



Assemblée générale

Distr. générale
26 juin 2001
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Point 101 de l'ordre du jour

Réunion internationale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental

Lettre datée du 25 juin 2001, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général

Le 15 décembre 2000, j'ai nommé un groupe chargé de recommander des stratégies en vue de mobiliser les ressources nécessaires pour accélérer une croissance équitable et durable dans les pays en développement ainsi que dans les pays en transition et d'honorer les engagements inscrits dans la Déclaration du Millénaire en matière de lutte contre la pauvreté et de développement. J'ai prié M. Ernesto Zedillo, ancien Président du Mexique, de conduire les travaux du Groupe. En étaient également membres M. Abdulatif Y. Al-Hamad, M. David Bryer, Mme Mary Chinery-Hesse, M. Jacques Delors, Mme Rebeca Grynspan, M. Alexander Y. Livshits, M. Abdul Magid Osman, M. Robert Rubin, M. Manmohan Singh et M. Masayoshi Son.

Je suis heureux de vous communiquer le rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement et vous serais extrêmement reconnaissant de le porter à l'attention des États Membres. Ce travail solide, qui contient des propositions novatrices, est une précieuse contribution au financement du processus de développement. J'encourage les États Membres à étudier attentivement les recommandations du Groupe dans le cadre du Comité préparatoire de la conférence internationale sur le financement du développement et pendant la conférence elle-même, qui se tiendra à Monterrey (Mexique) du 18 au 22 mars 2002.

Enfin, je tiens à exprimer mes vifs remerciements à M. Zedillo et aux membres du Groupe, qui n'ont pas ménagé leur peine et ont mené leur tâche à bien avec énergie et imagination.

(Signé) Kofi A. Annan

Résumé analytique du rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement

Le monde a connu depuis un demi-siècle un développement humain et économique plus rapide que durant quelque autre période comparable de l'histoire. Presque partout, l'alphabétisation a progressé, la mortalité infantile a baissé, et les gens vivent plus longtemps. Mais il reste encore beaucoup à faire. Plus du cinquième de la population mondiale vit encore dans le dénuement absolu (avec moins de 1 dollar par jour), et la moitié à peu près n'a pas 2 dollars par jour pour vivre, ce qui n'est guère plus généreux. Les 2,5 milliards d'habitants des pays à faible revenu connaissent encore une mortalité infantile qui dépasse 100 pour 1 000 naissances vivantes, alors que ce même taux, pour les 900 millions d'habitants des pays à revenu élevé, n'est que de 6 pour 1 000. Dans les pays à faible revenu, il y a encore en moyenne 40 % d'analphabètes. L'accroissement de la population a beau se ralentir, il demeure encore rapide.

On ne peut que constater tristement que la polarisation croissante entre les nantis et les démunis fait désormais partie de notre monde. Moralement, et d'un point de vue humanitaire, la grande gageure de notre époque est de renverser cette tendance. Pour les habitants des pays riches, c'est aussi une question d'intérêt égoïste bien compris. Dans le village mondial, la misère de l'un devient très vite le problème de l'autre : manque de débouchés pour les produits, immigration illégale, pollution, maladies contagieuses, insécurité, fanatisme, terrorisme.

Plusieurs signes encourageants montrent que la communauté internationale a fait le constat qui s'impose. En septembre 2000, la réunion de l'Assemblée générale s'est conclue sur une note historique avec l'adoption de la Déclaration du Millénaire, où les gouvernements prenaient l'engagement collectif d'oeuvrer pour délivrer le monde de la misère. Les objectifs énoncés à cette fin dans la Déclaration étaient de réduire de moitié avant 2015 la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim, de réduire de moitié la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer; de faire en sorte que les enfants, partout dans le monde, soient en mesure d'achever un cycle complet d'études primaires et que les filles et les garçons aient à égalité accès à tous les niveaux d'éducation; de réduire de trois quarts la mortalité maternelle et de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans par rapport aux taux actuels; d'avoir arrêté la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle, et d'apporter une assistance spéciale aux orphelins du VIH/sida; enfin, avant 2020, d'avoir amélioré sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

À la différence de nombreux engagements antérieurs, la Déclaration du Millénaire mentionnait en bonne place la mobilisation des ressources nécessaires, tant pour réaliser les objectifs de développement international que, plus généralement, pour financer le processus de développement des pays en développement. La prochaine conférence internationale sur le financement du développement, qui doit se tenir en mars 2002, sera une manifestation de première importance, où l'on conviendra d'une stratégie permettant de mieux mobiliser les ressources.

Problèmes essentiels

Mobilisation de ressources nationales. C'est aux pays en développement eux-mêmes qu'il appartient au premier chef d'assurer leur croissance et leur développement équitable. De cette responsabilité découle la nécessité de créer des conditions qui permettent de réunir les ressources financières nécessaires à investir. Ce sont pour une très grande part les voies choisies par les décideurs nationaux qui déterminent l'état de la gouvernance, les politiques macroéconomiques et microéconomiques, l'état des finances publiques, celui du système financier, et les autres éléments fondamentaux de l'environnement économique dans un pays donné. Une politique budgétaire saine, des dépenses sociales responsables, et un système financier compétitif et sans aléas sont des conditions indispensables du développement économique et social. Enfin, l'existence d'un bon régime de pensions est cruciale. Pour avoir le meilleur impact social, un régime à cotisations définies doit aller de pair avec un régime financé par l'impôt, de manière à garantir une retraite minimum dont les effets de redistribution soient progressifs et qui protège les pauvres.

Courants de capitaux privés. L'essentiel des économies qu'un pays trouvera à investir provient toujours de sources nationales, que le pays soit grand ou petit, riche ou pauvre. Mais les capitaux étrangers peuvent fournir un appoint précieux aux ressources intérieures qu'un pays peut dégager. On voit désormais de grosses sommes traverser les frontières sous la forme d'investissements étrangers directs, et les marchés internationaux de capitaux sont une autre réserve importante de fonds auxquels les pays peuvent avoir recours. Il y a toutes sortes de mesures que les pays en développement peuvent prendre pour accroître leur part des investissements étrangers directs, notamment en modifiant leurs politiques de manière que les investisseurs étrangers bénéficient d'un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui dont bénéficient les investisseurs nationaux, en relevant les normes de comptabilité et d'audit, en améliorant la gouvernance des sociétés, et la qualité des infrastructures, et en rendant la prestation de services plus efficace. Les pays industrialisés devront éliminer les restrictions artificielles qui pèsent sur les investissements dans les pays émergents, et éviter d'encadrer strictement l'accès au crédit. Les capitaux privés, s'ils ne peuvent manifestement pas réduire par eux-mêmes la misère, peuvent néanmoins jouer un rôle important pour encourager la croissance; encore faut-il que les apports de capitaux privés soient organisés de manière à réduire la vulnérabilité par rapport aux crises.

Commerce. Grâce à huit cycles de négociations commerciales multilatérales, bien des choses ont été faites durant le dernier demi-siècle pour éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce. Mais les principaux bénéficiaires, et de loin, de cette libéralisation des échanges ont été les pays industrialisés. Les produits des pays en développement se heurtent toujours à des restrictions notables sur les marchés des pays riches. Les produits de base, pour lesquels les pays en développement sont très compétitifs, sont précisément ceux qui font l'objet des mesures les plus protectionnistes dans les pays les plus avancés. Il ne s'agit pas seulement des produits agricoles, qui se heurtent toujours à des mesures protectionnistes pernicieuses, mais aussi de nombre de produits industriels soumis à des obstacles tarifaires et non tarifaires. Il est donc urgent de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Certains membres du Groupe jugent essentiel que les pays développés commencent par rétablir la confiance dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en se conformant à la lettre et à l'esprit des accords déjà conclus,

mais le Groupe dans son ensemble est hautement favorable à un nouveau cycle de libéralisation des échanges que l'on entamerait lors de la prochaine réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, qui doit se tenir au Qatar en novembre 2001.

Le Groupe recommande de se pencher sur les aspects suivants :

- *Application des mesures convenues lors des négociations d'Uruguay.* Il ne s'agit pas seulement de se conformer strictement aux engagements pris par les pays industrialisés à l'issue des négociations d'Uruguay, mais aussi de revoir – en toute responsabilité, dans l'ouverture et la générosité, mais sans déroger aux principes de la liberté des échanges – certaines réglementations que les pays en développement ont trouvées soit très difficiles à appliquer soit carrément contre-productives. Les principales concernent les normes (obstacles techniques au commerce), les mesures antidumping, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (APDIC), les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), les subventions, l'évaluation en douane, et les périodes d'introduction progressive pour les pays en développement;
- *Libéralisation des échanges agricoles.* Dans ce domaine, il est vital que les pays en développement négocient et obtiennent des pays industrialisés une amélioration notable de l'accès aux marchés, l'élimination des subventions à l'exportation, et un recul des soutiens aux producteurs nationaux;
- *Élimination totale des obstacles restants aux échanges de produits manufacturés.* Les obstacles existant dans ce secteur fonctionnent pour la plupart au détriment des pays en développement. Un exemple manifeste de cette injustice, mais malheureusement loin d'être le seul, est celui des mesures protectionnistes visant les textiles et l'habillement. Certains membres du Groupe estiment que toutes les parties enregistreraient des gains sociaux plus importants encore si le nouveau cycle de négociations aboutissait aussi à une libéralisation des échanges de services.

Coopération internationale pour le développement. Même si l'on fait de grands progrès en matière de libéralisation des échanges, de réforme des politiques nationales, et d'apports de capitaux aux pays en développement, la coopération internationale pour le développement aura toujours quatre fonctions principales, pour lesquelles rien, en fait, ne peut la remplacer :

- *Contribuer à lancer le développement* dans les pays et les secteurs qui n'attirent pas beaucoup d'investissements privés, et n'ont pas les moyens d'emprunter beaucoup à des sources commerciales. C'est un rôle classique de l'aide publique au développement (APD), et des prêts des banques multilatérales de développement;
- *Faire face aux crises humanitaires;*
- *Assurer ou préserver la fourniture de biens collectifs mondiaux.* Les biens qui relèvent de cette catégorie sont notamment le maintien de la paix, la prévention des maladies contagieuses, la recherche sur les médicaments de médecine tropicale et les vaccins, la recherche agronomique, la prévention des émissions de chlorofluorocarbones, la limitation des émissions de carbone, la sauvegarde de la diversité biologique. Il n'y a pas de pays qui par lui-même puisse être as-

sez motivé pour financer ces biens : pour que ces biens puissent être fournis en quantité suffisante, l'action doit être collective;

- *Agir en cas de crise financière et accélérer la reprise.*

Le Groupe demande instamment à la conférence internationale sur le financement du développement d'obtenir que les pays industrialisés s'engagent à atteindre l'objectif convenu pour l'aide, soit 0,7 % de leur PNB. Il constate aussi que les objectifs internationaux de développement n'ont guère de chance d'être réalisables tant que l'opinion publique des pays développés n'aura pas admis qu'il y a là une priorité, du point de vue moral comme utilitaire. Le Groupe demande donc que l'on lance dans le public une campagne de promotion des objectifs internationaux de développement, surtout dans les pays qui n'atteignent pas l'objectif convenu d'aide au développement. Enfin, il faudra que les donateurs consentent les investissements voulus pour améliorer la coordination et la fourniture de l'aide, par la méthode des réserves communes.

Problèmes systémiques. Il est toutefois manifeste que face aux tâches qu'impose à notre époque la mondialisation, un système conçu pour l'essentiel en fonction du monde tel qu'il était il y a 50 ans n'est pas adapté. La transformation de la gouvernance économique internationale n'a pas progressé au rythme des avancées de l'interdépendance internationale. Le Groupe fait sienne la proposition émise par la Commission de la gouvernance, tendant à créer un conseil mondial, au niveau politique le plus élevé, qui serait chargé de prendre l'initiative pour les questions de gouvernance mondiale. Ce conseil, tel qu'envisagé, aurait une base plus large que le G-7 ou les institutions de Bretton Woods. Il n'aurait pas d'autorité légalement contraignante, mais son autorité politique lui permettrait de définir un cadre stratégique à long terme pour la promotion du développement, pour la mise en cohérence des objectifs poursuivis pour les grandes organisations internationales, et pour la recherche de consensus entre les gouvernements sur des solutions possibles aux grands problèmes mondiaux de gouvernance économique et sociale. Convaincu de la nécessité d'un tel conseil, le Groupe n'en est pas moins conscient des énormes difficultés que sa création suscite. Pour ouvrir la voie, il est favorable à un Sommet de la mondialisation qui en débattrait.

Bien que jeune, l'OMC demande à être réformée d'urgence, et à être étoffée sous certains aspects cruciaux. Il est peu probable que les changements nécessaires puissent être obtenus de l'intérieur. Il faudrait sans doute une poussée politique plus forte, comme peut en susciter la mise en place d'une gouvernance économique mondiale. Il y aurait à réfléchir au moins sur les aspects suivants de l'OMC :

- Le système de décision, que nombre de pays en développement voient à juste titre comme fondé sur la sélection et l'exclusion;
- La capacité de l'OMC de fournir une assistance technique aux pays en développement pour qu'ils soient en mesure de participer effectivement aux négociations commerciales multilatérales, de tirer parti des possibilités commerciales et d'avoir recours aux instances de règlement des différends;
- En relation avec ce qui précède, le manque manifeste de fonds et de personnel à l'OMC.

Les normes applicables au travail et à l'environnement devront être plus en vue sur la scène internationale que ce n'est le cas actuellement. Pour ce qui est des

normes de travail, la solution la plus naturelle serait d'étoffer l'Organisation internationale du Travail (OIT). Pour l'environnement, il serait bon de fusionner les diverses organisations qui s'en occupent actuellement en une organisation mondiale pour l'environnement, qui aurait un statut équivalent à celui de l'OMC, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale.

La communauté internationale devrait se pencher sur la question de savoir s'il serait utile à l'intérêt commun de garantir par contrat des ressources stables à ces fins. Il sera beaucoup plus difficile du point de vue politique de lever des impôts pour la solution de problèmes mondiaux que pour des fins purement nationales. Ne serait-ce que dans leur propre intérêt, les parties en cause feraient bien d'envisager d'un oeil neuf de nouvelles sources de financement. Un impôt sur les mouvements de capitaux (appelé aussi « taxe Tobin ») a souvent été proposé comme nouvelle source de financement. Le Groupe estime qu'il faudrait en pousser plus loin l'étude technique rigoureuse avant de décider définitivement s'il serait commode et faisable d'introduire la taxe Tobin. Il est probable qu'une *taxe sur le carbone* (taxe sur la consommation de combustibles fossiles, à un taux qui rende compte du rôle joué par ces combustibles dans les émissions de gaz carbonique) serait plus prometteuse.

Le Groupe propose que la Conférence et le Sommet étudient les avantages potentiels d'une organisation internationale de la fiscalité, qui serait chargée :

- À tout le moins, de réunir des statistiques, de mettre en évidence des tendances et des problèmes, de présenter des rapports, d'offrir une assistance technique, et de mettre au point des normes internationales applicables aux politiques et à l'administration fiscales;
- De surveiller les phénomènes relevant de la fiscalité de la même manière que le FMI surveille les politiques macroéconomiques;
- De prendre des initiatives pour limiter la concurrence fiscale (visant à attirer des multinationales par des mesures d'incitation excessives et mal conçues);
- Dans une optique plus ambitieuse, d'élaborer des procédures d'arbitrage pour les cas où les questions fiscales donnent lieu à des frictions entre pays;
- De parrainer une instance de partage multilatéral d'informations fiscales, comme celle qui est déjà constituée au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), afin de limiter les possibilités de fraude fiscale sur les recettes d'investissements à l'étranger.

Les politiques d'immigration doivent protéger les intérêts économiques et sociaux des pays. Mais il est temps que les gouvernements, sans mettre en jeu les intérêts nationaux qu'ils sont chargés de promouvoir, commencent à collaborer pour définir des formes de coopération internationale permettant d'optimiser collectivement les avantages des mouvements transfrontières de main-d'oeuvre. L'heure est peut-être venue de commencer à rechercher un accord international sur la « circulation des personnes physiques ».

Principales recommandations

1. **Chacun des pays en développement doit mettre de l'ordre dans ses structures économiques de base.** Aucun pays ne peut espérer parvenir à une croissance équitable ni atteindre les objectifs internationaux de développement s'il ne s'attache

pas à mettre en place des institutions nationales solides et à adopter des politiques rationnelles, notamment les suivantes :

- Une gouvernance fondée sur la participation et la légalité, résolument axée sur la lutte contre la corruption;
- Des politiques macroéconomiques disciplinées;
- Des dépenses publiques structurées de manière à donner la priorité à l'investissement dans le capital humain, notamment à l'éducation de base et à la santé, au secteur rural et aux femmes;
- Un système financier qui permette à ceux qui sont en mesure d'investir rationnellement d'avoir accès à l'épargne, notamment les petits emprunteurs, les femmes et les agriculteurs;
- Un régime de retraite par capitalisation, à cotisations déterminées, qui encouragera l'épargne à court terme et qui, complété par un système financé par l'impôt pour garantir une retraite minimum, assurera à tous une retraite suffisante à long terme;
- Le renforcement des capacités en vue de mettre en place des institutions solides qui seront de plus en plus à même d'appliquer les politiques énoncées ci-dessus;
- La protection des droits de propriété et un cadre réglementaire qui protège effectivement les droits des travailleurs et l'environnement.

2. L'OMC devrait lancer un cycle de négociations pour le développement.

Les pays industrialisés devraient prendre l'initiative de proposer que la réunion ministérielle de l'OMC devant se tenir au Qatar en novembre 2001 lance un cycle de négociations commerciales pour le développement, dont le principal objectif serait d'intégrer pleinement les pays en développement dans le système commercial mondial. Les questions suivantes devraient être inscrites à l'ordre du jour de ces négociations :

- Pleine application, dans la lettre et l'esprit, des engagements pris par les pays industrialisés lors du cycle des négociations d'Uruguay;
- Libéralisation du commerce des produits agricoles;
- Diminution des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits;
- Réexamen de la protection de la propriété intellectuelle liée au commerce en vue, notamment, de rechercher des moyens de rendre les inventions accessibles à moindre coût sans pour autant décourager l'innovation;
- Protection limitée et temporaire de leurs nouvelles industries par les pays qui commencent à s'industrialiser;
- Examen de la possibilité d'introduire des règles gouvernant le mouvement temporaire de main-d'oeuvre;
- Élimination totale des barrières commerciales restantes dans le secteur manufacturier, et peut-être aussi dans celui des services.

3. Les pays les moins avancés ont besoin immédiatement d'une aide pour améliorer leur position dans le système commercial mondial. Ces pays ne peu-

vent attendre l'issue d'un nouveau cycle de négociations commerciales. Les recommandations du Groupe sont les suivantes :

- Contributions généreuses des donateurs au fonds d'affectation spéciale établi pour mettre en oeuvre le Cadre intégré;
- Application immédiate des concessions accordées aux pays les moins avancés lors du cycle des négociations d'Uruguay;
- Application rapide et rigoureuse par l'Union européenne des mesures promises de libéralisation de toutes les importations, à l'exception de celles qui concernent les armes, en provenance des pays les moins avancés, et adoption par les autres pays industrialisés de mesures qui vont au moins aussi loin que celles dont l'Union européenne a pris l'engagement;
- Rétablissement et amélioration du mécanisme de financement compensatoire du FMI et création d'un système multilatéral de gestion des risques associés aux produits de base pour les pays moins développés.

4. Les pays en développement devraient instaurer un climat favorable à l'investissement étranger, en particulier à l'investissement étranger direct.

5. Le Groupe prie instamment la conférence internationale sur le financement du développement d'obtenir des pays industrialisés qu'ils s'engagent à respecter l'objectif fixé en matière d'aide publique au développement, à savoir 0,7 % de leur PNB. Pour atteindre cet objectif, il faudra ranimer dans les pays donateurs la volonté politique de fournir une aide, ce qui exigera une campagne en faveur des objectifs fixés lors du Sommet du Millénaire, lancée par un consortium des organisations qui ont réussi à obtenir un allègement de la dette, ainsi que les connaissances spécialisées d'organismes internationaux clefs et le soutien financier de fondations privées. Il est en outre indispensable de séparer le financement aux fins du développement et de l'assistance humanitaire du financement des biens collectifs mondiaux et de fournir des fonds suffisants à chacun des pays concernés.

6. Les donateurs devraient répartir l'aide publique au développement entre les pays en fonction de deux critères : l'ampleur de la pauvreté et la mesure dans laquelle, à leur avis, la politique du pays vise effectivement à la combattre.

7. Le Groupe recommande qu'il soit passé volontairement et prudemment à une mise en commun de l'aide pour financer la stratégie de développement annoncée par le bénéficiaire.

8. Le Groupe d'experts approuve la proposition de la Commission de gouvernance tendant à créer un conseil mondial au niveau politique le plus élevé pour montrer la voie à suivre en matière de gouvernance mondiale. Il propose la tenue d'un Sommet de la mondialisation pour examiner la question plus avant. Ce sommet rassemblerait un groupe de chefs d'État suffisamment nombreux pour être représentatif, mais aussi suffisamment restreint pour s'atteler efficacement aux problèmes clefs de gouvernance suscités par la mondialisation dans le cadre d'une discussion structurée bien qu'informelle.

9. L'OMC devrait disposer de ressources plus importantes et son mode de fonctionnement devrait être modifié de manière à permettre aux petits pays de peser davantage sur la prise de décisions. L'OIT devrait se voir conférer le pouvoir d'imposer des sanctions et se préparer à l'exercer. Les diverses organi-

sations qui partagent aujourd'hui la responsabilité de tout ce qui touche à l'environnement devraient être regroupées au sein d'une organisation mondiale de l'environnement.

10. La conférence internationale sur le financement du développement devrait se demander s'il convient d'établir un impôt international permettant de financer les biens collectifs mondiaux. Une taxe sur les transactions en devises a été proposée à cette fin, mais le Groupe est d'avis qu'il faudrait étudier la question plus en détail pour lever les doutes qui planent sur la faisabilité d'une telle mesure. Il serait préférable que tous les pays conviennent de percevoir un impôt minimum sur la consommation de combustible fossile (taxe sur les émissions carboniques) comme moyen de lutter contre le réchauffement planétaire.

11. Le FMI devrait rétablir les allocations au titre des droits de tirage spéciaux.

12. Le Groupe propose que la communauté internationale étudie les avantages que pourrait avoir la création d'une organisation internationale de la fiscalité. Celle-ci pourrait répondre à de nombreux besoins qui apparaissent à mesure que la mondialisation affaiblit le principe de territorialité sur lequel reposent les codes traditionnels des impôts. Une telle organisation pourrait venir en aide aux pays en développement, notamment en leur fournissant une assistance technique en matière d'administration de l'impôt, de partage de l'information fiscale afin d'imposer les capitaux expatriés, d'imposition unitaire pour empêcher l'usage abusif des prix de transfert et d'imposition des revenus des émigrés.

Recommandations du Groupe de haut niveau sur le financement du développement

Ernesto Zedillo (Président)

Abdulatif Y. Al-Hamad

David Bryer

Mary Chinery-Hesse

Jacques Delors

Rebeca Grynspan

Alexander Y. Livshits

Abdul Magid Osman

Robert Rubin

Manmohan Singh

Masayoshi Son

Le présent rapport a été commandé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Tout en ne souscrivant pas nécessairement tous à chaque point de détail, les membres du Groupe adhèrent au rapport dans son ensemble. Le Groupe tient à remercier John Williamson, qui a brillamment assuré la fonction de Directeur de projet, ainsi que Vijaya Ramachandran et Javier Guzmán.

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| Le problème de la pauvreté | 13 |
| Mobiliser des moyens en faveur du développement | 14 |
| Les politiques des pays en développement | 15 |
| Gouvernance | 15 |
| Politique macroéconomique | 15 |
| Politique budgétaire et dépenses sociales | 16 |
| Système financier | 16 |
| Réforme du régime des pensions | 16 |
| Flux de capitaux privés | 17 |
| Mesures que devraient prendre les pays en développement | 17 |
| Mesures que devraient prendre les pays industriels | 17 |
| Mesures que devrait prendre la communauté internationale | 18 |
| Commerce | 18 |
| Un nouveau « Cycle du développement » est nécessaire | 19 |
| Mesures que devraient prendre les pays les moins avancés | 20 |
| Coopération internationale pour le développement | 20 |
| Estimation des besoins | 21 |
| Nouvel allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés | 22 |
| Nécessité d'une aide au développement plus importante | 23 |
| Rendre l'aide plus efficace | 23 |
| Campagne en faveur des objectifs du développement international | 24 |
| Questions d'ordre structurel | 24 |
| Conseil mondial et Sommet sur la mondialisation | 26 |
| Appui au multilatéralisme | 26 |
| Accélération de la réforme de l'architecture financière internationale | 27 |
| Renforcement de l'Organisation mondiale du commerce | 27 |
| Réponse institutionnelle aux questions liées à l'environnement et au travail | 28 |
| Nouvelles sources de financement | 28 |
| Le rôle d'une organisation fiscale internationale | 30 |
| Politiques en matière de migration | 31 |
| Conclusion | 31 |

... Au lieu de faire des milliards de laissés pour compte, la mondialisation doit devenir une force positive pour tous les peuples du monde : c'est là notre plus grand défi. Pour profiter à tout un chacun, elle doit certes s'appuyer sur les dynamiques du marché mais elle doit aller bien au-delà. Elle doit nous servir à bâtir ensemble un avenir meilleur pour l'humanité entière, dans toute sa diversité¹.

Le monde a connu un développement humain et un développement économique plus rapides, cette dernière cinquantaine d'années, qu'au cours d'aucune autre période comparable de son histoire. Presque partout, les taux d'alphabétisation ont augmenté, la mortalité infantile a baissé et les gens vivent plus longtemps.

Mais s'il y a de quoi se réjouir, il y a encore davantage de quoi se lamenter. Près de la moitié de l'humanité vit encore dans une misère abjecte. Un cinquième de la population mondiale, soit 1,2 milliard de personnes, vit avec moins d'un dollar par jour. Dans les pays à faible revenu, qui comptent ensemble 2,5 milliards d'habitants, plus de 100 nourrissons sur 1 000 meurent, alors que dans les pays à revenu élevé la proportion n'est que 6 sur 1 000. Et, dans les pays à faible revenu, quatre personnes sur 10 ne savent toujours pas lire ni écrire. La répartition des revenus dans le monde est de plus en plus inégale. Actuellement, 80 % de la population de la planète subsiste avec moins de 20 % du revenu total.

Le phénomène le plus triste de ces 30 dernières années a été l'appauvrissement d'un groupe de pays, situés pour la plupart en Afrique subsaharienne, qui compte un demi milliard d'habitants. Plus qu'aucune autre, c'est cette région qui a besoin que le monde entier s'engage à agir pour lutter contre la pauvreté. C'est là que la proportion de la population subsistant avec moins d'un dollar par jour est la plus forte, et force est de reconnaître que les habitants de cette région sont presque aussi pauvres qu'il y a 20 ans.

Le problème de la pauvreté

Les cas de développement réussi que notre époque a connus sont essentiellement le résultat de la mondialisation, mue par les décisions politiques prises explicitement par des États et par un progrès technologique sans précédent. L'économie de marché et la mondialisation en général offrent des possibilités extraordinaires. Mais trop d'individus dans trop de pays n'ont pas la liberté d'en profiter, ce qui fait qu'ils se retrouvent sur le bord de la route pendant que la mondialisation suit son cours. Ne pas être libre, c'est manquer de nourriture, ne pas avoir bénéficié d'une éducation ni d'une formation, ne pas avoir accès à des services de santé, être privé de ses droits fondamentaux et de ses droits politiques les plus élémentaires, ne pas vivre en sécurité, ne pas pouvoir compter sur une infrastructure même rudimentaire, ne pas avoir de possibilités d'emploi. Si on leur donne ces éléments – grâce à la croissance économique et en appliquant des politiques sociales qui égalisent les chances entre individus, entre collectivités et entre pays – on constatera qu'ils ont alors les moyens de tenter de nouvelles activités et d'améliorer leurs conditions de vie.

Mais de plus en plus, malheureusement, notre monde est caractérisé par la polarisation entre les pourvus et les démunis. Renverser le sens de cette dérive scanda-

¹ Kofi A. Annan, *Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXIe siècle* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.00.I.16).

leuse est donc le premier impératif moral et humanitaire de notre époque. Pour les habitants du monde riche, c'est aussi une question de défense de ses propres intérêts. Dans le village planétaire où nous vivons, la pauvreté de l'un devient rapidement le problème de l'autre : manque de débouchés pour ses produits, immigration clandestine, pollution, maladies contagieuses, insécurité, fanatisme, terrorisme.

