, 16-18 novembre 2009 (WSFS 2009/2), par. 38, disponible à l'adresse suivante : http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf; et « L'Aquila Joint Statement on Global Food Security – L'Aquila Food Security Initiative », adoptée le 10 juillet 2009 au Sommet du G-8 à L'Aquila, par. 12, disponible à l'adresse suivante : http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf).

Figure 6
Instabilité des flux d'aide en faveur de quatre pays[a], 1995-2008 (*en pourcentage*)



Source : Overseas Development Institute, quatre études de cas préparées pour le Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : Bangladesh, Bolivie, Cambodge et Ouganda, mai 2010.

a L'instabilité est mesurée comme étant la part du logarithme de l'aide publique au développement reçue au cours d'une année représentée par une composante transitoire (à la différence du calcul de la composante tendancielle), par le biais du filtre Hodrick-Prescott (R. J. Hodrick and E. C. Prescott, « Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation », *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 29, n° 1 (1997), p. 1-16).

ces efforts, des ressources complémentaires sont transférées de donateurs publics et privés à des pays dans le besoin; ils peuvent néanmoins également entraver d'autres programmes au niveau national. Ainsi, un programme local de lutte contre une maladie spécifique exigera des services de santé communautaire complémentaires et pourrait amener à s'écarter d'autres priorités. En outre, les gouvernements bénéficiaires doivent traditionnellement s'efforcer de financer plusieurs projets individuels, la plupart du temps de petite taille, avec de tels fonds, ce qui accentue la fragmentation de l'aide, grève son coût administratif et souligne le problème de coordination[32].

32 Voir la note d'orientation du Comité des politiques de développement, *Implementing the Millennium Development Goals: Health Inequality and the Role of Global Health Partnerships* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.09.II.A.2).

L'affectation des fonds n'est pas nécessairement une réponse aux besoins prioritaires

En effet, certains arguments convaincants peuvent être avancés pour dissuader toute affectation des fonds des donateurs. L'un d'entre eux est tout simplement d'ordre pratique : le donateur ne dispose que d'un contrôle limité sur les dépenses nettes du gouvernement bénéficiaire. L'affectation de l'aide vise en général à augmenter les dépenses totales sur une catégorie prédéfinie et pas simplement à substituer les fonds de contribuables étrangers par ceux de contribuables nationaux. Ce type de préoccupation relève de ce que les économistes appellent la « fongibilité » des ressources budgétaires.

En plus d'être difficile en pratique, un autre argument ne plaide pas en faveur d'une affectation des fonds par les donateurs : cette pratique est susceptible de contrecarrer la stratégie internationale visant à aligner davantage l'APD sur des stratégies de développement nationales et donc à s'en remettre aux dirigeants — ou aux entreprises — nationaux pour la programmation et la budgétisation du développement. Conformément aux principes de la Déclaration de Paris, il s'agit en fin de compte de renforcer la confiance mutuelle pour fournir une APD sous la forme d'un soutien budgétaire sans condition. L'argument plaidant pour une affectation est d'ordre politique : une majorité de donateurs sera plus facilement favorable à l'octroi d'une aide visant à concrétiser un objectif économique ou social spécifique plutôt qu'une aide destinée à accorder un soutien financier illimité. Il ne s'agit pas pour autant de la meilleure politique en matière de développement puisqu'elle pourrait ne pas satisfaire les besoins prioritaires du pays bénéficiaire.

Cohérence et responsabilité mutuelle

Les gouvernements des pays en développement — et de tous les pays — sont avant tout responsables devant leurs électeurs, ceux des générations actuelle et future qui, espérons-le, auront davantage à jouir des fruits du développement qu'à supporter le fardeau de la pauvreté. L'objectif concernant l'efficacité de l'aide induit une autre responsabilité des gouvernements des pays en développement et qui fait intrinsèquement partie de la relation en matière de coopération au développement : la « responsabilité mutuelle » que chaque gouvernement des pays en développement partage avec ses donateurs[33]. S'il est vrai que les gouvernements sont responsables de la manière avec laquelle ils utilisent leurs fonds, les donateurs sont également responsables vis-à-vis des gouvernements eu égard à leurs promesses, engagements et décaissements — en d'autres termes, ils sont responsables l'un envers l'autre.

Le cadre du Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement offre la possibilité de développer et renforcer l'engagement en matière de responsabilité mutuelle, tant au niveau mondial que régional et national. Ce cadre a pour tâche de rendre la coopération internationale au développement plus efficace et cohérente, entre autres, aux fins de la concrétisation des

33 Pour un débat sur les divers sens et usages de la « responsabilité mutuelle », voir « Background Study for the Development Cooperation Forum High-Level Symposium : enhancing mutual accountability and transparency in development cooperation », novembre 2009, consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20background%20study%20(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency).pdf.

objectifs du Millénaire. Étant un forum multipartite international sous l'égide du Conseil économique et social des Nations Unies, le Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement constitue une occasion unique de traiter de cette question. D'ailleurs, la responsabilité mutuelle a été l'un des thèmes à l'ordre du jour de la réunion de cette année, qui s'est tenue à la fin du mois de juin.

Des mécanismes de responsabilité mutuelle pourraient rendre l'aide plus transparente et les objectifs davantage réalisables

Un débat s'impose de toute évidence. D'ici à la fin 2009, sept pays seulement avaient mis sur pied des mécanismes de responsabilité mutuelle pleinement opérationnels[34]; et le changement de comportement des donateurs qui en résulte n'est pas homogène. Les expériences nationales indiquent que des politiques nationales liées à l'aide et des cadres de mesure des performances communs peuvent renforcer la responsabilité mutuelle, non seulement en engageant les parties prenantes dans un dialogue permanent, mais aussi, ce qui est plus important, en répartissant les responsabilités et en rendant les engagements au niveau des objectifs de développement et de la transparence plus réalistes[35]. La question pratique qui se pose est la suivante : comment propager de tels mécanismes, renforcer leurs activités et ainsi rendre les relations s'inscrivant dans le cadre de l'aide plus efficaces ?

Une coopération internationale au développement complémentaire

Si les engagements de base énoncés dans le huitième objectif du Millénaire pour le développement posent pour principe une interdépendance entre les pays développés et les pays en développement, le monde entier joue également un rôle à travers des partenariats supplémentaires pour le développement venant compléter les partenariats traditionnels. Etant donné que certains de ces partenariats ont déjà une certaine envergure et qu'ils gagnent encore en ampleur, il est justifié de les mentionner ici dans une certaine mesure.

La coordination Sud-Sud

L'aide des donateurs de pays non membres du CAD et des pays en développement a gagné en importance

Les pays ne faisant pas partie du groupe traditionnel de pays développés donateurs apportent des contributions financières de plus en plus importantes aux initiatives des pays en développement visant à concrétiser les objectifs du Millénaire pour le développement. Les gouvernements des économies en développement et en transition qui informent l'OCDE de l'aide qu'ils apportent ont déclaré avoir octroyé environ 9,6 milliards de dollars d'aide en 2008, à savoir la dernière année pour laquelle des données exhaustives ont été recueillies. Si plus de la moitié de ce total a été déboursée par l'Arabie saoudite, les gouvernements des économies en transition d'Europe de l'Est ont versé plus de 800 millions de dollars et la Turquie un montant quasi équivalant. Bien que ces interventions ne représentent que 10 % de l'aide bilatérale des pays du CAD, le volume est en forte augmentation. Ainsi, le flux d'aide a augmenté quasi de moitié en prix et taux de change constants de

34 Afghanistan, Cambodge, Mozambique, Rwanda, République-Unie de Tanzanie, Viet Nam et Yémen (ibid., annexe 2).

35 Informations fournies par le Programme des Nations Unies pour le développement.

2006 à 2008[36]. Qui plus est, il semble que les pays non déclarants aient fourni au bas mot 2 milliards de dollars supplémentaires (la Chine essentiellement); toutefois, l'Inde et la République bolivarienne du Venezuela ont toutefois également apporté une aide substantielle. Le Brésil, le Nigéria et l'Afrique du Sud ont eux aussi versé des contributions considérables[37]. Qui plus est, en dépit des contraintes que la crise économique et financière internationale impose à bon nombre de ces bailleurs de fonds, il est probable que les contributions totales aient à nouveau augmenté en 2009. Pour autant que les engagements soient respectés, le total des flux pourraient s'élever à 15 milliards de dollars en 2010[38].

Sources innovantes et autres sources de financement du développement

Le Leading Group on Innovative Financing for Development, qui compte désormais 55 pays membres, 5 pays observateurs, 16 organisations internationales et plusieurs réseaux et organisations non gouvernementaux du Sud et du Nord, s'est uni pour lancer des initiatives plus ambitieuses que les objectifs convenus sur la base d'un consensus international ou au sein des forums traditionnels de pays donateurs. De même que pour la taxe internationale sur les billets d'avion, il a été démontré qu'il est politiquement possible de mobiliser des fonds supplémentaires importants grâce à des mécanismes de coopération novateurs[39].

D'autres acteurs internationaux ont lancé des initiatives visant à mobiliser davantage de ressources internationales …

Le Groupe ambitionne non seulement de renforcer les modalités utilisées pour mobiliser les ressources mais également d'élaborer d'autres propositions, dont la mise en œuvre d'une taxe sur les transactions financières internationales (FTT)[40]. Le FMI et le G-20 réfléchissent eux aussi à l'instauration d'une FTT, en plus d'autres propositions. Les discussions engagées indiquent que la FTT génèrerait des ressources qui serviraient avant tout à couvrir les coûts de la récente situation d'urgence financière et permettraient de parer aux éventualités. Toutefois, elles pourraient également financer le développement, et notamment contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

---

36 Données fournies par l'OCDE.

37 Sur la base des informations communiquées par l'OCDE et du rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, intitulé « The state of South-South cooperation », du 24 août 2009 (A/64/321), par. 8.

38 Ibid.

39 Le Chili, la Côte d'Ivoire, la France, Madagascar, Maurice, le Niger et la République de Corée ont instauré des taxes sur les billets d'avion, alors que le Luxembourg et l'Espagne collectent des contributions volontaires auprès des passagers, le produit étant alloué à l'UNITAID. De plus, plusieurs pays se sont juridiquement engagés à financer des fonds de service, les sommes pouvant être utilisées immédiatement pour immuniser les enfants contre les maladies (France, Italie, Norvège, Espagne, Afrique du Sud, Suède et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord). Qui plus est, en juin 2009, il a été convenu d'instaurer un mécanisme pilote de garantie de marché afin que des médicaments contre la pneumonie qui ne sont pas encore développés soient achetés à un prix prédéterminé (le Canada, l'Italie, la Norvège, la Fédération de Russie, le Royaume-Uni et la Fondation Bill & Melinda Gates).

40 Voir la « Déclaration de Santiago » adoptée lors de la septième réunion plénière du Leading Group on Innovative Financing for Development à Santiago, Chili, les 28 et 29 janvier 2010, ainsi que le résumé de la réunion, consultable à l'adresse : http://www.leadinggroup.org/article589.html.

Des fondations privées des pays en développement et développés, ainsi que des millions d'individus, disposant d'importants moyens ou non, ont également largement contribué aux activités visant à mettre en œuvre les objectifs du Millénaire. Selon l'OCDE, les dons transfrontaliers des agences bénévoles privées en faveur de l'aide au développement ont totalisé quasi 24 milliards de dollars en 2008, l'année la plus récente pour laquelle il existe des estimations exhaustives[41]. Toutefois, la baisse des recettes et actifs due à la crise économique et financière devrait limiter les contributions philanthropiques des individus et des fondations à court terme. Si la réduction de la capacité des donateurs est déjà évidente, il faudra peut-être attendre avant de connaître l'importance de la réduction des flux de trésorerie.

La coopération internationale et la mobilisation des ressources publiques nationales

… ainsi que les ressources nationales en faveur des OMD et du développement

Davantage d'efforts internationaux ont été consentis pour aider les gouvernements à contrecarrer l'évasion fiscale, renforcer les programmes de lutte contre la corruption et garantir le rapatriement des fonds prélevés de façon illicite. L'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR), une initiative commune de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et de la Banque mondiale lancée en 2007, espère commencer à recouvrer des avoirs en 2010, même si ces premiers recouvrements devraient être modestes[42]. Le nombre croissant d'enquêtes, les demandes d'entraide judiciaire et le gel des avoirs sont complétés par une coopération internationale renforcée contre la corruption. Tout est donc mis en œuvre pour avertir les personnes qui s'engagent dans des activités de corruption qu'ils s'exposent à des risques accrus.

D'autres initiatives sont en cours afin d'améliorer la coopération internationale contre l'évasion fiscale. Il convient de citer en particulier le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE. Étant convenu en septembre 2009 d'asseoir le rôle des États non membres de l'OCDE, le Forum a lancé un premier ensemble de 18 évaluations nationales réciproques destinées à analyser la manière avec laquelle les autorités fiscales mettent en œuvre des normes largement répandues, à l'instar de celles adoptées dans les conventions modèles de double imposition de l'OCDE et des Nations Unies[43]. De plus, le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale des Nations Unies a adopté en octobre 2009 une proposition de code de conduite sur la coopération dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, qu'il a renvoyé au Conseil économique et social[44].

41 OCDE, *Rapport de 2010 sur la coopération pour le développement,* op. cit., tableau 13.

42 Voir Banque mondiale et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), *Stolen Asset Recovery: StAR Progress Report,* octobre 2009, p. 3.

43 Les 18 autorités sont l'Australie, la Barbade, les Bermudes, le Botswana, le Canada, les Îles Cayman, le Danemark, l'Allemagne, l'Inde, l'Irlande, la Jamaïque, Jersey, Maurice, Monaco, la Norvège, le Panama, le Qatar et Trinidad-et-Tobago.

44 Voir le rapport de la cinquième session du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale des Nations Unies, des 19-23 octobre 2009, *Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément n° 25* (E/2009/45), annexe.

Renforcement de la coopération internationale en matière de développement

Les objectifs de Gleneagles concernant l'augmentation des volumes d'aide expirent en 2010 (de même que les objectifs de Paris sur l'efficacité de l'aide). Certains pays donateurs ont atteint les objectifs en matière de volume mais pas d'autres. Les Nations Unies ont fixé un objectif en matière d'APD équivalant à 0,7 % du RNB de pays donateurs. Si cet objectif est respecté d'ici à 2015, cela permettrait de réunir plus de 300 milliards de dollars par an pour le développement (en prix et taux de change 2009)[45]. L'Union européenne s'est engagée à concrétiser cet objectif d'ici à 2015[46]. Tous les autres donateurs qui ne l'ont pas encore fait doivent être encouragés à imiter l'UE.

Afin d'accélérer l'aide dont les pays en développement ont besoin pour concrétiser les objectifs du Millénaire pour le développement et contrecarrer les répercussions de la crise internationale sur les pauvres, il appartient à la communauté internationale de :

- Renouveler son engagement à honorer l'objectif d'aide des Nations Unies et définir un calenderier pour le concrétiser. L'objectif de 2015 ne pourra être respecté sans des accroissements annuels d'environ 35 millions de dollars de 2011 à 2015 de manière à porter le niveau cible de l'APD à 300 milliards de dollars (en prix et taux de change 2009).
- Veiller à la transparence des engagements individuels des pays donateurs et à ce qu'ils soient aisément vérifiables par la communauté internationale, à l'instar des engagements de Gleneagles.
- Réapprovisionner de toute urgence les fonds régionaux et multilatéraux de développement qui ont accru leurs dépenses pour financer des initiatives de lutte contre la crise de ces deux dernières années et les porter à des niveaux qui permettraient à ces fonds de jouer le rôle élargi qui leur avait été prêté dans le monde de l'après-crise. Les donateurs n'ayant pas encore délié les cordons de leur bourse doivent imiter ceux qui se sont déjà acquittés de leur dû.
- Accorder la totalité des ressources supplémentaires promises aux groupes de pays prioritaires, dont celles en faveur de l'Afrique et des PMA. Il convient en outre d'accroître l'aide destinée aux autres économies vulnérables et à faible revenu, actuellement mal desservies, et aux besoins économiques et sociaux criants. Par ailleurs, les moyens de garantir une fourniture efficace des services financés par l'aide doivent être proposés.
- Gonfler la part de l'aide allouée en guise de soutien budgétaire et veiller à une adéquation systématique de l'APD accordée par les donateurs à des fins spécifiques par rapport aux priorités nationales des pays bénéficiaires.
- Tenir les engagements pris au niveau de l'efficacité de l'aide à concrétiser en 2010 et convenir d'une nouvelle série d'objectifs au-delà de cette date. Cette responsabilité incombe à la fois aux donateurs et aux pays bénéficiaires. La responsabilité mutuelle doit être une réalité, et notamment la transparence au niveau

45 En tablant sur une croissance des économies avancées moyenne de 2,3 % prévue par le FMI dans son rapport *World Economic Outlook: Rebalancing Growth* (Washington, D. C., FMI, avril 2010).

46 Voir Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Un plan d'action européen en douze points en faveur des objectifs du Millénaire pour le développement » (COM(2010)159 final), Bruxelles, 21 avril 2010.

de la fourniture et l'exploitation des ressources d'entraide. Cela est à la fois crucial et primordial pour développer une confiance mutuelle et inscrire l'aide octroyée dans le cadre de stratégies de développement nationales durables. Ces initiatives doivent aller de pair avec l'accroissement de la transparence de l'aide et la concrétisation des engagements liés à la prévisibilité, la transparence et la conditionnalité.

Afin de compléter et renforcer les formes d'aide traditionnelles, les mesures suivantes doivent également être envisagées :

- Favoriser l'expansion de la coopération en matière de développement entre les pays en développement.
- Prendre acte des initiatives du Groupe pilote sur les financements innovants visant à la fois à réunir des fonds supplémentaires pour les objectifs du Millénaire et à réfléchir à des mécanismes de financement innovants, dont l'impôt sur les opérations financières, et mettre en œuvre les recommandations du Groupe.
- Renforcer la coopération fiscale internationale et les initiatives de lutte contre la corruption de manière à endiguer l'évasion fiscale ainsi que la corruption et à mobiliser des ressources supplémentaires pour le développement.

L'accès aux marchés (commerce)

Des difficultés subsistent pour parvenir à une mise en œuvre complète des objectifs en matière d'accès aux marchés

La Déclaration du Millénaire des Nations Unies et les objectifs du Millénaire pour le développement accordent beaucoup d'importance à la promotion d'un accès aux marchés pour les pays en développement, en particulier aux marchés des pays développés, au sein d'un système commercial international ouvert, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire. Par ailleurs, l'objectif 8 recommande aux États Membres de traiter les besoins liés aux commerces des pays en développement à l'aide de mesures de soutien spécifiques. Il reconnaît en outre qu'il est nécessaire d'aider les pays en développement à répondre plus efficacement aux opportunités commerciales à travers le renforcement des capacités nationales dans le cadre de ce qui est désormais appelé l'« Aide pour le commerce ». Plusieurs mesures ont été prises pour concrétiser ces objectifs mais plusieurs difficultés ont été rencontrées, l'onde de choc subie par les pays en développement en raison de la gravité de la récente crise économique et financière internationale n'étant pas des moindres.

Une décennie d'attentes en matière de politique commerciale

Il y a près de dix ans, en novembre 2001 à Doha, au Qatar, les États membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont convenus de négocier un ensemble global de mesures de promotion du commerce, mettant particulièrement l'accent sur la production de résultats favorisant le développement. Le « Cycle de Doha » s'est dès lors efforcé de supprimer les obstacles au commerce dans plusieurs domaines revêtant un intérêt particulier pour les pays en développement, notamment dans certains secteurs ayant résisté à de précédentes initiatives visant à aboutir à un accord multilatéral, tels que l'agriculture; les services (dont les mouvements ouvriers internationaux); le secteur non agricole (à l'instar de la pratique de la progressivité des tarifs); et la protection de la propriété intellectuelle (en veillant à ce qu'elle ne soit pas appliquée aux dépens de la santé publique dans les pays en développement en raison d'une restriction de l'accès aux médicaments)[1].

À travers l'ensemble de résultats de Doha, les États Membres sont également tenus d'œuvrer à la réalisation de politiques d'accès préférentiel aux marchés (dont un accès en franchise de droits de douane et hors contingent) en faveur des exportations des pays les moins avancés (PMA). Cet objectif a également été placé au cœur des engagements pris dans le cadre des conférences des Nations Unies sur les PMA, en particulier celles inscrites au Programme d'action de Bruxelles que les partenaires de développement des PMA ont adopté lors de la troisième

1 Une analyse complète est proposée à l'adresse suivante : http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm.

Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, organisée du 14 au 20 mai 2001[2]. La communauté internationale est également convenue de veiller à satisfaire les besoins spéciaux des petits États insulaires en développement (PEID) ainsi que des pays en développement sans littoral (PDSL)[3].

De plus, il a été largement reconnu que l'Aide pour le commerce est bénéfique sur le long terme à travers le soutien accordé aux pays en développement. Les efforts actuellement consentis par les donateurs à cet égard s'appuient sur un programme multiagences en faveur des PMA lancé en 1997, le « Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés », à travers lequel les donateurs et six institutions internationales de base[4] ont aidé les gouvernements des PMA à mieux intégrer le commerce dans leurs stratégies de développement nationales. Aujourd'hui, l'Aide pour le commerce ambitionne entre autres d'aider les pays en développement à élaborer des stratégies commerciales et à, d'une part, négocier plus efficacement et, d'autre part, investir dans les infrastructures et les capacités de production et à s'adapter aux conséquences nationales des réductions tarifaires, de l'érosion des préférences ou encore de la détérioration des termes des échanges. De tels programmes d'aide aux PMA, aux PDSL, aux PEID et aux autres pays en développement ont nécessité un développement des financements, essentiellement fournis dans le cadre de l'Aide publique au développement (APD). La coordination et le suivi de l'Aide pour le commerce à l'échelle mondiale sont réalisés au sein de l'OMC et à travers le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi qu'au niveau national, tant pour les donateurs que pour les bénéficiaires de l'aide.

Résultats du commerce des pays en développement

Incidence de la crise mondiale

Les efforts de la communauté internationale visant à garantir une participation plus efficace des pays en développement au commerce international reposent sur l'hypothèse du maintien de la croissance dynamique du commerce des pays en développement constatée ces dernières décennies. Toutefois, la récente crise mondiale a déclenché une catastrophe économique d'une gravité quasi sans précédent.

L'effondrement des prix des produits de base a particulièrement affecté les pays les moins avancés

Le volume des échanges internationaux a chuté de 13 % en 2009[5]. Le déclin a été aggravé par de fortes réductions des prix des produits de base entre septembre

2 Voir A/CONF.191/11, par. 68.

3 Voir *Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement* (A/CONF.207/11, annexe II), et plus particulièrement les paragraphes 66-69 et 97; et le *Programme d'action d'Almaty pour répondre aux besoins spéciaux des pays en développement sans littoral dans un nouveau cadre mondial pour la coopération en matière de transport de transit pour les pays en développement sans littoral et de transit* (A/CONF. 202/3, annexe I), par. 38-41.

4 Fonds monétaire international, Centre du commerce international, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Programme des Nations Unies pour le Développement, Banque mondiale et Organisation mondiale du Commerce.

5 *Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2010* (E/2010/73), p. 2.

2008 et mars 2009. Les pays les plus touchés appartenaient au groupe d'économies en transition et se situaient en Asie occidentale, qui a enregistré des baisses de leurs échanges commerciaux respectivement de près de 13 et 9 % du produit intérieur brut (PIB). L'impact de la crise a surtout été visible dans les PMA, dont la majeure partie des recettes à l'exportation est largement tributaire de quelques produits de base. L'effondrement des prix des produits de base a donc fortement réduit la valeur de leurs exportations[6]. Toutefois, le volume de leurs exportations a enregistré une croissance continue en 2009, en particulier pour leurs produits s'exportant le mieux, dont les volumes ont gagné 6 %; les valeurs ont néanmoins fléchi de 9 % (tableau). Cette baisse a été induite par de fortes réductions des prix des minéraux, des métaux et du bois. Les PMA exportaient donc plus en gagnant moins d'argent.

La reprise, qui s'est accompagnée par un rebond des prix des produits de base, a commencé au cours du second semestre 2009. Toutefois, certaines estimations indiquent que, un an plus tard, la valeur en dollars du commerce dans certaines régions en développement reste de près de 20 % inférieure aux niveaux antérieurs à la crise[7]. À en croire le scénario de base du rapport des Nations Unies

Tableau 3
Exportations des pays les moins avancés vers les principaux partenaires : croissance en 2009 (*pourcentage et modification en pourcentage*)

Code système harmonisé	Produits	Part des exportations, 2008	Croissance de la valeur	Croissance du volume
--	Tous les produits, à l'exception du pétrole brut	100	-8,5	5,8
61	Vêtements, accessoires, en bonneterie	21	-2,8	-1,2
62	Vêtements, accessoires, autres qu'en bonneterie	16	-0,5	-1,5
27	Combustibles minéraux, huiles, produits de distillation, etc.	15	-29,4	-13,0
26	Minerais, scories et cendres	9	-22,3	19,9
03	Poissons, crustacés, mollusques et invertébrés aquatiques	5	-13,6	4,0
74	Cuivre et ouvrages en cuivre	4	14,6	63,0
44	Bois, charbon de bois et ouvrages en bois	3	-32,9	-23,3
09	Café, thé, maté et épices	2	-6,9	6,4
81	Autres métaux communs, cermets et ouvrages en cermet	2	-58,1	-8,1
76	*Aluminium et ouvrages en aluminium*	2	-22,5	5,2

Source : Centre du commerce international, *ITC Trade Map Fact Sheet No. 3.*

6 OMC, « Accès aux marchés pour les produits et services dont l'exportation présente un intérêt pour les PMA » (WT/COMTD/LDC/W/46/rév.1), 26 février 2010. Les PMA ont surtout été affectés par le déclin du cours international du pétrole et des minéraux, leurs principaux produits à l'exportation.

7 Banque mondiale et FMI, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D. C., Banque mondiale, 2010).

intitulé *Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2010,* le commerce mondial devrait enregistrer une croissance supérieure à 7 % en 2010 et d'environ 6 % en 2011[8]. En ne perdant pas de vue qu'il s'agit d'années de reprise, les projections n'augurent rien de bon puisqu'elles sont inférieures à la croissance moyenne du commerce international de 2004-2007, qui était de quasi 8 % par an.

