



Assemblée générale

Distr. générale
18 décembre 2000
Français
Original: anglais

Comité préparatoire de la réunion internationale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental Deuxième session de fond 12-23 février 2001

Rapport du Secrétaire général au Comité préparatoire de la réunion internationale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental*

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1–18	2
I. Mobiliser les ressources financières nationales pour le développement	19–45	7
II. Mobilisation de ressources internationales pour le développement : investissements étrangers directs et autres flux de capitaux privés	46–66	21
III. Commerce	67–81	31
IV. Renforcer la coopération financière internationale aux fins du développement, notamment au moyen de l'aide publique au développement	82–113	38
V. Dette	114–126	51
VI. Résoudre les problèmes systémiques : renforcer la cohérence des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux à l'appui du développement . . .	127–177	56

* Dans le cadre de l'établissement du présent rapport, le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a bénéficié des apports et de la collaboration étroite de nombreuses personnes et institutions, appartenant ou non au système des Nations Unies, et sait gré à celles-ci de leur précieuse contribution. Il a bien sûr sollicité l'opinion des départements et organes de l'Organisation, mais s'est aussi attaché à recueillir les idées et les vues des secrétariats et du personnel des trois principales parties prenantes identifiées par l'Assemblée générale et le Comité préparatoire comme jouant un rôle important dans le financement du développement, à savoir la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce. Le Secrétariat de l'Organisation est cependant seul responsable des recommandations et idées figurant dans le rapport.

Introduction

1. À l'aube du XXI^e siècle, le système des Nations Unies ne devrait rien épargner pour mener à bien la mission que lui ont confiée les participants au Sommet du Millénaire, c'est-à-dire délivrer plus d'un milliard d'hommes, de femmes et d'enfants de « la misère, phénomène abject et déshumanisant ». Lors de ce sommet, les dirigeants sont également convenus que l'on ne pouvait laisser aux seules forces du marché le soin de gérer les bénéfices issus de la mondialisation – croissance rapide et soutenue, meilleur niveau de vie, emplois plus nombreux, retombées des progrès technologiques – et qu'il fallait une action concertée aux niveaux national et international. Il serait souhaitable de canaliser la mondialisation et les forces du marché et de les mettre au service d'un développement durable où l'homme occupe une place centrale. Les gouvernements, les organisations internationales, les entités privées et la société civile ont tous un rôle à jouer dans un esprit de véritable coopération.

2. On ne peut que se féliciter de l'occasion qui est donnée au système des Nations Unies de consacrer un débat approfondi à la question du financement du développement. Les années 90 ont été témoins de bouleversements considérables dans le monde de la finance, qui ont eu une incidence notable sur le développement partout dans le monde. La situation a évolué par bien des aspects et certaines hypothèses ne méritent plus qu'on leur accorde le même crédit. De nombreux pays ont certes bénéficié de la nouvelle économie mondiale, notamment de l'accélération de la croissance et de l'amélioration du niveau de vie, mais l'opinion publique tend désormais à se focaliser sur les méfaits de la mondialisation. La coopération internationale en faveur du développement s'adapte bien trop tardivement aux nouvelles conditions. Les différents acteurs de la communauté internationale se sont fixé des objectifs communs : stimuler la croissance économique, assurer l'insertion des laissés pour compte de la mondialisation tout en multipliant les débouchés créés par celle-ci et faciliter la lutte contre la pauvreté. Dans ce domaine et dans d'autres encore, tels que l'assistance humanitaire en situation d'urgence et la répartition des « biens collectifs mondiaux », la disponibilité de moyens financiers dans les secteurs public et privé revêt une importance cruciale.

3. Le développement est tributaire de plusieurs facteurs. Plusieurs conférences des Nations Unies ont permis de dégager un ensemble de buts, d'objectifs et d'orientations sectorielles et de donner corps à la volonté de renforcer les capacités de développement, de promouvoir le transfert de technologie et de mobiliser des ressources financières additionnelles en faveur du développement. L'ensemble de ces éléments constitue un cadre de programmation concerté, dont les grandes lignes ont été présentées dans l'Agenda pour le développement adopté par l'Assemblée générale en 1997 (résolution 51/240, annexe). Plus récemment, les chefs d'État et de gouvernement qui participaient au Sommet du Millénaire ont donné leur aval à un ensemble d'objectifs clefs mûri lors des conférences des Nations Unies consacrées au développement et à l'environnement (voir la résolution 55/2 de l'Assemblée générale). Largement inexploités, la créativité et le talent des populations des pays en développement eux-mêmes sont le principal moteur du développement; en tirer parti passe par des investissements dans les domaines de l'éducation, de l'infrastructure, de la santé publique et d'autres services sociaux de base, et par le développement de la production. La réunion de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement n'a pas pour objet de remettre en question les objectifs et

les modes de développement, mais d'examiner les modalités de financement envisageables.

4. Les transferts entre les marchés financiers et les activités de développement se font principalement par les mécanismes d'épargne et d'investissement. On estime que les sommes épargnées et investies en 2000 ont atteint 7,5 billions de dollars, et une bonne partie de ces sommes ont transité par les marchés financiers nationaux. Les transferts nets entre les pays ayant des ressources excédentaires et les pays demandeurs ont représenté quelque 450 milliards de dollars, les États-Unis ayant absorbé environ les trois quarts de cette somme. Les transferts bruts transfrontières sont cependant bien plus élevés. Par exemple, plus de 1,5 billion de dollars se négocieraient tous les jours sur le marché des changes.

5. En 2000, quelque 23 % des investissements mondiaux sont allés aux pays en développement, soit un montant de 1,7 billion de dollars. Une petite partie de ces investissements provient habituellement d'apports nets de l'étranger, que ce soit sous forme d'investissements publics à des conditions de faveur, d'investissements privés ou d'investissements aux conditions du marché. En 2000, on a cependant assisté à un transfert net de ressources en provenance des pays en développement, en partie parce que les investisseurs continuent à se détourner des pays en crise et parce que les pays exportateurs de pétrole empruntent moins. Dans les années 90, les investissements privés n'ont de manière générale cessé d'augmenter, bien qu'ils aient surtout bénéficié à un petit groupe de pays en développement, tandis que l'aide publique au développement stagnait jusqu'à une période très récente. Par ailleurs, les pays en transition et les pays en développement qui ont bénéficié d'investissements privés importants ont été particulièrement touchés par les crises de confiance et les inversions soudaines des flux de capitaux. La crise du peso mexicain dans les années 1994-1995 et les crises financières qui ont frappé l'Asie, l'Amérique latine et la Fédération de Russie en 1997 et 1998 témoignent de cet état de fait.

6. La diminution de l'aide publique au développement pendant les années 90 a eu des conséquences particulièrement fâcheuses. Elle est en effet intervenue à une époque où il aurait fallu que l'aide augmente notablement parce que : a) au fil des grandes conférences des Nations Unies, un cadre de programmation clair se dégagait en faveur de la coopération pour le développement; b) un nombre croissant de pays mettaient en chantier d'importantes réformes économiques ainsi qu'une refonte du système politique; c) la situation budgétaire des pays donateurs se redressait sensiblement et l'inflation diminuait.

7. La réunion de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental est un maillon de la chaîne mise en place pour donner suite aux textes issus du Sommet du Millénaire, pendant lequel les dirigeants mondiaux ont adopté un ensemble d'objectifs de développement cruciaux et sont convenus de tout faire pour assurer le succès de la réunion consacrée à la question du financement du développement. Les dirigeants ont pris l'engagement de défendre les principes d'égalité, de solidarité et de justice sociale. Ils ont déclaré être convaincus que le principal défi qu'ils devaient relever aujourd'hui était de faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière et ont reconnu que les pays en développement et les pays en transition devaient surmonter des difficultés particulières pour faire face à ce défi majeur. La mondialisation ne serait donc profitable à tous, de façon équitable, que si un effort important et soutenu était consenti pour bâtir un avenir commun fondé sur la condition que

nous partageons tous en tant qu'êtres humains, dans toute sa diversité (voir la résolution 55/2 de l'Assemblée générale, par. 5).

8. Les investissements, tant par les montants qui y sont consacrés que par les utilisations qui en sont faites, sont peut-être le facteur qui influe le plus sur le rythme et les conditions de la croissance économique. Toute fluctuation risque de déstabiliser le processus de développement. La part des investissements publics est cruciale si l'on veut atteindre certains objectifs de développement autour desquels un consensus s'est établi. Une politique publique visant à financer le développement doit donc avant tout soutenir un développement équitable et durable dans les pays en développement, atténuer le risque de crises structurelles et mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de développement prioritaires.

9. La capacité des pays en développement à investir et à asseoir solidement la croissance dépend bien sûr en grande partie de l'épargne intérieure et des flux de capitaux, mais les capitaux étrangers sont un complément indispensable. La part des capitaux privés dans les investissements extérieurs ne cesse de grandir. Les pays à revenu intermédiaire notamment doivent pouvoir compter sur des apports de capitaux privés stables s'ils veulent éviter un essoufflement de la croissance économique. Dans la mesure où les flux de capitaux privés semblent voués à augmenter rapidement, il faudrait aider les pays en développement et les pays en transition à attirer les investisseurs privés étrangers et encourager un plus grand nombre de pays à appliquer des politiques de nature à rassurer les marchés financiers internationaux et à inciter ces derniers à mettre leurs moyens financiers, administratifs et techniques au service du développement.

10. Du fait de la volatilité des économies, il importe d'adopter des modes de planification budgétaire à moyen terme, qui suivent de près les cycles d'expansion et de récession. Les plans budgétaires à moyen terme sont l'un des instruments qui permettent de réagir aux changements de tendances. Il faut également garantir une plus grande sécurité financière aux ménages et aux individus. Les agrégats macroéconomiques ne rendent pas compte des difficultés que traversent les hommes, les femmes et les enfants aux prises avec l'insécurité financière. La réunion chargée d'examiner la question du financement du développement semble tout indiquée pour que l'on étudie de manière approfondie comment mettre les ménages à l'abri de crises sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle.

11. Dans le cas des pays les moins avancés et des autres pays à faible revenu, le financement extérieur se compose pour l'essentiel de fonds publics, l'aide publique au développement représentant pour nombre de pays la principale, voire l'unique source, d'investissements étrangers. Les investisseurs privés décideront peut-être d'accentuer rapidement leur présence, mais dans l'intervalle, l'aide publique au développement est encore cruciale dans nombre de pays où la pauvreté frappe un pourcentage élevé de la population. À une époque où l'économie des pays industrialisés est florissante et où les pays en développement ont entrepris des réformes politiques, il semble possible non seulement d'augmenter notablement l'aide et de mieux cibler l'assistance mais aussi de faire reculer la pauvreté et d'accélérer le rythme de développement de manière sensible. Le moment est venu pour les pays donateurs de s'attacher résolument à redynamiser l'aide publique au développement en consacrant 0,7 % de leur produit national brut (PNB) à ce mécanisme, comme ils en ont de nouveau pris l'engagement. Une campagne au niveau mondial faciliterait la réalisation de cet objectif selon un calendrier précis.

12. Pour de nombreux pays en développement et pays en transition, le fardeau de la dette entrave considérablement leur capacité à lutter contre la pauvreté et leur action en faveur du développement. Si l'allègement de la dette n'est qu'un instrument d'assistance financière parmi tant d'autres, il importe de reconnaître que dans certains cas l'endettement est tel que le développement devient impossible, ce qui appelle une réponse urgente.

13. À l'heure actuelle, les pays en développement et les pays en transition doivent compter essentiellement sur leurs ressources intérieures. En l'absence d'une politique de mobilisation judicieuse, il ne peut y avoir ni croissance soutenue ni développement durable. Il convient d'accorder toute l'attention voulue aux politiques nationales et aux stratégies de mobilisation de ressources si l'on veut canaliser et employer les ressources intérieures à bon escient. Par ailleurs, des politiques avisées, allant dans le sens du développement, facilitent grandement la mobilisation de ressources extérieures stables, lesquelles peuvent alors servir à compléter les ressources intérieures, l'objectif étant de parvenir à une plus grande efficacité et à une croissance plus soutenue. Il convient en outre d'encourager les transferts de technologie et de connaissances, l'assistance technique et le renforcement des capacités.

14. Par leurs politiques budgétaires, monétaires et commerciales et leurs autres politiques macroéconomiques, les pays, notamment les pays industrialisés, influencent à plus d'un titre les perspectives de développement des autres pays. Les politiques commerciales comptent parmi les facteurs dominants. La croissance rapide des marchés mondiaux ouvre des débouchés aux produits des pays en développement et des pays en transition, et l'on peut en attendre des effets très largement supérieurs à ceux issus de l'assistance financière directe, à condition que ces pays augmentent et diversifient leur production. On devrait donner la priorité à une politique cohérente et homogène jouant sur ces deux tableaux.

15. L'importance des institutions internationales croît à mesure que l'intégration économique progresse. Le mandat des institutions existantes s'élargit et de nouvelles institutions et instances voient le jour. Il serait souhaitable que les organisations internationales adoptent des modes de gouvernance qui confortent les objectifs de financement du développement. Il faut notamment veiller à ce que les pays en développement et les pays en transition puissent faire connaître leurs vues dans toute instance où se décident les politiques qui influent sur les perspectives de développement.

16. Comme l'on reconnu les dirigeants qui ont participé au Sommet du Millénaire, cet effort doit produire des politiques et des mesures, à l'échelon mondial, qui correspondent aux besoins des pays en développement et des pays en transition et sont formulées et appliquées avec leur participation effective. [...] En conséquence, ils ont décidé de créer – aux niveaux tant national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté. La réalisation de ces objectifs suppose, entre autres, une bonne gouvernance dans chaque pays. Elle suppose aussi une bonne gouvernance sur le plan international et la transparence des systèmes financier, monétaire et commercial (voir la résolution 55/2 de l'Assemblée générale, par. 5, 12 et 13).

17. Le présent rapport a pour objectif de nourrir la réflexion des participants à la réunion intergouvernementale. Il est sous-tendu par le paragraphe 3 de la résolution 54/196, dans laquelle l'Assemblée a décidé que la réunion intergouvernementale de haut niveau qui aurait lieu en 2001 porterait sur les problèmes nationaux, internatio-

naux et systémiques relatifs au financement du développement, abordés selon une approche intégrée dans la perspective de la mondialisation et de l'interdépendance, que, par là même, le développement serait également étudié sous l'angle de ses aspects financiers, et que, dans ce contexte général, la réunion devrait aussi porter sur la mobilisation de ressources financières en vue de la mise en oeuvre intégrale des résultats des grandes conférences et réunions au sommet organisées par l'Organisation des Nations Unies au cours des années 90 et de celle de l'Agenda pour le développement, particulièrement en ce qui concerne l'élimination de la pauvreté.

18. Les points qui doivent être abordés dans le cadre de l'examen de la question du financement du développement sont étroitement imbriqués et se recoupent inévitablement. Il est donc indispensable de garder à l'esprit les différentes interactions. Soucieux d'examiner la question de manière exhaustive, le Comité préparatoire a proposé, au titre de l'ordre du jour provisoire qu'il a adopté dans sa décision 1/1 du 1er juin 2000¹, d'articuler les débats autour de six thèmes; les chapitres Ier à VI du présent rapport reprennent l'intitulé de ces thèmes. Les recommandations devant être examinées par le Comité préparatoire figurent en caractères gras dans des encadrés.

Chapitre premier

Mobiliser les ressources financières nationales pour le développement

Créer dans les pays des conditions favorables au développement : efficacité du mode de gouvernement, rationalité des choix macroéconomiques, y compris en matière de budget et d'épargne privée, prise en compte des besoins particuliers de l'Afrique, des pays les moins avancés, des petits pays insulaires en développement, des pays en développement sans littoral et de transit, des autres pays en développement, ainsi que des pays en transition qui ont des difficultés particulières à attirer des capitaux pour financer leur développement

Un environnement favorable

19. La mobilisation des ressources nationales est à la base même du développement autonome. Les ressources nationales jouent en effet un rôle essentiel dans le financement de l'investissement intérieur brut et des programmes sociaux. Elles sont indispensables pour assurer la prospérité économique, accroître les capacités humaines et faire reculer constamment la pauvreté. Le défi est donc double : il consiste à la fois à produire davantage de richesses, et à les canaliser efficacement dans des projets de développement et de renforcement des capacités productives du pays. Il nécessite un environnement favorable à l'épargne privée, l'assainissement des finances publiques, la mise en place de mécanismes effectifs et efficaces de répartition des dépenses de l'État, un espace suffisant pour l'initiative privée – bref, des politiques macroéconomiques rationnelles. L'état de droit, la solidité du système juridique, les garanties données aux investisseurs privés, la transparence des administrations publiques, des marchés et des entreprises, la participation des citoyens à la vie publique sont autant d'autres d'ingrédients indispensables.

20. Les politiques macroéconomiques sont les vecteurs essentiels de promotion de la mobilisation des ressources nationales et du développement. Elles ne peuvent être définies que sur la base de la situation initiale et des priorités propres aux pays. Il est donc préférable de laisser ces derniers choisir eux-mêmes leurs objectifs prioritaires et leurs moyens. Reste néanmoins un principe général : pour être efficaces, les politiques macroéconomiques doivent être assorties d'objectifs à moyen terme dans lesquels pourront s'inscrire les mesures à visée plus immédiate. Cet horizon permet en outre de mettre les orientations ainsi définies à l'abri des vicissitudes de la vie politique.

La réunion de haut niveau devrait souligner que les politiques macroéconomiques nationales doivent s'inscrire dans une perspective à moyen terme conciliant les objectifs clefs de croissance économique soutenue, de développement de l'emploi et de lutte contre la pauvreté, en tenant compte de la nécessité de contenir l'inflation à son niveau le plus bas et de veiller à ce que les soldes budgétaires et courants restent supportables. Les autorités nationales chargées d'élaborer le programme macroéconomique devraient prêter une attention particulière aux questions de calendrier et à la cohérence des objectifs et des instruments.

21. Les pays doivent avoir des politiques macroéconomiques saines s'ils veulent capter des flux financiers et par conséquent des investissements productifs, tout en décourageant l'exil ou la fuite de capitaux. La mondialisation des marchés financiers ouvre certes de nouvelles perspectives, mais elle s'accompagne de risques accrus. Les pays doivent s'y préparer par une libéralisation progressive et bien échelonnée des mouvements de capitaux afin que les flux de sorties et d'entrées résultant de cette libéralisation puissent être absorbés.

La communauté internationale devrait convenir qu'une attention particulière s'impose en ce qui concerne l'ouverture des marchés financiers des pays en développement et en transition, et reconnaître la nécessité d'une certaine autonomie nationale en la matière, certains pays pouvant être amenés dans certains cas à prendre des mesures de freinage ou de restriction des mouvements de capitaux à court terme en période d'accélération des flux financiers. Cependant, le contrôle des changes ne saurait remplacer la mise en œuvre de politiques macroéconomiques rationnelles et avisées.

22. Comme le montrera le chapitre VI, l'environnement économique et financier international est fortement influencé par les politiques macroéconomiques des grands pays industrialisés, à qui il appartient donc tout particulièrement de soutenir la croissance vigoureuse de l'économie et du commerce mondial, et de modérer la volatilité des taux d'intérêt et des marchés financiers internationaux. Les pays en développement doivent pour leur part se doter de nouveaux instruments couvrant le risque de taux d'intérêt et de change pour pouvoir s'adapter à l'évolution de la conjoncture.

La communauté internationale devrait créer et promouvoir un environnement économique international propice à l'adoption de politiques macroéconomiques saines et à la mobilisation des ressources propres des pays en développement et en transition. Les grands pays industrialisés devraient pour leur part s'efforcer de formuler et de mettre en œuvre des politiques capables d'assurer une croissance vigoureuse compatible avec la stabilité de l'environnement économique international, en s'attachant plus particulièrement à réduire la volatilité des taux d'intérêt, des marchés financiers internationaux et du cours des monnaies de réserve.

23. Cette stabilité à long terme nécessite avant tout un bon pilotage macroéconomique en période de croissance de manière à éviter les crises cycliques, ce qui implique de maintenir les soldes budgétaires et courants à des niveaux supportables et des taux d'inflation faibles ou orientés à la baisse. Il faut aussi un régime de taux de change pleinement compatible avec les autres éléments du programme macroéconomique.

Malgré l'importance cruciale que conservent les instruments macroéconomiques classiques, les États Membres devraient reconnaître la nécessité d'élaborer des instruments supplémentaires pour faire face aux fluctuations des soldes budgétaires et des réserves de change et au risque d'instabilité croissante lié à l'accélération de la mondialisation. Ces instruments pourraient prendre la forme de fonds de stabilisation budgétaire qui absorberaient les augmentations imprévues de recettes ou de gains de change en vue d'utilisations ultérieures, ou de mécanismes plus rigoureux de surveillance et de contrôle des engagements internationaux des entreprises industrielles et financières.

24. Les groupes de pays ont chacun leurs propres problèmes de gestion macroéconomique. L'un des paramètres qui varie d'un pays à l'autre est celui de la capacité macroéconomique, c'est-à-dire les compétences, instruments et institutions requis pour définir des mesures économiques et les appliquer. Cette capacité doit certes être développée, mais les pays ne doivent pas pour autant se lancer dans des initiatives pour lesquelles ils ne sont peut-être pas encore tout à fait prêts (comme de s'exposer à de nouveaux risques en libéralisant prématurément les mouvements de capitaux).

Les pays en développement et en transition devraient accorder un rang de priorité élevé au renforcement de leurs institutions macroéconomiques, notamment la banque centrale et le ministère des finances, et se doter d'organes de surveillance ou donner à ces derniers des pouvoirs accrus s'ils existent déjà. Il faut donc les aider à accroître leurs capacités, par exemple par le biais de programmes de formation des fonctionnaires, et par un effort accru de coopération technique, notamment en faveur des pays les moins avancés. Il conviendrait de renforcer plus particulièrement dans tous les pays les mécanismes institutionnels d'information sur les questions d'ordre macroéconomique afin que les conséquences des mesures envisagées – y compris dans le domaine social – soient débattues sur la place publique, l'objectif étant de favoriser la recherche d'un compromis entre priorités économiques et priorités sociales, de renforcer l'adhésion aux choix économiques et de faciliter la mise en oeuvre du programme retenu.

25. La participation au développement est un facteur de stabilité politique et sociale. Tout comme le développement et la participation de la société civile, la promotion des droits de tous les individus est de plus en plus perçue comme un élément essentiel du progrès économique et social. La notion de bonne gouvernance et de transparence est aujourd'hui largement reconnue, de même que les principes contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217 A III de l'Assemblée générale) et les pactes, conventions et déclarations qui s'y rapportent, dont la Déclaration sur le droit au développement (résolution 41/128 de l'Assemblée générale, annexe).

Les États Membres devraient concrétiser plus rapidement leurs engagements, renouvelés à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale, en faveur d'un mode de gouvernement efficace, transparent, responsable, à l'écoute des citoyens et d'institutions attentives aux besoins de la population, et intensifier les réformes visant à renforcer les cadres juridiques et réglementaires, les infrastructures sociales, économiques et institutionnelles, l'égalité d'accès aux ressources pour les femmes et les hommes, le respect du droit des contrats et de la propriété privée, ainsi que la réforme du secteur financier.

26. L'expérience des 50 dernières années montre qu'il existe un lien entre respect du droit et des règles financières et mobilisation des ressources propres des pays. La mobilisation et la répartition efficaces des ressources nationales exigent notamment des institutions publiques exemptes de corruption et des entreprises comptables de leurs activités.