La communauté internationale a commencé à reconnaître le problème de la pauvreté et à s'y attaquer. Les Nations Unies ont consacré plusieurs conférences, ces 10 dernières années, aux problèmes critiques auxquels l'humanité doit faire face. Le point culminant de cette série a été le Sommet du Millénaire, qui a réuni en septembre 2000 le plus grand nombre de chefs d'État et de gouvernement jamais rassemblés. Dans la Déclaration du Millénaire, à laquelle ce Sommet a abouti, tous les gouvernements se sont engagés à s'employer à faire disparaître la misère de la planète et, à cette fin, à atteindre d'ici à 2015 des objectifs internationaux bien définis en matière de développement. Ces objectifs sont les suivants : réduire de moitié la proportion des individus qui ont moins d'un dollar par jour pour vivre; réduire de moitié la proportion de ceux qui ne mangent pas à leur faim; réduire de moitié la proportion de ceux qui n'ont pas accès à de l'eau salubre; faire en sorte que filles et garçons aient également accès à tous les niveaux d'enseignement; assurer l'universalité de l'enseignement primaire; réduire des trois quarts la mortalité maternelle et des deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans; commencer à faire reculer le VIH/sida, le paludisme et d'autres grandes maladies; améliorer les conditions de vie de 100 millions de personnes qui vivent dans des taudis.

Mobiliser des moyens en faveur du développement

Contrairement à bien d'autres initiatives antérieures, la Déclaration du Millénaire mettait l'accent sur la nécessité de mobiliser les ressources financières voulues, non seulement pour atteindre les objectifs internationaux de développement mais aussi, d'une manière plus générale, pour financer la croissance des pays en développement. La prochaine **conférence internationale sur le financement** du développement, qui aura lieu en mars 2002, offrira une occasion unique de convenir d'une stratégie en vue de mieux mobiliser les ressources.

Le financement du développement est l'objet de la mission que le Secrétaire général de l'ONU a confiée à notre Groupe. Notre tâche a consisté à tirer de notre expérience pratique à tous des recommandations quant aux moyens possibles d'accroître l'afflux de ressources dans le monde en développement. Dans les pages qui suivent, ainsi que dans le rapport technique qui les accompagne, nous réfléchissons aux moyens de faire en sorte que les pays en développement reçoivent les ressources financières dont ils ont besoin. Quelles politiques doivent-ils adopter? Comment le monde industrialisé pourrait-il les aider au mieux? Le monde est-il doté des institutions internationales qu'il lui faut? Et, dans l'affirmative, comment faire en sorte que celles-ci remplissent correctement leur fonction?

Les politiques des pays en développement

C'est aux pays en développement eux-mêmes qu'incombe au premier chef la responsabilité de réaliser la croissance et d'accéder à un développement équitable. Cela suppose notamment qu'ils créent des conditions qui permettent d'obtenir les ressources financières nécessaires pour l'investissement. C'est des décisions des responsables nationaux que dépendent en grande partie la qualité de la gouvernance, les politiques macroéconomiques et microéconomiques, les finances publiques et l'état du système financier, parmi d'autres éléments fondamentaux du paysage économique d'un pays.

Nos insistons sur le fait que la mise en place de conditions propices au développement n'est pas seulement une question de volonté politique. Bien qu'ils dépassent le cadre de la mission confiée à ce Groupe, si l'on veut améliorer les conditions de vie des pauvres la création de capacités et le développement des institutions sont un complément indispensable du financement. Bien des pays en développement, généralement parmi les plus pauvres, manquent encore d'institutions capables de mettre en oeuvre les actions nécessaires, et il leur faudra concentrer leurs efforts sur la création de capacités. À cette fin, il leur faudra recevoir de la communauté internationale une aide plus abondante et de meilleure qualité; l'expérience montre en effet que si on impose aux pays pauvres des conditions draconiennes sur le plan des politiques sans les aider à développer leurs capacités propres, on peut être sûr d'être déçu et d'aboutir à de mauvais résultats.

Gouvernance

En tout premier lieu, il faut qu'un pays soit bien gouverné, avec l'assentiment des administrés et dans le respect total et impartial de la légalité – ce qui suppose notamment une lutte sans merci contre la corruption, une action compétente et socialement légitime en matière de protection des droits de propriété et une réglementation qui soit adaptée au stade de développement du pays et qui soit fermement appliquée pour protéger les droits des travailleurs et l'environnement.

Politique macroéconomique

La création de ressources nationales à épargner et à consacrer à l'investissement productif est le fondement essentiel du développement durable. Dans la plupart des pays en développement, le niveau extrêmement bas de l'épargne est la principale faiblesse structurelle à surmonter; mais sans discipline sur le plan de la politique macroéconomique, l'épargne ne peut pas être suffisante en quantité, ni l'investissement suffisant en qualité. La politique économique doit viser à faire en sorte que le taux d'inflation et le solde des transactions courantes ne soient pas incompatibles avec une croissance prolongée. Pour les pays à forte inflation, cela signifie que la politique monétaire devrait viser à réduire progressivement cette inflation et, une fois qu'elle est descendue assez bas, à l'y maintenir. Il faut aussi que la politique monétaire soit en accord avec le système choisi en matière de taux de change, qui doit permettre d'être raisonnablement sûr que le pays ne risque pas d'accuser trop longtemps un trop gros déficit des transactions courantes.

Politique budgétaire et dépenses sociales

La discipline budgétaire est elle aussi indispensable à tout moment, afin de maintenir le financement par le déficit à un niveau suffisamment bas pour éviter de déclencher l'inflation, afin de ne pas accumuler une dette publique trop importante et afin de faire en sorte que les emprunts publics n'assèchent pas les marchés des crédits locaux aux dépens du secteur privé. Presque partout, le meilleur moyen de donner aux pauvres les moyens de trouver leur place dans l'économie de marché, et ainsi de contribuer à la croissance et d'en tirer les avantages, est d'investir des fonds publics aussi largement que possible dans des programmes sociaux de base, notamment en matière d'éducation, de santé et de nutrition, et dans le secteur rural, dont fait généralement partie une forte proportion de la population pauvre. C'est à ces programmes que les fonds publics doivent être affectés en priorité : il ne faut pas qu'ils soient considérés comme des activités secondaires dans lesquelles on peut tailler en période difficile.

Pour pouvoir financer des dépenses sociales d'un niveau suffisant tout en restreignant le déficit budgétaire, il faut disposer de recettes fiscales substantielles. La plupart des pays du monde en développement doivent entreprendre d'importantes réformes fiscales s'ils veulent s'assurer les recettes supplémentaires dont ils ont besoin. Ces réformes devraient en général viser à élargir l'assiette fiscale et à encourager l'épargne dans le pays. Il faut faire attention, en les élaborant, à ne pas porter atteinte aux dépenses de consommation des pauvres.

Système financier

L'existence d'un système financier divers, compétitif et qui fonctionne bien revêt une importance cruciale pour ce qui est aussi bien de mobiliser l'épargne que de l'investir de manière productive. Tout pays a besoin d'avoir un système financier qui favorise l'épargne et qui dégage efficacement des crédits pour les petites, moyennes et grosses entreprises, ainsi que pour les microentreprises, y compris celles des pauvres et des femmes. Dans la plupart des pays en développement, il faut le répéter, un tel système n'existe pas. Pour le mettre en place, il faut se placer dans un contexte moderne où sont adoptées progressivement les normes internationales établies en matière de dotation en capital, de comptabilité, de vérification des comptes, de réglementation et de contrôle, ainsi que des dispositions régissant la direction des entreprises et la faillite, qui soient adaptées à la culture locale tout en étant conformes aux normes mondiales. Mettre en place un système financier qui réponde à ces exigences est une tâche difficile. Il faut que la communauté internationale y aide les pays en développement.

Réforme du régime des pensions

Dans un pays, le régime des pensions joue un double rôle : c'est un filet de sécurité pour les personnes âgées et une source d'épargne qui peut servir à alimenter l'investissement productif. La manière dont le gouvernement s'y prend pour assurer la sécurité des personnes âgées peut avoir un effet important sur le taux d'épargne du pays. Les régimes des pensions qui ont le plus gros effet sur l'épargne sont sans doute les régimes à cotisations déterminées, où les adhérents accumulent des droits sur les fonds qu'ils cotisent et où ils considèrent donc le montant capitalisé de leurs cotisations comme faisant partie de leur patrimoine personnel. Afin d'avoir le plus d'effet possible sur le plan social, il convient qu'un régime à cotisations déterminées

soit complété par un régime financé par l'impôt, afin d'offrir une retraite minimum qui a un effet progressif de redistribution et qui protège les pauvres. Cependant, la possibilité d'appliquer ce principe n'est sans doute pas la même d'un pays à l'autre, et elle dépend en partie de la solvabilité du régime existant et en partie de l'importance que la société attache à la cohésion sociale.

Flux de capitaux privés

La plus grande partie de l'épargne d'un pays provient généralement de ressources intérieures. Toutefois, les capitaux extérieurs peuvent apporter un complément précieux pour le financement de l'investissement et de la croissance. Répétons le, c'est aux pays en développement eux-mêmes qu'incombe principalement la responsabilité de faire appel au vaste pool de financement, sous forme d'investissements étrangers directs, d'investissements de portefeuille et de prêts bancaires, qui est à leur disposition.

Mesures que devraient prendre les pays en développement

Les investisseurs étrangers, de même que les investisseurs nationaux, veulent recevoir des assurances concernant la stabilité politique, la primauté de la règle de droit – qui assurent sur le long terme un cadre de règles et de procédures stables – et l'absence de corruption. En outre, les investisseurs étrangers s'attendent à ce que le pays bénéficiaire s'engage à ne pas les traiter moins favorablement que les investisseurs nationaux et ait mis en place des dispositions relatives au libre transfert du capital, des profits et des dividendes ainsi qu'un mécanisme obligatoire de règlement des différends et fournisse des garanties contre toute expropriation de leurs avoirs. Il est dans l'intérêt des pays hôtes d'offrir ces conditions.

Toutefois, les investisseurs étrangers ne devraient pas être dispensés d'obéir aux lois nationales qui régissent le comportement des sociétés et des personnes. L'autorité des tribunaux et organismes réglementaires nationaux sur les investisseurs étrangers et leurs entreprises ne devrait pas non plus être amoindrie. Dans le même ordre d'idées, nous recommandons que les pays en développement n'accordent pas d'incitations discrétionnaires et coûteuses en matière d'investissement et ne compromettent pas les normes sociales et environnementales nationales pour attirer à tout prix les investisseurs.

Pour attirer d'autres capitaux que les investissements étrangers directs, les pays en développement ont libéralisé leurs comptes de capitaux au cours des dernières années. Sur le long terme, la libéralisation des flux de capitaux devrait se poursuivre. Toutefois, les enseignements tirés des crises financières indiquent que les pays en développement ne doivent adopter de mesures de libéralisation que dans un contexte adéquat, lorsqu'ils ont de bons fondamentaux, un système financier national sain et un système de surveillance prudentielle efficace. Dans des circonstances très particulières, il peut être nécessaire de prélever des taxes temporaires sur les entrées de capitaux afin d'atténuer ces effets déstabilisants des brusques variations des mouvements de capitaux.

Mesures que devraient prendre les pays industriels

Les pays industriels peuvent grandement contribuer à faciliter les flux de capitaux privés à destination des pays en développement. Agissant en coopération avec

les institutions publiques et organismes privés multilatéraux concernés – tels que les chambres de commerce et d'industrie –, ils devraient développer les flux d'information relatifs aux possibilités d'investissement dans les pays en développement, aux mécanismes d'assurance et aux dispositions relatives à l'accès au marché.

Les pays industriels devraient également considérer la possibilité d'imposer des disciplines régissant la concurrence qu'ils se livrent en matière de concessions fiscales, celles-ci ayant parfois pour effet de diminuer de façon inéquitable et artificielle l'attrait relatif des pays en développement pour les investisseurs étrangers.

Dans les débats sur la nouvelle architecture financière internationale, un des points importants qui restent à résoudre concerne les moyens d'empêcher les prêteurs du secteur privé d'exiger le remboursement de leurs créances lorsqu'ils ont perdu confiance. À cette fin, les obligations devraient comporter des clauses d'action collective, permettant à une majorité qualifiée de porteurs d'approuver des modifications des clauses de remboursement. Comme le Canada et le Royaume-Uni l'ont déjà fait, les autres grands pays industriels devraient assortir leurs émissions d'obligations de telles clauses de façon à ouvrir la voie à l'adoption de telles clauses lors des émissions d'obligations sur les marchés émergents.

Les pays industriels continuent de dresser des obstacles considérables aux investissements étrangers de certaines catégories de leurs ressortissants. Il est important que ces pays éliminent les obstacles artificiels qui empêchent les investisseurs de placer leurs fonds sur les marchés émergents.

Mesures que devrait prendre la communauté internationale

Dans les pays qui n'ont pas encore de réalisations à leur actif dans ce domaine, de nombreux projets d'investissement dans des infrastructures, qui seraient potentiellement viables, ne trouvent pas de financement auprès du secteur privé car leur rentabilité est exposée à des risques d'ordre politique ou réglementaire. Les banques multilatérales de développement devraient recevoir les moyens d'aider davantage leurs clients à attirer des investissements étrangers directs, en offrant des cofinancements et des garanties.

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire examine actuellement de nouvelles propositions relatives à la détermination des réserves obligatoires des banques. Il convient de veiller à ce que les nouvelles règles ne rendent pas les prêts bancaires excessivement coûteux pour la plupart des pays en développement.

Commerce

Pour atteindre un taux de croissance soutenu, les pays en voie de développement doivent non seulement mettre en place de solides fondamentaux mais aussi bénéficier d'un environnement international favorable. Les grands pays industriels, disposant de vastes économies et dominant les marchés mondiaux, ont pour responsabilité essentielle d'appliquer des politiques macroéconomiques de nature à promouvoir une croissance internationale adéquate, dans un contexte d'inflation modérée. Ils ont également le devoir, tout aussi important, d'ouvrir leurs marchés aux pays en développement.

En un demi-siècle, huit cycles de négociations multilatérales ont permis de réaliser des progrès considérables dans le démantèlement des obstacles tarifaires et

non tarifaires au commerce. Toutefois, les pays industriels ont été de loin les grands bénéficiaires de la libéralisation du commerce. Des pays riches continuent d'élever des obstacles considérables à l'entrée des produits des pays en développement. Les produits de base, pour lesquels les pays en développement sont très concurrentiels, sont précisément ceux qui bénéficient des taux de protection les plus élevés dans les pays les plus avancés. Ils comprennent non seulement les produits agricoles, qui se heurtent toujours à des mesures de protection pernicieuses, mais également de nombreux produits industriels soumis à des obstacles tarifaires et non tarifaires. Dans leur propre intérêt économique, les pays industriels devraient ouvrir leurs marchés plus résolument aux pays en développement.

Un nouveau « Cycle du développement » est nécessaire

Le protectionnisme des pays riches impose un énorme coût économique humain aux pays en développement. Mais il impose également des coûts considérables aux habitants des pays riches, qui doivent payer des prix à la consommation plus élevés, ou bien assumer le coût budgétaire des subventions.

Au total, tous les pays auraient à gagner au démantèlement des mesures de protection commerciales qui subsistent dans les pays riches. Tandis que certains membres du Groupe estiment qu'il est auparavant indispensable que des pays développés redonnent confiance en l'OMC en traduisant dans les faits l'esprit et la lettre des accords précédents, l'ensemble du Groupe s'est prononcé avec force en faveur du lancement d'un nouveau cycle de négociations sur la libéralisation du commerce lors de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC qui doit se tenir au Qatar en novembre 2001.

Un nouveau cycle ne peut réussir que s'il est principalement axé sur les besoins commerciaux des pays en développement. Si le Cycle d'Uruguay a eu un résultat satisfaisant, c'est uniquement parce que les pays en développement avaient fait preuve de souplesse. Et si un nouveau cycle n'a pu être lancé lors de la réunion ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Seattle, ce n'est pas à cause des manifestations, mais bien parce que les principales puissances commerciales n'ont pas eu la volonté politique de prendre en compte les intérêts des pays en développement. On ne peut demander une fois de plus aux pays en développement d'assumer à nouveau le coût de l'amélioration du système commercial multilatéral. Pour que ceux-ci s'engagent avec confiance dans un nouveau cycle de négociations, les pays riches doivent au préalable respecter les engagements qu'ils ont déjà contractés, notamment en ce qui concerne l'accélération des négociations commerciales sur l'agriculture et l'élimination progressive des contingents sur les textiles et les vêtements.

Dans l'intérêt des populations pauvres des pays les moins avancés, comme dans celui des pays riches, le nouveau cycle de négociations devrait être un véritable « cycle de développement » pour les pays en développement. Pour atteindre cet objectif, il devrait porter sur les questions essentielles suivantes :

- *Mise en oeuvre du Cycle d'Uruguay.* Il ne s'agit pas seulement pour les pays industriels de respecter pleinement les engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay, mais aussi de réexaminer de façon responsable – c'est-à-dire avec ouverture et générosité tout en respectant les principes du libre-échange – certaines des réglementations que les pays en développement ont trouvé très difficiles à appliquer, ou même contre-productives. Les plus importantes

d'entre elles concernent la normalisation (obstacles techniques au commerce), les mesures antidumping, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), les mesures concernant les investissements liés au commerce (MIC), les subventions, l'évaluation en douane, et les périodes de mise en oeuvre progressive des mesures dans les pays en développement.

- *Libéraliser le commerce des produits agricoles.* Dans ce domaine, il est vital que les pays en développement tiennent des discussions avec les pays industriels pour obtenir une amélioration considérable des conditions d'accès aux marchés, l'élimination des subventions aux exportations et une réduction des mesures de soutien aux producteurs nationaux.
- *L'élimination totale des obstacles au commerce qui subsistent dans le secteur manufacturier.* Les obstacles existants dans ce secteur causent principalement préjudice aux pays en développement. Les mesures de protection dont bénéficient les textiles et les vêtements sont un exemple manifeste, mais qui n'est hélas pas unique, de cette injustice.

Certains des membres du Groupe sont convaincus que si le nouveau cycle libéralisait également le commerce des services, il en résulterait des gains de bien-être accrus pour tous les pays.

Mesures que devraient prendre les pays les moins avancés

En ce qui concerne les pays les plus pauvres, l'amélioration de l'accès aux marchés doit être complétée par des programmes d'aide spécifique. Ces pays ont besoin d'aide pour renforcer leur capacité en vue de négociations commerciales et pour diversifier leurs exportations. À cet égard, nous recommandons vivement que le « Cadre intégré » établi à cet effet par plusieurs institutions multilatérales soit doté de financements généreux. D'autres mesures internationales d'aide au renforcement des capacités seraient également bienvenues, de même que l'adoption de mesures rationnelles visant à limiter les ravages que peut causer la faiblesse des cours des produits de base. Le Groupe recommande également le rétablissement et l'amélioration du Mécanisme de financement compensatoire ainsi que la mise en place d'un Mécanisme multilatéral de gestion des risques liés aux produits de base à l'intention des pays les moins avancés.

Coopération internationale pour le développement

Même si l'on fait des progrès marquants dans la libéralisation des échanges, l'aménagement des politiques internes et la promotion des flux de capitaux en direction des pays en développement, la coopération internationale pour le développement aura toujours un rôle essentiel et irremplaçable à jouer sur quatre plans :

- *En aidant à promouvoir le développement* des pays et des secteurs qui n'attirent pas beaucoup d'investissements privés et qui n'ont pas les moyens de contracter des emprunts importants sur le marché des capitaux. C'est là le rôle traditionnel de l'aide publique au développement et des prêts des banques multilatérales de développement;
- *En aidant à faire face aux crises humanitaires;*

- *En créant des biens collectifs mondiaux ou en préservant le patrimoine commun existant.* Les biens qui appartiennent à cette catégorie sont notamment les suivants : le maintien de la paix; la prévention des maladies contagieuses; la recherche sur les maladies tropicales, les vaccins et les cultures; la prévention des émissions de chlorofluorocarbones (CFC); la limitation des émissions de carbone; et la conservation de la diversité biologique. Les pays n'ont pas de motivation pour financer ces biens individuellement et, de ce fait, une action collective est nécessaire si l'on veut créer un patrimoine suffisant;
- *En aidant à faire face aux crises financières et en accélérant le redressement.*

Le financement adéquat de ces quatre rôles présente un intérêt crucial pour le monde entier.

Estimation des besoins

La présente étude n'avait pas pour objet de fournir des chiffres précis sur le montant des ressources internationales qui seraient nécessaires pour financer les fonctions susmentionnées. Nos estimations n'ont qu'une valeur indicative mais elles montrent clairement que, pour trois des quatre fonctions considérées, les moyens financiers sont très insuffisants.

Aide au développement. Le montant total des ressources requises pour l'aide publique au développement n'a pas fait l'objet d'estimations. Ces estimations devraient être fondées sur les estimations établies individuellement pour chaque pays qui ne sont pas disponibles. Nous n'avons utilisé que des chiffres approximatifs, mais prudents, pour évaluer les coûts afférents à la réalisation des objectifs internationaux en matière de développements.

Les résultats montrent que la réalisation des objectifs en question nécessiterait à elle seule un montant supplémentaire de 50 milliards de dollars des États-Unis chaque année au titre de l'aide publique au développement – soit quasiment deux fois plus que le montant de l'aide actuellement fournie. Et si l'on veut aller au-delà de ces objectifs cruciaux, le volume de l'APD nécessaire est certainement beaucoup plus élevé.

La situation de l'*assistance humanitaire* appelle un effort plus systématique de la part des donateurs. À l'heure actuelle, cette assistance est financée au titre de l'aide publique au développement et représente environ 8 % du montant total. Les fonds débloqués pour certaines situations d'urgence ont été tragiquement insuffisants. Il est peu probable que les besoins mondiaux en matière d'aide humanitaire diminuent dans un avenir proche. Les donateurs doivent s'engager à long terme à financer les secours humanitaires à hauteur d'un montant standard minimal spécifié, en appliquant un mécanisme intégré de partage des coûts, et en prévoyant dans leur budget une rubrique spécifique pour les situations d'urgence afin de disposer de ressources en cas de crises inattendues sans avoir à opérer de prélèvements sur d'autres fonds. Pour arriver à un montant standard minimal raisonnable permettant de faire face aux crises humanitaires, il faudrait entre 8 et 9 milliards de dollars par an en moyenne, soit une augmentation de 3 milliards de dollars au minimum par rapport aux dépenses récentes. De surcroît, il ne sera pas possible de fournir une assistance humanitaire adéquate sans un financement approprié de l'Organisation des Nations Unies, financement qui est aujourd'hui extrêmement insuffisant. La communauté internationale devrait s'attaquer d'urgence à ce problème.

Il est heureux que la communauté internationale commence à s'intéresser à la question de la fourniture de biens collectifs mondiaux. Mais quand de nouveaux besoins ont été constatés, il est rarement arrivé que des ressources additionnelles aient été dégagées pour y faire face. Selon certaines estimations, 15 % des budgets d'aide sont consacrés à la fourniture de biens qui constituent véritablement des biens collectifs mondiaux et servent à financer des activités qui profitent souvent aux donateurs plus qu'aux bénéficiaires. Pour commencer à répondre de manière plus satisfaisante aux besoins dans ce domaine, il faudra probablement engager au moins 20 milliards de dollars par an, soit un montant quatre fois supérieur à celui des dépenses actuelles.

À mesure que l'on progresse, il est impératif de dissocier le financement du développement et de l'aide humanitaire et le financement des biens collectifs mondiaux et d'assurer un financement adéquat pour chacune de ces causes. La Conférence sur le financement du développement devrait avoir pour objectif premier la mise en place de mécanismes appropriés à cette fin.

Nouvel allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés

La campagne animée par Jubilé 2000 a entraîné une réduction fort appréciée de l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE). Selon les estimations officielles, le montant versé par ces pays au titre du service de la dette sera inférieur de 1,1 milliard de dollars par an à celui qu'ils auraient normalement payé et le montant de leur dette réduit de 2,4 milliards de dollars par an, grâce à l'initiative en faveur des PPTE. Il y a lieu de s'en féliciter même si les délais requis pour bénéficier d'une réduction effective et substantielle de la dette ont été très longs et cet allègement n'a pas été financé en totalité par une augmentation de l'APD comme beaucoup l'avaient initialement espéré. Certains donateurs se bornent à réaffecter une partie des ressources allouées à l'aide traditionnelle pour financer l'exécution des engagements pris dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des PPTE.

S'il est indéniable que l'Initiative renforcée en faveur des PPTE fournit des moyens supplémentaires pour lutter contre la pauvreté, dans la plupart des cas, elle n'a pas été assez loin pour rendre la dette de ces pays supportable. Le principe du remboursement des dettes contractées revêt certainement une importance vitale pour le fonctionnement des marchés financiers et les programmes d'allègement de la dette constituent une exception pour des circonstances extraordinaires. Pourtant, la situation de plusieurs pays reste désespérée. Il faut faire un effort supplémentaire pour ramener la dette des PPTE à des niveaux gérables et aider ainsi à rendre ces pays plus attrayants pour les capitaux privés.

De l'avis de certains membres du Groupe, un accord sur un nouvel allègement de la dette serait hautement souhaitable. D'autres estiment que cette idée mériterait peut-être un examen attentif. Mais surtout, tous sont convenus qu'un nouvel accord ne serait bénéfique que si les donateurs s'engageaient fermement à fournir des ressources additionnelles, au sens strict, pour assurer un financement adéquat de ses dispositions. Si une initiative renforcée en faveur des PPTE n'était pas financée par un accroissement de l'APD, elle aurait principalement pour effet de redistribuer l'aide entre les pays pauvres – scénario qui doit certainement être évité. Tous les membres du Groupe estiment également qu'un plan d'allègement de la dette, quel qu'il soit, devrait être conçu dans l'optique d'une réduction des aléas de moralité,

c'est-à-dire qu'il ne devrait pas affaiblir la responsabilité des emprunteurs à l'égard de leurs propres actes.

Nécessité d'une aide au développement plus importante

La conclusion qui s'impose en dernière analyse est que l'on a besoin de fonds beaucoup plus importants pour l'aide publique au développement. Il y a près de 50 ans, la communauté internationale admettait que les pays riches avaient le devoir d'aider les pays démunis à amorcer leur processus de développement. En 1969, la Commission Pearson a officialisé ce principe en demandant aux pays donateurs de consacrer 0,7 % de leur produit national brut à l'APD – objectif qui a été entériné par l'ONU et de nombreux donateurs. En fait, en 1999, l'APD ne dépassait pas 0,24 % du PNB pour l'ensemble des 22 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Si les membres du CAD fournissaient effectivement une aide publique au développement égale à 0,7 %, conformément à l'objectif fixé, l'aide augmenterait d'environ 100 milliards de dollars par an. Avec un tel montant à la disposition de la coopération internationale pour le développement, il serait possible de financer la création de biens collectifs mondiaux, de fournir des secours humanitaires en quantité suffisante, et non seulement d'atteindre les objectifs internationaux en matière de développement, mais aussi d'assurer des apports beaucoup plus satisfaisants d'aide publique au développement pour le décollage des pays en développement.

Le Groupe recommande vivement à la **conférence internationale sur le financement** du développement d'obtenir un engagement de la part des pays industrialisés afin que l'objectif de 0,7 % du PNB fixé pour l'aide soit respecté.

Rendre l'aide plus efficace

L'aide n'a pas été aussi productive qu'elle aurait pu l'être, au regard des sommes dépensées. Les donateurs sont en partie responsables de cette situation : l'aide est devenue trop liée et trop restrictive, trop dispersée, elle est insuffisamment coordonnée et est administrée dans des lieux qui sont trop éloignés des centres de décision locaux et des populations auxquelles elle s'adresse. Un autre problème chronique tient au fait que les donateurs ont souvent utilisé l'aide pour promouvoir leurs propres objectifs en matière de politique étrangère ou leurs propres exportations au lieu de maximiser son impact en vue de réduire la pauvreté ou d'encourager la croissance.

Heureusement, cette situation a commencé à changer. Les pays de l'OCDE ont récemment pris une initiative importante qui vise à accroître l'efficacité de l'aide en interdisant le recours à la liaison, à quelques exceptions près.

On doit aussi se féliciter de la mise en place par la Banque mondiale d'un Cadre de développement intégré pour aider les donateurs à coordonner l'appui qu'ils apportent à la stratégie adoptée par un pays et de crédits pour la réduction de la pauvreté, ainsi que des initiatives prises par le FMI en vue d'établir un lien entre certains mécanismes de financement externe et l'appui fourni aux stratégies de lutte contre la pauvreté élaborées sur le plan interne.

De nouvelles améliorations sont nécessaires afin de faire en sorte que l'aide soit orientée en priorité vers les pays où l'incidence de la pauvreté est élevée et qui

appliquent des politiques judicieuses, et qu'elle respecte pleinement le droit de maîtrise du pays bénéficiaire à l'égard de sa stratégie de développement.

Nous recommandons à la communauté des donateurs d'adopter prudemment une approche fondée sur la mise en commun des ressources pour l'aide publique au développement. Pour un pays bénéficiaire donné, les donateurs placeraient les ressources affectées à l'aide dans une réserve commune pour appuyer le financement de la stratégie de développement conçue et mise en oeuvre par le gouvernement, en consultation avec la population du pays concerné et les donateurs. Cette approche éliminerait les problèmes de coordination entre donateurs. L'apport de l'aide ne serait plus lié à des biens ou services produits dans le pays donateur.

La création d'une réserve commune suppose un changement d'attitude radical chez certains pays donateurs. Mais ce changement est aujourd'hui nécessaire.