Les restrictions commerciales ont été limitées en réponse à la crise

Les problèmes engendrés par la récession mondiale ont été aggravés pour les exportateurs des pays en développement par la crainte nourrie par les économies développées d'un recul en matière de libéralisation du commerce. Au cours des premiers mois de la crise, alors que certains pays commençaient à instaurer des mesures protectionnistes en réponse à cette dernière, le Groupe des Vingt (G-20) s'est engagé à résister à de telles pratiques et a demandé aux principales agences de commerce internationales de superviser les activités des pays à cet égard[9]. De septembre 2009 à la mi-février 2010, les membres du G-20 ont recouru dans une moindre mesure aux restrictions commerciales par rapport à l'année débutant en septembre 2008; de plus, la portée globale de ces restrictions est limitée[10].

Les pays à faible revenu continuent à avoir du mal à accéder aux crédits commerciaux

La crise financière à l'origine de la récession a par ailleurs nui aux exportations des pays en développement, compte tenu de la difficulté à obtenir des crédits commerciaux. Alors que le marché mondial du financement des échanges commerciaux s'est ralenti au cours du second semestre 2009, les régions en ont tiré parti à des degrés divers, les marchés émergents en bénéficiant le plus. Néanmoins, les pays à faible revenu, en particulier d'Afrique subsaharienne, restent confrontés à d'importantes contraintes en matière de financement du commerce. L'ensemble de mesures élaborées par le Groupe des Vingt lors du Sommet de Londres d'avril 2009, destinées à faciliter le financement du commerce, a permis d'améliorer la situation. Toutefois, les ressources résiduelles de ces mesures doivent être consacrées à des plans d'action à long terme et offrir l'accès aux pays qui en ont le plus besoin[11].

Tendances antérieures à la crise des exportations des pays en développement

On espère que la crise actuelle sera temporaire; toutefois, rien n'indique clairement si la croissance plus dynamique du commerce mondial d'avant la crise fera son retour et quand. La participation des pays en développement au commerce mondial s'est renforcée de façon spectaculaire au cours des deux dernières décennies. Plusieurs pays en développement et pays aux économies en transition sont devenus des nations commerçantes majeures, accumulant une croissance économique durable en l'espace de quelques années[12]. Les pays en développement

8 *Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2010,* op. cit.

9 Voir OMC, « Tour d'horizon de l'évolution de l'environnement commercial international » (WT/TPR/OV/12), 18 novembre 2009.

10 Voir OCDE, CNUCED et OMC, « Report on G-20 Trade and Investment Measures (September 2009-February 2010) », 8 mars 2010, consultable à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/44741862.pdf.

11 Voir OMC, « Rapport du Directeur général à l'OEPC sur les faits nouveaux relatifs au commerce » (WT/TPR/OV/W/3), 14 juin 2010.

12 CNUCED, *Developing countries in international trade 2007: Trade and Development Index* (Genève, CNUCED, 2007).

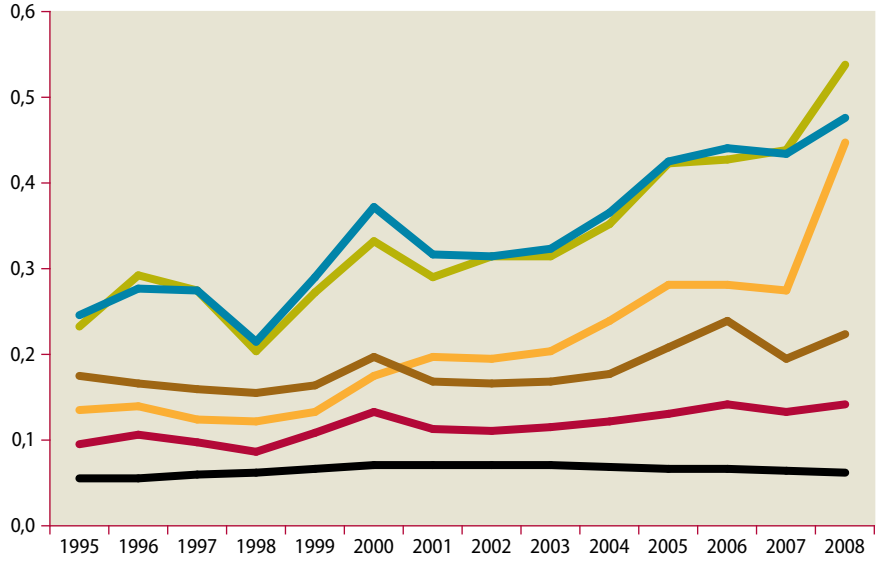
dans leur ensemble ont continué à développer leur part dans les exportations mondiales, laquelle a atteint 39 % en 2008 (31 % à l'exclusion du pétrole), 30 % étant monopolisés par les pays en développement asiatiques. Quoi qu'il en soit, la participation des PMA dans les exportations mondiales reste extrêmement faible : elle a à peine dépassé 1 % en 2008. Soulignons qu'hormis le pétrole les PMA ne contribuent qu'à concurrence de 0,4 % aux exportations internationales[13].

Les PMA restent tributaires de l'exportation d'un petit nombre de produits de base et sont vulnérables aux fluctuations des prix

Avant la crise, les exportations de certains groupes de pays en développement étaient de plus en plus concentrées, bien que cela résultait en partie de la hausse des prix à l'exportation des produits de base dont jouissaient certains pays. Dès lors, alors que la concentration des exportations des pays en développement est restée relativement stable dans l'ensemble depuis 2000, elle s'est renforcée au sein des PMA et des pays du continent africain, la situation des PDSL étant la plus alarmante en raison de recettes plus élevées provenant des minéraux et des combustibles (figure 7). Cela traduit en outre la forte vulnérabilité consécutive aux fluctuations des prix, comme en atteste le tableau 4.

Les marchés à l'exportation des pays en développement se sont de plus en plus diversifiés, et notamment ceux des PMA. En 2008, pas moins de 50 % des exportations de ces derniers ont été exportés vers d'autres pays en développement. La Chine est devenue le principal importateur de produits des PMA en 2008 [avec 23 % des exportations globales des PMA par rapport à 21 % pour l'Union européenne (UE)]. Les produits pour lesquels les exportations des PMA vers d'autres pays du Sud se sont avérées plus florissantes étaient également ceux dont les prix internationaux augmentaient, ce qui est significatif[14].

Figure 7
Taux de concentration des exportations des pays en développement, 1995-2008[a]



Economies développées
Economies en développement
Pays les moins avancés
Pays en développement sans littoral
Petits Etats insulaires en développement
Afrique

Source : CNUCED, Manuel des statistiques en ligne.

Note : Indice de Herfindahl-Hirschman mesurant la concentration du marché normalisé pour obtenir des valeurs de 0 à 1. Une valeur d'indice proche de 1 indique un marché très concentré, des valeurs proches de 0 reflètent une répartition plus égale des parts de marché parmi les exportateurs ou les importateurs. Un complément d'information est proposé à l'adresse suivante : http://www.unctad.org/en/docs/tdstat33ch2_enfr.pdf.

a Indice de Herfindahl-Hirschman.

13 OMC, « Incidence de la crise financière sur les pays les moins avancés », documents d'information pour la septième Conférence ministérielle de l'OMC, 30 novembre-2 décembre 2009, Genève, disponible à l'adresse : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min09_f/impact_fin_crisis_f.pdf.

14 OMC, « Accès aux marchés pour les produits et services… », *op. cit.*

Le Cycle de Doha dans l'impasse

La stratégie fondamentale du Cycle de Doha a consisté à offrir davantage de débouchés commerciaux aux pays en développement à travers un abaissement des barrières commerciales, en particulier sur les marchés développés. Toutefois, les négociations dans le cadre du Cycle de Doha sont en réalité dans l'impasse. Depuis l'échec de la dernière tentative majeure d'un accord en juillet 2008, les membres de l'OMC ont essayé à plusieurs reprises de favoriser une conclusion des négociations, mais en vain. Les récents « exercices d'inventaire » effectués dans le sillage de la septième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce organisée à Genève (Suisse), fin novembre 2009, ont déçu ceux qui espéraient donner un élan positif[15].

Certains participants à la Conférence ministérielle ont appelé à conclure le Cycle par des résultats solides favorables au développement, plus spécifiquement pour les questions revêtant un intérêt particulier pour les PMA. L'ensemble des groupes de pays en développement a affirmé que tout résultat ne constituant pas une conclusion transparente, juste et équitable du Cycle de Doha ne permettrait pas de gommer les déséquilibres actuels du système commercial multilatéral néfastes pour les pays pauvres[16]. En fin de compte, l'objectif d'une conclusion des négociations en 2010 fixé par le Groupe des Vingt semble irréalisable et aucune nouvelle date butoir n'a été arrêtée. Des divergences subsistent quant à la manière d'améliorer l'accès aux marchés pour les produits agricoles et industriels, notamment par le biais d'une réduction drastique des subventions agricoles. De plus, les demandes des pays en développement quant à une amélioration du traitement spécial et différencié de leurs activités commerciales (par exemple en autorisant des réductions tarifaires moins importantes) sont restées sans réponse.

Lever les restrictions à la circulation internationale des personnes physiques pourrait faciliter le commerce des services

Il a été reconnu que les restrictions imposées à la circulation internationale des personnes physiques à la recherche d'un emploi constituent une entrave majeure au commerce des services, un autre domaine de négociations de l'OMC. Le monde dans son ensemble pourrait grandement bénéficier d'une suppression de ces restrictions et plus particulièrement les pays en développement, principaux pourvoyeurs d'une telle main-d'œuvre. Certaines estimations indiquent qu'une mobilité temporaire des travailleurs pourrait procurer des bénéfices de l'ordre de 150 milliards de dollars annuellement[17]. Toutefois, le déplacement de personnes physiques reste fortement réglementé et les propositions de négociation de cette question dans le cadre du Cycle de Doha ont buté contre la réticence des pays industrialisés. De plus, une plus grande efficacité des services d'infrastructures,

15 OMC, « Stocktaking ends with collective determination to start building global Doha package », Comité des négociations commerciales, 26 mars 2010.

16 En marge de la Conférence ministérielle, deux réunions de coordination de l'OMC, du G-20 et du Groupe informel de pays en développement de l'OMC ont insisté sur la nécessité de conclure le Cycle de Doha sur la base d'objectifs ambitieux axés sur le développement.

17 T. Walmsley and A. Winters, « Relaxing restrictions on temporary movement of natural persons: a simulation analysis », *Journal of Economic Integration,* vol. 20, n° 4 (décembre 2005). Les simulations des modèles qui sous-tendent l'estimation évoquée partent du principe que les quotas imposés au nombre de travailleurs temporaires autorisés à entrer dans les économies développées sont augmentés à 3 % de la main-d'œuvre de ces dernières.

par le biais d'un tel commerce, notamment dans les domaines de la finance, des télécommunications et des transports, est susceptible de procurer des avantages substantiels aux pays en développement.

Une attention accrue est également accordée à la libéralisation du commerce des biens et services environnementaux et à la manière avec laquelle elle pourrait contribuer à la lutte contre le changement climatique[18]. Une libéralisation graduelle du commerce et une ouverture du marché soigneusement gérée peuvent être de puissants adjuvants en matière de développement économique, en créant des emplois et en permettant un transfert des compétences et des technologies. Certains pays en développement restent néanmoins préoccupés par la définition des biens et services environnementaux ainsi que par la portée des biens et services à libéraliser. Afin de tirer parti d'une telle libéralisation, les pays en développement doivent renforcer leurs capacités de production, adapter les cadres réglementaires et développer une infrastructure institutionnelle, humaine et physique allant dans ce sens.

Les mesures commerciales liées à l'environnement peuvent nuire au commerce des pays en développement

Il est urgent de résoudre les conflits existant entre les règles commerciales multilatérales et les accords environnementaux multilatéraux[19]. Pour le Directeur général de l'OMC, les initiatives visant à aligner un accord multilatéral sur le climat et les règles de commerce multilatérales doivent accorder la priorité aux préoccupations environnementales. En effet, le commerce dépend des conditions climatiques et n'est pas une fin en soi, mais est de nature à améliorer le bien-être[20]. Certains craignent déjà que les pays instaurant des politiques de changement climatique strictes soient exposés à la concurrence d'exportations en provenance de pays capables de réduire les coûts de production grâce à l'absence de réductions obligatoires des émissions imposées aux producteurs. Afin de remédier aux répercussions potentiellement néfastes sur le commerce, de plus en plus de pays industrialisés instaurent des propositions de mesures frontalières basées sur le carbone. De tels liens entre le climat et le commerce peuvent être exploités à des fins de protectionnisme et sont susceptibles d'entraver le commerce des pays en développement.

Les dirigeants du Groupe des Vingt ont insisté sur la nécessité d'aller au-delà de la défense du commerce et de s'opposer au protectionnisme notamment en appuyant les négociations avec une volonté politique suffisante et en veillant à la cohérence des mesures politiques nationales et internationales. Toutefois, les appels en faveur d'une redéfinition du niveau d'ambition du Cycle posent la question du degré d'engagement politique pour aboutir à un résultat axé sur le développement[21].

---

18 OMC, « Résumé du Président », Septième Conférence ministérielle de l'OMC, Genève, 2 décembre 2009 (WT/MIN(09)/18).

19 *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development* (publications des Nations Unies, numéro de vente : F.10.II.C.1).

20 Pascal Lamy, « Climate first, trade second: GATTzilla is long gone », allocution d'ouverture, cours magistral de Simon Reisman, organisé par l'École des affaires internationales Norman Paterson, Université Carleton, et le Ministère des affaires étrangères et du commerce international du Canada, Ottawa, 2 novembre 2009, consultable à l'adresse suivante : http://www2.carleton.ca/newsroom/speech/pascal-lamy-simon-reisman-lecture/.

21 Groupe des Vingt (G-20), « Lettre conjointe des dirigeants du G-20 », 29 mars 2010, consultable à : http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-letter-G-20-leaders.

Les progrès du Cycle de Doha doivent être réalisés dans tous les domaines de négociation et surtout le développement

Certains pays en développement sont intimement convaincus que la dimension du développement a été reléguée au second plan des négociations. De même, certains pays en développement allèguent qu'ils contribueraient davantage aux réductions tarifaires multilatérales que les pays industrialisés dans le cadre de n'importe lequel des cycles de négociation précédents[22]. Dans ce contexte, certains craignent que toute précipitation à conclure le Cycle dans un avenir proche nuise aux intérêts légitimes des pays en développement. L'objectif doit être d'atteindre des progrès significatifs et équilibrés dans tous les domaines de négociation, en particulier ceux qui sont vitaux pour le développement. Par ailleurs, tout retard supplémentaire au niveau de la conclusion du Cycle de Doha ajournerait significativement la réduction des subventions agricoles mondiales; le rééquilibrage des règles de l'OMC dans plusieurs domaines; et l'application d'autres mesures de nature à procurer davantage de marge de manœuvre politique pour les pays en développement.

La situation du protectionnisme

Le Cycle de Doha s'est promis de traiter de nombreux aspects de la politique commerciale entravant l'accès des pays en développement aux marchés des pays industrialisés. La situation du protectionnisme sur ces marchés reflète le prix qu'il faut continuer à payer en l'absence d'une conclusion des négociations par une forte libéralisation de l'accès au marché.

Obstacles tarifaires des pays industrialisés

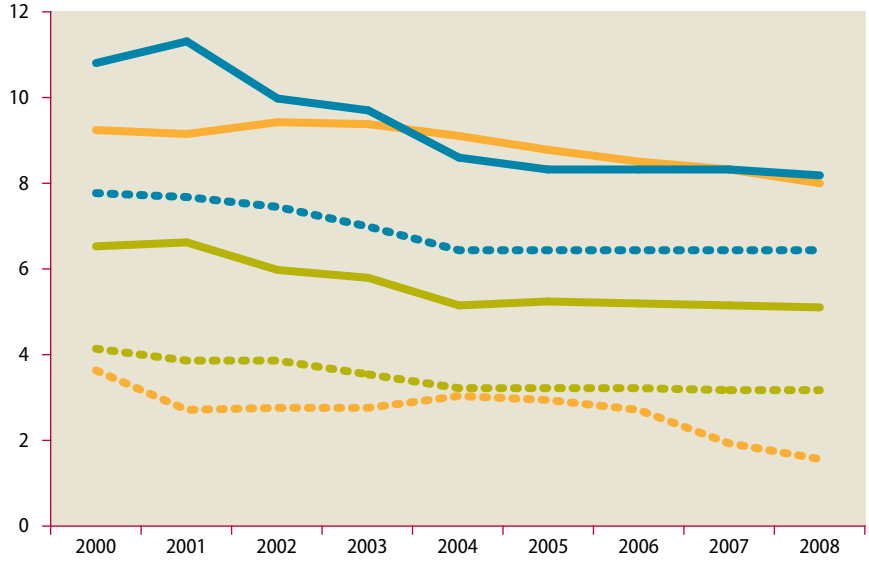
Les tarifs moyens sur les exportations clés des pays en développement restent élevés

Pour l'instant, la plupart des pays industrialisés ne modifient pas les politiques commerciales (sauf de manière limitée en réaction à la crise économique internationale, comme mentionné ci-dessus). Par conséquent, les fluctuations constatées des niveaux de tarifs moyens tiennent essentiellement à la nature évolutive du commerce. Les données indiquent un léger déclin au cours de la décennie prenant fin en 2008, la dernière année pour laquelle des données globales sont disponibles. Elles révèlent par ailleurs que les tarifs moyens sur les produits des pays en développement, en particulier les textiles et les vêtements, sont restés relativement élevés. Les droits sur les produits agricoles ont baissé pour les pays en développement dans l'ensemble et pour les PMA en particulier à respectivement 8 % et 1,6 %, maintenant ainsi, pour les PMA, une marge de préférence à l'égard de ces produits (figure 8). Dans ce contexte, les marges des vêtements et textiles sont restées à près de 2 points de pourcentage en 2008, procurant peu d'avantages aux PMA.

La structure des droits n'a pas fait non plus l'objet de changements significatifs ces dernières années. Le Cycle de Doha s'est notamment efforcé de réduire les crêtes tarifaires et la progressivité des produits présentant un intérêt particulier pour les pays en développement. L'exportation de produits finis procure une plus

22 OMC, déclarations des membres et observateurs à l'occasion de la séance plénière de la septième session de la Conférence ministérielle de l'OMC, Genève, 30 novembre-2 décembre 2009, consultable à l'adresse suivante : http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/min09_statements_e.htm.

Figure 8
Droits moyens appliqués par les pays développés aux importations de produits en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés, 2000-2008 (*en pourcentage* ad valorem)



Source : OMC-CCI-CNUCED, d'après la base de données de l'OMC-IDB et CNUCED-TIC sur les droits et l'accès au marché (TARMAC).

grande valeur ajoutée, et donc potentiellement de meilleures recettes. Dès lors, il est clairement justifié de mettre l'accent sur des questions d'accès aux marchés concernant des produits de base transformés et bruts ainsi que les niveaux tarifaires correspondants en amont et en aval.

Les crêtes tarifaires agricoles restent élevées

Dans l'ensemble, les crêtes tarifaires sont restées assez stables dans les pays à revenu élevé de l'OCDE au cours de la dernière décennie, à une moyenne de 9 % de l'ensemble des lignes tarifaires (tableau 2). Quoi qu'il en soit, l'incidence des crêtes tarifaires agricoles reste élevée, à 36 %. De la même manière, alors que la progressivité globale des tarifs s'est stabilisée au cours de la dernière décennie, d'importantes différences subsistent entre les droits appliqués aux produits agricoles totalement transformés et ceux des produits agricoles bruts.

Subventions agricoles dans les pays industrialisés

Les subventions agricoles des pays de l'OCDE restent élevées et continuent à avoir des effets de distorsion des échanges

Le niveau de soutien agricole ayant des effets de distorsion des échanges fourni par les pays de l'OCDE est dicté par les mesures politiques et les prix du marché. En 2008, il enregistre un léger recul en tant que pourcentage du PIB de ces pays, passant de 0,9 % en 2007 à 0,8 % en 2008, poursuivant donc la tendance à la baisse observée depuis les années 1990. Toutefois, avec 376 milliards de dollars, ce soutien reste important en termes absolus et a même augmenté de 12 milliards de dollars depuis 2007 (tableau 5). De même, le niveau de soutien dont bénéficient directement les producteurs a continué à chuter en termes de pourcentage et a atteint son seuil le plus bas depuis les années 1980[23].

23 L'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) varie fortement par pays, allant de 0,8 % des recettes agricoles brutes en Nouvelle-Zélande à 62 % en Norvège.

Tableau 4

Crêtes et escalation tarifaires dans les pays à revenu élevé de l'Organisation de coopération et de développement économiques, 1996, 2000 et 2004-2009[a]
(*en pourcentage*)

	1996	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crêtes tarifaires[b]								
Toutes les marchandises	10,4	9,2	9,7	9,5	9,5	9,3	9,0	8,9
Agricoles	35,4	33,4	35,6	37,6	37,6	37,4	37,5	36,5
Non agricoles	4,0	3,1	2,4	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2
Progressivité des tarifs[c]								
Toutes les marchandises	1,1	1,0	0,5	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Agricoles	13,4	12,6	10,8	10,7	10,7	11,2	11,8	11,2
Non agricoles	2,4	2,1	1,6	1,6	1,6	1,3	1,4	1,4

Source : Centre du commerce international.

a Les valeurs agrégées des pays correspondent à une moyenne pondérée en fonction de la part dans les exportations mondiales.

b Part des lignes tarifaires totales dans la liste des droits NPF d'un pays avec des droits supérieurs à 15 %.

c Écart en points de pourcentage entre les droits appliqués aux produits finis (ou entièrement transformés) et les droits appliqués aux matières premières. Avant l'agrégation sur les pays, la moyenne par pays est une simple moyenne des moyennes à six chiffes du Système harmonisé.

Tableau 5

Estimation du soutien agricole au sein des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques- 1990, 2000 et 2004-2008

	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008[a]
Aide agricole totale dans les pays de l'OCDE[b]							
Milliards de dollars des États-Unis	327	323	383	375	363	364	376
Milliards d'euros	257	351	308	302	289	266	257
En pourcentage du PIB des pays de l'OCDE	2,0	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8
Soutien aux producteurs agricoles des pays de l'OCDE[c]							
Milliards de dollars des États-Unis	249	245	286	271	258	260	265
Milliards d'euros	196	266	230	218	206	189	182
En pourcentage de recettes agricoles brutes	31,5	32,5	30,0	28,3	26,2	22,5	21,3

Source : OCDE, base de données des ESP/ESC, 2009.

a Estimations préliminaires.

b L'estimation du soutien total (EST) comprend l'aide en faveur des producteurs agricoles, aux niveaux individuel et collectif, et les aides aux consommateurs.

c L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) mesure l'aide offerte directement aux producteurs agricoles.

Comme en 2007, la baisse du soutien agricole est due dans une large mesure à des prix agricoles élevés, qui restent supérieurs à leurs moyennes à long terme, plutôt qu'aux réformes de la politique agricole. L'aide basée sur la production de marchandises, à savoir le type d'aide suscitant la plus grande distorsion en termes de production et de commerce, reste le principal soutien aux producteurs[24].

L'importance des subventions ayant des effets de distorsion des échanges qui sont accordées par les pays de l'OCDE suscitent des inquiétudes compte tenu de leurs répercussions préjudiciables. Même lorsqu'elles ciblent des produits consommés localement ou lorsqu'elles sont découplées de la production ou des prix, les subventions constituent encore un obstacle au commerce et limitent donc l'accès des exportations des pays en développement. De plus, les produits subventionnés pénétrant sur les marchés internationaux provoquent une chute des prix, nuisible aux exportateurs des pays en développement, lesquels sont lésés à deux

24 OCDE, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2009* (Paris, OCDE, juillet 2009).

niveaux. En premier lieu, le soutien agricole au sein des économies de l'OCDE isole les producteurs des variations des prix internationaux, déplaçant la charge de l'ajustement à l'étranger. En second lieu, les exportations des pays de l'OCDE privent les exportateurs des pays en développement et les producteurs locaux plus performants de parts de marché significatives. Dans certains pays, cette situation aggrave les problèmes de sécurité alimentaire.

La situation des préférences des PMA

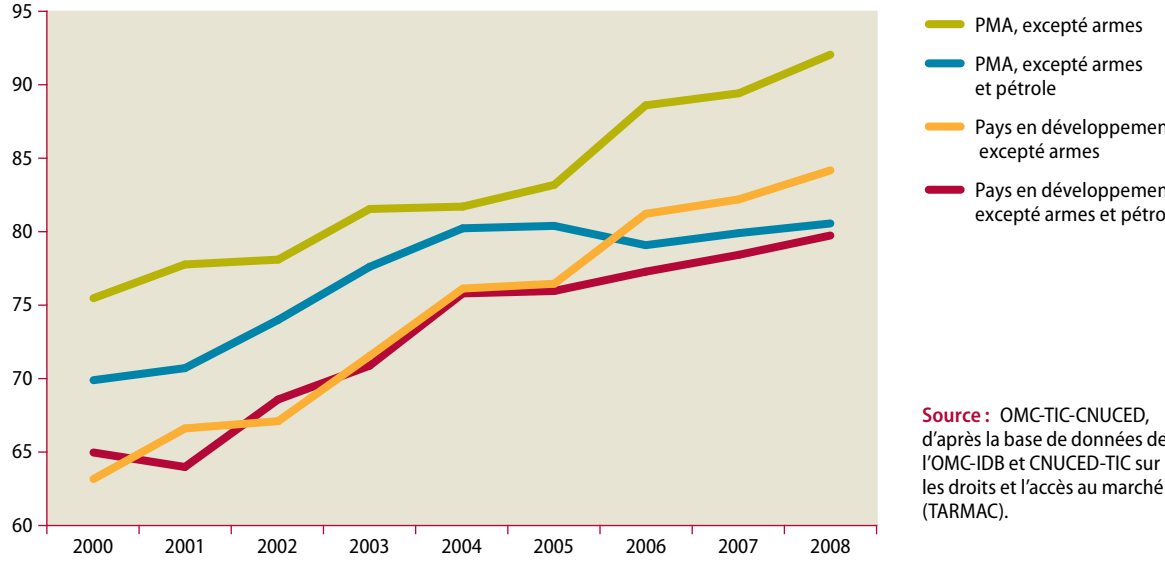
Il reste à combler un large fossé au niveau de la fourniture d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits des PMA

La communauté internationale est convenue dans divers forums d'accorder un accès préférentiel aux marchés aux PMA. Bien que la majeure partie de tous les États membres de l'OMC ait adopté des programmes de préférence en faveur des PMA et que plusieurs pays en développement aient amélioré l'accès aux marchés pour ces pays, l'ouverture au marché n'a virtuellement eu aucun effet sur les flux commerciaux des PMA depuis 2004. La part des importations des PMA admises en franchise de droits sur les marchés des pays industrialisés, à l'exclusion des armes et du pétrole, a atteint 81 % en 2008, à savoir moins de 1 point de pourcentage de plus qu'en 2004 (figure 4). Dans le même temps, les pays en développement sont parvenus dans l'ensemble à porter leur accès en franchise de droits à 80 % en 2008 grâce aux réductions tarifaires globales sur la base du principe de la nation la plus favorisée, atteignant ainsi un niveau quasi similaire à celui des PMA sur la base du traitement préférentiel. La couverture de l'accès préférentiel de l'ensemble des pays en développement se situe à 20 % depuis 2004 et ces derniers ont bénéficié de l'accès en franchise de droits à plus de 60 % en 2008.

