

COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT AVEC LES PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE

Chapitre 1.- INTRODUCTION

1.- Au cours de ces dernières années, la communauté internationale a fait d'importants progrès afin de définir plus précisément et avec davantage de concertation son engagement dans la lutte contre la pauvreté. La Déclaration du millénaire et les Objectifs du Millénaire pour le Développement qui en ont résulté ont permis de mettre au point un calendrier de réalisations essentielles en termes de développement, qui engage l'ensemble de la communauté internationale. Ces progrès se sont accompagnés d'un programme de réformes du système de coopération au développement visant une meilleure appropriation de l'aide reçue par les pays bénéficiaires, davantage de coordination et d'harmonisation au niveau des politiques des pays donateurs et un alignement réel de ces politiques sur les stratégies nationales de développement des pays bénéficiaires.

2.- Ces importants changements dans la doctrine se sont également accompagnés de l'insistance sur la nécessité de focaliser davantage l'aide vers les pays et les secteurs sociaux aux niveaux de pauvreté les plus élevés. Cet objectif est raisonnable, non seulement parce que l'extrême pauvreté implique une négation radicale des droits des personnes mais également de par la nécessité d'améliorer réellement l'efficacité de la coopération internationale. Cette nouvelle orientation pourrait cependant avoir des effets indésirables, si l'accent placé sur la lutte contre la pauvreté devait entraîner un abandon du soutien de la communauté internationale aux efforts de développement de ce vaste groupe de pays hétérogènes que la Banque mondiale et le CAD de l'OCDE dénomment les "pays à revenu intermédiaire" (PRI).

3.- L'effort déployé par la communauté internationale pour épurer ses formes de coopération avec les pays les plus pauvres n'a pas été accompagné d'un effort semblable visant à définir les objectifs, les stratégies et les instruments les plus appropriés dans le cadre de son soutien aux PRI. Même si l'hétérogénéité de ces pays rend peu appropriées des réponses uniques et universelles, leurs stratégies de développement doivent tenir compte de trois caractéristiques cruciales: i) la consolidation d'institutions efficaces et crédibles pour mener une action collective de qualité et progresser dans la cohésion sociale, en réduisant les niveaux de pauvreté et les inégalités actuelles; ii) la diminution des niveaux de vulnérabilité de leur insertion financière sur la scène internationale et iii) l'amélioration de leur capacité concurrentielle, grâce à une transformation du secteur productif et aux progrès technologiques. Même si les pays concernés sont les principaux responsables de leur propre avancement dans ces domaines, la coopération internationale peut jouer un rôle en soutenant les efforts nationaux et en incitant à la création d'un cadre international qui encouragera et stimulera ces efforts. Pour cela, il est nécessaire de diagnostiquer correctement et de définir avec précision les objectifs et l'instrumentation d'une coopération destinée aux PRI.

PREMIÈRE PARTIE: LES PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE ET LE SYSTÈME D'AIDE

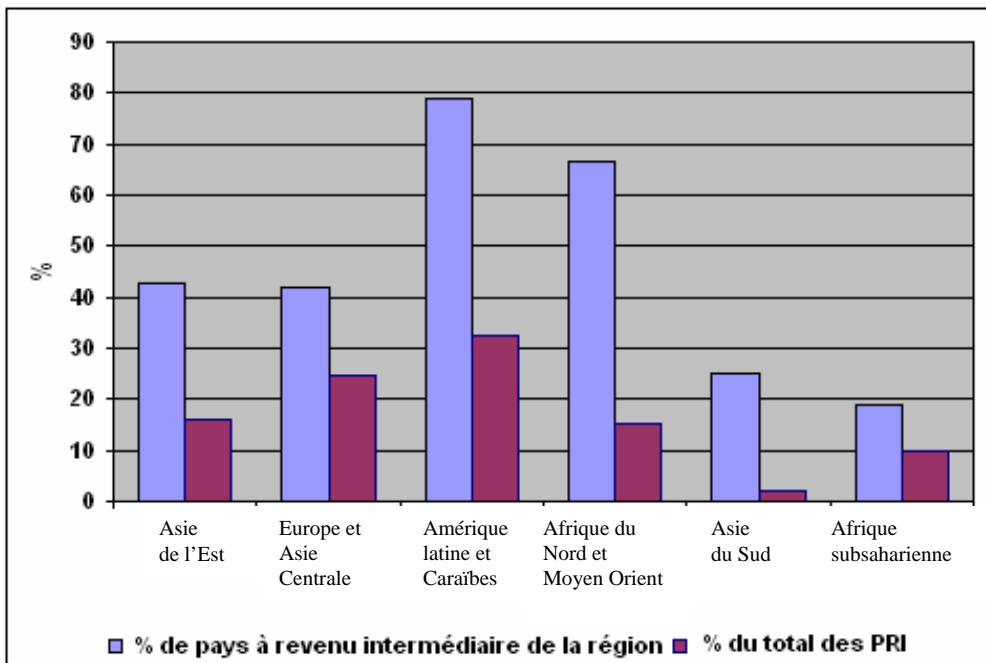
Chapitre 2.- PARTICULARITÉS DES PRI

2.1.- Identification des pays

4.- Conformément au critère avancé par la Banque mondiale (2005), la tranche de « revenu intermédiaire » comprend 93 pays (ou territoires), dont le revenu par habitant se situe entre 766 et 9.385 dollars (en 2003). Cet ensemble se divise à son tour en deux sous-groupes: la tranche inférieure de la catégorie de pays à revenu intermédiaire, qui compte 56 pays, avec un revenu par habitant qui se situe entre 766 et 3.035 dollars et la tranche supérieure, qui comprend 38 pays, avec un revenu par habitant situé entre 3.035 et 9.385 dollars. L'ensemble des PRI regroupe ainsi près de 60 % des pays traditionnellement considérés comme en développement. Dans ce regroupement, le CAD de l'OCDE considère également 77 pays (et 7 territoires) comme étant à revenu intermédiaire.

5.- Les PRI sont répartis dans toutes les régions en développement du monde. Néanmoins, celles qui comptent le plus grand pourcentage de PRI sont l'Amérique latine (79%), l'Afrique du Nord et le Moyen Orient (67 %) (Graphique 1).

Graphique 1: Répartition des PRI par région (en %)



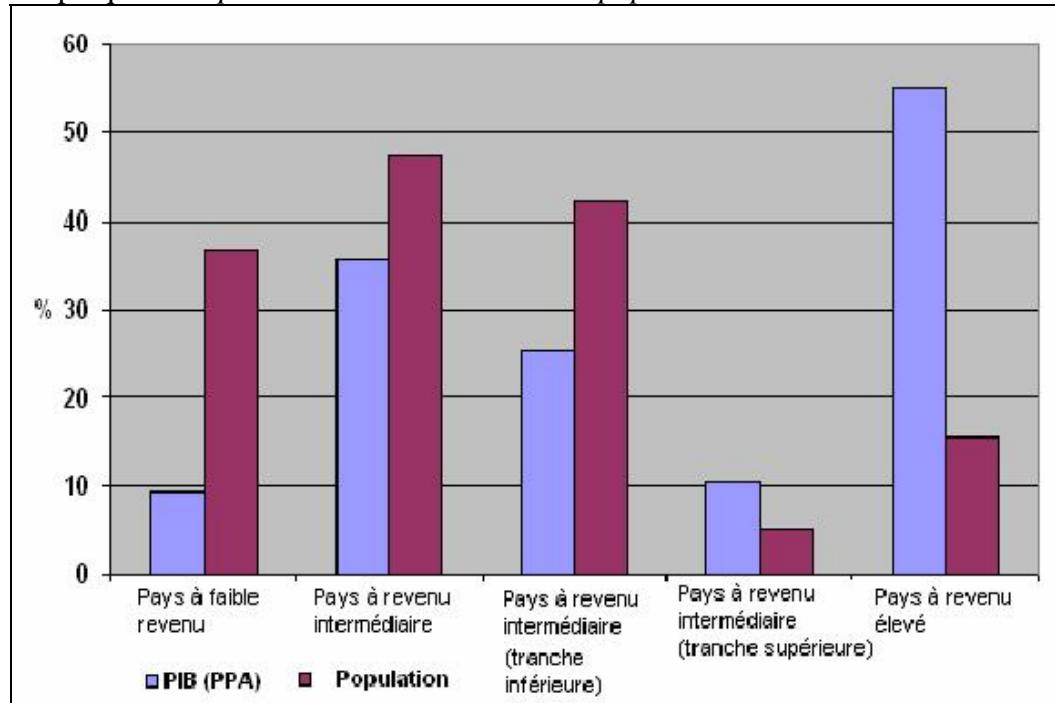
Source: Élaboration personnelle à partir de données communiquées par la Banque mondiale (2005).