Campagne en faveur des objectifs du développement international

L'assistance extérieure recueille un appui nettement insuffisant auprès du public et des responsables politiques, sauf dans un petit nombre de pays industrialisés. Dans la plupart des pays industrialisés, et surtout aux États-Unis d'Amérique, le public n'est guère conscient des enjeux éthiques ou des impératifs liés à la défense de ses propres intérêts et à la réduction de la pauvreté dans d'autres parties du monde. Durant un demi-siècle, les populations de nombre de ces pays ont eu une attitude totalement incohérente, étant tiraillées entre les injonctions de leur conscience qui les incitaient à faire preuve de compassion envers autrui et leur indifférence à l'égard de la situation des pauvres dans les pays démunis. Elles continuent à penser que la pauvreté au-delà de leurs frontières aura peu de conséquences pour leur propre pays et leur propre bien-être. Et elles ne savent guère que le bilan effectif de l'aide extérieure accordée par leur pays est très médiocre. Aux États-Unis, par exemple, des sondages montrent que le public surestime largement le montant de l'aide fournie par ce pays.

Les objectifs du développement international peuvent être un catalyseur efficace pour la mobilisation d'un appui politique en faveur de l'aide au développement. Persuader les hommes politiques et les habitants des pays industrialisés que les dépenses consacrées à l'aide constituent à la fois un devoir moral et un investissement vital dans l'édification d'un monde plus sûr est une tâche difficile. Une campagne centrée sur ces objectifs devrait comprendre des programmes d'éducation et de sensibilisation du public et exigerait la participation active du milieu politique. Elle devrait faire converger l'enthousiasme que les défenseurs de la réduction de la dette ont manifesté dans leur action en faveur des PPT, les connaissances précises que peuvent offrir les spécialistes travaillant pour les organismes internationaux et l'appui financier des fondations privées. Nous invitons les institutions altruistes à relever ce défi dans le cadre d'une vaste campagne bien organisée et bien financée pour assurer la sensibilisation nécessaire au sein de l'opinion publique.

Questions d'ordre structurel

De nombreuses questions qui sont au coeur du financement du développement ont trait à la gouvernance économique mondiale. Les politiques économiques et sociales relèvent non seulement de la gouvernance nationale mais aussi de la gouvernance mondiale. Les événements tragiques de la première moitié du XXe siècle ont

appris aux nations que l'interdépendance mondiale, si elle n'était pas gouvernée par des règles et des institutions mondiales, ne favorisait à long terme les intérêts de personne. La difficile prise de conscience du fait qu'il était nécessaire de mettre en place un cadre réglementaire mondial a abouti à la mise en place du système multilatéral actuel. Malgré ses déficiences, ce système a contribué dans une très large mesure au progrès et à la stabilité sans précédent que connaît la majeure partie de l'humanité depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Il est toutefois évident que les problèmes que pose la mondialisation ne peuvent pas être gérés par un système qui, pour l'essentiel, a été conçu pour un monde d'une autre époque, celui qui existait 50 ans auparavant. Le renforcement de l'interdépendance internationale ne s'est pas accompagné d'une restructuration correspondante en matière de gouvernance économique internationale.

- À mesure que l'interdépendance économique se renforce, ses avantages potentiels augmentent, mais la rapidité et l'importance des effets qu'une perturbation, où qu'elle survienne, peut avoir sur le reste de l'économie mondiale s'accroissent parallèlement. Malgré les efforts louables déployés récemment, la communauté mondiale ne dispose pas de mécanismes pleinement satisfaisants lui permettant d'anticiper et d'amortir les chocs économiques intervenant à l'échelle mondiale.
- Le processus d'intégration des marchés – soit par décision spécifique des États, soit du fait du progrès technologique et de la spécialisation économique – ne se déroule pas de façon aussi harmonieuse qu'il le pourrait et le devrait. Cela crée des tensions et suscite chez certains intervenants effectifs et potentiels un sentiment d'injustice et de frustration.
- Les États souverains se sont multipliés et bon nombre de pays en développement à croissance rapide ont accru leur part dans la production et les échanges mondiaux. Toutefois, la prise de décision économique au niveau mondial est de plus en plus contrôlée par un petit nombre de pays, ce qui a aggravé les tensions. Pour un grand nombre de problèmes communs, la communauté mondiale ne dispose pas de mécanisme institutionnel formel permettant à tous les intéressés de faire entendre leur voix.
- Il n'existe pas de mécanisme ou de procédure généralement acceptées permettant de répartir les responsabilités et de définir les tâches à accomplir, ce qui entraîne un certain nombre de lacunes dans la gouvernance mondiale. S'agissant de certains biens collectifs mondiaux, il n'existe pratiquement aucun organisme doté d'une autorité effective et les entités existantes luttent pour trouver une solution à des problèmes pour lesquels elles ne disposent pas de moyens suffisants ou d'un mandat spécifique – comme, par exemple, lorsqu'il est demandé à l'OMC d'adopter et de faire appliquer des normes d'emploi.
- Certaines instances qui s'efforcent de traiter de manière systématique un certain nombre de problèmes économiques mondiaux ont une composition trop limitée – comme le Groupe des Sept + la Fédération de Russie. D'autres, comme le Comité des Vingt ou les comités réunissant les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales convoqués périodiquement par le FMI et la Banque mondiale, n'ont pas le niveau politique requis pour prendre des décisions faisant autorité.

Ces lacunes dans la gouvernance mondiale entraînent une série de conséquences préjudiciables au règlement d'un grand nombre des questions qu'il a été demandé au Groupe d'examiner. La Commission de gouvernance globale² a dûment appelé l'attention sur l'insuffisance des structures de gouvernance mondiale il y a six ans – et depuis lors, les tendances qui font ressortir la nécessité de confronter d'urgence ce problème se sont clairement affirmées.

Conseil mondial et Sommet sur la mondialisation

Nous souscrivons donc à la proposition de la Commission tendant à créer un conseil mondial au niveau politique le plus élevé, qui dirigerait le débat sur les questions liées à la gouvernance mondiale. L'entité proposée aurait une représentation plus large que le G-7 ou les institutions de Bretton Woods; ses décisions n'auraient pas force obligatoire mais, par sa direction politique, il offrirait un cadre stratégique à long terme permettant de promouvoir le développement, de coordonner les objectifs des grandes organisations internationales et de favoriser l'émergence d'un consensus entre les gouvernements sur les solutions qui pourraient être apportées aux problèmes liés à la gouvernance économique et sociale mondiale.

Tout comme nous estimons nécessaire de mettre en place le conseil proposé, nous reconnaissons que sa création se heurterait à des difficultés politiques considérables. Pour ouvrir la voie, nous appuyons la convocation d'un sommet sur la mondialisation³, qui réunirait un groupe de chefs d'État – assez important pour être représentatif, mais suffisamment réduit pour être efficace – chargé d'examiner les problèmes essentiels de la mondialisation liés à la gouvernance dans le cadre d'un débat structuré mais informel. Élément très important, du fait de son autorité politique, le Sommet pourrait accélérer certains processus de réforme en cours et en lancer de nouveaux qui sont requis d'urgence pour contribuer à concrétiser les promesses de la mondialisation.

Le Sommet sur la mondialisation devrait prendre en compte, en tant qu'apport très important, les conclusions de la **conférence internationale sur le financement** du développement. Nous recommandons que la Conférence, dans un premier temps, et ensuite le Sommet, examine les questions d'ordre structurel ci-après qui affectent le financement du développement.

Appui au multilatéralisme

La Conférence et le Sommet devraient souscrire à l'examen des problèmes communs de l'humanité dans un contexte multilatéral. Si le système des Nations Unies n'existait pas, notre monde serait dans une situation bien pire qu'il ne l'est aujourd'hui et, comme il a été dit avec raison, ses principales institutions devraient être réinventées. En tout premier lieu, l'ONU doit recevoir la gratitude et l'appui qu'elle mérite pour ses nombreux succès et son potentiel considérable encore inexploité. Elle doit être redynamisée, tant politiquement qu'économiquement, tout

² La Commission de gouvernance globale, *Notre voisinage global* (New York, Oxford University Press, 1995).

³ Cette idée a été lancée par Peter D. Sutherland, John W. Sewell et David Weiner dans « Challenges facing the WTO and policies to address global governance », dans l'ouvrage intitulé *The Role of the WTO in Global Governance* (Tokyo, United Nations University Press, 2001).

comme les institutions de Bretton Woods et certains autres organismes des Nations Unies.

Accélération de la réforme de l'architecture financière internationale

Les crises financières qui ont frappé plusieurs pays au cours des dernières années ont suscité un certain nombre d'initiatives visant à réformer le système financier international. Certains progrès ont été accomplis dans un premier temps, mais maintenant que le sentiment d'urgence a diminué, la mise en oeuvre des principaux points de l'ordre du jour avance trop lentement. Beaucoup reste à faire pour renforcer les systèmes financiers, promouvoir le respect des normes internationales de bonne pratique et encourager une répartition équitable des charges en amenant le secteur privé à participer plus activement à la prévention et au règlement des crises.

Au Fonds monétaire international, la transition vers la prévention des crises, notamment la détection rapide de vulnérabilités extérieures, n'est pas encore achevée. Une autre question importante à régler est la révision du principe de conditionnalité du Fonds. Le FMI impose souvent un trop grand nombre de conditions et d'obligations irréalistes aux pays emprunteurs, outrepassant son mandat de base et ne tenant pas suffisamment compte de la volonté et de la capacité des autorités locales de donner suite à ses exigences. Sans affecter la capacité du Fonds de s'acquitter de son mandat, il faudrait donner aux pays emprunteurs la possibilité de choisir leur propre voie en ce qui concerne les réformes à introduire.

La Banque mondiale devrait également accélérer ses efforts de réorientation, afin de promouvoir les réformes structurelles et sociales, à long terme et à moyen terme, introduites par les pays bénéficiaires, en particulier celles qui contribuent à la prévention des crises et encouragent le relèvement économique et social à la suite d'une crise financière, notamment la mise en place de filets de protection sociale.

Les efforts visant à rectifier les anomalies dans la gouvernance des deux institutions devraient être poursuivis.

Renforcement de l'Organisation mondiale du commerce

L'Organisation mondiale du commerce, première institution mondiale créée dans la période de l'après-guerre froide, constitue la pierre angulaire du système commercial multilatéral. C'est une institution unique dans la mesure où son fonctionnement dépend de l'acceptation et de l'observation de ses règles par tous ses membres, mais aussi où elle comprend un système multilatéral de règlement des différends et des procédures visant à faire appliquer les règles généralement acceptées. Le système de l'OMC, fondé sur des règles et disciplines, est d'une importance vitale pour les pays en développement dont la capacité d'influencer les modalités commerciales, unilatéralement ou bilatéralement, est nettement inférieure à celle des pays industrialisés. L'OMC offre aux pays en développement un cadre réglementaire assurant le respect de leurs droits.

Toutefois, l'OMC est soumise à des pressions considérables. Tant les pays en développement que les pays industriels affirment avoir des problèmes avec l'institution, sans parler des activistes de tous bords qui souhaiteraient que l'Organisation réponde à leurs préoccupations sociales et politiques particulières.

Malgré sa création récente, l'OMC devrait d'urgence réformer ses méthodes et recevoir un appui pour certains aspects critiques. Il est peu probable que les chan-

gements requis soient introduits de l'intérieur. Ce qu'il faudrait sans doute, c'est une impulsion politique plus forte, provenant de la mise en place d'une gouvernance économique mondiale. Dans ce contexte, il faudrait examiner au moins les aspects suivants concernant l'OMC :

- Son système de prises de décisions, que de nombreux pays en développement jugent, avec raison, sélectif et discriminatoire;
- Sa capacité de fournir une assistance technique aux pays en développement, afin qu'ils puissent participer plus activement aux négociations commerciales multilatérales, aux débouchés et au mécanisme de règlement des différends;
- Aspect lié à la considération qui précède, l'insuffisance manifeste du financement et des effectifs de l'OMC.

Réponse institutionnelle aux questions liées à l'environnement et au travail

Des pressions considérables, et souvent contradictoires, ont été exercées sur diverses organisations internationales concernant l'examen de questions légitimes liées à l'environnement et au travail qui sont soulevées par les intérêts de la société civile. Du fait de sa capacité d'imposer des sanctions, l'OMC a été la cible privilégiée de telles pressions. Dans une large mesure, cette situation reflète l'absence d'instruments mondiaux, capables de répondre de manière adéquate aux préoccupations en matière de travail et d'environnement.

Afin de détourner les pressions de l'OMC et d'offrir un cadre plus approprié pour l'élaboration et l'application de normes d'emploi et d'environnement, il faudrait examiner avec attention les points suivants :

- Le renforcement de l'OIT en lui donnant les moyens de faire appliquer ses normes; et
- Le regroupement des diverses organisations chargées des questions d'environnement en une organisation mondiale unique pour la protection de l'environnement.

Nouvelles sources de financement

La globalisation actuelle implique l'instauration à l'échelle mondiale d'un mécanisme de gouvernance qui respecte la souveraineté des États membres mais qui est cependant doté des moyens nécessaires pour faire face à des problèmes mondiaux tels que la pauvreté, la sécurité et la pollution. Les États souverains doivent donner au système multilatéral les moyens de relever les nombreux défis qui se posent. L'aide publique au développement, l'assistance humanitaire et la fourniture de biens publics mondiaux nécessitent davantage de ressources que n'en fournissent les sources traditionnelles de financement et il est donc indispensable de mettre en place, par un consensus international, de nouvelles sources stables et contractuelles de financement multilatéral.

La communauté internationale doit prendre conscience qu'il est de l'intérêt de tous de fournir des ressources stables et contractuelles. La décision d'imposer de nouveaux prélèvements sera beaucoup plus difficile à prendre, sur le plan politique, que si ces prélèvements étaient destinés à résoudre des problèmes purement internes mais comme toute décision politique prise pour les générations futures et pas simplement à des fins électorales, il convient de se poser la question de savoir ce qui se

passerait si ce financement supplémentaire n'était pas trouvé, notamment la poursuite de la polarisation, de l'exclusion, de la confrontation et de l'insécurité dans le monde. Ne serait-ce que dans leur propre intérêt, toutes les parties concernées doivent étudier cette question sans a priori.

Le Groupe a examiné de nombreuses suggestions à cet égard. La conférence internationale sur le financement du développement et le sommet sur la mondialisation devraient être consacrés en priorité à la question de savoir s'il faudrait introduire une fiscalité à l'échelle mondiale et non pas simplement à l'échelle des États souverains et, dans l'affirmative, examiner de manière approfondie, les avantages et les inconvénients de deux types d'impôts à savoir une taxe sur les transactions et une taxe sur les émissions de carbone. Avant d'engager le débat sur le plan politique, il serait souhaitable d'étudier les avantages et les inconvénients sur le plan économique et du développement de ces deux options.

On entend par *taxe sur les opérations de change* ou taxe Tobin, une taxe sur toutes les opérations de change au comptant. Les partisans d'une telle taxe, qui serait proportionnelle aux montants concernés, estiment qu'elle limiterait les opérations spéculatives sur les marchés financiers internationaux et rapporterait des sommes importantes. Ses adversaires estiment pour leur part qu'elle serait trop complexe à mettre en oeuvre et que ses effets économiques seraient difficiles à évaluer; qu'en raison de la facilité avec laquelle les opérateurs peuvent choisir le lieu auquel ils effectuent leurs transactions, la taxe devrait être appliquée au même taux partout dans le monde et que, sur le plan pratique, il serait extrêmement difficile de parvenir à l'accord international nécessaire à cet effet; et compte tenu de la possibilité de circonvenir les marchés des échanges au moyen de produits dérivés, la taxe devrait s'appliquer à l'ensemble des instruments dérivés susceptibles d'être utilisés, en particulier sur les marchés à terme et les marchés d'options. De plus, ils se demandent si une telle taxe aurait un effet général sur la spéculation et enfin ils font observer que ce qui de prime abord peut sembler être un taux de prélèvement extrêmement faible peut en fait être très élevé au regard de la marge qui existe entre l'offre et la demande, ce qui signifie qu'une telle taxe pourrait se traduire par une très forte baisse du volume des transactions avec des effets imprévisibles sur les recettes qu'elles sont susceptibles de générer.

Le Groupe estime qu'il convient d'étudier plus en détail et de manière rigoureuse les conséquences de la taxe Tobin avant de décider si elle est à la fois souhaitable et réaliste.

Si l'on considère qu'une taxe mondiale est souhaitable, il est probable que les participants à la conférence et au sommet parviendront à la conclusion qu'une *taxe sur les émissions de carbone* – c'est-à-dire une taxe sur la consommation de combustibles fossiles proportionnelle à la contribution de ces combustibles aux émissions de CO₂ – serait préférable. Elle pourrait avoir deux objectifs importants à savoir limiter la hausse de la température du globe et fournir de nouvelles ressources. Reprenant le principe « pollueur-payeur » qui repose sur une base objective, elle constituerait une incitation à réduire la consommation de combustibles fossiles en faveur d'autres sources d'énergie moins nuisibles et favoriserait la recherche de nouveaux moyens technologiques susceptibles de permettre des économies d'énergie. Une instance appropriée devrait ensuite déterminer la part des recettes qui reviendrait à chaque pays et celles qui serviraient à financer des biens publics et l'aide publique au développement.

Donner un rôle plus important aux droits de tirages spéciaux. Il faudrait également étudier la possibilité de donner un rôle plus important aux droits de tirages spéciaux (DTS) créés par le Fonds monétaire international en 1970 en vue d'accroître les réserves internationales pour répondre aux besoins sans que cela n'entraîne de coûts réels pour les pays. Dans la pratique, la dernière allocation de DTS remonte à 1981. Ces dernières années, les pays en développement ont eu fortement besoin d'accroître leurs réserves pour réduire leur vulnérabilité aux crises, et ont financé cet accroissement soit par un excédent de leur compte courant soit en empruntant à un coût beaucoup plus élevé que celui associé au DTS ce qui s'est traduit par d'importantes sorties de capitaux. Pour prévenir ou, à tout le moins, limiter de telles sorties, le FMI devrait reprendre les allocations de DTS.

Le rôle d'une organisation fiscale internationale

Dans la plupart des pays, le système fiscal date d'une époque où les mouvements de biens et de capitaux étaient très fortement réglementés de sorte que les entreprises limitaient pour l'essentiel leurs activités au territoire national et que la plupart des particuliers tiraient leurs revenus d'activités intérieures.

Les questions sont beaucoup plus complexes aujourd'hui que le monde est un village. Nous proposons par conséquent que la conférence internationale sur le financement du développement et le sommet sur la mondialisation étudient l'intérêt que pourrait présenter une organisation fiscale internationale⁴, à savoir :

- Au minimum compiler des statistiques, identifier les tendances et les problèmes, établir des rapports, fournir une assistance technique et définir des normes internationales en matière de politique et d'administration fiscales;
- Assurer une surveillance en matière de fiscalité de la même façon que le Fonds monétaire international assure la surveillance des politiques macroéconomiques;
- Assumer un rôle directeur en vue de limiter la concurrence fiscale qui prend la forme d'incitations excessives et inappropriées destinées à attirer les entreprises multinationales;
- Élaborer – ce qui est un peu plus ambitieux – des procédures d'arbitrage destinées à régler les différends fiscaux entre pays;
- Encourager l'adoption d'un mécanisme multilatéral de partage d'informations fiscales, similaire à celui qui existe déjà au sein de l'OCDE, afin de limiter les possibilités de fraude fiscale sur le revenu d'investissements à l'étranger;
- Enfin, ce qui est peut-être le plus ambitieux, élaborer et faire adopter un jour un accord international d'imposition uniforme des sociétés multinationales.

Limiter la fraude et la concurrence fiscales aurait deux conséquences positives. Tout d'abord, une augmentation de la part des impôts a) payés par les contribuables fraudeurs et b) perçus sur les facteurs de production mobiles (tels que le capital) ce qui serait considéré comme un résultat positif par la plupart des personnes, et ensuite un accroissement des recettes pour un taux d'imposition donné.

⁴ Voir Vito Tanzi, « Is There a Need for a World Tax Organization? » dans *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*, A. Razin et E. Sadka, éd., (New York, Cambridge University Press, 1999).

Une organisation fiscale internationale aurait également un rôle très important à jouer en ce qui concerne la recherche et la mise en place de nouvelles sources de financement en cas d'accord à ce sujet au sein de la communauté internationale.

Politiques en matière de migration

Les politiques d'immigration doivent certes protéger les intérêts économiques et sociaux de chaque pays, mais il est temps que les gouvernements commencent, sans pour autant remettre en cause les intérêts nationaux qu'ils doivent défendre, à travailler ensemble à la recherche de nouvelles formes de coopération internationale destinées à optimiser globalement les effets positifs des mouvements internationaux de main-d'oeuvre. Le temps est peut-être venu de rechercher un accord international sur « le mouvement des personnes ».

Conclusion

La pauvreté et le sous-développement menacent gravement la stabilité et la paix dans le monde.

En prenant des mesures pour assurer un meilleur fonctionnement des marchés – en ouvrant plus largement le commerce international, en développant les investissements internationaux et en diffusant plus largement la connaissance auprès des communautés et des individus – et, ce faisant, en créant davantage de richesses, en offrant de nouvelles possibilités et en assurant une plus grande communauté d'intérêts, de grands progrès pourront être faits dans la lutte contre la pauvreté et la prévention des conflits au cours de ce nouveau siècle qui s'ouvre. En particulier, il est indispensable d'ouvrir plus largement le commerce international.

Les marchés connaissent cependant d'importantes limitations, même lorsqu'ils fonctionnent bien. En d'autres termes, il faudra toujours que les gouvernements mettent en oeuvre des politiques appropriées, apportent un financement et recherchent des solutions politiques. Il existe à l'heure actuelle un besoin considérable de financement public : ne serait-ce que pour atteindre les objectifs fixés au niveau international, il faudrait pratiquement doubler l'aide publique au développement et la porter à plus de 50 milliards de dollars par an. Nous exhortons la conférence internationale sur le financement du développement, prévue pour mars 2002, à obtenir des pays industrialisés qu'ils respectent l'objectif fixé de 0,7 % du PNB. Cela supposera cependant de lancer dans les pays donateurs une vaste campagne auprès de l'opinion publique.

Les fonds provenant de sources traditionnelles sont insuffisants non seulement pour ce qui concerne l'aide au développement mais également l'aide humanitaire et les biens publics mondiaux. Il est donc véritablement nécessaire de créer, par consensus international, de nouvelles sources stables et contractuelles de financement multilatéral. La gestion de ces ressources impose à son tour de remédier aux insuffisances en matière de gouvernance à l'échelle mondiale car le système international actuel, conçu pour l'essentiel pour répondre aux besoins d'il y a 50 ans, ne peut relever les défis actuels.

Nous reprenons donc à notre compte la proposition avancée – il y a six ans – par la Commission de la gouvernance mondiale, visant à créer un conseil mondial au plus haut niveau politique dont le rôle serait de définir un cadre stratégique à long

terme en faveur du développement, d'assurer la cohérence des objectifs en la matière des principales organisations internationales et d'encourager les gouvernements à adopter par consensus des mesures face aux problèmes qui se posent en matière de gouvernance économique et sociale mondiales.

Dans cette perspective, nous sommes favorables à l'organisation d'un sommet sur la mondialisation. L'ordre du jour de la première conférence internationale sur le financement du développement puis du sommet sur la mondialisation devraient être notamment consacrés aux questions systémiques que nous avons abordées ainsi qu'aux options brièvement décrites de nouvelles sources de financement.

Du fait de la mondialisation de plus en plus rapide, la pauvreté et le sous-développement sont devenus des problèmes mondiaux dont la solution incombe à tous les pays. Nous avons brièvement décrit un ambitieux programme destiné à obtenir les ressources nécessaires. Pour le mettre en oeuvre, il faudra à la fois informer les populations et faire preuve de courage politique mais les efforts nécessaires sont plus que justifiés par l'ampleur des problèmes que pose le développement partout dans le monde. Nous considérons que, ne serait-ce que dans leur propre intérêt, toutes les parties concernées devraient étudier ce programme sans a priori.

Rapport technique du Groupe de haut niveau sur le financement du développement

Le présent rapport a été commandé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en décembre 2000. Les membres du Groupe entérinent l'esprit général et les principales recommandations du rapport, même si, individuellement, ils ne souscrivent pas nécessairement à chacun des arguments avancés dans le texte. John Williamson (maître de recherche, Institute for International Economics) était le directeur de projet. Le Groupe était en outre aidé par un secrétariat composé de Vijaya Ramachandran (consultant au cabinet du Secrétaire général) et Javier Guzmán (assistant de M. Zedillo à Mexico).

Ernesto Zedillo (Président)

Abdulatif Y. Al-Hamad

David Bryer

Mary Chinery-Hesse

Jacques Delors

Rebeca Grynspan

Alexander Y. Livshits

Abdul Magid Osman

Robert Rubin

Manmohan Singh

Masayoshi Son

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Introduction | 35 |
| 1. Mobilisation des ressources intérieures | 39 |
| 2. Le commerce | 42 |
| 3. Flux de capitaux privés | 48 |
| 4. Coopération internationale pour le développement | 53 |
| 5. Questions systémiques | 69 |
| Annexe | |
| Les objectifs de la politique mondiale : calcul des coûts | 76 |
| Tableaux | |
| 1. Progrès du développement économique et humain dans le monde, 1950-1999 | 80 |
| 2. Estimation des coûts supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs internationaux en matière de développement fixés pour 2015 | 81 |

Introduction

Depuis un demi-siècle, le monde connaît un développement humain et économique plus rapide que pendant toute période de 50 ans prise au hasard dans le passé. Le tableau 1 donne une idée des grandes réalisations : une augmentation du revenu par habitant, un allongement de la vie humaine, une diminution de la proportion de personnes vivant dans la pauvreté, des progrès de l'alphabétisation et une baisse de la mortalité infantile sans précédent dans l'histoire. Du côté positif, la transition démographique – c'est-à-dire le changement historique consistant en une baisse du taux de mortalité suivie par une baisse des taux de natalité, ce qui ralentit la poussée démographique mondiale – est désormais en cours presque partout. Mais le tableau révèle aussi l'ampleur des tâches encore à accomplir. Plus d'un cinquième de la population mondiale vit toujours dans la misère, avec moins de 1 dollar par jour, et une moitié environ de l'humanité vit avec moins de 2 dollars par jour, ce qui n'est guère plus généreux. Un quart de la population des pays en développement ne sait toujours pas lire. Les pays à faible revenu, où vivent 2,5 milliards d'hommes, ont toujours une mortalité infantile qui dépasse 100 pour 1 000 naissances vivantes, alors que ce taux n'est que de 6 pour 1 000 dans les pays à revenu élevé, qui comptent 900 millions d'habitants. L'analphabétisme est toujours en moyenne de 40 % dans les pays à faible revenu. L'accroissement de la population se ralentit, mais demeure élevé.

Même là où la pauvreté est en recul, la mondialisation fait que la pauvreté, l'analphabétisme, la mauvaise santé, qui subsistent, paraissent de plus en plus intolérables. (Malheureusement, il existe des régions du monde où la pauvreté continue à s'étendre : en Afrique, la consommation par habitant a baissé au cours des 20 dernières années.) Alors qu'il était déjà assez pénible d'être pauvre et illettré dans un monde où les indigents ne savaient à peu près rien du mode de vie des riches, être pauvre dans le monde d'aujourd'hui où la télévision et la publicité font que même les plus démunis ont conscience de l'énorme fossé qui les sépare des riches, est sans doute encore moins supportable. La mondialisation a propagé dans les plus petits villages, dans les bidonvilles les plus misérables la connaissance que le vaste monde offre de toutes autres possibilités; la mondialisation a également créé les moyens d'aller à leur recherche. C'est pourquoi on lit trop souvent dans les journaux, l'histoire lamentable de candidats à l'émigration qui font naufrage, meurent d'étouffement ou de froid, en tentant de passer clandestinement dans le monde des riches. Une des retombées de la mondialisation est la polarisation qui de plus en plus oppose ceux qui ont les moyens, dans l'économie mondiale, et ceux qui n'ont rien, et cela n'est pas dû seulement au fait que la répartition du revenu mondial, telle qu'elle est mesurée, devient toujours plus inégale.

Cela met les pays riches devant un dilemme moral. Pendant trop longtemps, trop nombreux sont les riches qui ont consacré beaucoup trop d'attention à leur propre bien-être et trop peu à l'idée d'aider ceux qui n'ont rien à voir leur sort s'améliorer. Il s'agit là pour notre temps d'un impératif moral de première importance.

C'est également une question d'intérêt égoïste bien compris. Les habitants du monde riche eux-mêmes ont à gagner à sortir leurs contemporains de la misère. Cela n'est pas simplement, ni même principalement, du fait que le développement économique crée de nouveaux marchés pour les exportations des pays industriels, bien que cette possibilité prometteuse existe. Les vrais avantages viendront en fait de la

maîtrise d'un grand nombre de problèmes, causés par la pauvreté ou le désespoir, qui ne respectent pas les frontières nationales, telles que les maladies contagieuses, la dégradation de l'environnement, le fanatisme religieux, le terrorisme. Imaginer que dans un monde « mondialisé » les riches pourraient rentrer durablement dans leur cocon, jouir paisiblement des bienfaits d'une technique qui est en essor constant, alors qu'une grande proportion de l'humanité continuerait à vivre dans l'indigence et le dénuement serait une dangereuse illusion.