De fait, de fortes différences subsistent au niveau du degré d'accessibilité, pour les pays, aux régimes préférentiels étant donné que ces régimes peuvent fortement varier entre ces pays, et ce de manière assez complexe. Ainsi, si l'accès aux

Figure 9

Proportion du total des importations des pays développés en provenance des pays en développement et des PMA admises en franchise de droits, en valeur, 2000-2008 (*en pourcentage*)



Source : OMC-TIC-CNUCED, d'après la base de données de l'OMC-IDB et CNUCED-TIC sur les droits et l'accès au marché (TARMAC).

marchés pour les exportations en provenance du Bhoutan et de la République de Tanzanie est passé respectivement de moins de 97 % en 2007 à 98 et 99 % en 2008, il a chuté à moins de 97 % pour les exportations en provenance de la République démocratique populaire lao, du Malawi, du Mozambique, du Myanmar, de Somalie et de Zambie (figure 10). L'accès a également été moins important pour 10 autres pays mais est resté supérieur à 97 %.

Un accès aux marchés en franchise de droits et hors quota serait grandement bénéfique pour les PMA asiatiques. Les estimations indiquent que si l'OCDE accordait un tel accès aux PMA, le Bangladesh et le Cambodge en bénéficieraient, notamment à travers une augmentation respectivement de 4 % des exportations (environ 375 millions de dollars) et de près de 3 % (environ 100 millions de dollars)[25]. De même, les PMA sont confrontés à une érosion des préférences due à une forte réduction globale des droits NPF et des subventions, appliquée dans les pays développés. Une baisse des droits et des subventions de l'OCDE sur une base NPF réduirait les recettes à l'exportation du Bangladesh de près de 220 millions de dollars et du Cambodge de près de 54 millions de dollars[26]. Toutefois, d'autres pays à faible revenu risquent également d'être perdants, à l'instar de la Bolivie qui souffrirait d'une érosion des préférences vis-à-vis des PMA si un accès total en franchise de droits et hors quota devait être accordé. L'Ouganda, qui bénéficie déjà de plusieurs régimes préférentiels, pourrait également souffrir d'une érosion des préférences[27].

Outre les préférences aux PMA des pays développés, plusieurs pays en développement importants ont également commencé à accorder un accès en franchise de droits et hors quota aux PMA (tableau 6). Il s'agit-là d'un développement bienvenu qui devrait permettre un développement des exportations des PMA, compte tenu du rôle croissant des pays en développement émergents en tant que catalyseurs du commerce mondial.

Alors que de nombreux pays accordent un accès en franchise de droits de 100 % pour les exportations des PMA, bon nombre de ces programmes peuvent être améliorés, en particulier si l'on considère que l'octroi aux PMA d'un accès total aux marchés pour la production et les exportations occasionne très peu de coûts économiques[28]. Les PMA asiatiques bénéficieraient le plus d'une extension

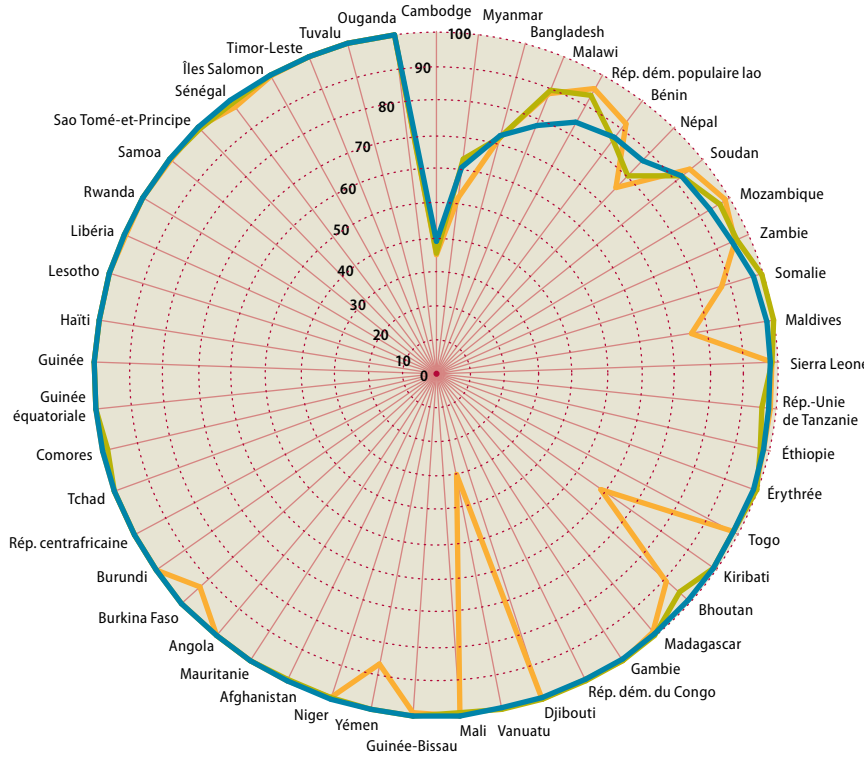
25 Overseas Development Institute, « Bangladesh: Case Study for the MDG Gap Task Force » (mai 2010) et « Cambodia: Case Study for the MDG Gap Task Force » (mai 2010). Voir également David Laborde, *Looking for a meaningful Duty Free Quota Free market access initiative in the Doha Development Agenda,* document de synthèse du CICDD n° 4 (Genève, Centre international pour le commerce et le développement durable, décembre 2008).

26 ODI, *op. cit.*

27 ODI, « Bolivia: Case Study for the MDG Gap Task Force » (mai 2010) et « Uganda: Case Study for the MDG Gap Task Force » (mai 2010).

28 Antoine Bouët *et al.*, *The costs and benefits of duty-free, quota-free market access for poor countries: who and what matters,* Centre pour le développement mondial, document de travail 206 (Washington, D. C., mars 2010). Des estimations indiquent que, si les États-Unis devaient octroyer un accès aux marchés en franchise de droits et hors quota pour 97 % des lignes tarifaires, les PMA seraient en mesure d'augmenter leurs exportations vers ce pays d'environ 10 %, voire à environ 1 milliard de dollar; voir Celine Carrere et J. de Melo, « The Doha Round and market access for LDCs: Scenarios for the EU and US markets » (Center for Studies and Researches on International Development (CERDI), mars 2009).

Figure 10
Proportion du total des importations des économies de marché développées (en valeur) en provenance de certains PMA admises en franchise de droits (armement et pétrole non inclus) [*en pourcentage*]



Source : OMC-TIC-CNUCED, d'après la base de données de l'OMC-IDB et CNUCED-TIC sur les droits et l'accès au marché (TARMAC).

de ces programmes, en particulier d'un élargissement du plan des États-Unis dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP), lequel exclut actuellement les exportations de vêtements. Si les préférences sont largement unilatérales, une conclusion du Cycle de Doha pourrait les consolider. En retour, cela pose le réel problème de l'érosion des préférences pour d'autres pays à faible revenu n'étant pas véritablement en mesure de s'adapter à un environnement commercial plus compétitif à moyen terme.

Des règles d'origine strictes et des obstacles non tarifaires neutralisent l'efficacité des opportunités d'accès aux marchés pour les PMA

Les indicateurs statistiques sur l'accès préférentiel reposent sur l'hypothèse selon laquelle les préférences actuelles sont pleinement exploitées par les PMA. Toutefois, les conditions de certains régimes préférentiels empêchent de pleinement en tirer parti[29]. Il est particulièrement important de traiter les obstacles non tarifaires qui peuvent annuler l'efficacité des opportunités d'accès aux marchés pour les PMA. Les critères de « règles d'origine » restrictives pour déterminer l'éligibilité aux préférences (comme au niveau du pourcentage de produit à fabriquer dans le PMA) ou des normes sanitaires et phytosanitaires destinées davantage à maintenir les produits à l'écart qu'à préserver la santé des consommateurs en sont des exemples.

29 Le taux d'actualisation réel peut être aussi faible que 40 % pour des produits tels que les textiles et les vêtements. OMC, *Accès aux marchés pour les produits et services...*, op. cit.

Tableau 6
Régimes préférentiels accordés pour les exportations en provenance des pays les moins avancés[a]

Régime ou pays	Entrée en vigueur	Produits couverts	Accès en franchise de droits pour les exportations des PMA en 2007 (pourcentage des lignes tarifaires)	Règles d'origine : degré de flexibilité	Durée du programme
Australie	2003	100 %	100	Modéré	Indéfini
Brésil	2010	Au départ, 80 % des lignes tarifaires à la mi-2010; à étendre pour atteindre 100 %	..	..	Annoncé fin 2009
Canada — Droits des pays les moins avancés	2003	100 % (exclu les produits laitiers, la volaille et les œufs soumis à des quotas)	98,9	Élevé	Étendu jusqu'en 2014
Chine — Forum sur la coopération Chine-Afrique	2008	Commençant à 60 % des produits, étendu à 95 % (pour les PMA en Afrique ayant des relations diplomatiques avec la Chine)	..	Modéré	..
Chine — Accès en franchise de droits et hors quota pour les PMA asiatiques	2006	Accès un accès en franchise de droits et hors quota uniquement sur certaines lignes tarifaires	..	Modéré	..
États-Unis — SGP pour les PMA	1976	83 % (à l'exclusion des vêtements)	82,5	Modéré	Ad hoc/en général 1 à 2 ans (étendu jusqu'en 2010)
États-Unis — Loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique (AGOA)	2000	Varie jusqu'à 98 % (24 PMA sub-sahariens)	..	Élevé	Étendu pour 11 ans (jusqu'en 2015); 5 ans pour les vêtements
États-Unis — Loi Hope (Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement)	2006	Accès en franchise de droits pour les vêtements fabriqués à Haïti	..	Modéré (flexibilités potentielles en cours de discussion à travers la loi HELP (Haiti Economic Lift Program Act) de 2010	Étendu pour 10 ans; discussions en cours pour l'étendre jusqu'en 2020
Inde — Schéma de préférences tarifaires à taux zéro (DFTP)	2008	85 % des lignes tarifaires en l'espace de cinq ans (totalement opérationnel pour 14 PMA en 2010)	..	Modéré	..
Islande	2002	Essentiellement tous les produits mais pas 100 %	..	Faible	Indéfini
Japon	2007	98 % des lignes tarifaires (à l'exclusion de certains produits agricoles, de la pêche et du cuir)	98,2	Faible	Étendu pendant 10 ans (jusqu'en 2011)
Norvège	2002	100 %	100	Faible	Indéfini
Nouvelle-Zélande — Régime SGP pour les PMA/PDSL	2001	100 %	100	Modéré	Indéfini

Régime ou pays	Entrée en vigueur	Produits couverts	Accès en franchise de droits pour les exportations des PMA en 2007 (pourcentage des lignes tarifaires)	Règles d'origine : degré de flexibilité	Durée du programme
République de Corée	2008	Décret présidentiel octroyant un accès aux marchés en franchise de droits et hors quota porté à 75 %	17,4 (en 2006)	Faible	Incertain
Suisse	2007	100 % à compter de 2010	85,2	Faible	Indéfini
Turquie (TSA)	2005	100 % à compter de 2010	. .	Élevé	Indéfini
UE — Tout sauf les armes	2001	100 % à compter de 2010 (à l'exclusion des armes et des munitions)	99,4	Modéré	Indéfini

Source : Organisation mondiale du commerce, *Accès aux marchés pour les produits et services dont l'exportation présente un intérêt pour les PMA* (document WT/COMTD/LDC/W/46/Rév.1); Kimberly Elliot, *Opening markets for poor countries: are we there yet?* Document de travail 184 du CGD (Washington, D. C., Centre pour le développement mondial, 2009); Kimberly Elliot, *Open markets for the poorest countries: trade preferences that work*, Groupe de travail du CGD sur la réforme des préférences commerciales globales (Washington, D. C., Center for Global Development, avril 2010).

a La Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la République de Moldavie, le Maroc, le Pakistan, la Fédération de Russie, le Sri Lanka, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan mettent également en œuvre des programmes de préférences en faveur des exportations en provenance de tous ou de certains PMA.

Aide pour le commerce

Afin de faire écho au consensus émergent sur le renforcement de la capacité commerciale des pays en développement, les donateurs continuent à prendre des engagements en matière d'aide pour le commerce. Le total de ces derniers en faveur des pays en développement a augmenté de 35 % en termes réels en 2008, atteignant un niveau record (42 milliards de dollars)[30], ce qui contraste avec les augmentations de 10 % en moyenne en termes réels en 2006 et 2007. Cela constitue une hausse de 62 % par rapport à la référence 2002-2005 établie par l'Équipe spéciale de l'OMC sur l'aide pour le commerce.

La part de l'Aide pour le commerce dans le total des engagements pouvant être alloués en matière d'aide a augmenté à 37 % en 2008. La composition des engagements s'est légèrement orientée vers l'infrastructure liée au commerce, laquelle en 2008 représentait 55 % du total de l'Aide pour le commerce par rapport à une moyenne de 52 % entre 2002 et 2007 (figure 11). D'un autre côté, la part des engagements destinés au développement de la capacité de production a chuté à 41 %, après avoir atteint 45 % entre 2002 et 2007.

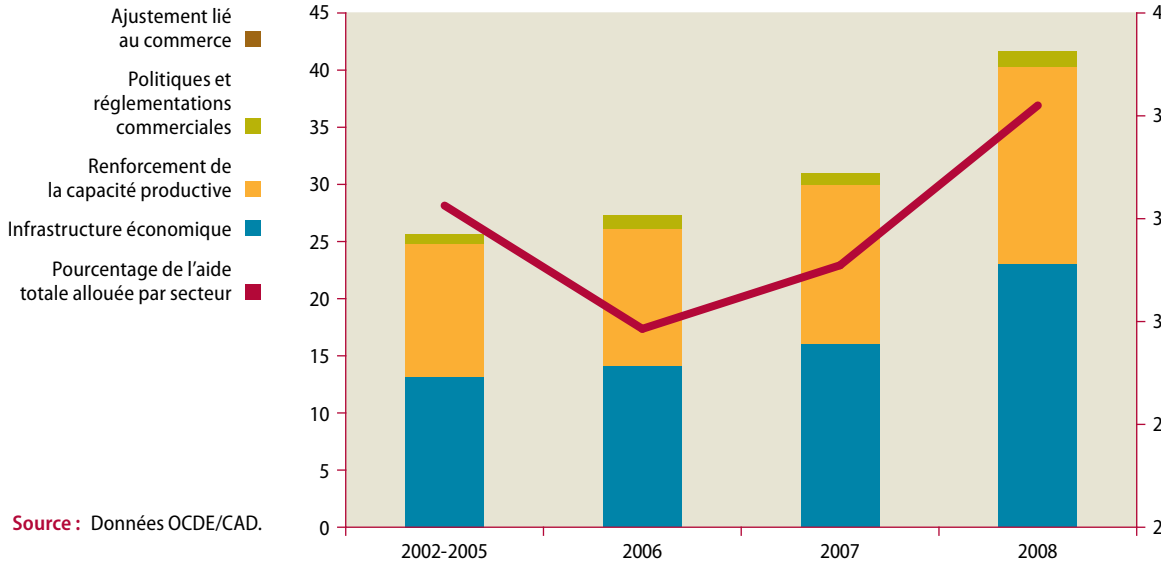
Les ressources pour l'Aide pour le commerce restent concentrées sur quelques pays

Les 10 principaux bénéficiaires de l'aide pour le commerce ont perçu 52 % des engagements alloués par pays en 2008, voire 45 % du total des engagements (tableau 7). Les engagements octroyés à plusieurs pays aux fins de projets importants permettent d'expliquer la forte concentration de l'assistance accordée dans le cadre de l'Aide pour le commerce. Cela résulte en partie des prêts ponctuels destinés à financer de grands projets d'infrastructure lancés en 2008. Parmi les donateurs bilatéraux, le Japon est désormais le plus important contributeur en termes absolus (9 milliards de dollars), suivi par les États-Unis d'Amérique (6 milliards de dollars) et l'Union européenne (6 milliards de dollars).

30 Les chiffres concernant l'aide pour le commerce sont provisoires.

Figure 11

Total des engagements au titre de l'Aide pour le commerce, 2002-2008 (*échelle de gauche : milliards de dollars des États-Unis constants de 2008; échelle de droite : total de l'aide pour le commerce en tant que pourcentage de l'aide totale allouée par secteur*)



Source : Données OCDE/CAD.

L'Aide pour le commerce entend aider les pays en développement, en particulier les PMA, à développer leurs infrastructures technologiques et liées au commerce ainsi que leurs capacités de production. En 2008, la part la plus importante de l'Aide pour le commerce (40 %) à été octroyée à des pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure). Les PMA ont reçu 10,5 milliards de dollars en aide pour le commerce, à savoir 25 % du total. Les 10 principaux bénéficiaires de l'aide pour le commerce en 2008 ne comptaient que trois PMA (Afghanistan, Bangladesh et la République de Tanzanie); ils étaient quatre en 2007.

Si d'importantes ressources financières et politiques ont été consacrées aux initiatives d'Aide pour le commerce et du Cadre intégré renforcé (EIF), des ressources complémentaires faciliteraient l'intégration du commerce dans les programmes de développement (« intégration du commerce ») et les mesures de soutien destinées à couvrir les coûts d'ajustement à la libéralisation du commerce. Des estimations préliminaires indiquent qu'il existe une marge de manœuvre pour augmenter et améliorer l'allocation des ressources de manière à garantir que les pays les plus nécessiteux reçoivent la plus grande partie de l'aide[31]. Alors que davantage de pays en développement prennent en charge les initiatives — comme en atteste le nombre de pays en développement ayant répondu aux questionnaires de l'OMC/OCDE sur l'aide au commerce en 2009, la plupart d'entre eux font part d'une tendance croissante à l'intégration du commerce dans leurs stratégies de développement nationales —, un financement accru garantirait que les formulations nationales des besoins et priorités en matière de commerce soient adaptées à la réponse accrue des donateurs.

31 Elisa Garmberoni et R. Newfarmer, Aid for Trade: Matching potential demand and supply, document de travail de la Banque mondiale, n°4991 (Washington, D. C., Banque mondiale, juillet 2009).

Tableau 7
Principaux bénéficiaires de l'Aide pour le commerce en 2008
(*en millions de dollars des États-Unis et en pourcentage*)

Rang	Pays	Montant	Rang	Pays	Montant
1	Inde	3 254	11	Indonésie	871
2	Irak	2 836	12	Chine	762
3	Turquie	2 421	13	Éthiopie	761
4	Viet Nam	2 033	14	Nigéria	729
5	Maroc	1 894	15	Ghana	654
6	Afghanistan	1 701	16	Thaïlande	640
7	République-Unie de Tanzanie	1 353	17	Tunisie	602
8	Bangladesh	1 240	18	Mali	591
9	Pakistan	1 126	19	Mozambique	542
10	Égypte	1 014	20	Mongolie	533
10 principaux bénéficiaires			20 principaux bénéficiaires		
Sous-total		18 873	Sous-total		25 559
Part de l'Aide pour le commerce totale par pays		51,8	Part de l'Aide pour le commerce totale par pays		70,2
Part de l'Aide pour le commerce totale		45,3	Part de l'Aide pour le commerce		61,3

Source : ONU/DAES, basé sur les données de l'OCDE/CAD.

Les pays en développement ont besoin d'une aide plus soutenue pour contribuer à leurs initiatives d'intégration du commerce

S'agissant des pays dont les besoins et priorités en matière de commerce n'ont pas été identifiés, le gouvernement pourrait mettre en œuvre une mesure importante : la réalisation d'évaluations des besoins nationaux. Il est généralement admis que certains pays ont besoin d'une assistance financière et technique pour faciliter ce processus; il serait donc nécessaire de développer un plan d'action concret basé sur des projets spécifiques, visant à surmonter des contraintes identifiées, ainsi que sur des mesures d'ajustement qui serviraient de base pour l'obtention d'une aide supplémentaire de la part des partenaires du développement[32]. Aux fins de ce processus, il est primordial que ces évaluations se reflètent dans les stratégies de développement national autour desquelles les donateurs programment leur soutien financier.

Renforcement du Partenariat mondial dans le commerce international

Un Partenariat mondial pour le développement en matière de commerce qui garantirait un meilleur accès au marché pour les pays en développement peut faire la différence entre des contributions faibles et dynamiques du commerce à la croissance et aux initiatives visant à réaliser les objectifs du Millénaire d'ici à 2015.

32 D. Gay, A. Mbonde et M. Riva, *Aid for Trade and human development: A guide to conducting Aid for Trade needs assessment exercises* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.09.III.B.28).

Voici un aperçu de quelques mesures nationales et internationales visant à garantir et améliorer davantage l'accès aux marchés des pays en développement :

- Intensifier les initiatives destinées à conclure, dans un délai réaliste, un Cycle de Doha axé sur le développement afin d'instaurer un système commercial multilatéral plus ouvert, équitable, réglementé, prévisible et non discriminatoire.
- Veiller à apporter le soutien nécessaire aux pays en développement, en particulier les plus vulnérables d'entre eux, afin de renforcer leurs capacités de production et commerciales, en faisant preuve de flexibilité, dans le cadre de stratégies de développement plus vastes. Le renforcement de telles capacités nationales est fonction à la fois de choix de politique nationale et du soutien international et pose les conditions suivantes :
  - Les pays en développement doivent continuer à accorder la priorité au commerce et à ses liens avec le développement et la réduction de la pauvreté dans le cadre des stratégies de développement nationales;
  - Les donateurs doivent honorer plus rapidement les engagements actuels en matière d'aide, notamment en renouvelant le soutien technique, financier et politique en faveur de l'initiative Aide pour le commerce, et également à travers un soutien accru au Cadre intégré renforcé, à savoir le point d'accès à l'Aide pour le commerce pour les PMA.
- Veiller au démantèlement des mesures protectionnistes adoptées en réponse aux crises et à ne pas prendre d'autres mesures, dont de nouvelles formes d'obstacles non tarifaires.
- Accélérer la concrétisation des engagements pris par les pays développés en 2005 quant à la suppression d'ici à 2013 de toutes les subventions aux exportations agricoles ainsi que d'autres mesures ayant un effet équivalent, de manière à renforcer la capacité des pays en développement à produire et exporter des produits de manière compétitive.
- Accélérer les progrès dans la mise en œuvre intégrale de l'accès aux marchés en franchise de droits et hors quota pour tous les produits exportés par les PMA, une mesure restant essentielle pour accélérer la création d'emplois dans les secteurs de l'exportation des PMA, en plus de la création de règles d'origine plus simplifiées.

Viabilité de la dette

Lorsque la Déclaration du Millénaire a été adoptée en 2000, de nombreux gouvernements de pays en développement, en particulier ceux de pays à faible revenu et plusieurs de pays à revenu intermédiaire, étaient en proie à un endettement extérieur insoutenable. La communauté internationale avait déjà lancé l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) en 1996 afin de s'attaquer aux problèmes d'endettement de manière globale. Bien qu'améliorée en 1998, l'Initiative ne fournissait toujours pas une aide suffisante en 2000. De plus, en lieu et place des aides financières des années 1990 accordées en Asie et ailleurs, la communauté internationale s'est attachée à élaborer une nouvelle politique internationale destinée à encourager une « implication du secteur privé » dans des mécanismes d'aménagement de la dette souveraine des pays à revenu intermédiaire permettant à des créanciers privés d'accuser des pertes dans le cadre de restructurations de la dette. À l'époque où la Déclaration du Millénaire a été adoptée, il a toutefois été reconnu que les initiatives PPTE et autres étaient incomplètes. Dix ans plus tard, elles le sont toujours.

En dépit d'amélioration au cours de la dernière décennie, l'endettement de plusieurs pays s'est aggravé pendant la crise

Toutefois, la situation d'endettement a semblé s'améliorer au gré de la décennie, du moins jusqu'à ce que la crise économique et financière internationale ne laisse apparaître des tensions. Premièrement, l'Initiative PPTE a été complétée en 2005 par l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM), laquelle a assuré l'annulation intégrale des créances admissibles que certains pays à faible revenu devaient à des institutions financières multilatérales participantes. Deuxièmement, les problèmes de dettes de pays à revenu intermédiaire, portant essentiellement sur des obligations envers des créanciers privés, ont été résolus grâce à des swaps de marchés organisés par le débiteur visant le remplacement de nouvelles obligations par d'anciennes dettes. Qu'elle ait été suffisante ou non pour que les pays jouissent à nouveau de situations durables, l'aide a permis aux pays de récupérer un accès aux marchés financiers. Par la suite, l'endettement extérieur des gouvernements de nombreuses économies en transition et pays en développement s'est allégé au milieu de la décennie, avec le concours de tendances favorables au niveau du commerce international, ainsi que de faibles taux d'intérêt des prix des produits de base. Après 2008, l'endettement de nombreux pays s'est de nouveau aggravé. Certains pays sont entrés dans la crise dans des conditions moins robustes que d'autres et ont vu leur risque d'endettement s'accentuer.

Il est à espérer que les pays débiteurs seront en mesure de supporter les contraintes; toutefois, mieux vaut être mieux préparé et donc accorder toute son attention à la question de l'instauration d'un cadre international capable de traiter les crises d'endettement de manière globale et équitable lorsqu'elles surviennent, respectant ainsi pleinement les engagements du huitième objectif du Millénaire pour le développement afin de permettre au système international de « traiter globalement le problème de la dette des pays en développement ».