6.- La taille des PRI varie considérablement. Près d'un tiers d'entre eux (33 pays) possèdent moins de deux millions d'habitants. Une partie importante (27 pays) est en outre constituée d'archipels, ce qui entraîne des difficultés supplémentaires pour l'intégration des marchés nationaux. À l'autre extrémité, cinq pays possèdent plus de cent millions d'habitants et un de ceux-ci, la Chine, compte près d'un milliard trois cent millions d'individus.

L'hétérogénéité dans la taille rend plus difficile l'établissement de diagnostics communs ou l'élaboration de propositions que l'on souhaiterait généraliser.

7.- Les PRI accueillent près de la moitié (47,6%) de la *population mondiale*: la Chine (19,3% de la population mondiale) joue un rôle décisif dans cette quote-part élevée. Le poids de la population des deux sous-ensembles est très varié mais c'est dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire que se concentre la plus grande charge démographique. En ce qui concerne leur *poids productif*, les PRI représentent près de 35% du PIB mondial (par rapport au pouvoir d'achat). Dans cette quote-part, la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire contribue pour 25% et la tranche supérieure, pour 10% (Graphique 2).

Graphique 2: *Répartition des revenus et de la population dans le monde*



Source: Élaboration personnelle à partir de données communiquées par la Banque mondiale (2005).

8.- Les PRI sont responsables d'un peu plus de 21% du commerce mondial (exportations et importations) de biens et de services et ils reçoivent près de 24% des investissements étrangers directs (IED), 43% de l'APD bilatérale assignable géographiquement et 57,8% des fonds envoyés par les émigrants (toutes ces données se rapportent à l'an 2003). Le poids significatif de ces pays dans le commerce et les investissements directs internationaux indique qu'on y trouve un des marchés les plus prometteurs et les plus dynamiques du monde en développement. De même, les PRI sont responsables de 41% des émissions de CO₂ dans le monde : une caractéristique qui souligne l'importance de ces pays dans la réalisation des objectifs environnementaux durables (Tableau 1).

Tableau 1: Indicateurs économiques et sociaux par groupe de revenus, au niveau mondial

		Année		Niveaux de revenus				Élevé
		Monde	Faible	Intermédiaire	Intermédiaire Inf.	Intermédiaire Sup.		
		Poids international des PRI						
Exp+Imp de biens et de services	2003	100	2,6	21,3	11,6	9,8	76,1	
IED	2003	100	2,8	23,7	17,4	6,3	73,5	
APD localisable	2003	100	54,6	43,2	35,8	7,3	2,1	
Envoi de fonds	2003	100	30,9	57,8	39,7	18	11,4	
Émissions CO2	2003	100	7,7	41	32,2	8,8	51,4	
Dette externe totale	2003	100	16,63	83,37	53,42	29,95	--	
Variables en rapport avec la croissance								
Taux de croissance du PIB	1990-2003	1,2	2,5	2,3	2,7	1,5	1,7	
Exp+Imp sur le PIB	2002	47,6	44,3	61,3	56,6	70,6	45	
Technology Achievement Index	2001	0,4	0,1	0,3	0,3	0,4	0,6	
Digital Acces Index	2002	0,4	0,2	0,5	0,4	0,5	0,7	
Volatilité de la croissance (*)	1980-2003	1,7	3,0	2,0	2,3	1,8	0,8	
Épargne nationale (% PIB)	1990-2003	22,3	18,7	26,3	28,3	22,4	21,7	
Variables en rapport avec le niveau de développement								
Lignes téléphoniques (par 1.000 habitants)	2000	161,0	21,7	127,6	119,4	185	588,5	
Utilisateurs Internet (par 1.000 habitants)	2000	64,2	3,5	23,8	17,8	65,6	329	
Chercheurs en R+D (par million d'habitants)	2000	1279,8	182,9	804,1	798	863,6	3179,8	
Accès à l'éducation du troisième cycle (par 1.000 habitants)	2000	23,8	9,1	20,2	18,6	31,1	59,6	
Rapport de fréquentation de l'enseignement primaire (par 1.000 habitants)	2000	86,3	78,5	91,2	91,3	90,9	95,6	
Variables démographiques de base								
Taux de croissance de la population	1990-2003	1,4	2	1,1	1,1	1,3	0,7	
Taux de fécondité	2003	2,6	3,7	2,1	2,1	2,3	1,7	
Population de moins de 15 ans	2003	28,9	36,9	26,2	25,9	28,5	18,2	
Population de plus de 65 ans	2003	7,1	4,2	7	6,9	7,4	14,5	
Taux global de dépendance	2003	56,2	69,6	49,7	48,8	56	48,5	
Espérance de vie à la naissance	2003	66,8	58,1	69,7	69,2	73,7	78,5	
Indicateurs sociaux								
Indice de développement humain (PNUD)	2003	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9	
Taux de mortalité infantile	2003	56,8	79,8	29,8	31,4	17,8	..	
Taux d'alphabétisation des adultes	2002	79,1	58,0	89,9	89,8	91,5	..	
Population ayant accès à la distribution d'eau (%)	2002	82,1	75,7	83,0	82,2	90,5	99,4	
Coefficient de Gini	2003	39,4	35,7	43,7	43,1	48,7	34,1	
20% les plus riches par rapport aux 20% les plus pauvres	2003	8,7	2,2	5,5	4,6	0,9	1,0	
Variables liées à la pauvreté								
Taux de pauvreté (1 dollar)	2003	22,1	35,5	13,1	13,9	6,8	2,0	
Ecart de pauvreté (1 dollar)	2003	5,8	10,3	2,7	2,8	2,2	0,5	
Taux de pauvreté (2 dollars)	2003	53,8	76,7	38,6	41,3	18,4	2,0	
Ecart de pauvreté (2 dollars)	2003	21,9	34,9	13,1	13,9	7,3	0,5	
Indice de pauvreté humaine (IPH)	2003	23,7	35,4	13,8	13,9	13,1	6,5	

Source: Banque mondiale et PNUD

(*) Coefficient de variation des taux de croissance du PIB annuel par habitant pendant la période 1980-2003

2.2.- *Caractéristiques des PRI*

9.- Malgré leur hétérogénéité, quelques traits fondamentaux peuvent aider à caractériser les PRI (Tableau 1):

- Il s'agit de pays qui ont progressé dans leur transition démographique, en présentant des taux de fécondité et de croissance de la population inférieurs à la moyenne mondiale alors que l'espérance de vie à la naissance est légèrement supérieure à cette moyenne. La structure des âges de la population se situe à mi-chemin entre celle des pays à faible revenu, avec une part plus grande des tranches les plus jeunes, et celle des pays à haut revenu, dont les populations sont plus âgées.
- Leurs indicateurs de capacité technologique sont très proches de la moyenne mondiale, bien que relativement éloignés de ceux des pays à haut revenu. Il existe en outre des différences notoires entre les différents pays du groupe.
- La position intermédiaire des PRI est meilleure en ce qui concerne les variables sociales; de fait, leur indice de développement humain est supérieur à la moyenne mondiale. Cette caractéristique se retrouve également dans le taux de mortalité infantile, le taux d'alphabétisation des adultes et la proportion de la population ayant accès à l'eau potable.
- Les acquis sociaux mentionnés pourraient être supérieurs si ce groupe de pays était plus équitable: ses indices d'inégalité sont élevés, voire même supérieurs à ceux des pays à faible revenu. Cette grande inégalité fait que les niveaux de pauvreté sont supérieurs à ceux correspondant à leur niveau de développement. Dans un cas comme dans l'autre, les moyennes cachent des situations nationales fort diverses.
- Finalement, les indicateurs disponibles en matière de qualité des institutions, vraisemblablement toujours déficients, indiquent que les PRI (et plus spécialement la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire) jouissent d'une qualité institutionnelle en moyenne inférieure à celle des pays à haut revenu et qu'ils présentent des indicateurs fluctuant très au-dessus de la moyenne mondiale.