Les États Membres devraient renforcer les mesures de lutte contre la corruption aux niveaux national et international, y compris par une coopération internationale renforcée. Dans ce contexte, ils devraient demander la tenue rapide de travaux préparatoires dans la perspective de l'adoption d'un instrument juridique international pour lutter contre la corruption – qui serait distinct de la Convention internationale contre la criminalité transnationale organisée – ainsi que la convocation dans les plus brefs délais d'une conférence de négociation de cet instrument.

27. Le renforcement du système de bonne gouvernance a des implications rigoureuses et complexes en termes institutionnels; or, édifier des institutions solides est une entreprise de longue haleine qui exige des efforts soutenus et des appuis internationaux. L'histoire de ces dernières décennies montre bien à quel point les secousses d'origine extérieure et les crises politico-sociales internes peuvent inverser le développement des institutions et compromettre la capacité à gouverner.

La communauté internationale devrait appuyer dans une optique à long terme les efforts déployés par les pays en développement, notamment africains, les pays les moins avancés, les petits pays insulaires en développement, les pays en développement sans littoral et de transit, ainsi que les pays en transition, pour évoluer vers un mode de gouvernement efficace, en prévoyant notamment d'augmenter les ressources d'assistance technique pour la création des institutions.

Assainir les finances publiques

28. Pour assurer une croissance soutenue et non inflationniste, il faut mobiliser des recettes publiques suffisantes tout en veillant à ne pas décourager l'initiative privée. Or, la mondialisation, la libéralisation des échanges, les accords commerciaux internationaux et la volonté d'attirer des capitaux étrangers ont incité de nombreux pays à abaisser certaines de leurs barrières tarifaires et douanières, d'où un manque à gagner au profit d'un produit éminemment mobile sur le plan international, à savoir le capital, au détriment du travail, d'où aussi la nécessité de moderniser les régimes fiscaux, ou de renforcer les dispositifs déjà en place.

29. Le cadre normal de gestion des finances publiques est le budget annuel. Mais les recettes de l'État peuvent varier considérablement d'une année sur l'autre selon la conjoncture, ou à cause de facteurs extérieurs sur lesquels le pays n'a aucune prise comme le changement des taux d'intérêt internationaux, l'évolution des termes de l'échange, les urgences non prévues. Cette variabilité entraîne souvent une imprévisibilité tout aussi grande des dépenses. Les budgets doivent alors être corrigés, en général au détriment des crédits de développement, en particulier ceux des programmes sociaux. En somme, les incertitudes de l'environnement international pèsent de plus en plus sur la gestion des finances publiques.

30. La prévision des dépenses et des recettes peut être facilitée par la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme, disons sur cinq ans, qui donnera aux

administrations des paramètres à valeur indicative sur lesquels elles pourront s'appuyer pour planifier leurs programmes. Ce cadre à horizon moyen permettrait de calculer les dépenses ordinaires et les dépenses en capital du budget et de maîtriser le montant et les échéances de la dette publique.

Les pays devraient envisager de formuler des cadres budgétaires à moyen terme permettant de prévoir avec une certaine fiabilité le montant des dépenses publiques, et définir des objectifs clairs pour la mobilisation des recettes fiscales et extrafiscales et la structure des créances et engagements de l'État, y compris les obligations conditionnelles. Les institutions internationales devraient être prêtes à aider les pays à élaborer ces cadres, dont tous les donateurs partenaires devraient tenir compte quand ils prêtent assistance à ces pays.

31. L'expérience montre la nécessité d'instaurer des régimes fiscaux justes et équitables, non antiéconomiques, simples à comprendre et à administrer, verrouillés contre les possibilités de fraude et d'évasion fiscale, et assez souples pour permettre l'imposition des revenus des nouveaux produits financiers, l'élargissement progressif de l'assiette fiscale et l'intégration du secteur informel dans les circuits économiques. Les mesures visant à fiscaliser les revenus de l'économie informelle risquent toutefois d'avoir des effets pervers de soustraction à l'impôt si rien n'est fait parallèlement pour créer des services sociaux et améliorer les conditions de travail et la productivité de la main-d'œuvre employée dans ce secteur.

Les pays devraient s'efforcer de se doter de régimes fiscaux modernes et prendre les mesures suivantes pour que le processus d'adoption des nouvelles règles soit équitable et participatif :

S'assurer que le poids de l'impôt est équitablement réparti sur les différentes catégories de contribuables et de revenus (salaires, bénéfices, loyers);

Élargir l'assiette fiscale aux revenus des activités qui échappent encore à l'impôt;

Appliquer plus largement et plus équitablement l'impôt indirect en ciblant le très dynamique secteur des services et les activités indésirables des points de vue social et environnemental.

32. Le choix des taxes et des impôts doit être viable en termes d'administration et de recouvrement. La transparence du processus budgétaire et l'efficacité des institutions de l'État responsabilisent les fonctionnaires et légitiment l'impôt. La transparence accrue du processus budgétaire passe par exemple par l'application de normes internationales précises telles que celles qui figurent dans le Code de bonne pratique en matière de transparence des finances publiques publié par le Fonds monétaire international (FMI). Le recouvrement efficace de l'impôt nécessite aussi une administration fiscale exempte de corruption.

Tous les pays devraient s'efforcer de simplifier leurs lois fiscales, de mieux administrer la fiscalité et d'améliorer le recouvrement de l'impôt en renforçant leurs capacités institutionnelles, techniques et technologiques, y compris par la mise en place d'une administration transparente, responsable et intègre. Les pays développés et les institutions internationales devraient appuyer les pays en développement et en transition engagés sur cette voie, en leur fournissant notamment une assistance technique pour les aider à renforcer leurs capacités.

33. Les systèmes standard de calcul et de recouvrement de l'impôt risquent d'être difficiles à appliquer dans les pays où l'économie informelle occupe une large place et où de nombreuses activités ne sont donc pas déclarées. Une formule comme l'imposition forfaitaire de catégories précises d'entreprises, sur la base d'un indicateur quelconque, pourrait résoudre le problème. On peut aussi élargir le recouvrement de l'impôt en recensant systématiquement les entreprises et en n'aidant que celles qui apportent la preuve qu'elles sont en règle avec le fisc. C'est un domaine dans lequel tous les pays en développement sont à peu près dans la même situation, ce qui leur ouvre des possibilités de coopération Sud-Sud.

Les pays en développement et en transition devraient prendre des mesures administratives et législatives appropriées pour lutter contre l'évasion fiscale et décourager l'évitement de l'impôt. Les institutions internationales devraient leur fournir une assistance à cette fin, en particulier pour faciliter la coopération Sud-Sud.

34. Le plus difficile en matière de planification des dépenses publiques est de définir des priorités qui tiennent démocratiquement compte des vœux et des besoins des citoyens, et de faire en sorte que les ressources disponibles pour financer les programmes publics soient suffisamment prévisibles pour permettre l'établissement d'un programme à moyen terme, élément que l'on a examiné plus haut en rapport avec le cadre budgétaire à moyen terme (voir par. 30).

35. Les dépenses publiques jouent un rôle fondamental dans la mise en oeuvre de la stratégie nationale de développement, et ce à divers égards. C'est d'elles que dépendent l'existence de la police et de la justice et le maintien de la sécurité, de l'ordre et de la paix, qui sont toutes des fonctions essentielles du gouvernement. Les dépenses publiques sont indispensables à la prise des dispositions voulues en matière de fourniture de biens et de services publics, qu'il s'agisse de l'éducation, de la santé ou des infrastructures de base. Elles sont en outre un moyen efficace d'atténuer les fluctuations macroéconomiques et les effets des crises. En un sens, la capacité d'un gouvernement à répondre aux besoins essentiels de tous les groupes de population, en particulier aux femmes et aux personnes défavorisées, et à leur offrir des services de base donne la mesure de sa légitimité.

Les autorités nationales, régionales et locales devraient instituer des procédures budgétaires transparentes et promouvoir la participation de la société civile à l'examen des dépenses publiques afin d'accroître l'efficacité et l'équité des services en matière de santé, d'éducation, de sécurité sociale et d'infrastructures, et celles des dispositifs de protection sociale. Ces procédures et cet examen devraient aussi aider les autorités à maintenir les dépenses d'entretien et de développement en période d'ajustement, à augmenter la rentabilité des programmes publics et à réorienter ceux qui doivent l'être, et à évaluer leur utilité pour la population pauvre, en particulier pour les femmes, et pour l'environnement.

36. Pour de nombreux pays, le défi majeur consiste à augmenter l'offre de « biens publics », de biens tutélaires et de services essentiels avec de faibles ressources nationales et une capacité administrative limitée. L'accroissement du financement des fonctions et des services administratifs publics suppose l'existence de procédures claires facilitant l'allocation judicieuse des dépenses, et la participation de la société civile et du secteur privé à la prestation de services. Bien des services destinés à l'ensemble de la population continueront d'être fournis essentiellement à titre public de façon à être entièrement et équitablement accessibles (administration de la justice, principaux services sanitaires et éducatifs, protection du consommateur et protection de l'environnement, par exemple). Toutefois, d'autres services importants souvent associés au domaine public, tels que les infrastructures et divers services liés à l'éducation ou à la santé, peuvent également être assurés efficacement par des agents privés mais doivent continuer à faire l'objet de la réglementation et du contrôle voulus.

Les autorités nationales, avec l'aide de la communauté internationale, devraient explorer les possibilités qui existent de faire appel aux ressources administratives aussi bien que financières de la société civile et du secteur privé, afin de faciliter la mise en place d'infrastructures et de services sociaux en mettant l'accent sur la qualité et l'élargissement de l'accès des plus pauvres, en particulier des femmes, et dans le même temps augmenter le plus possible le niveau des ressources publiques allouées à d'autres services non commerciaux, en particulier aux dispositifs de protection sociale, qui sont indispensables à l'organisation de sociétés plus justes et plus équitables.

Consolidation du secteur financier national

37. Le rôle principal du secteur financier est d'encourager l'épargne et d'aiguiller vers les secteurs productifs les ressources disponibles pour l'investissement. Pour mobiliser les ressources nationales et assurer un développement équitable, il est nécessaire de disposer d'un système financier qui soit propice à l'affectation judicieuse des ressources aux secteurs productifs et offre de vastes possibilités en matière d'épargne et de crédit, notamment aux femmes et aux pauvres. Lorsqu'un système financier fonctionne bien, il mobilise les ressources et l'épargne et les oriente vers

les secteurs où ils seront les plus productifs, moyennant un faible coût de transaction. Un marché financier bien rôdé facilite aussi les transactions, les opérations de contrepartie, la diversification et la mise en commun des risques et attire les ressources financières extérieures. Compte tenu du rôle majeur des banques commerciales dans le domaine de la prestation de services financiers, la consolidation et la réforme du système bancaire, notamment son contrôle par des autorités indépendantes, sont prioritaires.

Tous les pays devraient contribuer au bon fonctionnement des marchés financiers et, pour cela :

Mettre en place un cadre et une administration juridiques d'ensemble transparents et efficaces, étayés par des institutions dotées de pouvoirs de réglementation et de contrôle afin, entre autres, de réduire la prise de risques excessifs et les « aléas de moralité »;

Instaurer un véritable régime en matière d'insolvabilité de façon à équilibrer correctement les droits et les obligations des débiteurs et des créanciers;

Promouvoir des pratiques saines en matière de gouvernement d'entreprise, de comptabilité et d'audit dans les entités privées aussi bien que publiques;

Assurer le jeu de la concurrence afin de promouvoir l'efficacité et le progrès dans les services financiers, notamment en envisageant, selon qu'il conviendra, d'autoriser la présence d'institutions financières étrangères sur le territoire national.

38. L'État joue un rôle important dans l'organisation de marchés financiers bien organisés, en mettant en place des institutions solides dotées de pouvoirs de réglementation et de surveillance et en veillant au bon exercice de ces pouvoirs. Les marchés financiers comptent parmi les secteurs les plus dynamiques de l'économie mondiale, aussi les cadres de réglementation et les pratiques en matière de surveillance doivent-ils être conçus pour s'adapter à une évolution constante sans freiner les progrès liés aux innovations financières. S'ajoute à cela le fait que, dans un grand nombre de pays, l'État doit intervenir plus activement afin de combler les lacunes actuelles, en ce qui concerne par exemple l'apport de capitaux d'investissement à long terme faisant appel aux banques de développement et la gestion transparente des subventions que l'État souhaite allouer par l'intermédiaire de ces banques.

Tous les pays devraient s'employer à instaurer un système financier diversifié qui respecte les traditions juridiques et culturelles, et à se doter de réglementations pertinentes, correspondant aux besoins multiples en matière de services financiers, de façon notamment à promouvoir l'épargne des ménages et à faciliter les investissements à long terme. Un système ainsi conçu intègre les marchés pour les obligations et les actions des sociétés publiques et des sociétés privées; divers organismes (caisses de pension, compagnies d'assurance, fonds communs de placement, épargne postale, créanciers hypothécaires, par exemple); et les banques pour le développement et les institutions financières non bancaires. Les groupes de pays à faible économie dont l'activité financière est précaire devraient s'intéresser aux moyens de mettre en place des marchés régionaux de services financiers.

39. Les petites et les moyennes entreprises, dont beaucoup de celles qui sont dirigées par des femmes, peuvent avoir un rôle crucial dans le processus de développement en contribuant à diffuser plus largement les effets de la croissance à l'intérieur du pays et en favorisant une croissance à plus forte intensité de main-d'œuvre. Les besoins de ces pays en matière de financement exigent que les pouvoirs publics consentent un effort particulier en ce sens.

Tous les pays devraient faciliter l'accès des petites et des moyennes entreprises au financement en accordant des crédits – en particulier des microcrédits – et en offrant des programmes de garantie appropriés, ainsi qu'en créant sur les marchés boursiers des segments correspondant aux besoins de ces entreprises et moins strictement réglementés. Il conviendrait de privilégier surtout la transparence du fonctionnement des entreprises, la création de mécanismes de financement axés sur le marché et l'adoption de modalités convenant aux petites entreprises (capital-risque, sociétés de crédit-bail et produits d'assurance, par exemple).

40. Dans la plupart des pays en développement, l'octroi de crédits au secteur agricole et aux secteurs connexes est particulièrement important. Ces secteurs fournissent l'essentiel des emplois et représentent un pourcentage non négligeable du produit national. Les propriétaires de grandes exploitations agricoles axées sur le marché – il s'agit souvent de plantations dont la production est destinée à l'exportation – ont généralement accès au marché organisé des prêts. Les pouvoirs publics doivent cependant consentir des efforts plus spécifiques afin de mettre le crédit, les assurances et les autres services financiers à la portée de nombreux petits exploitants, surtout des femmes, qui sont dispersés dans les campagnes et souvent très éloignés des points de vente du secteur des services financiers. Les organismes de crédit coopératif jouent à cet égard un rôle très utile dans bien des pays.

Les pays concernés devraient élaborer un programme de crédit rural qui donne aux agriculteurs, aux pêcheurs utilisant des méthodes traditionnelles et aux autres petits exploitants ruraux un accès équitable au crédit à long terme et au crédit à court terme, à l'assurance-récolte (intempéries) et aux autres services financiers. L'existence d'un cadre juridique et de mesures de promotion favorables aux coopératives de crédit peut avoir une grande importance à cet égard.

41. Il est indispensable qu'existent aussi des systèmes financiers bien conçus et diversifiés permettant aux groupes pauvres et vulnérables de la société d'accéder au crédit et aux autres services, à l'appui du développement et de la lutte contre la pauvreté. L'accès aux services financiers des groupes de population démunis qui vivent dans les zones urbaines aussi bien que dans les zones rurales, ainsi que les entreprises de très petite taille – auxquelles les organismes financiers du secteur formel évitent en général d'offrir leurs services car elles estiment que le coût en serait très élevé – dépend de la mise en place d'autres intermédiaires financiers et d'instruments financiers très divers. Le gouvernement a ici une fonction majeure à remplir s'agissant de rendre possible et de faciliter la création de ces intermédiaires et de ces instruments et, dans les cas appropriés, de fournir des services financiers par l'intermédiaire des institutions publiques elles-mêmes.

Tous les pays devraient promouvoir l'accès des pauvres et des personnes vulnérables aux services financiers en favorisant le développement d'intermédiaires financiers très divers qui s'intéressent aux petits épargnants et aux petits emprunteurs, aux microentreprises, y compris aux organismes de microfinancement, aux coopératives, aux organismes de crédit coopératif et aux organismes d'épargne postale. À cette fin, les pays devraient s'employer activement à supprimer les obstacles institutionnels et réglementaires, tels que les restrictions relatives au recouvrement des dépenses, l'absence de lois garantissant la sécurité des transactions et les registres fonciers dont la tenue laisse à désirer. Les pays devraient par ailleurs s'efforcer d'élargir l'accès des femmes aux principales sources de financement, notamment en affirmant leur droit à donner des biens en garantie pour obtenir des prêts. Les gouvernements et les donateurs devraient fournir des ressources et étudier les moyens de se mettre à la portée des personnes démunies, en particulier par l'intermédiaire de fonds internationaux pour le partenariat entre le secteur public et le secteur privé afin d'encourager la recherche relative aux instruments financiers novateurs et l'utilisation de ces derniers.

42. Du fait de la nature même des transactions financières, l'absence de contrôle ou de garanties implicites ou explicites données par le gouvernement aux institutions financières privées peut engendrer des « aléas de moralité ». Cet état de fait encourage les organismes financiers à prendre des risques excessifs susceptibles de se solder par des crises financières qui entraînent à leur tour des coûts spectaculaires

et durables en termes de manque à produire, de montée du chômage et d'austérité budgétaire, non seulement à l'intérieur du pays mais aussi à l'étranger. Même lorsque les crises inhérentes au fonctionnement du système ne sont pas en cause, les acteurs du marché financier méritent d'être protégés contre les opérateurs sans scrupules.

Les pays devraient analyser davantage les éléments sur lesquels reposent les systèmes financiers sains – ce qui contribuerait aussi à rendre les systèmes financiers internationaux et nationaux moins sensibles aux crises et à leurs effets de contagion – en s'évaluant eux-mêmes ou en faisant appel à une assistance extérieure, selon la méthode énoncée dans les programmes communs interinstitutions d'évaluation du secteur financier et les rapports sur le respect des normes et des codes. Dans de nombreux pays, une telle démarche peut s'avérer très utile à l'établissement des priorités en matière de réformes financières et à la planification des mesures de réforme et de libéralisation de l'économie.

43. Comme on l'a vu plus haut, l'expérience passée montre que la libéralisation du secteur financier national devrait reposer sur une gestion rigoureuse et judicieuse et sur un échelonnement prudent des mesures et de la réforme des institutions concernées, de façon à ce que les capacités de gestion financière, ainsi que le système de contrôle et de réglementation, soient suffisamment renforcés pour résister aux variations brutales de l'économie nationale et à la volatilité des flux financiers. Il est pour cela indispensable que s'accroissent la coopération et l'aide internationales.

Il faudrait engager les organismes et les institutions bilatérales et multilatérales de financement et de développement à maintenir (dans une optique à long terme et en augmentant le volume des ressources destinées à l'assistance technique) leur appui aux initiatives nationales des pays en développement et des pays en transition en matière de renforcement des capacités du secteur financier.

Sécurité sociale et mobilisation de l'épargne

44. La protection sociale est une expression de la solidarité sociale et offre une assistance aux personnes dont la capacité à travailler est réduite ou insuffisante et qui subissent en conséquence une perte de revenus. Dans les économies traditionnelles, cette assistance est généralement financée par la mise en commun des ressources du groupe familial. Dans les pays plus développés, des mécanismes de sécurité sociale plus formels, que l'État finance et prend en charge à différents degrés, ont systématiquement été mis en place pour faciliter la gestion des risques et répondre aux besoins essentiels des individus et des familles. Ces mécanismes, qui mobilisent le plus souvent des ressources considérables, regroupent les retraites, les assurances chômage, les assurances maladie et invalidité, les assurances privées, les services de santé et les programmes de logement. Les pays à faible revenu ne sont généralement pas à même de financer ou de gérer un système très complexe de protection sociale mais ce sont les groupes pauvres et vulnérables de leur population, en particulier les

femmes, qui ont le plus besoin d'une telle protection et sont le plus en droit d'y prétendre, surtout en période de crise économique et financière. La crise asiatique des années 90 a mis en évidence le fait qu'il importe d'élaborer des mesures de protection sociale et d'instaurer un système de protection sociale intégrés aux politiques de développement nationales bien avant que ne surviennent de graves bouleversements.

Les autorités nationales devraient encourager une approche méthodique de l'élaboration de systèmes de protection sociale viables en concevant ces derniers de manière à faciliter la gestion des risques au niveau de l'individu et au niveau de la famille, et en accordant une importance particulière aux femmes; en augmentant le volume des ressources nationales allouées à la protection sociale; en promouvant, dans la mesure du possible, le principe de l'universalité; en évaluant les systèmes compte tenu à la fois de leur efficacité en tant que mécanismes d'aide et de leur impact sur la productivité, la création d'emplois et la compétitivité; en mettant en place des mécanismes institutionnels qui permettent de mieux équilibrer les dépenses liées à la protection sociale à l'échelle nationale et à l'échelle locale; en définissant les modalités et en mobilisant les ressources voulues pour faire bénéficier d'une protection sociale les personnes qui travaillent dans le secteur informel et celles dont le travail n'est pas rémunéré (et qui sont le plus vraisemblablement, et de façon disproportionnée, des femmes); et en mettant en place des systèmes qui permettent d'offrir une protection spéciale aux groupes pauvres et vulnérables en période de crise économique.

45. Dans de nombreux pays en développement et pays à revenu intermédiaire, les caisses de pension financées par des cotisations font désormais partie du système de retraite. Étant donné que les caisses de pension équivalent à des contrats financiers à long terme, elles mobilisent l'épargne à longue échéance, et les fonds correspondants sont donc disponibles pour l'investissement intérieur à long terme. Par ailleurs, les caisses de retraite peuvent, en tant qu'investisseurs institutionnels, contribuer au développement des marchés de capitaux nationaux. En dépit de leur rôle dans la mobilisation des ressources nationales, ces caisses devraient avoir pour fonction première d'assurer aux travailleurs une retraite décente, et leurs autres fonctions devraient avoir un caractère secondaire. Quoi qu'il en soit, la manière dont est investie cette épargne et son impact sur le développement du secteur financier dépendront du volume des fonds et des stratégies d'investissement d'une part et de l'existence d'instruments financiers, d'une réglementation et d'un contrôle, et de la complexité du secteur financier en général d'autre part.

Les autorités nationales devraient envisager la création de caisses de pension, lorsque le contexte national s'y prête, en tant que mécanismes permettant d'assurer une plus grande sécurité des revenus et en tant qu'élément intégré à un système national de pension. Le programme pertinent devrait être conçu de manière à garantir la viabilité de ces caisses et la réalisation de leur objectif premier, à savoir la constitution d'un revenu, et son impact potentiel devrait être concentré sur la mobilisation de l'épargne et le développement du secteur financier grâce à une réglementation efficace, transparente et modulable et à une administration responsable. La mise en commun des données d'expérience dans ce domaine devrait être financée à l'aide des ressources que la communauté internationale réserve à l'assistance technique.