Politiques entreprises et politiques promises

La communauté internationale a progressivement consenti des efforts visant à rendre la dette plus viable

La communauté internationale a suivi trois principes pour réformer l'endettement dans le sillage de la Déclaration du Millénaire. Le premier a été de se concentrer sur l'engagement consistant à aider les gouvernements des pays à faible revenu éligibles visés par l'Initiative PPTE à atteindre des niveaux d'endettement soutenables. Cela a nécessité plusieurs vagues d'aide toujours plus importantes, les créanciers officiels de ces pays découvrant à plusieurs reprises que les niveaux d'aide qu'ils avaient promis se révélaient insuffisants. En fin de compte, les principaux créanciers gouvernementaux traditionnels, les membres du Club de Paris et les institutions multilatérales dans le cadre de l'IADM ont quasiment effacé l'essentiel de la dette résiduelle des PPTE.

Le deuxième principe a consisté à augmenter l'aide internationale de manière à permettre aux pays emprunteurs de gérer plus efficacement leur dette souveraine et indiquer aux créanciers officiels des pays à faible revenu les moments auxquels des prêts seraient extrêmement risqués, plutôt que de proposer une aide sous la forme de dons. À cette fin, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont élaboré un cadre spécifique de soutenabilité de la dette pour les pays à faible revenu. Le FMI a développé un cadre distinct pour les pays bénéficiant d'un volume important de fonds en provenance de marchés financiers internationaux. Ces cadres ont non seulement concentré l'attention politique au sein des économies en transition et des pays en développement sur leur situation d'endettement public total et externe, mais ils ont également entraîné une augmentation considérable des informations publiques sur l'endettement souverain, la publication des évaluations des dettes étant devenue une pratique courante. Quoi qu'il en soit, les cadres sont assimilés à de vastes indicateurs qui éclairent les discussions politiques puisqu'ils font l'objet d'une certaine subjectivité. La méthodologie est en effet revue et corrigée périodiquement, comme dernièrement en avril 2009, à la demande du Groupe des Vingt (G-20) en ce qui concerne le cadre spécifique aux pays à faible revenu[1].

Le troisième principe a été de réfléchir à la création d'un mécanisme global d'aménagement de la dette souveraine qui s'efforcerait de restructurer suffisamment les créances d'un pays en crise de manière que le gouvernement ne soit plus insolvable et puisse jouir d'un « nouveau départ ». Un tel mécanisme viserait également à répartir équitablement la charge de l'aide entre les créanciers gouvernementaux, dont diverses catégories de créanciers privés. L'Initiative PPTE a constitué l'ébauche d'une telle approche; toutefois, elle a été conçue comme un exercice ponctuel et non pour faire office de précédent aux fins du traitement des dettes souveraines en général. Le Consensus de Monterrey, adopté à l'occasion de la Conférence internationale sur le financement du développement en 2002, a promis de s'attaquer à ce problème, comme l'ont fait chacune des réunions importantes des Nations Unies consacrées aux questions économiques et financières depuis, dont la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence

1 Voir Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, « Staff guidance note on the application of the joint Bank-Fund debt sustainability framework for low-income countries », 22 janvier 2010, consultable à partir de l'adresse : http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:22482307~menuPK:4876135~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043~isCURL:Y,00.html.

sur le développement de juin 2009[2]. Le Club de Paris a suivi cette voie en partie lorsqu'il a adopté son « Approche d'Évian » en 2003[3], au titre de laquelle il suggérait de prendre les devants pour décider de la nécessité d'un allégement général de la dette des pays non PPTE en crise et, au besoin, de formuler, en coopération avec le FMI, un mécanisme global d'aménagement de la dette à appliquer sur une base comparable à l'ensemble des créanciers privés et officiels bilatéraux[4]. Une proposition de réforme plus systématique, le mécanisme de restructuration de la dette souveraine, a été soumise au FMI, mais celui-ci l'a rejetée en 2003, principalement en raison de l'opposition de parties prenantes sur les marchés financiers[5]. Aucune autre proposition n'a été discutée depuis dans un quelconque forum international.

La crise mondiale et la dette des pays en développement

Les situations fiscales se sont détériorées

La crise économique et financière mondiale a affecté les économies en développement et en transition dans tous les domaines et a eu une incidence sur leur situation d'endettement public. De nombreux gouvernements ont procédé à des augmentations anticycliques des dépenses ou n'ont pas réduit leurs dépenses proportionnellement à la baisse cyclique des recettes fiscales. Dans les deux cas, cela a provoqué une augmentation des déficits publics, comme en atteste la figure 12.

La tendance à la baisse des ratios des services de la dette constatée avant la crise s'est inversée

Un indicateur clé de la dette extérieure des pays en développement régulièrement contrôlé dans le cadre du huitième objectif du Millénaire a rapidement reflété cette évolution : le ratio du service de la dette extérieure — lequel englobe le total des intérêts étrangers et des remboursements au titre du principal au cours d'une année donnée — par rapport aux exportations de biens et services a augmenté. En plus d'élargir la dette sur la base de laquelle l'amortissement de la dette est payé, la crise a affaibli le dénominateur du ratio, compte tenu de l'impact de la récession mondiale sur les recettes en devises dans de nombreux pays[6]. Comme le montre la figure 13, chaque région du monde en développement a été touchée, bien qu'à des degrés divers, selon les choix politiques, les opportunités d'emprunt ou l'ampleur de la flexibilité budgétaire avec laquelle un gouvernement composait.

2 Voir, respectivement, *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement,* Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002 (A/CONF.198/11, chapitre 1, résolution 1, annexe), par. 60, et résolution 63/303 de l'Assemblée générale sur le document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son impact sur le développement (annexe), par. 34.

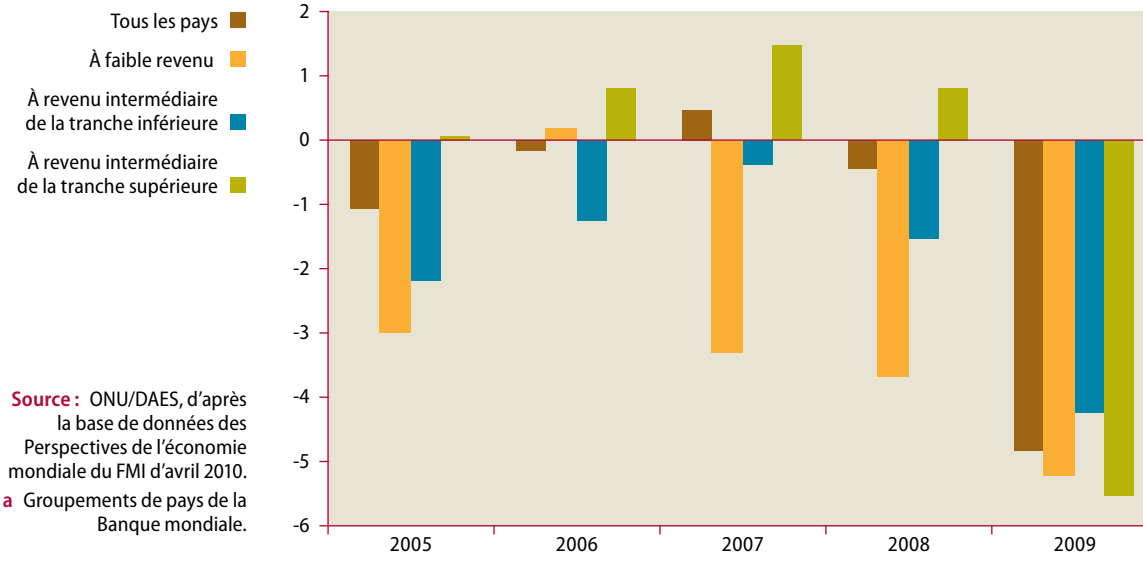
3 Sur l'approche en général, voir Club de Paris, « Approche d'Évian », consultable à partir de l'adresse : http://www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/reechelonnement/approche-d-evian/switchLanguage/en.

4 Un accord récent de ce genre a été convenu pour les Seychelles en avril 2009 et accepté sur une base comparable par la Malaisie et l'Afrique du Sud, leurs deux principaux créanciers bilatéraux autres que ceux du Club de Paris; fin 2009, les Seychelles ont également restructuré leur dette commerciale.

5 Voir Sean Hagan, « Designing a legal framework to restructure sovereign debt », *Georgetown Journal of International Law,* vol. 36 (2005), p. 299-402.

6 En moyenne, l'augmentation du ratio du service de la dette extérieure des pays en développement est imputable à une chute de 21 % des recettes d'exportation, alors que les obligations existantes en ce qui concerne le service de la dette ont augmenté de moins de 4 % en 2009.

Figure 12
Équilibre budgétaire des économies en développement et en transition[a], 2005-2009 (*pourcentage du produit intérieur brut*)



Source : ONU/DAES, d'après la base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI d'avril 2010.

a Groupements de pays de la Banque mondiale.

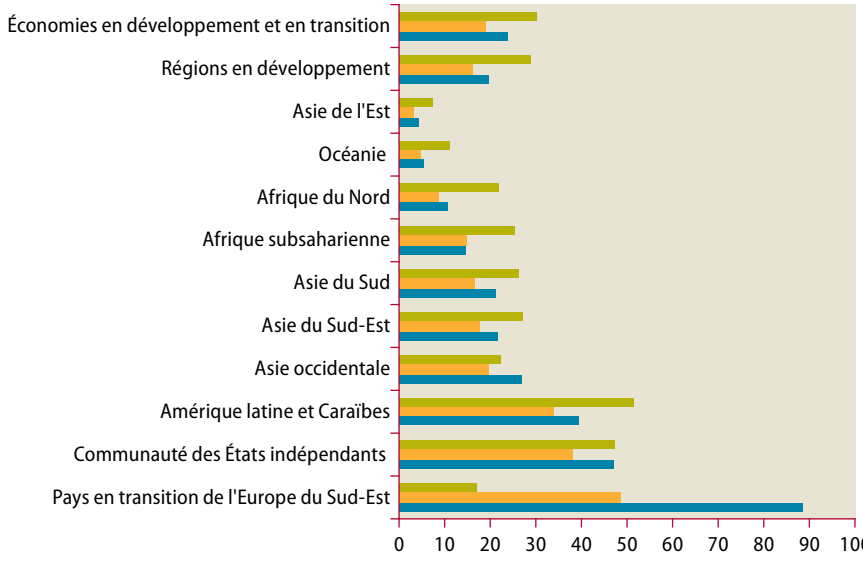
Comme l'indique la figure 13, les ratios du service de la dette ont été globalement inférieurs en 2007 et en 2009 par rapport à 2000, exception faite des économies en transition. Selon la Banque mondiale, les économies en transition d'Europe et d'Asie centrale ont été les régions les plus fortement touchées et sont considérées comme les plus vulnérables[7]. L'expansion rapide du secteur des finances (intérieures et extérieures) dans plusieurs pays émergents européens avant la crise a dépassé leur capacité d'absorption, déclenchant une inflation et une augmentation des déficits courants, en plus de rendre ces économies vulnérables aux chocs nationaux et étrangers. D'autres pays qui avaient géré leur dette en faisant preuve de plus de prudence étaient en meilleure condition lorsqu'ils sont entrés dans la crise; toutefois, ils ont également dû s'adapter aux fortes répercussions négatives.

S'agissant des gouvernements qui empruntent sur les marchés internationaux de capitaux, le premier impact de la crise internationale s'est fait ressentir au niveau du coût des emprunts internationaux. En octobre 2008, les écarts de taux d'intérêt moyens concernant les obligations souveraines des pays en développement ont été au plus haut depuis sept ans, à 874 points de base[8]. Les écarts de taux d'intérêt se sont élargis à plus de 1 000 points de base dans cinq pays (Argentine, Équateur, Kazakhstan, Pakistan et Ukraine). Entre-temps, la quasi-totalité

7 Banque mondiale, *Global Economic Prospects-Summer 2010: Fiscal Headwinds and Recovery* (Washington D. C., Banque mondiale).

8 Le prix des obligations internationales est en général établi en comparant le taux ou le rendement de l'intérêt à un taux de base résultant de ce qui est considéré comme une alternative dénuée de risque (présentant peu de chance d'un défaut de paiement), en général un bon du trésor américain de maturité comparable. L'« écart » au-dessus du taux sans risque est mesuré en « points de base », correspondant à un centième d'un point de pourcentage.

Figure 13
Ratios du service de la dette extérieure des économies en transition et en développement, 2000, 2007 et 2009 par région
(*pourcentage des exportations de biens et services*)



Source : ONU/DAES, d'après la base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI d'avril 2010.

des devises se sont dépréciées dans le monde par rapport au dollar américain, certaines devises des pays en développement perdant plus de la moitié de leur valeur. Cela a considérablement alourdi le fardeau du service de la dette externe au moment même où les gouvernements enregistraient une baisse vertigineuse de leurs recettes. Partout dans le monde, les pays en développement ont dû faire face à des déclassements de crédit par les agences de notations internationales, ce qui a en retour encore augmenté le coût des emprunts et affaibli les situations financières de bon nombre de gouvernements. Une poignée de pays à revenu intermédiaire est parvenue à limiter les répercussions négatives de ces développements, le gouvernement (ainsi que les entreprises) parvenant à se reposer davantage sur les marchés d'obligations libellées en monnaie locale. De nombreux pays du monde en développement n'ont toutefois pas été en mesure de s'appuyer sur les marchés financiers intérieurs.

Les institutions financières internationales ont augmenté leurs prêts de manière substantielle…

La crise internationale ayant entraîné un recul net et soudain des courants de capitaux privés internationaux, de nombreux pays ont brusquement dû faire face à des problèmes de balance des paiements et ont sollicité l'aide du FMI. Ce dernier a été en mesure de réagir en accordant des ressources supplémentaires ainsi qu'un nouvel assouplissement de ses modalités de prêts conformément à l'initiative du G-20, comme indiqué dans le chapitre consacré à l'aide publique au développement (APD). En 2007, avant l'éclatement de la crise, les engagements bruts en matière de prêt du FMI atteignaient seulement 1 milliard de dollars. Toutefois, ils grimpaient à 49 milliards de dollars en 2008 et à 120 milliards de dollars en 2009[9]. Fin avril 2010, 57 pays avaient conclu un accord avec le FMI, dont 30 pays à faible revenu.

9 Informations fournies par le personnel du FMI.

D'autres institutions financières multilatérales ont également fortement augmenté leurs niveaux de prêt. La Banque mondiale a rehaussé ses engagements bruts, en les portant de 36,5 milliards de dollars en 2007 à 65 milliards de dollars en 2009 de manière à aider les pays à supporter la crise, soit un niveau record pour l'institution spécialisée dans le développement international. Les principales banques de développement régionales ont ensemble augmenté leurs prêts de 30 milliards de dollars à 50 milliards de dollars au cours de la même période[10].

… entraînant une hausse des ratios de la dette publique

Les répercussions des nouveaux prêts internes et externes en réponse à la crise financière donnent lieu à un rapport plus important entre la dette publique et le produit intérieur brut (PIB). Après un fléchissement de plusieurs années, les ratios ont augmenté en 2009, comme l'indique la figure 14, où les pays sont regroupés par niveau de revenu par habitant. De même, la dette externe totale (comprenant les obligations du secteur privé ainsi que celles du gouvernement) a augmenté en 2009 pour chaque groupement de pays. Toutefois, les ratios sont encore inférieurs à leurs niveaux de 2000, à quelques exceptions près.

La reprise économique mondiale a commencé mais les perspectives restent incertaines

Néanmoins, depuis la mi-2009, la crise s'apaise et la reprise économique internationale — bien que modeste et fragile — est engagée[11]. Les écarts de taux d'intérêt se sont considérablement réduits depuis l'éclatement de la crise et les agences de notation ont augmenté leurs notes sur les dettes souveraines. L'accès aux marchés internationaux de capitaux a été relancé pour les emprunteurs souverains et d'entreprises des pays à revenu intermédiaire, quelques pays (notamment le Chili et le Brésil) recommençant par ailleurs à attirer d'importantes entrées de capitaux. Quoi qu'il en soit, les crédits bancaires restent faibles[12]. Les marchés financiers internationaux sont néanmoins toujours caractérisés par une forte volatilité et les perspectives internationales font place à une grande incertitude.

Progrès réalisés en matière d'allégement de la dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM

Quatre pays ont atteint leurs points d'achèvement depuis juin 2009

Fin mars 2010, 28 des 40 pays jugés potentiellement éligibles pour un allégement de leur dette au titre de l'Initiative PPTE avaient atteint leur « point d'achèvement » et ont reçu la totalité de l'aide qui leur était destinée. Ils ont ensuite pu bénéficier d'un allégement supplémentaire en raison d'obligations multilatérales résiduelles dues aux institutions participantes au titre de l'IADM. Sept pays se trouvaient entre les points de « décision » et d'« achèvement », où une assistance intérimaire leur est accordée, ce qui porte à 35 le nombre total de pays bénéficiant d'un certain allégement au titre de l'Initiative. Au cours de l'année écoulée depuis juin 2009, quatre pays — l'Afghanistan, la République centrafricaine, le Congo et Haïti — ont satisfait aux conditions d'un allégement irrévocable de leur dette accordé au point d'achèvement du processus PPTE.

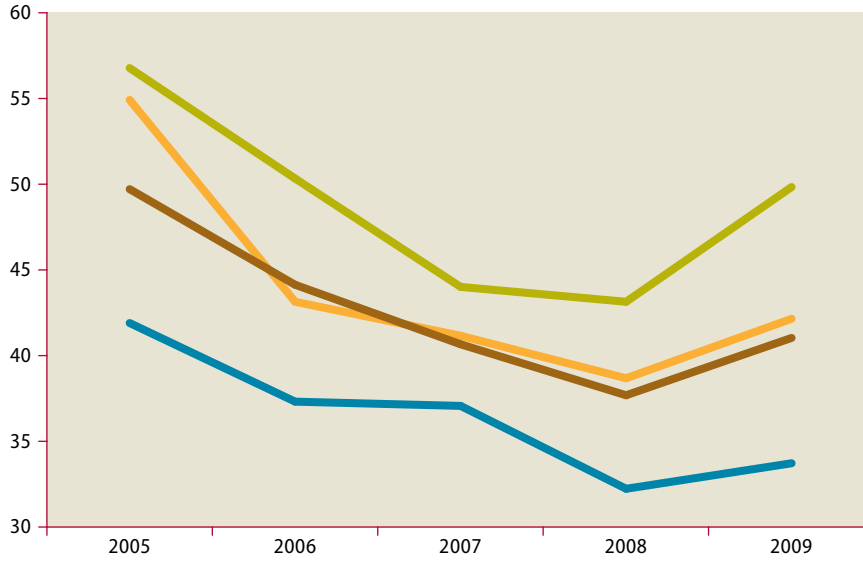
10 Banque mondiale et FMI, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington D. C., Banque mondiale, 2010), tableau 5.3.

11 Voir *Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2010* (E/2010/73).

12 Voir Banque mondiale, *Global Economic Prospects-Summer 2010,* op. cit., et *Situation et perspectives de l'économie mondiale,* ibid.

Figure 14

A. Ratios de dette publique d'endettement de groupements d'économies en développement et en transition[a], 2005-2009 (*en pourcentage du PIB*)



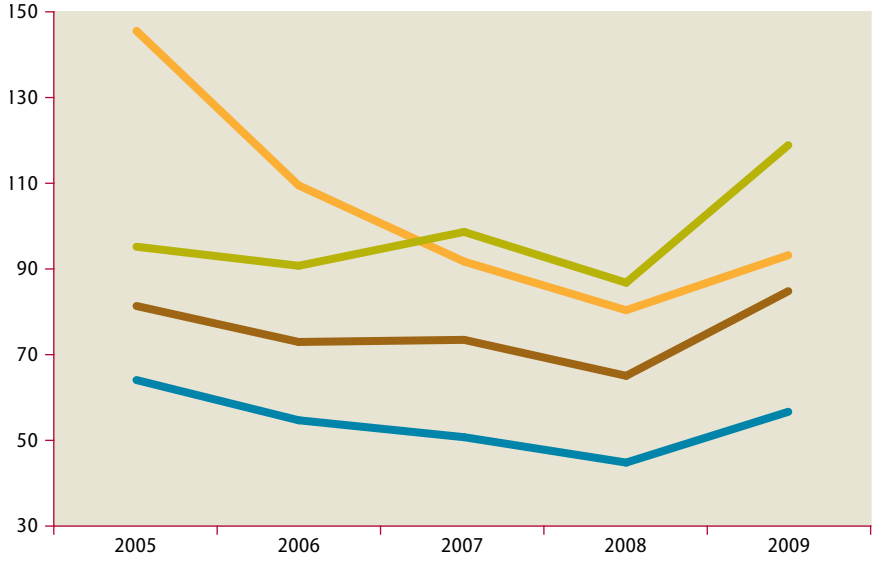
Toutes les économies émergentes et en développement

Pays à faible revenu

Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure

Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure

B. Ratios de dette extérieure d'endettement de groupements d'économies en développement et en transition[a], 2005-2009 (*en pourcentage des exportations*)



Toutes les économies émergentes et en développement

Pays à faible revenu

Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure

Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure

Source : ONU/DAES, d'après la base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI d'avril 2010.

a Groupements de pays de la Banque mondiale.

Note : La dette publique inclut la dette publique nationale et étrangère; la dette extérieure inclut la dette étrangère du gouvernement et des emprunteurs privés.

Grâce à l'Initiative PPTE et à l'IADM, ainsi qu'à l'allégement « traditionnel » de la dette et à d'autres formes d'aide, l'endettement de ces 35 pays devrait être réduit de plus de 80 % par rapport aux niveaux antérieurs au point de décision. Le ratio global de leurs paiements au titre du service de la dette en proportion du PIB a déjà baissé, passant de 3,2 % en 2001 à 1,0 % en 2009. Reflétant peut-être la contrainte résultant de problèmes de dette non résolus

antérieurs à l'allégement de la dette, les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté dans ces pays ont en moyenne augmenté, passant de 6,3 % du PIB en 2001 à 8,9 % en 2009[13].

Les petits créanciers n'ont pas fourni l'aide qu'ils avaient promise dans le cadre de l'allégement de la dette…

Toutefois, tous les créanciers n'ont pas octroyé l'aide programmée pour l'allégement de la dette. Les créanciers les plus importants — la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le FMI, la Banque interaméricaine de développement et les membres du Club de Paris — ont contribué à l'allégement de la dette conformément à leurs engagements au titre de l'Initiative PPTE. Depuis 2009, d'autres créanciers n'ont néanmoins apporté ou accepté d'apporter qu'une aide partielle. Les plus petites institutions multilatérales, représentant 14 % du coût total de la réduction de la dette en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), se sont engagées à assurer un allégement de la dette aux PPTE lorsque ceux-ci auront atteint leurs points d'achèvement. Selon une étude réalisée en 2009, 7 des 20 créanciers multilatéraux qui y ont participé ont indiqué avoir apporté 50 % de leur aide ou plus pendant la période de transition. Les créanciers publics autres que ceux du Club de Paris, représentant 13 % du coût total, ont fourni environ 35 à 40 % de l'allégement qu'ils avaient programmé, bien que le total global masque des résultats très divers; en effet, près de la moitié de ces créditeurs n'ont pas du tout contribué à l'allégement. Les créanciers commerciaux, à savoir 6 % du coût total, ont contribué à concurrence de 33 % de l'aide attendue, selon les estimations[14].

… et les créanciers commerciaux ont intenté des procès

Pour compliquer davantage la situation, plusieurs créanciers commerciaux ont entamé des actions en justice contre certains PPTE, cherchant à recouvrer totalement leurs parts sur les obligations originales. Au cours des deux dernières années, au moins 12 PPTE ont fait l'objet de 54 procès intentés par des bailleurs commerciaux. Les montants réclamés totalisent un peu plus de 2,6 milliards de dollars. La plupart des affaires ont été réglées en dehors d'un tribunal, à travers la participation des créanciers à des opérations de rachat de dettes fortement réduites par l'intermédiaire du Fonds de désendettement de la Banque mondiale (14 affaires étaient encore en cours en septembre 2009, bien que de nouvelles affaires puissent encore être portées devant la justice). Dans certains cas, les jugements en faveur des créanciers ont accordé la totalité des montants demandés. Entre-temps, les organisations multilatérales et plusieurs gouvernements créanciers ont introduit une législation nationale ou engagé d'autres initiatives visant à freiner de telles activités[15].

13 Banque mondiale, « Allégement de la dette », avril 2010, disponible à l'adresse suivante : http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0, contentMDK:20040942~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html (accès le 11 mai 2010).

14 IDA de la Banque mondiale et FMI, « Heavily indebted poor countries (HIPC) initiative and multilateral debt relief initiative (MDRI)—Status of implementation », 15 septembre 2009, consultable à l'adresse suivante : http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/091509.pdf, p. 17-19.

15 Par exemple, en 2008, l'Union européenne (UE) a obtenu l'engagement de l'ensemble des 27 États membres de l'UE de ne pas vendre des créances officielles sur le marché secondaire. Les créanciers du Club de Paris ont également accepté une mesure similaire. La Banque africaine de développement a récemment lancé la Facilité africaine de soutien juridique afin de prodiguer des conseils juridiques techniques. Le Secrétariat du Commonwealth gère une clinique juridique de la dette réservée aux PPTE, laquelle met

Lorsque des créanciers officiels accordent un allégement de la dette au titre de l'Initiative PPTE, ils suppriment une créance de leurs livres en échange d'un autre actif. La réduction de la dette bilatérale et multilatérale au titre de l'Initiative PPTE représente donc un coût budgétaire. Il est estimé qu'un tel coût s'élève au total à près de 76 milliards de dollars, en valeur actualisée nette de fin 2009[16], dont 58,5 milliards ont déjà été engagés pour financer le soutien apporté à 35 pays ayant dépassé le point de décision. Les institutions multilatérales et les créanciers du Club de Paris supportent la part la plus importante (respectivement 45 et 36 %) du coût total de l'Initiative PPTE. De même, 27 milliards de dollars supplémentaires en valeur actualisée ont été accordés au titre de l'IADM, dont près de 85 % ont déjà été versés aux PPTE ayant dépassé leur point d'achèvement ainsi qu'à deux non-PPTE (le Cambodge et le Tadjikistan) à qui le FMI a mis sa composante de l'IADM à disposition[17]. Le FMI estime que des ressources suffisantes sont disponibles pour couvrir les engagements multilatéraux restants en matière d'allégement de la dette en faveur des 35 pays au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM. Il souligne toutefois que des ressources supplémentaires considérables seront requises lorsque la Somalie et le Soudan seront prêts à adhérer à l'Initiative PPTE[18]. Le coût total de l'IADM devrait augmenter et passer à 31 milliards de dollars en valeur actualisée nette de fin 2009 si l'ensemble des 40 pays atteint le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE.