10.- Au cours des dernières années, les PRI ont adopté un comportement économique relativement acceptable: depuis 1990, leur taux de croissance annuel moyen, qui avoisine les 3% par habitant, est légèrement supérieur à la moyenne mondiale. Cette dynamique est due à l'évolution de la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, en grande partie sous l'impulsion majeure de la Chine. Un trait important des PRI reste cependant le niveau élevé de volatilité de leur croissance, notamment pour la tranche inférieure de revenu.

2.3.- *Mobilité des PRI*

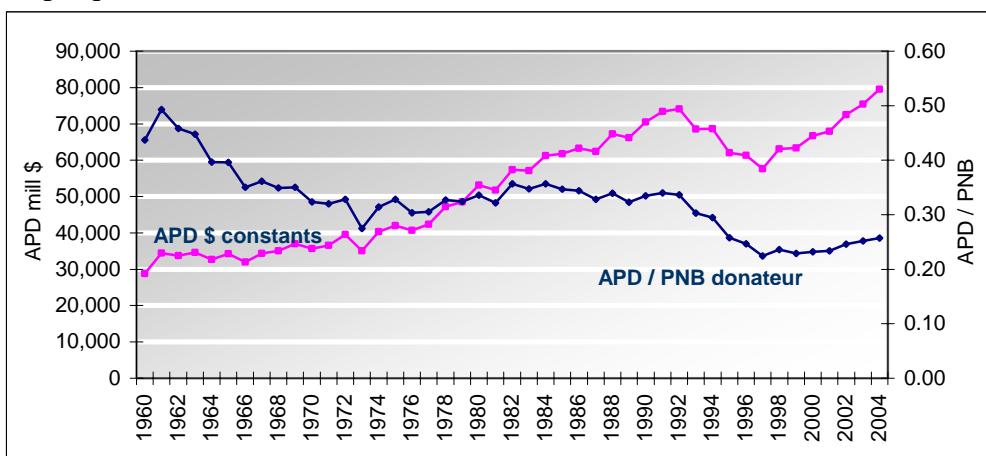
11.- La fragmentation d'anciens États (comme l'URSS et la Yougoslavie) et l'émergence de nouveaux États indépendants ont créé une augmentation du nombre de pays enregistrés auprès de la Banque mondiale au cours des dernières années (entre 1978 et 2003, on passe de 151 à 208 pays). Ce phénomène est également responsable de la hausse du nombre de pays à revenu intermédiaire. Mais en termes relatifs la tranche des PRI a diminué aussi bien au niveau du bénéfice des pays à faible revenu, qui ont augmenté, qu'au niveau du bénéfice de ceux à haut revenu. La base et le sommet de la pyramide distributive se sont ainsi élargis, aux dépens des tranches de revenus intermédiaires.

12.- Il est possible d'analyser plus en profondeur la perte du poids relatif des PRI par le biais de la mobilité entre tranches de revenus. Si l'on analyse la période allant de 1978 à 2003, un seul pays est parvenu à passer de la tranche à faible revenu à la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, alors que les pays qui ont effectué le chemin en sens inverse sont bien plus nombreux (jusqu'à 25 pays). À leur tour, parmi les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) qui ont suivi des trajectoires ascensionnelles, seul un est parvenu à monter de deux échelons et à se situer parmi les pays à haut revenu et trois autres sont passés à la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire. Parmi les pays repris dans ce dernier groupe, treize sont descendus à la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire alors que dix sont montés aux pays à haut revenu. Finalement, dans le cas des pays à haut revenu, tous sont restés dans cette catégorie, sauf un. L'analyse effectuée débouche sur deux conclusions intéressantes: tout d'abord, que c'est dans le groupe des PRI que la mobilité est la plus grande; ensuite, que les cas de chute ont été nettement plus nombreux que les ascensions. Ces conclusions soulignent la nécessité de soutenir les bons résultats en matière de développement des PRI pour éviter les régressions observées dans ce groupe.

Chapitre 3.- L'AIDE DESTINÉE AUX PRI

13.- L'aide publique au développement (APD) a suivi une tendance légèrement à la hausse au cours des quinze dernières années. Entre 1960 et 1991, les ressources ont été multipliées par trois (elles sont passées de 28 à 77 milliards de dollars au taux de change de 2003), et le nombre de donateurs a également augmenté. Dans les années quatre-vingt-dix, l'aide est victime d'un recul significatif, tant en termes courants que constants. Après ce recul, l'aide s'accroît – et ce à un rythme intense – au début du nouveau millénaire. Même si des causes conjoncturelles ont influencé cette expansion (comme d'importantes actions humanitaires, de reconstruction d'après-guerre et d'allègement de la dette), on note également un engagement plus ferme des donateurs vis-à-vis de l'aide, suite à la définition des Objectifs du Millénaire pour le Développement et au Sommet de Monterrey sur le financement du développement, qui s'est tenu en mars 2002. Malgré cela, les chiffres de 2005, soit 106 milliards de dollars, dépassent à peine en termes constants ceux de 1991 (Graphique 3).

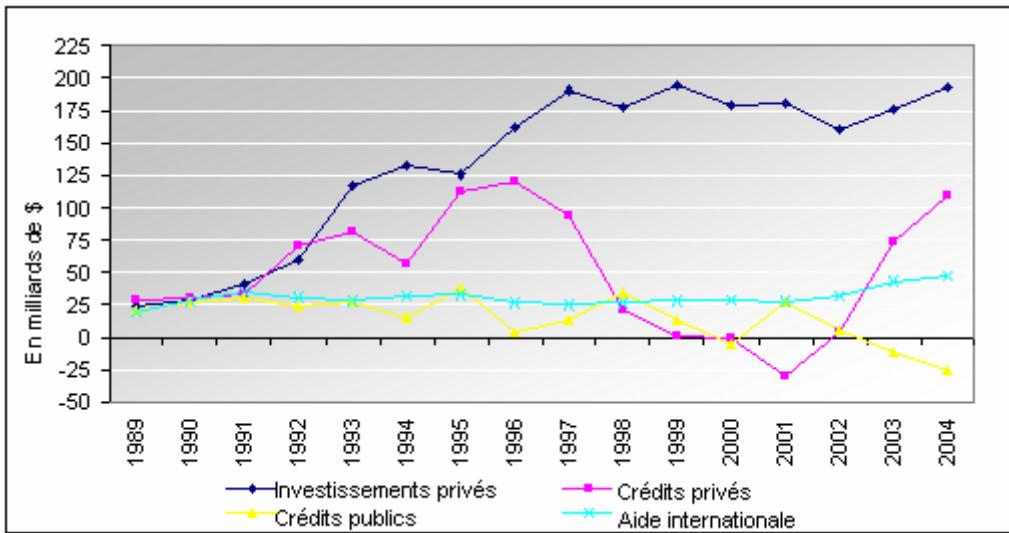
Graphique 3: *Évolution de l'APD*



Déboursements nets de l'APD bilatérale et multilatérale des pays membres du CAD en millions de dollars et APD par rapport au PIB. *Source:* Élaboration propre sur base de données de l'OCDE (CAD, 2006)

14.- La lente croissance de l'aide contraste avec l'évolution des autres flux de financements internationaux vers les pays en développement. En 1989, les quatre principaux éléments présentaient des magnitudes relativement similaires. À partir de cette date, le crédit privé a suivi une voie très instable, mais croissante, le crédit public a légèrement rétrogradé alors que l'aide internationale est restée relativement constante, avec une hausse au cours des dernières années. Enfin, les investissements en capitaux privés ont considérablement augmenté. De fait, ce dernier élément, bien qu'instable dans son évolution et sélectif quant à la destination, a été au cours de la dernière décennie la source principale de financement des marchés émergents, laissant l'aide loin derrière en termes d'importance (Graphique 4).