On relève cependant plusieurs signes que la communauté internationale a commencé à prendre conscience de cette réalité. Les Nations Unies ont tenu, au cours des 10 dernières années, une série de conférences pour tenter de résoudre les problèmes critiques qui se posent à l'humanité : le Sommet de la Terre en 1992 à Rio de Janeiro; en 1994, le Sommet du Caire sur la population et le développement; en 1995, le Sommet de Beijing sur les femmes et le Sommet de Copenhague sur le développement social; et en 1996, le Sommet sur les établissements humains à Istanbul. En septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies a tenu une session d'importance historique, réunissant le plus grand nombre de chefs d'État et de gouvernement jamais rassemblés, qui ont adopté ensemble la Déclaration du Millénaire. Cette déclaration engage collectivement les gouvernements à travailler ensemble pour libérer le monde de la misère. À cette fin, elle a entériné les objectifs suivants pour le développement international avant 2015 : réduire de moitié la proportion d'hommes vivant dans la misère, de ceux qui ont faim et de ceux qui n'ont pas accès à l'eau potable; rendre universels l'enseignement primaire et l'égalité des sexes dans l'éducation; réduire des trois quarts les taux de mortalité maternelle et de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans; enrayer et inverser la propagation du VIH et du sida et offrir une assistance particulière aux orphelins du sida; et améliorer le sort des 100 millions d'habitants des taudis.

La Déclaration du Millénaire engageait aussi les gouvernements à s'atteler à la tâche jusqu'à présent négligée consistant à mobiliser les ressources financières pour atteindre ces objectifs, et voyait dans la Conférence internationale sur le financement du développement, qui se tiendrait en mars 2000, un événement qui serait décisif si on s'y mettait d'accord sur une stratégie. Beaucoup a déjà été accompli dans la préparation de cette conférence. Le rapport publié par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en décembre 2000 (A/AC.257/12) a recensé et examiné un grand nombre de questions pertinentes, et un comité préparatoire composé d'ambassadeurs auprès de l'Organisation des Nations Unies a déjà été réuni pour délibérer sur ce rapport. Le Secrétaire général a décidé que la Conférence gagnerait également à la convocation d'un groupe de haut niveau qui examinerait, dans une enceinte plus limitée, certaines des questions encore litigieuses. Nous sommes honorés d'avoir été choisis pour faire partie de ce groupe. Le présent rapport traite surtout d'un nombre limité de ces questions, celles à propos desquelles nous pensons avoir élaboré une position commune qui est de nature à contribuer à la poursuite du débat international sur le sujet. Le rapport traite également de plusieurs autres questions, de façon à mettre en évidence les principales propositions, mais il ne tente pas d'examiner en profondeur l'ensemble des sujets traités dans le rapport du Secrétaire général.

Le mandat que nous avait confié le Secrétaire général était de faire des recommandations sur les sujets suivants :

- i) Les pratiques optimales à suivre dans les politiques et les structures institutionnelles pour mobiliser les ressources intérieures;
- ii) Les moyens d'améliorer le volume, la structure et l'efficacité de l'aide publique au développement (APD) bilatérale et multilatérale;
- iii) Les mesures propres à renforcer l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), et notamment la possibilité d'instituer un nouveau mécanisme qui servirait de médiateur entre les pays débiteurs et les pays créanciers;
- iv) L'amélioration de l'accès aux marchés des exportations des pays en développement et des pays en transition, élément décisif d'une stratégie de mobilisation des ressources;
- v) Les instruments et les stratégies tendant à faciliter les apports de capitaux privés aux pays en développement et pays en transition à des conditions conçues pour maximiser leur potentiel de développement;
- vi) Les moyens d'accroître la participation des pays en développement et des pays en transition aux processus mondiaux de prise de décisions sur les questions financières;
- vii) Les propositions tendant à développer des sources de financement nouvelles et novatrices, publiques et privées, pour le développement et la dépaupérisation, ainsi que pour le financement des biens collectifs mondiaux.

Le rapport examine la plupart de ces sujets, quoique dans un ordre différent, certaines questions étant traitées de façon beaucoup plus complète que d'autres. On commence exactement là où commence la liste dressée par le Secrétaire général, c'est-à-dire les politiques et les institutions nationales qui régissent la mobilisation et l'utilisation des ressources pour le développement. L'un des aspects les plus opportuns des débats qui ont conduit à la rédaction du rapport du Secrétaire général n'est autre que la reconnaissance universelle du fait que les investissements dans les pays en développement ne risquent guère d'encourager un développement économique ou humain rapide si les politiques intérieures méconnaissent les aspects fondamentaux de l'économie (comme on le verra à la section 1).

Mais un pays sera d'autant mieux capable de profiter d'un assainissement de sa situation intérieure s'il peut intégrer son économie dans l'économie mondiale sans se heurter à des obstacles qu'auraient élevés ses partenaires commerciaux. C'est pourquoi dans sa section 2, le rapport aborde ensuite la question du commerce international. Améliorer la capacité des pays en développement de faire appel aux marchés internationaux des capitaux serait également profitable, de sorte que le rapport traite dans sa section 3 des flux de capitaux privés. La section 3 aborde également les problèmes de la prévention et du règlement des crises financières.

Cependant, il existe certaines grandes tâches internationales essentielles à accomplir mais dont le secteur privé ne peut pas ou ne veut pas se charger. Exposées à la section 4, elles consistent notamment à fournir une aide suffisante aux pays à

faible revenu¹ pour mettre en route le développement et atteindre les objectifs internationaux en matière de développement, faire face aux situations d'urgence et produire des biens collectifs mondiaux. Le rôle de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés pour alléger la contrainte financière qui pèse sur les pays à faible revenu et la possibilité de mobiliser des moyens de financement pour des objectifs internationaux auprès de sources nouvelles sont examinés dans cette section, de même que des questions plus traditionnelles sur l'obtention et l'utilisation de l'aide. L'un des grands problèmes que devra résoudre la Conférence internationale sur le financement du développement sera sans doute d'obtenir un financement extérieur suffisant pour permettre aux pays à faible revenu d'assainir les éléments fondamentaux de leur économie pour atteindre les objectifs fixés pour 2015. Le Groupe de haut niveau est fermement d'avis que les objectifs internationaux ne seront pas atteints si l'opinion publique dans les pays développés n'en vient pas à admettre, sur le plan moral comme sur le plan humanitaire, qu'il faut considérer ces objectifs comme prioritaires. Pour les atteindre, le Groupe recommande donc qu'on organise une campagne d'opinion, qui viserait en particulier les pays qui n'atteignent pas l'objectif fixé en matière d'aide.

L'avant-dernière section du rapport porte sur les conséquences de la mondialisation pour ce qui est de la gouvernance des institutions économiques mondiales et fait valoir que plusieurs grandes réformes s'imposent. Une annexe fait le point du coût des objectifs internationaux en matière de développement.

De nombreux pays en développement ont notablement amélioré leurs politiques intérieures comme en témoigne par exemple l'intérêt nouveau porté à des questions sensibles telles que les droits de l'homme, la démocratie, la lutte contre la corruption, l'adoption de politiques macroéconomiques plus disciplinées, et une plus grande ouverture au commerce international. Ces améliorations ont eu lieu en partie parce que les donateurs d'aide les ont exigées, même si certains des problèmes dont ils se plaignent (comme la corruption) ne sont évidemment pas l'apanage des pays en développement.

Par un des tristes paradoxes de notre époque, le fait qu'une grande partie de cet ordre du jour ait bien été réalisée n'a pas suscité la contrepartie attendue (pour certains, même implicitement promise), à savoir une augmentation de l'aide. Cela est particulièrement regrettable, mais il est indispensable que les pays en développement commencent à exploiter sans retard les grands progrès technologiques récents, ce qui à son tour dépend de l'aide. L'informatique offre aux pays pauvres la possibilité de brûler les étapes et ainsi de réduire le temps qu'il faudra pour rattraper les pays avancés. Sans l'aide de ces pays, on risque de voir se produire une ossification de la fracture numérique, ce qui dépouillerait certains pays des possibilités déjà trop rares de trouver un créneau profitable dans l'économie mondiale. Cela n'implique aucunement que la fracture numérique puisse être réduite par des remèdes technologiques simples : cette fracture résulte aussi du vaste fossé qui sépare les possibilités éducatives dans les pays riches et dans les pays pauvres, et entre les riches et les

¹ La Banque mondiale définit les pays à faible revenu comme ceux où le revenu par habitant (mesuré de façon classique et non selon le principe de la parité du pouvoir d'achat) est inférieur à 755 dollars. C'est peut-être un seuil un peu trop restrictif pour recenser les pays qui méritent une aide internationale dans l'accomplissement des buts du développement international. Un chiffre qui serait de l'ordre de 1 500 à 2 000 dollars par an serait un seuil plus indiqué. Dans le présent rapport, les pays qui se trouvent en dessous de ce chiffre sont désignés comme pays à faible revenu.

pauvres. Elle est à la fois un symptôme et une cause de la bipartition qui menace l'humanité.

L'échec patent du développement au cours des trois dernières décennies tient à une déperdition du capital social et à la paupérisation constante de pays qui abritent environ un demi-milliard d'hommes, la plupart en Afrique subsaharienne. Les auteurs du rapport ne se proposent pas de montrer du doigt les responsables de cet échec tragique, mais il est néanmoins opportun de constater que des dégradations brutales des termes de l'échange de même que des pratiques de gouvernement défectueuses ont souvent joué un rôle majeur à cet égard. Le redémarrage du développement exigera à la fois de profondes réformes des politiques intérieures, une volonté des pays industriels de laisser les exportations des pays à faible revenu entrer dans une concurrence équitable avec leur propre production, augmenter très nettement l'aide là où elle peut être utilisée de façon productive, prêter une attention accrue à la création de capacités et donner une nouvelle base, plus saine, à la relation entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide. L'un des principaux objectifs du rapport est précisément de suggérer les éléments qui pourraient figurer dans un ensemble de politiques capables de relever ces défis.

1. Mobilisation des ressources intérieures

C'est aux équipes dirigeantes qu'il incombe au premier chef de réunir les conditions de la croissance et de l'équité pour parvenir à réduire rapidement la pauvreté, et à mettre leur pays sur la voie du développement humain, conformément aux objectifs internationaux de développement. C'est l'ensemble des décisions des équipes dirigeantes qui déterminent en effet principalement la conduite des affaires publiques, le choix des politiques macro et microéconomiques, l'état des finances publiques, les paramètres du système financier et d'autres éléments fondamentaux de l'environnement économique. Il ne saurait y avoir de croissance si l'investissement n'est pas d'une qualité et d'un volume suffisants. L'économie intérieure est presque toujours la *source* première de l'épargne susceptible d'être investie et les politiques suivies dans le pays sont donc un déterminant décisif du *désir* d'investir. En outre, la question non moins importante de l'*efficacité* avec laquelle les ressources sont investies est déterminée avant tout par les décisions prises au niveau national et par les politiques suivies dans le pays. C'est pourquoi il est indiqué de commencer un examen des moyens de fournir des ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs fixés pour 2015 en examinant la question des politiques suivies par les pays en développement.

La première de ces questions concerne la conduite des affaires publiques, et notamment le respect de la légalité. S'ils veulent vraiment se développer, les pays doivent pouvoir se gouverner eux-mêmes de façon efficace et équitable et de manière à obtenir l'adhésion des gouvernés. Le cancer de la corruption doit être vigoureusement combattu, car la corruption est non seulement un crime commis contre les pauvres mais aussi un obstacle à la croissance.

L'expérience a amplement montré, en outre, qu'on ne peut s'attendre à ce que ceux qui épargnent laissent leur épargne dans le pays ou à ce que ceux qui investissent risquent leurs avoirs dans des investissements socialement productifs dans le pays en l'absence d'une vraie discipline macroéconomique. L'inflation et le déficit des opérations courantes doivent demeurer compatibles avec une croissance soute-

nue. Cela suppose une politique monétaire qui cherche avec le temps à réduire une inflation forte et à maintenir faible une inflation faible. La politique monétaire doit également être compatible avec le régime de change choisi, qui doit donner raisonnablement l'assurance qu'on évitera de trop lourds déficits des opérations courantes. Et la politique économique ne peut être rigoureuse sans discipline budgétaire.

Comme le montre Amartya Sen, une économie de marché offre à la fois un moyen d'élargir le champ de la liberté individuelle et le moyen le plus efficace que l'on connaisse d'entretenir la croissance économique². Mais une économie de marché exige une infrastructure institutionnelle fiable pour fonctionner correctement. Cela suppose le respect de la légalité, des tribunaux fonctionnant de façon impartiale, un système cohérent de droit commercial, de droit des contrats et de droit des faillites, des droits de propriété ayant une base légale reconnaissant les pratiques traditionnelles socialement acceptables et ayant donc une grande légitimité sociale, et une législation bien conçue adaptée à la phase de développement atteinte par le pays. Cette législation doit inclure une réglementation de la sécurité du travail et de la qualité des produits, des normes environnementales et, en cas de monopole, la fixation de prix raisonnables.

Ce que les marchés ne font pas automatiquement, pourtant, c'est de donner à chacun une chance équitable de participer à l'activité économique et de valoriser pleinement son potentiel. Pour donner une chance à tous ceux qui sont défavorisés, des mesures doivent être prises pour assurer la reconnaissance légale des droits de propriété traditionnels³, la parité entre les sexes et, dans certains pays, la réforme foncière. Mais presque partout, l'instrument le plus puissant d'émancipation des pauvres – en particulier des femmes –, et donc d'insertion dans l'économie de marché, est bien la dépense publique consacrée à l'éducation, la santé, l'alimentation, l'économie rurale et d'autres programmes sociaux indispensables. Ce sont ces dépenses publiques qui permettent aux pauvres de contribuer à la croissance économique et d'en tirer parti. Ces programmes, à quoi il faut ajouter l'investissement d'équipement, doivent être la première destination des fonds publics – et non pas représenter une dépense marginale qu'on ampute quand les temps sont devenus difficiles.

Le financement des dépenses publiques à un niveau adéquat, et notamment la mise en place d'un filet de sécurité sociale, tout en limitant les déficits budgétaires, suppose que l'on recueille par l'impôt des recettes substantielles. Les recettes fiscales (complétées dans les pays à faible revenu par l'aide étrangère) doivent être suffisantes pour permettre le financement des dépenses publiques sans l'impôt occulte de l'inflation, dont on sait qu'elle lèse avant tout les pauvres, et elles ne doivent pas limiter l'investissement du secteur privé. Nombreux sont les pays en développement qui devront réformer leur fiscalité de façon que les recettes fiscales soient portées au niveau nécessaire. Une taxe à la valeur ajoutée serait utile dans beaucoup de pays, car ce genre d'impôt répartit le fardeau fiscal sur une large base d'imposition, mais il faut bien prendre le soin d'éviter que la charge n'en retombe de façon disproportionnée sur les pauvres.

L'expérience a montré que la fiscalité la mieux conçue sur le papier n'a guère d'intérêt pratique si l'administration fiscale est incompétente ou corrompue. Il faut

² Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York, Oxford University Press, 1999).

³ Hernando de Soto, *The Mystery of Capital* (New York: Basic Books, 2000).

donc à la fois simplifier la fiscalité, chaque fois que possible, et constituer progressivement une administration fiscale ouverte, responsable et honnête. La section 5 du présent rapport exhorte la communauté internationale à créer une organisation internationale de la fiscalité qui aiderait les pays à atteindre ces objectifs et à réduire les possibilités d'évasion et de fraude fiscales sur les revenus ayant une composante transnationale. Cela élargirait la base d'imposition et permettrait ainsi de réduire le taux marginal d'imposition, et cela aiderait donc à limiter les effets désincitatifs de l'impôt tout en rendant celui-ci plus progressif.

On a parfois dit que le système financier était le cerveau et le système nerveux d'une économie. Un système financier offre en effet aux ménages la possibilité d'épargner, détermine comment cette épargne est orientée vers les entreprises productives et surveille l'utilisation faite de cette épargne par les entreprises. Un système financier diversifié, fonctionnant bien, compétitif est donc d'importance cruciale aussi bien pour la mobilisation de l'épargne que pour l'investissement productif. Un système financier authentiquement diversifié est un système qui accorde des crédits aux microentreprises comme aux entreprises plus grandes; qui englobe à la fois un marché des capitaux vigoureux et des banques d'accès facile; qui permet aux entreprises de lever des capitaux par les fonds propres et par l'endettement; qui offre divers mécanismes d'épargne; et qui ménage des possibilités de crédit et d'épargne en faveur des femmes, du secteur non structuré et des pauvres. Un système financier fonctionnant bien doit donc reposer sur une législation moderne intégrant les normes internationales de comptabilité et d'audit, ainsi que des règles de droit commercial et de droit des faillites adaptées à la culture locale mais respectant les normes internationales. Les banques doivent être compétitives, efficaces, correctement financées, correctement réglementées et supervisées. Les pays doivent aspirer à atteindre ces normes internationales et à observer les codes de conduite financière que diverses instances internationales ont élaborés. Bien entendu, la constitution progressive d'institutions obéissant à ces spécifications est difficile et prendra du temps; il faut aussi pour cela une aide de la communauté internationale.

Les politiques suivies peuvent avoir un impact important sur le niveau de l'épargne par le biais des dispositions prises pour l'organisation des retraites. Nombreux sont les pays en développement qui sont encore privés d'un système assez complet assurant des revenus adéquats aux retraités. Cela n'est pas nécessairement une question prioritaire dans les pays très pauvres où les retraités ne sont pas le seul groupe social dont les revenus sont habituellement insuffisants. Mais cela devient une question sociale grave même dans des pays à revenu encore assez faible, car le système de la famille élargie se désagrège et l'espérance de vie s'allonge. De plus, c'est un problème dont la solution peut avoir un effet important sur la mobilisation de l'épargne.

Pour qu'un régime de retraite contribue à l'épargne nationale, il faut qu'il s'agisse d'un système par capitalisation plutôt que par répartition, et la transition à un système par capitalisation ne doit pas être financée par l'emprunt. (Un système de retraite par capitalisation est un système où les cotisations des actifs sont mises de côté pour leur propre retraite; le système par répartition est celui où les cotisations actuelles sont utilisées pour payer les retraites actuellement versées.) Le résultat devrait être une augmentation du taux d'épargne nationale, car la génération présente d'actifs est ainsi obligée de constituer progressivement un capital qui permettra de payer leur future retraite, tout en continuant à payer les impôts nécessaires pour financer les pensions de ceux qui sont déjà à la retraite au moment où le nou-

veau dispositif est introduit. Un régime de cotisations individuelles, où le cotisant accumule des avoirs qu'il constitue progressivement en capital est probablement le moyen le plus efficace d'accroître l'épargne, car les intéressés considèrent que leur cotisation ainsi capitalisée fait partie de leur patrimoine. Un tel régime peut être organisé et géré par l'État lui-même, ou bien la tâche peut être confiée à des caisses de retraite privées réglementées par l'État avec cotisation obligatoire. L'un et l'autre régimes peuvent alors être complétés par un dispositif financé par l'impôt, ayant un impact redistributif progressif, de façon à assurer aux retraités un minimum de ressources. L'importance de l'élément capitalisation, à cotisations arrêtées, et de l'élément financé par l'impôt assurant une retraite minimum variera sans doute selon les pays, en fonction d'une part, de la solvabilité du régime existant et, de l'autre, du prix que la société attache à la cohésion sociale.

Il faut bien admettre que le programme d'action qui vient d'être exposé est ambitieux, en particulier dans les pays à faible revenu qui ont été dévastés par la guerre ou par la guerre civile. On ne doit pas s'attendre à ce que tous les pays adoptent le même ensemble de politiques : la diversité des situations appelle un ensemble de politiques différent. Mais on s'est attaché à présenter les propositions qui sont généralement valables, et surtout à montrer que le développement économique et le développement humain n'iront pas bien loin, quel que soit le contexte international, dans les pays qui ne cherchent pas à exécuter un semblable programme d'action. Pour que l'ensemble du monde atteigne les objectifs internationaux de développement retenus pour 2015, la première étape indispensable consisterait pour tous les pays en développement à s'assurer que les éléments fondamentaux de leur économie sont bien mis en place conformément aux grandes lignes qui viennent d'être exposées. Mais il ne suffit pas pour cela d'une volonté politique. Nombreux sont les pays en développement qui sont encore privés des institutions capables d'appliquer les principaux éléments de ce programme d'action. Ces pays devront faire converger leurs efforts sur la création de capacités : créer une fonction publique compétente et honnête, faire s'épanouir une société civile vigoureuse, une presse indépendante et dynamique et un secteur privé robuste. L'assistance technique telle qu'elle est actuellement organisée n'est pas aussi utile qu'elle devrait l'être à cet égard. La communauté internationale doit soigneusement réfléchir aux moyens d'aider au mieux les pays en développement à se doter des institutions solides, durables, stratégiques, novatrices, capables de répondre avec souplesse à un environnement intérieur et extérieur en mutation rapide qui seront nécessaires pour que les objectifs internationaux de développement soient atteints.

2. Le commerce

Le commerce est un moteur de croissance. Les pressions concurrentielles qui poussent à produire avec succès pour les marchés d'exportation, et l'accès aux produits importés indispensables pour bâtir une économie moderne, sont l'un et l'autre des éléments constitutifs de tout développement rapide, qu'il soit ou non équitable, et qu'il respecte ou non l'environnement. Rendre la croissance équitable et durable, voilà ce que doivent faire les autres politiques; en général, il n'y a guère de raison de considérer que le commerce est foncièrement biaisé dans un sens ou dans l'autre sous ces deux rapports. Mais comme la pauvreté qui sévit dans les pays pauvres ne peut pas être vaincue sans une croissance rapide et soutenue, la volonté et la possibilité de commercer librement est un facteur critique pour atténuer durablement le

fléau. Il est intéressant de noter que, depuis au moins les années 60, tous les pays qui ont arraché leur population à la misère ont fait de l'ouverture substantielle de leurs marchés l'élément central de leur stratégie économique.

Les 10 dernières années ont été marquées par une nette libéralisation des échanges par les pays en développement, analogue à celle que connurent autrefois les pays aujourd'hui industrialisés (du moins en ce qui concerne leurs échanges réciproques). Malheureusement, le régime de libre-échange de rigueur désormais dans le monde industrialisé (sauf pour l'agriculture) ne s'étend pas aux produits qui intéressent les pays en développement. Protectionnisme pur et simple, assurément, motivé par des craintes présumées pour l'emploi. Mais l'explication tient aussi au fait que par le passé les pays en développement ont voulu se tenir à l'écart des négociations commerciales et ont cru qu'ils allaient obtenir des concessions sans en faire aucune en retour. Les choses ont finalement changé avec la dernière série de négociations multilatérales, dites du Cycle d'Uruguay, à laquelle les pays en développement ont activement participé. Cette présence leur a permis d'obtenir des concessions importantes – quoique assorties d'échéances assez lointaines – telles que la tarification des contingents pour les produits agricoles et l'abandon progressif de l'Arrangement multifibres. Il faudra dans les prochaines années s'assurer que les pays industrialisés honorent pleinement les engagements qu'ils ont souscrits dans les accords du Cycle d'Uruguay, à savoir libéraliser les échanges dans des secteurs particulièrement importants pour les pays en développement.

Mais la mise en oeuvre de toutes les dispositions des accords du Cycle d'Uruguay, même après son achèvement, laissera intactes les barrières qui entravent les exportations des pays en développement. Une récente étude (postérieure au Cycle d'Uruguay) a estimé que la levée de tous ces obstacles au commerce se traduirait par une masse supplémentaire de quelque 130 milliards de dollars par an en faveur des pays en développement (aux prix courants, et en tenant compte seulement des échanges visibles)⁴. Selon une autre étude, la diminution des droits de douane, ne serait-ce que de 50 %, pourrait représenter pour les pays en développement un gain de l'ordre de 90 à 155 milliards de dollars par an⁵. Il est essentiel que les pays en développement puissent bénéficier de cet avantage. Pour certains membres du Groupe, il était crucial que les pays développés commencent par redonner confiance dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en respectant l'esprit et la lettre des accords antérieurs, mais le Groupe dans son ensemble a considéré que la meilleure manière de procéder serait de lancer une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales à la faveur de la réunion ministérielle de l'OMC qui se tiendra au Qatar en novembre 2001. Il devrait s'agir véritablement d'un cycle du développement, et tel est du reste l'intitulé généralement proposé. Les pays industriali-

⁴ K. Anderson, J. Francis, T. Hertel, B. Hoekman et W. Martin, « Potential Gains from Trade Reform in the New Millennium », dans B. Hoekman et W. Martin, éd., *Developing Countries and the WTO: A Pro-Active Agenda* (Oxford: Blackwell, 2001), tableau 4. Selon les estimations, quelque 45 % du gain découlant de la libéralisation totale des échanges irait aux pays en développement, dont la part dans le commerce mondial n'est pourtant que de 35 %. Ce chiffre proportionnellement plus favorable s'explique de deux manières : les pays en développement doivent lever des barrières protectionnistes plus élevées, et les pays industrialisés exercent de fait des discriminations contre les pays en développement qui veulent accéder à leurs marchés. L'étude conclut également que ce sont les ménages pauvres des pays riches comme des pays pauvres qui bénéficieraient le plus de cette libéralisation en termes de niveau de vie.

⁵ Joseph François, « The Economic Impact of New Multilateral Trade Negotiations: Final Report », rapport de la Direction générale II de la Commission européenne (mai 2000).

sés, dont le leadership sera indispensable pour que ce nouveau cycle aboutisse favorablement, devront accepter que les négociations se concentrent sur les questions qui intéressent les pays en développement. Ils doivent venir aux négociations avec la ferme intention de faire des concessions majeures sur lesdites questions, car de nombreux pays en développement hésiteront peut-être à engager des discussions avant d'avoir quelque assurance de bonne volonté. La réunion ministérielle du Qatar devrait se donner pour objectif de libéraliser autant les échanges entre pays industrialisés et pays en développement qu'entre les pays industrialisés eux-mêmes.

Le cycle du développement devrait porter sur les questions suivantes :

- *Boucler le Cycle d'Uruguay.* Autrement dit traduire dans les faits l'esprit et la lettre des engagements pris par les pays industrialisés dans le cadre de ces négociations. Il faut également réexaminer les règles qui se sont avérées difficiles à appliquer ou plus onéreuses que prévu pour les pays en développement;
- *Renforcer les règles du système de l'OMC.* Ce point est extrêmement important pour les pays en développement, car ce sont les moins puissants qui ont le plus besoin de règles solides. C'est ainsi par exemple que le système international doit instaurer des règles de discipline pour contrer l'utilisation de plus en plus abusive des dispositions antidumping;
- *Libéraliser le commerce des produits agricoles.* Toutes les analyses montrent que cette mesure serait bonne pour les pays en développement. La libéralisation totale aurait évidemment des conséquences infiniment plus importantes pour certains produits, tel le sucre, que pour d'autres. En effet, alors que son coût de production réel est trois fois moins élevé que dans certains pays de l'Union européenne, le sucre des pays en développement est tenu à l'écart des marchés européens par le tarif douanier de 213 % imposé par Bruxelles. Les subventions agricoles distribuées dans les pays membres de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) ont atteint 361 milliards de dollars en 1999, soit plus que le PNB de toute l'Afrique subsaharienne. Il faudrait se donner pour objectif d'achever le processus de libéralisation du commerce des produits agricoles, moyennant tout au plus deux conditions. Premièrement, les mesures de soutien du revenu agricole que pourraient décider les pays industrialisés devraient consister en subventions pour protéger l'environnement plutôt que pour produire davantage. Deuxièmement, le souci permanent d'assurer la sécurité alimentaire dans les pays en développement pourrait justifier l'aménagement des taxes à l'importation quand les cours mondiaux sont bas, étant donné que ces pays n'ont pas les moyens de subventionner généreusement leur agriculture;
- *Réduire les crêtes tarifaires et la progressivité des droits.* Après l'abandon progressif de l'Arrangement multifibres dans le cadre des accords du Cycle d'Uruguay, les textiles et les vêtements n'en resteront pas moins soumis à des droits de douane de l'ordre de 8 % en moyenne à l'entrée des pays de l'OCDE, contre 3 % pour les autres biens manufacturés. De nombreux autres produits d'exportation des pays en développement sont frappés de droits particulièrement élevés ou proportionnels à leur degré de transformation, ce qui entrave leur accès aux marchés et empêche les pays en développement d'avoir une production à forte valeur ajoutée qui pourrait les aider à gravir les échelons du développement;

- *Réformer les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.* La question a été abordée pour la première fois dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Mais de nombreux pays en développement se sont trouvés dans l'impossibilité d'imposer et de faire respecter les dernières dispositions des lois de propriété intellectuelle selon les modalités prescrites dans l'accord supervisé par l'OMC. Par ailleurs, certaines conséquences de ces lois, comme le prix élevé des médicaments contre le sida (et celui des autres produits pharmaceutiques protégés par des brevets) dans les pays en développement, sont extrêmement inquiétantes. Une remise à plat s'impose donc, afin notamment d'essayer de trouver des solutions pour accroître la disponibilité de médicaments peu coûteux sans freiner indûment l'incitation à innover et à commercialiser de nouveaux produits;
- *Autoriser la protection limitée et temporaire de certaines industries dans les pays qui sont au premier stade de l'industrialisation.* Quels qu'aient été les défauts de l'ancien système de protection généralisée, conçu pour encourager la production pouvant être substituée aux importations, il ne faudrait pas tomber dans l'excès inverse en refusant aux pays en développement toute possibilité de soutenir activement l'expansion de tel ou tel secteur industriel. Pour peu qu'elle soit assortie d'une règle d'autorisation internationale préalable, cette protection pourrait aider les gouvernements des pays en développement à résister aux exigences abusives des lobbies internes (et des multinationales qui envisagent des investissements locaux);
- *Réexaminer la question de la liberté des flux migratoires.* L'heure est peut-être propice à la recherche d'un début d'accord international sur la « circulation des personnes physiques », c'est-à-dire de règles régissant l'emploi temporaire à l'étranger, lequel pourrait devenir pour les pays en développement une source de devises encore plus importante que jusqu'à présent.