Étendre l'initiative PPTE de manière à inclure les pays vulnérables à un surendettement pourrait être une solution à court terme

Seuls cinq pays, dont la Somalie et le Soudan, ont reçu l'autorisation d'accéder à l'Initiative PPTE au titre de la politique actuelle (les autres sont les Comores, l'Érythrée et le Kirghizistan). Après plusieurs extensions, la « clause d'extinction » de l'Initiative PPTE a été arrêtée à la fin du mois de décembre 2006. Les pays n'étant pas actuellement répertoriés comme étant éligibles, ou potentiellement éligibles, ne peuvent être ajoutés dans le cadre de la politique actuelle[19]. Dès lors, aucun pays à faible revenu dont le niveau d'endettement ne sera ultérieurement plus viable, notamment en raison de la récente crise économique internationale, ne pourra bénéficier de l'allégement de la dette au titre de l'Initiative PPTE/IADM. Une extension de la clause d'extinction pourrait être une option à court terme pour gérer l'endettement des pays à faible revenu n'ayant pas reçu d'aide au titre de l'Initiative PPTE/IADM.

à disposition un conseiller juridique résident au service des pays ayant un contentieux avec des créanciers commerciaux.

16 Étant donné que la majeure partie de l'allégement de la dette au titre de l'Initiative PPTE a été étendue à des conditions préférentielles, la valeur de la créance du créancier, à savoir la valeur actuelle du flux de liquidités lié au prêt au fil du temps, est inférieure à la valeur nominale de la dette. La « valeur actualisée nette » d'un prêt concessionnel est une estimation de la valeur d'une créance au taux du marché qui produirait un équivalent de disponibilité par rapport au prêt concessionnel actuel.

17 IDA de la Banque mondiale et FMI, « Heavily indebted poor countries… », *op. cit.*, p. 11-14.

18 FMI, « Update on the financing of the Fund's concessional assistance and debt relief to low-income member countries », 20 avril 2010, p. 16-17.

19 Le Myanmar constitue peut-être une exception; en effet, des données adéquates n'étaient pas disponibles lorsque le « cloisonnement » a été entrepris. Il pourrait donc être repris dans la liste de pays éligibles une fois de telles données disponibles (FMI, « Preserving debt sustainability in low-income countries in the wake of the global crisis », 1er avril 2010, p. 19.

Pays présentant un risque élevé de surendettement souverain

Les petits pays ainsi que les pays vulnérables et à faible revenu risquent d'être confrontés à des problèmes de dette…

Alors que la situation d'endettement des économies en transition et en développement en général justifie une surveillance constante, deux groupes de pays en particulier semblent actuellement faire face à des scénarios d'endettement public potentiellement difficiles : les pays à faible revenu et les petites économies vulnérables à revenu intermédiaire, qui n'ont pas eu droit aux ressources assorties de conditions favorables des principales institutions financières multilatérales. Lorsqu'une grande partie de la dette publique d'un gouvernement est dans une devise étrangère, un fardeau lié au service de la dette apparemment supportable peut rapidement ne plus être viable en cas de dépréciation spectaculaire du taux de change. Cela sera notamment le cas si les recettes d'exportation chutent ou lorsque des détenteurs d'un patrimoine déplacent leurs actifs à l'étranger. Dans ce cas, les décideurs doivent également s'inquiéter de l'exposition de leurs systèmes bancaires à la volatilité des taux de change, puisque les gouvernements ont dû assumer la responsabilité de leurs banques pendant les crises afin de ne pas perdre leurs services financiers essentiels.

Dans ce contexte, les résultats de récentes analyses par pays, essentiellement dans le cadre de soutenabilité de la dette élaborée conjointement par le FMI et la Banque mondiale pour les pays à faible revenu, offrent des informations utiles. Le cadre précise les niveaux des principaux ratios de la dette considérés comme des indicateurs des risques faibles, moyens et accrus de surendettement notamment en fonction de l'opinion de la Banque mondiale quant à la qualité des politiques et institutions économiques du pays. Ainsi, dans le cas de pays considérés comme doté d'une politique de qualité moyenne (« medium policy »), le niveau de repère du ratio de la dette publique extérieure (en termes de valeur actualisée) par rapport aux exportations est de 150 %, alors que les ratios par rapport au PIB et aux recettes publiques sont respectivement de 40 et 250 %. De plus, les obligations au titre du service de la dette doivent être inférieures à 20 % des exportations et à 30 % des recettes publiques. Les pays considérés comme dotés de politiques et institutions plus faibles se voient affecter des niveaux de repère inférieurs; en conséquence, les pays plus forts sont supposés être capables de gérer des endettements plus importants. Toutefois, les ratios ne sont pas appliqués aux données d'une année spécifique. Ils ne sont pas non plus appliqués de manière mécanique. Au contraire, le profil temporel attendu des ratios est considéré dans le cadre de projections destinées à établir un scénario « de base », ainsi que des scénarios alternatifs et des « tests de résistance » cherchant à déterminer ce qui se passerait si certains chocs économiques devaient survenir, à l'instar d'une dévaluation majeure. La question analytique posée ensuite consiste à établir si les ratios dépassent les seuils, et, dans ce cas, les conditions de ce dépassement. On cherche encore à savoir si le dépassement est temporaire ou durable[20].

… beaucoup d'entre eux étant classés comme étant en situation de surendettement ou comme présentant un risque élevé de surendettement

Le FMI et les services de la Banque mondiale ont passé en revue les analyses de la viabilité de la dette entreprises depuis mai 2009 (tenant donc compte des prévisions économiques internationales telles qu'ajustées après la crise) concernant

20 Pour un aperçu détaillé de la manière avec laquelle le Fonds et la Banque doivent mettre en œuvre le cadre, voir IDA de la Banque mondiale et FMI, « Staff guidance note… », *op. cit.*

39 économies vulnérables, petites économies et économies à faible revenu (les niveaux de repère ne sont pas appliqués aux pays à revenu intermédiaire; toutefois, la dynamique de la dette est analysée). Ils ont récemment classé 11 pays comme étant en « surendettement » et 16 comme « présentant un risque élevé de surendettement » (voir tableau 8). Le surendettement est défini comme le fait d'avoir une dette et des ratios d'endettement jugés considérablement supérieurs aux seuils, d'avoir engagé ou d'être sur le point d'engager des négociations de restructuration de la dette, voire comme le fait d'accumuler des arriérés. Un risque élevé est défini comme un manquement prolongé aux seuils, sans toutefois déjà être en difficulté de versement des remboursements de la dette aux dates d'exigibilité[21]. Il n'est pas surprenant que les PPTE n'ayant pas atteint leur point de décision soient classés comme en situation de surendettement voire comme présentant un haut risque de surendettement puisqu'il s'agit là d'un critère pour bénéficier de l'Initiative PPTE. Il est toutefois utile de noter que six PPTE ayant dépassé leur point d'achèvement sont également classés comme présentant un risque élevé de surendettement. Notons encore que plusieurs petites économies vulnérables sont jugées comme ayant un haut risque. En effet, deux pays ne figurant pas sur cette liste, à savoir la Jamaïque et les Seychelles, auraient été dans ce cas s'ils n'avaient pas bénéficié des mesures de restructuration de la dette récemment convenues avec leurs créanciers officiels et privés.

Les services du FMI et de la Banque mondiale suggèrent que l'endettement des 27 pays repris au tableau 8 pourrait être traité sans prendre des

Tableau 8
Petites économies vulnérables à faible revenu présentant un risque élevé de surendettement ou étant en surendettement, 2010[a]

En surendettement	Risque élevé de surendettement
PPTE	**PPTE**
Pré-point de décision	**Post-point de décision**
Comores Érythrée Somalie Soudan	Côte d'Ivoire
Post-point de décision	**Post-point d'achèvement**
Guinée Guinée-Bissau Libéria République démocratique du Congo Togo	Afghanistan Burkina Faso Burundi Gambie Haïti Sao Tomé-et-Principe
Non PPTE	**Non PPTE**
Myanmar Zimbabwe	Djibouti Grenade Maldives République démocratique populaire lao Sainte-Lucie Saint-Vincent-et-les Grenadines Tadjikistan Tonga Yémen

Source : FMI, « Preserving debt sustainability in low-income countries in the wake of the global crisis », 1er avril 2010, p. 17.

a Les Maldives, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et- les Grenadines sont également repris dans la liste compte tenu de fortes vulnérabilités de la dette publique totale, définies comme étant une valeur nette de la dette publique par rapport au PIB de plus de 65 %. La Dominique, dont le ratio de la valeur présente de la dette publique par rapport au PIB ne connaît qu'un petit manquement temporaire de ce seuil même selon le scénario de base, n'est toutefois pas reprise dans la liste.

21 FMI, « Preserving debt sustainability… », *op. cit.*, p. 6.

mesures extraordinaires, telles qu'une restructuration de la dette, pour autant que certaines hypothèses soient respectées. En premier lieu, les pays concernés devraient recevoir une part accrue de leur financement externe sous la forme de dons et non de prêts, voire au moins disposer d'un élément-don plus important dans leurs prêts. En effet, la fourniture d'une assistance internationale sous la forme de dons à des pays à faible revenu et présentant un risque élevé de surendettement pendant les périodes générales de tension est justifiée, de même que l'est un moratoire sur les obligations existantes en ce qui concerne le service de la dette (un exemple étant le renoncement par le Fonds des paiements d'intérêt sur ses prêts concessionnels jusqu'à la fin 2011). En second lieu, un ajustement budgétaire plus strict serait nécessaire, tout en préservant les « dépenses prioritaires »[22]. Néanmoins, il ne faut pas exclure qu'un allégement de la dette est nécessaire pour certains de ces pays.

Par ailleurs, les 27 pays identifiés dans l'analyse FMI/Banque mondiale pourraient ne pas être les seuls pays pour lesquels une restructuration de la dette serait éventuellement nécessaire. Comme indiqué précédemment, l'analyse de la viabilité de la dette, sur la base de laquelle ces pays ont été identifiés, reposait sur les perspectives économiques internationales du FMI. Le Fonds, de même que les Nations Unies et la Banque mondiale, ainsi que la plupart des prévisionnistes privés, a affecté une bonne dose d'incertitude à ses prévisions récentes. En effet, il est possible que le monde connaisse une récession « à double creux » ainsi qu'un autre cycle de turbulences financières. En d'autres termes, il pourrait y avoir bien plus que 27 pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire vulnérables — ou qui pourraient le devenir — à un problème de dette à court ou à moyen terme.

La voie à suivre : combler les lacunes au niveau de l'architecture internationale de la dette

Il n'existe aucun mécanisme méthodique global d'aménagement de la dette souveraine

La conclusion selon laquelle plusieurs pays pourraient avoir besoin d'une restructuration de la dette souveraine dans les années à venir confirme le point formulé ci-dessus d'après lequel le monde est dépourvu d'un mécanisme global permettant de traiter les crises d'endettement souverain comme il se doit. Plusieurs PPTE post-point d'achèvement figurent sur la liste des pays vulnérables. Toutefois, ils ne font plus partie de l'Initiative PPTE. Ces pays peuvent solliciter l'Approche d'Évian du Club de Paris décrit ci-dessus mais il est peu probable que les membres du Club de Paris eux-mêmes, qui ont déjà annulé ou réduit leurs créances vis-à-vis de ces pays, soient des créanciers majeurs à ce stade. Rien n'indique clairement si les créanciers publics autres que ceux du Club de Paris (bilatéraux ou privés) seraient prêts à accepter les conditions de l'aide aux motifs de la « comparabilité » établie par de petits créanciers d'un pays en crise.

L'absence de forum international dans lequel les post-PPTE peuvent chercher à obtenir un aménagement global de l'endettement, dont ils auraient éventuellement besoin, n'est pas unique. Il n'existe aucun mécanisme général international d'insolvabilité souveraine. Les faillites souveraines sont réglées mais pas nécessairement de manière efficace ou équitable. En effet, l'insolva-

22 Ibid., p. 22-25.

bilité souveraine n'est pas traitée de la même manière que l'insolvabilité non souveraine : que ce soit dans le cadre de l'Initiative PPTE, du Club de Paris ou des accords ad hoc traditionnels, ce sont les créanciers du gouvernement insolvable qui déterminent l'arrangement de la dette, à une exception près : lorsque les principaux débiteurs sont défaillants et doivent tellement qu'ils acquièrent un pouvoir d'achat compensateur, à l'instar de celui exercé par l'Argentine après son manquement en 2001. Quoi qu'il en soit, le modèle adéquat ne réside ni dans le pouvoir du créancier ni dans celui du débiteur; une autorité indépendante, dépourvue de tout intérêt dans le résultat, devrait au contraire superviser les négociations entre les parties (juge ou arbitre). Ce modèle est celui mis en œuvre dans les pays pour les aménagements de faillites personnelles ou d'entreprises, et il est convaincant. De plus, les moyens de rendre un tel modèle opérationnel ne manquent pas[23].

Une telle autorité pourrait également se voir charger par la communauté internationale de tenir compte des principes qui seraient convenus internationalement aux fins d'aménagements de la dette à la fois justes et équitables, dont des directives sur la manière de traiter l'impact des obligations de la dette sur la capacité des gouvernements à atteindre les objectifs du Millénaire et d'autres objectifs de développement. De larges énoncés des principes essentiels ont déjà été acceptés, notamment le fait que l'arrangement pose le principe d'« une répartition équitable du coût entre secteurs public et privé et entre créanciers, débiteurs, et investisseurs », qu'il « amèn[e] les débiteurs et créanciers à se concerter pour restructurer les dettes insoutenables de manière opportune et efficace »[24]; et, comme sous-entendu par le but du huitième objectif, qu'il n'entrave pas les progrès d'un pays dans la concrétisation des objectifs du Millénaire et au niveau du développement durable et équitable.

Les cadres de soutenabilité de la dette doivent être plus flexibles

De manière plus générale, la communauté internationale a un intérêt légitime dans la gestion des dettes souveraines par certains pays car les problèmes d'endettement d'un gouvernement sont susceptibles de perturber la stabilité financière internationale. Elle mandate donc le FMI pour engager un dialogue avec les autorités nationales sur la viabilité de leur endettement, en coopération avec la Banque mondiale pour les pays en développement à faible revenu. La récente flexibilité apportée au cadre aux fins de l'évaluation de la soutenabilité de la dette dans les pays à faible revenu est un pas dans la bonne direction. La méthodologie pourrait évoluer davantage à travers d'autres scénarios (en particulier pour les pays ayant accès aux marchés de capitaux) qui tiennent compte de manière plus explicite des interactions entre les pays, des possibilités de contagion ainsi que des conséquences d'un renforcement de l'intégration régionale. En fin de compte, si les scénarios analysés pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire risquent de continuer à différer, ainsi que leurs sources de financement primaires, aucune raison analytique ne semble justifier une approche distincte basée sur l'application de seuils établis mécaniquement pour les pays à faible revenu exclusivement.

23 Voir, par exemple, Barry Herman, José Antonio Ocampo and Shari Spiegel, eds., *Overcoming Developing Country Debt Crises* (New York et Oxford, Oxford University Press, 2010).

24 *Rapport sur la Conférence internationale sur le financement du développement...*, op cit., par. 51 et 60.

La communauté internationale apporte une aide visant à les aider à mieux gérer leur dette

L'objectif, après tout, doit être d'aider les gouvernements à gérer leur dette efficacement en fonction de leur gestion macroéconomique, leurs plans budgétaires à moyen terme et leurs stratégies de développement. À cet égard, les résultats des analyses de la dynamique de la dette pourraient éclairer les évaluations de l'impact des obligations éventuelles en ce qui concerne le service de la dette publique sur la capacité d'un pays à atteindre les objectifs du Millénaire[25]. En fait, la communauté internationale fournit déjà une assistance significative aux pays dans la gestion de la dette, entre autres à travers le Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le système de gestion et d'enregistement de la dette du Secrétariat du Commonwealth, et la facilité de gestion de la dette de la Banque mondiale. Ces systèmes entendent aider les pays tant à recueillir des statistiques complètes, opportunes et exactes sur les dettes qu'à gérer l'exposition à la dette publique de manière à réduire le risque de problèmes liés au service de la dette.

Ces considérations mettent l'accent sur plusieurs mesures justifiées aux niveaux national et international :

- Les cadres de soutenabilité de la dette doivent tenir compte de l'effet des titres de créances sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs du Millénaire pour le développement, comme le suggère le Consensus de Monterrey. Il est donc recommandé de convoquer un groupe de travail technique réunissant les acteurs concernés, dont les institutions de Bretton Woods — en exploitant les modalités de discussion internationale élaborées dans le cadre du financement du processus de développement —, afin de déterminer comment mieux prendre en considération les relations entre la dette publique, les cadres des plans budgétaires à moyen terme et les objectifs du Millénaire dans les analyses de la viabilité de la dette.
- Les donateurs bilatéraux et les organismes multilatéraux doivent fournir de plus en plus de leurs ressources en matière d'APD sous la forme de dons aux pays à faible revenu ayant un niveau de dette publique important.
- Aux pays fortement touchés par la crise financière, les chocs extérieurs, les conflits et les catastrophes naturelles, un moratoire sur les obligations liées au service de la dette en fonction de critères convenus et normalisés doit être proposé.
- L'ensemble des arrangements nationaux au titre de l'Initiative PPTE doit être conclu de toute urgence et intégralement. Pour ce faire, non seulement tous les PPTE doivent bien progresser au niveau des exigences liées au « point d'achèvement », auquel l'ensemble de l'aide est accordée, mais tous les créanciers gouvernementaux et institutionnels doivent octroyer toute l'aide programmée qu'ils sont tenus de fournir.
- Il convient d'empêcher les initiatives des détenteurs privés de la dette des PPTE de collecter des créances contraires à l'éthique, voire illégales.
- Reconnaissant la nécessité d'étudier de meilleures approches au niveau de la restructuration de la dette souveraine, comme souligné dans le Consensus de Monterrey et rappelé dans la Déclaration de Doha sur le financement du développement, un groupe d'experts des parties concernées doit être convoqué afin de préparer des propositions alternatives pour examen par la communauté internationale, en exploitant les modalités de discussion internationale développées dans le cadre du financement du processus de développement.

25 « Les prochaines analyses de la situation de la dette doivent également tenir compte de l'effet de l'allégement de la dette sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire » (*Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement…*, op. cit., par. 49).

- Sous réserve de la création d'un mécanisme international renforcé, il convient de réfléchir à des formes innovantes de résolution des crises liées à la dette, et notamment :
  - Instaurer des régimes d'arbitrage et de médiation indépendants, ou apporter une aide complémentaire en organisant des réunions ad hoc entre un débiteur et ses créanciers;
  - Étendre et rouvrir le droit de participation à l'Initiative PPTE, à savoir étendre la clause d'extinction de l'Initiative après avoir adapté les critères et clauses en vue de l'inclusion éventuelle de tout pays à faible revenu, à revenu intermédiaire de la tranche inférieure présentant un risque de surendettement.

Accès à des médicaments essentiels abordables

Il est primordial d'améliorer l'accès aux médicaments essentiels abordables aux fins de la concrétisation des objectifs du Millénaire pour le développement, et plus particulièrement les objectifs 4, 5 et 6. Depuis que le Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire a surveillé la situation en 2007, aucune amélioration évidente au niveau de l'accès aux médicaments essentiels des économies en développement et en transition n'a été constatée dans l'ensemble. Leur disponibilité reste vraiment insuffisante dans de nombreux pays, et leurs prix sont élevés, rendant ces médicaments inabordables pour une grande partie des populations des pays en développement. L'incidence de la crise économique mondiale sur l'accès aux médicaments essentiels s'est avérée inégale. Bien que les dépenses dans les produits pharmaceutiques n'aient pas baissé dans le monde entier, elles ont chuté dans plusieurs pays, en particulier dans les États baltes. De plus, les programmes nationaux et internationaux de traitement et d'atténuation du VIH/sida ont été directement touchés compte tenu de la baisse des financements.

Les obstacles à l'amélioration de l'accès aux médicaments sont multiples et se posent aux niveaux national, régional et international. On compte parmi ceux-ci les contraintes dont font l'objet les finances publiques, la législation et les politiques en matière de propriété intellectuelle, le coût des ingrédients pharmaceutiques actifs, une expertise limitée en matière de soins de santé, la mise à disposition de systèmes de santé ainsi que de distribution et d'approvisionnement de produits pharmaceutiques, en plus de contraintes tant au niveau technologique que des prestations de soins.

Disponibilité et prix des médicaments essentiels

La disponibilité est encore limitée et les prix restent élevés

Les pays en développement restent confrontés à une faible disponibilité des médicaments essentiels ainsi qu'à des prix élevés. En moyenne, 42 % des installations sondées dans le secteur public disposaient de médicaments essentiels pour 64 % dans le secteur privé, avec une petite amélioration en 2001-2008[1]. Les prix des médicaments dans les pays en développement sont en moyenne 2,7 fois supérieurs aux prix de référence internationaux dans le secteur public de la santé et 6,3 fois plus élevés dans le secteur privé (voir figure 15).

Les médicaments destinés au traitement des maladies chroniques sont moins disponibles que ceux pour les maladies aiguës…

La disponibilité des médicaments essentiels pour traiter les maladies chroniques (telles que les maladies cardiovasculaires et respiratoires ou les diabètes) est particulièrement faible. Il a été établi que les médicaments génériques utilisés pour traiter les maladies chroniques étaient bien moins disponibles que ceux

1 Organisation mondiale de la Santé, sur la base de la méthodologie standard et de données d'enquêtes de l'OMS/HAI sur les médicaments et leur disponibilité, consultable à l'adresse suivante : http://www.haiweb.org/medicineprices/.

traitant des maladies infectieuses ou graves tant dans le secteur public (36 % contre 53,5 %) que privé (55 % contre 66 %)[2]. Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, le taux de disponibilité des médicaments traitant les maladies aiguës s'est avéré quatre fois supérieur par rapport aux médicaments employés pour les maladies chroniques. En Afrique, le taux est neuf fois plus important. Ces écarts au niveau de la disponibilité en fonction des types de médicament ne sont pas en phase avec les différences constatées dans la prévalence des maladies aiguës et chroniques. Les maladies chroniques sont à l'origine de 60 % de la totalité des décès dans le monde, de 40 % de l'ensemble des décès dans les pays à faible revenu et de 25 % en Afrique.

… et peuvent entraîner des conséquences économiques nuisibles

La rareté des médicaments traitant les maladies chroniques a des conséquences économiques. Les maladies chroniques tendent à imposer une lourde charge sur les ménages en raison des besoins prolongés en soins de santé et d'une baisse des revenus compte tenu des jours de travail perdus et d'une productivité réduite au travail. La prévalence plus importante de ces maladies chroniques a également un coût pour les systèmes de santé et limite le potentiel de croissance de l'économie au sens large[3].

Plus de progrès ont été accomplis dans la lutte contre les maladies aiguës dans les pays en développement, mais de nouveaux problèmes se posent. Ainsi, le traitement antirétroviral en guise de prévention contre le VIH, au même titre que le traitement antirétroviral hautement actif (HAART), a eu un impact significatif sur la réduction de la charge virale des patients porteurs du VIH. Des études par observation en attestent, indiquant une corrélation entre de faibles charges virales et une réduction du risque de transmission du VIH aux partenaires sexuels. Le lien entre la baisse de la charge virale et le moindre risque de transmission a également été établi par certaines études sur des femmes séropositives allaitant leurs enfants séronégatifs[4].

De nouvelles difficultés se posent dans le traitement des maladies aiguës

Toutefois, la tuberculose multirésistante aux médicaments (TB-MR) et la tuberculose ultrarésistante (TB-UR) constituent de nouvelles menaces. Un rapport de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) de 2008 sur la résistance aux médicaments antituberculeux, la TB-MR s'est avérée deux fois plus répandue chez les patients tuberculeux séropositifs par rapport aux patients tuberculeux séronégatifs[5]. Le rapport conclut par ailleurs que la TB-UR, une forme quasi intraitable de maladie respiratoire, a été repérée dans 45 pays. Le coût du traitement de la TB-MR peut être jusqu'à cent fois supérieur à celui du traitement de première ligne de la tuberculose, les cas de décès pour les formes de tuberculose TB-MR et TB-UR atteignant plus de 90 %.

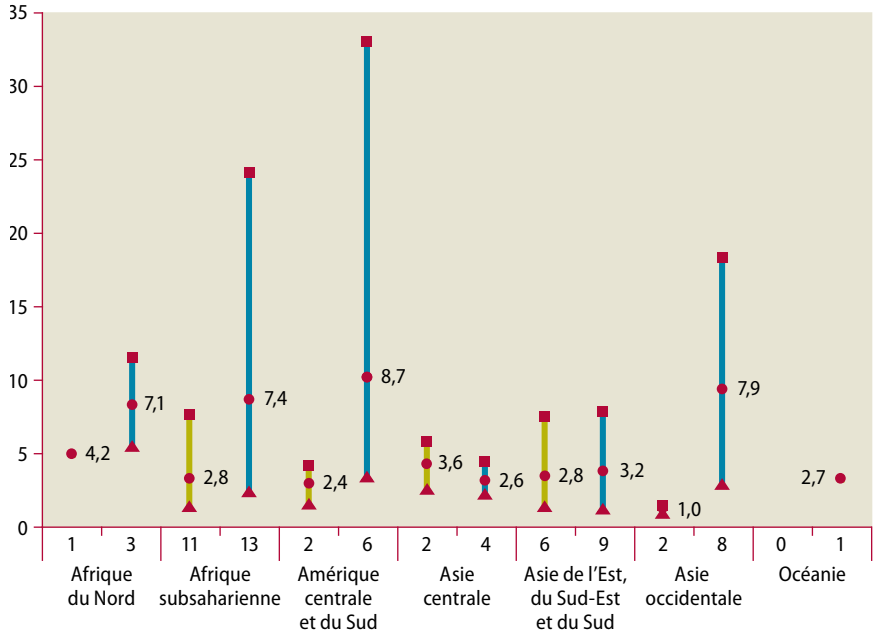
2 Données fournies par l'OMS sur la base d'une comparaison de la disponibilité de 30 médicaments communément utilisés pour traiter des maladies aiguës et chroniques dans 40 pays en développement, sur la base d'informations collectées dans le cadre d'enquêtes standard en établissement.

3 OMS, *Preventing chronic diseases: a vital investment* (Genève, OMS et Agence de santé publique du Canada, 2005), disponible à l'adresse suivante : http://www.who.int/chp/chronic_disease_report/full_report.pdf.

4 Global Advocacy for HIV Prevention, « Fact sheet: treatment as prevention », janvier 2010, disponible à l'adresse suivante : http://www.avac.org/ht/a/GetDocumentAction/i/5855.