Graphique 4: *Flux de capitaux vers les marchés émergents par élément*



Source: Eichengreen, 2006

Note: L'aide internationale n'inclut pas la coopération technique

15.- Pendant les cinq années 2000/04, 37 % de l'aide bilatérale géographiquement attribuable a été destinée aux pays les moins avancés (PMA), alors qu'une part légèrement supérieure, soit 40% des ressources, était destinée à la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire. D'autres pays à faible revenu ont reçu 18% des ressources et, enfin, la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire a reçu une part marginale de 4%. En termes par habitant, ce sont les PMA qui reçoivent le plus d'aide et ce avec une tendance croissante. La tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire occupe la deuxième place sur l'échelle, devant les "autres pays à faible revenu" et la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire. Si on compare les ressources au PIB des pays bénéficiaires, cette part suit une pente plus clairement décroissante, selon les niveaux de développement des divers groupes (Tableau 2).

Tableau 2: Répartition de l'aide bilatérale selon les groupes de revenus des pays bénéficiaires (en millions de dollars constants)

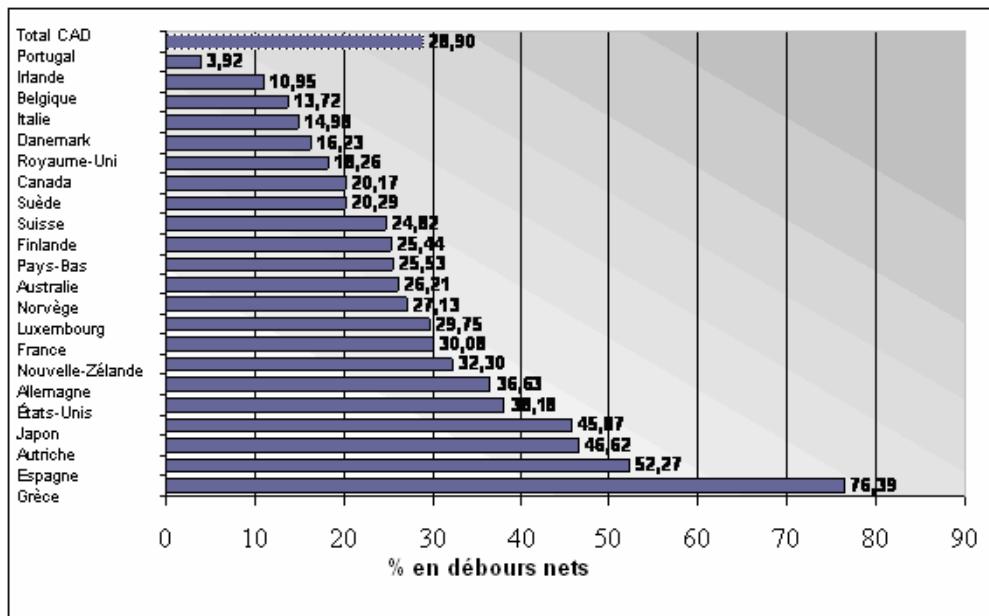
	1980		1985		1990		1995		2000		2004		2000-2004	
Pays en développement	34.174	100	44.487	100	49.846	100	42.429	100	44.183	100	54.425	100	49.547	100
Pays moins avancés	9.541	27,9	12.265	27,6	12.807	25,7	10.130	23,9	10.334	23,4	15.866	29,2	13.554	27,4 (37*)
Autres pays à faible revenu	4.759	13,9	5.065	11,4	6.043	12,1	5.642	13,3	5.733	13,0	6.128	11,3	6.505	13,1 (18*)
Pays à revenu intermédiaire	11.552	33,8	15.081	33,9	19.352	38,8	15.329	36,1	14.799	33,5	16.737	30,8	15.994	32,3 (44*)
Pays à revenu intermédiaire (tranche inf.)	9.045	26,5	12.572	28,3	16.159	32,4	13.213	31,1	13.446	30,4	15.115	27,8	14.481	29,2 (40*)
Pays à revenu intermédiaire (tranche sup.)	2.507	7,3	2.509	5,6	3.193	6,4	2.116	5,0	1.353	3,1	1.622	3,0	1.513	3,1 (4*)

Source: Élaboration propre sur base de données de l'OCDE (CAD:2006). La part manquante correspond à l'aide non attribuable géographiquement.

* Part de l'aide bilatérale attribuable géographiquement dans l'aide bilatérale attribuable géographiquement totale.

16.- La répartition de l'aide dans le temps montre qu'il existe une certaine cohérence dans les rapports entre les principaux donateurs et les PRI. En termes absolus, les contributions les plus élevées proviennent régulièrement des États-Unis, du Japon, de France, d'Allemagne, d'Espagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. En termes relatifs, la Grèce est le pays qui consacre la plus grande part de son aide bilatérale (près des trois-quarts) à la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire. Suivent ensuite, en importance, l'Espagne, l'Autriche et le Japon, avec des parts supérieures à 40% (Graphique 5). Le poids de la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire dans l'attribution de l'aide bilatérale est bien moindre, étant donné qu'en moyenne elle dépasse à peine 3%. Les pays qui accordent le plus d'importance à cette tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire, avec des parts supérieures à 6%, sont la France, l'Autriche et l'Espagne.

Graphique 5: Poids relatif des pays à revenu intermédiaire par rapport au total de l'APD bilatérale (moyenne 2000-04)



Source: Élaboration propre à partir de données de l'OCDE (CAD, 2006)

Chapitre 4.- LA DOCTRINE DE L'AIDE ET LES PRI

4.1.- *Coopération avec les PRI*

17.- Au cours des cinq dernières années, on a pu enregistrer un engagement plus ferme de la communauté internationale en matière de lutte contre la pauvreté. Le nouveau consensus repose sur le constat que l'extrême pauvreté n'entraîne pas seulement une violation des droits et de la dignité de ceux qui en souffrent, mais il met également en question la légitimité et la stabilité de l'ordre international. Il semble justifié d'encourager une aide davantage axée sur la lutte contre la pauvreté, non seulement parce qu'il s'agit de l'objectif qui suscite le plus grand consensus international, mais aussi afin d'augmenter l'impact de l'utilisation de l'aide.

18.- Malgré cela, il est possible que cette volonté ait parfois fait l'objet de conclusions excessivement simplificatrices, qui limitent l'approche d'ensemble nécessaire à l'aide. Même s'il est raisonnable d'accorder la priorité aux pays aux niveaux de pauvreté les plus élevés, il peut s'avérer adéquat de continuer à soutenir, sur le plan international, les efforts des pays qui ont déjà dépassé ce seuil, non seulement pour éviter d'éventuelles régressions dans leurs acquis sociaux, mais aussi pour soutenir leurs progrès et ceux de leur environnement régional, et pour permettre une gouvernance plus stable du système international. Comme la classe moyenne au sein d'une société, la présence d'un vaste ensemble d'économies à revenu intermédiaire, avec des dynamiques de progrès soutenues, procure une stabilité et un certain dynamisme dans le système international.

19.- La politique de coopération avec les PRI doit commencer par la reconnaissance de l'*hétérogénéité* de ce groupe: il regroupe en son sein des pays présentant des capacités très variables de développement, de tailles très différentes et avec des résultats économiques et sociaux également disparates. Par conséquent, il n'y a pas lieu ni de proposer un diagnostic unique ni d'élaborer une thérapie prétendument valable pour tous. Cinq raisons tendent à favoriser une politique active de coopération pour le développement destinée aux pays à revenu intermédiaire, compatible avec la préférence qui doit être réservée aux pays les plus pauvres :

a) Soutenir les résultats favorables en matière de réduction de la pauvreté.