Chapitre II

Mobilisation de ressources internationales pour le développement : investissements étrangers directs et autres flux de capitaux privés

**Intensification des flux de capitaux privés pour le financement
du développement : facilitation des flux de capitaux privés,
en particulier des capitaux à long terme;
élargissement des investissements étrangers directs
à un beaucoup plus grand nombre de pays en développement,
de pays en transition et de secteurs; renforcement de l'impact
sur le développement des investissements des multinationales
dans les pays en développement; amélioration des mesures,
dans les pays destinataires et dans les pays d'origine,
visant à réduire les risques d'instabilité financière internationale
excessive; renforcement des capacités et assistance technique**

46. Les capitaux privés extérieurs peuvent jouer un rôle décisif en venant s'ajouter aux ressources intérieures. Pour l'ensemble des pays en développement et des pays en transition, l'aide publique, qui représentait 56 % du total des flux de ressources extérieures en 1990, n'en représentait plus que 18 % en 1999, le reste se composant de capitaux privés. Ces derniers se trouvent toutefois concentrés dans un nombre relativement modeste de pays à revenu moyen, les pays à faible revenu demeurant largement tributaires de l'aide publique pour leur financement extérieur. Pour les pays les moins avancés en particulier, l'APD demeure extrêmement importante : en 1998, cette aide représentait 84 % du total des flux de capitaux dans les 48 pays les moins avancés, tandis que les capitaux privés représentaient la quasi-totalité du reste. Les capitaux privés à long terme recouvrent les investissements étrangers directs (IED), les investissements étrangers de portefeuille à moyen et à long terme (émissions d'actions et d'obligations à long terme) et les prêts bancaires à moyen et à long terme.

47. Ces tendances ont d'importantes répercussions sur les politiques et les trois principales catégories d'intéressés en matière de capitaux privés : pays destinataires, pays d'origine et investisseurs internationaux. Les politiques adoptées ne doivent pas non plus négliger le fait que les pays en développement ne sont pas simplement à la recherche de capitaux privés, mais qu'ils visent à attirer des investissements pour faire progresser leurs efforts de développement afin de constituer une capacité de production locale dans l'économie réelle. Cela étant, il convient aussi de reconnaître que différentes catégories de capitaux privés, et notamment d'IED, peuvent avoir des effets différents sur l'économie des pays bénéficiaires. Il importe de reconnaître ces différences de façon que les pays d'origine et les pays destinataires puissent adopter des politiques appropriées et que la communauté internationale puisse élaborer et financer des programmes adaptés. Parallèlement, il convient de ne pas perdre de vue certains effets négatifs – par exemple dans le fonctionnement des « zones de traitement des exportations » – en particulier pour ce qui touche à la réglementation du travail et à la protection de l'environnement dans les pays bénéficiaires.

Facilitation des flux de capitaux privés à long terme

48. Dans le *pays bénéficiaire*, le niveau de développement économique, la politique suivie et les cadres réglementaires mis en place, de même que les services de facilitation du commerce disponibles, sont au nombre des facteurs qui déterminent les flux d'IED, au premier rang desquels figurent les facteurs économiques. Le cadre réglementaire aussi est important dans la mesure où il crée les conditions propices aux flux de capitaux privés. Si, en règle générale, ce n'est pas là la limitation la plus contraignante, c'est un facteur qui se prête à une action immédiate des pouvoirs publics. De fait, les 10 dernières années ont vu une libéralisation considérable dans ce domaine. C'est ainsi, par exemple, que la plupart des changements observés dans la réglementation des IED dans les pays du monde entier ont été favorables à ces investissements pendant les années 90. Ces changements d'orientation visaient sans conteste à attirer des IED, mais des choix et des mesures complémentaires peuvent contribuer à optimiser les effets positifs de ces investissements tout en minimisant leurs effets négatifs. Les services de facilitation du commerce se prêtent aussi à une action immédiate des pouvoirs publics. En fait, de nombreux pays ont mis en place des organismes de promotion des investissements pour remplir ce rôle. Une initiative conjointe de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et du Groupe de la Banque mondiale a abouti à la création d'une Association mondiale des organismes de promotion des investissements dont le but est d'encourager et de faciliter l'échange de données d'expérience dans ce domaine.

Les pays en développement bénéficiaires et les pays en transition qui souhaitent attirer des flux d'investissements internationaux à long terme devraient continuer à prendre des mesures en vue de mettre en place un cadre transparent, stable et prévisible pour les investissements privés ainsi que l'infrastructure institutionnelle nécessaire pour en assurer le bon fonctionnement. Ce cadre et l'infrastructure correspondante favorisent non seulement les investissements internationaux, mais aussi, ce qui est tout aussi important, les investissements intérieurs.

49. Les flux d'IED dans les pays en développement (et les technologies qui les accompagnent) peuvent aussi être facilités par l'action des *pays d'origine*, et plus particulièrement des pays développés. Ces pays disposent déjà d'un certain nombre de mesures pour le faire, comme par exemple la diffusion d'informations sur les possibilités d'investissements dans les pays en développement, l'appui financier et fiscal aux investisseurs à l'étranger, les régimes d'assurance et les conditions d'accès aux marchés (cela intéresse tout particulièrement les IED axés sur l'exportation), même si tous les pays développés ne sont pas tous aussi avancés à cet égard.

Il conviendrait de dresser un inventaire des mesures prises dans les pays d'origine pour encourager les IED à destination des pays en développement. Les pays développés devraient observer les meilleures pratiques dans ce domaine et devraient adopter des mesures complémentaires pour encourager et faciliter les investissements dans les pays en développement, en particulier dans les pays les moins avancés et autres pays à faible revenu.

50. Les gouvernements ont aussi mené une action conjointe afin de créer un climat favorable aux investissements. En particulier, le nombre des traités d'investissements bilatéraux atteignait 1 856 à la fin de 1999, tandis que le nombre des traités relatifs à la double imposition atteignait 1 982. Ces deux types d'instruments visent à instituer un climat plus stable et plus prévisible pour les investissements. Un nombre croissant de ces traités sont conclus entre pays en développement. Des conditions favorables ont aussi été mises en place à l'échelon régional.

51. Sur le plan multilatéral, l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) assure contre les risques non commerciaux. Par ailleurs, des pourparlers ont lieu depuis 1996 à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au sujet des liens entre le commerce et les investissements. Lors de la troisième Conférence ministérielle de l'OMC, en décembre 1999, divers membres de l'OMC ont proposé d'ouvrir des négociations au sujet d'un ensemble multilatéral de règles sur les investissements étrangers, proposition à laquelle se sont opposés divers autres membres de l'OMC. Les questions soulevées sont complexes et les pourparlers se poursuivent au sein du Groupe de travail de l'OMC sur les liens entre le commerce et l'investissement, sur la base du mandat qui lui a été confié en 1996. Ces pourparlers pourraient s'accompagner d'un plus large échange de vues sur ce que l'on conçoit comme les avantages et les inconvénients de toutes les formes d'accords sur les investissements internationaux, en particulier sur la contribution qu'ils peuvent apporter à l'appui du développement. L'objectif devrait être d'établir les faits et de recueillir une large gamme de points de vue, sans nécessairement devoir formuler des conclusions et des recommandations dans un premier temps.

Les États Membres devraient envisager d'organiser dans le monde des réunions spéciales de concertation pour traiter des questions relatives aux accords sur les investissements internationaux, en particulier pour déterminer dans quelle mesure ces accords peuvent favoriser le développement des pays en développement. Les gouvernements, le secteur privé et la société civile devraient participer à ce dialogue.

52. À côté des IED, les investissements étrangers de portefeuille constituent une source de plus en plus importante de financement extérieur pour de nombreux pays en développement et pays en transition. Ces investissements peuvent jouer un rôle positif dans le financement d'entreprises locales et de services publics. L'accès des pays en développement et des pays en transition – ainsi que de leurs entreprises – aux marchés internationaux de capitaux et aux crédits à l'exportation peut se trouver

facilité par l'amélioration des états financiers et la publication d'autres renseignements pertinents de nature à affermir la confiance des investisseurs. De bonnes règles de gestion des entreprises – responsabilité, transparence et divulgation de renseignements appropriés de la part des entreprises – sont aussi un élément important pour un plus large groupe d'intéressés. Des organismes tels que le Comité international des normes comptables et la Fédération internationale des comptables, de même que le Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication, ont un rôle décisif à jouer à cet égard.

La réunion de haut niveau devrait encourager les organisations internationales compétentes à procéder à un examen plus approfondi des questions relatives à la gestion des entreprises et, en particulier, de leur pertinence dans les pays en développement et dans les pays en transition, compte tenu des conditions juridiques, sociales et culturelles qui leur sont propres. En particulier, il conviendrait d'appuyer les efforts visant à mettre au point et à appliquer des normes internationales de comptabilité, de publication et d'audit en tenant compte des besoins de ces pays.

Élargissement de la gamme des IED

53. Les flux d'investissements à destination des pays en développement et des pays en transition sont fortement concentrés. Entre 1993 et 1998, 20 pays ont absorbé plus de 70 % de l'ensemble des IED à destination de ces pays. La plupart des pays à faible revenu n'ont reçu que très peu de capitaux privés de l'étranger – l'ensemble des pays les moins avancés n'ont reçu que 0,5 % du total mondial des IED en 1999. La contribution de ces investissements à la diversification économique, à la constitution de réserves en devises et à l'amélioration des qualifications techniques et des compétences de gestion dans les pays bénéficiaires peut être déterminante dans les secteurs axés sur l'exportation, dans ceux qui offrent de larges possibilités de transferts technologiques et dans ceux qui se prêtent à une intégration de la production étrangère dans l'économie locale et qui peuvent ainsi avoir des répercussions positives. En raison du déséquilibre géographique des flux d'IED, la difficulté consiste à en faire bénéficier un plus grand nombre de pays, en particulier les pays les moins avancés.

Les organisations internationales compétentes et les pays donateurs, en collaboration avec les éventuels pays bénéficiaires et avec les entreprises et les associations du secteur privé, devraient développer et encourager les échanges de données d'information sur les possibilités d'investissement dans les pays en développement, en particulier dans les pays les moins avancés et les pays africains. Parallèlement, les institutions internationales qui s'emploient à promouvoir les IED devraient évaluer l'impact des flux d'investissements sur le développement dans les pays bénéficiaires, y compris les aspects sociaux du développement.

54. Afin d'attirer des IED – et, de façon plus générale, d'encourager les investissements –, les pays en développement et les pays en transition doivent accroître les stimulants à l'implantation des entreprises, c'est-à-dire réaliser des investissements dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement, de l'électricité, des transports et des télécommunications. Ces services d'infrastructure sont indispensables pour l'expansion de l'économie et l'amélioration de la qualité de vie. Si certains de ces stimulants peuvent être financés par le secteur privé, la plupart doivent l'être par le secteur public. À cet égard, l'APD et l'IED sont complémentaires.

55. En dépit toutefois de l'expansion des flux de capitaux privés, ainsi qu'il est indiqué dans d'autres sections du présent rapport, la plupart des pays en développement n'ont pas accès aux marchés internationaux de capitaux. Pour certains emprunteurs « marginaux », l'accès à certains types d'investissements internationaux de portefeuille – fonds de capital-risque, fonds d'investissement pour de grands projets d'infrastructure, voire émission d'obligations par exemple – peut se trouver facilité par des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. À titre de mesure temporaire d'appoint, les institutions financières concernées peuvent avoir recours à leur pouvoir de garantie pour permettre aux pays en développement et aux pays en transition d'accéder aux marchés internationaux de capitaux privés et les aider ainsi à établir leur solvabilité auprès des prêteurs et des investisseurs internationaux. Cela est particulièrement utile pour développer l'infrastructure dans les pays les moins avancés, les pays africains et autres pays à faible revenu étant donné que non seulement le développement d'ensemble dans ces pays, mais aussi l'amélioration des possibilités d'attirer des capitaux privés, passent inévitablement par l'amélioration des infrastructures.

Les pays devraient étudier les principaux obstacles d'infrastructure qui s'opposent à l'expansion du secteur privé. Il conviendrait de définir des priorités pour intéresser le secteur privé au financement de projets d'infrastructure, notamment ceux qui, dans des domaines tels que les télécommunications, peuvent contribuer à combler l'écart informatique. Les partenariats commerciaux entre le secteur privé et le secteur public (par exemple cofinancement, garantie partielle ou totale des risques, assistance technique et services consultatifs) peuvent aussi fournir des possibilités dans ce sens. Lorsque les pays bénéficiaires fournissent des stimulants afin d'encourager le financement par le secteur privé, les garanties devraient être définies avec soin, convenablement classées et contrôlées afin de s'assurer qu'elles ne dissimulent pas des risques fiscaux de nature à menacer la stabilité budgétaire.

56. Les entreprises des pays en développement aussi investissent de plus en plus à l'étranger. Les IED en provenance des pays en développement sont passés de 2 % du total des IED au début des années 80 à 10 % à ce jour. Cette croissance a été particulièrement marquée à l'intérieur des régions.

La réunion de haut niveau devrait proposer la constitution d'un groupe d'experts qui serait chargé d'étudier les moyens d'accroître encore les flux d'IED entre pays en développement. Il conviendrait de s'intéresser à la façon dont les « triangles de croissance », en particulier ceux qui se composent de régions géographiquement proches, de même que les mécanismes régionaux d'investissement, facilitent la division intrarégionale du travail et contribuent à attirer des IED.

Amélioration de l'incidence des investissements sur le développement

57. Améliorer l'incidence des investissements étrangers directs sur le développement signifie tirer parti des avantages que ceux-ci pourraient offrir, notamment étoffer les capacités technologiques, stimuler la compétitivité des exportations, créer des emplois et élargir l'éventail des compétences. Pour que les entreprises d'un pays donné bénéficient de ces avantages, il importe de multiplier les liens entre les investisseurs étrangers et les pays d'accueil, plus précisément avec les petites et moyennes entreprises (PME). Les retombées technologiques étant l'un des aspects les plus importants des investissements étrangers directs et un élément crucial du développement, il faudrait veiller tout particulièrement à encourager le transfert et la diffusion des technologies et à créer des capacités de recherche et de développement dans les pays d'accueil.

Aux fins de stimuler le dynamisme des entreprises dans les pays en développement, il conviendrait que les pays d'accueil, les pays d'origine, les sociétés transnationales et les organisations internationales dressent la liste des pratiques optimales qui facilitent l'élargissement et l'approfondissement des liens entre les investisseurs étrangers et les entreprises locales; ils devraient s'attacher à recenser les meilleures pratiques de transfert et de diffusion de la technologie et les méthodes de nature à étoffer les capacités locales de recherche et de développement. Dans la mesure du possible, les sociétés transnationales devraient prendre modèle sur ces pratiques. De même, il faudrait arrêter des mesures permettant de donner une tournure concrète aux engagements pris en matière de transfert de technologie, qui figurent dans les accords internationaux.

58. L'amélioration de l'incidence des investissements étrangers directs sur le développement passe aussi par l'atténuation des effets néfastes dont ces investissements sont parfois assortis : par exemple, la manipulation des prix de cession interne a des effets préjudiciables sur l'assiette de l'impôt de certains pays, ou l'on constate le recours à des pratiques anticoncurrentielles. Dans le premier cas, l'introduction par les entreprises de systèmes de production internationaux complexes et la division du travail que cela entraîne parmi les différentes entités de chaque société expliquent qu'il devienne de plus en plus difficile de déterminer où se produisent les pertes et les profits et, partant, de calculer le montant des impôts dû par les différentes entités. Étant donné que les pouvoirs publics tirent une bonne partie de leurs recettes de l'impôt, il importe d'améliorer la coopération internationale sur les pro-

blèmes fiscaux posés par l'augmentation de la production et l'intensification du commerce au niveau international (voir la recommandation du chapitre VI).

59. La croissance des investissements étrangers directs est de plus en plus alimentée par les fusions-acquisitions internationales, lesquelles soulèvent un certain nombre de problèmes, liés notamment à la réorganisation des marchés, qui se traduit par une accentuation de la concentration et une diminution de la concurrence. Le fait est que les fusions-acquisitions peuvent entraîner une raréfaction de la concurrence, même sur des marchés traditionnellement très disputés. De par leur nature, les fusions-acquisitions internationales relèvent du mandat de plusieurs autorités chargées des questions de concurrence. Se posent alors un certain nombre de questions : quels sont les critères d'évaluation, quel est le marché type, sur quelles périodes doivent porter les évaluations, quelles sont les mesures d'application? À mesure que le rythme des fusions-acquisitions internationales s'accélère, il devient de plus en plus pressant de renforcer la coopération, notamment dans le cas des pays en développement, qui ne sont peut-être pas en position de prendre unilatéralement les mesures qui s'imposent au moment opportun. À l'heure actuelle, ces questions sont abordées dans deux grandes instances multilatérales (si l'on excepte l'Organisation de coopération et de développement économiques) : le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, qui relève de la CNUCED, et le Groupe de travail de l'OMC sur les liens entre le commerce et l'investissement.

Il faut approfondir la coopération entre les autorités nationales chargées des questions de concurrence. Une attention particulière doit être accordée aux travaux relatifs au renforcement de la coopération internationale dans le domaine des politiques et des réglementations concurrentielles, en particulier pour ce qui est des fusions-acquisitions, l'objectif étant de mieux cerner les problèmes qui se posent, notamment dans les pays en développement, et de mieux faire respecter les accords dans tous les pays visés. Il convient aussi de s'entendre sur des principes directeurs en matière d'évaluation des fusions si l'on veut parvenir à plus de transparence et disposer de critères techniques plus homogènes.

60. Les pouvoirs publics jouent un rôle crucial en répercutant les bénéfices et en atténuant les effets néfastes des investissements étrangers directs mais cela n'affranchit en aucune façon les *sociétés transnationales* de leurs responsabilités. La toute dernière version des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales montre que ces responsabilités peuvent être perçues comme s'inscrivant dans un cadre plus vaste, celui du « civisme des entreprises ». Le civisme des entreprises ne consiste pas seulement à rechercher le gain et le profit. Cette notion revêt d'autant plus d'importance que les marchés mondiaux et les systèmes de production doivent être épaulés par un ensemble commun de valeurs et de responsabilités. À cet égard, le Pacte mondial proposé par l'Organisation des Nations Unies jette les fondations d'une coopération plus fructueuse entre les sociétés transnationales et les pays d'accueil.

Les sociétés transnationales et les autres entreprises devraient souscrire au principe du civisme d'entreprise et l'appliquer. Elles devraient aussi adhérer pleinement au Pacte mondial proposé par l'Organisation des Nations Unies. Il conviendrait que les participants au Pacte mondial prennent des mesures en faveur du développement – partenariats, renforcement des liens, action concertée – et mettent en commun les données d'expérience avec les autres parties prenantes.

Atténuation des effets néfastes

61. D'un côté, les investissements étrangers directs sont salués comme une source de financement stable, d'un autre côté, les flux purement financiers (notamment les dépôts et les prêts à court terme concédés par les banques commerciales) ne laissent pas d'être préoccupants en raison de leur instabilité. Des facteurs et des politiques propres aux pays d'accueil, des facteurs extérieurs (tels que les politiques macro-économiques des pays d'origine et les stratégies des investisseurs internationaux), l'asymétrie de l'information relative aux opérations financières et le phénomène de contagion financière à l'échelon international expliquent l'instabilité des flux de capitaux à court terme. Des apports de capitaux importants peuvent déclencher des tensions inflationnistes et une appréciation des taux de change réels, et devraient donc faire l'objet d'un contrôle et d'une réglementation appropriés dans les pays d'accueil. Comme souligné aux chapitres Ier à VI, il importe de mettre au point des mécanismes permettant de tirer parti des flux financiers tout en modérant les risques que ceux-ci comportent.

62. De par leur fonction, les agences d'informations financières jouent un rôle crucial dans l'orientation des décisions d'investissement. Une notation défavorable peut avoir des répercussions particulièrement graves en période de turbulences sur les marchés financiers; elle accentue la réaction des marchés à l'encontre des pays en crise et propage un sentiment de panique parmi les investisseurs. Il faudrait établir un système efficace et fiable d'agences d'analyse financière dans les pays en développement et les pays en transition, qui interviendrait aux côtés des agences internationales aux fins de dresser le profil financier des emprunteurs locaux et contribuerait à abaisser le coût de la notation.

Les agences d'analyse financière devraient s'attacher à évaluer le risque souverain selon des critères aussi objectifs et transparents que possible. Les pays en développement et les pays en transition qui ont recours à l'emprunt devraient s'attacher en priorité à mettre en place un système local d'analyse financière crédible, dans le respect des pratiques internationales et en étroite coopération avec les agences internationales.

63. L'endettement des établissements financiers non bancaires et une trop grande exposition vis-à-vis de certaines catégories d'investissements entrent pour beaucoup dans l'instabilité des marchés financiers. Plusieurs organismes internationaux ont souligné la nécessité d'améliorer les dispositifs nationaux de surveillance des opé-

rations financières. On ne dispose pas d'une information suffisante au sujet de l'exposition des investisseurs vis-à-vis de différentes catégories de valeurs – notamment celle des établissements financiers non bancaires et plus particulièrement des établissements fortement endettés. Un plus grand souci de transparence manifesté par tous les intervenants permettrait d'atténuer les effets éventuels d'amplification des cycles et de contagion liés à la cotation du risque des crédits souverains. Ces questions sont abordées de manière plus approfondies au chapitre VI.

Les pouvoirs publics et les organisations internationales devraient prendre des mesures pour rendre les marchés financiers plus transparents; au vu de l'évaluation des conséquences qu'ont les activités des investisseurs fortement endettés sur la stabilité des systèmes bancaires nationaux, les autorités compétentes devraient se doter de moyens leur permettant de prendre en compte les risques lorsqu'ils réexaminent les normes concernant le niveau des fonds propres des banques.

64. Pour qu'il y ait transparence des marchés financiers, il importe de se pencher sur la question des transferts illégaux de fonds et du blanchiment d'argent. Il faut garantir l'intégrité des marchés financiers et, partant, du système financier international en prévoyant des mécanismes de lutte contre les malversations et les agissements criminels. Comme il est dit dans la résolution 54/205 de l'Assemblée générale et dans le communiqué du Comité international monétaire et financier du 24 septembre 2000, il faut résolument s'engager aux niveaux international et national dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Plus récemment, 11 grandes banques internationales privées se sont mises d'accord sur des procédures communes visant à retracer l'origine des dépôts et à établir la véritable identité des bénéficiaires des comptes bancaires.

L'Assemblée générale et les institutions de Bretton Woods devraient donner suite à leurs récentes initiatives concernant la lutte contre le blanchiment d'argent, et les États Membres devraient continuer à renforcer les mesures visant à prévenir les transferts illégaux de fonds et améliorer l'échange d'informations entre les pays; encourager les grandes banques internationales à prendre des mesures supplémentaires; accentuer la coopération internationale aux fins d'adopter une démarche commune pour lutter contre le blanchiment d'argent et la criminalité financière (voir aussi la recommandation du chapitre premier).

Renforcement des capacités et assistance technique

65. La demande des pays en développement – notamment les pays les moins avancés – en matière de renforcement de capacités et d'assistance technique sur les questions relatives aux investissements étrangers directs s'est accrue. Ces pays ont tout particulièrement besoin d'une assistance dans les domaines suivants : adaptation des réglementations et renforcement des capacités aux fins de mener à bien et

de poursuivre cette adaptation; analyses directives afin de mieux cerner les effets des investissements étrangers directs sur l'économie mondiale et le développement; diffusion de l'information relative aux débouchés en matière d'investissements; mesures propres à attirer les investissements étrangers directs (et la technologie qui va de pair avec les investissements) et à tirer le meilleur parti de ceux-ci; action en faveur des entreprises compétitives sur le plan international.