5 OMS, « Anti-Tuberculosis drug resistance in the world: Fourth Global Report » (WHO/HTM/TB/2008.394), consultable à l'adresse suivante : http://www.who.int/tb/publications/2008/drs_report4_26feb08.pdf.

Figure 15
Ratio des prix à la consommation par rapport aux prix internationaux de référence pour les médicaments génériques sélectionnés dans les établissements de santé publics et privés, pendant la période 2001-2008



Secteur public
Secteur privé
Maximum
Moyenne
Minimum

Source : Organisation mondiale de la Santé, sur la base de la méthodologie standard et de données d'enquêtes de l'OMS/HAI sur les médicaments et leur disponibilité, consultable à l'adresse suivante : http://www.haiweb.org/medicineprices/.

Note : Les nombres indiqués au-dessus des régions précisent le nombre de pays de l'échantillon.

Le caractère économiquement abordable des médicaments essentiels

Même les médicaments génériques sont inabordables dans de nombreux pays en développement

La faible disponibilité des médicaments dans le secteur public peut soit priver les patients d'un traitement, soit les inciter à acheter des médicaments dans le secteur privé, où ils sont souvent plus onéreux, aggravant ainsi le problème de l'accès aux médicaments. La figure 16 montre le coût du traitement d'une infection respiratoire chez un adulte à l'aide de l'antibiotique ciprofloxacin, exprimé en termes de nombre de jours de salaire du travailleur public le moins bien payé[6]. Un coût correspondant à un jour de salaire pour ce type de travailleur serait considéré comme « abordable » dans la plupart des cas. Il convient de ne pas perdre de vue que d'importantes franges des populations des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire gagnent considérablement moins que les travailleurs publics. Dès lors, il est probable que cet indicateur sous-estime la véritable importance des contraintes sur l'accessibilité financière. La figure 16 montre que, même en cas d'utilisation de médicaments génériques les moins chers, le traitement à l'aide de l'antibactérien susmentionné coûte plus du salaire quotidien dans la quasi-totalité des pays étudiés et plus de deux jours de salaire dans la moitié des pays. Cela sug-

6 Les données concernent un traitement de sept jours à base de ciprofloxacin (500 mg sous forme de gélules ou comprimés, deux fois par jour). Voir A. Cameron *et al.*, « Prices, availability and affordability », dans *World Medicines Situation Report 2010* (Genève, OMS, à paraître).

gère que le traitement n'est pas abordable dans un grand nombre de pays, même en recourant aux médicaments génériques les moins chers.

Quoi qu'il en soit, les coûts sont encore plus importants et le caractère économiquement abordable diminue encore en cas de recours à des médicaments de marque d'origine. Un traitement avec un tel médicament coûterait au travailleur public le moins bien payé plus de 10 jours de salaire dans la majorité des pays étudiés. En Arménie et au Kenya, pour se procurer ce traitement, il serait nécessaire de débourser plus d'un mois de salaire. Le coût du traitement basé sur des médicaments de marque n'a été inférieur à deux jours de salaire dans aucun des pays étudiés. Cela montre que, dans les pays étudiés, le traitement à l'aide de médicaments de marque est constamment inabordable, et ce non seulement pour les travailleurs publics les moins payés, mais également pour la plupart des personnes ayant un faible revenu. La lutte contre la malaria en Ouganda prouve à quel point l'introduction d'un médicament plus efficace peut réduire l'accès à un coût abordable (voir encadré 1).

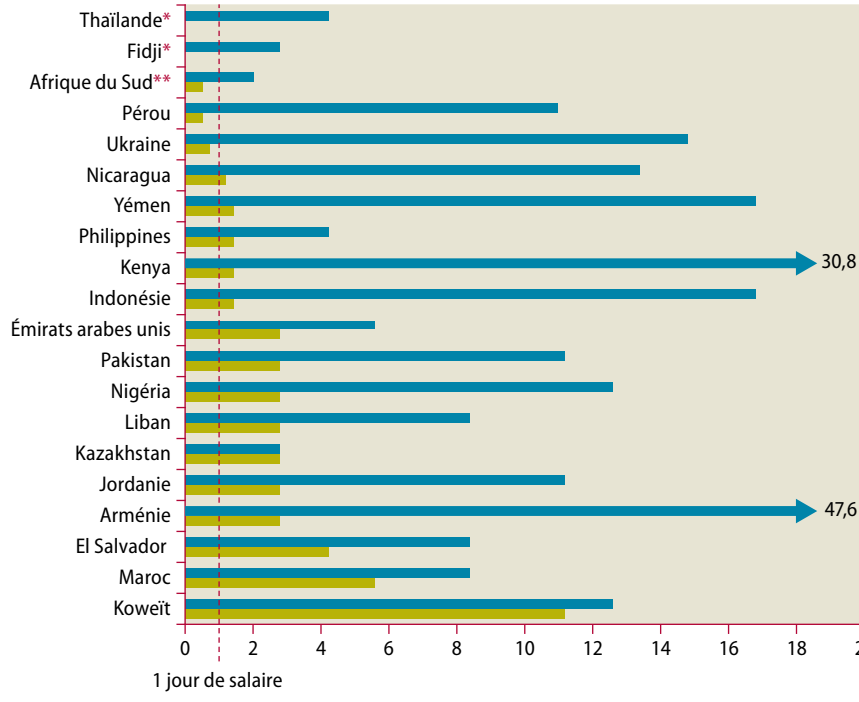
Les dépenses nationales en produits pharmaceutiques dans les secteurs public et privé

L'écart au niveau des dépenses en produits pharmaceutiques reste important

Des écarts considérables subsistent entre les pays développés et en développement au niveau des dépenses pharmaceutiques. Sur un échantillon de 161 pays, les dépenses par habitant allaient de 7,70 dollars dans les pays à faible revenu à 434,70 dollars dans les pays à revenu élevé en 2005-2006, avec de fortes varia-

Figure 16

Nombre de jours de salaire d'un travailleur public pour financer un traitement d'une infection respiratoire adulte (*différentes années*)



Source : Organisation mondiale de la Santé, sur la base de la méthodologie standard et de données d'enquêtes de l'OMS/HAI sur les médicaments et leur disponibilité (http://www.haiweb.org/medicineprices/).

Note : Traitement de sept jours à l'aide de 500 mg de ciprofloxacin sous forme de gélules ou comprimés, deux fois par jour.

* Inférieur à 0,1.

** Résultat d'une enquête infranationale réalisée dans la province de Gauteng.

Encadré 1
Introduire des médicaments antipaludiques plus efficaces en Ouganda

Le paludisme constitue un sérieux problème de santé en Afrique, en particulier en Ouganda, où près de 50 % de la mortalité et morbidité de la population lui est imputable. La volonté et la capacité nationale et internationale de s'attaquer à la malaria ont atteint un niveau sans précédent. En plus de nouveaux financements, de nouveaux outils et d'un leadership, une catégorie efficace de médicaments, les thérapies combinées à base d'artémisinine (ACT), a été mise au point et peut remplacer les médicaments défaillants. Depuis 2004, de nombreux pays se sont résolument engagés à mettre ces produits à disposition dans le secteur public.

Néanmoins, le coût des ACT est bien plus élevé que les anciennes catégories de médicaments tels que la chloroquine (CQ) et le traitement de première intention précédemment recommandé, la sulphadoxine-pyriméthamine (SP). Le secteur public s'approvisionne en ACT dans une large mesure à l'aide de fonds internationaux, dont le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme; de plus, ils sont fournis gratuitement aux patients. Toutefois, les ACT sont inabordables pour la majorité de la population lorsqu'ils sont achetés dans le secteur privé et payés de la poche des particuliers. Il convient néanmoins de préciser que les médicaments contre le paludisme sont souvent achetés dans le secteur privé puisqu'ils ne sont pas toujours disponibles dans le secteur public.

En 2007, une étude de marché a été mise sur pied pour contribuer au développement d'ACT à la fois efficaces, abordables et de grande qualité dans des pays endémiques où le paludisme fait rage, comme l'Ouganda. Les résultats ont contribué à la conception de mécanismes de financement internationaux visant à financer le coût de fabrication des ACT, des mécanismes qui devraient donc fortement réduire les prix proposés aux patients[a]. L'étude a établi ce qui suit :

- Les ACT ont été proposés gratuitement dans des établissements publics et dans des missions, mais n'étaient disponibles que dans 50 % des établissements de santé publics dans certains districts, les stocks de beaucoup d'entre eux étant épuisés avant la livraison suivante.
- Seulement 4 % des points de vente du secteur privé de certains districts stockent les ACT.
- Les ACT sont jusqu'à 60 fois plus onéreux que les anciens médicaments inefficaces.
- Les pauvres ne peuvent même pas payer l'antipaludique le moins cher (CQ) proposé sur le marché.
- Une grande partie de la population est incapable de payer un traitement complet quelconque à base d'antipaludiques, 50 % d'entre elle seulement se procurant un traitement complet à base des antipaludiques les moins chers (mais inefficaces).
- Onze jours du revenu moyen des ménages sont nécessaires pour acheter un seul traitement à base d'ACT pour un enfant de 5 ans.
- Le ménage moyen aurait besoin de l'équivalent de 1,5 à 2 mois en termes de besoins alimentaires de base pour acheter ses antipaludiques pour un an avec le traitement recommandé de première intention (comprimés de 20/120 mg d'artéméther-luméfantrine).

a Medicines for Malaria Venture, *Understanding the antimalarials market: Uganda 2007—An overview of the supply side* (Genève, MMV, août 2008).

tions entre les pays au sein de chaque tranche de revenus[7]. Publiques ou privées, les dépenses par habitant pour des médicaments ont augmenté entre 1996 et 2006 dans toutes les tranches de revenus à l'exception de la tranche à faible revenu, où les dépenses publiques par habitant consacrées aux médicaments ont

7 Voir la base de données des comptes nationaux de la santé de l'OMS, consultable à l'adresse suivante : http://www.who.int/nha/en/ et http://www.who.int/whosis/en/index.html.

dans un premier temps baissé en 2000 pour ensuite augmenter en 2006 (voir figure 17). L'augmentation des dépenses privées a été plus rapide que celle des dépenses publiques dans les pays à revenu intermédiaire, la tendance inverse étant constatée dans les pays à revenu élevé.

Incidence de la crise économique internationale sur le secteur pharmaceutique

La consommation globale de médicaments n'a pas baissé en dépit de la crise économique mondiale…

La crise financière internationale aurait pu avoir un impact considérable sur les budgets gouvernementaux ainsi que sur les financements disponibles pour les services de santé[8]. Les récessions économiques d'antan, en particulier la crise financière asiatique de 1997, ont montré que l'incidence sur les dépenses pharmaceutiques et en matière de santé publique pouvait être grave. Toutefois, les preuves de l'impact de la crise actuelle sont diverses. Globalement, la consommation de produits pharmaceutiques a peu ou pas baissé, les États baltes et d'autres régions de l'Europe faisant exception[9]. Même avant et pendant la crise, les prix ont augmenté dans la quasi-totalité des pays, ce qui pourrait indiquer qu'en dépit de revenus en baisse les ménages ont absorbé la majeure partie des coûts supplémentaires.

… à l'exception des États baltes et de certains autres pays

Les pays ayant enregistré la plus forte baisse de la consommation en produits pharmaceutiques sont l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, avec une baisse d'au moins 17 % au cours du second semestre 2009 par rapport au début 2008. La consommation de la Malaisie, du Mexique, de la Roumanie, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine a également fortement diminué.

Toutefois, une augmentation des prix a été constatée dans la quasi-totalité des pays. Par rapport au premier trimestre de 2008, les pays à revenu élevé ont fait l'objet d'une augmentation des prix relativement modeste (5 %) au cours du dernier trimestre de 2009, cette augmentation atteignant 11 % dans les pays à faible revenu et 15 % dans les pays à revenu moyen de la tranche supérieure. En Europe, la Roumanie a connu l'augmentation la plus considérable (39 %); viennent ensuite l'Estonie et la Lettonie avec respectivement 21 et 11 %.

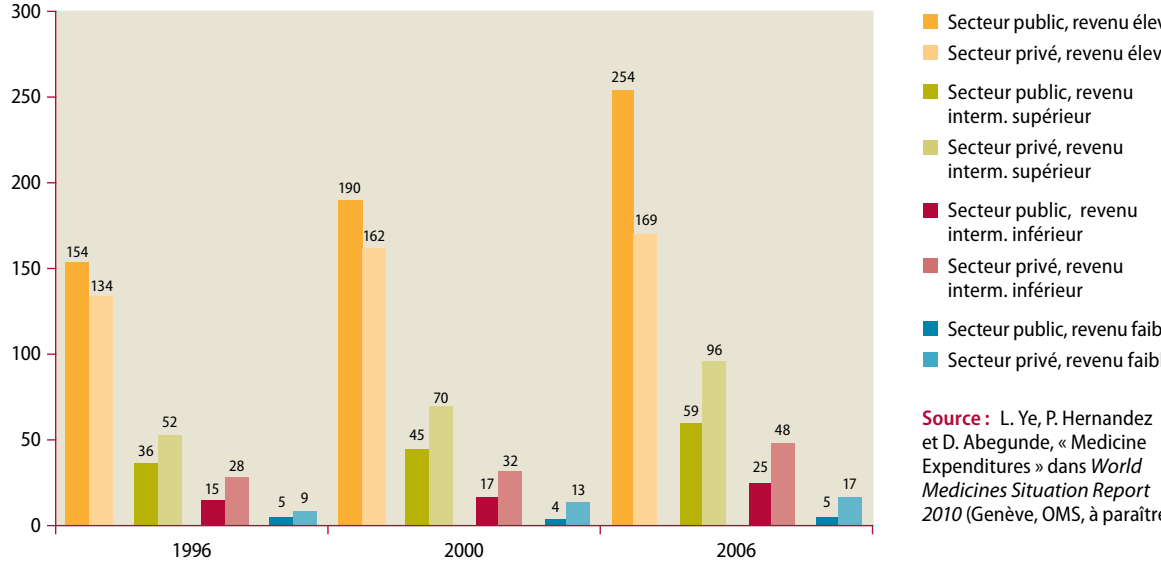
À l'exception des pays européens, les dépenses en produits pharmaceutiques ont augmenté tout au long de l'étude. Dans les pays à faible revenu, l'augmentation a atteint 31 % en moyenne, sur la base d'une comparaison entre le dernier trimestre de 2009 et le début de 2008. Dans les pays à moyen revenu, les dépenses de la Chine ont augmenté de 37 % au cours du troisième trimestre de 2009 et celles de la Malaisie de 14 %. Par contre, les dépenses des États baltes ont baissé. La Lettonie a enregistré la plus forte baisse (23 % au cours du troisième trimestre de 2009).

L'incidence de la crise transparaît davantage dans le financement de programmes et services spécifiques, en particulier ceux liés au VIH/sida (voir encadré 2). Les fonds octroyés par les donateurs ont globalement chuté. Une activité économique réduite a entraîné une baisse de l'aide publique en faveur de ces programmes. Cette réduction des subventions survient au moment même où

8 I. Buysse, R. Laing et A.K. Mantel-Teeuwisse, « Impact of the economic recession on the pharmaceutical sector », mimeo, février 2010.

9 OMS, « Fourth quarter 2009 update: Tracking the effect of the economic crisis on pharmaceutical consumption, expenditures and unit prices », consultable à l'adresse suivante : http://www.who.int/medicines/areas/policy/imsreport/en/index.html.

Figure 17
Dépenses publiques et privées par habitant consacrées aux médicaments par groupements de pays, classés par niveau de revenu, 1996, 2000 et 2006
(*en parité de pouvoir d'achat en dollars*)



Source : L. Ye, P. Hernandez et D. Abegunde, « Medicine Expenditures » dans *World Medicines Situation Report 2010* (Genève, OMS, à paraître).

les ménages ont de plus en plus de mal à obtenir ou à poursuivre un traitement compte tenu de l'affaiblissement de leurs revenus et du coût accru des traitements améliorés ou nouveaux.

Initiatives mondiales visant à améliorer l'accès aux médicaments essentiels

Afin de corriger cette incongruité qui consiste à développer de nouveaux médicaments et de meilleurs traitements de maladies qui s'avèrent moins abordables et pour élargir davantage l'accès à des médicaments essentiels abordables, des initiatives mondiales sont à l'étude; elles portent sur le financement, les mesures d'incitation en faveur de la production locale de thérapies antirétrovirales et l'exploitation d'exceptions aux droits de propriété intellectuelle.

Mécanismes de financement innovants

Un nouveau mécanisme de financement innovant visant à élargir l'accès à des polythérapies à base d'artémisinine abordables sera lancé en 2010. Le Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables (AMFm) entend faire la promotion d'antipaludéens efficaces et remplacer les médicaments inefficaces du marché; réduire les prix aux consommateurs à un niveau abordable grâce à une négociation des prix et grâce à un copaiement d'acheteur; et assurer une augmentation sûre et efficace de l'utilisation des polythérapies à base d'artémisinine en introduisant des interventions d'appui dans les pays. Géré par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le lancement de l'AMFm commencera dans les pays pilotes en 2010.

Encadré 2

Incidence de la crise économique sur les programmes et services de VIH/sida

Le ralentissement de l'activité économique mondiale continue d'avoir une incidence négative sur les programmes de VIH/sida de la plupart des pays à revenus faible et moyen, bien que la gravité de ces répercussions varie d'un pays à l'autre. La capacité des pays en développement à réagir à l'épidémie du sida a baissé en raison de la chute des revenus des ménages ainsi que des recettes publiques, ce qui a eu pour conséquence une réduction des subventions octroyées aux programmes de VIH/sida.

La réduction des budgets alloués aux programmes de traitement du VIH s'est traduite par une baisse des dépenses hors salaires dans le secteur de la santé; des pénuries en médicaments antirétroviraux (ARV), dont ceux fournis à travers une aide extérieure; et une aggravation de la nutrition[a]. Compte tenu des restrictions budgétaires, il est de plus en plus difficile de satisfaire la demande en traitements. Fin 2008, seulement 4 millions de personnes environ porteuses du VIH/sida dans les pays à revenus faible et moyen bénéficiaient d'un traitement antirétroviral dont elles avaient besoin, 58 % supplémentaires parmi ceux ayant besoin d'un traitement en étant ainsi privés[b]. La situation est encore plus grave en ce qui concerne les enfants séropositifs. Sur 730 000 enfants de moins de 15 ans séropositifs et ayant besoin d'un traitement antirétroviral dans les pays à revenus faible et moyen, il est estimé que seuls 275 700 — soit 38 % — en bénéficiaient fin décembre 2008[c]. Toutefois, deux pays de l'Afrique subsaharienne, à savoir le Kenya et la Zambie, ont enregistré une augmentation du nombre de patients suivant un traitement antirétroviral, passant de quelques centaines à près de 250 000 fin 2008. Le nombre de personnes traitées en Afrique du Sud a augmenté pour atteindre environ 700 000 patients séropositifs fin 2008, avec 20 000 patients supplémentaires en moyenne par mois au cours de l'année 2009.

La pression sur les coûts a également augmenté. L'émergence de la pharmacorésistance a incité à introduire un plus grand nombre de thérapies antirétrovirales plus sophistiquées et onéreuses de deuxième ou troisième phase. Fin 2008, cette situation a représenté pour les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire un coût équivalant à plusieurs fois celui des thérapies de première intention. Les quatre combinaisons les plus utilisées dans le cadre du traitement de première intention (constituant 91 % des traitements de première intention prescrits dans les pays à faible revenu) coûtaient en moyenne 143 dollars par an en 2008. Toutefois, le coût moyen pour le traitement de deuxième intention le plus répandu (didanosine, abacavir et lopinavir associé au ritonavir) s'élève à 1 105 dollars par patient et par an dans les pays à faible revenu et à 2 192 dollars dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Le coût du traitement antirétroviral, et plus particulièrement le prix élevé de plusieurs médicaments sous brevet, reste une entrave majeure au niveau de l'accès.

Les répercussions négatives potentielles de la récession économique sont susceptibles de freiner les progrès des pays au niveau de la concrétisation des objectifs définis en matière de traitement dans leurs plans stratégiques nationaux. Cela pourrait à son tour avoir des conséquences négatives au niveau de la prévention du VIH. Ainsi, en Afrique du Sud, une insuffisance budgétaire de plus de 100 millions de dollars a poussé le Ministère de la santé à annoncer en septembre 2009 que le pays serait incapable d'atteindre son objectif en matière d'accès universel en 2011 à moins que d'autres sources puissent procurer des fonds supplémentaires[d]. Dans ses efforts visant à atténuer l'incidence négative de la récession, l'Afrique du Sud a lancé une campagne de dépistage et d'accompagnement du VIH en avril 2010 qui vise à soumettre 15 millions de personnes à un dépistage d'ici à juin 2011 de manière à respecter l'objectif national, à savoir réduire de moitié les nouvelles infections et fournir un traitement à 80 % des personnes en ayant besoin d'ici à la fin de cette même année. Le programme de traitement antirétroviral de l'Afrique du Sud, le plus important au monde, se développera à travers un modèle décentralisé, permettant de proposer des services plus près du lieu de vie des patients. Le programme a pour objectif ultime de permettre à l'ensemble des 4 000 établissements de soins de santé publics du pays de proposer des traitements antirétroviraux. Les projets pilotes sont déjà en cours de mise

a Voir Banque mondiale, « Averting a human crisis during the global downturn: policy options from the World Bank's Human Development Network », disponible à l'adresse suivante : http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/AvertingTheHumanCrisis.pdf.

b OMS, Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Vers un accès universel : étendre les interventions prioritaires liées au VIH/sida dans le secteur de la santé : Rapport de situation Septembre 2009* (Genève, OMS, 2009), disponible à l'adresse suivante : http://www.who.int/hiv/pub/2009progressreport/en/.

c Ibid.

d Médecins sans frontières, « Punir le succès ? Les premiers signes d'un désengagement dans la lutte contre le sida et l'accès aux soins », disponible à l'adresse suivante : http://www.msf.org/source/countries/africa/southafrica/2009/aidsreport/punishing_success.pdf.

en œuvre. Étant donné que la campagne de dépistage et d'accompagnement du VIH vient juste de commencer, il est trop tôt pour en déterminer l'impact.

En revanche, de nombreux autres gouvernements nationaux ont réduit leurs objectifs en matière de fourniture de traitements antirétroviraux, à l'instar du Botswana[e], ou ont annoncé une réduction des subventions des programmes, à l'image de la République-Unie de Tanzanie [f]. Par ailleurs, la baisse du revenu des ménages est susceptible de limiter l'accès aux programmes de traitement, les patients ayant besoin d'un traitement antirétroviral ne pouvant plus se permettre de financer leurs déplacements jusqu'à la clinique ou au centre de santé qui dispense le traitement adéquat. De plus en plus d'éléments indiquent que les personnes partagent ou limitent leurs médicaments antirétroviraux. En outre, l'appauvrissement croissant des ménages est susceptible d'aggraver les maladies d'origine nutritionnelle et de limiter l'accès à l'eau et aux moyens d'assainissement, un ensemble de facteurs qui ne favorise ni le respect des traitements antirétroviraux ni le succès à long terme des traitements.

La baisse des subventions des donateurs a un impact sur les programmes de traitement des pays à faible revenu fortement tributaires de tels fonds. En Éthiopie et au Rwanda, la quasi-totalité du coût des programmes de traitements antirétroviraux est financée par des donateurs extérieurs. Les fonds internationaux sont à court de liquidités. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a indiqué qu'il s'attendait ce que 4 milliards de dollars lui manquent par rapport à ses besoins budgétaires en 2010. Le Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida (PEPFAR) n'est en mesure de développer aucun de ses programme, et ce au moins pour les deux années à venir[g]. Il est possible d'atténuer les restrictions budgétaires dans une certaine mesure à travers des gains d'efficacité en baissant les coûts des intrants, en réduisant le gaspillage, en évitant toute duplication de l'aide au financement des programmes et en sélectionnant mieux les bénéficiaires. Les coûts des médicaments antirétroviraux pourraient être baissés par exemple en instaurant de meilleures pratiques d'achat, en exploitant chaque fois que cela s'avère possible les flexibilités accordées par les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'Organisation mondiale du commerce, en confiant certaines parties des services de soins à un personnel de santé moins onéreux (« le transfert des tâches ») et en réduisant le nombre de patients perdus au niveau du suivi de leur traitement. Il appartient par ailleurs aux pays de réfléchir à d'autres mécanismes permettant de réduire les prix des médicaments, entre autres en utilisant les informations commerciales pour négocier une baisse des prix des médicaments avec les entreprises pharmaceutiques, en réduisant les tarifs d'importation, en renforçant les économies d'échelle et le pouvoir de négociation à travers des achats en communs (ou « groupés »), et en investissant dans les capacités de production locales, lorsque cela est possible.

e Voir « Botswana: bleak outlook for future AIDS funding », PLUS News report, 25 février 2009, disponible à l'adresse suivante : http://www.aidsmap.com/en/news/0E611AB8-9920-4BB9-AF53-D13F6B8987CD.asp.

f Voir ONUSIDA, « The Global Economic Crisis and HIV Prevention and Treatment Programmes: Vulnerabilities and Impact Executive Summary: Tanzania », disponible à l'adresse suivante : http://data.unaids.org/pub/Report/2010/20100204_executivesummary_tanzania_coverpage_final_40210_en.pdf.

g Médecins sans frontières, *op. cit.*

La production locale des médicaments antirétroviraux

La production locale des médicaments donne des résultats inégaux.

En cherchant à baisser le coût des médicaments essentiels, des initiatives se sont efforcées de promouvoir la production locale. Toutefois, les résultats de cette expérience sont inégaux. D'un côté les données de 2006 indiquent que les approvisionnements en médicaments antirétroviraux (ARV) de l'Inde ont constitué 70 % de la valeur des transactions en termes d'équivalents patient par an[10]. Les fabricants indiens de médicaments génériques antirétroviraux sont un maillon essentiel pour satisfaire les besoins en matière de traitement du VIH des pays à faible et à moyen revenu. D'un autre côté, des pays tels que le Ghana, le Kenya, l'Afrique du Sud,

10 Données émanant du Mécanisme mondial d'information sur les prix (GPRM) de l'OMS, qui suit les achats de médicaments antirétroviraux du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ainsi que de plusieurs autres agences.

l'Ouganda et le Zimbabwe produisent eux aussi des médicaments antirétroviraux localement bien que la plupart des fabricants de ce type de médicament en Afrique subsaharienne importent les ingrédients pharmaceutiques actifs et complètent les formulations pharmaceutiques dans leurs pays respectifs. Il y a une exception : Aspen Pharmacare en Afrique du Sud qui fabrique lesdits ingrédients, les principales matières premières nécessaires à la fabrication de formes dosifiées de produits pharmaceutiques finis. La fabrication des ingrédients a été rendue possible par les coentreprises d'Aspen établies à Cape Town (Afrique du Sud) et à Hyderabad (Inde). Matrix Laboratories of India en est copropriétaire. Il existe d'autres exemples de réductions significatives des coûts grâce à une production locale des médicaments antirétroviraux en Afrique.