Même s'il ne s'agit pas des pays présentant les plus grands niveaux de pauvreté, 13% de la population mondiale vivant avec moins d'un dollar par jour et 41% de celle disposant de moins de deux dollars au quotidien se trouvent dans les PRI. Dans certains cas, ces niveaux de pauvreté sont la conséquence non tant du faible niveau de revenu du pays que de la mauvaise répartition des revenus en son sein. La politique d'éradication de la pauvreté concerne, en tant que principaux responsables, les gouvernements nationaux eux-mêmes, qui doivent mettre en œuvre les politiques sociales et de redistribution nécessaires pour atteindre l'objectif visé. La coopération internationale peut néanmoins jouer un rôle d'assistance dans cette tâche, en soutenant l'activité des gouvernements avec les ressources et l'expérience internationales, et surtout en définissant les stimulants nécessaires pour que la lutte contre la pauvreté occupe un rang élevé dans la hiérarchie des objectifs de la politique publique.

b) Éviter les régressions dans les acquis sociaux et économiques

Une caractéristique des pays à revenu intermédiaire est la volatilité élevée de leurs taux de croissance. Une seconde raison appelant dès lors à une politique de coopération plus active avec les PRI consisterait à éviter les éventuelles régressions qui pourraient se produire dans les progrès réalisés. Enfin, un des objectifs de base d'un système international de coopération consisterait à consolider les résultats obtenus en matière de développement, afin de les rendre irréversibles.

c) Servir de centres dynamiques dans l'environnement régional

Une troisième raison favorable à l'appui d'un engagement actif de la coopération internationale avec les PRI vient de l'influence de certains de ces pays sur leurs environnements régionaux. Dans une bonne partie du monde en développement, un nombre réduit de PRI représente entre un tiers et la moitié de la population et du produit global de leur région. C'est pourquoi la stabilité et le dynamisme de ces économies devient un facteur d'équilibre et de progrès pour le milieu et sert d'ancre pour la sous-région. Il est dès lors normal que la coopération profite de ces facteurs externes pour revendiquer une politique d'aide induisant le plus de gains pour cet environnement.

d) Fourniture de biens publics mondiaux

La quatrième raison est liée au rôle crucial que certains PRI jouent dans la fourniture de biens publics mondiaux et régionaux. Certains de ces biens concernent des secteurs aussi importants que l'ordre international, le maintien de la paix, la prévention des maladies contagieuses, la stabilité financière, la diffusion des connaissances, l'intégration commerciale ou un environnement durable. C'est pourquoi la fourniture adéquate de ces biens constitue un facteur déterminant du niveau de bien-être global. De par leur poids économique et démographique et de par le patrimoine naturel qu'ils possèdent, les PRI peuvent plus généralement constituer un apport crucial dans la fourniture de biens publics. Il est dès lors légitime que la coopération internationale épouse les efforts de ces pays en prenant part à la fourniture adéquate de ces biens.

e) La création d'un système de coopération internationale générant des incitations cohérentes pour le développement

Une dernière raison justifiant la coopération avec les PRI concerne la conception de l'ensemble du système de coopération internationale. Le fait est que l'aide au développement provient non tant du volume – toujours limité – des ressources qu'elle canalise que des incitations qu'elle produit pour encourager des attitudes souhaitables. Cet objectif semble peu compatible avec un système très discriminatoire vis-à-vis des bénéficiaires potentiels de l'aide en fonction de leurs acquis en matière de développement. Agir ainsi porterait à penser que seuls les mauvais résultats – et non les succès – en termes de développement ont droit au soutien international, ce qui introduirait un problème de stimulants pervers et de risque moral dans le système. C'est pourquoi il s'avèrerait plus efficace que le système gradue son aide, en évitant des frontières abruptes entre l'ensemble des bénéficiaires potentiels. En bref, il s'agit de créer un système qui accompagnerait les pays sur le chemin du développement, en modulant l'intensité et en adaptant les contenus de l'aide aux nécessités spécifiques à chacune des étapes du développement.

20.- De même qu'il ne faut pas dresser une frontière abrupte entre les pays susceptibles de recevoir de l'aide, il ne faut pas non plus la dresser entre les divers pays qui contribuent à la coopération internationale. Face à une vision excessivement binaire du système, qui sépare nettement les fonctions de donateur et de bénéficiaire, il conviendrait de soutenir l'implication progressive des PRI dans les tâches actives de l'aide, à mesure qu'ils progressent dans leur expérience de développement. Cela implique que, alors que les pays à haut revenu continuent de coopérer avec les PRI, ces derniers devront jouer un rôle de plus en plus actif dans la coopération Sud-Sud, tant auprès de pays à faible revenu qu'auprès d'autres PRI.

4.2.- Efficacité de l'aide

21.- Les études d'évaluation de l'aide ont eu tendance à générer un certain scepticisme dans le corps politique et académique quant à leur efficacité. En principe, l'aide peut être efficace mais ce résultat n'est ni immédiat ni systématique. Les études réalisées à ce sujet permettent de faire ressortir les facteurs suivants, reconnus utiles pour améliorer l'efficacité de l'aide :

a) Appropriation

L'efficacité de l'aide dépend essentiellement de la capacité de celle-ci à se subordonner aux objectifs et à la stratégie de développement de la société réceptrice. C'est pourquoi il est nécessaire de soutenir un système qui permette au bénéficiaire de mieux s'approprier l'aide.

b) Stabilité des ressources

La variabilité et l'imprévisibilité des ressources ont une répercussion sur l'efficacité de l'aide, étant donné qu'elles rendent les exercices de programmation plus difficiles, qu'elles perturbent la stabilité macroéconomique de celui qui reçoit cette aide, et qu'elle limite par conséquent l'utilisation productive de celle-ci dans des activités d'investissement. Tout cela porte à croire que l'aide doit être conçue selon des lignes de programmation souples, avec des engagements qui peuvent durer dans le temps.

c) Coordination entre donateurs

Le système d'aide repose en grande partie sur l'action bilatérale des donateurs, qui sont souvent mal coordonnés entre eux. La situation se complique avec l'extension du nombre d'agences multilatérales, publiques et privées, maintenant actives dans le domaine de l'aide. Il est dès lors nécessaire d'encourager une plus grande coordination entre donateurs pour augmenter les taux d'efficacité de l'aide et permettre ainsi une diminution des coûts transactionnels qui s'y rattachent.

d) Conditionnalité de l'aide

En vue de limiter le pouvoir discrétionnaire des bénéficiaires dans la gestion des ressources, les donateurs ont établi des conditions strictes pour l'octroi de l'aide. Cette manière d'agir est peu conforme à l'objectif d'encourager son appropriation. C'est pourquoi on suggère que ces conditions se limitent à la gestion adéquate de l'aide et à sa subordination aux objectifs d'un programme de progrès dans le développement et de lutte contre la pauvreté de la part du bénéficiaire.

e) Dépendance et capacité d'absorption

Les études semblent confirmer que la rentabilité de l'aide est décroissante: à partir d'un seuil déterminé, l'impact marginal des nouvelles ressources a tendance à diminuer. Les raisons invoquées pour justifier cette tendance sont liées à: i) la réduction de la compétitivité de l'économie, par son effet sur l'appréciation du taux de change; ii) la détérioration des institutions, quand elles dépendent fortement de fonds internationaux et iii) la capacité limitée d'absorption et de gestion efficace des ressources de la part du bénéficiaire. Il convient dès lors d'éviter que les pays ne dépendent trop de l'aide.

22.- En fonction de la reconnaissance de l'importance de ces facteurs, la communauté des donateurs a mis en place des bonnes pratiques en vue d'orienter l'aide et d'améliorer son efficacité. Dans ce cadre, les accords adoptés aux Conférences de Rome, en 2003, et de Paris, en 2005, organisées par le CAD s'avèrent particulièrement importants. La dernière Conférence a défini cinq principes de base visant à améliorer l'impact de l'aide:

- *Appropriation*: il s'agit de réaffirmer la capacité des pays en développement de décider de l'utilisation de l'aide.
- *Alignement*: cela implique la subordination de l'aide aux stratégies nationales de développement et aux formes de gestion propres des bénéficiaires.
- *Harmonisation*: elle comprend le développement de procédures communes entre donateurs dans les pays dans lesquels ils travaillent.
- *Gestion en fonction des résultats*: on estime que tant les donateurs que les bénéficiaires doivent juger les politiques et les efforts respectifs en fonction des résultats obtenus.
- *Obligation mutuelle de rendre compte*: cela implique que tant le donateur que le bénéficiaire doivent répondre de leurs politiques et en rendre compte publiquement.

23.- Ces principes s'appliquent également à la coopération avec les PRI – même si, dans ce cas, les pays peuvent bénéficier de meilleures conditions que les pays pauvres pour surmonter les problèmes conditionnant l'efficacité de l'aide. Leurs capacités techniques et institutionnelles supérieures leur permettent de conduire plus efficacement les efforts de développement, et leur meilleur accès aux marchés financiers facilite la résolution des problèmes liés à la dépendance de l'aide.