66. Étant donné que les apports privés représentent maintenant la plus large part du financement extérieur de beaucoup de pays en développement (à l'exception des pays les moins avancés) et compte tenu de l'importance des investissements étrangers directs dans l'activité économique mondiale, il semblerait approprié d'envisager la création d'un mécanisme qui permettrait aux principales parties prenantes d'échanger leurs points de vue sur les questions relatives à ce type d'investissement. Ce mécanisme n'aurait pas nécessairement autorité pour prendre des décisions et son fonctionnement pourrait être assuré par une équipe spéciale composée de représentants d'organisations internationales. Il faciliterait la mise en commun des données d'expérience concernant les pratiques grâce auxquelles il est possible d'attirer et de mettre à profit les investissements étrangers directs, et la réflexion quant au rôle joué par la communauté internationale dans ce domaine.

Les participants à la réunion de haut niveau devraient envisager d'établir un mécanisme où seraient représentés les gouvernements, les organisations internationales, les entreprises, les associations de travailleurs et les organisations non gouvernementales, qui aurait pour objet de faciliter le dialogue sur les questions de politiques et d'assistance technique relatives aux investissements étrangers directs. L'objectif serait d'aider les pays en développement, notamment les pays les moins avancés, à attirer ce type d'investissement. Il s'agirait également de recenser les obstacles et d'examiner comment les pouvoirs publics peuvent atténuer les effets néfastes des investissements étrangers directs tout en mettant ces investissements au service du développement.

Chapitre III

Commerce

Stimuler les échanges commerciaux pour financer le développement : garantir l'accès aux marchés des produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement; aborder les questions liées à la baisse des recettes publiques du fait de la libéralisation commerciale; intensifier la coopération et l'intégration régionales en vue d'accroître les échanges mondiaux; renforcer les capacités et l'assistance technique, y compris l'assistance aux négociations commerciales et au règlement des différends; cibler les besoins particuliers de l'Afrique, des pays les moins avancés, des petits États insulaires en développement, des pays en développement sans littoral, des pays de transit en développement et des autres pays en développement ainsi que des pays en transition économique et pour lesquels il est particulièrement difficile d'attirer des fonds pour financer le développement

67. Dorénavant, personne ne nie que l'intensification du commerce international et l'intégration dans l'économie mondiale sont des instruments indispensables à long terme pour promouvoir la croissance économique et réduire et éliminer la pauvreté, notamment parce qu'ils permettent aux agents économiques d'exploiter au mieux leur potentiel de production, qu'ils contribuent à l'augmentation de la productivité, qu'ils réduisent les interventions arbitraires en matière de politiques générales et qu'ils aident à prévenir les chocs économiques. Dans leur ensemble, les pays en développement ont augmenté sensiblement le volume de leurs exportations et ont accompli des progrès importants dans la libéralisation de leurs régimes commerciaux depuis les années 80. À la fin des années 90, la moyenne des droits nominaux dans les pays en développement avait baissé pour atteindre moins de la moitié de leur niveau du milieu des années 70. Cette libéralisation des régimes commerciaux s'est accompagnée d'une hausse rapide des revenus et des exportations dans plusieurs pays en développement pendant les années 90. Toutefois, la libéralisation commerciale devrait être envisagée de manière échelonnée et être complétée par des mesures plus fermes pour diversifier et accroître la capacité de production. Une libéralisation commerciale rapide peut, à court et à moyen termes, occasionner des coûts élevés de reconversion notamment en termes de réduction d'emplois et de baisse de la production, de perte d'un capital en ressources humaines pour certaines industries et entreprises et d'une éventuelle instabilité macroéconomique découlant de difficultés de la balance des paiements ou de diminution des recettes publiques.

68. Malgré des progrès globaux, il est clair qu'un grand nombre de pays en développement, notamment les PMA, n'ont pas enregistré d'augmentations soutenues de leur produit intérieur brut (PIB) par habitant au cours des 30 dernières années. Compte tenu du contexte économique général que doivent affronter beaucoup des pays les plus pauvres, il leur est difficile d'accroître rapidement leur niveau de vie, d'améliorer, voire de maintenir leurs parts des exportations sur les marchés traditionnels ou d'encourager une diversification rapide. Ce résultat est la conséquence de situations complexes dont les aspects sont examinés dans d'autres parties du pré-

sent rapport. Les enseignements tirés d'exemples d'intégrations réussies portent à croire que des actions multiples et coordonnées sont nécessaires pour stimuler une croissance et une intégration rapides sur un large front.

Les pays donateurs et les institutions financières et de développement internationales devraient élaborer un programme mondial et entièrement autofinancé pour aider les pays en développement intéressés, notamment les PMA et les autres pays à faible revenu, à libéraliser, le cas échéant, le secteur commercial de leur économie, en renforçant les capacités nécessaires en termes de politiques, de potentiel matériel de production et de ressources humaines pour devenir compétitifs au niveau des échanges de biens et de services, et en garantissant que la libéralisation commerciale progressive et intégrée est conforme aux stratégies de développement et de réduction de la pauvreté.

Accès aux marchés

69. Les mesures prises par les pays développés pour protéger l'accès à leurs marchés imposent actuellement aux pays en développement des coûts qui excèdent considérablement les apports d'aide. Les gains que les pays en développement pourraient tirer de diverses mesures de libéralisation sont estimés entre 100 et 150 milliards de dollars. Une libéralisation continue des marchés des biens pourrait donc permettre aux pays en développement de réaliser des profits considérables. Dans le même temps, ces pays possèdent de grandes capacités d'exportation des services, notamment de ceux exigeant des mouvements de main-d'oeuvre, et ils tireraient largement profit d'un accès élargi aux marchés des services dans les pays à haut revenu. Cependant, l'évaluation du système commercial ne devrait pas reposer sur ses capacités à maximiser les flux commerciaux d'un pays en développement mais plutôt sur la mesure dans laquelle il contribue à la croissance durable et maximise les possibilités de développement au niveau national.

70. Même après la pleine application des accords issus des négociations d'Uruguay, la moyenne des droits sur les exportations des pays en développement vers les pays développés dépassera 12 % et les droits les plus élevés pour certains des produits importants atteindront 350 % (bien que les moyennes pondérées des importations soient légèrement inférieures). La tarification des quotas et les autres mesures non tarifaires dans le secteur agricole ont débouché sur un certain nombre de tarifs élevés limitant au seul cadre des quotas tarifaires les possibilités d'accès à de nombreux secteurs. Le secteur du textile et de l'habillement, qui présente un intérêt crucial pour de nombreux pays en développement, est soumis à des restrictions quantitatives diminuant progressivement jusqu'à 2005, la libéralisation la plus concrète n'intervenant qu'à la fin de cette période et les droits dans ce secteur resteront élevés. En outre, l'intégration dans le secteur du textile et de l'habillement et l'accès au marché agricole sont entravés par la lenteur de la libéralisation de ces secteurs par les pays à revenu élevé.

Tous les partenaires commerciaux devraient libéraliser le commerce des biens et des services les plus importants pour les économies en développement, afin d'offrir un accès au marché garanti, élargi et qui présente un réel intérêt commercial en la matière. Il faudrait s'attacher en priorité à intégrer pleinement le secteur des textiles et des vêtements dans les accords de l'OMC; à réduire les barrières commerciales en ce qui concerne les produits agricoles; à éliminer les crêtes et les escalades tarifaires qui nuisent aux produits d'exportation des pays en développement; et à élargir les schémas de préférences, le cas échéant.

71. La Commission européenne a proposé l'ouverture totale des marchés des pays de l'Union européenne à toutes les marchandises, sauf les armes, en provenance des pays les plus pauvres. Cette proposition comprend l'admission en franchise de droits et hors quota des produits en provenance des 48 pays les moins avancés. Il faut espérer que d'autres pays développés feront de même. La crainte que ces mesures ne détournent les échanges des pays en développement qui ne comptent pas parmi les pays les moins avancés semble injustifiée. Cependant des mesures similaires devraient être étendues à d'autres pays en développement et pays en transition économique.

Tous les pays développés devraient accorder, sans délai, une admission en franchise de droits et hors quota à toutes les exportations autres que des armes provenant des pays les moins avancés et des pays pauvres très endettés et envisager de faire de même pour les autres pays en développement, notamment les pays d'Afrique, les petits États insulaires en développement, les pays sans littoral, les pays de transit en développement et les autres pays en développement ainsi que les pays en transition économique pour lesquels il est particulièrement difficile d'attirer des capitaux pour financer le développement.

72. De nombreux pays estiment que l'application des accords de l'OMC a fait apparaître des déséquilibres et des asymétries et que les dispositions relatives à un traitement spécial et différencié n'ont pas été correctement appliquées. La plupart de ces dispositions sont des incitations à « faire tout ce qui est possible pour » et ne comportent pas d'engagements juridiques fermes. En outre, l'utilisation croissante sur tous les marchés de normes industrielles, de spécifications techniques et de règles sanitaires et phytosanitaires de plus en plus complexes constitue de nouvelles difficultés pour les pays en développement. De surcroît, les mesures d'intervention et notamment les mesures antidumping concernent de plus en plus les secteurs intéressant les pays en développement tels que les produits alimentaires préparés, les produits agricoles frais, le poisson, les métaux, les matières plastiques, les textiles, les vêtements, la chaussure et les chapeaux. Certains pays en développement ont également éprouvé des difficultés à appliquer les accords de l'OMC en raison de contraintes humaines, institutionnelles et financières.

73. De nombreux analystes s'accordent également à penser qu'une nouvelle approche du traitement spécial et différencié est nécessaire. Elle proposerait des dispositions contraignantes assorties de délais appropriés pour l'application des accords de l'OMC; une assistance utile pour le renforcement des capacités humaines et institutionnelles; et un environnement propice à la mise en place de politiques de développement opportunes afin de créer une capacité d'approvisionnement suffisamment compétitive pour satisfaire aux possibilités offertes par l'ouverture des marchés. Certains insistent sur la nécessité de mesures politiques directes et d'un soutien international renforcé en ce qui concerne la production structurelle et les conditions d'investissement. De surcroît, plusieurs pays s'opposent également en général à l'introduction à l'OMC de considérations autres que d'ordre commercial, qui pourraient être utilisées à des fins protectionnistes.

Les pays membres de l'OMC devraient garantir que les Accords de l'organisation et leurs règles connexes soient appliqués dans le souci de favoriser le développement. Les pays développés membres de l'OMC et les institutions financières internationales devraient veiller à ce que les pays en développement bénéficient d'une assistance financière et technique suffisante pour leur permettre d'appliquer les accords de l'OMC. Les pays membres de l'OMC ne devraient pas avoir recours à des mesures d'intervention et à des règles restrictives et devraient garantir que les normes, spécifications techniques et mesures sanitaires et phytosanitaires ne soient pas utilisées pour entraver les échanges commerciaux, qu'elles peuvent être respectées par les pays en développement et que ceux-ci reçoivent une assistance suffisante à cet effet.

Financement compensatoire et gestion des risques de fluctuations des prix

74. Des modifications importantes ont été apportées ces derniers temps aux mécanismes de financement compensatoire du FMI et de l'Union européenne en ce qui concerne les fluctuations à court terme des déficits des recettes d'exportation et les principaux filets de sécurité protégeant les différents agents du secteur des marchandises contre les effets nocifs de l'instabilité des prix. Dans le cadre du Mécanisme de financement compensatoire simplifié du FMI, la balance des paiements pourra normalement être financée à l'aide d'un fonds normal. Le nouvel accord UE-ACP offre un nouvel accès à un compte spécial devant servir à compenser les déficits des recettes sur les exportations tant agricoles que minérales grâce à la création et à l'utilisation de mécanismes basés sur les marchés, notamment par l'adoption de stratégies fondées tant sur les marchés à terme de marchandises que sur les marchés hors cote.

Les institutions financières internationales devraient continuer d'adapter et d'accroître la souplesse des mécanismes qui leur permettent de soutenir les balances des paiements lors des périodes de fluctuations importantes des prix des marchandises.

75. L'évolution du secteur des marchandises a accusé un véritable bouleversement de tendance, et les politiques agricoles et minérales ont été profondément modifiées dans un nouvel environnement fondé sur le marché. Pour faire face à cette situation et depuis le début des années 90, la communauté internationale a élaboré des approches novatrices faisant appel à des instruments basés sur le marché pour protéger les opérateurs du secteur des produits de base (producteurs, exportateurs et négociants, gouvernements et organismes paraétatiques ainsi que les importateurs de ces produits, les sociétés de transformation et les consommateurs) contre les effets négatifs de l'instabilité des prix.

76. Les fluctuations des prix sont sources de problèmes pour les pays tributaires des produits de base, aux niveaux macro et microéconomiques. Pour les gouvernements, les fluctuations imprévues des prix des exportations et des importations compromettent la planification budgétaire et la réalisation des objectifs en ce qui concerne la dette. Pour les exportateurs locaux et les sociétés de transformation, l'instabilité des prix accroît la précarité des flux de trésorerie et diminue la valeur de nantissement des stocks, qui à son tour augmente les coûts des emprunts. De même, les petits exploitants agricoles, qui ont souvent un accès limité aux différentes modalités d'épargne et d'assurance, sont lourdement frappés par une baisse des prix et n'ont que peu de possibilités de bénéficier des mesures de protection. Les conséquences de la libéralisation commerciale et des interventions limitées sur la stabilité des prix ne sont pas claires : certains analystes estiment que la libéralisation contribuera à stabiliser les prix, alors que d'autres jugent que la faiblesse des stocks renforcera l'instabilité. Il est donc nécessaire d'envisager des stratégies qui, si elles n'éliminent pas les risques susmentionnés, peuvent tout du moins aider à y faire face et à les gérer efficacement.

77. Depuis avril 1998, sur la base de travaux essentiellement réalisés par la CNUCED, une équipe de travail sur la gestion des risques pour ce qui est des produits de base dans les pays en développement a examiné le rôle de la coopération internationale en explorant de nouvelles approches fondées sur les marchés pour faire face aux fluctuations de ces produits au cours d'une même année. Les possibilités envisagées comprennent la fourniture d'instruments de gestion des risques, l'intermédiation, la garantie des transactions par une structure internationale, un dispositif de protection des prix, la création d'instituts de gestion des risques et l'apport d'une assistance technique à cet égard.

Les organisations internationales concernées devraient élaborer de toute urgence des mesures pour aider les pays en développement à faire face aux fluctuations des prix des produits de base, comprenant la possibilité de créer un nouveau dispositif mondial pour leur permettre d'accéder plus facilement à des mécanismes de gestion des fluctuations des prix des produits de base ainsi qu'à des mécanismes structurés de financement des produits de base et les aider à stimuler les échanges régionaux et nationaux de ces marchandises.

Vulnérabilité

78. En réduisant la vulnérabilité par une plus grande diversification de la base de production et d'exportation, les pays peuvent exploiter toute une panoplie de politi-

ques autorisées par les règles de l'OMC, y compris des subventions non spécifiques et des subventions allouées au développement régional, à la modernisation technologique et à la mise en conformité des industries aux normes de protection de l'environnement. À cet égard, le secteur agricole mérite une attention particulière. Des couches importantes de la population dans les pays en développement, notamment les femmes, restent tributaires de ce secteur tant pour leur alimentation de base que pour leurs sources de revenus.

79. L'extrême vulnérabilité des petites économies aux chocs externes est due à trois groupes de facteurs interdépendants : géographiques (taille et emplacement du pays), démographiques et économiques. Un degré élevé d'ouverture commerciale et une structure plus rigide et concentrée d'exportations engendrent des risques particuliers. Les exportations traditionnelles et non traditionnelles des petits pays ont tendance à se concentrer dans des domaines critiques tels que les produits agricoles, les textiles et les vêtements. Chacun de ces domaines est sensible aux pressions protectionnistes dans les pays industrialisés.

80. Les pays qui ont un niveau moyen de revenu par habitant et une gamme de produits d'exportation plus diversifiée sont néanmoins vulnérables aux mesures arbitraires des marchés d'importation. Malgré le succès des accords issus des négociations d'Uruguay en ce qui concerne la diminution des mesures discriminatoires et de la zone grise, on constate un recours disproportionné aux mesures antidumping et une résurgence des arrangements d'autolimitation des exportations, notamment dans les secteurs des technologies éprouvées. Il est évident qu'un accès au marché stable et prévisible pour les exportations des pays en développement est indispensable pour maintenir des niveaux élevés d'investissement dans le secteur des exportations.

Les banques multilatérales de développement devraient encourager l'élaboration d'un programme majeur d'aide aux pays en développement, notamment aux pays de taille modeste et vulnérables sur le plan économique pour les aider à diversifier leur base d'exportation en termes tant de la gamme de produits (biens et services) que des marchés destinataires. Les donateurs bilatéraux ainsi que tous les organismes multilatéraux d'aide devraient tenir compte de l'importance des programmes de diversification des exportations lors de l'examen des priorités en matière de dépenses et d'assistance. L'OMC devrait suivre avec beaucoup d'attention toute mesure antidumping et tout accord d'autolimitation des exportations, notamment lorsque ceux-ci visent les pays en développement.

Assistance technique et renforcement des capacités

81. Ce qui a été constaté tant au cours des négociations d'Uruguay que par la suite a permis de mettre en lumière l'insuffisance de la capacité institutionnelle de la plupart des pays en développement à formuler, à négocier et à mettre en oeuvre des politiques commerciales ainsi que la nécessité qui en découle d'élaborer le cadre analytique et politique nécessaire pour intégrer les échanges dans les stratégies nationales de développement. Le Cadre intégré, mis en oeuvre en faveur des 48 pays les moins avancés afin de répondre à ce besoin essentiel, n'a toujours pas reçu les financements nécessaires et il n'existe pas d'équivalent pour les autres pays en déve-

loppement qui pourraient également tirer parti d'un renforcement similaire des capacités.

Les pays donateurs devraient contribuer rapidement et généreusement au fonds d'affectation spéciale créé dans le contexte du Cadre intégré. Les pays membres de l'OMC devraient étendre le cadre intégré au-delà des seuls pays les moins avancés afin de couvrir d'autres pays en développement, notamment les pays d'Afrique, les petits États insulaires et sans littoral et les pays de transit en développement.

Chapitre IV

Renforcer la coopération financière internationale aux fins du développement, notamment au moyen de l'aide publique au développement

Renforcer l'aide publique au développement :
relancer l'engagement consistant à réaliser l'objectif de 0,7 %, notamment en lui donnant une nouvelle impulsion fondée sur les pratiques optimales, de meilleures activités de plaidoyer et des campagnes d'information visant à dissiper les idées fausses et à différencier l'aide publique au développement au service de la croissance économique du financement général des biens collectifs; accroître l'efficacité et la rentabilité de l'aide publique au développement, notamment en faisant davantage participer les parties prenantes et en assurant une meilleure coordination d'initiatives telles que le cadre de développement global, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et le document stratégique sur la lutte contre la pauvreté; besoins particuliers des pays africains, des pays les moins avancés, des petits États insulaires en développement, des pays en développement sans littoral et des autres pays en développement qui éprouvent des difficultés particulières pour attirer des fonds aux fins du développement

82. La Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale) établit un ensemble d'objectifs auquel peuvent se rattacher les initiatives de développement en général et, en particulier, la mobilisation de l'aide publique, notamment de l'aide publique au développement (APD). L'un des objectifs les plus cruciaux, à savoir la réduction de moitié de la pauvreté d'ici à 2015, s'énonce en quelques mots mais constitue un immense défi pour la communauté internationale. Il exige des pays en développement et des pays en transition, d'une part, d'atteindre des taux de croissance élevés et de s'y maintenir et, d'autre part, de lever les barrières de nature sociale qui freinent la lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, ils devront mettre en oeuvre des politiques économiques et sociales conçues avec la participation de la population et prenant en compte les retombées qu'elles peuvent avoir pour les pauvres, en veillant à ce que la répartition des ressources ne soit pas uniquement tournée vers la productivité mais également vers la justice sociale. Les gouvernements ont d'ailleurs conscience que, pour pouvoir récolter les fruits de la mondialisation, ils doivent se doter d'institutions transparentes, responsables et efficaces, capables à la foi de créer des conditions stimulantes et d'imprimer l'élan nécessaire à la mobilisation des ressources sur le plan intérieur et extérieur.

83. Complétant le financement intérieur et les apports de capitaux privés étrangers, l'aide publique et, notamment, l'APD peuvent contribuer dans une mesure décisive à aider les pays en développement et les pays en transition. Toutefois, pour que la contribution de l'APD au développement soit réelle, elle doit être organisée de façon à tenir compte des deux principes fondamentaux suivants : elle doit venir en appui à des stratégies axées sur la réduction de la pauvreté et propres à mener à une crois-

sance durable et équitable; elle doit être subordonnée à des politiques et à des programmes auxquels le Gouvernement et la société civile des pays bénéficiaires sont parties prenantes. Il s'agit ainsi d'assurer que les partenariats qui lient les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires – et qui doivent permettre non seulement de transférer des ressources financières et des connaissances et de mettre en place des capacités, mais également de donner des moyens d'action aux pauvres et, en particulier, aux femmes pauvres – soient fondés sur le respect mutuel, des objectifs communs et la reconnaissance des intérêts communs créés par la mondialisation.

84. Les institutions multilatérales, régionales et sous-régionales de financement du développement jouent un rôle important dans la répartition de l'aide au développement, qu'elle soit accordée à des conditions préférentielles ou aux conditions du marché. Leur intervention est vitale pour les pays à faible revenu, qui ont du mal à accéder à des marchés privés. De plus, les prêts publics sont plus avantageux que les prêts privés du point de vue des échéances et des coûts et ne sont pas subordonnés à des cycles de financement (voir chap. VI). La communauté internationale doit donc continuer de soutenir ces institutions et veiller à ce qu'elles aient des apports de ressources continus, réguliers et fiables tout en étant suffisamment importants pour leur permettre de mener à bonne fin les activités prescrites.

Volume de l'aide publique au développement

85. L'APD a atteint un sommet au début des années 90 et n'a cessé de décliner depuis – une baisse en termes réels très importante – et ce, jusqu'à une date récente. Si les déficits budgétaires des pays donateurs expliquent en grande partie ce déclin jusqu'au milieu des années 90, la situation s'est considérablement améliorée depuis dans la plupart des pays. La baisse de l'APD s'explique probablement aussi par l'absence de motivation (que l'on peut imputer en partie à la fin de la guerre froide), des doutes persistants quant aux résultats réels des projets et programmes financés par l'APD et l'offre accrue de capitaux privés.

86. L'afflux de capitaux privés vers les pays en développement et les pays en transition dans les années 80 et 90 a fait croire qu'il irait en s'intensifiant et qu'il pourrait fournir à ces pays les ressources nécessaires pour accélérer l'investissement et la croissance. Cependant, depuis 1997, à la suite des crises financières, les flux se sont réduits et les perspectives semblent plus incertaines. Il faut surtout noter que, même pour 1996, à un moment où les apports de capitaux privés étaient à leur maximum, le diagramme « en ciseaux » souvent reproduit (où l'on voit le total des apports au titre de l'APD passer d'un niveau supérieur à celui des apports de capitaux privés à un niveau très inférieur) ne rend pas compte de la situation des pays les moins avancés (PMA), ni de celle d'autres pays à faible revenu. Ainsi qu'il est indiqué dans le chapitre précédent, l'APD continue de représenter l'essentiel du financement extérieur pour presque tous les pays à faible revenu et reste déterminante pour leurs perspectives de développement.