Cette liste n'est nullement limitative, bien au contraire. Pour certains membres du Groupe, tous ces pays gagneraient à ce que le nouveau cycle porte aussi sur les services. Elle a plutôt pour but de rappeler les thèmes qui ne doivent pas être oubliés dans les négociations si l'on veut que les pays en développement soient intégrés pleinement et de manière équitable dans le système du commerce international.

Les discussions autour du lancement d'un nouveau cycle ont achoppé en particulier sur la question du recours aux sanctions commerciales pour promouvoir le respect des normes du travail et d'environnement. On obtiendra de meilleurs résultats en donnant des moyens supplémentaires aux institutions internationales spécialisées dans ces deux domaines, comme il a été indiqué à la section 5.

Depuis quelques années, la libéralisation des échanges prend une dimension plus volontiers régionale qu'internationale. Les accords régionaux peuvent certes être des instruments utiles pour avancer sur la voie de la libéralisation et ils sont souvent particulièrement importants pour les petits pays, mais il faut aussi qu'ils ajoutent une pierre, et non pas un obstacle, à l'édification du système de libre-échange mondial. Ils doivent également être pleinement conformes aux prescriptions de l'OMC, et leur négociation ne doit pas servir de prétexte pour retarder la libéralisation multilatérale.

Les cycles de négociations commerciales ont besoin de beaucoup de temps pour aboutir. Mais les pays les moins avancés ne peuvent attendre si longtemps. Un

certain nombre d'initiatives ont donc d'ores et déjà été prises pour renforcer leur position commerciale. L'OMC, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Centre du commerce international parrainé par la CNUCED et l'OMC ont lancé conjointement un « Cadre intégré » conçu pour aider les pays les moins avancés à diversifier leurs exportations et renforcer leur capacité de négociation commerciale. Le parti que ces pays pourront tirer de leur meilleur accès aux marchés dépend évidemment de toute une série de facteurs de l'offre, dont beaucoup ont été mentionnés à la section précédente à propos des politiques nationales. Dans le cas de bien des pays les moins avancés, les problèmes sont tellement aigus que la communauté internationale a eu tout à fait raison de faire porter son aide immédiate sur le renforcement des capacités. Le Fonds spécial créé pour soutenir le Cadre intégré servira justement à cela. Il mérite donc un financement généreux.

L'OMC a également tenté de faire jouer l'argument moral pour convaincre les pays industrialisés de s'ouvrir plus largement aux pays les moins avancés. La Nouvelle-Zélande et la Norvège ont déjà ouvert leurs marchés sans aucune restriction. Les États-Unis ont réagi avec des programmes spéciaux en faveur de l'Afrique et des Caraïbes, déjà approuvés par le Congrès et actuellement en cours d'exécution, mais malheureusement assortis de restrictions qui risquent d'en amoindrir la portée. La Commission européenne a pour sa part proposé que l'Union européenne supprime progressivement d'ici 2002 à 2004 l'ensemble des quotas et restrictions tarifaires sur toutes les importations provenant des pays les moins avancés, à l'exclusion des armes. La proposition a été approuvée par le Conseil des ministres en février 2001, bien que l'ouverture totale des marchés soit hélas reportée en ce qui concerne les bananes, le riz et le sucre. Il importe de veiller à la mise en oeuvre loyale et rapide de cet engagement et d'obtenir des mesures au moins aussi favorables de la part de tous les autres pays industrialisés. Dans l'immédiat, il conviendrait d'appliquer sans autre retard toutes les concessions du Cycle d'Uruguay qui s'appliquent aux pays les moins avancés, sous réserve bien entendu qu'elles ne se substituent pas à la libéralisation globale des échanges.

Beaucoup de pays très pauvres tirent l'essentiel de leurs recettes d'exportation de leurs ventes de produits de base. En fait, plus de 50 pays en développement, dont les deux tiers des pays pauvres très endettés, sont tributaires de trois produits de base ou moins pour plus de la moitié de leurs recettes d'exportation, ce qui les expose à des difficultés de deux ordres. D'une part, comme le prix de ces produits a plutôt baissé en termes réels sur la longue période, les producteurs ont de plus en plus de mal à gagner correctement leur vie, tandis que les pays ont de moins en moins les moyens d'importer les biens nécessaires à leur croissance. D'autre part, ces pays et leurs producteurs subissent de fortes pressions cycliques du fait que les cours des produits de base fluctuent souvent beaucoup en fonction de la demande mondiale.

On voit difficilement comment le premier problème pourrait être corrigé par des mesures directes de soutien des prix. Les accords internationaux sur les matières premières ont occasionnellement réussi à soutenir les prix pendant quelques années. Mais chaque stabilisation réussie a invariablement attiré des producteurs supplémentaires et par conséquent dilué la demande jusqu'à ce que finalement les accords s'écroulent, entraînant des ajustements encore plus radicaux et douloureux que ceux qu'aurait produit un régime de libre-échange. Le problème tient au fait que, dans les

circonstances actuelles, toute hausse de prix des matières premières provoque l'entrée massive de nouveaux producteurs qui espèrent gagner de quoi survivre en approvisionnant le marché mondial, serait-ce avec un salaire de misère. Ce problème ne sera résolu qu'une fois que le développement sera assez avancé pour que plus personne ne soit réduit à de telles extrémités.

De multiples tentatives ont été faites par ailleurs pour lisser les fluctuations cycliques des cours mondiaux des matières premières, ou du moins pour en réduire l'impact. Bien que certaines initiatives modestes comme le Mécanisme de financement compensatoire du FMI aient été utiles à la marge, aucune des ambitieuses propositions énoncées depuis l'époque de Keynes n'a tenu la route. Tous les accords sur les matières premières ont fini par s'effondrer, même ceux qui ne visaient pas à maintenir constamment les cours au-dessus des prix d'équilibre. Le Mécanisme de financement compensatoire a été réduit dans les années 1980, ce qui est dommage. Il mérite d'être pleinement rétabli et amélioré.

Une nouvelle manière intéressante de s'attaquer à certains aspects du problème serait un dispositif de gestion des risques du marché des matières premières dans les pays en développement⁶. Cette nouvelle initiative diffère des précédentes à deux titres. Premièrement, elle n'essaie pas de stabiliser les cours mondiaux, mais plutôt le prix que perçoit le producteur. Deuxièmement, elle prévoit la mise en place, au sein d'une organisation internationale quelconque, d'un nouvel intermédiaire chargé d'administrer le dispositif, mais qui réassurera ses contrats auprès d'assureurs du secteur privé, de sorte qu'il offrirait à peu près les mêmes conditions qu'un assureur privé. Il aurait pour mission d'accorder très largement ces conditions aux paysans pauvres et autres producteurs des pays en développement qui n'ont actuellement pas accès à l'assurance privée.

L'intermédiaire proposé vendrait aux producteurs des contrats d'assurance sur les cours d'au moins les 12 principales matières premières d'exportation des pays en développement. Les aides au développement pourraient servir à payer au moins une partie des primes d'assurance des producteurs pauvres, à condition que les critères d'ouverture de ce droit soient clairs : les producteurs ayant des revenus supérieurs à un certain seuil devraient acquitter l'intégralité de la prime. Comme l'intermédiaire proposerait des taux préférentiels basés sur les taux en vigueur sur les marchés commerciaux auprès desquels il réassurera l'essentiel du risque, son risque serait pratiquement nul.

Dans quelle mesure un tel mécanisme serait-il utile? Il faut préciser d'emblée qu'il ne prétendrait pas stabiliser les prix perçus par les producteurs, mais plutôt de donner aux assurés une garantie préalable de prix minimum. L'indication serait particulièrement précieuse pour les paysans qui ont plusieurs choix pour leurs cultures annuelles. Ils pourraient mieux décider ce qu'il vont planter s'ils savaient au moment des semailles combien leur rapporteront les différentes récoltes. Le dispositif ne stabiliserait le revenu des autres producteurs (par exemple les producteurs de café et d'autres cultures arbustives) que dans la mesure où ils feraient jouer leur assurance dans les mauvaises années et non dans les bonnes. Le prix minimum garanti que permettrait d'obtenir le montant de la prime d'assurance suivrait les fluctuations des cours mondiaux. Malgré les avantages potentiels assez modestes de ce dispositif,

⁶ Voir <www.comrisk.net/itf/index.htm>.

il serait intéressant d'en mettre rapidement un en place, ne serait-ce qu'à titre d'essai.

Alors que de nombreuses initiatives ont été prises au fil des années pour libéraliser le commerce, et plus récemment les mouvements de capitaux, rien de comparable n'a été entrepris pour que la circulation des personnes entre les pays devienne entièrement libre. Compte tenu de l'évolution démographique des pays industrialisés (et notamment du vieillissement de leur population), et de l'apport que peut représenter pour les pays en développement les envois de fonds des travailleurs émigrés, le moment est venu d'inscrire cette question parmi les préoccupations internationales.

L'ouverture des marchés préconisée dans la présente section donnerait à beaucoup d'autres pays en développement la possibilité d'entrer dans un cercle vertueux de croissance tiré par les exportations. L'amélioration des débouchés devrait s'accompagner d'un appui solide au renforcement des capacités et d'une action tout aussi énergique pour limiter les ravages causés par le faible prix des matières premières. C'est alors seulement que le commerce pourra, comme il en a le potentiel, aider les pays les plus pauvres à atteindre les objectifs internationaux en matière de développement.

3. Flux de capitaux privés

La plus grande partie de l'épargne dont dispose un pays pour ses investissements, que ce pays soit grand ou petit, riche ou pauvre, provient toujours de ses ressources intérieures. Toutefois, les capitaux extérieurs peuvent apporter un complément précieux aux ressources qu'un pays peut mobiliser sur le plan intérieur. Aujourd'hui, des flux importants de capitaux franchissent les frontières nationales sous forme d'investissements étrangers directs (IED) tandis que les marchés financiers internationaux constituent un vaste pool de financement sur lequel les pays peuvent tirer. Pour les pays à revenu intermédiaire, ces ressources potentielles sont sensiblement supérieures aux financements publics qu'ils peuvent obtenir. Même les pays pauvres peuvent espérer bénéficier d'investissements étrangers directs, bien qu'en moyenne ils en drainent moins (par rapport à leur PIB) que les pays à revenu intermédiaire. L'affirmation selon laquelle les flux d'investissements étrangers directs laisseraient à l'écart les pays les plus petits et les plus pauvres est excessive. De nombreux pays, qui sont petits ou pauvres, ou petits et pauvres, ont un ratio investissements étrangers directs/PIB élevé⁷.

⁷ Selon une étude portant sur 132 pays, le coefficient de corrélation de rang entre le montant des flux d'IED (en pourcentage du PIB, calculé en moyenne des années 1997 à 1999) et le PIB de 1999 par habitant était de 0,42 alors que le coefficient de corrélation entre les flux d'IED et le PIB total de 1999 n'était que de 0,08. La Chine, que d'aucuns considèrent comme le principal bénéficiaire de l'IED, se classait au trente-huitième rang de ces pays en terme de ratio IED/PIB. Le Brésil se classait au quarante-septième rang, derrière quatre pays d'Afrique subsaharienne. Il reste toutefois vrai que la majorité des pays d'Afrique n'attirent que relativement peu d'IED et que beaucoup de ces investissements vont au secteur des ressources minérales.

Investissements étrangers directs

L'expansion spectaculaire des IED à destination des pays en développement au cours de la dernière décennie est en partie due aux améliorations du climat de l'investissement que nombre d'entre eux ont su opérer. Un nombre croissant de pays, traditionnellement méfiants à l'égard des investissements étrangers, les accueillent maintenant favorablement, car ils ont compris que l'entrée de capitaux étrangers facilitaient l'accès aux marchés et aux technologies modernes. En outre, comme les crises asiatiques l'ont récemment démontré, les flux d'IED sont moins susceptibles de revirement soudain que les flux d'investissements de portefeuille à court terme, ce qui est un autre de leurs attraits.

Les investissements étrangers dépendent de plusieurs facteurs : la possibilité d'exploiter des ressources naturelles, l'attrait du pays en tant que base d'exportation, ou encore le désir d'une société multinationale de produire localement quand cela permet d'approvisionner le marché intérieur du pays considéré à des conditions avantageuses. Mais dans tous les cas, le climat général des investissements est l'un des principaux facteurs pris en compte dans la décision d'investir. Les investisseurs recherchent la stabilité politique et l'assurance que la règle de droit finira par s'imposer et qu'ils pourront ainsi opérer dans un cadre de règles et de procédures stables et prévisibles, exempt de corruption. Ils recherchent des travailleurs qualifiés et une infrastructure efficiente. Ils ont également besoin de recevoir l'assurance que leurs investissements ne feront pas l'objet d'expropriation arbitraire et apprécient donc la possibilité de recourir à un mécanisme international de règlement des différends qui pourraient s'élever entre eux et les gouvernements des pays hôtes, tel que celui du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements de la Banque mondiale.

Les investissements étrangers directs seront également plus nombreux lorsque le gouvernement du pays hôte est prêt à s'engager à accorder le régime du traitement national, c'est-à-dire à traiter les investissements et les investisseurs étrangers au moins aussi favorablement que les investisseurs nationaux. En outre, la transparence des politiques publiques, les dispositions relatives au libre transfert des capitaux, des profits et des dividendes, la possibilité d'obtenir des permis de résidence pour le personnel essentiel et l'absence d'obligations de résultat sont aussi des facteurs importants. Bien entendu, dans certains cas extrêmes, certains pays peuvent avoir besoin de faire des exceptions afin de protéger leur sécurité nationale, de sauvegarder l'intégrité et la stabilité de leur système financier ou de remédier à une crise de la balance des paiements. Par ailleurs, le traitement national ne signifie pas traitement spécial : les investisseurs étrangers ne devraient pas être dispensés d'obéir aux lois nationales qui régissent le comportement des sociétés et des personnes, et l'autorité des tribunaux et organismes réglementaires nationaux sur les investisseurs étrangers et leurs entreprises ne devraient pas être amoindrie.

Les pays en développement doivent continuer à prendre des mesures pour instaurer un climat propice aux IED. Pour cela, ils doivent notamment continuer à améliorer leurs normes de comptabilité et d'audit, et améliorer la transparence, la gestion des entreprises et l'efficacité et l'impartialité de leurs administrations ainsi que leur infrastructure matérielle. En prenant de telles mesures, dont le secteur privé national tirera autant d'avantages que les investisseurs étrangers, les pays se doteront des moyens d'établir un climat compétitif en matière d'investissements étrangers directs. Mais il ne faut pas qu'ils accordent des concessions fiscales ou compromettent

les normes sociales et environnementales nationales pour attirer à tout prix les investisseurs. L'un des rôles que pourrait jouer une organisation internationale de la fiscalité serait d'imposer des disciplines dans la concurrence en matière de concessions fiscales, qui, au bout du compte, bénéficieraient davantage aux investisseurs étrangers qu'au pays hôte. Ces disciplines devraient être appliquées aussi bien aux pays industriels qu'aux pays en développement dans la mesure où de nombreux pays industriels se font une concurrence fiscale pour attirer les IED.

Les investisseurs étrangers, comme les sociétés nationales, ont pour obligations premières d'opérer dans la légalité et d'être productifs, mais, de l'avis général, il leur incombe aussi de se conduire comme de bonnes entreprises citoyennes dans les pays où ils investissent. Ces responsabilités sont énoncées dans le Pacte mondial proposé par le Secrétaire général, auquel les entreprises sont invitées à participer. Sur les neuf principes du Pacte social, deux traitent des droits de l'homme, appelant les entreprises à favoriser et à assurer le respect des droits de l'homme internationalement reconnus et à veiller à ne pas se faire complices de violations de ces droits. Quatre des principes traitent des normes du travail, demandant aux entreprises de promouvoir la liberté d'association et le droit à la négociation collective, ainsi que de contribuer à l'abolition du travail forcé, du travail des enfants et à l'élimination de la discrimination. Enfin, trois principes concernent les problèmes environnementaux, invitant les entreprises à adopter dans ce domaine une démarche fondée sur le principe de précaution, à prendre des initiatives pour promouvoir un plus grand sens des responsabilités vis-à-vis de l'environnement, et à encourager l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement.

Les banques multilatérales de développement (BMD, qui comprennent la Banque mondiale et les banques régionales de développement) contribuent depuis quelques temps à attirer les investissements étrangers directs dans les pays en développement en accordant des cofinancements, des garanties d'investissement et en parrainant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements. Leur contribution a été utile et l'on peut à juste titre, défendre la thèse selon laquelle il faut donner aux BMD les moyens de développer leur rôle de catalyseur⁸. De nombreux projets d'investissement dans des infrastructures qui seraient potentiellement viables ne trouvent pas de financement auprès du secteur privé car leurs rendements sont exposés à des risques d'ordre politique ou réglementaire – qui sont encore souvent considérés comme élevés sur les marchés émergents qui ne comptent pas encore suffisamment de réalisations à leur actif. Les banques multilatérales de développement peuvent fournir aux investisseurs des garanties partielles contre les risques, qui les protégeront au cas où le pays d'accueil contreviendrait aux clauses des accords relatifs aux prix ou aux résultats, décrèterait des mesures d'expropriation, ou encore déclarerait l'inconvertibilité de sa monnaie.

⁸ Voir le rapport de la Commission sur les banques multilatérales de développement, présidée conjointement par Angel Gurría et Paul Volcker, « The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies: New Policies for a Changing Global Environment » (2001).

Investissements de portefeuille

Outre les investissements étrangers directs, les pays en développement peuvent aujourd'hui espérer bénéficier de flux d'investissement de portefeuille en provenance des marchés financiers mondiaux. Sans ces apports, les gouvernements et le secteur privé n'auraient pas la possibilité de diminuer le coût de leurs capitaux grâce à l'épargne étrangère privée. C'est pour cette raison qu'un nombre croissant de pays en développement ont progressivement libéralisé leurs comptes de capitaux au cours des dernières années. Ces mesures n'ont cependant pas eu que des avantages. Bien que, dans les bonnes années, l'injection de capitaux ait été considérable, les années d'abondance ont été suivies par des années de disette, marquées par des crises de change ou des crises bancaires, ou bien les deux. Les pays qui ont contracté une dette extérieure importante, en particulier sous forme de dettes à court terme et de dettes du secteur privé libellées en devises étrangères, se sont révélés vulnérables en cas de crise dans la mesure où les investisseurs, cédant à la panique, se sont retirés massivement. Nul ne peut prétendre que ce comportement cyclique soit à l'honneur des établissements financiers privés.

Cette vulnérabilité des pays emprunteurs face aux crises financières a suscité des débats internationaux sur la nécessité de réformer l'architecture financière internationale. Ces débats ont notamment abouti à l'adoption de mesures visant à renforcer les systèmes financiers des marchés émergents. Ils ont également conduit à la définition de normes et de codes visant à entériner les meilleures pratiques et à améliorer la transparence dans plusieurs domaines pertinents, notamment la communication de données, la réglementation prudentielle et la supervision du système bancaire, les normes de comptabilité et la gouvernance des entreprises. Il s'agit là d'une initiative louable, qui devrait aider les marchés émergents à combler l'écart entre les modalités actuelles de fonctionnement de leur système financier et les meilleures pratiques. Certains objectent cependant que les pays en développement ne participent pas suffisamment à la définition de ces normes. Par ailleurs, il est important que le FMI reconnaisse que la mise en oeuvre des rapports peut être difficile et coûteuse, et qu'il ne fixe pas d'exigences déraisonnables en ce qui concerne les délais de cette mise en oeuvre. Enfin, pour acquérir la capacité d'appliquer ces codes, les pays ont besoin de services d'assistance technique nombreux et efficaces.

Les crises financières ont également conduit à un réexamen des politiques macroéconomiques. Les dangers de l'ancrage des taux de change sont maintenant largement reconnus et si, à long terme, on continue d'encourager la libéralisation progressive des mouvements de capitaux, on reconnaît qu'il est important que celle-ci se fasse par étapes, et uniquement dans un contexte adéquat. Une libéralisation ne peut réussir que si elle est opérée graduellement, selon un rythme adapté aux capacités du secteur financier national, et en l'absence de déséquilibre macroéconomique majeur, dans un contexte où les institutions financières sont solvables et où un système de surveillance prudentielle efficace est en place. Quand les entrées de capitaux sont abondantes, il est possible que le prélèvement d'une taxe temporaire sur ces entrées, s'inscrivant dans un dispositif d'ensemble, soit un moindre mal. Cependant, d'autres formes de contrôle des capitaux sont clairement contre-productives, comme par exemple celles qui encouragent les emprunts à court terme plutôt qu'à long terme. Par ailleurs, on dispose de certaines données qui prouvent que les contrôles visant à empêcher les sorties de capitaux ont souvent un effet contraire, c'est-à-dire celui de limiter les entrées nettes de capitaux, car les investisseurs sont

davantage disposés à apporter des capitaux dans un pays quand ils pensent avoir la possibilité de les retirer au moment voulu, et selon les modalités de leur choix.

Il est permis d'espérer que ces réformes, ainsi que d'autres, diminueront la fréquence et la gravité des crises financières, mais il serait peu réaliste de supposer qu'elles peuvent totalement éliminer les crises. Par conséquent, les discussions relatives à la nouvelle architecture financière internationale ont également abordé les moyens d'améliorer les dispositifs actuellement en place pour résoudre les crises. Pour sa part, le FMI a simplifié ses mécanismes d'urgence, supprimant plusieurs guichets peu utilisés et mettant en place deux nouvelles facilités. La première est la Facilité de réserve supplémentaire, qui a été conçue pour permettre au FMI de prêter des sommes considérables, assorties de taux d'intérêt élevés, pour des périodes relativement courtes. Deuxièmement, les lignes de crédit préventives permettent à des pays préalablement approuvés, de tirer des financements d'urgence quand ils sont touchés par une crise due à la propagation de crises nées dans des pays voisins. Bien que l'objectif de ce mécanisme, qui permet d'assurer par avance que les pays menacés par un effet de contagion disposent de sommes substantielles, soit amplement justifié, aucun pays n'a encore demandé à l'utiliser.

Dans les débats sur la nouvelle architecture financière internationale, le point le plus important qui reste à résoudre concerne les moyens de faire participer le secteur privé au règlement des crises financières, en obtenant des créanciers privés qu'ils prorogent les échéances de leurs prêts. Tous s'accordent à reconnaître que cela pourrait être nécessaire, dans certaines circonstances, dans la mesure où des sommes énormes peuvent être tirées au titre de prêts extérieurs et où les créanciers extérieurs sont incités à se ruer vers la sortie lorsqu'ils ont perdu confiance. Par ailleurs, si l'on veut minimiser l'aléa moral, il faut également faire savoir au secteur privé qu'il peut être appelé à contribuer à la résolution du problème plutôt que de bénéficier d'aide pour s'en sortir. À cet égard, il est possible d'esquisser certains éléments de solution : les obligations devraient comporter des clauses d'action collective, permettant à une majorité qualifiée de porteurs d'approuver des modifications des clauses de remboursement. Ce type de clause existe déjà dans la plupart des obligations émises sur le marché de Londres, mais non dans les obligations émises selon le droit de New York. Comme le Canada et le Royaume-Uni l'ont déjà fait, les autres grands pays industriels devraient assortir leurs émissions d'obligations de telles dispositions, de façon à faciliter leur adoption par les marchés émergents.

Mais s'il est important de réduire la fréquence des crises et leur coût, supprimer les crises en éliminant les flux de capitaux qui sont à leur origine serait une victoire à la Pyrrhus. En effet, ces flux peuvent être avantageux tant pour les pays en développement que pour les pays développés : les emprunts que font les pays en développement leur permettent d'accélérer leur développement, tandis que les prêts consentis par les pays développés permettent à leurs citoyens de placer une partie de leur épargne dans des instruments à haut rendement et de diversifier leurs portefeuilles. Ces deux catégories de pays ont donc intérêt à permettre aux investisseurs privés des pays développés de placer leurs fonds sur les marchés émergents quand ils y trouvent leur compte.

Toutefois, malgré les progrès réalisés au cours des dernières années en matière de libéralisation et de mondialisation, les pays industriels continuent de dresser de véritables obstacles à ces investissements. Aux États-Unis, par exemple, de nombreuses compagnies d'assurance ne sont pas libres d'acquérir les titres d'emprunts

émis sur les marchés émergents dans la mesure où nombre des États qui les réglementent l'interdisent. De même, les caisses de retraite de nombreux pays d'Europe continentale sont en fait soumises à des interdictions de ce type. La proposition de directive relative aux institutions de retraite qui a été présentée par la Commission européenne au Parlement européen modifierait cet état de choses, mais cette directive n'a pas encore été votée. Il est important que les pays industriels éliminent ces obstacles artificiels aux investissements sur les marchés émergents, en particulier lorsque l'on peut escompter que les investisseurs en question adoptent, dans leur propre intérêt, une optique à long terme. Il y a par ailleurs un risque que les nouvelles propositions relatives à la détermination des réserves minimum des banques, qui sont actuellement examinées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire rendent les prêts bancaires excessivement coûteux pour les pays en développement qui n'appartiennent pas aux groupes des pays les plus solvables⁹.

On ne peut attendre des capitaux privés qu'ils financent directement la réduction de la pauvreté ou le développement des ressources humaines. Ils peuvent cependant jouer un rôle majeur en contribuant à promouvoir la croissance – ou au contraire à précipiter la crise. C'est pourquoi il est important d'assurer des apports substantiels de capitaux privés aux pays en développement, principalement, mais non exclusivement, sous forme d'investissements étrangers directs. C'est aussi pourquoi il est important de rendre le système moins vulnérables aux crises.

4. **Coopération internationale pour le développement**

Bien qu'il soit pratiquement certain que la plus grande partie des flux financiers en faveur des pays en développement ait à l'avenir son origine dans le secteur privé, le financement international public continue de jouer un rôle essentiel sur quatre plans :

- En favorisant le développement des pays à faible revenu. La plupart de ces pays ne peuvent espérer attirer beaucoup de ressources du secteur privé, et il conviendrait de les dissuader de contracter des emprunts importants dans le secteur commercial même si les prêteurs étaient disposés à leur en consentir. C'est là le rôle traditionnel de l'aide publique au développement (APD) et des prêts des banques multilatérales de développement. Au cours des prochaines années, l'APD devrait principalement viser à aider les pays à faible revenu à réaliser les objectifs internationaux en matière de développement;
- En aidant à faire face aux crises humanitaires;
- En contribuant à accélérer le relèvement après des crises financières. Le FMI est l'institution internationale qui joue un rôle de premier plan dans ce domaine. Les banques multilatérales de développement peuvent également jouer un rôle important en finançant des mécanismes de protection sociale et en protégeant l'accès aux services sociaux de base au cours des crises;
- En fournissant des biens collectifs mondiaux, à savoir des biens et services qui profitent à l'humanité en général plutôt qu'aux résidents d'un pays en particu-

⁹ Helmut Reisen, « Will Basel II Contribute to Convergence in International Capital Flows? », communication établie à l'occasion de la vingt-neuvième Conférence sur l'économie organisée par la Banque nationale d'Autriche (Vienne), 31 mai-1er juin 2001.

lier¹⁰. Parmi les principaux biens collectifs mondiaux, on peut citer le maintien de la paix; la prévention des maladies contagieuses; la recherche sur les vaccins, les cultures et les maladies tropicales; la prévention des émissions de chlorofluorocarbones; la limitation des émissions de carbone et la conservation de la diversité biologique. L'ONU est responsable du maintien de la paix; l'Organisation mondiale de la santé et la Banque mondiale contribuent à la lutte contre les maladies contagieuses; les centres de recherche qui constituent le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) s'occupe de la recherche agricole; enfin, le Fonds pour l'environnement mondial apporte une contribution modeste dans les trois derniers domaines.

Un financement adéquat de ces quatre rôles présente un intérêt crucial pour le monde entier. La Conférence internationale sur le financement du développement devrait avoir pour objectif premier la mise en place de mécanismes adéquats à cette fin. Tout pays véritablement désireux d'atteindre les objectifs internationaux en matière de développement devrait en particulier avoir l'assurance que leur réalisation ne sera pas entravée par l'absence de ressources extérieures.