Chapitre 5.- COOPÉRATION AVEC LES PRI : DOMAINES ET INTERVENANTS

5.1.- Les problèmes du développement dans les PRI

24.- Même si bon nombre de PRI ont connu par le passé –et ce de manière répétée- des épisodes de croissance accélérée, cela ne leur a pas souvent permis de mettre au point des modèles de croissance durables et stables dans le temps. Des obstacles finissent par bloquer ou retarder leur dynamique de croissance. Bien que les problèmes diffèrent, la plupart de ceux des économies à revenu intermédiaire semblent tourner autour de la faiblesse de leurs institutions et du manque de cohésion sociale, de la vulnérabilité de leur insertion financière sur les marchés internationaux et des difficultés à créer une dynamique soutenue de changement technologique et productif.

25.- Le premier des problèmes mentionnés est lié au manque de consolidation des institutions appelées à mettre en œuvre la voix collective de la société. Dans la mesure où les institutions sont fragiles, les capacités du gouvernement sont faibles dans le processus de développement. Le pays, dès lors, se trouve moins bien équipé pour fournir des biens publics, gérer des conflits d'ordre distributif, affronter les chocs externes pouvant toucher l'économie, ou s'engager dans les tâches de réglementation des marchés et de création de services publics. Une partie des problèmes cités a trait à la crédibilité limitée des institutions, qui fait parfois que les citoyens ne les considèrent pas comme des organes adéquats de représentation et de gestion des problèmes collectifs. Cette situation est alimentée, entre autres, par le manque de cohésion sociale ou le niveau élevé d'inégalités caractéristiques de certains PRI. Ces deux aspects, la faiblesse institutionnelle et la faible cohésion sociale, se reflètent dans la fragilité du pacte social sur lequel se base l'État. Par conséquent, la pression fiscale est faible, les niveaux d'évasion élevés et les carences financières des États récurrentes. La insuffisance financière même de l'État finit par contribuer à l'affaiblissement de sa légitimité sociale.

26.- La seconde catégorie de problèmes est liée aux difficultés des PRI à s'insérer, de manière sûre et stable, dans les marchés financiers internationaux. Une grande partie des facteurs conditionnant ce processus sont liés aux effets du surendettement sur les marchés financiers, qui sont particulièrement volatiles dans un environnement où les marchés nationaux de capitaux sont de taille limitée. Avec une dette élevée par rapport au PIB, des passifs libellés en devises et, dans certains cas, en titres à court terme, les pays sont soumis aux va-et-vient du marché. À cause de leur endettement, ils doivent maintenir des excédents primaires élevés, ce qui laisse une marge limitée pour une gestion indépendante des dépenses et réduit considérablement les possibilités de mise en place de politiques anti-cycliques. L'environnement financier international accentue le caractère pro-cyclique de la politique économique de ces pays, qui se relâche dans les moments de croissance avec l'arrivée de capitaux, et qui se resserre lorsque les capitaux quittent le pays. Ce facteur s'est intensifié avec les processus de libéralisation financière et de déréglementation des comptes de capitaux. Pour atténuer cet effet, il faudrait corriger les asymétries dans les réglementations du milieu financier international, doter les Etats de davantage de liberté dans la conception de leur politique anti-cyclique et consolider leurs marchés financiers nationaux.

27.- Le troisième ensemble de problèmes est lié aux difficultés des pays à assurer un processus d'accumulation de capacités technologiques, qui leur permettrait de changer la composition de leur offre de production et à l'exportation, en la déplaçant vers des activités plus rentables et plus dynamiques. Les nouveaux cadres de réglementation du commerce international et de la propriété intellectuelle ont réduit les marges des politiques nationales pour générer des capacités productives et encourager des avantages concurrentiels dynamiques. Dans ces conditions, une partie des PRI semble inclinée à fonder leurs avantages sur la production intensive de ressources naturelles ou sur la main d'œuvre non qualifiée, avec une capacité limitée à développer des processus d'accumulation de capacités techniques bien ancrées au niveau national.

5.2.- Le rôle de la coopération bilatérale

28.- Au delà de ces trois problèmes, les attitudes spécifiques des PRI suggèrent cinq autres considérations par rapport à l'instrumentation adéquate d'une politique de coopération internationale à leur égard.

- Étant donné son poids relatif limité, l'efficacité de l'aide dépendra essentiellement de son effet de levier, c'est-à-dire de sa capacité à se constituer en facteur stimulant la mobilisation des ressources nationales ou à attirer d'autres sources de financement international.
- Une bonne partie du travail à mener dans les pays à revenu intermédiaire tourne autour du vaste champ du conseil et de l'assistance technique: soutien dans la définition de politiques, la création et le renforcement d'institutions et l'échange d'expériences. Cette tâche doit tirer le meilleur parti des capacités nationales et des expériences vécues par les pays en développement.
- L'aide est aussi importante que d'autres éléments de la coopération internationale qui ne font pas partie de l'APD. C'est pourquoi la coopération avec ces pays devrait résulter d'une action coordonnée de l'ensemble du gouvernement, et pas seulement de ses ministres de la coopération, ce qui renforcerait la cohérence des politiques publiques des donneurs.
- Dans le cas des pays présentant des taux élevés d'inégalités, il peut être important que la coopération internationale associe son action directe auprès des gouvernements à une activité parallèle de consolidation de la société civile et de soutien dans son rôle pour permettre l'expression des demandes sociales.
- Enfin, une partie des bénéfices que les pays à revenu intermédiaire peuvent tirer de la coopération internationale provient du rôle de celle-ci dans la modification des cadres réglementaires qui régissent les relations économiques internationales et dans la réduction des coûts d'accès des pays aux avantages qu'offre le marché international dans les domaines commercial, technologique et financier.

29.- L'action des donneurs devrait en outre s'orienter vers l'implication active des PRI eux-mêmes dans les mesures de coopération internationale, que ce soit de manière individuelle ou par le biais de leurs institutions régionales. Les PRI doivent pour cela identifier les capacités et initiatives qui pourraient être utiles à la stratégie d'autres pays en développement, et encourager des mécanismes d'échange d'expériences et d'une action conjointe des pays concernés. Cela renforce ainsi le sentiment de participation et d'appropriation des initiatives de développement, plus adaptées aux conditions des pays concernés, et cela produit un « double dividende » où tant les pays en développement, le donneur que le destinataire, créent des capacités.

5.3.- Les Banques multilatérales de développement (BMD) et les PRI

30.- Selon les données disponibles fin 2004, le portefeuille de crédits accordés aux PRI par les Banques multilatérales de développement s'élevait à 237 milliards de dollars. La majeure partie de ces ressources, près de la moitié des fonds (45%), ont été apportées par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) ; celle-ci est suivie par la Banque interaméricaine de développement (BID), avec 21% des ressources. Malgré l'importance relative que présente ce financement public, la majeure partie des ressources financières des PRI provient directement des marchés privés. De fait, au cours

de ces dernières années, le financement officiel a compté pour à peine plus de 30% des ressources financières reçues par les pays à revenu intermédiaire alors que les financements privés représentaient 70%.

31.- L'activité des BMD peut être significative pour les PRI, au moins pour trois raisons:

- Parce que, surtout aujourd'hui, même si les PRI jouissent d'une plus grande facilité d'accès aux marchés de capitaux, cette possibilité n'est pas offerte à tous les pays de manière identique; il n'est pas non plus clair qu'elle se maintiendra dans le temps sans changer. Au sein des pays à revenu intermédiaire, il existe également des pays qui ne jouissent d'aucun accès stable et dans des conditions acceptables aux marchés de capitaux.
- Parce que les BMD, en plus de la voie des crédits, peuvent opérer par le biais d'autres canaux, comme les instruments financiers indirects (tels que l'apport de garanties) et les instruments non financiers (tels que l'assistance technique, le conseil dans la conception de politiques ou le soutien au développement de compétences).
- Parce que les BMD peuvent contribuer à l'élaboration, par les Etats, de leur propre calendrier de développement, en surmontant tant les échecs de marché que les failles du gouvernement qui restreignent cette possibilité.