87. Par conséquent, l'APD reste pour de nombreux pays une source de financement et d'assistance technique qui peut contribuer dans une mesure décisive au succès des efforts entrepris pour parvenir à une croissance durable et réduire progressivement la pauvreté. Elle peut les aider à mobiliser des ressources intérieures importantes en un laps de temps convenable en leur permettant de développer leurs ressources humaines et leurs capacités de production et de diversifier les bases de leurs exportations. Elle peut également les aider à améliorer les conditions des activités

du secteur privé en permettant la création d'infrastructures et d'institutions, jetant ainsi les bases d'une croissance vigoureuse entretenue aussi bien par des investissements intérieurs que par des investissements privés étrangers.

88. Certes, les contraintes budgétaires des pays donateurs ont joué un rôle dans le déclin des apports au titre de l'APD, mais bon nombre de ces pays jouissent aujourd'hui d'une prospérité sans précédent. Alors que les déficits budgétaires se sont réduits et que l'on enregistre même des excédents, seule une poignée de pays ont inversé la vapeur et accru les montants en termes réels de l'APD. La bonne santé budgétaire et la prospérité actuelles de bon nombre de pays développés devraient leur permettre de faire davantage pour le financement du développement. Or, au lieu de tendre vers 0,7 %, le pourcentage représenté par l'APD sur le PNB a chuté, aussi bien pour l'ensemble des pays donateurs (passant de 0,33 % en 1992 à 0,24 % en 1999) que pour la plupart des pays pris individuellement.

89. Le défi à relever est donc triple : inciter les pays donateurs à augmenter l'APD et les apports de capitaux connexes; faire en sorte que les ressources parviennent sous une forme adaptée aux besoins à court terme et à long terme des pays en développement et des pays en transition; améliorer les dispositifs d'acheminement, la coordination et les autres facteurs qui déterminent la productivité et les effets à long terme de l'utilisation des ressources disponibles.

Les États Membres devraient reconnaître que l'aide publique au développement permet dans une mesure essentielle de répercuter les avantages de la mondialisation jusqu'aux populations pauvres de nombreux pays à faible revenu et qu'elle devrait viser à réduire la pauvreté en créant une croissance soutenue et équitable. En vue de cet objectif, il s'impose, d'une part, de resserrer les partenariats qui lient les bailleurs de l'aide publique au développement aux pays bénéficiaires et, d'autre part, de fonder cette aide sur les stratégies de réduction et d'élimination de la pauvreté adoptées par les pays bénéficiaires eux-mêmes, dans le cadre de leurs grands objectifs de développement.

90. Les objectifs de développement énoncés lors des grandes conférences et des sommets des années 90 et réaffirmés avec force dans la Déclaration du Millénaire – en particulier l'objectif de la réduction de la pauvreté d'ici à 2015 – pourraient donc favoriser une relance de l'aide publique au développement. En effet, en les maintenant sous les feux des projecteurs, on pourrait obtenir deux résultats : premièrement, tout progrès et toute absence de progrès vers lesdits objectifs pourraient ainsi être suivis, des drapeaux seraient levés à la moindre déviation hors de l'itinéraire souhaité et il pourrait y avoir des incidences sur les apports de ressources et les changements d'orientation pour les secteurs ou les pays qui prendraient du retard; deuxièmement, les pays donateurs seraient peut-être plus motivés pour l'aide au développement si celle-ci était liée à des activités particulières propres à susciter l'intérêt du public en général et, notamment, celui des contribuables et de l'opinion publique dans les pays donateurs.

91. Il serait irréaliste d'espérer que l'on puisse faire des estimations fiables des ressources nécessaires à un si grand nombre de pays sur 15 ans et que les bailleurs

d'aide puissent s'engager pour une période aussi longue. C'est pourquoi il faudrait mettre en place un processus interactif permettant d'évaluer les besoins et de déterminer les ressources nécessaires à la réalisation des deux objectifs, à savoir le suivi des progrès et la mobilisation des ressources. L'initiative interinstitutions prise au cours du premier semestre 2000 (qui a mis à contribution l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation de coopération et de développement économiques) a constitué une première expérience intéressante allant dans ce sens, qui a également fait ressortir la nécessité d'une approche encore plus ouverte en terme de participants et d'objectifs. On pourrait lancer une campagne vigoureuse, menée tambour battant, qui permettrait de faire valoir avec plus d'énergie les besoins en matière d'aide publique au développement dans les capitales des pays donateurs et d'obtenir des mesures plus constructives de la part des organismes internationaux d'exécution concernés.

Il faudrait lancer une campagne en faveur des objectifs de développement du millénaire, d'une durée limitée à cinq ans. Le but serait de rassembler les informations recueillies par divers organismes et par les gouvernements concernant les progrès accomplis dans différents pays en vue de ces objectifs, les implications de chaque phase de ces progrès en termes de coûts et les ressources dont on dispose pour les financer.

92. La réalisation des objectifs de développement exige l'adoption de politiques intérieures adéquates, le renforcement des capacités nationales et de la cohérence des politiques internationales, et l'amélioration des mécanismes d'acheminement et de coordination de l'aide. Il faudra également : a) accroître et les transferts de ressources et en assouplir les modalités; b) adapter le degré de libéralité de l'aide (en prévoyant notamment des subventions) aux objectifs et à la situation des pays bénéficiaires; c) diversifier les modalités de l'aide afin de donner aux pays bénéficiaires des options variées adaptées à leurs besoins (y compris l'aide d'urgence et l'aide humanitaire). À cet égard, la baisse des contributions volontaires aux fonds et programmes des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement est extrêmement préoccupante.

Il faudrait demander aux pays donateurs de tout mettre en oeuvre pour augmenter l'aide publique au développement et honorer sans plus tarder les engagements pris dans ce domaine sur le plan international. Les donateurs devraient s'engager immédiatement à éviter toute baisse de l'aide publique au développement, et les pays où celle-ci reste encore très inférieure à 0,7 % du PNB devraient s'engager à honorer les résolutions qu'ils ont prises d'accroître régulièrement les montants en termes réels de l'aide publique au développement suivant un calendrier précis. En outre, il faudrait prier instamment les pays donateurs d'étudier systématiquement et avec détermination non seulement comment accroître les montants de l'aide publique au développement, mais également comment assouplir les modalités de la prestation de cette aide.

93. Compte tenu de la diversité des situations respectives des pays, l'APD ne peut apporter de solutions satisfaisantes que si elle propose un ensemble équilibré de modalités et d'instruments, notamment financiers. En raison de l'importante baisse des ressources de base des organismes des Nations Unies s'occupant du développement, le système de l'aide ne parvient plus parfois à faire face et l'éventail d'options offertes aux pays en développement et aux pays en transition se rétrécit.

Il faudrait prier instamment les pays donateurs d'accorder des moyens suffisants aux différentes institutions d'aide multilatérale pour qu'elles puissent s'acquitter de leur mandat et mettre en place plusieurs dispositifs de prestation et d'acheminement de l'APD. Ces dispositifs doivent être suffisamment variés pour répondre aux besoins des pays en développement et en transition tout en assurant un juste équilibre entre la diversité et l'efficacité de la prestation de l'aide.

94. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, l'APD ne peut apporter de réponses satisfaisantes, compte tenu de la diversité des situations des pays, qu'en proposant des instruments variés, notamment financiers. Elle doit être suffisante, non seulement du point de vue du montant global, mais également dans chaque catégorie de ressources afin de répondre aux différentes demandes d'aide. Ainsi, elle doit pouvoir répondre à des situations où les subventions représentent la seule solution (situations d'urgence, catastrophes naturelles et situations postérieures à des conflits, coopération technique en vue de la création d'un environnement favorable et assistance technique visant à développer la capacité de gérer les apports d'aide). Elle doit également prévoir le soutien à la balance des paiements, pour aider les pays à surmonter les chocs causés par la détérioration des termes de l'échange, le financement des dépenses publiques pour les PMA et les autres pays à faible revenu, des aides spécifiques pour les régions défavorisées des pays à revenu moyen inférieur et le soutien, financier et autre, à des initiatives régionales ou sous-régionales.

Il faudrait étudier régulièrement le volume et la composition de l'aide publique au développement et des apports connexes en essayant, notamment, de faire apparaître les déficits importants. Les organisations internationales compétentes devraient analyser les différents besoins et instruments relatifs au développement et essayer ensemble de voir où cette aide est insuffisante. Il importe tout particulièrement de faire ressortir les cas où l'aide au développement ne parvient pas aux régions ayant de vastes concentrations de populations vivant dans la pauvreté. Compte tenu des résultats de cette analyse et avec l'assistance du Conseil économique et social, il conviendrait de proposer aux organes directeurs des institutions compétentes des mesures coordonnées visant à remédier à l'insuffisance de l'aide dans les domaines les plus directement liés aux mandats et aux capacités de chacune.

Effacité de l'aide

95. L'efficacité de l'aide dépend de deux types de facteurs. Le premier est lié aux conditions préalables logistiques et institutionnelles dans les pays bénéficiaires (notamment l'affectation des dépenses publiques à des domaines prioritaires se rapportant aux objectifs de réduction de la pauvreté). Le second concerne le montant et la nature des coûts de transaction du système de prestation d'aide. Des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années pour comprendre les conditions préalables garantissant l'efficacité de l'aide. Elles relèvent des mêmes facteurs qui sont à l'origine de la mobilisation des ressources nationales et montrent que l'aide au développement ne peut être qu'un complément des efforts nationaux. Une politique nationale saine n'est pas seulement essentielle pour une utilisation efficace des ressources, elle fournit également la base sur laquelle l'assistance des donateurs doit être organisée. À cet égard, on peut mentionner deux conditions importantes pour l'efficacité de l'aide :

a) Faire en sorte que les gouvernements bénéficiaires de l'aide aient un rôle central dans la formulation des programmes qui seront appuyés par les donateurs et les institutions internationales, et qu'ils agissent de façon participative et transparente pour contrôler l'incidence de l'assistance extérieure;

b) Garantir que la réduction de la pauvreté soit effectivement l'objectif principal de l'aide publique internationale, les politiques macroéconomiques orientées sur la croissance et permettant le développement étant l'un des principaux moyens pour ce faire, ainsi que des mesures d'ajustement fiscal adaptées à la situation de chaque pays.

96. Un nombre croissant de pays bénéficiaires d'aide organisent leurs plans et programmes nationaux de développement dans des cadres globaux et attendent que les organismes extérieurs (y compris les donateurs multilatéraux et bilatéraux) fassent en sorte que leurs propres stratégies d'assistance fassent partie du système de mise en oeuvre. Par ailleurs, il est important que les activités d'analyse et de formulation de politiques se rapportant à des objectifs de réduction de la pauvreté et à leurs liens avec les stratégies nationales de développement. Les stratégies de réduction de la pauvreté et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement représentent des mesures importantes dans cette voie et il convient d'analyser avec soin les premiers résultats de leur mise en oeuvre.

Les pays en développement doivent adopter des cadres globaux favorisant une croissance équitable et formuler des stratégies de réduction de la pauvreté qui, en plus de guider les efforts nationaux, fourniraient l'orientation de l'aide extérieure et serviraient de base à partir de laquelle les donateurs individuels pourront formuler des stratégies d'assistance pour le pays. De même, les organismes donateurs doivent coopérer entre eux et avec le gouvernement du pays bénéficiaire afin de réduire le nombre de diagnostic et de programmation nécessaires.

97. Tous les organismes bilatéraux et multilatéraux de développement disposent de politiques opérationnelles et sont soumis à des conditions de procédure qui régissent leur intervention dans les pays en développement et en transition. Elles portent sur

des domaines aussi divers que l'évaluation environnementale et sociale, les achats, la gestion et l'analyse financières, l'exécution et l'évaluation des projets, ainsi que la formulation de stratégies par pays et par secteur. L'un des problèmes majeurs est que, même lorsque des organismes ont des objectifs similaires, leurs contraintes particulières peuvent être différentes. En conséquence, les bénéficiaires d'APD, en particulier les emprunteurs plus pauvres et plus petits dont la capacité de mise en oeuvre est limitée, font face à des difficultés administratives majeures et à des coûts de transaction élevés lorsqu'ils ont à faire avec des donateurs multiples.

98. Le souci de réduire ces frais et complications et d'améliorer les incidences du développement a conduit à une tentative d'harmonisation. Il s'agit d'initiatives prises par les banques multilatérales de développement, les fonds et programmes des Nations Unies et d'autres donateurs, notamment la table ronde sur les politiques, les stratégies et les pratiques faisant intervenir les banques multilatérales de développement et le Groupe spécial du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur l'harmonisation des procédures des donateurs. La solution la plus efficace et durable est toutefois que les pays disposent de politiques opérationnelles saines et de cadres de procédure pouvant servir de fondement à la gestion de toutes les dépenses du développement, qu'elles soient financées par les donateurs ou non. L'établissement d'une capacité dans le pays à cet égard est donc essentiel pour garantir l'efficacité de l'aide apportée.

Les organismes de donateurs doivent poursuivre en priorité leurs initiatives visant à simplifier et harmoniser les politiques et procédures opérationnelles. À cet égard, les donateurs multilatéraux et bilatéraux doivent s'efforcer d'aider les pays en développement et en transition à renforcer leurs propres capacités de conception et de gestion de politiques et procédures opérationnelles.

99. En plus d'harmoniser les procédures et d'accroître la souplesse des mécanismes d'aide, il est nécessaire pour réduire les coûts de transaction de coordonner les interventions des donateurs tout au long du cycle de participation. Le système actuel de réunions de groupes consultatifs et de tables rondes a évolué pour rendre compte de l'importance de plus en plus reconnue d'un accroissement du contrôle local. Des mesures plus énergiques sont désormais nécessaires à cet égard, dans la droite ligne du Cadre intégré de développement et autres initiatives similaires, afin de garantir que le contrôle local n'est pas seulement assuré par le gouvernement du pays bénéficiaire mais également par la société civile.

La manifestation de haut niveau doit faire sien le principe que les pays bénéficiaires doivent être non seulement les principaux architectes des programmes de développement mais également la pierre angulaire des mécanismes de coordination de l'aide, avec l'appui, selon qu'il convient, des organisations internationales et des donateurs bilatéraux concernés. La coordination des donateurs doit se faire dans le pays, sous la direction du gouvernement bénéficiaire.

100. Alors que les enseignements en matière d'efficacité de l'aide ont été systématiquement analysés, les donateurs ont entrepris de concentrer les ressources dans les pays demandeurs où l'environnement semble favoriser une aide efficace. Ils ont cessé les flux financiers vers des destinations où, du fait des politiques socioéconomiques ou des régimes de gouvernement en vigueur, l'aide n'aurait sans doute pas eu des effets positifs. Ils n'ont toutefois pas réussi à augmenter suffisamment les transferts de ressources à l'appui des efforts de pays qui ont adopté des politiques saines et ont régulièrement amélioré leur gestion des affaires publiques en général.

101. Les programmes traditionnels d'assistance sous forme de projets ne suffisent pas pour transférer les ressources et les enseignements tirés en matière d'efficacité de l'aide risquent par conséquent de devenir un obstacle aux flux d'APD et non un critère pour augmenter les flux vers des pays où l'efficacité est probable. Les tentatives visant à organiser l'appui des donateurs autour d'ensembles de projets et de programmes sectoriels ont généralement eu des effets limités et ne semblent pas résoudre convenablement ce problème.

102. Il convient d'envisager d'autres démarches pour garantir que les mécanismes de prestation d'aide des donateurs et les procédures de remboursement ne pèsent pas de façon excessive ou irréaliste sur les institutions du pays donateur mais viennent à l'appui de l'exécution de programmes prometteurs formulés et adoptés par les pays bénéficiaires. Une plus grande flexibilité des donateurs en ce qui concerne l'APD destinée à des pays dont les politiques sont saines et appropriées et qui disposent de structures et d'institutions améliorées permettrait d'inciter d'autres pays à mettre en oeuvre des programmes adéquats de réforme et de développement pour pouvoir bénéficier d'une telle flexibilité.

Les donateurs doivent faire correspondre les progrès accomplis dans les politiques et programmes des pays bénéficiaires avec une plus grande souplesse dans leurs systèmes de prestation d'aide et de remboursement. Les approches spéciales des donateurs pour permettre un appui budgétaire coordonné, un financement commun des programmes sectoriels et d'autres améliorations de la flexibilité en matière de remboursement sont nécessaires, en particulier pour des pays qui ont adopté des politiques de meilleures pratiques et s'efforcent d'améliorer leurs structures et institutions.

103. Au fil des ans, de nombreuses mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité de la prestation de services et concevoir des projets ayant un effet maximal sur le développement. La restructuration et le renforcement des capacités des prestataires du service public peuvent nettement améliorer l'efficacité. Pour certains types de services, d'autres méthodes que les mécanismes publics peuvent offrir les meilleures perspectives d'amélioration des résultats. Les contrats « en fonction des résultats » constituent l'un de ces mécanismes, ayant recours au secteur privé pour la prestation de services (par exemple la vaccination des enfants) que les gouvernements et les donateurs souhaitent financer, la rémunération étant liée aux résultats. Ils tirent parti de l'expérience acquise en matière de réformes et de participation du secteur privé dans les secteurs de l'infrastructure afin d'éliminer les engorgements dans les domaines ayant une importance pour le développement. Cette approche, que l'on pourrait appeler « assistance axée sur les résultats », lie les flux de ressources

par des contrats et des incitations monétaires avec les résultats obtenus au niveau du développement.

Afin d'améliorer l'efficacité de l'aide apportée et des dépenses publiques de façon générale, les gouvernements des pays en développement doivent envisager de faire en sorte que leur système réglementaire soit ouvert à des mécanismes de prestation de services qui complètent les capacités publiques, comme des mécanismes axés sur les résultats, notamment par la mise en place d'indicateurs de contrôle garantissant le succès de ce type d'assistance. En parallèle, les organismes multilatéraux devraient s'efforcer de venir à l'appui du développement des capacités réglementaires pour faciliter les mécanismes axés sur les résultats, alors que les donateurs bilatéraux doivent modifier leurs procédures afin de pouvoir financer et appuyer de toute autre façon de telles modalités de prestation d'aide, lorsque les gouvernements des pays bénéficiaires le demandent.

104. Des mesures similaires visant à accroître le contrôle local et garantir des partenariats d'aide efficaces doivent être prises au niveau international. Les pays donateurs estiment que le Comité d'aide au développement de l'OCDE est une instance utile pour examiner et promouvoir les améliorations possibles des politiques d'aide. Un rassemblement similaire de pays bénéficiaires d'APD doit désormais être institué pour faciliter les échanges de vues entre pays en développement et pays en transition au sujet de l'APD, et pourrait garantir que les pays bénéficiaires soient convenablement représentés dans les débats internationaux consacrés aux politiques d'aide.

Les États Membres doivent se mettre d'accord sur un processus permettant de faciliter la participation effective des pays bénéficiaires d'APD, en tant que groupe, aux débats internationaux consacrés aux politiques d'aide et visant à forger des partenariats solides et à améliorer l'efficacité de l'aide apportée.

Chercher des sources novatrices de financement du développement : réfléchir à des instruments financiers internationaux novateurs, y compris des mécanismes de coopération dans le domaine fiscal et des mécanismes de financement des biens collectifs; renforcer la contribution des institutions multilatérales de développement, notamment de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, aux politiques novatrices en matière de financement du développement; promouvoir les partenariats publics/privés nationaux et internationaux

Biens et services collectifs mondiaux

105. L'un des aspects importants de la mondialisation est l'ouverture des frontières nationales, qui favorise les échanges internationaux dans les domaines du commerce, de la finance, des voyages et des communications et qui donne à bon nombre de biens et services collectifs, traditionnellement nationaux, une dimension internationale : des biens et services collectifs tels que le contrôle des stupéfiants, des maladies et de la qualité de l'air et le maintien de la paix, de l'ordre public et de la stabilité financière ne relèvent plus désormais des seules autorités nationales concernées.

106. La fourniture de ces biens et services est partiellement fonction de la coopération internationale, comme en témoigne l'action menée par le Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (GCRAI), qui a réussi à obtenir la mise au point de semences améliorées pour les pays en développement. De plus en plus de biens collectifs nationaux deviennent des biens collectifs internationaux (régionaux et mondiaux) et vice-versa. La tâche importante à laquelle la communauté internationale doit maintenant s'atteler consiste à mettre au point les modalités voulues pour résoudre ce nouveau problème qu'est la production des biens « collectifs mondiaux ».

107. L'augmentation croissante de la demande de biens et services collectifs mondiaux trouve son expression dans un nombre rapidement croissant d'accords internationaux sur la question, dont on peut craindre qu'ils ne mobilisent l'attention des décideurs et ne les dissuadent de consacrer moins de ressources à l'APD classique et à l'élimination de la pauvreté et de faire en sorte que les bénéfices de la mondialisation soient partagés par tous les pays et tous les peuples.

La communauté internationale devrait convenir de la nécessité d'inscrire à l'ordre du jour de la coopération internationale les questions relatives aux biens collectifs mondiaux et d'en débattre dans le cadre des instances existantes, en particulier celles de l'ONU, et, s'il y a lieu, dans le cadre d'instances nouvelles, qu'il lui faudrait alors mettre en place.

108. La communauté internationale a pris graduellement conscience du problème nouveau et de plus en plus important que posent les biens collectifs mondiaux et leur

incidence sur le montant des dépenses que les pays à faible revenu consacrent à leur développement. Le moyen le plus simple de le résoudre que l'on ait trouvé à ce jour consiste à financer les dépenses liées à la production de biens collectifs mondiaux par les fonds de coopération internationale existants, en particulier ceux servant à financer l'APD, et à faire appel à l'aide internationale. Selon des estimations récentes, 15 % du montant total des fonds consacrés à l'APD servent à financer la production de biens collectifs mondiaux.

109. Maintenant que l'on s'accorde sur la nécessité d'inscrire la question à l'ordre du jour de la coopération internationale, il y a lieu de trouver sans délai d'autres moyens de financer les biens collectifs mondiaux. L'une des principales mesures à prendre à cette fin et sur laquelle il faut axer les débats est de faire en sorte que les ressources consacrées aux biens collectifs mondiaux s'ajoutent à celles destinées aux programmes d'APD en cours. Afin d'éviter que les ressources consacrées à l'APD ne soient détournées au profit des biens collectifs mondiaux, il importerait également de maintenir une distinction très nette entre ces deux éléments de la coopération internationale au service du développement dans les rapports correspondants.

Les pays donateurs devraient trouver des moyens efficaces de dégager des ressources pour financer les biens collectifs mondiaux en sus de celles qu'ils consacrent à l'APD. L'une des possibilités qui s'offrent à eux en la matière consiste à accroître le budget de leurs ministères compétents afin que ceux-ci puissent financer la coopération internationale relative aux biens collectifs mondiaux, les ressources qu'ils consacrent à l'APD devant rester axées sur le financement de programmes nationaux.

110. Vu l'ampleur et la complexité des nombreux problèmes que posent les biens collectifs mondiaux, aucun acteur ne peut les résoudre seul. Il faudrait donc utiliser les fonds publics qui leur sont consacrés avec prudence et mobiliser des fonds privés de manière à accroître sensiblement le montant des ressources disponibles. Les fonds publics devraient servir dans certains cas à créer un bien collectif mondial et à accélérer le développement et dans d'autres, à lever des fonds privés. Le financement par le secteur privé des dépenses liées aux biens collectifs mondiaux exige la mise en place de cadres réglementaires fondés sur les marchés. De manière générale, ce type de financement est une solution viable lorsqu'il y a une certaine exclusivité des avantages produits ou lorsqu'un régime de subventions est en place.

Les gouvernements et les organisations internationales devraient échanger leurs données d'expérience sur la question et concevoir des mécanismes gouvernementaux d'incitation qui encouragent plus efficacement les acteurs privés à contribuer au financement des biens collectifs mondiaux.