Toutefois, les fabricants pharmaceutiques locaux en Afrique sont confrontés à plusieurs problèmes. Danadams, un fabricant ghanéen de médicaments génériques, en identifie trois principaux. Tout d'abord, le marché potentiel qui s'offre aux fabricants locaux africains peut être fortement réduit s'ils n'obtiennent pas la précertification de l'OMS, une condition *sine qua non* pour participer aux programmes de traitement financés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, voire l'approbation de commercialisation de la Food and Drug Administration des États-Unis (FDA) nécessaire pour approvisionner les programmes de traitement parrainés par le Plan d'urgence du Président pour la lutte contre le sida (PEPFAR). Ensuite, les tests de bioéquivalence de chaque produit, exigés pour obtenir la précertification de l'OMS, s'avèrent onéreux. Enfin, les ingrédients pharmaceutiques actifs sont très chers lorsqu'ils sont achetés en petites quantités.

Afin de renforcer la capacité de l'Afrique à fabriquer et fournir localement des médicaments essentiels, les dirigeants africains ont adopté en 2007 le Plan concernant la fabrication de produits pharmaceutiques en Afrique, dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Ce plan entend réduire la dépendance de l'Afrique aux fournisseurs étrangers ainsi que la charge financière de la prévention, des diagnostics et des soins. Au même titre que des initiatives similaires, le Plan pourrait offrir au gouvernement une occasion importante d'apporter des réponses au niveau de la production de médicaments essentiels en Afrique et, notamment, instaurer des cadres réglementaires et financiers ainsi que des procédures de contrôle de la qualité favorisant un engagement à long terme des investisseurs.

Politique en matière de propriété intellectuelle et d'innovation

L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce pourrait contribuer à améliorer l'accès aux médicaments à un coût abordable

Les lois, politiques et mesures régissant la propriété intellectuelle peuvent jouer un rôle essentiel soit en facilitant soit en entravant l'accès aux médicaments antirétroviraux génériques ainsi qu'aux médicaments essentiels connexes. S'agissant des pays dépourvus d'entreprises de fabrication de produits pharmaceutiques majeures, l'adoption d'une législation en la matière peut faciliter l'importation de médicaments essentiels plus abordables. Même si l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) a ouvert une nouvelle ère de conformité obligatoire, les États membres de l'OMC ont conservé des précautions et flexibilités importantes. Ainsi, les pays ont le loisir d'interpréter les trois critères de brevetabilité (nouveauté, acti-

vité inventive et applicabilité industrielle) en fonction des objectifs stratégiques nationaux. Ils peuvent en outre délivrer des licences obligatoires et des ordonnances d'utilisation autorisant le gouvernement ou des tierces parties à utiliser des inventions protégées par un brevet sans devoir obtenir le consentement du détenteur du brevet, sous réserve d'une indemnisation suffisante. Pour autant qu'elles soient exploitées de manière efficace, ces flexibilités permettent aux pays à faible et à moyen revenu ayant la capacité de le faire de trouver un équilibre entre la protection de la propriété intellectuelle et les priorités de développement, dont l'amélioration de l'accès aux médicaments.

Il convient de développer la recherche et le développement sur les maladies affectant les pays en développement

S'agissant de l'amélioration de l'accès aux médicaments essentiels, l'un des problèmes persistants auxquels les pays en développement doivent faire face tient à la difficulté de stimuler les activités de recherche et de développement relatives aux maladies qui touchent essentiellement les pays en développement à faible revenu. Deux initiatives constituent une formidable opportunité à cet égard. Tout d'abord, la Stratégie mondiale et le Plan d'action pour la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle adoptée par l'Assemblée mondiale de la Santé de 2008 offre la possibilité aux pays de participer et d'engager un débat international sur la manière d'améliorer l'innovation aux fins de la production de médicaments traitant des maladies qui affectent essentiellement le monde en développement. Ensuite, la communauté volontaire de brevets de la Facilité internationale d'achat de médicaments (UNITAID), approuvée en décembre 2009, est une opportunité importante pour favoriser un meilleur accès aux nouveaux médicaments antirétroviraux de première et deuxième intentions et d'encourager le développement d'autres médicaments rétroviraux importants, comme des associations médicamenteuses à dose fixe de nouveaux produits et de préparations spéciales pour les enfants.

L'approvisionnement groupé pourrait également réduire les coûts

Les pays en développement ont d'autres options à leur disposition : exploiter davantage les informations commerciales pour négocier une baisse des prix avec les entreprises pharmaceutiques et renforcer les économies d'échelle ainsi que le pouvoir de négociation à travers des achats communs ou « groupés ». Il existe des exemples d'initiatives aux niveaux régional et international. Ainsi, en 2007, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a mis en place le mécanisme volontaire d'approvisionnement groupé (VPP), permettant aux pays ayant de faibles volumes d'achat de grouper leurs achats et, ainsi, d'avoir d'autant plus de chance d'obtenir des réductions de prix plus importantes par le biais de la concurrence. En décembre 2009, plus de 30 pays de diverses régions avaient confirmé leur participation à l'initiative VPP. L'approvisionnement groupé est également possible au niveau régional. Par rapport au montant déboursé par les pays achetant des médicaments individuellement, l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO) aurait économisé de cette façon près de 44 % grâce à un approvisionnement commun en 2002.

Renforcer le Partenariat mondial pour améliorer l'accès aux médicaments essentiels à un coût abordable

Dans les pays en développement, garantir l'accès à des médicaments essentiels abordables reste un objectif à la fois urgent et très complexe. Comme le sous-entend la cible 8.E, les secteurs privé et public doivent collaborer pour améliorer

la fourniture des médicaments et cela doit se faire de manière durable. Comme indiqué précédemment, la crise économique mondiale a entravé les progrès en raison d'une augmentation des coûts et d'une réduction des budgets alloués aux programmes de traitement.

Au rang des mesures recommandées aux niveaux international et national pour améliorer l'accessibilité et l'abordabilité des médicaments essentiels, il convient de citer les suivantes :

- Les gouvernements des pays en développement doivent être incités à renforcer la disponibilité des médicaments dans le secteur public ainsi que les systèmes de santé nationaux, en recourant au besoin à l'aide publique au développement.
- Tous les gouvernements doivent aider davantage les familles à faible revenu à se procurer des médicaments essentiels, notamment à travers une assurance santé prenant en charge les médicaments pour les patients hospitalisés et les patients ambulatoires.
- Les mesures visant à améliorer la disponibilité des médicaments essentiels doivent être adaptées aux conditions nationales en procédant comme suit :
  - Les pays dépourvus d'une importante capacité de fabrication de produits pharmaceutiques doivent exploiter les flexibilités offertes dans l'Accord sur les ADPIC de manière à faciliter les importations de médicaments essentiels à des prix plus abordables;
  - Les pays en développement ayant la capacité de fabriquer des produits pharmaceutiques doivent tirer parti des flexibilités de l'Accord sur les ADPIC liées à la santé publique pour élaborer des versions génériques de médicaments brevetés; ils doivent en outre envisager de recourir aux investissements privés pour acquérir de nouvelles technologies aux fins de la production de tels médicaments;
  - Les pays développés doivent faciliter davantage l'exportation des médicaments génériques au prix le plus bas vers des pays dépourvus de capacités de fabrication en intégrant les flexibilités prévues dans l'Accord sur les ADPIC dans la législation nationale;
  - Afin de faciliter les mesures susmentionnées liées aux ADPIC, la communauté internationale doit s'efforcer davantage de réduire les coûts encourus par les pays en développement dans le cadre de l'utilisation des flexibilités offertes dans l'Accord voire les dédommager pour de tels coûts;
- Tous les pays doivent appuyer les initiatives entreprises dans les pays en développement visant à améliorer l'accès aux médicaments essentiels en encourageant des activités de recherche et de développement axées sur les maladies négligées à travers la mise en œuvre de la Stratégie mondiale et le Plan d'action pour la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle.
- Les pays en développement doivent développer leurs mécanismes de partage des informations concernant les prix des médicaments de manière à être davantage en mesure de négocier une baisse des prix avec les entreprises pharmaceutiques. Ils peuvent en outre asseoir leur pouvoir de négociation en procédant à des approvisionnements communs ou « groupés » voire en développant d'autres mécanismes de financement innovants, à l'instar des communautés de brevets volontaires de l'UNITAID.

Accès aux nouvelles technologies

L' accès aux nouvelles technologies a permis aux pays en développement de jouir d'une technologie plus aboutie, d'économiser des ressources et même de faciliter des activités qui se seraient autrement avérées impossibles sans l'infrastructure complémentaire. Bien que la cible 8.F soit axée sur les technologies de l'information et des communications (TIC), elle englobe également l'accès à toutes les nouvelles technologies. Comme souligné dans de précédents rapports du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire et réaffirmé lors de plusieurs conférences internationales diverses, il appartient également à la communauté internationale d'unir ses forces pour fournir d'autres technologies essentielles aux pays en développement, notamment celles permettant de faire face aux effets négatifs du changement climatique et de réduire les émissions des gaz à effet de serre. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) stipule que les pays développés se sont engagés à « prendre toutes les mesures possibles en vue d'encourager, de faciliter et de financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux autres parties, et plus particulièrement à celles d'entre elles qui sont des pays en développement[1] ».

Dans le domaine des TIC, d'énormes progrès ont été accomplis au niveau du développement de l'utilisation de la téléphonie cellulaire mobile et de l'Internet. Cette utilisation accrue et l'application des TIC ont fortement développé le potentiel de ces dernières en tant que catalyseur du développement à travers les secteurs. Le recours accru à « l'administration en ligne » a contribué à une meilleure gestion des programmes éducatifs, de santé et environnementaux, ce qui peut avoir une incidence sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Toutefois, le fossé numérique, en termes d'accès et d'abordabilité, reste d'actualité.

Des objectifs et indicateurs concrets s'imposent pour surveiller l'accès aux nouvelles technologies

Il est difficile de déterminer précisément le retard d'exécution par rapport aux engagements internationaux concernant l'amélioration de l'accès aux nouvelles technologies étant donné qu'aucun objectif quantitatif n'a été défini dans le cadre du huitième objectif du Millénaire pour le développement. Le Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) a énoncé dix objectifs en matière de TIC à concrétiser d'ici à 2015, notamment ceux de « connecter les villages aux TIC et créer des points d'accès communautaire » et de « faire en sorte que plus de la moitié des habitants de la planète aient à leur portée un accès aux TIC[2] ». 2010 se trouve à mi-chemin entre la phase de Tunis de 2005 du SMSI et 2015, la date butoir pour concrétiser les dix objectifs convenus par les gouvernements lors du SMIS[3].

1 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, article 4, par. 5, adoptée le 9 mai 1992, disponible à l'adresse suivante : http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf.

2 Voir http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html pour une liste exhaustive.

3 Bien que le Plan d'action du SMSI n'assortisse pas non plus les objectifs d'indicateurs quantitatifs précis, le rapport *World Telecommunication/ICT Development Report 2010:*

L'incidence de la crise économique mondiale sur les TIC

La crise économique internationale n'a pas épargné l'industrie des TIC. La demande en équipements associés aux TIC a baissé, occasionnant une baisse des investissements. Certains éléments indiquent en outre une baisse des investissements dans les mises à jour des réseaux. De plus, l'introduction de réseaux de nouvelle génération (NGN) sur le marché a été retardée ou abandonnée en raison des contraintes financières. Dans le même temps, l'industrie a bénéficié de toute une série de mesures de relance introduites dans plusieurs grandes économies — en particulier les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) — en réponse à la crise, qui prévoyaient des activités dans le secteur des télécommunications. Les investissements consentis par les gouvernements dans les infrastructures à haut débit sont considérés comme une solution permettant de contrebalancer les effets négatifs de la crise et d'améliorer davantage les perspectives de croissance, tout en reconnaissant que les TIC sont des adjuvants essentiels du développement socioéconomique et économique global à travers la stimulation de l'innovation et la création de nouveaux emplois[4].

Utilisation des services TIC

L'accès aux services TIC s'est amélioré en dépit de la crise

En dépit de signes témoignant d'une faiblesse des investissements, la récente récession ne semble pas avoir ralenti la croissance au niveau de l'utilisation des services TIC tels que les téléphones mobiles et l'Internet. Cette tendance a été alimentée par une chute continue des prix de dispositifs tels que des ordinateurs et des combinés. La croissance stable du nombre d'abonnés à la téléphonie mobile est frappante, atteignant, selon les estimations, 4,6 milliards fin 2009 avec un taux de pénétration global de 68 % d'habitants. Par contre, les lignes téléphoniques filaires ont continué à perdre des parts de marché[5] avec une pénétration globale de moins de 18 % d'habitants[6].

La pénétration de la téléphonie cellulaire mobile dans les pays en développement a augmenté rapidement

La croissance dans le secteur de la téléphonie mobile reste la plus forte dans les pays en développement, qui comptent désormais plus du double d'abonnements à la téléphonie mobile par rapport aux pays développés (3,2 milliards et 1,4 milliard, respectivement). La Chine et l'Inde comptabilisent désormais le plus grand nombre d'utilisateurs des pays en développement, avec plus de

Monitoring the WSIS Targets – A mid-term review (Genève, Union internationale des télécommunications, 2010) proposera une évaluation à mi-parcours pour chaque objectif SMSI, basée sur un ensemble d'indicateurs quantitatifs proposés.

4 Voir Union internationale des télécommunications (UIT), « Confronting the Crisis: ICT Stimulus Plans for Economic Growth », disponible à l'adresse suivante : http://www.itu.int/osg/csd/emerging_trends/crisis/confronting_the_crisis_2.pdf et OCDE « Policy responses to the economic crisis: Investing in innovation for long-term growth », disponible à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/dataoecd/59/45/42983414.pdf.

5 La diminution du nombre de lignes de téléphone fixe est en partie imputable à l'augmentation de la voix sur IP (VoIP), souvent proposé en tant que service groupé, intégré au service Internet.

6 Données de l'UIT, liste des indicateurs des télécommunications/TIC dans le monde.

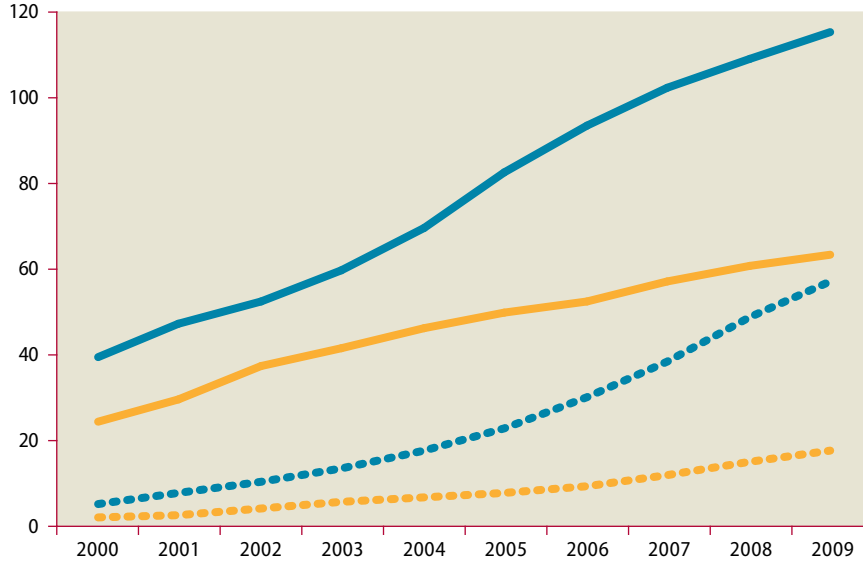
1,2 milliard d'abonnements (environ 750 millions et 525 millions, respectivement). Entre 2008 et 2009, la pénétration de la téléphonie mobile dans les pays en développement est passée bien au-delà de la barre des 50 % de la population, atteignant 57 % fin 2009 selon les estimations (voir figure 18), alors que la pénétration dans les pays développés a largement dépassé 100 %.

En dépit d'une croissance significative, les pays en développement sont en retard par rapport aux pays développés au niveau de l'usage d'Internet

L'usage d'Internet a continué d'augmenter, bien que plus lentement que la téléphonie mobile cellulaire. Les taux de pénétration d'Internet dans les pays développés ont enregistré une augmentation annuelle de 6 % environ en moyenne depuis 2007. Dans les pays en développement, la croissance annuelle moyenne au cours de la même période a été solide (dépassant 20 %), bien qu'elle ait été plus lente que la croissance annuelle moyenne de 38 % enregistrée dans ces pays entre 1998 et 2009. On estime que, en 2009, 26 % de la population mondiale, à savoir plus de 1,7 milliard de personnes, utilisaient Internet. Toutefois, dans les pays développés, le pourcentage est bien plus important que dans les pays en développement (64 % et 18 % de la population, respectivement) [voir figure 19]. En d'autres termes, en 2009, plus de 80 % de la population des pays en développement étaient encore privés du monde en ligne et de ses avantages. Un grand nombre de ceux qui bénéficient d'un accès se trouvent en Chine, représentant un tiers des internautes des pays en développement. Les pays les moins avancés (PMA) sont encore à la traîne en termes d'utilisation, en dépit d'une augmentation des utilisateurs de 2,1 % en 2008 (1,6 % en 2007). L'Océanie, l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Sud restent les régions qui comptent le moins d'abonnés aux services de téléphonie cellulaire mobile par habitant (figure 20) et le moins de lignes de téléphone fixe (figure 21).

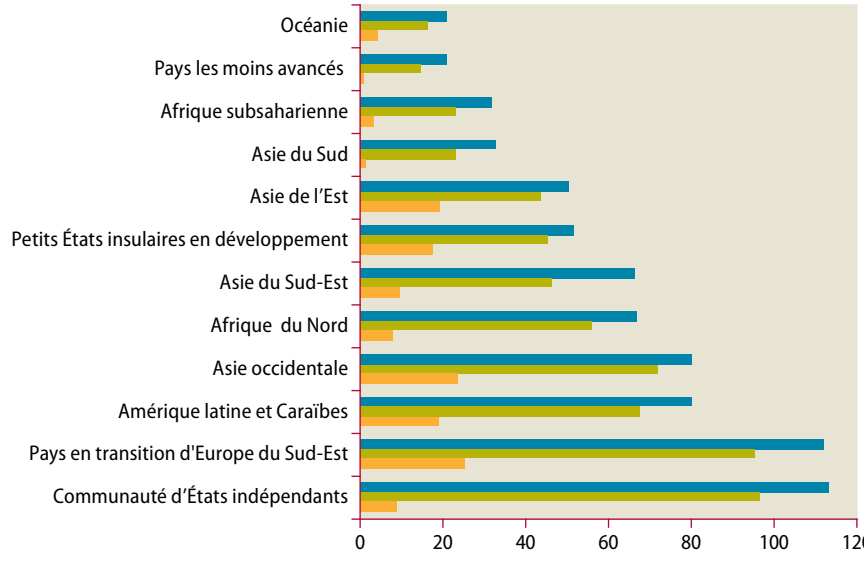
Les services à haut débit jouent un rôle essentiel dans la transformation des sociétés à travers l'introduction d'applications changeant la manière avec

Figure 18
Pénétration des abonnés aux services de téléphonie cellulaire mobile et des internautes dans les pays développés et en développement, 2000-2009
(*en pourcentage*)



Source : UIT, liste des indicateurs des télécommunications/TIC dans le monde.

Figure 19
Nombre d'abonnés à la téléphonie cellulaire mobile pour 100 inhabitants, 2002, 2007 et 2008



Source : UIT, liste des indicateurs des télécommunications/TIC dans le monde.

laquelle les entreprises et les gens interagissent[7]. L'accès aux services à haut débit filaire est encore largement limité aux internautes dans les pays en développement; de plus, un large fossé persistant peut être constaté au niveau du haut débit, avec une pénétration atteignant 27 % dans les pays développés par rapport à seulement 3,5 % dans les pays en développement en 2009. Les abonnements au haut débit filaire dans les pays en développement sont fortement concentrés dans quelques pays, dont la Chine qui comptabilise la moitié des 200 millions d'abonnements au haut débit filaire et qui, en 2008, a dépassé les États-Unis d'Amérique comme le marché le plus important en matière de haut débit filaire dans le monde[8].

Les fortes disparités régionales au niveau de l'utilisation des services TIC persistent

Bien que l'utilisation des services haut débit filaires soit en augmentation, de fortes disparités subsistent entre les régions (figure 21). Dans un grand nombre de régions les plus pauvres au monde, le nombre d'abonnés aux services à haut débit filaires reste négligeable. En Océanie, en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, les taux de pénétration sont inférieurs à 1 %. Bien que, en 2009, les services à large bande aient été déployés commercialement dans la plupart des PMA, ceux-ci restent inaccessibles compte tenu d'un coût prohibitif.

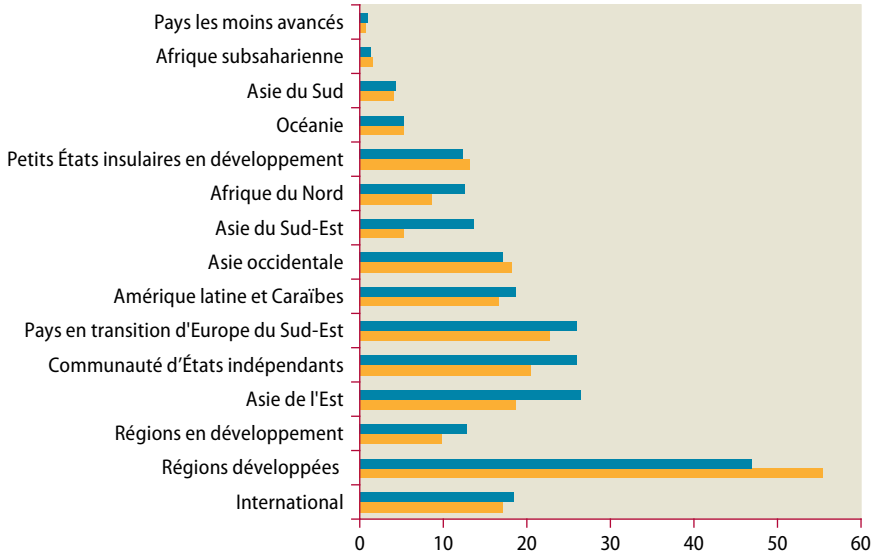
Les prix des services de large bande filaire sont extrêmement élevés dans les pays en développement, en particulier en Afrique

En dépit d'une baisse continue, en 2009, les prix des services de large bande filaire dans la plupart des pays en développement sont restés élevés par rapport aux niveaux de revenus. En fait, dans 28 PMA, le prix d'un service de large bande filaire a dépassé le revenu national brut (RNB) mensuel par habi-

7 Étant donné que l'accès aux communications de base dans les pays en développement se fait dans une large mesure par le biais des communications mobiles, l'accès sans fil à large bande devrait jouer un rôle essentiel dans les pays en développement. Actuellement, les données sur l'utilisation de la large bande mobile ne sont toutefois pas très répandues (et ne sont pas comparables à l'échelle internationale).

8 UIT, liste des indicateurs des télécommunications/TIC dans le monde.

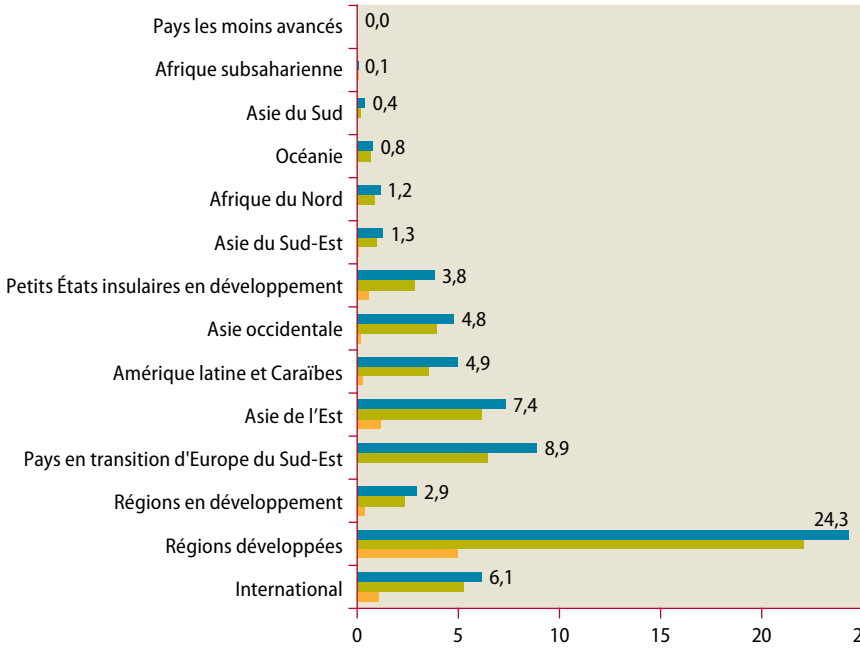
Figure 20
Nombre de lignes téléphoniques fixes pour 100 habitants, 2002 et 2008



Source : UIT, liste des indicateurs des télécommunications/TIC dans le monde.

