

COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT AVEC LES PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE

Résumé

1. La communauté internationale a franchi ces dernières années des étapes importantes pour définir de manière plus précise et concise son engagement vis-à-vis de la lutte contre la pauvreté. Au travers de la Déclaration du Millénaire et la définition des Objectifs du Millénaire pour le Développement, il a été possible de mettre en place un agenda d'objectifs de base en termes de développement, pour lesquels l'ensemble de la communauté internationale s'est engagé. Ces avancées se sont accompagnées d'un programme de réformes dans le système de coopération pour le développement visant à permettre une meilleure appropriation de l'aide par les États bénéficiaires, une plus grande coordination et une plus grande harmonisation des politiques des donateurs, ainsi qu'un alignement effectif de celles-ci avec les stratégies nationales de développement des États bénéficiant de l'aide. Le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide sont d'importantes étapes dans ce processus.

2. Ces changements ont été accompagnés d'un plus grand appui dans l'orientation de l'aide envers les pays à faible revenu où les niveaux de pauvreté sont les plus élevés. Cette approche, bien que justifiée, pourrait entraîner un soutien insuffisant de la communauté internationale envers les efforts de développement et de lutte contre la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire (PRI). Il existe pourtant des considérations importantes justifiant que la communauté internationale maintienne son appui, convenablement défini, à ce groupe de pays:
 - Contribuer aux efforts d'éradication de la pauvreté. Quarante et un pourcent de la population mondiale en développement dont les revenus sont inférieurs à deux dollars par jour vit dans les PRI. Même si la responsabilité principale dépend des gouvernements nationaux, la coopération internationale peut être essentielle pour mettre fin aux cercles vicieux et progresser plus rapidement vers ce but.
 - Éviter des régressions dans les progrès sociaux et économiques. La volatilité élevée des taux de croissance dans de nombreux PRI a fréquemment provoqué des reculs au plan économique et social. Un objectif central d'un système international de coopération devrait être de consolider et rendre irréversibles les progrès en matière de développement.
 - Servir de pôles de développement au niveau régional. Le poids économique de certains de ces États est tel que leur dynamisme devient un élan important pour leur région ou sous-région. Il semble approprié de la part de la coopération internationale qu'elle profite de ces externalités pour que son aide apporte le plus grand impact possible générateur de progrès dans la région concernée.
 - Appuyer la contribution de ces États dans la provision de biens publics mondiaux tels que le maintien de la paix, la prévention de maladies contagieuses, la stabilité financière et l'environnement durable.
 - Favoriser la création d'un système de coopération internationale qui génère des encouragements consistants pour le développement, en évitant que le choix des bénéficiaires ait un effet discriminatoire envers les pays ayant davantage progressé.

3. Il convient non seulement de ne pas établir de frontière abrupte entre les pays susceptibles de recevoir de l'aide, mais aussi de ne pas séparer ceux qui contribuent au système de coopération. Cela signifie que, alors que les pays à hauts revenus poursuivent leur coopération avec les PRI, ces derniers doivent jouer un rôle toujours plus actif dans la coopération Sud-Sud, tant avec des pays à faible revenu qu'avec des pays à revenu intermédiaire. Cette coopération peut être encouragée par les pays industrialisés à travers des systèmes de coopération triangulaire.
4. L'hétérogénéité importante qui caractérise les PRI en termes de dimension, de potentiel de développement et d'avancées sociales rend quoi qu'il en soit difficile toute définition d'une réponse unique à leurs besoins, obligeant ainsi la communauté internationale à adapter les méthodes de coopération aux circonstances de chaque groupe de pays.

Domaines stratégiques d'action

5. Bien que beaucoup de PRI aient profité par le passé d'épisodes de croissance accélérée, cela ne leur a pas toujours permis d'assurer une croissance soutenue et stable dans le temps, révélant ainsi l'existence d'obstacles qui bloquent leur développement. Bien que les problèmes rencontrés soient variables, la majeure partie d'entre eux semble liée à la faiblesse institutionnelle et au manque de cohésion sociale des PRI, à la vulnérabilité de leur insertion financière sur les marchés internationaux et aux difficultés auxquelles ils font face pour produire une dynamique soutenue de progrès technologique et productif.
6. L'aide a un poids limité par rapport au financement des PRI. Son efficacité dépendra donc de sa capacité à mobiliser les ressources nationales ou à attirer d'autres sources de financement international. Une bonne partie de l'aide aux PRI se concentre dans le domaine du conseil et de l'assistance technique, de l'appui à la définition des politiques, à la création et au renforcement d'institutions et au partage d'expériences. Il convient, dans cet effort, de profiter au maximum des capacités nationales et des expériences issues des pays en développement eux-mêmes. D'autres éléments de la coopération internationale sont tout aussi importants que l'aide, étant donné qu'il est essentiel d'améliorer les niveaux de cohérence des politiques des donateurs.
7. Parmi ces autres facteurs, le cadre multilatéral dans lequel les PRI s'insèrent dans le système économique international joue un rôle fondamental. La nature et la portée des régulations dans le domaine commercial, financier et technologique sont cruciales pour définir des marges d'action nationale et les bénéfices que les pays peuvent en tirer sur les marchés internationaux. Pour cette raison, il est nécessaire de garantir une voix et une représentation des PRI dans les institutions économiques mondiales plus en accord avec leur poids économique et démographique.
8. Les banques multilatérales de développement (BMD) jouent aussi un rôle essentiel dans les PRI, notamment dans ceux qui n'ont pas un accès stable aux marchés privés de capitaux. Ces institutions fonctionnent en offrant du crédit, de nouveaux instruments financiers –comme les garanties– de l'assistance technique et un appui au processus de création de capacités. Parmi leurs lignes financières les plus prometteuses, il y a en particulier: le développement d'instruments visant à minimiser les risques de perturbations externes; le financement des institutions publiques de type infranational; le