111. Faute de nouveaux instruments adaptés, les décideurs et experts qui organisent la coopération au service du développement international s'appuient souvent, pour financer les biens collectifs mondiaux, sur les modalités d'aide en place. Certains

problèmes internationaux étant prévisibles à long terme et d'autres totalement imprévisibles, la communauté internationale a besoin d'un cadre institutionnel/organisationnel capable de s'acquitter de fonctions de base et de lancer des initiatives spéciales et qui, dans un cas comme dans l'autre, aurait donc besoin de fonds. Il serait donc temps d'évaluer les arrangements spéciaux et autres innovations destinés à faciliter le financement des dépenses liées aux biens collectifs mondiaux.

Les banques de développement multilatéral et les fonds, programmes et autres entités pertinentes des Nations Unies devraient revoir conjointement, avec l'aide du Conseil économique et social, les modalités de financement et de production des biens collectifs mondiaux, évaluer l'expérience acquise en la matière, étudier de nouvelles méthodes de financement et proposer des mécanismes de financement et de coordination spécifiques. Il faudrait pour cela qu'ils se concertent étroitement avec toutes les parties concernées, notamment les donateurs bilatéraux, les acteurs des pays en développement et en transition et le secteur privé international.

Autres sources novatrices de financement

112. Les fonds d'aide publique au développement devant être plus importants et plus prévisibles et la production de biens collectifs mondiaux exigeant des fonds supplémentaires, il faut redoubler d'efforts pour trouver de nouvelles sources d'aide internationale au développement, en particulier des « sources novatrices ». Comme cela a été indiqué, les fonds consacrés au développement sont très insuffisants et continueront probablement à être très inférieurs aux besoins.

113. À sa vingt-quatrième session extraordinaire, qui portait sur le thème « Le Sommet mondial pour le développement social et au-delà : le développement social pour tous à l'heure de la mondialisation », l'Assemblée générale a demandé que l'on analyse de façon rigoureuse les avantages, les inconvénients et les autres aspects des propositions tendant à exploiter des sources nouvelles et originales de financement du développement social et des programmes d'élimination de la pauvreté, tant publiques que privées [voir résolution S-24/2 de l'Assemblée générale, annexe, par. 142 g)]. Pour certaines des délégations coauteurs de ce paragraphe, les propositions en question devraient comprendre celle relative à la taxe sur les transactions en devises. De plus, les représentants de la société civile qui ont participé aux auditions relatives au financement du développement, tenues les 6 et 7 novembre 2000, ont accordé une large attention à la question de la mise en place de mécanismes de ce type (qui viseraient non seulement à lever des fonds publics mais aussi à atténuer certains des effets négatifs des fluctuations importantes et soudaines des entrées et sorties de capitaux).

La réunion internationale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental devrait débattre des résultats de l'analyse rigoureuse des avantages, inconvénients et autres aspects des propositions tendant à exploiter des sources nouvelles et originales de financement du développement social et des programmes d'élimination de la pauvreté que le Secrétaire général doit commander, conformément à la demande que lui a faite l'Assemblée générale dans sa résolution S/24-2.

Chapitre V

Dette

Face aux problèmes de la dette extérieure : endettement des pays en développement, surendettement et aléas de moralité; renforcement et élargissement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés; moyens d'éviter la répétition des crises de la dette, dont mesures préventives permettant d'éviter le surendettement public et privé; assistance technique pour la gestion de la dette

114. Le développement d'un pays passe nécessairement par la mobilisation des ressources intérieures assortie d'autres politiques nationales. L'accès aux marchés financiers internationaux et à l'aide financière publique est à bien des égards conditionné par ces politiques, ainsi que par l'offre de capitaux internationaux, par les risques qu'entraîne le recours à ces capitaux, et surtout par les règlements, les normes et les pratiques dont l'ensemble constitue l'architecture financière internationale. Aussi les problèmes de la dette sont-ils évoqués non seulement dans le chapitre qui suit, mais aussi dans certaines parties du premier chapitre, et surtout des chapitres II et VI.

115. La gestion et le financement de la dette extérieure sont au nombre des moyens dont disposent les pays pour mobiliser des ressources pour l'investissement public et privé. Les marchés des capitaux s'étant développés ces dernières années, les pays solvables ont désormais plus d'options, ce qui valorise l'importance d'une gestion prudente de la dette. Les pays en développement sont nombreux à avoir pu accroître leurs investissements grâce à un usage judicieux du financement de la dette, ce qui a stimulé la croissance et leur a fourni largement de quoi rembourser la dette tout en soutenant à la fois les dépenses de consommation et l'investissement. Il y en a eu toutefois qui se sont endettés ainsi au-delà du viable. On peut les répartir en deux catégories :

a) Pays à revenu faible, auxquels les emprunts n'ont pas permis d'assurer leur croissance pour différentes raisons : conflit civil ou militaire, politiques économiques mal pensées, catastrophes naturelles ou facteurs externes. Il y a en particulier de nombreux pays à revenu faible qui, ayant accumulé les dettes, se trouvent chargés d'obligations de service de la dette qui les empêchent de financer des programmes de réduction de la misère, même ceux qui visent la satisfaction des besoins essentiels de l'être humain, et d'assurer des investissements de croissance indispensables;

b) Pays à revenu intermédiaire et pays en transition, qui sont nombreux à avoir accumulé une dette ingérable, ou à souffrir d'un décalage grave entre leurs besoins financiers et la date de maturité de leurs emprunts. Leur endettement pourrait certes être gérable si la croissance était rapide et dans un contexte économique généralement favorable, mais leur situation les laisse très exposés aux modifications brutales de facteurs internes ou externes.

Pays en développement à faible revenu

116. C'est la situation de ce groupe de pays qui a motivé l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), conçue pour ramener la dette des pays à faible revenu à un niveau viable; 20 d'entre eux ont dès maintenant la possibilité d'obtenir un allègement de leur dette grâce à l'initiative renforcée, 17 autres pourront en bénéficier à l'avenir. Les mesures prises par le Comité du développement et le Comité international monétaire et financier pour aller plus loin dans l'allègement de la dette et accélérer le processus en faveur des PPTE ont été accueillies avec satisfaction comme allant dans la bonne direction.

117. Il importe de réaliser rapidement dans toute son ampleur l'Initiative en faveur des PPTE. Nombre des pays débiteurs satisfont aux conditions que leur a fixées la communauté internationale, et il est impératif que les créanciers ne tardent pas à s'acquitter de ce qu'ils ont offert. Il faut que les donateurs mettent à disposition les ressources nécessaires, tout en veillant à ne pas amoindrir ce faisant les autres courants d'APD. Mais pour la plupart des pays à revenu faible, l'endettement n'est pas le seul problème : ils éprouvent de grosses difficultés à financer leur développement. L'expérience des dernières décennies montre combien il importe que la communauté internationale mobilise les ressources voulues et fasse preuve de la souplesse nécessaire pour donner une chance de réussite à tous les pays à faible revenu qui poursuivent des politiques de croissance et de réduction de la misère. Les pays qui parviennent à rendre leur dette viable grâce à l'Initiative en faveur des PPTE auront encore besoin d'une aide considérable pour réaliser les objectifs souhaités.

118. Il y a des circonstances où les pays à faible revenu dont l'économie est fragile risquent de se trouver hors d'état d'assurer le service de leur dette, si judicieusement qu'ils gèrent leur économie : calamités naturelles, catastrophes économiques (forte chute du prix des produits d'exportation, ou autres chocs subis par les termes de l'échange). Dans ce cas, on peut être amené à prendre des mesures spéciales pour alléger leurs obligations de service de la dette, ou même à annuler la dette.

Les créanciers bilatéraux et multilatéraux devraient rechercher énergiquement et rapidement les moyens d'alléger la dette, notamment d'accorder immédiatement un allègement substantiel de la dette aux pays les plus pauvres. Il y aurait lieu aussi d'envisager, en situation exceptionnelle et lorsqu'elle le justifie, un moratoire ou même l'annulation de la dette. De même, il faudrait continuer à faire preuve de souplesse face à l'endettement des pays à faible revenu et formuler le cas échéant de nouvelles propositions en complément de l'Initiative en faveur des PPTE.

119. Qu'il s'agisse de la réalisation de l'Initiative en faveur des PPTE ou de la recherche d'autres moyens d'alléger la dette d'autres pays à faible revenu peu solvables, ou de voies qui offriraient une solution définitive à leur endettement, il y a trois objectifs importants à poursuivre : le financement doit s'ajouter à l'APD en place; l'allègement de la dette doit manifestement bénéficier à la croissance et aux programmes de réduction de la misère; enfin, il faut moduler le processus de manière à éviter de susciter des goulets d'étranglement institutionnels.

120. L'endettement n'étant qu'un aspect des problèmes que pose le financement du développement, il est crucial de faire en sorte que le financement visant l'allègement de la dette vienne s'ajouter aux autres formes d'aide au développement, sans les remplacer. Il faudra aussi que les bénéficiaires des mesures d'allègement veillent à mener des politiques nationales et à mettre en place des modalités de gouvernance qui permettent d'utiliser au mieux les économies résultant de ces mesures – et toutes leurs autres ressources – pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté. Il importe aussi que le financement nouveau procède d'une vue plus réaliste de ce qui constitue une dette viable, et que l'aide financière nouvelle prenne donc la forme de dons ou de prêts fortement subventionnés. Il est particulièrement important que le financement correspondant à un allègement de la dette ne soit pas déduit du financement libéral consenti aux pays à faible revenu dont l'endettement ne pose pas de problèmes aussi urgents.

Il faudra engager les donateurs à offrir des ressources pour alléger la dette sans pour autant puiser dans celles qu'ils comptaient consacrer à l'aide au développement des pays à faible revenu. Les pays débiteurs, pour leur part, auront à utiliser les ressources libérées par les mesures d'allègement de la dette pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté. Pour que l'endettement ne suscite pas de nouveaux problèmes, il faudra s'efforcer d'améliorer la gestion de la dette; en outre, le financement nouveau accordé à tous les pays à faible revenu devra être fortement subventionné, ou, s'agissant des pays dont la capacité de paiement est extrêmement limitée, prendre la forme de dons.

Pays à revenu intermédiaire et pays en transition

121. Pour ce qui est des pays à revenu intermédiaire et des quelques pays à faible revenu qui ont eu accès aux marchés internationaux des capitaux, et ont donc des créanciers publics, quasi officiels et privés, la situation est plus complexe et on ne peut guère généraliser. Il n'en reste pas moins que les situations rencontrées ces dernières années ne seront sans doute pas les dernières crises de la dette auxquelles la communauté internationale aura à faire face, et qu'il est donc nécessaire d'être beaucoup mieux préparé à l'avenir, en se prémunissant dès maintenant.

122. Mais il ne faut pas oublier que les aléas de moralité existent bel et bien, et que l'allègement de la dette de certains pays risque d'entraîner une réduction des ressources disponibles pour d'autres pays en développement. On évitera donc de « faire payer » indirectement aux autres pays en développement et aux pays en transition le réaménagement de la dette de quelques pays à revenu intermédiaire par l'effet de facteurs qui pourraient entrer en jeu (coûts d'emprunt plus élevés pour les banques de développement multilatérales si la dette multilatérale non concessionnelle était touchée, ou si le statut de créancier privilégié des institutions financières internationales n'était pas protégé).

123. Le Club de Paris est généralement au centre des opérations de réaménagement de la dette, et il y a de fortes chances qu'il conserve un rôle crucial. Il s'efforce de livrer plus d'information sur ses débats, mais la nécessité demeure de principes plus clairs et de mécanismes plus transparents pour la recherche de solutions aux pro-

blèmes d'endettement, et il faudra peut-être y ajouter des méthodes novatrices. Il serait important surtout de faire en sorte que tous les créanciers bilatéraux participent pleinement aux négociations sur la dette, autrement dit qu'on leur donne à tous des motifs de souhaiter la concertation.

124. Il faudrait aussi assurer une meilleure coordination entre les créanciers publics et privés. Les créanciers ont semble-t-il souvent sous-estimé les risques associés à leurs prêts. La communauté internationale est désormais déterminée à faire mieux mesurer ces risques en presumant que le secteur privé participera à l'avenir à la restructuration de la dette des pays touchés par une crise. Pour faciliter ce type d'intervention dans le financement d'obligations, on débat actuellement dans diverses instances compétentes de l'introduction de clauses d'« action collective » dans les contrats d'émission d'obligations. Mais il n'est pas si aisé de prédire les crises. Pour en atténuer le risque, la communauté internationale devrait s'employer vigoureusement, par le biais des institutions compétentes, à promouvoir des politiques économiques saines et une bonne gestion de la dette, à surveiller les courants de capitaux et à obtenir un partage équitable des coûts entre tous les créanciers intéressés.

125. Les décideurs devront se ménager une marge de manoeuvre suffisante pour réagir aux différentes situations qui se présenteront : il faut un bon équilibre entre des règles claires et un élément d'appréciation. On pourrait, pour déterminer ce qui est efficace en matière de restructuration, faire le point des modalités acceptées précédemment et étudier ce qu'on pourrait mettre au point comme trains de mesures d'allègement mieux coordonnés. Une possibilité serait d'ajouter aux options offertes aux pays débiteurs un mécanisme qui permette de traiter simultanément, en toute équité, l'ensemble des obligations assumées par un pays au titre de la dette extérieure, tout en obtenant les fonds nouveaux nécessaires de la communauté internationale ou d'autres créanciers. Le fonctionnement d'un tel mécanisme, auquel un pays coopérant déjà avec le FMI et les autres institutions financières internationales pourrait recourir dans certaines conditions prédéfinies, mettrait en présence les comités représentant les banques créancières, les détenteurs d'obligations, le Club de Paris et les autres créanciers officiels bilatéraux, ainsi que le gouvernement du pays débiteur. On pourrait envisager par exemple de confier à un médiateur indépendant, assisté par le FMI et d'autres experts, de négocier un montage financier convenu. Le but serait de garantir l'équité, de réduire rapidement les incertitudes financières et d'abaisser les coûts qu'entraîne pour les créanciers et le débiteur la recherche d'un accord définitif de restructuration de la dette. On pourrait envisager aussi d'ajouter d'autres mécanismes de « dernier recours » à la gamme des modalités dont la communauté internationale dispose pour résoudre rapidement et en toute équité les crises de la dette.

Les créanciers des pays en développement et des pays en transition devraient tous soutenir les mesures susceptibles de garantir que le financement de la dette s'inscrive dans l'effort de développement au lieu de le compromettre. En complément des autres initiatives en cours, il faudrait étudier avec la plus grande attention un mécanisme faisant appel à la médiation. On pourrait l'offrir aux pays débiteurs comme option facultative s'ajoutant aux autres modalités de restructuration de la dette auprès des créanciers privés et des créanciers officiels bilatéraux.

126. Il est indispensable d'éviter l'accumulation d'un endettement excessif ou celle d'obligations de service de la dette trop lourdes sur une période courte, car il est impossible autrement de faire que le financement de la dette joue un rôle constructif dans le financement du développement. Or, les pays en développement peuvent agir en ce sens en mettant en place des mécanismes offrant une meilleure gestion de la dette. Il serait aussi fort utile, pour prévenir les crises de la dette et faciliter l'action engagée par la communauté internationale pour aider les pays en développement et les pays en transition à gérer leur endettement, de communiquer sans tarder aux étrangers toute information supplémentaire sur les engagements souscrits, et d'améliorer la transparence des transactions financières par d'autres moyens.

Les organisations internationales devraient veiller à disposer des moyens voulus pour réagir efficacement lorsqu'un pays en développement ou un pays en transition leur demande de les aider à perfectionner leur système de gestion de la dette. Il faudrait aussi inciter les institutions financières internationales à améliorer la transparence des transactions financières afin de donner aux autorités nationales de meilleurs moyens de gérer leur endettement.

Chapitre VI

Résoudre les problèmes systémiques : renforcer la cohérence des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux à l'appui du développement

Amélioration de la gouvernance mondiale : participation élargie à la prise des décisions et à l'activité normative; responsabilité; transparence; arrangements régionaux; coordination des politiques aux fins d'une croissance économique mondiale accrue et plus équitable

127. Les structures internationales qui gouvernent les systèmes commercial et financier mondiaux ont été mises au point, pour la plupart, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Un système de gouvernance mondiale a été conçu à la Conférence de Bretton Woods en 1944 et lors des délibérations qui ont eu lieu ensuite au moment où l'on envisageait la création d'une organisation internationale du commerce (OIC), mais même à l'époque, l'édifice est demeuré inachevé puisque l'OIC proposée n'a jamais vu le jour.

128. Dans le domaine des échanges commerciaux, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a été la principale instance internationale de négociation de la libéralisation des politiques commerciales pendant un demi-siècle et a permis notamment aux pays en développement d'obtenir un traitement spécial et différentiel tandis qu'un certain nombre d'autres questions du domaine commercial ayant une incidence sur le développement, comme les accords internationaux sur les produits de base, étaient traitées séparément dans le cadre de la CNUCED. En 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) était créée pour donner corps à certaines des idées qui sous-tendaient le projet d'organisation internationale du commerce, mais elle n'a pas été intégrée au système des Nations Unies.

129. Dans le domaine des relations monétaires et financières internationales, le Fonds monétaire international (FMI), en particulier par l'entremise de son comité intérimaire de niveau ministériel (devenu en 2000 le Comité monétaire et financier international), est la principale enceinte dans laquelle se discutent les questions de politique macroéconomique internationale et de coordination et où a été mise en chantier la réforme du système financier international. Un comité ministériel commun au FMI et à la Banque mondiale (le Comité du développement), axé à l'origine sur les politiques de nature à favoriser les transferts de ressources vers les pays en développement, est aujourd'hui investi d'une mission plus large de promotion du développement. Les deux comités et les deux institutions, comme les autres organismes, ont dû faire face à de nombreux défis imprévus.

130. En fait, beaucoup de changements se sont produits depuis le milieu des années 40 : la croissance des institutions multilatérales de financement du développement dans les années 50 et 60; l'effondrement du système des taux de change fixes au début des années 70 et les conséquences que cela a entraînées en ce qui concerne le rôle du FMI; les crises de la dette des pays en développement à revenu moyen au début des années 80 et des pays à bas revenu dans les années 90 et l'importance croissante des politiques d'allègement de la dette; le gonflement des flux de capi-

taux privés dans les années 80 et 90; et les crises financières de la deuxième moitié des années 90.

131. Tout cela a entraîné des modifications au coup par coup dans les institutions existantes et la mise en place de nouvelles institutions. Les grands pays industrialisés ont constitué des groupes – en particulier le « Groupe des Sept » – pour aider à coordonner leurs politiques macroéconomiques, et ces groupes sont devenus, de façon de plus en plus marquée, des instances au sein desquelles sont élaborées des positions et propositions concernant la politique économique et financière internationale, qui ont souvent de profondes incidences pour le reste du monde. En réaction aux crises financières des années 90, le Groupe des Sept a créé le Forum sur la stabilité financière, qui réunit plusieurs entités financières spécialisées, le FMI et la Banque mondiale, et des autorités financières nationales, en particulier des grands pays industrialisés. Les pays en développement, pour leur part, ont également créé au fil des années des organes intergouvernementaux ad hoc, dotés de mandats divers, pour examiner différentes questions de coopération économique, comme le Groupe des Vingt-Quatre et le Groupe des Quinze. Récemment, une série de groupes consultatifs ad hoc s'occupant de questions financières ont également été mis en place pour des échanges de vues entre certains pays développés et certains pays en développement, le plus important étant le Groupe des Vingt apparu en 1999.

Participation, transparence et responsabilité

132. Pour que les instances et institutions puissent effectivement s'acquitter de leur mission, il faut que les membres soient non seulement dûment représentés mais aussi qu'ils participent vraiment à la prise des décisions et à l'élaboration des politiques. La participation est tout aussi importante que la représentation, et elle permet à l'instance ou à l'institution de bénéficier de tout un éventail de perspectives, ce qui, à son tour, a des répercussions positives sur les opérations et donne à tous le sentiment qu'ils sont bel et bien concernés. La part de responsabilité prise dans la gouvernance des institutions peut ainsi refléter la place relative occupée par leurs membres sur la scène internationale à mesure qu'elles évoluent, sans compromettre les principes fondamentaux de la représentation et de la participation. Toutes les instances et institutions devraient privilégier au maximum la transparence, sans laquelle l'idée qu'elles ont des comptes à rendre n'aurait guère de sens.

133. Il convient de reconnaître que les organisations internationales, y compris les institutions financières internationales, ont beaucoup fait ces dernières années pour accroître la transparence de leurs opérations, ont multiplié les occasions d'interaction avec les organisations de la société civile, et ont commencé à revoir le mode de sélection de leurs dirigeants. Dans le cas du FMI, la formule utilisée pour allouer des quotas aux membres et déterminer le nombre de voix leur revenant fait actuellement l'objet d'un réexamen.

134. La principale question qui se pose est de savoir s'il est possible d'améliorer les arrangements qui existent actuellement pour l'activité normative et la coordination des politiques, de façon à obtenir des gains sur les plans de l'efficacité, de l'équité, de la responsabilisation, de la transparence et de la participation. La réponse est oui. Il convient aussi de se demander s'il faut prendre des mesures supplémentaires pour renforcer encore davantage l'ensemble d'institutions et de réseaux internationaux, en particulier dans l'optique de l'objectif d'une croissance économique mondiale accrue et plus équitable. La réponse à cette question est également positive. C'est

sans doute ce qu'avaient à l'esprit les dirigeants du monde entier lorsqu'ils ont pris l'engagement, dans la Déclaration du Millénaire – comme on l'a déjà rappelé dans l'introduction du présent rapport – de créer un environnement propice au développement tant aux niveaux national qu'international et ont affirmé que la réalisation des objectifs en matière de développement était tributaire d'une bonne gouvernance au sein de chaque pays et au niveau international (voir par. 16 ci-dessus).

Les réformes mises en chantier par les organes directeurs des institutions financières internationales devraient être favorablement accueillies et poursuivies sans relâche et de façon prioritaire en vue notamment d'aider ces institutions à mieux accompagner le changement découlant de la mondialisation et à mieux relever les nouveaux défis en matière de développement, d'améliorer la représentation et la participation de tous les pays, en particulier les pays en développement, et de favoriser responsabilité et transparence.

135. Les organisations gouvernementales et multilatérales sont parfois « auditées » ou contrôlées à intervalles réguliers par des organes indépendants, qui sont chargés, d'une part, de superviser la mise en oeuvre par la direction des politiques, principes et directives arrêtés par les organes directeurs et, d'autre part, d'aider ceux-ci à évaluer les politiques elles-mêmes. Dans certaines institutions, cette fonction est déjà assurée, par exemple au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies par le Bureau des services de contrôle interne ou à la Banque mondiale par le Département de l'évaluation des opérations et le Panel d'inspection. Le FMI a récemment créé un bureau d'évaluation indépendant qui deviendra opérationnel en 2001. En règle générale, ces organes relèvent directement des organes délibérants ou de l'exécutif de l'organisation et disposent de leur propre secrétariat technique. Ils procèdent à un examen *ex post* des politiques de l'organisation telles qu'appliquées dans des cas d'espèce, aident à déceler les erreurs dans l'application des politiques officielles et à faire apparaître, le cas échéant, la nécessité de repenser les politiques elles-mêmes.