Ampleur des besoins

Comment définir ce qui constituerait un financement adéquat de ces quatre rôles du financement public international? Il convient pour commencer de définir les moyens d'éviter que l'absence de ressources n'empêche la réalisation des objectifs internationaux en matière de développement. Estimer le coût de cet objectif n'implique pas un retour à l'opinion discréditée selon laquelle il est toujours possible d'augmenter la croissance, d'améliorer l'éducation ou de fournir tout autre service public si l'on a plus d'argent. Au contraire, on dispose à présent d'éléments qui montrent clairement qu'une aide mal conçue peut nuire aux couches pauvres de la population d'un pays, même si elle est fournie sous forme de dons et n'entraîne pas un alourdissement de la dette, car elle permet à de mauvaises politiques de se perpétuer et divertit des ressources au profit de personnes inefficaces ou corrompues. Il est cependant tout aussi important de reconnaître qu'il ne saurait y avoir de croissance en l'absence de ressources à investir, que les enfants ne recevront aucune éducation s'il est impossible de recruter et de payer des enseignants, etc. Pour que l'aide soit utile, il faut que l'environnement politique et institutionnel soit adéquat, car on dispose également d'éléments qui montrent qu'en pareil cas, on peut obtenir de bons résultats. L'Initiative mondiale adoptée lors du Forum mondial sur l'éducation tenu à Dakar en 2000 est un exemple d'approche appropriée : les pays en développement sont convenus d'établir des plans d'action nationaux dans le domaine de l'éducation d'ici à 2002, et les donateurs sont convenus qu'aucun pays véritablement résolu à atteindre les objectifs fixés à Dakar ne devrait en être empêché par l'absence de ressources extérieures. Ce qu'il faut, c'est une estimation du montant de l'aide qui se-

¹⁰ Les véritables biens collectifs sont à la fois non exclusifs (un acheteur ne peut en empêcher d'autres de les consommer) et non compétitifs (la consommation du bien considéré par une personne ne réduit pas la consommation des autres). Ces caractéristiques signifient qu'aucun individu isolé recherchant son propre intérêt ne voudra payer des biens de ce genre : un achat collectif est nécessaire. De manière analogue, aucun pays soucieux de son propre intérêt exclusivement ne voudra payer des biens collectifs mondiaux : une action collective au niveau international est nécessaire si l'on veut qu'il soit disponible en quantité appropriée.

rait nécessaire pour atteindre tous les objectifs fixés pour 2015 si chaque pays à faible revenu adopte les mesures nécessaires pour garantir l'utilité de cette aide.

On trouvera dans l'annexe au présent rapport un examen de l'estimation actuelle des coûts qu'entraînerait la réalisation des objectifs de développement fixés pour 2015, sur la base de l'hypothèse que les pays bénéficiaires font le nécessaire de leur côté. Pour le moment, ces estimations ne sont pas du tout satisfaisantes, en partie parce qu'elles devraient être fondées sur les estimations établies individuellement pour chaque pays bénéficiaire, et que ceux-ci n'ont pas encore commencé à faire leur travail à cet égard. Le tableau 2 donne un état récapitulatif des chiffres partiels et préliminaires actuellement disponibles, dont il ressort que le montant de l'aide supplémentaire nécessaire serait probablement de l'ordre de 50 milliards de dollars par an.

Le deuxième rôle du financement public est de répondre aux crises humanitaires. Au niveau mondial, les besoins d'aide humanitaire ont été très importants ces dernières années, et, malheureusement, il n'y a guère de raisons d'espérer qu'ils diminueront dans le proche avenir. Au cours des années 90, on pensait à tout moment compter plus de 100 millions de personnes vivant dans des régions touchées par un conflit ou une catastrophe naturelle¹¹. La Croix-Rouge a estimé qu'au cours des 10 dernières années, le nombre de personnes touchées par des inondations et des vents violents a augmenté de plus de 300 %, peut-être à la suite des bouleversements climatiques résultant du réchauffement de la planète. Au cours des dernières années, l'assistance humanitaire s'est chiffrée à environ 4,5 milliards de dollars par an, ce qui représente à peu près 8 % du montant total de l'aide (et a été financée au titre de l'APD). Près d'un tiers de cette assistance est fournie sous la forme d'aide alimentaire. Ce montant a été loin d'être suffisant pour financer les besoins dans certaines situations d'urgence : en 1998, par exemple, l'Érythrée a reçu moins de 2 dollars pour chaque personne touchée par la situation d'urgence.

C'est là un domaine où un effort plus systématique des donateurs est essentiel. À l'heure actuelle, l'aide humanitaire est caractérisée par son extrême inégalité et va principalement à certains pays et régions, généralement ceux qui retiennent fortement l'attention des médias. Il est indispensable que les donateurs s'engagent à long terme à financer les secours humanitaires à hauteur d'un montant standard minimum spécifié, en appliquant un mécanisme intégré de partage des coûts, et en prévoyant dans leur budget une rubrique spécifique pour les situations d'urgence afin de disposer de ressources en cas de crises inattendues sans avoir à opérer de prélèvements sur le budget consacré à l'aide. Pour arriver à un montant standard minimum raisonnable, il faudrait entre 8 et 9 milliards de dollars par an en moyenne, soit une augmentation de l'ordre de 3 à 4 milliards de dollars par rapport aux dépenses récentes. Ceci reviendrait en gros à doubler l'élément financier de l'aide humanitaire (l'aide alimentaire restant constante). En outre, il faut que les donateurs admettent que les règles régissant la fourniture de l'aide humanitaire sont très différentes de celles qui devraient régir l'aide au développement. De nombreuses situations d'urgence se produisent précisément parce que les gouvernements en cause ne gèrent pas bien les affaires publiques : l'opportunité de l'aide humanitaire doit se mesurer en nombre de vies sauvées, de personnes protégées, d'épidémies évitées et de fondations mises en

¹¹ Ce chiffre est tiré du rapport intitulé *Global Humanitarian Assistance 2000*, dont l'établissement a été demandé par le Comité permanent interorganisations des Nations Unies pour la coordination de l'action humanitaire.

place pour la reconstruction de vies et de collectivités. Le défi à relever consistera à fournir une assistance humanitaire adéquate sans pour autant négliger l'aide au développement à apporter aux pays où elle peut être efficace.

Le troisième rôle que peut jouer le financement public international consiste à atténuer les effets des crises financières. Le FMI estime que ses ressources actuelles sont adéquates pour les tâches auxquelles il risque d'être appelé à faire face au cours des prochaines années.

Il est difficile d'évaluer avec certitude le volume souhaitable des ressources à consacrer au quatrième rôle – la fourniture de biens collectifs mondiaux. On trouvera aussi dans l'annexe au présent rapport un examen du montant estimatif des ressources nécessaires pour faire face aux besoins en la matière. Tout effort sérieux pour y répondre exigerait vraisemblablement quelque 20 milliards de dollars par an, même si la plupart des coûts associés à la lutte contre le réchauffement de la planète restaient inscrits au budget des différents pays. Il est encourageant de constater que le monde entier commence au moins à prendre conscience de ces besoins. Cette prise de conscience s'accompagne cependant d'un risque, celui que des ponctions soient opérées sur l'aide traditionnelle au développement pour y répondre. Quand de nouveaux besoins ont été constatés ces dernières années, il est rarement arrivé que des ressources nouvelles et additionnelles aient été dégagées pour y faire face; on a plutôt cannibalisé des programmes existants pour en assurer le fonctionnement. De fait, on estime que la part des budgets d'aide qui est déjà consacrée à la fourniture de ce qui constitue en réalité des biens collectifs mondiaux s'élève à 15 %. Et ces activités profitent souvent aux donateurs plus qu'aux bénéficiaires. Considérant que le but visé est d'inverser la tendance à la polarisation de l'économie mondiale entre riches et pauvres, c'est là un phénomène dangereux. La solution consiste à séparer l'aide au développement et l'aide humanitaire du financement de la fourniture de biens collectifs mondiaux, et à prévoir des ressources adéquates dans les trois cas.

Bien que les chiffres présentés ci-dessus ne doivent être considérés que comme des ordres de grandeur, les montants en jeu sont très élevés. En résumé, pour atteindre les objectifs de développement fixés pour 2015, il faudra peut-être un montant supplémentaire de 50 milliards de dollars par an. Il faudra par ailleurs entre 3 et 4 milliards de dollars de plus par an pour l'aide humanitaire. Enfin, si l'on veut véritablement répondre aux besoins en matière de biens collectifs mondiaux, il faut prévoir quelque 20 milliards de dollars par an, contre 5 milliards de dollars à l'heure actuelle.

Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

Rétrospectivement, tout le monde se félicite de la réduction de l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE) qui a résulté de la campagne menée par une vaste coalition d'organisations non gouvernementales au titre de l'initiative Jubilé 2000. La réduction de la dette de ces pays devrait contribuer en partie à atteindre l'objectif souhaité en ce qui concerne l'augmentation des courants financiers nets en faveur des pays à faible revenu. Selon les estimations officielles, le service de la dette sera inférieure de 1,1 milliard de dollars par an par rapport au montant qui aurait été payé autrement, et de 2,4 milliards de dollars par an par rapport à celui qui aurait été dû. Dans le meilleur des cas cependant, l'allègement de la dette ne compensera qu'une faible partie de la baisse prévue de l'APD, et c'est peut-être une des

raisons pour lesquelles on continue à se demander si les mesures d'allégement qui ont été adoptées vont assez loin.

Quand l'Initiative en faveur des PPTE a été lancée en 1996, un certain nombre de pays très pauvres s'étaient très fortement endettés, aussi bien vis-à-vis des pays donateurs et de leurs organismes de crédit à l'exportation que vis-à-vis des banques multilatérales de développement. Pour assurer le service de cette dette, ils auraient dû utiliser une proportion inacceptable de leurs recettes budgétaires et de leurs recettes en devises. En réalité, ils n'ont pas payé la totalité des montants qu'ils devaient à ce titre. Mais, malgré cela, des ressources qui auraient dû être consacrées en priorité au secteur social, à l'éducation et la santé, etc., ont dû être utilisées pour assurer le service de dettes contractées dans le passé, avec parfois très peu de résultats à la clef. Il n'y avait donc que des perdants. Si le service de la dette n'était pas assuré, la réputation des débiteurs en souffrait, de même que leur aptitude à obtenir de nouveaux crédits, même commerciaux. S'il l'était, c'était aux dépens de secteurs qui avaient désespérément besoin de ressources. Il n'a donc pas été trop difficile d'arriver à un accord de principe sur le fait que, même si à l'évidence, les marchés du crédit ne fonctionnent que si les dettes sont honorées, une réduction de la dette constituait la solution la plus logique. Mais, pour passer de cet accord de principe à une réduction effective et substantielle de la dette, il a fallu beaucoup de temps. Un accord est intervenu en 1996 sur quelques mesures initiales d'allégement de la dette, mais celles-ci se sont avérées insuffisantes. Un renforcement de l'Initiative en faveur des PPTE a donc été décidé en septembre 1999. Ce nouvel accord a modifié, sans pour autant les supprimer, les conditions dont était assorti l'allégement de la dette, pour faire en sorte que les économies réalisées sur le service de la dette soient en fait utilisées pour accroître les dépenses consacrées à des programmes sociaux renforçant la croissance, tout en augmentant l'allégement consenti.

Outre une question de principe, celle de savoir si la situation justifie que l'on passe outre au caractère normalement sacro-saint de la dette, il convient d'examiner trois facteurs pour déterminer si un allégement de la dette est souhaitable. Le premier consiste à savoir qui paiera. En principe, il a toujours été dit que l'Initiative en faveur des PPTE sera financée par une augmentation de l'APD. Vu que l'APD est insuffisante (comme on l'a montré plus haut), cela serait juste, à condition qu'une telle augmentation se produise effectivement. Mais il ne faudrait pas considérer la chose comme acquise. Par exemple, on entend parfois que les banques multilatérales de développement pourraient trouver les ressources nécessaires pour annuler les dettes qui leur sont dues en opérant des prélèvements sur leurs réserves, mais il s'agit de savoir si elles peuvent le faire sans porter préjudice aux emprunteurs. Des comptables ont récemment fait valoir que la cotation AAA qu'ils attribuent aux banques multilatérales de développement pourrait ne pas être modifiée par une telle utilisation des réserves de ces dernières. Ceci est certainement vrai, mais il faudrait s'attendre alors à un élargissement des marges dont sont assortis les emprunts effectués par ces banques, et c'est là un coût qu'elles devraient répercuter sur les pays auxquels elles accordent des prêts. Ceux-ci paieraient donc en fait la facture de l'allégement de la dette consenti aux pays les plus pauvres. Les banques multilatérales de développement ont vraisemblablement déjà cherché à optimiser le volume de leurs réserves en arbitrant entre une réduction de la charge qu'ils font porter à leurs emprunteurs et la possibilité de consacrer une part plus grande de leurs recettes net-

tes au développement¹². Il se peut que leurs calculs soient marginalement inexacts, mais l'on peut présumer que, si ces banques doivent payer la facture pour les pays pauvres très endettés, ce sont en réalité d'autres pays en développement qui seront amenés à le faire.

La situation pourrait encore être pire. Supposons que les dettes contractées auprès de l'Association internationale de développement (l'IDA, l'organe du Groupe de la Banque mondiale qui octroie des prêts à des conditions de faveur aux pays à faible revenu) soient annulées au titre de l'Initiative en faveur des PPTE et que cette opération soit financée par une réduction des prêts futurs de l'IDA. En pareil cas, le coût de l'allègement de la dette serait supporté par les pays à faible revenu dont les nouveaux emprunts auprès de l'IDA baisseraient d'un montant supérieur à celui de leurs paiements au titre du service de la dette. Il s'agirait principalement de pays à faible revenu qui ne sont pas visés par l'Initiative en faveur des PPTE, comme le Bangladesh. Il se peut que certains de ces pays aient fait un usage plus efficace des fonds disponibles pour réduire la pauvreté que les PPTE. En pareil cas, les mesures d'allègement de la dette auraient en fait des effets pervers sur la lutte mondiale contre la pauvreté. C'est peut-être là le cas de figure le plus pessimiste, mais l'on aurait tort de penser qu'il ne peut pas se produire. La question de savoir qui finit en réalité par supporter le coût de l'allègement de la dette est une question cruciale.

Lorsqu'on cherche à déterminer si un allègement de la dette est souhaitable, l'important n'est pas seulement de savoir combien les pays reçoivent en plus ou en moins, et d'où viennent les ressources. Un tel allègement peut être une aubaine pour le débiteur, même s'il est contrebalancé, dollar par dollar, par une réduction des nouveaux montants qu'il pourrait percevoir au titre de l'aide, et ce, pour deux raisons principales. La première est qu'il représente une aide qui n'est pas liée à des importations (de vivres, d'assistance technique, etc.) en provenance du pays donateur; ces liens réduisent la valeur réelle d'une grande partie de l'aide fournie à titre bilatéral¹³. La seconde est qu'il est susceptible de dégager des ressources pouvant être consacrées aux services sociaux de base. Il en est ainsi parce que la plus grande partie de l'aide est fournie à l'appui de projets particuliers, alors que le service de la dette monopolise des ressources du budget général, qui ne sont plus disponibles pour financer des dépenses sociales plus prioritaires. En outre, cette aptitude à accroître les dépenses consacrées aux services sociaux de base a été renforcée par les conditions dont est assortie l'Initiative en faveur des PPTE, et dont l'objectif est d'assurer que les économies réalisées grâce à l'allègement de la dette servent bien à financer lesdites dépenses.

Il ressort clairement de ces considérations qu'il y a lieu de se féliciter de l'allègement de la dette qui a déjà été consenti. Les donateurs ont promis qu'ils financeraient cet exercice sans réduire les autres formes d'APD, ce qui donne à espé-

¹² Ainsi, la Banque mondiale utilise déjà une partie de ses recettes nettes pour appuyer l'Initiative en faveur des PPTE et alloue des ressources à l'IDA, au Timor oriental et à l'Autorité palestinienne, de même qu'à d'autres causes.

¹³ Un membre du Groupe écrit ce qui suit : « Un certain nombre de ministres africains des finances préféreraient pouvoir économiser 200 000 dollars au titre du service de la dette que recevoir 500 000 dollars d'APD, en raison de l'inefficacité des dollars fournis au titre de l'APD, résultant de la surfacturation ... et du coût très élevé de l'assistance technique (pour le prix d'un expert européen ... on peut en recruter 10 en Inde ou cinq en Amérique latine). Les vivres fournis au titre de l'aide alimentaire (comme le riz, par exemple) coûtent trois fois plus cher que sur le marché! »

rer qu'en dernière analyse, la plus grande partie des ressources proviennent effectivement des donateurs eux-mêmes. En particulier, il y a peu de raisons de craindre que d'autres pays à faible revenu ont eu à le financer, dans la mesure où les donateurs ont promis d'accroître leurs souscriptions à l'IDA. L'allègement de la dette financé par les donateurs bilatéraux s'est finalement traduit par un déliement de l'aide. Par ailleurs, comme on l'a déjà noté, le service de la dette était si élevé qu'il grevait le budget qui aurait dû être consacré au financement des dépenses sociales prioritaires dans les domaines de l'éducation et de la santé. Il est difficile de voir des aspects négatifs au renforcement de l'Initiative en faveur des PPTE.

Après avoir comparé les montants qui restent dus au titre du service de la dette aux dépenses projetées dans le secteur social, les partisans de l'allègement de la dette ont conclu que, dans nombre de PPTE, le service de la dette restera encore supérieur aux dépenses consacrées à l'éducation ou à la santé. Fait peut-être plus important, ils ont aussi affirmé que certains des PPTE n'arrivent toujours pas à financer un niveau minimal des dépenses sociales, et qu'il est donc peu probable qu'ils atteignent les objectifs internationaux en matière de développement. Ils se sont également appuyés sur une nouvelle étude effectuée par le FMI et la Banque mondiale sur la viabilité de la dette¹⁴ pour établir qu'un grand nombre d'entre eux seront toujours vulnérables aux chocs extérieurs (résultant par exemple de baisses du cours des produits de base ou de catastrophes climatiques) qui affectent leur capacité d'assurer le service de leurs dettes restantes. Ces considérations donnent à penser qu'il n'a pas été fait assez pour aider les PPTE.

On pourrait craindre que si un nouveau renforcement de l'Initiative en faveur des PPTE était décidé en l'absence d'une augmentation sensible de l'APD destinée à financer l'opération, celle-ci aurait pour effet principal de redistribuer l'aide entre les pays. L'initiative renforcée aurait en particulier pour effet de distribuer davantage de ressources aux pays qui ont accumulé des dettes importantes dans le passé, et le danger est que les pays moins endettés mais tout aussi pauvres en pâtissent. Dans la mesure où l'aide est actuellement distribuée de manière rationnelle, compte tenu à la fois du niveau de la pauvreté et de l'existence de politiques visant à faire en sorte que l'aide contribue efficacement à la réduire, une telle situation risquerait d'entraver la lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, s'il est vrai qu'un accord sur un nouvel allègement de la dette serait hautement souhaitable, il est essentiel qu'un nouveau renforcement de l'Initiative en faveur des PPTE soit financé strictement par des ressources additionnelles.

Aide publique au développement

L'aide publique au développement (APD) est depuis longtemps la principale source de financement du développement. Il y a près d'un demi-siècle, la communauté internationale a accepté le principe selon lequel les pays riches ont la responsabilité d'aider les pays pauvres à faire démarrer leur développement. En 1969, la Commission Pearson a officialisé ce principe en invitant les pays donateurs à consacrer au moins 0,7 % de leur produit national brut (PNB) à l'aide publique au développement, objectif qui a été entériné par les Nations Unies et par de nombreux donateurs (mais pas tous). Pourtant, cinq pays seulement – le Danemark, le Luxem-

¹⁴ FMI et Banque mondiale, *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability* (2001).

bourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède – ont atteint cet objectif et s’y tiennent depuis plusieurs années déjà. En moyenne, l’APD, rapportée au PNB des pays donateurs, diminuait déjà quand la communauté internationale a pour la première fois adopté l’objectif de 0,7 % et elle a continué à diminuer pratiquement chaque année, jusqu’en 1997 tout au moins. L’aide publique au développement représentait 56 milliards de dollars en 1999, soit seulement 0,24 % en moyenne du PNB des 22 membres du Comité d’aide au développement de l’Organisation de coopération et de développement économiques. (Même si on exclut les États-Unis d’Amérique, qui ne se sont jamais engagés sur l’objectif de 0,7 %, la moyenne n’a pas dépassé, cette année-là, 0,33 %.) La plupart des pays donateurs ont encore beaucoup à faire avant que leurs citoyens puissent se féliciter d’avoir atteint l’objectif que leurs gouvernements ont entériné de longue date.

Quelques pays donateurs ont commencé à accroître la part de leur budget qu’ils consacrent à l’aide, et l’effort d’aide s’est donc ainsi légèrement redressé depuis 1997. On peut s’en réjouir; néanmoins, même si l’Initiative en faveur des PPTE a été financée entièrement au moyen de ressources additionnelles, n’entraînant donc pas une ponction dans les ressources d’APD existantes, faute de ressources financières, cela ne suffirait pas pour réaliser les objectifs retenus pour 2015. Or, étant donné la menace que fait peser sur l’avenir du monde riche le contraste de plus en plus odieux entre la richesse des uns et la misère des autres, le milliard d’hommes les plus pauvres, la perspective de manquer les objectifs retenus pour 2015 faute de trouver peut-être 50 milliards de dollars par an est profondément préoccupante.

Il serait irréaliste de s’attendre à une augmentation notable du volume de l’aide en l’absence, dans les pays donateurs, d’une large volonté politique de trouver une solution aux problèmes que l’aide cherche à résoudre. Mais les objectifs internationaux de développement qui se sont dégagés à l’issue des grandes conférences et sommets des années 90 et qui ont été fortement entérinés par la Déclaration du Millénaire offrent les bases d’une relance de la volonté politique qui inspire l’aide publique. Les citoyens des pays donateurs doivent apprendre quels sont précisément ces objectifs, prendre conscience des enjeux, du coût en ressources de leur réalisation et du rôle de l’aide dans leur financement. Ce message doit être adressé en particulier aux citoyens des pays qui sont loin d’atteindre l’objectif de 0,7 % du PNB. Une campagne à mener dans l’opinion publique pour la réalisation des buts consignés dans la Déclaration du Millénaire pourrait suivre pas à pas les progrès réalisés, les succès et les difficultés rencontrés et choisir les mesures correctives à prendre. Une telle campagne devrait faire converger l’enthousiasme que les défenseurs de la réduction de la dette ont manifesté dans leur action, les connaissances précises que peuvent offrir les spécialistes travaillant pour les organismes internationaux et l’appui financier des fondations privées.

Si les pays membres du Comité d’aide au développement fournissaient effectivement une aide publique au développement égale à 0,7 % de leur PNB, l’aide augmenterait d’environ 100 milliards de dollars par an. Malgré la marge d’incertitude qui entoure l’estimation du coût de la réalisation des buts du développement humain, cette augmentation de l’aide suffirait assurément pour fournir à chacun des pays à faible revenu cherchant sérieusement à réaliser les buts retenus pour 2015 une aide suffisante pour éviter que leur réalisation soit compromise par un manque de ressources d’origine extérieure. Cette augmentation de l’aide permettrait aussi de financer une diminution supplémentaire de la dette des pays pauvres très endettés qui la mériteraient. Cela permettrait aussi de financer intégralement l’Initiative mon-

diale de Dakar sur l'éducation ainsi que le programme actuellement élaboré par la Commission macroéconomie et santé, pour venir à bout de la crise sanitaire en Afrique. Cela permettrait aussi de consacrer peut-être 7,5 milliards de dollars supplémentaires chaque année pour assurer l'accès universel aux soins de santé de la procréation. Cela permettrait enfin de financer correctement les centres du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Le problème n'est pas de savoir comment dépenser judicieusement une somme supplémentaire de 100 milliards de dollars mais de persuader les hommes politiques et les électeurs en général dans les pays riches, que ces dépenses sont non seulement un devoir moral mais aussi un investissement peu coûteux dans l'édification d'un monde plus sûr.

Des sources de financement nouvelles et originales

Pour la communauté internationale, un moyen d'assurer une production adéquate de biens collectifs mondiaux, et de répondre ainsi à une préoccupation croissante, serait de chercher de nouvelles ressources financières. Les dépenses actuellement consacrées à ces biens – environ 5 milliards de dollars par an – sont financées par les sources les plus diverses, mais ce mode de financement n'arrive pas à suivre l'augmentation des besoins constatés. La Conférence internationale sur le financement du développement devrait donc examiner s'il convient d'établir une source mondiale de fonds suffisants, à la fois pour permettre un financement adéquat de la production de ces biens collectifs mondiaux et pour écarter le risque que le reste du programme d'aide ne soit dangereusement ponctionné pour satisfaire ces besoins. Si une source fiscale à rendement élevé pouvait être créée, elle permettrait d'utiliser une partie des recettes ainsi dégagées pour compléter l'APD.

On a beaucoup parlé dans cette optique de la taxe sur les mouvements de capitaux (souvent appelée « taxe Tobin », du nom de l'économiste James Tobin, lauréat du prix Nobel, qui l'a pour la première fois proposée). Il s'agirait d'une taxe « faible » – de l'ordre de 10 à 50 points de base (soit 0,1 à 0,5 %) qui serait imposée sur toutes les transactions effectuées sur les marchés des changes. Les partisans d'une telle taxe font valoir ses deux avantages. Le premier est que, la taxe étant levée principalement sur ceux qui prennent sur les devises des positions à court terme, elle découragerait la spéculation et aiderait ainsi à stabiliser les taux de change. Le coût supplémentaire résultant de la taxe serait de peu de conséquence pour les opérateurs intéressés par les placements à long terme. Le deuxième avantage présumé est qu'étant donné l'énorme volume traité sur les marchés des changes une taxe d'un taux modeste permettrait pourtant de lever des sommes énormes. Par exemple, une taxe dont le taux ne dépasserait pas 10 points de base sur le volume actuel des transactions qui est de l'ordre de 1 600 milliards de dollars par jour donnerait des recettes de l'ordre de 400 milliards de dollars par an.

Ceux qui sont contre cette taxe ont évoqué deux difficultés pratiques et ont émis des doutes sur l'un et l'autre des avantages attendus. La première difficulté pratique résulte de la nécessité d'étendre l'assiette fiscale de la taxe au-delà du marché des changes au comptant, pour y englober tous les instruments dérivés (instruments à terme et options) qui pourraient être utilisés pour entreprendre des transactions équivalentes. Le problème serait alors de trouver un moyen de taxer de façon équivalente les instruments au comptant et les instruments dérivés, car il faudrait éviter un déplacement, source d'inefficacité, des uns sur les autres. Une taxe qui ne serait assise que sur la valeur d'un contrat dérivé serait trop faible pour réaliser cette

équivalence, et une taxe qui porterait sur la valeur des actifs sous-jacents serait trop forte et pourrait entraîner la disparition complète de ce marché¹⁵. L'autre difficulté pratique tient à la facilité avec laquelle les transactions financières peuvent se délocaliser, en particulier grâce aux moyens actuellement offerts par la télématique. Cela signifie qu'une telle taxe devrait être imposée non seulement dans les grandes places financières mais aussi dans le monde entier. Il est difficile d'imaginer que l'unanimité nécessaire de tous les pays puisse être réunie. Même si c'était le cas, l'ingénierie financière réussirait sans doute à créer de nouveaux instruments dérivés permettant d'échapper à cette taxe.

Les opposants à une taxe sur les mouvements de capitaux ont également fait valoir qu'une telle taxe aurait peu de chances de contribuer à stabiliser le marché des changes. Les partisans de la taxe supposent implicitement que la plus grande partie des transactions sur les devises qui n'ont pour contrepartie ni le commerce international ni les mouvements de capitaux à long terme est due à la spéculation. Même si c'était le cas, il n'est pas certain qu'une taxe de 10 points de base réussirait à réduire la spéculation. Le fait est que les importantes et brutales variations des flux de capitaux qui sont caractéristiques des crises financières s'expliquent par les espoirs de gain ou les craintes de perte qui se chiffrent en dizaines de points de pourcentage et non en quelques points de base. Quoi qu'il en soit, il est maintenant établi que l'hypothèse formulée par les partisans de la taxe est fautive. Une grande partie du volume des transactions résulte de « mouvements fébriles », les opérateurs modifiant leurs positions immédiatement après une importante transaction initiale en devises (par exemple pour financer une grosse transaction commerciale jusqu'à ce que, quelques minutes plus tard, une nouvelle position d'équilibre à court terme du portefeuille soit trouvée)¹⁶. Typiquement, la marge sur ces transactions ne dépasse pas un point de base. Une taxe de 10 points de base représenterait donc un taux d'impôt de 1 000 % environ sur ces transactions. Il est bien rare qu'il soit possible, même dans une zone de compétence nationale donnée, de collecter des impôts d'un taux aussi élevé : les intéressés trouvent habituellement un moyen de contourner la taxe. Enfin, même si on trouvait un moyen équitable de taxer les transactions au comptant et les transactions dérivées, même si tous les pays acceptaient de coopérer à l'imposition de cette taxe et même si l'assiette de la taxe n'était pas amenuisée par l'invention de nouveaux produits dérivés, le marché pourrait toujours être réorganisé en marché de courtage. Les cambistes renonceraient à être des agents de change puisant dans leurs propres avoirs en devises pour réaliser les transactions, pour devenir des courtiers, mettant en rapport acheteurs et vendeurs qui effectueraient alors une transaction directe. Il en résulterait un inconvénient minime pour ceux qui souhaitent acheter ou vendre des devises, mais aussi une chute du volume des transactions, d'une ampleur inconnue mais peut-être importante. On ne voit pas clairement pourquoi il y aurait une réduction quelconque de la spéculation et de l'instabilité des cours : en fait, on a fait valoir qu'en empêchant la recherche progressive du prix, une telle taxe risquerait d'accroître l'instabilité¹⁷.