financement de nouvelles activités privées comme les infrastructures; et le développement de modalités de financement en monnaie locale. En même temps, il est nécessaire que les BMD s'efforcent de corriger le caractère excessivement exigeant et complexe de la conditionnalité, les coûts de transaction trop élevés ainsi que leur adéquation insuffisante aux caractéristiques, procédures de gestion et besoins spécifiques de chaque pays.

9. Grâce à sa structure horizontale, la coopération Sud-Sud offre une capacité importante à générer un sentiment d'appropriation de la part des États bénéficiant de l'aide, à promouvoir des initiatives plus proches des conditions et des nécessités des pays ciblés et à encourager des activités offrant un «double dividende», en stimulant les capacités techniques et institutionnelles aussi bien du donateur que du bénéficiaire. Cette coopération concerne trois domaines importants: (i) le domaine macro-économique, notamment le dialogue sur les politiques macro-économiques et la fourniture de liquidité en périodes de crise; (ii) le financement pour le développement, à travers des banques multilatérales des pays en développement et des initiatives pour la création de marchés obligataires régionaux et (iii) la coopération technique.

Cohésion sociale, gouvernance démocratique et développement institutionnel

10. Les processus de développement génèrent souvent des tensions distributives qui doivent être canalisées par un système institutionnel efficace et crédible. La relation est à double sens: il est nécessaire d'avoir des institutions efficaces pour promouvoir la cohésion sociale en assurant une distribution d'actifs et de revenus socialement désirable; en même temps, la correction même des inégalités sociales permet de consolider le système institutionnel en augmentant son degré de légitimité.
11. Malgré la diversité des situations et le manque de connaissances concernant le processus de changement institutionnel, il existe quelques principes qui suscitent un consensus important. Ainsi, chacun s'accorde à dire que les réponses institutionnelles dépendent fortement de chaque contexte et, par conséquent, qu'il n'existe pas de conceptions institutionnelles optimales au niveau universel. On reconnaît aussi qu'il n'est pas obligatoire pour aboutir à un processus d'amélioration institutionnelle effective, de lancer des réformes de grande envergure: il suffit d'un changement crédible et, en même temps, soutenable, qui altère la conduite des différents agents. Un changement durable est possible s'il limite le nombre de perdants et s'il augmente, à terme, le nombre de bénéficiaires. Ces principes laissent entendre que des réformes à la marge peuvent permettre de progresser efficacement en matière de changement institutionnel. La construction d'administrations publiques de qualité et la lutte contre la corruption jouent un rôle crucial dans le processus de développement institutionnel.
12. Bien que la tâche de changement institutionnel soit la responsabilité des États eux-mêmes, la coopération internationale peut soutenir ce processus de deux manières fondamentales: la diffusion et l'échange d'expériences potentiellement reproductibles, réduisant ainsi les coûts d'innovation, et l'appui à des activités de démarginalisation des groupes sociaux qui participent au changement institutionnel et font pression pour rendre les institutions inclusives et responsables.