Les institutions financières multilatérales devraient disposer d'organes de contrôle indépendants qui procéderaient régulièrement à l'évaluation externe de leurs opérations conformément au mandat arrêté par les organes directeurs respectifs; ces organes de contrôle indépendants pourraient être habilités à répondre à certains types de demande d'évaluation émanant de gouvernements membres, de la société civile, du secteur privé et des syndicats, et pourraient s'autosaisir.

Coordination des politiques

136. S'il est compréhensible que des comités ou instances internationaux ad hoc soient constitués en période de crise mondiale, il n'est pas normal que de telles entités acquièrent un caractère institutionnel en l'absence d'une représentation géographique équitable ou de contrôles et se mettent, régulièrement et sur le long terme, à arrêter des politiques et faire des recommandations – y compris sur des questions de politique macroéconomique – qui ont des incidences pour l'ensemble du monde.

C'est là une pratique à l'égard de laquelle la communauté internationale est devenue méfiante, ce qui a entraîné la mise en place de divers mécanismes permettant des consultations ad hoc et un regard extérieur. Il faudrait toutefois des mécanismes plus systématiques, dont, le cas échéant, un resserrement des liens avec les processus du système des Nations Unies. Cela est d'autant plus impérieux à un moment où un nombre croissant de voix, y compris dans les pays industrialisés, proclament qu'une représentation élargie dans ces organes contribuerait en fait à en renforcer l'efficacité et qu'on devrait poser en principe que les entités qui régulent l'économie internationale devraient avoir des modes d'opération transparents et ouverts à la participation de tous.

Les groupements et instances ad hoc dans lesquels toute la planète n'est pas dûment représentée mais qui dans les faits font des recommandations de politique générale qui ont des répercussions pour le monde entier devraient être utilisés essentiellement à titre complémentaire pour dynamiser les débats d'instances plus représentatives et dotées de mandats intergouvernementaux émanant d'une large part de la communauté internationale et clairement définis, tels que le Comité monétaire et financier international, le Comité du développement, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social.

137. Même dans les cas particuliers dans lesquels une composition limitée peut se justifier, les raisons de cet état de choses doivent apparaître clairement et les groupes sous-représentés doivent se voir donner, selon des modalités clairement définies, la possibilité de répondre aux initiatives prises par les membres et de soumettre des propositions à l'examen de ces derniers. Parmi ces modalités, on peut envisager l'institutionnalisation de contacts de périodicité annuelle ou autre avec une instance universelle et des organes consultatifs aux fins du dialogue et de la coopération avec les pays non membres, la société civile et le secteur privé. On songe, par exemple, au Forum sur la stabilité financière, qui a été institué pour permettre la collaboration entre diverses entités et qui a participé activement aux travaux sur de nombreux aspects du problème de l'instabilité financière internationale – essentiellement à titre consultatif.

Les organes à composition limitée dont les attributions ont des incidences sur la gouvernance mondiale devraient mettre en oeuvre des moyens aux fins d'établir des procédures claires leur permettant de pratiquer une plus grande ouverture et de consulter régulièrement toutes les parties prenantes non membres intéressées. Le Forum sur la stabilité financière et les autres organes internationaux constitués pour envisager des normes, codes et directives universels dans le secteur financier devraient établir de telles procédures et mettre au point des modes d'opération qui bannissent l'exclusion et privilégient la participation, la responsabilisation et l'ouverture. Les recommandations de ces organes devraient être débattues au sein des organes compétents du système des Nations Unies.

138. La communauté internationale appelle depuis longtemps de ses vœux la cohérence et la compatibilité, d'une part, des politiques monétaires et financières internationales et des politiques commerciales internationales et, d'autre part, de ces deux séries de politiques et des objectifs et choix de développement. Bien que des liens de coopération formels aient été institués entre l'OMC et les deux institutions de Bretton Woods dans les années 90 en vue de favoriser la cohérence des politiques et mesures adoptées dans leurs domaines de responsabilité respectifs, le fait que les États membres aient décidé de ne pas intégrer l'OMC au système des Nations Unies a posé de gros problèmes au plan de la cohérence et de la compatibilité des systèmes pris dans leur ensemble.

139. Même si des progrès considérables en matière de coopération interinstitutions ont été réalisés ces dernières années – en particulier au niveau des directions et des personnels – et si le Directeur général de l'OMC a participé au débat de politique générale annuel du Conseil économique et social, il faudrait encore approfondir cette collaboration. L'OMC devrait être invitée à tirer pleinement profit de toutes les possibilités qui existent de renforcer sa collaboration et sa coopération avec le système des Nations Unies. Elle pourrait dès à présent participer plus activement aux débats qui ont lieu au sein d'instances des Nations Unies sur des sujets dont elle s'occupe, à l'instar en particulier de ce qui s'est fait récemment au Conseil économique et social, et coopérer plus étroitement avec le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Les liens tissés récemment entre l'OMC, par l'entremise de son comité du commerce et du développement, et le Bureau du Comité préparatoire de la réunion devant être consacrée à la question du financement du développement méritent aussi d'être relevés. Ils pourraient inspirer d'autres initiatives du même genre, par exemple entre le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED et le Comité du commerce et du développement de l'OMC, lesquels pourraient aller au-delà du statut d'observateur dont chacun de ces organes dispose auprès de l'autre. De même, comme on l'a déjà indiqué plus haut, la coopération entre l'OMC, la CNUCED, le Centre du commerce international (CCI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le FMI et la Banque mondiale au sein du Cadre intégré pour le développement des échanges des pays les moins développés et les enseignements qui en ont été tirés pourraient déboucher sur de nouvelles opérations conjointes. Enfin, la Conférence ministérielle de l'OMC pourrait souhaiter maintenir à son ordre du jour permanent l'examen plus poussé de la question de ses liens institutionnels avec les Nations Unies.

L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation du commerce mondial devraient continuer de travailler ensemble de façon innovante et constructive aux fins d'assurer la cohérence et la compatibilité des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux, en particulier pour ce qui a trait à l'appui au développement. Dans ce contexte, le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED devrait, par le biais de contacts réguliers, approfondir encore sa concertation avec le Comité du commerce et du développement du Conseil général de l'OMC. L'interaction et les échanges entre hauts fonctionnaires, présidents d'organes et représentants des gouvernements intéressés, aux réunions intergouvernementales de l'Organisation des Nations Unies et de l'OMC, devraient de même être facilités.

140. Il est de plus en plus nécessaire d'améliorer les modalités de coopération entre les autorités fiscales nationales. L'interdépendance économique et financière accrue au niveau international entrave la capacité d'assurer, au niveau national, le respect de divers instruments fiscaux. La concurrence internationale restreint de plus en plus la marge de manoeuvre des gouvernements pour ce qui est à la fois des formes et des taux d'imposition qu'ils peuvent appliquer. Une meilleure coopération internationale entre autorités fiscales servirait notamment à réduire les possibilités d'évasion et de fraude fiscales, à contribuer à réduire l'instabilité des flux de capitaux que connaissent parfois les pays en développement et à prendre des mesures fiscales incitatives ou dissuasives dans l'intérêt de tous, par exemple pour éviter une exploitation abusive du patrimoine commun.

141. Ces objectifs ne seront atteints qu'au prix d'améliorations majeures de la coopération internationale en matière fiscale. Ces questions sont traitées au sein d'organisations à vocation non universelle, du point de vue des membres de celles-ci, en particulier l'OCDE. Elles retiennent aussi l'attention d'experts dans des instances relevant de l'ONU, notamment le Groupe spécial d'experts de la coopération internationale en matière fiscale et certains groupes d'experts traitant de la comptabilité et de questions connexes convoqués par la CNUCED. Mais, même si l'OCDE, par exemple, a pris un certain nombre d'initiatives pour impliquer les pays non membres, il n'existe pas à ce jour d'instance intergouvernementale mondiale qui maintienne en permanence à l'étude les questions fiscales et qui soit vraiment en mesure de replacer le débat fiscal dans un contexte plus large, notamment celui du développement.

142. Pour combler cette lacune, on pourrait instaurer une organisation internationale de coopération en matière fiscale qui reprendrait les diverses activités déployées au niveau international sur la question. Une telle organisation internationale pourrait servir d'enceinte, ouverte à tous, pour débattre des questions fiscales et pour la coopération dans ce domaine, notamment l'échange des données d'expérience nationales; la mise au point de définitions, normes et règles concernant la politique et l'administration fiscales et des questions connexes; le recensement des tendances et problèmes fiscaux au niveau national; les déclarations au fisc; et l'apport d'une assistance technique aux autorités fiscales nationales, en particulier celles des pays en développement et des pays en transition. Des propositions moins ambitieuses ont

aussi été avancées, dont le renforcement du Groupe spécial d'experts de la coopération internationale en matière fiscale.

La manifestation de haut niveau devrait demander la réalisation, en coopération avec le FMI et d'autres institutions financières internationales compétentes, d'une étude méthodique et approfondie des moyens propres à renforcer la coopération internationale en matière fiscale, notamment un processus de négociations spécifiquement consacré aux accords internationaux sur le sujet et la possibilité de créer une organisation ou une instance internationale aux fins de la coopération en matière fiscale.

Coordination régionale

143. Face aux défis de la mondialisation, on a observé un renouveau d'intérêt pour la coopération économique et financière au sein de groupes régionaux et autres, notamment dans les domaines ci-après : commerce international, investissements, questions monétaires et contrôle du secteur financier. On estime en particulier que cette coopération offre des possibilités de consultation et de coordination macroéconomiques, permet de disposer de liquidités en période de crise, de services bancaires au service du développement, etc. Dans des domaines – élaboration, adoption et mise en oeuvre de codes et de normes prudentiels dans le secteur financier notamment – où le principe de subsidiarité pourrait être convenablement appliqué, ces initiatives pourraient donner aux petits pays une participation plus active dans la fixation de normes que cela n'est possible à l'échelon mondial. Les arrangements régionaux et sous-régionaux peuvent être des instruments très efficaces au service du développement et les pays intéressés devraient étudier les moyens d'accroître leur intégration, avec l'appui de la communauté internationale.

Il conviendrait de renforcer l'appui international à la coopération régionale et sous-régionale pour les questions financières aussi bien que commerciales, de manière à compléter l'effet des accords mondiaux et à être en harmonie avec eux. À cet égard, les commissions régionales des Nations Unies devraient intensifier leur collaboration avec d'autres organes sous-régionaux et régionaux dans ces domaines, par exemple en facilitant les échanges de données d'information sur l'expérience et les pratiques pertinentes.

**Renforcement des structures financières internationales
à l'appui du développement : amélioration de la stabilité
financière; amélioration des capacités d'alerte rapide,
de prévention et d'intervention face aux crises financières
par le biais notamment de renforcement des filets
de protection sociale; liquidités et prêts de dernier recours**

144. En matière de financement à l'échelle mondiale, le défi pour la communauté mondiale consiste à mettre en place un système financier international aussi favorable que possible au développement dans un environnement mondialisé et interdépendant. Seul un système ouvert, efficace, novateur, équitable et dans lequel les possibilités sont ouvertes à tous, raisonnablement stable et permettant de faire face efficacement et équitablement à toutes les crises qui surviennent, permettra d'atteindre cet objectif. Cela nécessite également des efforts accrus en vue de renforcer les capacités des pays en développement et des pays en transition pour les aider à participer pleinement aux échanges internationaux dans les domaines du commerce et des finances. L'existence, partout dans le monde, de structures financières solides à l'échelon national est un élément indispensable dans un système international de cette nature.

145. Le système financier international fait appel à des acteurs privés et publics dont les rôles sont complémentaires. Les détenteurs de capitaux privés sont à la recherche de débouchés et réagissent aux conditions observées dans les pays ou dans le monde en fournissant des ressources financières dont le volume et les modalités varient donc considérablement. Ainsi qu'il a été noté au chapitre premier, le rôle fondamental des gouvernements, séparément et conjointement, consiste à mettre en place les cadres réglementaires, les institutions, les règles de droit et les règlements qui définissent l'infrastructure et le cadre normatif dans lesquels ont lieu les mouvements de fonds privés. C'est par ces moyens que le secteur public devrait faciliter le fonctionnement du secteur privé, en limiter les excès et l'accompagner d'une aide financière publique.

146. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, afin d'encourager le développement, tous les pays devraient s'efforcer de mettre en place un ensemble de politiques macroéconomiques et financières et d'institutions économiquement et socialement viables et adaptées à la situation du pays et à ses rapports avec l'économie mondiale. Cela exige notamment un système de protection sociale renforcé parallèlement à une intégration croissante dans l'économie mondiale. Cet impératif national est également souhaitable dans la perspective du système financier international. Vue sous cet angle international, la gestion prudentielle des capitaux et la réglementation des banques et autres intermédiaires financiers revêtent aussi une importance particulière.

147. C'est ainsi par exemple, comme on l'a noté au chapitre premier, que si les pays décident de libéraliser leurs opérations en capital avec l'extérieur, ils devraient le faire dans un ordre et à un rythme soigneusement coordonnés. Dans le cadre de ce processus, plusieurs types de mesures peuvent être appliqués aux flux de capitaux fluctuants afin de limiter les risques qu'ils peuvent poser pour de nombreux pays à faible revenu et à revenu moyen. En règle générale, les pays devraient s'efforcer d'appliquer les mesures qui correspondent aux « meilleures pratiques » et, afin d'affermir la confiance des marchés financiers, devraient faire preuve de transparence. Par exemple, les pays qui envisagent de soumettre les sorties de capitaux à

des mesures de contrôle du type « coupe-circuit » pendant un moment de panique financière devraient préciser les directives à suivre pour appliquer ces contrôles et les assouplir par la suite.

Normes et pratiques

148. Dans toute une gamme de domaines économiques et financiers, les normes internationales peuvent fournir des indications cohérentes sur ce que sont de « bonnes pratiques ». Avec la collaboration d'organes internationaux et nationaux, des normes internationales ont été élaborées ou sont en cours d'élaboration ou d'amélioration dans les domaines ci-après : diffusion de données; surveillance des banques; transparence des politiques budgétaires, monétaires et financières; réglementation boursière; comptabilité et audit; réglementation de l'assurance; systèmes de paiement. La participation effective des pays en développement dans ces opérations de normalisation est indispensable.

149. Bon nombre de ces normes et codes de bonne pratique internationaux ont été mis au point en vue d'être appliqués dans le monde entier, mais d'autres ont été arrêtés pour les opérations et les institutions financières plus élaborées des pays développés. Dans ce dernier cas, l'applicabilité des normes est liée au stade de développement atteint par un pays. Les pays peuvent souhaiter attribuer des priorités différentes à la mise en oeuvre des diverses normes internationales en fonction de leurs conditions économiques, statutaires et institutionnelles particulières. Les différents pays ou des organes régionaux ou autres pourraient examiner ces questions, la méthode d'évaluation mutuelle par les pays intéressés pouvant constituer un mécanisme utile pour vérifier la bonne application des normes. Parallèlement, les capacités de contrôle du secteur financier ont grand besoin d'être renforcées dans les pays en développement et dans les pays en transition. Un appui international accru dans ce domaine ne contribuerait ainsi pas seulement à renforcer la stabilité financière dans le monde, mais témoignerait aussi d'un engagement accru au service du développement. Il conviendrait d'éviter d'appliquer dans tous les cas une méthode unique. La reconnaissance de ces différences par le FMI et d'autres institutions chargées de fixer et d'évaluer les normes dans ce domaine devrait être favorablement accueillie et encouragée.

La communauté internationale devrait reconnaître que l'application de normes et de règles prudentielles internationales aux systèmes financiers nationaux devrait tenir compte des différents degrés de développement économique et administratifs atteints dans les différents pays, de même que la diversité de leurs traditions culturelles et juridiques. Dans les pays développés, tous les marchés financiers et toutes les institutions financières concernés, y compris les institutions à fort effet de levier, devraient être soumis à des normes et des règles prudentielles. Dans les pays où le secteur financier est moins développé, toutes les normes ne sont pas forcément pleinement applicables en raison de l'absence ou du développement insuffisant de certains secteurs. Afin d'améliorer l'application des normes, il conviendrait d'apporter un appui international accru au renforcement des capacités de contrôle du secteur financier dans les pays en développement et les pays en transition. Des dispositions spéciales devraient être formulées pour permettre à ces pays de surmonter les difficultés structurelles ou systémiques qui s'opposent à leur participation générale aux mécanismes financiers et commerciaux internationaux.

150. Pour juger de la validité des politiques et des mesures économiques et financières, il faut soumettre la situation économique et financière ainsi que les perspectives de l'économie nationale à un contrôle public et privé. Pour cela, il faut de même disposer de données solides, à jour et largement disponibles au sujet notamment de la balance des paiements, de la position nette des investissements internationaux, des flux financiers à destination et en provenance des pays ainsi que des flux et des risques sur les grands marchés financiers. C'est la raison pour laquelle le FMI a élaboré la Norme générale de diffusion des données et le Système général de diffusion des données. En outre, la complexité croissante des marchés financiers dans le monde exige que les institutions financières privées qui opèrent sur la scène internationale, de même que les autorités nationales, procèdent à une diffusion plus large et mieux harmonisée de l'information.

Les autorités nationales de tous les pays et les institutions internationales concernées devraient renforcer la collecte et la publication de données économiques et financières par les services gouvernementaux, les banques centrales et les autorités financières aux niveaux national et international, en tenant compte des normes définies par les organismes internationaux. Il s'agit là d'une nouvelle nécessité à laquelle il faudra faire face en raison du nouvel environnement économique mondial et la communauté internationale devrait répondre favorablement aux demandes d'aide dans ce domaine émanant de pays en développement et de pays en transition.

Contrôle et surveillance

151. Le bon fonctionnement de l'économie mondiale et du système financier international n'étant pas automatique, il est indispensable de prévoir un contrôle multi-

latéral du système dans son ensemble et de ses principaux éléments, de même que des larges répercussions économiques et sociales de son utilisation. Ce contrôle devrait avoir pour objectif de garantir dans tous les pays une croissance économique suffisante et durable, conformément aux engagements qui ont déjà été pris à l'égard du développement durable et de l'élimination de la pauvreté. Cela exige à son tour, comme il a été noté plus haut, un environnement international favorable, notamment des débouchés commerciaux dynamiques et des transferts nets de ressources substantiels, stables et soutenus à destination des pays en développement et des pays en transition à faible revenu. Le suivi et l'évaluation de la conjoncture économique mondiale devraient se faire dans la perspective de ces objectifs et devraient porter notamment sur la croissance économique, le chômage, l'inflation, la balance des paiements, les taux de change et d'intérêt (en particulier dans les grands pays), les flux financiers dans le monde, les cours internationaux des produits de base, la croissance du commerce mondial et les facteurs mondiaux de « risque ».

Afin de mettre à la disposition des décideurs toute une gamme de perspectives, le suivi et l'évaluation de l'économie mondiale devraient continuer d'être confiés aux institutions financières internationales, à l'Organisation des Nations Unies, à l'Organisation mondiale du commerce et à d'autres organismes mondiaux et régionaux représentatifs.

152. La surveillance multilatérale des politiques économiques et financières à l'échelon des pays et des régions, en particulier celle assurée par le Fonds monétaire international, sert les intérêts des différents États Membres, mais aussi du monde entier. En permettant de repérer les points faibles dans les économies et politiques nationales, cette surveillance permet de prévenir les différents gouvernements de l'imminence de difficultés économiques et de crises financières. Toutefois, le monde tout entier bénéficie aussi d'une surveillance multilatérale car l'évolution économique et les choix politiques dans un pays donné peuvent avoir sur les marchés mondiaux des répercussions de nature à affecter d'autres pays et l'économie mondiale dans son ensemble. Les changements apportés aux taux d'intérêt par le Conseil de la Réserve fédérale des États-Unis est un exemple souvent cité à cet égard.

153. Pour répondre à ces objectifs, la surveillance économique et financière multilatérale devrait s'attacher aux principaux facteurs de « fermeté », étant entendu que des conditions nationales différentes pourraient nécessiter une approche modifiée en conséquence. Les principaux domaines d'intérêt sont les suivants : publication de données d'information précises et suffisantes, pratiques transparentes, adhésion sans faille à des politiques judicieuses et application, conformément aux principes indiqués plus haut, de normes et de codes économiques et financiers internationaux. Par ailleurs, il est capital d'exercer une surveillance efficace sur les marchés financiers internationaux, en mettant l'accent sur les questions de prudence et de compétitivité, de transparence et d'accès non discriminatoire pour tous les bénéficiaires et prêteurs de fonds.

154. C'est le Fonds monétaire international qui est essentiellement chargé de la surveillance multilatérale et qui s'intéresse au premier chef à la stabilité macroéconomique sur les plans mondial et national, à une croissance économique marquée et également répartie, à des comptes extérieurs sains et à des taux de change appro-

priés. Pour comprendre l'économie de ses membres et les besoins de leur gouvernement, le FMI doit procéder à des analyses et des mises à jour régulières, notamment pour faire face à une mondialisation et à une interdépendance croissantes. La surveillance multilatérale des économies nationales – en particulier des plus grandes d'entre elles – devrait faire une plus large place aux répercussions d'événements nationaux sur d'autres pays et sur l'économie mondiale en général, de même que sur l'instabilité financière internationale.

La réunion de haut niveau devrait souligner l'importance d'une surveillance complète et symétrique de toutes les économies nationales et régionales par le FMI agissant au nom de la communauté internationale. Cette surveillance devrait continuer à souligner les répercussions systémiques de la conjoncture et de la politique économique dans les différents pays, compte tenu des conditions différentes que connaissent les différents pays. La portée et la nature de cette surveillance multilatérale devraient continuer à être révisées, adaptées et renforcées en permanence, au fil de l'évolution des conditions économiques et financières dans le monde.

155. Bien souvent, ainsi qu'il a été indiqué dans la section précédente, les pays ont constitué des groupes au sein desquels ils ont élargi le dialogue sur leurs orientations économiques et leur compatibilité. C'est ainsi par exemple que les gouvernements des grandes puissances économiques ont cherché, dans le Groupe des Sept, à coordonner leurs politiques macroéconomiques, politiques qui peuvent avoir une forte incidence sur la situation économique et financière dans le monde, et peuvent notamment entraîner de fortes fluctuations des taux de change des principales devises et modifier brusquement le volume et la destination des flux internationaux de capitaux. De même, des groupements régionaux de pays en développement, par exemple le Conseil de coopération du Golfe, le Manila Framework et, d'une manière plus générale, le Groupe des Vingt-Quatre, ont aussi délibéré de leurs diverses politiques macroéconomiques. La surveillance mutuelle exercée par des groupes de pays à participation limitée peut compléter la surveillance multilatérale dont il a été question plus haut.

La réunion de haut niveau devrait entériner le principe selon lequel des arrangements de surveillance mutuelle entre groupes de pays peuvent utilement compléter la surveillance multilatérale, et devrait encourager les pays en développement et les pays en transition à en conclure. Les institutions financières internationales et autres organismes intéressés devraient collaborer étroitement afin de renforcer mutuellement leurs efforts respectifs de surveillance et de coordination des politiques.

Financement et liquidité

156. L'un des rôles de la communauté financière internationale consiste à aider les pays à faire face et à s'adapter aux crises économiques et financières et à maintenir ou rétablir leur stabilité macroéconomique et leur croissance. Il est particulièrement

important si l'on considère la prédominance des flux financiers privés sur les flux financiers publics et les coûts sociaux élevés du mauvais fonctionnement des marchés financiers. Les institutions multilatérales pertinentes devraient donc continuer à consentir des facilités de crédit à des conditions appropriées, notamment des facilités de financement à moyen terme, pour favoriser la croissance et faciliter la mise en oeuvre de programmes d'ajustement propices au développement. Elles devraient aussi continuer à étudier la possibilité de créer de nouveaux instruments financiers ou de modifier les instruments existants pour que les crises puissent être plus vigoureusement circonscrites.