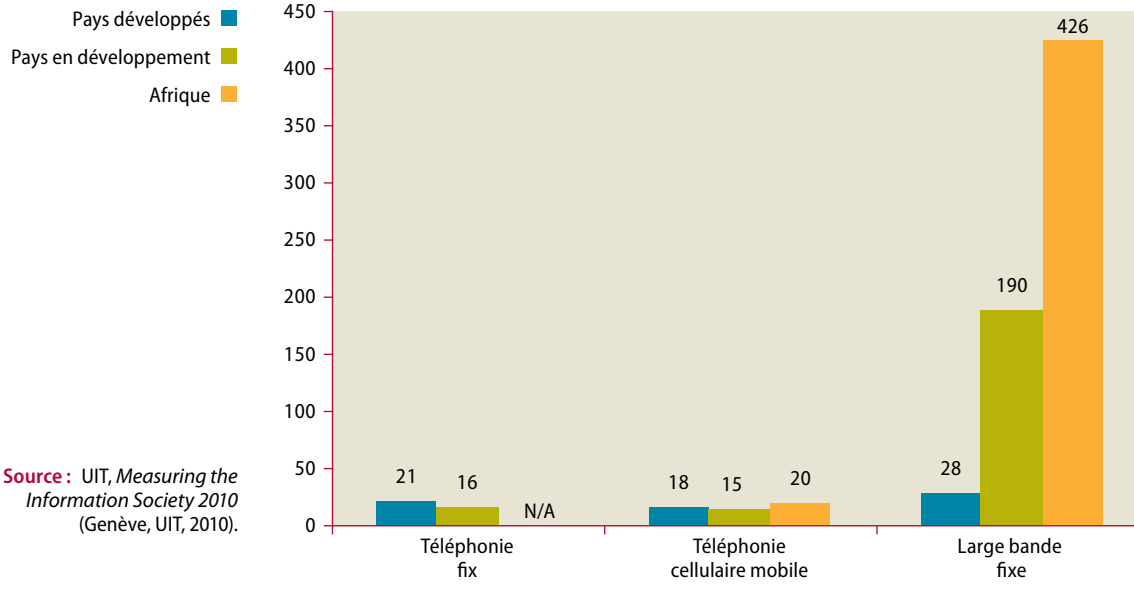
tant. Dans les pays en développement, les utilisateurs paient en moyenne 7 fois plus pour ce service que ceux des pays développés alors qu'en Afrique ce service coûte 15 fois plus (le chiffre pour l'Afrique subsaharienne est même plus élevé) (voir figure 22).

Figure 21
Nombre d'abonnés à la large bande filaire pour 100 habitants, 2002, 2007 et 2008



Source : UIT, liste des indicateurs des télécommunications/TIC dans le monde.

Figure 22
Prix moyens mensuels des services TIC par région, 2009
(*en parité de pouvoir d'achat, en dollars*)



Source : UIT, *Measuring the Information Society 2010* (Genève, UIT, 2010).

L'accès au haut débit par le réseau fixe est la principale méthode d'accès au monde en matière d'accès à l'Internet haut débit, toutefois, l'introduction des réseaux mobiles numériques à haute vitesse (3G) dans un nombre croissant de pays pourrait donner un coup de fouet au nombre d'internautes, en particulier dans les pays comptant peu de connexions fixes à haut débit, comme dans la majeure partie de l'Afrique. En 2008, le nombre d'abonnés à la téléphonie mobile à large bande a en fait largement dépassé celui des abonnements sur réseau fixe à haut débit. Bien qu'il reste un écart important au niveau de la couverture de la large bande mobile entre les pays développés et en développement (39 % d'abonnements contre 3 % en 2009), les abonnements à la large bande mobile devraient, dans un avenir proche, augmenter significativement dans les pays en développement.

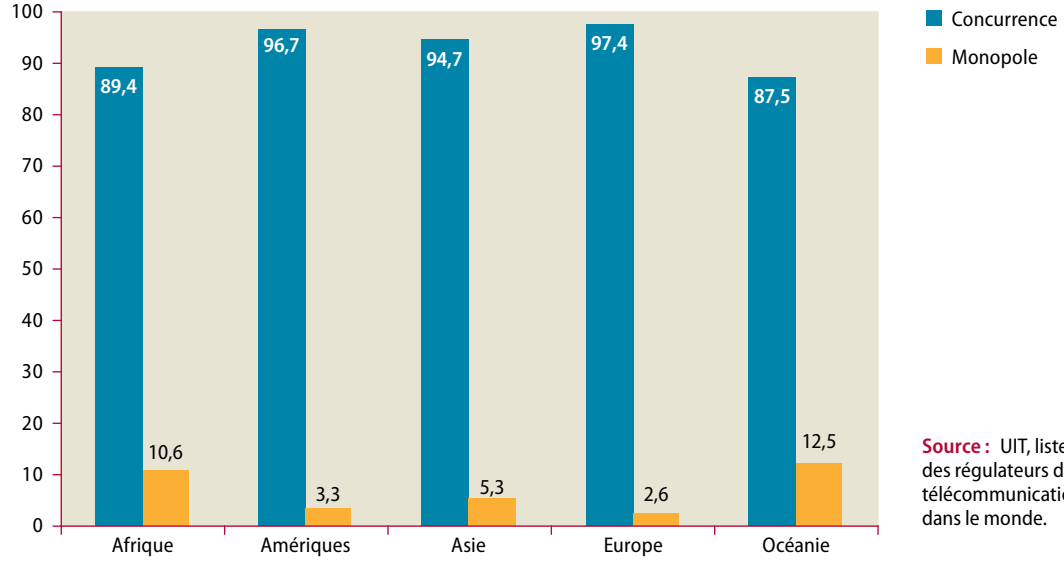
Privatisation et libéralisation des TIC

Le secteur des TIC est de plus en plus privatisé et ouvert à la concurrence

Le secteur des télécommunications/TIC est de plus en plus privatisé et les marchés de plus en plus libéralisés. Dans près de 65 % des pays dans le monde, les principaux opérateurs de ligne fixe, qui étaient généralement quasi exclusivement détenus par l'État dans les années 1980, sont à présent totalement ou partiellement privatisés. Dans 19 % de pays supplémentaires, la privatisation est soit actuellement en cours ou planifiée. En dépit de la tendance globale évidente vers une privatisation, un peu plus d'un tiers des opérateurs dans le monde restent publics.

Les marchés des télécommunications et TIC se sont par ailleurs ouverts à la concurrence, en particulier dans le secteur des services de téléphonie mobile et Internet. Fin 2009, 171 pays (à savoir près de 90 % de tous les pays) dans le monde avaient un marché de la téléphonie cellulaire mobile compétitif. Ce

Figure 23
Répartition des pays ayant un marché compétitif et non compétitif dans l'offre de services Internet, 2009 (*en pourcentage*)



Source : UIT, liste des régulateurs des télécommunications/TIC dans le monde.

pourcentage est encore plus élevé sur les marchés des prestataires de service, étant donné qu'une concurrence existe sur de tels marchés dans 92 % des pays dans le monde (figure 23). Ces chiffres font ressortir le rôle grandissant du secteur privé, notamment dans la diffusion des nouvelles technologies de l'information et des communications. La concurrence tend par ailleurs à réduire les prix, ce qui en retour favorise une plus grande pénétration des TIC[9].

Le rôle du cybergouvernement dans la réalisation des objectifs du Millénaire

Les services TIC facilitent le développement dans d'autres secteurs

Le terme cybergouvernement désigne l'utilisation des TIC pour renforcer les institutions publiques et la gouvernance. Il peut rendre les services publics plus souples et moins onéreux et peut être également utile pour mettre en œuvre des réformes réglementaires en rendant les processus plus transparents et en simplifiant les activités[10]. En outre, il peut améliorer la prestation des services sociaux qui sont essentiels pour concrétiser les objectifs du Millénaire. Ainsi, l'Internet haut débit permet une diffusion plus rapide et plus large des informations en matière de santé, en plus de diagnostics à distance et de prise de décisions médicales thérapeutiques. Cette forme de « santé en ligne » a été mise en œuvre avec succès à Neak Loeurng, un village reculé au Cambodge. Les médecins et infirmières du village peuvent désormais utiliser l'Internet haut débit pour accéder

9 UIT, *Measuring the Information Society* (Genève, UIT, 2010), disponible à l'adresse suivante : http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/Material/MIS_2010_without%20annex%204-e.pdf.

10 *United Nations E-Government Survey 2010 : Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.II.H.2).

à des informations en ligne sur des maladies et pour communiquer par courriel avec des partenaires et d'autres travailleurs médicaux. Grâce à ces développements, les professionnels de la santé se voient offrir la possibilité de disposer de connaissances médicales plus vastes, ce qui, en retour, contribue à l'amélioration des soins de santé de milliers de Cambodgiens. L'expérience est dupliquée dans 50 autres villages. Plus précisément, cette nouvelle technologie permet une meilleure gestion grâce à des systèmes d'information sur la santé publique mieux exploités, dont le suivi de la vaccination des enfants pauvres et un traitement efficace des dossiers médicaux, des indemnités d'assurance et des paiements.

À l'heure actuelle, 189 des 192 États Membres des Nations Unies disposent d'un site Web pour leur gouvernement national. Toutefois, il reste encore à tirer parti de tout le potentiel du cybergouvernement dans la majorité des pays en développement, essentiellement en raison de l'important fossé numérique existant entre les économies développées et en développement en ce qui concerne leur accès à et leur usage des TIC.

L'accès à la technologie pour faire face aux changements climatiques

Le recours aux technologies pour faire face au changement climatique est un domaine clé dans lequel la communauté internationale doit renforcer son partenariat global de manière à soutenir les initiatives visant à parvenir au développement durable. La Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à sa quinzième session, organisée à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009, a pris acte de l'Accord de Copenhague. L'Accord constitue une lettre d'intention politique et fournit des indications sur les discussions en cours dans le cadre de la CCNUCC. Les Parties qui sont des pays en développement sont convenues de fournir un financement accru, nouveau et additionnel, prévisible et adéquat et un meilleur accès aux pays en développement pour permettre et soutenir une action renforcée concernant à la fois l'atténuation, l'adaptation, la mise au point et le transfert de technologies, ainsi que la création de capacités en vue d'une application renforcée de la Convention. L'engagement collectif des pays développés consiste à fournir des ressources nouvelles et additionnelles, de l'ordre de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012, qui seront réparties de manière équilibrée entre adaptation et atténuation. Les pays développés ont adhéré à l'objectif consistant à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement. Il faut espérer que ces fonds pourront être réunis à travers toute une série de canaux à la fois publics (bilatéraux et multilatéraux) et privés, ainsi qu'à travers des sources de financement innovantes.

Un nouveau mécanisme technologique

Lutter contre le changement climatique exige un accès aux nouvelles technologies…

L'accès aux nouvelles technologies est essentiel pour que les pays en développement puissent prendre des mesures pour réduire les émissions des gaz à effet de serre et faire face aux conséquences négatives des changements climatiques. En 2001, afin d'améliorer le transfert des technologies vers les pays en développement, les Parties à la CCNUCC ont instauré un cadre pour le transfert des

technologies[11], lequel englobe les activités de coopération dans cinq domaines : les évaluations des besoins en matière de technologie; l'information technologique; la création d'un environnement propice; le renforcement des capacités; et les mécanismes de transfert de technologies. Une large palette de mesures supplémentaires a été convenue en 2007 pour améliorer la mise en œuvre du Cadre de transfert des technologies et notamment : des solutions de financement innovantes; un renforcement de la coopération avec les conventions et processus intergouvernementaux pertinents; un développement technologique endogène; et des travaux de recherche et de développement participatifs.

Un récent examen de l'efficacité de la mise en œuvre a conclu que, en dépit de l'augmentation du soutien financier aux fins du développement et du transfert technologique dans les pays en développement, des subventions supplémentaires sont nécessaires pour satisfaire les besoins[12]. Par ailleurs, il convient d'adopter des politiques et des mesures encourageant le secteur privé à investir davantage dans les technologies en faveur de l'atténuation et de l'adaptation.

Au Sommet de Copenhague de 2009, les Parties ont progressé dans l'élaboration de la portée et des fonctions éventuelles d'un nouveau « mécanisme technologique » à mettre en place dans le cadre de la CCNUCC. Il appartiendra à ce nouveau mécanisme d'accélérer la recherche et le développement, le déploiement, la diffusion ainsi que le transfert des technologies à l'appui de mesures d'adaptation et d'atténuation prises par les pays en développement, compte tenu de la situation et des priorités nationales.

Financement des lacunes et des besoins aux fins du développement et du transfert de technologies liées au climat

À compter de 2009, les estimations de ressources financières disponibles dans tous les pays pour la recherche technologique et le développement, le déploiement, la diffusion et le transfert en relation avec les technologies en faveur de l'atténuation se situaient entre 77,3 milliards de dollars et 164 milliards de dollars par an. Il n'existe que des estimations partielles pour les ressources financières actuelles disponibles au sein des pays en développement (voir tableau 9). Les informations actuelles sur les besoins financiers nécessaires pour le développement et le transfert technologiques aux fins de l'atténuation sont orientées sur le secteur énergétique. Il n'existe actuellement pas de données fiables pour les technologies d'adaptation.

… et un financement à grande échelle

Le besoin en ressources financières est indiqué pour les technologies progressant dans le cycle d'innovation de la recherche et du développement à la démonstration et au déploiement de nouvelles technologies ainsi qu'à la diffusion dans l'économie mondiale (voir figure 24). Les estimations portent sur un mélange de sources publiques et privées, et la fourchette indique une dépendance

11 CCNUCC, Rapport de la septième session de la Conférence des Parties (FCCC/CP/2001/13/Add.1, Décision 4/CP.7).

12 CCNUCC, Rapport du Président du Groupe d'experts du transfert de technologies concernant les futures options de financement pour renforcer la mise au point, le déploiement, la diffusion et le transfert de technologies au titre de la Convention (FCCC/SB/2009/2 et résumé).

Tableau 9

Estimation des sources actuelles de financement pour le développement et la diffusion des technologies d'atténuation du changement climatique, par source et stade de maturité technologique (*en milliards de dollars par an*)

	R&D (*dépenses totales*)	Démonstration (*dépenses totales*)	Déploiement (*coûts supplémentaires des technologies d'atténuation du changement climatique*)		Diffusion (*coût supplémentaire des technologies d'atténuation du changement climatique*)		Total
	Global	Global	Global	Pays en développement	Global	Pays en développement	Global
Public	6[a] 10[b]	Inclus dans R&D	33[c] 45[d] 30[e]	..	19,5–27,0[f]	8,0–15,5[g]	55,5–82,0
Privé	Au moins 9,8[h] 13[a] 40–60[i]	Inclus dans R&D	..	..	12–22[h]	3,3[h]	21,8–82,0
Total	15,8–70		30–45	..	31,5–49	11,3–18,8	77,3–164,0

Source : Données recueillies par le secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

a Calculé sur une part de 2 % des dépenses mondiales en R&D en 2006.

b Agence internationale de l'énergie, *R&D Budgets* (2008), disponible à l'adresse suivante : http://wds.iea.org/WDS/ReportFolders/reportFolders.aspx.

c Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2007), p. 347.

d R. Doornbosch, D. Gielen and P. Koutstaal, « Mobilising Investments in Low-emission Energy Technologies on the Scale Needed to Reduce the Risks of Climate Change » (SG.SD/RT(2008)1), p. 5.

e CCNUCC, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change* (Bonn, UNFCCC, 2007), p. 7.

f Il s'agit de la somme des financements des technologies d'atténuation fournis par le mécanisme pour un développement propre (MDP), l'aide publique au développement bilatérale (APD), les banques multilatérales de développement (BDM), les agences de crédit à l'exportation (CEA) et le Fonds mondial pour l'environnement (FEM), en plus de l'estimation du Fonds pour les énergies nouvelles de l'investissement dans les fonds carbone pour l'achat de permis d'émission sur les marchés réglementés et volontaires en 2007.

g Ne tient pas compte de l'investissement dans les fonds carbone pour l'achat de permis d'émission.

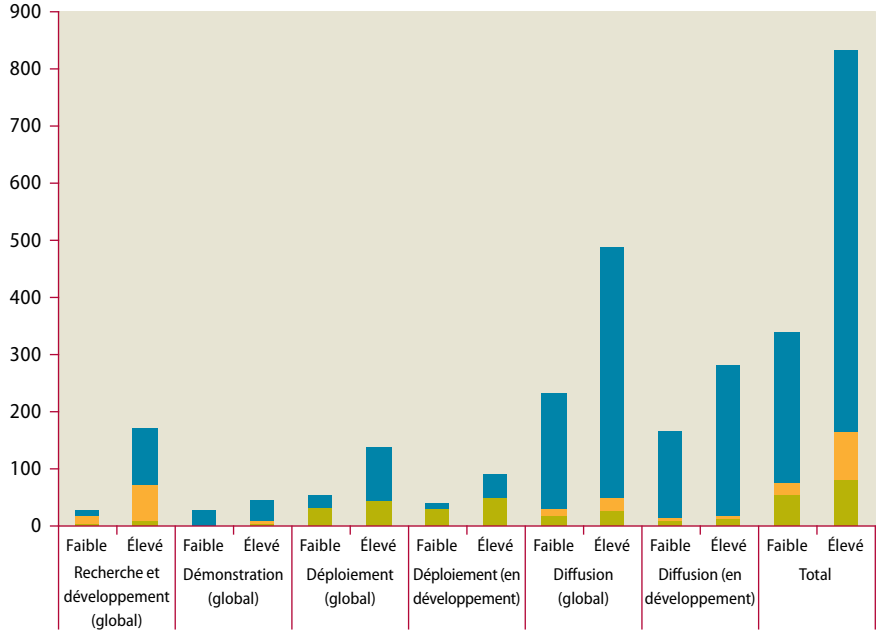
h Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Public Finance Instruments for Climate Mitigation: Options Document* (Paris, UNEP-SEFI, 2008).

i AIE, *Perspectives des technologies de l'énergie 2008: scénarios et stratégies jusqu'en 2050* (Paris, AIE, 2008), p. 169.

aux scénarios de référence et d'atténuation utilisés. Bien que les exigences financières exactes fassent encore l'objet d'un débat, il est évident qu'un financement à grande échelle sera nécessaire. Les estimations de la CCNUCC indiquent que le financement affecté aux technologies d'atténuation dans tous les pays devra être augmenté de 262 à 670 milliards de dollars par an, au-delà des niveaux actuels. Il est prévu que sur cette augmentation 40 à 60 %, à savoir de 105 à 402 milliards de dollars supplémentaires par an, seront nécessaires dans les pays en développement, ce qui implique une APD supplémentaire à cette fin. Une étude de McKinsey & Company estime que les coûts de l'atténuation pourraient augmenter jusqu'à 800 milliards de dollars maximum. L'estimation la plus récente de Nicholas Stern évoque un coût supplémentaire de 600 milliards à 1,2 trillion par an d'ici à 2030, selon que le niveau cible pour stabiliser des concentrations de gaz à effet de serre soit de 550 ou 450 parties par million de l'équivalent dioxyde de carbone[13]. En outre, la CCNUCC estime que les flux financiers et d'investissement nécessaires

13 Nicholas Stern, *A Blueprint for a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Prosperity* (Londres, The Bodley Head, 2009).

Figure 24
Estimations des ressources financières nécessaires chaque année jusqu'en 2030, pour les technologies d'atténuation, par source et stade de maturité technologique (*en milliards de dollars par an*)



Source : Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Notes : « Existant » fait référence aux estimations des niveaux de financement du moment; « Supplémentaire » correspond au montant estimé nécessaire au-delà des niveaux existants. Les financements existants pour le déploiement dans des pays en développement ne sont pas ventilés par source. Les besoins de financement existants pour la démonstration sont repris dans la rubrique « Recherche et développement ». Les niveaux de financement requis sont des estimations pour un scénario visant à stabiliser des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à environ 550 parties par million d'équivalent CO2. « Faible » et « Élevé » font référence aux estimations consolidées supérieures et inférieures d'études disponibles.

dans le monde pour l'adaptation seraient de l'ordre de 49 à 171 milliards d'ici à 2030. Néanmoins, étant donné que de tels investissements dans des technologies nouvelles et respectueuses du climat auront besoin de temps pour arriver à maturation à l'échelle appropriée et à un coût abordable, il est également allégué qu'une grande partie des investissements et des financements devront probablement être « concentrés en début de période » (c'est-à-dire effectués bien avant 2030) afin de satisfaire les objectifs de réduction des émissions à temps[14].

De nombreux pays en développement ont entrepris des évaluations détaillées de leurs besoins technologiques. Les besoins les plus généralement évoqués pour l'atténuation sont les sources d'énergie propres et renouvelables, les technologies pour une meilleure gestion des cultures, les appareils à faible consommation d'énergie, les technologies de gestion des déchets, les technologies de sylviculture ainsi que des véhicules moins polluants et économes en énergie. Les besoins technologiques les plus généralement évoqués en matière d'atténuation sont liés à la gestion des cultures, une utilisation rationnelle de l'eau, des systèmes d'irrigation améliorés, des systèmes d'alerte avancés pour les incendies de forêt, les technologies de boisement et de reboisement, ainsi que les technologies de protection et d'adaptation aux élévations du niveau de la mer.

Les obstacles au transfert de technologies identifiés par les pays en développement étaient économiques et commerciaux, en particulier le manque d'accès aux moyens de financement. Les mesures identifiées par les Parties à la CCNUCC

14 *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2009 : Promouvoir le développement, protéger la planète* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.II.C.1).

visant à parer à ces obstacles entendaient accroître les investissements étrangers ainsi que la participation du secteur privé dans le transfert des technologies, éliminer les distorsions de prix et de subventions, améliorer la recherche et le développement collaboratifs de technologies et sensibiliser davantage le public. La plupart des pays précisaient que les capacités existantes à l'intérieur du pays étaient insuffisantes pour satisfaire efficacement aux besoins technologiques nationaux, ajoutant qu'un soutien pour la création des capacités restait grandement nécessaire au sein des pays en développement.

Accès au savoir-faire en matière de réduction des risques de catastrophe

La population et les économies des pays les plus pauvres sont en général plus vulnérables aux risques naturels et sont les plus touchées par les pertes, en particulier à l'aune de la taille de leur économie. Les estimations indiquent que les pertes économiques liées en pourcentage de leur produit intérieur brut (PIB) sont 20 fois plus importantes dans les pays en développement que dans les économies plus avancées. En 1995, par exemple, l'ouragan Luis a ravagé Antigua-et-Barbuda selon les estimations à concurrence de 66 % du PIB de cette nation des Caraïbes. Les dégâts et les pertes économiques globales provoquées par le tremblement de terre qui a frappé Haïti en janvier 2010 sont évalués à 7,9 milliards de dollars, ce qui représente plus de 120 % du PIB d'Haïti en 2009. Les mesures destinées à protéger les ressources et les terres à travers la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique exigent des ressources extérieures.

L'expérience de certains pays a montré que la mise en œuvre de mesures visant à réduire les risques de catastrophe procure des avantages à long terme — cela va de pertes futures et de coûts de reconstruction moins importants à des moyens d'existence moins vulnérables, des communautés résistantes ainsi que des écosystèmes productifs et protecteurs. Des pays tels que le Bangladesh, Cuba, Madagascar et le Viet Nam sont parvenus à réduire drastiquement l'impact des risques liés aux aléas climatiques, tels que les tempêtes tropicales et les inondations, grâce à l'amélioration des systèmes d'alerte rapide et d'autres mesures de réduction des risques et de préparation aux catastrophes. La Chine a évité des pertes estimées à près de 12 milliards de dollars après un investissement de 3,2 milliards dans une infrastructure résistante aux inondations entre 1960 et 2000.

Le Dispositif mondial de réduction des catastrophes et de relèvement (GFDRR) est un partenariat entre la Banque mondiale et la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) visant à faciliter la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. En 2009, le GFDRR s'est attaché à recommander des systèmes de santé et d'éducation résilients face aux catastrophes, en vue de fournir des outils garantissant des hôpitaux et écoles plus sûrs. Le GFDRR a consenti des efforts concertés pour veiller à ce que les pays en développement retrouvent rapidement le chemin du développement durable s'ils sont frappés par un désastre. Grâce au soutien du GFDRR, 30 pays ont élaboré des programmes nationaux pour la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques en établissant une feuille de route afin d'atteindre les objectifs du Cadre d'action de Hyogo au cours des trois prochaines années.

La réduction des risques de catastrophe et le renforcement de la capacité d'adaptation exigent par ailleurs de développer et d'utiliser les TIC afin de fournir des connaissances et des informations à la population, et notamment la diffusion d'alertes sur les dangers à venir à travers des systèmes d'alerte rapide. Les gouvernements devront mettre en place ces plates-formes d'information avec le soutien du secteur privé qui fournira la technologie.

Il est primordial d'utiliser les TIC pour la diffusion d'informations dans le cadre de la mise en œuvre des mesures appropriées de réduction des risques

La coopération du secteur privé peut être encouragée davantage dans le domaine des assurances contre les désastres. Il convient de développer la protection des actifs et des investissements à travers des initiatives systématiques, dont le développement de normes limitant les risques. Le secteur privé doit fournir des programmes d'assurances contre les désastres afin de se prémunir contre des pertes catastrophiques. De telles assurances doivent également faire partie de services financiers inclusifs en faveur des pauvres de manière à garantir la prise en charge des membres les plus vulnérables de la société.

Renforcer le Partenariat mondial pour faciliter l'accès aux technologies

Les nouvelles technologies ont permis aux pays en développement d'avancer plus rapidement que ne l'ont fait les pays développés à un même stade de développement. Dans le même temps, les progrès rapides de la technologie ont également engendré de nouveaux fossés entre les nantis et les démunis. La crise économique mondiale et les répercussions du changement climatique ont également engendré des obstacles plus importants en plus de la nécessité de disposer des nouvelles technologies dans les pays en développement. Le Partenariat mondial doit reposer sur des objectifs et initiatives plus clairs dans ce domaine.

Afin d'améliorer l'accès aux nouvelles technologies pour le développement, la communauté internationale doit prendre les mesures suivantes :

- Soutenir l'élaboration d'objectifs et indicateurs concrets pour superviser l'accès aux nouvelles technologies.
- Renforcer les partenariats public-privé pour contribuer à l'utilisation des services Internet, notamment à travers des réseaux de communication régionaux ainsi que l'administration en ligne et sa mise en œuvre aux fins de l'amélioration de la prestation des services sociaux.
- Encourager les investissements dans les TIC dans les pays en développement afin d'améliorer l'accès aux services Internet à haut débit. À cette fin, dans les pays où la couverture à large bande fixe est actuellement très limitée, et plus particulièrement ceux de l'Afrique, la priorité doit être accordée à l'expansion de réseaux sans fil.
- Renforcer les cadres réglementaires et régissant la concurrence en ce qui concerne les marchés des prestataires de services Internet de manière à promouvoir la diffusion des nouvelles technologies et à réduire les prix.
- Améliorer les efforts concertés internationaux visant à promouvoir le développement et le transfert des technologies en vue d'atténuer les changements climatiques et de s'adapter à ces derniers dans les pays en développement, et fournir l'aide technique et financière requise pour rapidement satisfaire les besoins des pays en développement et leur permettre de faire face aux répercussions néfastes.
- Renforcer l'aide au développement pour aider les pays en développement vulnérables aux catastrophes naturelles à adopter des programmes de prévention des risques dans le cadre de sratégies de développement nationales.