13. Un nombre important de PRI a connu des difficultés pour rendre compatible leur dynamique de croissance avec des réductions sensibles des niveaux de pauvreté. Toutefois, il est possible de rendre compatibles les objectifs de croissance avec ceux d'équité. L'expérience montre que les politiques redistributives ne réduisent pas nécessairement le niveau d'efficacité des marchés. Les dépenses redistributives, notamment dans le secteur éducatif et de la santé, peuvent réduire la pauvreté sans diminuer le rythme de croissance économique. Une expérience récente, et qui a fait ses preuves, concerne le développement des transferts vers des foyers pauvres conditionnés à la scolarisation et à l'utilisation de systèmes sanitaires de base. Par ailleurs, l'histoire des PRI montre que les chocs macro-économiques sévères peuvent augmenter fortement le taux de pauvreté, ce qui souligne l'importance d'établir des systèmes de protection sociale en prévision d'éventuelles crises.
14. La nécessité d'articuler les politiques redistributives oblige les PRI à augmenter les dépenses sociales, ce qui incite à étendre les possibilités fiscales des gouvernements. Dans ces secteurs, la coopération internationale peut aider, tant du point de vue financier que de l'assistance technique, à étendre les services de base et à contribuer à la consolidation des systèmes de protection sociale.
15. La gestion fiscale est un élément central des processus de développement: elle affecte le comportement économique des individus et des entreprises, elle détermine la capacité d'action du secteur public et elle se conforme au contrat social sur lequel se construit le concept de citoyenneté. Toutefois, bâtir un système fiscal qui soit autonome, efficace, équitable, simple à administrer et flexible est un grand défi. Malgré l'hétérogénéité des PRI, il demeure possible de retrouver une harmonie du système fiscal en le perfectionnant, en l'étendant et en le rendant moins régressif. La coopération internationale peut soutenir ce processus en participant à la conception et au développement technique des réformes, à l'amélioration des statistiques, à la formation de ressources humaines et au renforcement de l'institution chargée de l'administration fiscale. Par ailleurs, la mondialisation, la mobilité du capital et la concurrence fiscale entre les États rendent nécessaire une plus grande coordination internationale dans des domaines tels que la double imposition, l'évasion et la fraude fiscale.

Stabilité et innovation financière

16. Bien que le processus de libéralisation des mouvements de capitaux, de dérégulation et d'innovation financière ait contribué à une plus grande efficacité des marchés internationaux de capitaux, il a aussi augmenté les risques d'instabilité associés aux mouvements rapides de capitaux et de contagion des crises. Les PRI ont vécu les deux aspects du processus. Atténuer ces risques requiert de consolider les fondations macro-économiques des pays, de fournir un plus grand espace pour des politiques anticycliques et de renforcer les systèmes de régulation prudentielle et de supervision financière. À l'heure actuelle, la situation des marchés financiers est moins tendue qu'il y a une dizaine d'années (et les PRI et autres pays en développement ont pris des mesures préventives, comme l'augmentation des réserves internationales) mais rien ne garantit que ces situations critiques d'alors ne se reproduiront pas. C'est la raison pour laquelle des réponses internationales doivent compléter les actions nationales.

17. Un problème fondamental est la capacité des États à accéder aux marchés internationaux de capitaux, et avec quelle régularité, avec ce que cela implique en termes d'autonomie réelle des politiques économiques. Dans le cas des PRI, la combinaison de marchés de capitaux volatiles et de hauts niveaux d'endettement renforce le comportement cyclique des économies. En période d'essor, les marchés favorisent des politiques expansives; en période de récession, les gouvernements doivent accentuer les réponses de caractère récessif, qui se répercutent sur les possibilités d'investissement et la croissance des États. D'où l'importance de mettre en place des politiques macro-économiques de nature anticyclique.
18. Un élément important dans cette optique est de se doter d'une certaine flexibilité dans le mode de gestion du taux de change, en gardant à l'esprit qu'il n'existe pas une réponse optimale pour tous les pays. Un autre élément à considérer est bien sur celui de la politique fiscale. Les obstacles sont nombreux, mais on peut obtenir un certain degré d'autonomie en matière de politique fiscale face au cycle économique, à travers des objectifs fiscaux à moyen terme, ajustés en fonction du cycle économique, et des fonds de stabilisation. De plus, l'application d'une certaine régulation sur le compte de capitaux peut soutenir la conception de politiques anticycliques et aider à améliorer le profil de l'endettement extérieur.
19. Le développement des marchés financiers locaux -en particulier le niveau de capitalisation des marchés obligataires, aussi bien privés que publics- constitue l'une des orientations nécessaires pour que les PRI gagnent en autonomie dans la conception de leur politique économique et acquièrent une plus grande marge de manœuvre dans leur accès aux marchés internationaux. L'efficacité et la compétitivité bancaire sont également cruciales, ainsi que le fait de disposer d'un cadre normatif bien développé et d'une structure d'information, de règlement et de supervision adéquate.
20. L'accès aux services bancaires par toute la population est considéré comme un aspect fondamental du développement économique et social d'un pays. Outre les gouvernements, les institutions bancaires, qui devraient démocratiser leurs services et adapter leurs produits et réseaux aux conditions de la population à faibles revenus, ont une responsabilité essentielle dans cet objectif. Le développement d'organismes de microfinance peut également contribuer à cet objectif et ils peuvent être soutenus par la coopération internationale.
21. Les PRI ont beaucoup à gagner à obtenir des réformes positives dans le système financier international. Deux objectifs de base doivent inspirer cette réforme: faciliter un apport suffisant de flux de capitaux, privé et public, aux différentes catégories de pays en développement et améliorer le degré de stabilité de ces flux, en essayant de prévenir les crises et d'atténuer les effets potentiels de contagion. Pour y parvenir, il faudra, entre autres: adopter de meilleurs mécanismes de régulation et de supervision prudentielle des systèmes financiers; disposer d'institutions ayant la capacité d'injecter des ressources à ces économies qui souffrent de crises aiguës de liquidité (ce qui implique d'accorder une plus grande capacité opérationnelle au FMI en qualité de prêteur de dernier ressort et en tant que garant de la stabilité du système financier international); disposer d'instruments efficaces pour soutenir les efforts de réduction de l'endettement des États, y compris le traitement de la «dette souveraine»; renforcer les institutions financières internationales