32.- À mesure qu'un pays avance dans le processus de développement, il est raisonnable de supposer que sa demande auprès des BMD évolue vers de nouvelles modalités de financement et un autre type d'activités lié aux services stratégiques et aux connaissances. En ce qui concerne ce dernier aspect, les BMD peuvent contribuer à combler les insuffisances entre le milieu national et international, de plus en plus exigeant en matière de gouvernance, et les contraintes dues à des capacités institutionnelles et techniques limitées au plan national. L'assistance technique, le conseil dans la conception des politiques et les actions destinées à renforcer les capacités institutionnelles sont des domaines de travail particulièrement importants. Tout aussi importantes sont les tâches de conception des stratégies de développement national ou de gestion des initiatives régionales ou internationales, liées à la fourniture de biens publics générateurs d'un double dividende, local et mondial.

33.- Ce processus peut inclure également le développement de nouveaux services financiers des BMD vis-à-vis des PRI, notamment:

- Des instruments destinés à limiter les risques de perturbations externes, comme celles associées à la fluctuation des taux de change et des taux d'intérêt ou aux fluctuations des prix des produits de base, ou encore les perturbations dues aux catastrophes naturelles.
- Des instruments visant à financer les institutions publiques à caractère infranational.
- Des instruments de financement du secteur privé, dans des conditions de plus grande stabilité et à un coût acceptable, en évitant, en toutes circonstances, que l'action des BMD remplace les capitaux privés. Cette activité est particulièrement importante dans les nouveaux domaines d'investissement privé comme l'infrastructure.
- En dernier lieu, des modalités de financement en monnaie nationale des PRI, pour éviter les déséquilibres en devises de leur dette.

34.- Les BMD doivent tenter de remédier aux facteurs qui limitent l'accès aux financements. Concrètement, ceux-ci ont trait: i) aux exigences excessives de la conditionalité, ii) aux coûts en ressources – les frais administratifs ainsi que les charges initiales et celles liées à l'engagement – de la préparation des projets et du suivi des procédures requises pour accéder à ce type de financement et iii) l'adaptation insuffisante de ce genre d'institutions aux caractéristiques, procédures de gestion et nécessités spécifiques à chaque pays, même si ces critiques ne s'appliquent pas dans la même mesure à toutes les BMD. Il faut y ajouter la nécessité d'une coordination plus efficace entre les BMD ainsi qu'une définition plus claire de leurs avantages comparatifs respectifs, en prônant une saine division du travail sur le plan international.

35.- Les BMD devraient en outre poursuivre leur tâche de co-investisseurs, en combinant l'aide bilatérale et multilatérale dans les domaines prioritaires pour la stratégie de développement d'un pays, comme dans le cas des infrastructures. Cela suppose également leur implication dans des opérations qui bénéficient d'investissements privés, en coopérant avec les institutions financières commerciales. Les BMD pourraient ainsi développer davantage leur fonction de catalyseurs des investissements, en conciliant connaissances techniques et sensibilité sociale. Au-delà de leur activité auprès de ces Etats, il faut comprendre que la responsabilité des BMD s'étend également aux domaines régionaux, en renforçant les processus d'intégration régionale et en soutenant l'approvisionnement en biens publics mondiaux.

5.4.- Coopération Sud-Sud

36.- Face au traditionnel schéma vertical Nord-Sud, caractéristique de l'aide au développement à la fin des années soixante-dix, on voit s'affirmer la coopération Sud-Sud, qui vise essentiellement la création de liens de coopération entre pays en développement. Il ne s'agit pas d'une forme de coopération conçue comme une alternative à la coopération Nord-Sud, mais bien d'une stratégie complémentaire à celle-ci. Grâce à sa structure horizontale, la coopération Sud-Sud est davantage capable de susciter un sentiment d'appropriation de la part du bénéficiaire ; elle permet d'encourager des initiatives plus proches des conditions et des nécessités des pays concernés et davantage propices à des activités génératrices de « double dividende », en stimulant les compétences techniques et institutionnelles tant du donateur que du bénéficiaire. Les secteurs privilégiés par ce type de coopération sont: i) le domaine macroéconomique; ii) le financement du développement et iii) la coopération technique.

a) La coopération macroéconomique

37.- Un premier secteur de coopération entre les PRI est celui qui se dessine dans le domaine macroéconomique, fortement lié aux expériences d'intégration régionale, comprenant les zones monétaires et la création d'espaces de protection face aux effets des crises financières. Ce domaine de coopération peut s'étendre à trois éléments: i) le dialogue au sujet des politiques macroéconomiques et la surveillance ultérieure des accords; ii) la fourniture de liquidités pendant les périodes de crises et iii) la coordination des politiques de change. Le recours à ces mécanismes de coopération peut potentiellement générer trois effets. En premier lieu, il crée un espace favorable à l'intégration dans les processus de décisions nationaux des phénomènes externes que génèrent les politiques

macroéconomiques par rapport aux pays voisins ou par le biais d'intenses échanges économiques. En second lieu, il facilite la mise au point d'un système international plus solide et plus équilibré, qui repose sur des mécanismes prudents de coopération établis à différents niveaux et dont l'action se renforce mutuellement. Enfin, elle permet aux pays en développement de gagner une certaine autonomie en matière de politique économique qui, si elle est difficile à obtenir pour chaque pays individuellement, est plus facilement accessible dans des contextes régionaux, grâce à un effort de coopération.

38.- Vu le nombre réduit d'unions monétaires dans le monde en développement et les difficultés rencontrées par les Etats dans la gestion des taux de change, les expériences acquises dans le domaine de la coordination des changes sont plutôt rares. Les tentatives de dialogue à propos des politiques macro-économiques, qui inclut la transmission d'informations, des réunions techniques et l'adoption partagée d'objectifs de convergence sont par contre plus nombreuses. L'expérience montre que la viabilité de ces tentatives dépend essentiellement de la définition de mécanismes de suivi et de révision systématique des accords. Il existe également des tentatives intéressantes dans le domaine de l'approvisionnement régional en liquidités, comme le Fonds latino-américain de réserve, qui couvre principalement la zone andine, ou l'Accord de Chiang Mai, en Asie de l'Est, qui sont configurés comme des mécanismes de coopération destinés à éviter les crises. L'expérience de ces initiatives révèle que même un programme de fonds limité peut, en cas de crise, avoir un effet important sur le financement de la balance des paiements des pays concernés. Il s'agit d'expériences intéressantes de coopération entre les PRI, que les donateurs devraient appuyer en les consolidant au point de vue institutionnel et technique.

b) Financement du développement

39.- Dans le domaine financier également, des initiatives intéressantes de coopération Sud-Sud ont vu le jour sous forme de banques sous-régionales de développement et de soutien à la création de marchés obligataires régionaux. Malgré l'importance que connaît au sein de l'UE un troisième mécanisme, les transferts régionaux à des fins de redistribution, il n'existe pas d'expériences semblables dans les pays en développement, peut-être à cause des insuffisances de leurs systèmes fiscaux. Les expériences les mieux ancrées dans ce domaine sont celles des banques de développement conçues par les pays en développement. Même si de telles institutions se retrouvent dans toutes les régions du monde, le réseau le plus complexe se situe dans les pays arabes et islamiques (notamment la Banque islamique de développement, le Fonds arabe pour le développement économique et social, le Fonds monétaire arabe, le Fonds arabe pour le développement de l'Afrique, etc.) et en Amérique latine ainsi que dans les Caraïbes (la « Corporación Andina de Fomento », la Banque centraméricaine d'intégration économique et la Banque de développement des Caraïbes). Plus récemment, la zone Asie-Pacifique a également connu des initiatives orientées vers la création d'une infrastructure de soutien des marchés obligataires nationaux ou régionaux et des émissions d'obligations régionales.