¹⁵ Voir Parthasarathi Shome et Janet G. Stotsky, « Financial transactions taxes », *Tax Notes International* (janvier 1996).

¹⁶ Voir Rich Lyons, *The Microstructure Approach to Exchange Rates* (Cambridge, Mass., MIT Press, à paraître).

¹⁷ Karl Habermeier et Andrei Kirilenko, « Securities transactions taxes and financial markets », IMF Working Paper WP/01/51 (mai 2001).

On a également mis en doute la possibilité réelle de collecter des recettes importantes au moyen d'une taxe sur les mouvements de capitaux. La question critique ici est de deviner l'ampleur de la diminution du volume des transactions consécutive à l'introduction de la taxe, en particulier si le marché constate lui-même qu'il devient alors un marché de courtage. Il faut admettre qu'il faudrait une très forte diminution du volume des transactions pour compromettre le potentiel d'une telle taxe, mais certains opposants estiment qu'on ne peut pas exclure une telle hypothèse.

Le Groupe est d'avis qu'il faut étudier la question d'encore plus près avant de parvenir à une conclusion définitive sur la faisabilité et l'opportunité d'une taxe Tobin. Mais il pense aussi qu'il y a lieu de se demander si c'est bien là la seule véritable option, ou si au contraire d'autres matières imposables potentielles n'existent pas et si on ne pourrait pas les utiliser pour lever des recettes permettant d'assurer le financement des biens collectifs mondiaux.

En fait, plusieurs autres suggestions ont été avancées dans le passé. Par exemple, on a proposé un impôt international sur l'utilisation de « l'indivis mondial », à savoir la haute mer, l'Antarctique, l'espace. La communauté internationale pourrait par exemple imposer une taxe sur l'exploitation minière du fond des mers (quand celle-ci commencera, si elle commence), sur la pêche hauturière ou sur le lancement de satellites. Mais il n'y a là rien qui promette de réunir des sommes importantes dans un avenir proche. Parmi les autres possibilités, on pourrait par exemple envisager d'imposer diverses transactions internationales comme le commerce international, les voyages aériens ou les exportations d'armes. Le Groupe n'a pas jugé que ces différentes possibilités soient vraiment susceptibles de réunir un jour un accord international à leur sujet.

Une autre proposition de taxe mérite d'être examinée très attentivement, si l'on juge une taxe mondiale souhaitable, et se trouve également être un moyen d'inciter à accroître l'offre d'un autre bien collectif mondial important. Ce bien collectif est la maîtrise du réchauffement planétaire, et la taxe proposée n'est autre que la taxe sur les émissions de carbone.

Des travaux scientifiques ont établi au-delà de tout doute raisonnable que la poursuite des émissions de carbone dans l'atmosphère entraînera, si les tendances actuelles se poursuivent, une augmentation importante des températures mondiales moyennes. Il n'y a pas encore de consensus des spécialistes sur l'ampleur probable des coûts entraînés par le réchauffement planétaire et on ne peut donc faire en connaissance de cause une estimation des dépenses optimales à consacrer à la limitation des émissions de carbone. Néanmoins, il est clair depuis longtemps que cette menace devrait amener à prendre des mesures à la hauteur du problème.

Un impôt sur le carbone prendrait la forme d'une taxe sur la consommation de combustibles fossiles, à des taux diversifiés selon le type de combustible mais reflétant leur contribution au volume des émissions mondiales de carbone. Un accord amenant les pays à imposer une telle taxe à un taux minimum donné, ou au-dessus de ce taux, ferait intervenir diverses incitations économiques. Le prix plus élevé des combustibles à base de carbone orienterait la production d'énergie vers des sources d'énergie moins dommageables, encouragerait les consommateurs à réduire leur utilisation de combustibles à base de carbone et rendrait mieux les travaux de recherche scientifique sur les techniques d'économie de l'énergie. Dans la version de la proposition qui est étudiée ici, les pays industriels se mettraient d'accord sur l'idée de transférer une fraction de leurs recettes provenant de cette taxe qui corres-

pondrait au taux de base convenu, en faveur des organisations internationales responsables du financement des biens collectifs mondiaux¹⁸. (Les pays en développement seraient autorisés à recycler l'ensemble de leurs recettes fiscales dans leur propre économie.) Une utilisation possible des ressources ainsi dégagées serait de rémunérer les pays en développement pour les mesures de fixation du carbone de l'atmosphère qu'ils prendraient, notamment en préservant leurs forêts ou en menant des opérations de reboisement. Cela serait tout à fait indiqué car tout montre que cette fixation du carbone est un moyen peu coûteux de lutter contre le réchauffement planétaire au cours des deux prochaines décennies. Le produit de cette taxe serait conservé par les pays qui l'auraient collectée, leur permettant de réduire leur déficit budgétaire, de réduire les impôts qui découragent l'effort (comme l'impôt sur le revenu) ou d'accroître les dépenses publiques utiles.

La Conférence internationale sur le financement du développement devrait examiner s'il convient ou non d'établir une taxe internationale conçue pour dégager des recettes qui serviraient à financer la fourniture de biens collectifs mondiaux. La communauté internationale devrait constater qu'une taxe sur le carbone est une possibilité prometteuse à cet effet.

Un autre moyen prometteur de desserrer les contraintes financières qui pèsent sur les pays en développement pourrait être décrit comme « nouveau et original » même si, dans un sens, ce moyen est vieux de 30 ans. Il s'agirait de relancer l'utilisation des droits de tirage spéciaux (DTS) créés en 1970 par le Fonds monétaire international. Les DTS ont été inventés précisément pour permettre une augmentation durable du stock mondial de réserves monétaires sans obliger les pays à conserver des excédents ou des déficits. Ces déséquilibres imposent en effet aux pays des coûts importants, ceux entraînés par l'obtention ou l'emprunt de réserves, tandis que des déficits importants dans les pays qui doivent céder des réserves risquent de compromettre leur stabilité financière. Or, pour plusieurs raisons, depuis 1981 aucune allocation (c'est-à-dire distribution) de DTS aux membres du FMI n'a eu lieu. L'une de ces raisons est que les pays industriels ne tirent aucun avantage, des DTS qui leur sont attribués, depuis l'avènement d'une mobilité intégrale des capitaux et l'augmentation des taux d'intérêt sur les DTS, qui se rapprochent des taux moyens à court terme pratiqués dans les cinq pays industriels les plus importants. Ces pays peuvent désormais emprunter sur le marché des capitaux internationaux à des conditions proches de celles qui leur seraient faites s'ils acceptaient une allocation de DTS. Une autre raison est que toute allocation de DTS qui ne serait pas à proportion exacte des quotas du FMI exigerait un amendement aux statuts du Fonds monétaire international. Cela interdit donc l'utilisation des DTS dans des dispositifs conçus spécialement pour profiter à des groupes particuliers de pays ou pour empêcher des pays qui ne se conforment pas aux règles d'en profiter. Un exemple montrera que cet obstacle est bien réel et difficile à contourner. Le Fonds a accepté en 1997 d'accorder une allocation spéciale et unique de DTS, conçue pour égaliser pour tous les pays membres le rapport des allocations cumulées aux quotas courants; quatre

¹⁸ Cela permettrait aussi de trouver une solution de compromis au litige actuel entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne, qui est apparu quand cette question a été discutée pour la première fois dans une enceinte internationale, au moment où les Européens ont demandé que l'on tienne compte de leur fiscalité déjà élevée sur l'énergie. Le compromis consisterait à ce que l'on tienne partiellement compte de cette fiscalité de l'énergie en Europe, les Européens payant néanmoins la taxe internationale au même taux que les autres pays.

ans plus tard, l'amendement nécessaire aux statuts du Fonds n'est toujours pas ratifié.

La cessation des allocations de DTS a gravement porté préjudice aux intérêts des pays en développement. Contrairement aux pays industriels, ces pays ne se trouvent pas dans la situation heureuse où ils peuvent emprunter des réserves additionnelles sur le marché à des conditions très proches de celles dont sont assortis les DTS, même si nombre d'entre eux ont cherché à constituer des réserves ces dernières années afin de réduire leur vulnérabilité face aux crises. Les pays en développement détiennent désormais des réserves de l'ordre de plus de 850 milliards de dollars, soit près de 300 milliards de plus qu'avant que n'éclate la crise financière asiatique. Les nouvelles réserves qui ne sont pas financées par un excédent des opérations courantes ont été empruntées à des conditions nettement plus onéreuses que celles dont sont assorties les émissions de DTS; en fait, les marchés émergents paient actuellement une prime de 8 % en moyenne au-dessus des taux des bons du Trésor des États-Unis. Le résultat est un vaste flux de capitaux qu'on désigne parfois sous le nom de « aide à rebours », qui, tous comptes faits, n'est pas très inférieure à l'apport d'aide classique venant des pays du CAD.

L'intention initiale qui a présidé à la création du système des DTS était précisément de permettre aux réserves internationales d'augmenter parallèlement aux besoins des pays, sans imposer de coûts réels à un pays moyen donné. Le FMI a cherché à reprendre les allocations de DTS de façon à limiter les coûts réels actuellement imposés aux pays en développement. Le moment est donc sans doute venu de reprendre ces allocations, puisque la préoccupation initiale n'était pas seulement de limiter le coût imposé à un pays typique par l'obtention ou l'emprunt durables de nouvelles réserves, mais aussi de se prémunir contre la fragilité financière accrue du pays émettant des instruments de réserve. Pendant longtemps, cette dernière préoccupation n'avait guère d'importance, mais l'ampleur sans précédent de l'actuel déficit des opérations courantes des États-Unis d'Amérique qui est en partie le résultat du désir d'autres pays de se constituer des réserves en dollars, est maintenant trop considérable pour ne pas être périlleuse. De substantielles allocations de DTS aideraient sans doute à réduire le déficit des États-Unis tout en permettant à ces autres pays de continuer à constituer les réserves qui leur paraissent nécessaires pour se prémunir contre les crises financières.

Questions relatives à l'utilisation des fonds

Le Groupe a tenu à souligner que, d'après lui, il ne suffit pas de dépenser gros pour résoudre les problèmes. L'utilisation faite de l'APD importe autant que les montants disponibles. Or, il y a lieu de croire que jusqu'ici, il n'a pas été tiré le meilleur profit possible de l'aide, pour des raisons qui sont en partie imputables aux donateurs.

Le fait que les donateurs ne répartissent pas l'aide entre les pays de manière à ce qu'elle contribue au maximum à la réduction de la pauvreté (ou même à la promotion de la croissance) pose problème depuis longtemps. Souvent, les donateurs utilisent l'aide de manière à servir leurs objectifs en matière de politique extérieure ou pour favoriser leurs propres exportations, quoique ces pratiques aient peut-être reculé avec la fin de la guerre froide et grâce aux efforts de l'OCDE pour décourager les pays de lier l'aide aux exportations. D'après les données les plus récentes (qui

portent sur 1998), il semble pour la première fois que l'aide aille à des pays très pauvres qui se sont dotés de saines politiques¹⁹. Les choses doivent aller beaucoup plus loin dans ce sens, jusqu'à ce que la répartition de l'aide soit déterminée essentiellement par le degré de pauvreté du pays bénéficiaire et par la mesure dans laquelle ses politiques peuvent favoriser la lutte contre la pauvreté.

Bien que les deux graves défauts qui ont jusqu'ici affligé les programmes d'aide semblent s'estomper, d'autres problèmes se sont fait jour ces dernières années. De plus en plus souvent, les donateurs imposent aux bénéficiaires de l'aide toute une série de conditions concernant la gouvernance, les marchés publics, la lutte contre la corruption, la discipline macroéconomique, l'environnement, les dépenses sociales, l'égalité entre les sexes, les droits de l'homme, ou encore le travail des enfants. Quel que soit le mérite de ces causes prises individuellement, collectivement, elles font peser un poids trop lourd sur les systèmes politiques et administratifs fragiles de la plupart des bénéficiaires. Par ailleurs, certains donateurs essaient de gérer les programmes d'aide jusque dans leurs moindres détails. Il en résulte que l'assistance technique est fournie par des ressortissants des pays donateurs qui, dans le cadre de la mise en oeuvre des projets, se concentrent exclusivement sur le fonctionnement du projet financé sans tenir compte de l'objectif plus général de l'assistance technique : faire passer un savoir-faire qui permettra au projet de se répéter. Par conséquent, les dépenses administratives liées à l'apport de l'aide ont grimpé en flèche et représentent aujourd'hui 5,4 % du budget total (non compris les dépenses d'assistance technique). En outre, le manque de coordination entre les donateurs coûte cher aux pays bénéficiaires, dont les ministres consacrent une trop grande partie de leur temps à satisfaire des cohortes de donateurs au lieu de se pencher sur les problèmes de leur pays. De plus, les mesures de garantie, quoique mises en place avec les meilleures intentions, font que des pays dont les besoins sont immenses, en particulier ceux qui viennent de sortir de conflits violents, n'ont pas accès à l'aide.

La communauté internationale commence à se pencher sur ces problèmes. Les mots « maîtrise » et « participation » sont désormais très à la mode. La Banque mondiale a mis en place un Cadre intégré de développement pour aider les donateurs à coordonner l'appui qu'ils apportent à la stratégie adoptée par un pays. Le FMI a rebaptisé sa Facilité d'ajustement structurel renforcée Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance et l'a réorganisée autour d'un nouvel instrument, le Document stratégique sur la lutte contre la pauvreté (que la Banque mondiale se propose aussi de soutenir grâce à ses crédits pour la réduction de la pauvreté), qui présente la stratégie de lutte contre la pauvreté élaborée par le pays lui-même. Ces initiatives vont tout à fait dans la bonne direction.

La question est de savoir si elles vont assez loin. Comme on l'a noté dans l'introduction, de nouvelles relations doivent s'instaurer entre la communauté des donateurs et l'Afrique subsaharienne pour que la situation de cette région troublée puisse s'améliorer. La solution des « réserves communes » proposée par Ravi Kanbur et Todd Sandler²⁰ pourrait servir de fondement à ces relations. Chaque bénéficiaire potentiel mettrait au point ses propres stratégies, programmes et projets de dé-

¹⁹ Paul Collier et David Dollar, *Can the World Cut Poverty in Half?* (Washington D.C., Banque mondiale, 2000).

²⁰ Ravi Kanbur et Todd Sandler, *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods* (Washington D.C., Conseil du développement outre-mer, 1999).

veloppement, essentiellement en consultation avec sa population mais aussi dans le cadre d'un dialogue avec les donateurs. Ensuite, il présenterait le tout aux donateurs qui, s'ils y étaient favorables, alimenteraient une réserve commune d'assistance au développement sans imposer des restrictions. Le niveau de financement de chaque donateur dépendrait de son évaluation tant de la stratégie que de la capacité du pays bénéficiaire à la mettre en oeuvre et à contrôler efficacement les progrès et les dépenses. Les vues des donateurs seraient communiquées au pays et aux autres donateurs dans le cadre d'un dialogue précédant la décision financière. Toutefois, les donateurs qui décideraient de participer (aucun donateur ne pouvant être forcé à le faire contre son gré) n'auraient pas le loisir d'affecter certains fonds à certains objets de dépenses, ni de suivre ou de contrôler certains projets ou programmes particuliers.

Cette proposition a pour but de créer un mécanisme qui ferait connaître aux bénéficiaires les conséquences qu'entraînerait l'adoption de politiques jugées malavisées par la communauté des donateurs tout en permettant à leurs décideurs de passer moins de temps à négocier les conditions de l'aide. Elle permettrait à chaque pays bénéficiaire de décider lui-même à quel type d'assistance technique il accorde le plus d'importance et qui doit la lui fournir. L'apport de l'aide ne pourrait plus être lié à des biens ou services produits dans le pays donateur, pratique qui entache encore près de 30 % du volume total de l'aide (et pratiquement la totalité de l'assistance technique) et, d'après les estimations, en réduit la valeur de près de 15 %. Ce n'est qu'en mai 2001 que les pays de l'OCDE ont finalement accepté d'interdire cette pratique, et encore avec certaines réserves. Le système de la réserve commune pourrait aussi mettre fin à la paralysie qui semble gagner les programmes d'aide, les donateurs continuant à multiplier des exigences dont la plupart sont individuellement justifiées mais qui, ensemble, constituent un obstacle difficilement surmontable même pour des pays qui pratiquent la bonne gouvernance.

L'adoption de cette proposition impliquerait des changements importants dans la façon dont l'aide est apportée, et les changements importants comportent toujours des risques. Un de ces risques est que les donateurs acceptent la lettre mais non l'esprit de la proposition et tentent d'utiliser la réunion du Groupe consultatif à laquelle ils sont censés faire connaître leurs vues pour imposer des conditions « à l'ancienne ». Un autre risque découle du fait que les donateurs n'auraient plus de droit de regard sur des facteurs tels que les normes écologiques et les marchés publics. Dans la mesure où peu de pays bénéficiaires sont en mesure de surveiller les marchés publics d'aussi près que les banques multilatérales de développement, par exemple, on peut s'attendre à ce que les abus augmentent, ce qui pourrait contrarier certains membres de la communauté des donateurs, en particulier ceux qui sont le plus attachés aux causes que les conditions imposées étaient censées servir. L'effet initial pourrait par conséquent être de réduire le volume de l'aide, ce qui veut dire que certains bénéficiaires hésiteront peut-être à accepter la proposition. Mais avoir la maîtrise de son propre développement, c'est aussi avoir le droit à l'erreur, et à la base de la proposition se trouve la conviction que l'on ne peut s'attendre à ce que les pays développent leurs propres capacités s'ils ne sont pas investis de vraies responsabilités. Jamais de nouvelles relations ne pourront s'instaurer avec l'Afrique si les donateurs recherchent à tout prix la sécurité.

La proposition de la réserve commune permettrait aux relations entre donateurs et bénéficiaires de l'aide de s'établir sur de nouvelles bases. Mais elle ne tend que vers le premier des quatre objectifs du financement public énoncés au début du pré-

sent chapitre, à savoir financer le développement dans les pays à revenu faible. La communauté internationale doit aussi trouver le moyen de financer les biens collectifs mondiaux, et il convient de distinguer très nettement les modes d'attribution de fonds au titre de ces deux objectifs. Les pays doivent, en gros, pouvoir décider eux-mêmes de la façon dont ils veulent utiliser les moyens qui leur sont accordés pour promouvoir leur développement, tout en sachant qu'ils auront plus de chance de recevoir des fonds s'ils dépensent à bon escient. Mais les fonds qui sont censés servir au financement de biens collectifs mondiaux doivent être utilisés à cette fin, et peu importe où ils aillent pourvu que les services soient fournis. Le régime à mettre en place est donc très différent du système de la réserve commune. Les apports de fonds doivent aller de pair avec l'obligation contractuelle de fournir les biens en question, et les pays à revenu moyen doivent avoir le droit, au même titre que les pays à revenu faible, de se porter candidats.

En outre, les pays en développement ne devraient pas, en règle générale, avoir à emprunter pour financer la production de biens collectifs mondiaux. Par définition, cette production bénéficie à l'humanité en général plutôt qu'aux seuls citoyens des pays producteurs, qui sont donc en droit d'attendre des dons et non des prêts pour son financement.

On peut également faire valoir que l'APD devrait être fournie aux pays à revenu faible à des conditions extrêmement libérales. La plus grande majorité (près de 90 %) de l'APD est en fait déjà fournie sous forme de dons, la principale exception étant l'aide japonaise. Par contre, les décaissements de l'Association internationale de développement (AID) demeurent des prêts à des conditions de faveur. Pour réduire la probabilité que les pays à revenu faible ne retombent dans le surendettement, et donc que l'Initiative en faveur des PPTE ne doive être répétée, l'AID pourrait rendre plus libérales les conditions auxquelles elle accorde des prêts. Par exemple, ces prêts pourraient être octroyés pour 99 ans, avec un délai de grâce de 40 ans. En contrepartie, les pays qui n'ont plus besoin d'emprunter à l'AID devraient, dès que leur revenu par habitant atteint celui des pays industrialisés, avoir l'obligation morale de devenir à leur tour donateurs. Il ne faut toutefois pas exagérer l'importance d'une amélioration des conditions de prêt pratiquées par l'AID. Pour l'essentiel, les problèmes d'endettement qu'ont rencontrés jusqu'ici les pays pauvres très endettés étaient liés aux crédits à l'exportation plutôt qu'à l'APD, et les organismes officiels de crédit à l'exportation des pays industrialisés sont aujourd'hui beaucoup plus circonspects pour ce qui est de prêter à ces pays.

Il y a peu de chance que les objectifs internationaux en matière de développement pour 2015 soient atteints à moins que la Conférence internationale sur le financement du développement n'adopte des mesures qui se traduisent par une augmentation considérable de l'aide. Il faudra pour cela davantage qu'une réaffirmation de l'objectif des 0,7 % du PIB. Il faudra mener, dans les pays donateurs qui n'atteignent pas cet objectif, des campagnes visant à convaincre l'opinion publique que leur pays a l'obligation morale d'être plus généreux, et qu'il y a aussi tout intérêt. Les donateurs devraient aussi, progressivement, s'orienter vers le système de la réserve commune, qui donnera vraiment aux bénéficiaires la maîtrise de leur développement, et répartir l'aide entre les bénéficiaires sur la base de la qualité de leurs stratégies de réduction de la pauvreté, ainsi que de programmes chiffrés visant à atteindre les objectifs internationaux en matière de développement. Enfin, il faudrait envisager de créer une source de revenu distincte, éventuellement sous la forme

d'une taxe sur le carbone, en vue d'assurer le financement des biens collectifs mondiaux, de sorte que les programmes d'aide ne soient plus cannibalisés à cette fin.

5. Questions systémiques

Malgré l'évolution des structures de la gouvernance économique internationale au cours des dernières années et l'émergence de nouveaux organes et organismes comme l'OMC, le Forum sur la stabilité financière et le Groupe des 20, ces changements n'ont pas suivi le rythme de la mondialisation de l'économie. Cela est peut-être l'une des raisons pour lesquelles la mondialisation est largement perçue comme étant responsable des disparités tragiques et dangereuses entre les pays riches et les pays pauvres. De nombreuses propositions visant à moderniser la gouvernance économique internationale ont été avancées. La présente section tente de déterminer celles dont l'adoption permettrait d'améliorer la gouvernance des institutions en place ou de combler les lacunes.

Réforme des institutions existantes

Comme on pouvait sans doute s'y attendre, c'est à l'OMC, dernière recrue parmi les grandes organisations économiques internationales, que l'on constate certains des problèmes les plus préoccupants. L'une des raisons est simplement l'insuffisance de son budget qui, avec moins de 80 millions de dollars en 2000, représentait une fraction d'un montant de 583 millions de dollars à la disposition du FMI cette année-là. La notion de rentabilité est essentielle mais elle ne devrait pas compromettre la simple efficacité. L'OMC devrait notamment fournir une aide juridique à ses États membres parmi les plus petits et les plus pauvres. Un pays a besoin d'une telle assistance pour lui permettre de riposter, par exemple, à une attaque anti-dumping injustifiée en justice dont il est l'objet par un pays beaucoup plus important²¹. Afin d'élargir la gamme des services qu'elle offre à ses États membres, l'Organisation a besoin de ressources supplémentaires.

Comme le GATT auquel elle a succédé, l'OMC prend ses décisions par consensus. Les négociations informelles dans la « salle verte » qui précèdent normalement la réalisation d'un consensus se déroulent au sein d'un groupe limité de pays pour l'essentiel autodésignés. Cette procédure est sur le point de se désintégrer, en partie en raison du nombre accru de pays concernés mais principalement du fait que les pays membres en développement ont des intérêts beaucoup plus importants en jeu dans le système commercial mondial qu'auparavant. Dans le cadre des accords d'Uruguay, les membres ne peuvent plus choisir parmi les accords négociés celui auquel ils souscriront; ils sont tenus de se conformer à chacun d'eux. De ce fait, ils ne peuvent se tenir à l'écart du processus de négociation portant sur un domaine important sans compromettre leurs propres intérêts. De nombreux pays ont constaté, après les négociations d'Uruguay, qu'ils avaient accepté une série d'obligations qui avaient été établies sans leur participation et qu'ils auraient de grandes difficultés à remplir.

²¹ Voir G. Helleiner, « Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized? » Raul Prebisch, conférence faite à la CNUCED (Genève, 22 décembre 2000).

Il conviendrait d'envisager la création d'un petit groupe directeur auquel pourrait être confiée la responsabilité de négocier un consensus sur les futurs accords commerciaux entre les pays membres de l'OMC. Ce groupe ne devrait pas limiter les droits et obligations des pays au sein de l'OMC, ni annuler la règle de la prise de décisions par consensus. Il ne serait pas nécessaire d'introduire la procédure du vote proportionnel ou de la pondération des voix. Chaque membre devrait conserver le droit ultime d'accepter ou de refuser de participer à des accords commerciaux. En principe, la composition du groupe devrait être représentative de l'ensemble des membres de l'OMC et la participation devrait être fondée sur des critères clairs, simples et objectifs²².

Il a été fait observer plus haut que la communauté internationale devrait accorder plus d'attention aux questions relatives aux normes du travail et aux normes d'environnement. Dans le cas des normes du travail, la meilleure solution serait de renforcer l'Organisation internationale du Travail. L'OIT devrait condamner plus rapidement les gouvernements qui violent ses conventions et être en mesure d'imposer des sanctions économiques, peut-être sous la forme d'amende à l'encontre des multirécidivistes. La réponse de l'OIT exige qu'on y réfléchisse plus que le Groupe n'a eu le temps de le faire; il est souhaitable de réunir un autre groupe expressément chargé d'élaborer des propositions concrètes sur cette question. En ce qui concerne l'environnement, les diverses organisations qui assument actuellement des responsabilités en matière d'orientations dans ce domaine devraient être regroupées en une organisation mondiale pour l'environnement, dotée d'un statut équivalant à celui de l'OMC, du FMI et de la Banque mondiale.

Le FMI et la Banque mondiale – les institutions de Bretton Woods – jouent un rôle fondamental dans l'économie mondiale. Le Fonds est chargé de la surveillance et de l'encadrement des politiques macroéconomiques des pays et, en cas d'échec, de la gestion des crises qui en résultent. La Banque mondiale, principale banque de développement internationale, influence dans une très large mesure les stratégies adoptées par les pays pour promouvoir le développement. Toutefois, dans la pratique, le fonctionnement des deux institutions est souvent l'objet de critiques. Le Fonds, par exemple, ne fait presque rien pour influencer les politiques macroéconomiques adoptées par ses principaux membres afin qu'il soit tenu compte des intérêts des pays plus petits.

La conditionnalité constitue un autre motif de plainte constant des pays emprunteurs. Les principes fondamentaux régissant la conditionnalité des crédits du FMI et l'octroi des prêts de la Banque aux pays dotés d'un cadre favorable en matière de politique générale suscitent une large approbation. Mais des inquiétudes sont fréquemment exprimées au sujet de l'étendue du principe de conditionnalité du Fonds, de l'arrogance dont ferait preuve son personnel, de l'application d'une méthode unique en matière d'orientations et d'une indifférence aux réalités politiques. Les efforts actuellement déployés par le FMI pour réduire le principe de conditionnalité à sa base macroéconomique doivent être encouragés. Les deux institutions de Bretton Woods sont confrontées à un défi particulièrement redoutable, dans la mesure où elles doivent concilier la notion de contrôle des pays sur leurs politiques et

²² Une formule à cet effet a été proposée par Jeffrey J. Schott et Jayashree Watal, « Decision-making in the WTO », IIE Policy Brief 00-2, mars 2000. Une approche très similaire a été préconisée par Richard Bernal, Ambassadeur de la Jamaïque aux États-Unis, dans une lettre adressée au *Financial Times* du 5 février 2001.

stratégies, d'une part, avec l'idée d'octroyer des prêts aux seuls pays dont le cadre d'action est favorable, de l'autre. Le dialogue avec l'ONU pourrait contribuer à empêcher le processus de dégénérer en une politique consistant simplement à accorder des prêts aux seuls pays qui affirment appliquer des politiques dont on sait qu'elles sont encouragées par les institutions de Bretton Woods. Une autre possibilité consisterait à recourir à des comités de « sages » provenant de la région du pays emprunteur; ces groupes ont joué un rôle utile dans l'allocation de l'aide de l'Alliance pour le progrès, dans les années 60.