pour qu'elles puissent faire face à de nouveaux problèmes, comme la régulation inadéquate d'instruments novateurs et dynamiques (dérivés) et les grands déséquilibres de paiement globaux; et améliorer la représentation et la participation des pays en développement au sein de ces institutions.

Intégration commerciale et avantages compétitifs

22. Une ouverture commerciale bien conçue améliore l'efficacité productive d'un pays, facilite la diffusion technologique, promeut la concurrence, permet de mieux tirer profit des économies d'échelle et assouplit les contraintes externes à la croissance. Toutefois, le développement n'est pas une conséquence automatique de cette ouverture. Sans un accompagnement adéquat, cette ouverture peut avoir des effets limités, voire négatifs à court terme. Ces vingt dernières années, les PRI ont fourni un effort remarquable pour ouvrir leur économie, augmentant leurs importations et exportations. Cependant, en matière de production et d'exportations, leur profil est très différent de celui des pays développés, avec un poids élevé des produits de base dans leurs exportations, ce qui augmente l'instabilité des revenus. Par ailleurs, il existe une grande concentration d'exportations par marché et par produit.
23. Plus de 80% des PRI sont membres de l'OMC et les autres ont presque tous le statut d'observateur. Même si l'accomplissement des accords commerciaux est basique, il est normal que, dans les négociations commerciales, les PRI demandent que l'universalité des normes se conjugue avec une marge d'action pour mettre en œuvre des politiques nationales de promotion du développement. Pour beaucoup de PRI, la négociation sur les produits agricoles est cruciale. Le haut niveau de protection des marchés agricoles dans les pays développés -où se combinent prix élevés et subventions à la production et à l'exportation- sont des pratiques incompatibles avec l'objectif d'un commerce ouvert et constituent un frein considérable aux exportations de beaucoup de pays en développement, y compris les PRI.
24. Outre un progrès dans les domaines de régulation mentionnés, la coopération internationale pourrait assister les PRI qui manquent de moyens techniques nécessaires dans les négociations internationales et qui ont besoin de ressources et de l'assistance technique pour augmenter leurs capacités d'exportation et le degré d'internationalisation de leurs entreprises.
25. Dans le domaine du développement des capacités technologiques, la coopération internationale peut être décisive. Le transfert international des connaissances peut conduire à un progrès technologique rapide dans divers secteurs. La coopération scientifique à travers des programmes de formation, d'échange de chercheurs et de réseaux de collaboration entre des équipes et des centres de recherche peut être particulièrement bénéfique pour les PRI. Une association stratégique, tant pour les projets nationaux qu'internationaux, avec des universités et des entreprises, pourrait jouer un rôle important. Par ailleurs, il est nécessaire de définir un cadre précis afin d'assurer que l'investissement étranger direct contribue, à long terme, au progrès technologique du pays hôte.

26. Un autre facteur clef dans la compétitivité internationale est la dotation et la qualité de l'infrastructure physique. L'investissement en infrastructure fait croître la demande agrégée, génère des emplois et de la croissance à court terme. À long terme, elle augmente l'efficacité productive, facilite l'intégration des marchés et permet la provision de services de base à la société. Pour un nombre considérable de PRI, les difficultés ou les crises financières de ces 25 dernières années ont conduit à un déficit substantiel dans ce domaine. Revitaliser l'investissement en infrastructures est, par conséquent, un facteur essentiel pour accélérer le développement. Une approche pragmatique des partenariats public-privé peut contribuer à cet effort.
27. Du point de vue financier, la revitalisation de l'investissement en infrastructures dans les PRI va requérir des efforts qui vont au delà des disponibilités budgétaires nationales et de l'éventuel financement privé interne ou international. Les ressources publiques bilatérales et surtout multilatérales peuvent être, par conséquent, décisives dans ce secteur. Cela constitue un des défis prioritaires de la coopération internationale avec les PRI.

Original: espagnol
(Des corrections pourront être apportées ultérieurement)