157. Dans certains cas, grâce aux dispositifs en place, un appui financier multilatéral semi-automatique peut être consenti rapidement aux pays en crise. Dans d'autres, le pays emprunteur doit commencer par négocier un ensemble convenu d'ajustements économiques. Ces ajustements, qui conditionnent l'obtention de ressources multilatérales, devraient être conformes aux mandats et aux responsabilités des organismes de crédit et ne pas les outrepasser. Ils devraient en outre, comme on s'accorde de plus en plus à le reconnaître, dûment tenir compte des problèmes et objectifs sociaux. Lorsque la balance des paiements d'un pays est en déséquilibre, tout devrait être fait pour que celui-ci puisse continuer à importer les produits qui lui sont indispensables et pour que la pénurie de crédit intérieur n'entraîne pas un effondrement de l'activité économique. Dans certaines situations extrêmes, il pourrait même être nécessaire de suspendre temporairement le paiement du service de la dette – c'est-à-dire d'instaurer un moratoire sur le remboursement de la dette – en attendant que des dispositions plus durables soient prises entre le pays et ses créanciers (voir aussi chap. V).

158. Comme l'indique également le chapitre V, le fait que le secteur privé soit en mesure de prévoir et de surmonter les crises financières peut contribuer sensiblement à renforcer le système financier international. Les progrès accomplis récemment par le FMI dans la mise en service d'un ensemble de mécanismes qui permette au secteur privé de jouer ce rôle sont importants à cet égard. Cela étant, les flux de capitaux privés à long terme tendent à se raréfier ou à cesser en période de crise et les institutions financières officielles peuvent jouer un rôle de catalyseur dans leur reprise, qui peut éviter aux gouvernements de prendre des mesures d'austérité et d'avoir à enrayer les conséquences sociales négatives de la crise. La Banque mondiale, les banques régionales de développement et les donateurs bilatéraux mais surtout le FMI, grâce à ses facilités de paiement et plus encore à son rôle de catalyseur, peuvent aider à neutraliser les conséquences d'une crise en maintenant ou en accroissant leur aide financière au développement à long terme.

La réunion de haut niveau devrait rappeler que les programmes d'ajustement financés par la communauté internationale devraient viser à sauvegarder l'emploi et la croissance et à minimiser leurs coûts sociaux, en particulier à ne pas accroître la pauvreté et à ne pas restreindre l'accès aux services sociaux de base. Ces programmes devraient être financés intégralement de manière à permettre une restructuration suffisante du service de la dette extérieure. À cette fin, la communauté internationale devrait continuer à étudier la possibilité de créer des mécanismes qui puissent s'ajouter aux instruments financiers et politiques existants.

159. La peur qui s'empare parfois des marchés financiers les uns après les autres ou la panique mondiale qu'engendre une perte généralisée de confiance dans certains marchés financiers et certaines devises peut entraîner des crises financières simultanées susceptibles d'aboutir à une cessation des paiements extérieurs au niveau national. Dans une telle situation, il pourrait être nécessaire de renflouer sans délai les pays en crise. Savoir qu'un mécanisme capable de jouer ce rôle – un créancier de la dernière chance – existe pourrait renforcer la confiance du public et des investisseurs dans le système financier international. D'importantes ressources peuvent être débloquées par divers mécanismes du FMI, notamment celui visant à accorder rapidement des lignes de crédit préventives, mais elles ne seraient peut-être pas suffisantes si une crise mondiale éclatait. Il faut donc examiner de manière approfondie comment il est possible de fournir sans délai suffisamment de liquidités à l'échelle internationale pour enrayer une crise économique susceptible de prendre une envergure mondiale. Donner suite à la proposition du FMI tendant à accorder des droits de tirage spéciaux temporaires préapprouvés pourrait être un bon moyen d'y parvenir.

Des crises financières multiples pouvant se produire simultanément, la réunion de haut niveau devrait proposer que le FMI, agissant en coopération avec d'autres institutions internationales compétentes, évalue la capacité de la communauté internationale de répondre aux besoins de liquidités internationales en cas d'urgence et étudie notamment la possibilité d'accorder des droits de tirage spéciaux à titre temporaire.

Renforcement des capacités

160. Dans un pays, des échanges d'informations réguliers et un dialogue soutenu entre investisseurs et créanciers, qu'ils soient nationaux ou internationaux, officiels ou privés, et d'autres agents du développement peuvent stimuler la confiance des agents économiques. Ils peuvent également permettre d'anticiper les difficultés et de les résoudre plus facilement lorsqu'elles surgissent. Étant présent dans la plupart des pays en développement et en transition, le système des Nations Unies est particulièrement bien placé pour les aider à faciliter ces échanges et ce dialogue. L'ONU en particulier pourrait, en collaboration avec les institutions financières internationales, les aider à rassembler des représentants de diverses collectivités pour qu'ils débattent du développement économique national et de son financement. Cela ne leur permettrait pas seulement de nourrir le débat public sur le développement national mais aussi de cerner les causes de leurs problèmes financiers et d'approfondir l'analyse de leur situation financière, voire d'anticiper les difficultés, de redonner confiance et de prendre des mesures préventives en temps voulu si une crise financière menaçait de les frapper.

La réunion de haut niveau devrait demander que le système des Nations Unies ait les capacités professionnelles et opérationnelles voulues pour aider tous les pays en développement et en transition intéressés à élaborer et à faire fonctionner des mécanismes nationaux et internationaux de concertation au sujet du développement et de son financement avec tous les agents compétents, et s'en serve.

Renforcement de l'action menée par l'ONU pour compléter les travaux entrepris par les institutions monétaires, financières et commerciales internationales appropriées, conformément à leurs mandats respectifs, en vue de donner davantage de cohérence à l'aide au développement

161. Le Sommet du Millénaire n'a pas seulement reconnu la nécessité d'une bonne gouvernance sur le plan international et de la transparence des systèmes financier, monétaire et commercial, il a également montré tout l'intérêt d'un dialogue politique ouvert et démocratique au plus haut niveau sur la question clef de la mondialisation, qui serait axé sur la finance, le commerce, les technologies et la dette.

162. Comme l'indiquent les sections précédentes du présent chapitre, l'un des principaux problèmes que pose l'intégration croissante du commerce international et des marchés financiers est la nécessité de neutraliser les risques qui en découlent et de réduire les inégalités du système commercial et financier susceptibles de remettre en cause son équité, son ouverture et sa stabilité à long terme. Ces problèmes et la nature des mesures prises pour y remédier amènent à s'interroger sur la question de la gouvernance internationale – et de la nécessité d'agir avec cohérence au niveau mondial pour combler les fossés existants – ainsi que sur le rôle crucial que l'ONU peut et doit jouer pour donner davantage de cohérence à l'action entreprise dans ce domaine.

163. Le récent Sommet du Millénaire est l'exemple le plus significatif de la capacité qu'a l'ONU d'organiser un dialogue démocratique et ouvert sur toutes les questions d'intérêt mondial relatives à la paix et au développement. Les conférences des Nations Unies des 10 dernières années et les sessions extraordinaires que l'Assemblée générale a consacrées à leur suivi ont contribué à dégager un consensus sur les normes et politiques à adopter pour résoudre les nouvelles questions économiques, environnementales et sociales. L'ONU a également montré qu'elle acceptait d'ouvrir le dialogue à d'autres acteurs, à savoir la société civile et le secteur privé.

164. Dans ce contexte, les dirigeants mondiaux réunis au Sommet du Millénaire ont décidé « de garantir une plus grande cohérence des politiques et d'améliorer la coopération entre l'Organisation des Nations Unies, les organismes, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que d'autres organismes multilatéraux, afin de suivre une démarche pleinement coordonnée vis-à-vis des problèmes de paix et de développement ». L'ONU peut et devrait donner à la communauté internationale les moyens de parvenir à ces fins – en particulier d'aider à compléter les travaux menés par les institutions monétaires, financières et commerciales internationales compétentes, dans le cadre de leurs mandats respectifs.

La réunion de haut niveau devrait demander que l'on renforce l'Organisation des Nations Unies afin qu'elle puisse, en collaboration avec les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce, jouer le rôle clef qui lui revient en tant que pilier du système international dans l'intégration économique mondiale et l'élaboration de mesures qui permettent de satisfaire aux impératifs de croissance, d'équité, de stabilité et de cohérence. Elle devrait en particulier engager instamment les États Membres à renforcer la capacité de l'ONU de promouvoir un dialogue ouvert et participatif et, sur cette base, d'appuyer efficacement les efforts internationaux qui sont faits pour que la mondialisation favorise le développement et profite à tous les peuples ainsi que d'élaborer un système commercial et financier multilatéral normatif, ouvert, équitable, prévisible et non discriminatoire.

L'Assemblée générale

165. Au fil des années, dans le cadre des stratégies internationales de développement adoptées à l'occasion des décennies des Nations Unies en faveur du développement, des 10 conférences de la CNUCED, des diverses sessions extraordinaires consacrées aux questions de développement, de l'Agenda pour le développement de 1997, des conférences spécialisées des années 90 et, plus récemment, de la session extraordinaire consacrée au suivi du Sommet mondial pour le développement social, tenu en 1995 à Copenhague, et du Sommet du Millénaire lui-même, l'Assemblée générale a établi des politiques générales relatives au développement et aux questions de coopération économique internationale. Toute initiative tendant à intensifier l'action de l'ONU en faveur du développement doit donc commencer par renforcer l'Assemblée générale elle-même et ses travaux, processus qui est en voie de réalisation. Il faudrait trouver de nouveaux moyens de renforcer encore l'efficacité des travaux de la Commission économique et financière de l'Assemblée (Deuxième Commission) et les relations de travail entre cette dernière, le Conseil économique et social et ses organismes subsidiaires et diverses organisations. L'examen de la question du renouvellement du dialogue sur le renforcement de la coopération économique internationale par le partenariat auquel l'Assemblée procède tous les deux ans devrait être axé sur les questions relatives à la mondialisation qui exigent une concertation au plus haut niveau.

166. Lors du Sommet du Millénaire, les dirigeants mondiaux ont décidé « de réaffirmer le rôle central de l'Assemblée générale en tant que principal organe délibérant et représentatif de l'Organisation des Nations Unies et de lui permettre de s'en acquitter efficacement ». L'Assemblée générale, en tant que premier organe délibérant de l'Organisation, a le pouvoir de fixer des normes et exerce des responsabilités dans les très nombreux domaines d'activité de l'Organisation, notamment celui du développement. Les chefs d'État et de gouvernement qui ont participé aux tables rondes organisées pendant le Sommet du Millénaire ont trouvé leurs échanges si intéressants qu'ils ont manifesté le souhait de les renouveler dans le cadre de réunions plus régulières.

Les États Membres devraient envisager de convoquer périodiquement des tables rondes au plus haut niveau dans le cadre des sessions de l'Assemblée générale pour examiner les grandes questions politiques intersectorielles liées à la croissance, à la stabilité et à l'intégration économiques mondiales et à l'équité. Les préparatifs de ces tables rondes devraient être ouverts et participatifs, ce qui signifie que les institutions multilatérales pertinentes, les organisations de la société civile et le secteur privé devraient y être pleinement associés.

167. Comme cela a été indiqué précédemment, l'économie internationale est gouvernée par un ensemble d'institutions multilatérales, de groupements régionaux de pays, d'instances intergouvernementales temporaires de consultation et de réseaux d'organismes privés. La mondialisation de l'activité économique et financière a eu des conséquences particulièrement lourdes sur les économies nationales et, par voie de conséquence, sur les efforts qui sont faits aux niveaux intergouvernemental et multilatéral pour en assurer une bonne gestion. L'amélioration de la gouvernance mondiale passe par un élargissement et une intensification des échanges intergouvernementaux, aux niveaux tant régional qu'international.

Le Président de l'Assemblée générale devrait être invité à mettre au point, en collaboration avec les présidents des groupements régionaux de pays pertinents, les organisations financières et commerciales internationales et les entités des Nations Unies qui s'occupent de questions économiques, des modalités de concertation entre eux et avec tous les acteurs concernés qui permettent de recenser et de combler les lacunes politiques d'ordre institutionnel et d'orienter l'attention sur les questions politiques mondiales liées au développement.

Conseil économique et social

168. À l'heure actuelle, le système économique mondial est caractérisé par un ensemble décentralisé d'institutions spécialisées, d'instances et de réseaux s'occupant non seulement de l'élaboration des politiques, mais aussi de leur *coordination*. Il n'existe pas de processus automatique garantissant que les décisions adoptées par un organe sont compatibles avec celles prises par un autre organe. Même dans les cas où il s'agit d'institutions multilatérales publiques, les représentants dans diverses entités du même gouvernement n'adoptent pas toujours systématiquement une position concertée, surtout s'ils relèvent de différents ministères.

169. Au Chapitre IX de la Charte des Nations Unies, l'Organisation s'est vu confier de vastes responsabilités en ce qui concerne la promotion du progrès et du développement dans l'ordre économique et social et une approche participative a été proposée pour l'exercice de ces responsabilités, faisant appel à un système d'institutions spécialisées qui apporteraient chacune une contribution dans leur propre domaine de compétence, tel qu'il est défini dans leurs mandats respectifs. Le Chapitre X de la Charte place le Conseil économique et social au coeur d'un tel système. L'Article 63

prévoit expressément que le Conseil « ... peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux membres des Nations Unies ». L'Article 64 stipule en outre que le Conseil « peut prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées. Il peut s'entendre avec les membres de l'Organisation et avec les institutions spécialisées afin de recevoir des rapports sur les mesures prises en exécution de ses propres recommandations et des recommandations de l'Assemblée générale sur des objets relevant de sa compétence ». Ce sont sur ces dispositions générales que sont fondées les modalités précises de coopération définies dans les accords conclus avec les différentes institutions spécialisées et autres organismes, tels que les institutions issues des accords de Bretton Woods.

170. En conséquence, compte tenu de la nécessité de renforcer la cohérence et la compatibilité des politiques à l'échelon mondial tout en respectant les attributions et responsabilités individuelles des organismes monétaires financiers et commerciaux internationaux compétents, le mandat du Conseil économique et social de même que le succès qu'il a récemment remporté dans ses efforts visant à amener tous les partenaires à dialoguer font du Conseil un organe idéalement placé pour promouvoir la coordination, la cohérence et la compatibilité des politiques à l'échelon international et aborder les problèmes connexes, notamment ceux pouvant nécessiter un examen détaillé dans des instances plus spécialisées. Les États Membres, tout comme les organismes du système, peuvent et doivent tirer un meilleur parti du Conseil comme tribune de dialogue, en particulier pour les questions ayant trait à la cohérence et à la coordination des politiques.

171. Comme on l'a vu plus haut, le Conseil économique et social est progressivement devenu un organe stratégique qui aide à élaborer des directives générales et facilite la coordination des politiques au sein du système des Nations Unies. Il offre un lieu naturel de rencontre et de dialogue constructif entre entités, secteurs et institutions, où les diverses composantes intéressées du système mondial peuvent communiquer leurs préoccupations mutuelles et aussi communiquer avec le reste du monde. Lors du Sommet du Millénaire, les dirigeants du monde entier ont d'ailleurs décidé « de renforcer encore le Conseil économique et social, en faisant fond sur ses récents succès, afin qu'il puisse être en mesure de remplir le rôle qui lui est confié dans la Charte » (voir résolution 52/2 de l'Assemblée générale, par. 30).

La réunion intergouvernementale de haut niveau devrait convenir qu'il faut redoubler d'efforts pour tirer plus efficacement parti du Conseil économique et social en tant qu'organe permettant de déceler les domaines où il existe un manque de cohérence et d'étudier les problèmes de coordination des politiques générales touchant les questions économiques, sociales et connexes, ainsi que ceux liés au renforcement de la cohérence et de la compatibilité des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux aux fins du développement.

172. Dès le début de l'action expressément engagée dans les années 80 pour « restructurer et revitaliser l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes », des progrès considérables ont été ac-

compris en vue de renforcer et de revitaliser le Conseil et ses méthodes de travail. Il convient de citer notamment les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la résolution 50/227 de l'Assemblée générale et des mesures énoncées au chapitre III de l'Agenda pour le développement relatif aux questions institutionnelles et aux mesures de suivi. Le Conseil économique et social a déjà procédé à de nombreuses réformes novatrices pour accroître son efficacité, en particulier pour améliorer et enrichir ses relations avec les organismes financiers et commerciaux internationaux ainsi que d'autres institutions et organismes spécialisés. La « concertation » annuelle, tenue au début du débat de haut niveau des sessions du Conseil, qui réunit les chefs de secrétariat des principaux organismes financiers et commerciaux internationaux, a suscité un intérêt croissant et une participation de plus en plus large.

173. De même, la rencontre qui a désormais lieu chaque printemps entre le Conseil et les représentants – en particulier des hauts fonctionnaires des ministères des finances – participant aux réunions semi-annuelles des institutions de Bretton Woods a été saluée comme une initiative constructive permettant de réunir les décideurs dans les domaines des finances, de la coopération pour le développement et des affaires étrangères (cette initiative peut être rapprochée des échanges officiels organisés périodiquement pour faciliter les contacts et communications entre les membres du Conseil et les administrateurs des conseils des institutions de Bretton Woods). Ces mécanismes peuvent être encore renforcés et adaptés afin que le dialogue au sein du Conseil économique et social alimente les débats dans d'autres instances compétentes, et les ordres du jour de ces rencontres peuvent et doivent être élaborés plus en détail. Il a été suggéré que le Conseil tienne plus souvent des réunions brèves et axées sur des thèmes hautement prioritaires, selon que de besoin.

Les États Membres devraient poursuivre et développer les initiatives du type de celles qui ont été lancées ces dernières années pour faciliter les échanges du Conseil économique et social avec les représentants des organismes monétaires, financiers et commerciaux internationaux. La « concertation » annuelle et la rencontre du Conseil avec les représentants participant aux réunions semi-annuelles des institutions de Bretton Woods devraient être considérées comme des possibilités de promouvoir en permanence la coordination et la cohérence des politiques, et leurs ordres du jour devraient donc être développés et des préparatifs entrepris en vue d'obtenir des résultats plus précisément définis.

174. Outre ses propres sessions ordinaires, le Conseil est doté d'un solide réseau de commissions techniques et d'organes d'experts qui traitent de toute une gamme de problèmes d'ordre économique et social (développement durable, développement social, environnement, sexospécificités, droits de l'homme, administration publique, habitat, criminalité). Ces commissions et organes suscitent habituellement une participation au niveau ministériel et entretiennent un dialogue avec le mécanisme inter-organisations compétent. Leurs rapports alimentent les travaux du Conseil et des mesures sont actuellement prises pour faire en sorte que ce dernier puisse les examiner dans une optique globale et cohérente. Par ailleurs, le Conseil a lui-même intensifié son dialogue et ses échanges avec le Comité administratif de coordination (CAC) et s'efforce d'associer plus étroitement à ses activités les chefs de secrétariat

des organismes du système. Le Conseil dispose donc de très nombreuses possibilités de réunir les composantes du système et promouvoir le dialogue sur les questions de coordination des politiques, notamment l'amélioration de la cohérence et de la compatibilité des approches du système pour ce qui touche aux problèmes financiers, commerciaux, environnementaux et sociaux.

175. Dans le cadre des progrès réalisés dans ce sens ces dernières années, le Conseil a adopté des communiqués ministériels sur des questions aussi diverses que l'accès aux marchés, l'élimination de la pauvreté, l'emploi et les femmes ainsi que les technologies de l'information au service du développement. Il a réussi à faire participer les organismes multilatéraux de développement et de financement et d'autres institutions spécialisées de même que la société civile et le secteur privé à un dialogue réunissant des partenaires multiples, qui contribue à transformer la nature même du Conseil. Il reste néanmoins beaucoup de chemin à parcourir avant de pouvoir affirmer que le Conseil économique et social a donné la pleine mesure de ses capacités et il faut continuer d'examiner activement d'autres suggestions émises pour renforcer encore l'impact de ses travaux.

176. Les efforts récemment déployés par le Conseil pour promouvoir une approche intégrée du suivi des conférences mondiales ont contribué à appeler l'attention de la communauté internationale sur un ensemble de buts et objectifs de développement convenus à l'échelon international et approuvés lors du Sommet du Millénaire ainsi que sur les modalités à adopter pour les atteindre. Le Conseil pourrait maintenant faire un pas de plus dans ce sens en mettant en place, avec le concours du CAC et de son mécanisme subsidiaire et avec la participation des organismes multilatéraux chargés du développement, du financement et du commerce ainsi que de la société civile, des mécanismes d'examen et d'évaluation périodiques des progrès accomplis dans la réalisation de ces buts et objectifs ainsi que de l'évolution des politiques et pratiques en matière de coopération pour le développement, et en procédant à une analyse et un bilan plus systématiques de l'impact général sur le développement des politiques dans les domaines de la coopération pour le développement, des finances et du commerce. Il faudrait confier au CAC, organe composé des chefs de secrétariat des organismes du système, la responsabilité d'analyser et d'évaluer ces évolutions et politiques, de définir les mesures à prendre à l'échelle du système pour traiter des principaux problèmes de politique générale et aider le Conseil à entreprendre l'examen et l'évaluation susmentionnés.

Le Conseil économique et social devrait entreprendre, dans le cadre du suivi des conférences mondiales et de la réunion internationale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental, un examen et une évaluation périodiques et systématiques :

- a) Des progrès accomplis dans la réalisation des buts et objectifs convenus à l'échelon international;**
- b) De l'évolution des politiques et pratiques en matière de coopération pour le développement;**
- c) De l'impact général sur le développement des politiques dans les domaines de la coopération pour le développement, des finances et du commerce.**

Mesures de suivi et participation de partenaires multiples

177. Ces dernières années, la participation active de tous les partenaires concernés, en particulier des représentants de la société civile et du secteur privé, a été au centre des préoccupations des États Membres de l'ONU, surtout dans le contexte de l'initiative de financement du développement. Cela étant et au-delà des modalités novatrices mises en place pour faciliter une large participation au processus même de financement du développement, il a été proposé que, dans le cadre du suivi de la réunion intergouvernementale de haut niveau, le Conseil économique et social consacre une partie de ses sessions à un débat complémentaire sur le financement du développement, selon une structure souple et largement ouverte qui permettrait d'y associer, outre les membres du Conseil, des représentants des institutions spécialisées et d'autres organes intergouvernementaux compétents, des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil et des associations financières, commerciales et professionnelles intéressées. Ces débats, qui pourraient avoir lieu tous les deux ans pour ne pas donner un surcroît de travail au Conseil, devraient avoir un caractère essentiellement ouvert et informel, et le dialogue entre les participants pourrait être enrichi par l'organisation de tables rondes et d'activités connexes. Comme indiqué dans la recommandation précédente, les débats pourraient aussi être reliés à ceux consacrés à la mise en oeuvre des résultats des grandes conférences des Nations Unies et du Sommet du Millénaire.

Le Conseil économique et social devrait être prié d'envisager de consacrer périodiquement une partie de ses sessions à un vaste débat sur les questions liées au suivi de la réunion internationale chargée d'examiner la question du financement du développement et à la mise en oeuvre des décisions prises à cette occasion, lequel prévoirait, grâce à l'adoption de nouveaux mécanismes novateurs et souples, la participation active de tous les partenaires institutionnels et non institutionnels intéressés.

Notes

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément No 28 (A/55/28)*, deuxième partie, chap. VI, sect. B.