Du fait de l'importance de leurs mandats respectifs, la gouvernance des deux institutions de Bretton Woods constitue un problème clef. Tant le FMI que la Banque mondiale sont régis par un mode de votation très différent du principe « un État, une voix » appliqué à l'ONU. Les deux organisations appliquent, quant à elles, un système par lequel le nombre de voix attribuées à un pays (à la fois au Conseil des gouverneurs et, ce qui est plus important, au Conseil d'administration) est fonction de sa quote-part, laquelle est fixée (et périodiquement renégociée) suivant une formule qui reflète le poids du pays dans l'économie mondiale. Certaines décisions exigent un vote à une forte majorité (70 ou 85 %) pour être adoptées. Cela donne en fait aux pays en développement, agissant collectivement, un droit de veto sur ces décisions. Mais l'importance de la quote-part des États-Unis leur permet d'opposer unilatéralement leur veto à toute décision exigeant une majorité de 85 %; cela comprend les décisions de modifier les Statuts et, ce qui est le plus important, les changements dans les quotes-parts et les allocations de DTS.

Ce mode de votation a pour conséquence pratique de remettre le pouvoir décisionnel aux mains des pays industriels (bien que les pays en développement aient utilisé une fois leur veto collectif, en 1994). Ce système fait l'objet de nombreuses critiques de la part de ceux qui considèrent le principe « un État, une voix » comme plus démocratique. On peut, bien sûr, s'interroger sur la question de savoir s'il est réellement démocratique d'accorder le même nombre de voix à un pays qui a une population de 100 000 habitants qu'à celui qui en a 1 milliard. Toutefois, l'objection habituelle à cette proposition ne se fonde pas sur un débat philosophique au sujet de la nature véritable de la démocratie. Il s'agit plutôt du fait que les deux organisations fonctionnent parce que les pays industriels sont disposés à leur allouer des ressources financières substantielles. Il est un fait que les créanciers s'attendent à contrôler les organisations qu'ils financent. Si leur statut était réduit au vote minoritaire, il est vraisemblable qu'ils réduiraient leur appui, ce qui compromettrait l'efficacité des institutions de Bretton Woods. L'acceptation de cette réalité ne devrait pas, toutefois, entraver les efforts en vue de corriger les anomalies concernant leur gouvernance.

Création de nouvelles institutions

D'aucuns sont résolument opposés à l'idée de créer de nouvelles institutions publiques. Sans aucun doute, il est légitime de s'interroger sur la nécessité de créer de nouvelles entités et d'exiger que cette idée soit étayée par des éléments convaincants, avant d'être sanctionnée. D'ailleurs, il faudrait également être certain du bien-fondé de la fermeture d'une institution, avant de prendre une mesure à cet effet. Mais exiger que le monde fonctionne en permanence avec une série d'institutions qu'il a héritées du passé, c'est accorder aux forces de l'inertie une importance tout à

fait injustifiée dans le processus décisionnel. En fait, il semblerait à première vue justifié de créer au moins deux nouvelles institutions économiques internationales.

Le principal domaine de la politique économique où les retombées au niveau international sont importantes, mais où il n'existe encore aucune organisation internationale pour les examiner, est celui de la fiscalité²³. Les régimes fiscaux de la plupart des pays ont été mis en place à une époque où le commerce et les mouvements de capitaux étaient fortement limités, de sorte que les entreprises opéraient principalement à l'intérieur des frontières d'un pays et que la plupart des individus tiraient leurs revenus d'activités exercées dans leur pays d'origine. Dans ce contexte, le principe de la territorialité – les gouvernements ont le droit d'assujettir à l'impôt tous les revenus perçus et activités menées à l'intérieur de leur territoire – établissait une règle claire quant à la question de savoir ce que pouvait imposer tel gouvernement. Les politiques fiscales des autres pays constituaient une question d'intérêt marginal pour les décideurs.

Les choses sont beaucoup plus compliquées dans le monde globalisé d'aujourd'hui. Par exemple, suivant le principe de la territorialité, les revenus des capitaux investis dans un pays qui n'est pas le pays de résidence de l'investisseur étaient légitimement imposables par l'un ou l'autre. La répartition du droit d'imposer les revenus d'une société multinationale ayant des opérations dans de nombreux pays différents est soumise aujourd'hui à des conventions complexes et, à certains égards, arbitraires. Les impôts qu'un pays peut exiger sont souvent limités par les taux d'imposition d'autres pays : cela est vrai des taxes sur les ventes frappant les produits facilement transportables, de l'impôt sur le revenu pour les facteurs mobiles (en pratique, capitaux et personnel hautement qualifié), et de l'impôt sur les sociétés pour les activités où la société en question peut choisir entre divers lieux d'implantation. Les pays sont engagés dans une concurrence de plus en plus forte, non en ce qui concerne les politiques fiscales ou la dévaluation de leurs monnaies, mais en offrant des faibles taux d'imposition et d'autres avantages fiscaux, dans un processus parfois appelé « diminution des impôts ». La fraude fiscale est grandement encouragée lorsque le revenu du capital est généré dans un pays autre que celui où réside le contribuable – fait qui constitue parfois une motivation majeure pour la fuite des capitaux.

Il ressort de toutes ces considérations qu'une organisation internationale de la fiscalité pourrait jouer un rôle important²⁴. Pour le moins, elle pourrait compiler des statistiques, identifier les tendances et problèmes, présenter des rapports, fournir une assistance technique et servir de cadre à des échanges de vues et à l'élaboration de normes en matière de politique et d'administration fiscales. Une telle organisation pourrait surveiller l'évolution de la situation en matière de fiscalité, de la même manière que le FMI surveille les politiques macroéconomiques. Elle pourrait également entamer des négociations avec les paradis fiscaux afin de les convaincre d'abandonner une concurrence néfaste en matière fiscale. Elle pourrait aussi jouer

²³ Cela ne signifie pas que ces questions soient totalement négligées. L'OCDE examine certaines des questions qui pourraient relever d'une organisation internationale de la fiscalité, mais sa composition est restreinte. L'ONU et la CNUCED convoquent parfois des groupes d'experts sur des sujets précis. Le FMI fournit une assistance technique en matière d'administration fiscale.

²⁴ Sans doute, la réflexion la plus approfondie sur le rôle d'une organisation internationale de la fiscalité est celle de Visto Tanzi, « Is there a need for a world tax organization? », dans *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*, A. Razin et E. Sadka, éd. (New York, Cambridge University Press, 1999).

un rôle primordial en mettant un frein à la concurrence fiscale visant à attirer la société multinationale, concurrence qui, comme il a été indiqué précédemment, permet souvent à l'investisseur étranger d'acquérir la majeure partie des bénéfices au titre des investissements étrangers directs. Dans une perspective légèrement plus ambitieuse, une organisation internationale de ce type pourrait élaborer des procédures d'arbitrage, lorsque des désaccords surgissent entre des pays sur des questions fiscales. Dans un contexte encore plus ambitieux, l'organisation pourrait mettre en place un mécanisme d'échange multilatéral d'informations fiscales, comme celui qui existe déjà à l'OCDE, afin de freiner la fraude fiscale sur les revenus des investissements générés à l'étranger. Tâche sans doute la plus ambitieuse de toutes, l'organisation pourrait en temps utile s'efforcer d'élaborer et de faire adopter un accord international sur une formule prévoyant l'application d'un système d'imposition unitaire aux sociétés multinationales.

Une autre fonction qui pourrait incomber à une organisation internationale de la fiscalité consisterait à établir, négocier et faire appliquer des arrangements internationaux régissant l'imposition des émigrants. Actuellement, la plupart d'entre eux n'acquittent d'impôts qu'à leur pays d'accueil, système qui expose les pays d'origine à des pertes économiques, lorsque grand nombre de leurs nationaux, parmi les plus capables, émigrent. Il pourrait être utile de mettre en place des arrangements analogues à ceux appliqués aux États-Unis, lesquels exigent que leurs nationaux acquittent les impôts recouverts par les autorités américaines sur leurs revenus à l'échelle mondiale, quel que soit leur lieu de résidence, afin de transformer cet exode des cerveaux en avantage pour le pays d'origine. Toutefois, en l'absence d'une organisation internationale de la fiscalité pour contribuer à leur application, l'adoption de telles réglementations par la plupart des pays serait dénuée de sens.

Le succès d'une organisation internationale de la fiscalité dans la lutte contre la fraude et la concurrence fiscales entraînerait deux conséquences : l'une serait l'augmentation de la part des impôts acquittés par les contribuables malhonnêtes et les facteurs mobiles de production (comme le capital), cela serait généralement considéré comme un gain manifeste; l'autre conséquence serait une augmentation des recettes fiscales pour un taux d'imposition donné. Les gouvernements pourraient tirer avantage de l'accroissement de ces recettes pour augmenter les dépenses publiques, améliorer l'équilibre des finances publiques ou réduire les taux d'imposition. D'aucuns se féliciteraient de la possibilité d'accroître les dépenses publiques tandis que d'autres la déploreraient et pourraient, pour cette raison, rejeter la proposition.

L'autre lacune majeure à noter dans les arrangements économiques internationaux en vigueur est l'absence d'une organisation de premier plan, dotée d'une légitimité politique. Il s'agit d'une question grave, compte tenu de la nécessité de confronter la polarisation économique du monde notée au début du présent rapport. La communauté mondiale a besoin d'un organisme qui soit en mesure de concentrer les efforts des autres institutions internationales sur la réduction de l'insécurité économique, en tant que condition essentielle d'un monde politiquement plus stable. L'une des principales recommandations de la Commission de gouvernance globale de 1995 portait sur la création d'une nouvelle institution visant à combler cette lacune²⁵. La Commission a notamment déclaré ce qui suit :

²⁵ Commission de gouvernance globale, *Notre voisinage global* (Oxford, Oxford University Press, 1995).

« La communauté internationale ne dispose d'aucun moyen satisfaisant lui permettant d'examiner en détail les problèmes économiques mondiaux et les liens entre les questions économiques, sociales, environnementales et de sécurité au sens le plus large. Les limites entre les questions liées au commerce, aux politiques en matière de concurrence, à l'environnement, aux politiques macroéconomiques, et les politiques sociales tendent à s'estomper ... l'interdépendance mondiale s'accroît et les arrangements institutionnels traditionnels ne suffisent plus. Les structures politiques qui peuvent définir un sens d'intérêt commun et intervenir dans le règlement des différends perdent du terrain ... au niveau mondial. »

La Commission a conclu que, pour combler cette lacune, il fallait créer au sein de l'ONU un Conseil de sécurité économique. Cet organe aurait le même statut sur les questions économiques internationales que le Conseil de sécurité en ce qui concerne la paix et la sécurité. Il serait chargé de surveiller l'état de l'économie mondiale, de superviser les interactions entre les principaux domaines d'action, de mettre en place un cadre stratégique pour les politiques élaborées dans les diverses organisations internationales et de veiller à la coordination de leurs objectifs, ainsi que de promouvoir un dialogue intergouvernemental sur l'évolution du système économique mondial. Ses recommandations auraient du poids en raison de l'autorité des personnes qui participeraient à ses délibérations, et non du fait de pouvoir prendre des décisions juridiquement contraignantes. La Commission envisageait pour le Conseil de sécurité économique deux réunions par an, l'une au niveau des chefs de gouvernement et l'autre au niveau des ministres des finances, avec une infrastructure d'appui, composée d'adjoints et d'un petit secrétariat. Elle a souligné qu'il n'était pas envisagé de mettre en place une nouvelle structure administrative de grande ampleur.

La Commission a affirmé que, pour être efficace, le Conseil de sécurité économique ne devrait pas comprendre plus de 23 membres. (On ne pourrait de ce fait transformer le Conseil économique et social en conseil de sécurité économique). Elle a proposé que les principaux pays, en termes de PIB mesuré sur la base de la parité de pouvoir d'achat soient représentés de droit. La composition du Conseil serait complétée par un système permettant d'assurer une représentation équilibrée entre les régions et la participation de certains États parmi les plus petits. Un moyen de donner suite à cette proposition consisterait, pour chacune des cinq commissions économiques régionales des Nations Unies, à élire périodiquement un de leurs membres pour représenter les petits pays de la région. La Commission a également proposé, à titre indicatif, que les organisations régionales, comme l'Union européenne, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et le Mercosur, participent aux travaux du Conseil au nom de tous leurs membres.

Le modèle proposé présente des avantages mais il serait présomptueux et sans doute contreproductif de retenir un modèle particulier avant d'avoir examiné la question en détail. Une approche plus judicieuse consisterait pour l'ONU à convoquer un sommet sur la gouvernance économique mondiale²⁶, qui pourrait décider de se transformer en un conseil de sécurité économique si la première réunion s'avère

²⁶ Cette idée a été avancée par Peter D. Sutherland, John W. Sewell et David Weiner dans « Challenges facing the WTO and policies to address global governance », dans Gary Sampson, éd., *The Role of the WTO in Global Governance* (Tokyo, United Nations University Press, 2000), également disponible à l'adresse suivante : <www.odc.org/commentary/wtorpt.html>.

utile. Son ordre du jour serait centré sur le fonctionnement du système multilatéral et sur l'évaluation de la nécessité de créer de nouvelles institutions mondiales et d'établir des réglementations du type de celles qui ont été examinées dans la présente section.

Malgré leurs insuffisances, les grandes institutions internationales ont joué un rôle positif dans la promotion du développement au cours des 50 dernières années – période qui, comme il est noté au début du présent rapport, a été témoin d'un développement humain et économique sans précédent dans l'histoire mondiale. Mais la reconnaissance de ce qui a été réalisé ne doit pas occulter l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir. Pour accélérer les progrès, effort nécessaire si l'on veut atteindre les objectifs du développement international, les institutions internationales devront s'adapter pour refléter le processus en cours de mondialisation. Cela signifie qu'il faut allouer à l'OMC des ressources suffisantes pour lui permettre de fonctionner efficacement et la doter d'une structure associant les petits pays à l'élaboration des règlements. Cela signifie qu'il faut donner à l'OIT des moyens d'action effectifs et que l'Organisation doit manifester la volonté de les utiliser. Cela signifie qu'il faut regrouper les diverses institutions chargées des questions d'environnement en une organisation mondiale de protection de l'environnement. Cela signifie qu'il faut créer une organisation internationale de la fiscalité. Et cela signifie qu'il faut au moins envisager la création d'une institution de premier plan sous la forme d'un conseil de sécurité économique.

Annexe

Les objectifs de la politique mondiale : calcul des coûts

Objectifs internationaux en matière de développement

Des objectifs internationaux en matière de développement ont été formulés en termes légèrement différents par divers organes. La version retenue ici est celle qui est consignée dans la Déclaration du Millénaire, adoptée par l'Assemblée générale en septembre 2000, et qui est présentée dans l'introduction au présent rapport.

Le premier objectif est de « réduire de moitié la proportion de la population mondiale qui vit dans la misère et la faim et qui n'a pas accès à l'eau potable ». Il semble raisonnable de considérer que la misère et la faim vont de pair et qu'en réduisant de moitié l'une, on réduirait plus ou moins de moitié l'autre. Deux études récentes offrent un bon point de départ si l'on veut chiffrer l'assistance nécessaire pour réduire de moitié la pauvreté dans le monde.

La première est une étude de la CNUCED²⁷, selon laquelle, dans l'hypothèse où tous les pays adopteraient les politiques appropriées, une aide supplémentaire d'environ 10 milliards de dollars par an serait nécessaire pour permettre à l'Afrique d'atteindre un taux de croissance de 6 % par an. Il faudrait au moins doubler ce chiffre si l'on veut assurer une croissance comparable dans les pays à faible revenu des autres régions. Le montant estimatif minimum nécessaire serait donc de l'ordre de 20 milliards de dollars par an, en sus des dépenses actuelles.

La seconde est une étude récemment publiée par la Banque mondiale, sur la question de savoir s'il est réaliste de vouloir réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici à 2015 (en utilisant un indice numérique de pauvreté et un seuil de pauvreté de 2 dollars par jour en dollars de 1993 au taux de parité du pouvoir d'achat)²⁸. Selon cette étude, globalement, cet objectif pourrait être atteint parce que, même si les tendances actuelles se maintiennent, l'Asie réduira probablement sa pauvreté de plus de moitié d'ici à cette date. Néanmoins, les perspectives sont mauvaises dans toutes les autres régions et en Afrique subsaharienne on ne peut escompter qu'une modeste réduction de la pauvreté de 72 % en 1996 à 64 % en 2015 (en utilisant là encore le seuil de pauvreté de 2 dollars par jour). Une triple action sera nécessaire pour que l'Afrique puisse envisager de se rapprocher de l'objectif visé. Premièrement, il faudra que les pays d'Afrique améliorent leurs politiques, qui devraient atteindre au moins le niveau des politiques actuelles du sous-continent indien. Deuxièmement, il faudra que les donateurs répartissent plus efficacement leur assistance, en concentrant leurs efforts sur les pays où la pauvreté est généralisée et où la politique est suffisamment bonne pour que l'aide soit efficace. Troisièmement, il faudra qu'ils augmentent leur assistance. À court terme, là encore cela veut dire accroître l'aide à l'Afrique de quelque 10 milliards de dollars par an.

²⁷ CNUCED, *Les flux de capitaux et la croissance en Afrique* (New York et Genève, 2000).

L'estimation retenue dans le présent rapport s'écarte de l'estimation de la CNUCED en ce qu'elle ne considère pas qu'un accroissement de l'assistance se traduirait par des fuites de capitaux et le renforcement de la réserve.

²⁸ Paul Collier et David Dollar, *Can the World Cut Poverty in Half?* (Washington, D.C. : Banque mondiale, 2000).

D'après d'autres travaux en cours à la Banque mondiale, il semble que l'assistance aux pays exclusivement IDA devrait doubler, passant de 15 milliards de dollars à 30 milliards de dollars par an si l'on veut réduire de moitié la misère d'ici à 2015. Comme les gens très pauvres sont très nombreux aussi dans des pays qui ne sont pas exclusivement IDA, comme l'Inde et le Pakistan, une assistance de 20 milliards de dollars par an au moins sera nécessaire.

À supposer que l'assortiment de services et leur coût ne changent pas radicalement, le Partenariat mondial pour l'eau estime qu'il faudrait prévoir 30 milliards de dollars par an au cours des 25 années à venir pour assurer à tous l'approvisionnement en eau et l'assainissement de base (traitement non compris). Le Conseil de coopération pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement estime qu'il serait possible d'assurer à tous ce service tout à fait élémentaire avec 9 milliards de dollars par an pendant 25 ans. On peut en déduire que, selon l'ampleur des services qui seraient fournis, il faudrait entre 10 milliards et 29 milliards de dollars par an pour atteindre en 13 ans la moitié du public visé. Les dépenses actuelles sont de plus de 25 milliards de dollars par an, ce qui donne à penser que la réalisation de cet objectif ne nécessiterait pas de dépenses supplémentaires.

Pour ce qui est des objectifs en matière de développement humain, les estimations des coûts sont encore moins précises que lorsqu'il s'agit de réduire la misère de moitié. L'UNICEF estime que, pour assurer à tous l'accès à l'enseignement primaire d'ici à 2015, il faudrait des dépenses supplémentaires de quelque 9 milliards de dollars²⁹. Il faudrait peut-être 3 milliards de dollars de plus pour assurer l'égalité entre les sexes. Ces estimations reposent sur l'hypothèse simple que l'accroissement des dépenses publiques pour un service donné se traduit par un accroissement proportionnel de la disponibilité de ce service ou, en d'autres termes, que le coût marginal est égal au coût moyen. Cette hypothèse n'est pas nécessairement fautive dans le cas de l'enseignement mais elle serait absurde lorsqu'il s'agit du coût d'une réduction de la mortalité infantile des deux tiers et de la mortalité maternelle des trois quarts (ceci signifierait qu'il suffirait de moins de 3 milliards de dollars par an). Le problème tient au fait que les principales variables qui influent sur les taux de mortalité ne relèvent pas des dépenses de santé publique. On ne dispose pas au stade actuel de base raisonnable pour chiffrer ces coûts.

Le Secrétaire général estime qu'il faudrait entre 7 milliards et 10 milliards de dollars par an pour arrêter et inverser la progression du VIH/sida, mais il semble que personne n'ait encore tenté de chiffrer le coût de l'assistance spéciale aux orphelins du sida.

Selon le plan d'action « Villes sans taudis ni bidonville » de la Banque mondiale, le coût de l'assainissement des quartiers insalubres est estimé à environ 500 dollars par personne; il faudrait donc environ 50 milliards de dollars par an pour améliorer la vie des 100 millions d'habitants de taudis dans le monde. Peut-être faudrait-il ajouter à cela entre 500 millions et 1 milliard de dollars pour la préparation. Étalaé sur 13 ans, d'ici à 2015, ce montant représente près de 4 milliards de dollars par an.

²⁹ Enrique Delamonica, Santosh Mehrota et Jan Vandemoorele, « *Education for All is affordable: a minimum cost global estimate* », document de travail du personnel de l'UNICEF (janvier 2001).

De toute évidence, nos connaissances actuelles ne permettent pas de déterminer de façon convaincante, ne fût-ce qu'approximativement, le montant nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de développement humain. Les pays n'ont pas encore commencé à chiffrer leurs coûts et il est donc impossible de faire des estimations à l'échelle mondiale. Pourtant, un groupe de chercheurs venant d'organisations internationales et de gouvernements s'est réuni en mars 2001 pour entamer l'étude de cette question³⁰ et il semble probable que des chiffres plus fiables seront disponibles dans les mois à venir.

Les chiffres partiels qui viennent d'être présentés donnent à penser qu'il s'agira nécessairement d'une somme substantielle, de l'ordre de 30 milliards de dollars, selon l'estimation la plus plausible, mais cette somme ne viendrait pas nécessairement s'ajouter en totalité aux 20 milliards de dollars supplémentaires nécessaires pour réduire de moitié la misère dans le monde. Par exemple, un programme efficace de réduction de la pauvreté inclurait déjà probablement une grande partie des dépenses supplémentaires de 12 milliards de dollars nécessaires pour atteindre les objectifs en matière d'enseignement. Il est probable aussi qu'une croissance plus rapide contribuera par elle-même à la réalisation des objectifs fixés en matière de développement humain. Ce chiffre estimatif ne tient pas compte du fait que le coût marginal de la fourniture de certains services à des populations dispersées sera probablement plus élevé que le coût moyen des services déjà fournis. De plus, il ne faut pas oublier que, les liens entre les dépenses publiques et la fourniture de services étant très lâches, l'efficacité dans la fourniture des services est déterminante, au même titre que la disponibilité de l'argent dans la réalisation des objectifs fixés pour 2015 en matière de développement humain. Il s'ensuit que le chiffre de 50 milliards de dollars par an utilisé dans le corps du présent rapport ne représente qu'un ordre de grandeur, mais il ne fait pas de doute que la somme sera considérable.

Biens collectifs mondiaux

Selon le rapport, il existe des arguments solides en faveur du financement international des biens collectifs mondiaux, qui sont le maintien de la paix, la prévention des maladies contagieuses, la recherche sur les maladies tropicales, les vaccins et les cultures, la prévention des émissions de chlorofluorocarbone (CFC), la limitation des émissions de carbone et la préservation de la diversité biologique. Dans les paragraphes qui suivent, on s'est efforcé de donner une estimation approximative de l'ampleur véritable des dépenses à engager. La part d'incertitude reste certes considérable.

Le coût du maintien de la paix varie une année sur l'autre mais il est d'environ 1 milliard de dollars pour une année courante.

Le Secrétaire général a estimé que le coût de la lutte contre l'épidémie du VIH/sida serait de 7 milliards à 10 milliards de dollars par an. Il lance l'idée de créer un fonds mondial pour le VIH/sida et la santé, dans le but d'obtenir le montant nécessaire, plus 2 milliards de dollars par an pour renforcer la lutte contre la tuberculose et le paludisme. La mise au point de vaccins pourrait coûter plusieurs milliards de dollars mais, pour l'instant, les vaccins intéressant spécifiquement les pays

³⁰ *A Report on the Seminar on International Development Goals* (Washington, D.C., Banque mondiale, avril 2001).

en développement ne suscitent guère d'intérêt, ces pays n'ayant pas les moyens de les acheter, même si ces vaccins existaient. Le Groupe souscrit à l'idée de la création, par les donateurs, d'un fonds pour l'achat de vaccins, qui garantirait des achats substantiels si ces vaccins sont mis au point. Ce serait une incitation à entreprendre le travail de recherche nécessaire. Les estimations concernant sa taille idéale varient considérablement, entre 1 milliard et 6 milliards de dollars par an.

Le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), dont certains centres ont grandement favorisé la révolution verte des années 50 et 60, dépense quelque 330 millions de dollars par an pour la recherche concernant les cultures intéressant les pays en développement. On estime que le taux de rentabilité de ses activités est très élevé (même si les chiffres avancés varient considérablement) et que les principaux bénéficiaires sont les fermiers pauvres; néanmoins, son budget a été réduit ces dernières années.

Il s'avère que la lutte contre les émissions de chlorofluorocarbone est moins onéreuse qu'on ne le craignait et que le coût est assumé en majeure partie par les différents pays industrialisés; les paiements transfrontières en espèces visant à compenser les pays en développement qui participent à cet effort ne représentent pour l'instant qu'environ 1,2 milliard de dollars.

Au total, il sera nettement plus onéreux de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'éventualité où un effort sérieux était fait en ce sens. En l'absence des données scientifiques nécessaires pour évaluer la limitation optimale de ces gaz, il est impossible d'estimer le coût d'un programme optimal mais il ne fait guère de doute que ce coût sera élevé. Il serait assumé pour l'essentiel par les pays et le problème principal sera de répartir équitablement la charge. Par ailleurs, il serait probablement souhaitable de verser des sommes importantes à certains pays pour qu'ils entreprennent des activités pour empêcher la diffusion du carbone dans l'atmosphère.

Enfin, s'agissant de la diversité biologique, il semble qu'il n'y ait pas d'estimation du coût d'un effort sérieux de lutte contre la disparition continue d'espèces animales et végétales mais là encore, il faudrait sûrement compter plusieurs milliards de dollars par an.

Cette brève étude donne à penser que c'est certainement nettement plus de 10 milliards de dollars par an qu'il faudrait consacrer aux biens collectifs mondiaux. Selon l'hypothèse la plus plausible, ce serait de l'ordre de 20 milliards de dollars par an.

Tableau 1
Progrès du développement économique et humain dans le monde, 1950-1999

| <i>Rubrique</i> | <i>1950</i> | <i>1998 ou 1999</i> |
|---|------------------|---------------------|
| Revenu moyen par habitant (en dollars de 1990) ^a | | |
| Monde | 2 114 | 5 709 |
| Pays en développement | 1 093 | 3 102 |
| Durée de vie moyenne (années) | | |
| Monde | 49 | 66 |
| Pays en développement | 44 | 64 |
| Part de la population ayant un revenu inférieur à 2 dollars par jour (en pourcentage) | | |
| Monde | 63 | 40 ^b |
| Part de la population ayant un revenu inférieur à 1 dollar par jour (en pourcentage) | | |
| Monde | 42 | 17 ^b |
| Pays en développement | n.c. | 26 |
| Part de la population qui est alphabétisée (en pourcentage) | | |
| Monde | 54 | 79 |
| Pays en développement | 40 | 75 |
| Mortalité infantile (décès pour 1 000 naissances vivantes) | | |
| Monde | 156 ^c | 54 |
| Pays en développement | 179 ^c | 59 |

Sources : Angus Maddison, *L'économie mondiale : une perspective millénaire* (Paris : OCDE, 2001); F. Bourguignon et C. Morrison, *The Size Distribution of Income among World Citizens, 1820-1990* (mimeo, 1999); Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001* (New York : Oxford University Press, 2001); UNESCO, *L'analphabétisme dans le monde au milieu du XXe siècle* (Paris, 1957) et *Bilan de l'éducation pour tous à l'an 2000* (New York, 2000); *Indicateurs du développement dans le monde* (Washington, 2001); ONU, *Les perspectives d'avenir de la population mondiale : révision de 1996* (New York, 1997).

^a En terme de parité de pouvoir d'achat.

^b En 1992.

^c En 1950-1955.

Tableau 2
**Estimation des coûts supplémentaires nécessaires pour atteindre
 les objectifs internationaux en matière de développement fixés pour 2015**

| | <i>En milliards de dollars</i> |
|---|------------------------------------|
| Réduire de moitié la pauvreté et la faim | 20 |
| Réduire de moitié la population n'ayant pas accès à l'eau potable | – |
| Assurer l'enseignement primaire à tous | 9 |
| Assurer l'égalité entre les sexes dans l'enseignement primaire | 3 |
| Réduire la mortalité maternelle des trois quarts | Aucune estimation chiffrée |
| Réduire des deux tiers la mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans | Aucune estimation chiffrée |
| Enrayer et inverser l'épidémie du VIH/sida | 7–10 |
| Fournir une assistance spéciale aux orphelins du sida | Aucune estimation chiffrée |
| Améliorer la vie des 100 millions de personnes habitant dans des taudis | 4 |
| Coût total (chiffre approximatif) | 50 |

Source : Annexe au présent rapport.