40.- Dans le domaine du financement du développement, la conception de mécanismes de coopérations Sud-Sud présente un triple avantage: i) elle octroie aux pays un plus grand sentiment supérieur d'appropriation des institutions, qui sont plus proches des conditions des pays concernés; ii) elle favorise l'accès des services aux Etats petits ou de taille moyenne et iii) elle permet la coordination et le financement de biens générant des

externalités régionales élevées, comme les infrastructures, un système commercial mutuel ou l'échange d'expériences. Ces institutions ont également leurs limites: leur possibilité d'accorder des crédits concessionnels est limitée si elles intègrent uniquement des pays en développement, ce qui suggère la nécessité de mécanismes complémentaires de financement incluant des pays donateurs pour financer les pays les plus pauvres. Mais, même si ces pays n'y participent pas, les institutions financières peuvent jouer un rôle important en tant que mécanisme de financement, de garantie et de gestion du risque. L'exemple nous vient de la « Corporación Andina de Fomento », qui a obtenu un taux d'investissement qu'aucun des pays andins n'a atteint.

c) Coopération technique

41.- Dans le cadre de la coopération technique Sud-Sud, on peut distinguer deux modalités différentes: la coopération strictement horizontale, où un pays en développement mène à bien un programme ou un projet dans un autre pays aux revenus similaires ou inférieurs et la coopération triangulaire, où la coopération entre deux pays en développement compte sur la participation, en général financière, d'un pays développé. Au sein de ces modalités, il faut distinguer à leur tour différents types d'expériences – bilatérales, régionales ou multilatérales. L'ensemble de ces modalités configurer un secteur de la coopération internationale très intéressant pour les pays à revenu intermédiaire. Parce qu'il s'agit de pays affichant des résultats positifs en matière de développement, ils peuvent mettre à disposition d'autres pays, au développement identique ou moindre, leurs compétences dans les domaines où ils ont amassé le plus d'expérience; ces modalités de coopération présentent aussi des particularités intéressantes, tel que le fait que les membres soient plus proches, qu'il y ait un sens plus aigu de pertinence des actions et que les effets que celles-ci génèrent dans les pays concernés soient mutuellement bénéfiques. Pour le reste, si on veut mettre en place un système international de coopération générant des stimulants cohérents en termes de développement, il faut non seulement une gradation dans la réduction des soutiens à mesure du développement d'un pays, mais aussi une participation croissante dudit pays dans les activités de coopération internationale pour le développement, en encourageant la coopération Sud-Sud.

DEUXIÈME PARTIE: DOMAINES DE LA COOPÉRATION

Chapitre 6.- COHÉSION SOCIALE ET GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

42.- Tout processus de développement comprend des tensions distributives, qui doivent être canalisées par le biais d'un système institutionnel efficace et crédible. La relation est à double sens: il faut des institutions efficaces pour gérer les conflits sociaux, en rapprochant la répartition des actifs et des revenus de la répartition considérée comme socialement souhaitable ; mais en même temps, la correction même des inégalités sociales permet de consolider le système institutionnel et d'augmenter son degré de légitimité sociale. Un des problèmes essentiels que présente le développement des PRI semble ainsi lié à la faiblesse de leurs institutions, aux degrés limités de cohésion sociale et aux difficultés budgétaires auxquelles ils sont confrontés pour mettre au point des politiques sociales et distributives remédiant aux inégalités et réduisant la pauvreté.

6.1.- *Qualité des institutions*

43.- Le développement est un processus qui doit être gouverné: c'est pourquoi la qualité des institutions influence de manière décisive les possibilités de progrès des pays. Le concept d'institution tel qu'utilisé se réfère à l'ensemble des facteurs sociaux (règles, croyances, normes et organisations) qui conditionnent l'attitude des agents, en créant une régularité dans le comportement social. En modulant la conduite individuelle, les institutions réduisent les exigences d'information des agents, elles réduisent les coûts de transaction et permettent une meilleure interaction sociale.

44.- Les évaluations et la connaissance en matière de processus de changement institutionnel sont limitées. Les données disponibles suggèrent, en tout cas, que l'amélioration de la qualité institutionnelle constitue un des domaines de travail privilégiés pour les PRI. D'autre part, et malgré les connaissances limitées en matière de processus de changement, il existe quelques principes qui réunissent le plus grand consensus. Les voici, exposés brièvement:

- Il n'existe pas de conceptions institutionnelles optimales et universelles: les réponses institutionnelles sont spécifiques à chaque contexte. La transplantation d'institutions dans des milieux différents de ceux où elles ont été mises en place n'est pas le meilleur moyen de créer des institutions efficaces.
- La preuve adéquate pour la promotion du changement institutionnel ne vient pas tant de la détection d'une faille dans la structure précédente mais du caractère remédiable de ce défaut, c'est-à-dire l'existence d'une alternative.
- Il n'est pas nécessaire d'envisager des réformes à grande échelle pour démarrer un processus durable d'amélioration des institutions: il suffit d'une modification crédible et dès lors durable qui modifie l'attitude des agents.
- Les institutions ont tendance à se regrouper en complexes institutionnels et, de ce fait, les processus de réforme demandent une certaine consistance dans le temps ainsi qu'une vision des articulations institutionnelles.

- La viabilité d'une politique dépend du fait qu'elle génère un nombre réduit de perdants et qu'avec le temps l'ensemble des bénéficiaires des changements augmente: l'économie politique des réformes est alors pertinente.
- Enfin, la crédibilité des organisations exerçant une autorité légale en vue d'imposer des comportements collectifs devient un des éléments primordiaux pour expliquer le succès ou l'échec du changement institutionnel.

45.- L'ensemble des facteurs signalés auparavant montre l'importance des réformes à la marge comme moyen de rendre le changement institutionnel possible et de réduire les résistances de la part des secteurs sociaux éventuellement préjudiciés. Les réformes par étapes peuvent montrer aux agents si les changements vont dans la bonne direction, en réduisant l'incertitude quant à la répartition des profits et des pertes.

46.- Une institution représente un contrat inter-temporel dont l'efficacité est conditionnée par deux facteurs. En premier lieu, par sa réalité sociale, c'est-à-dire sa capacité à formuler des réponses compatibles avec les objectifs de développement et où chacun peut sortir gagnant, ou du moins qui permet d'accorder une compensation aux perdants. En deuxième lieu, par sa crédibilité, ou légitimité, c'est-à-dire par sa capacité réelle à moduler le comportement des agents. Ce fait est étroitement lié à la manière dont cette institution répartit les bénéfices de l'action collective. C'est pourquoi les institutions qui ont pour objectif le développement de la société ont besoin de mécanismes encourageant une certaine cohésion sociale. La division sociale élevée qui subsiste quant au pouvoir économique ou politique limite le développement réel des marchés et affecte le développement à long terme, en engendrant des institutions non inclusives, incapables de gérer les conflits liés à la redistribution.

47.- Il est difficile de définir les domaines institutionnels adéquats pour le développement efficace des marchés. On peut progresser dans cette tâche en identifiant les cinq fonctions économiques essentielles demandées à l'État: i) définir l'ordre réglementaire fondamental de la vie économique (tout particulièrement, le droit de propriété et la sécurité juridique des contrats); ii) favoriser la concurrence, afin que les marchés fonctionnent efficacement ; iii) mener à bien une activité réglementaire, en essayant de remédier aux lacunes du marché, notamment pour la fourniture de biens publics, pour la correction d'externalités et les problèmes de coordination; iv) maintenir la stabilité macro-économique, afin de diminuer le coût des cycles et, enfin, v) modifier la répartition des revenus dans un sens plus égalitaire pour légitimer les institutions et atténuer les conflits sociaux. Il faut pour cela disposer d'institutions efficaces et légitimes dans tous ces domaines.

48.- L'amélioration des conditions concurrentielles sur les marchés requiert la prise de mesures dans trois secteurs fondamentaux. En premier lieu, l'inclusion des activités informelles dans le système officiel; c'est un élément clé pour faciliter les opportunités commerciales, l'amélioration des systèmes d'enregistrement de la propriété, et la simplification des formalités de constitution et de fermeture d'entreprises. Ensuite, l'encouragement d'un climat concurrentiel, par la promotion de la libéralisation commerciale, à la simplification des réglementations et à la capacité de contrôle des consommateurs et des actionnaires. Enfin, la sécurité des contrats est un facteur clé sur lequel repose tout système de marché.

49.- Les administrations publiques jouent un rôle crucial dans les sociétés modernes; l'augmentation de leur efficacité a dès lors des répercussions générales sur une multitude de domaines institutionnels. La simplification et l'impartialité constituent les objectifs de base pour améliorer l'efficacité des administrations publiques. L'obtention d'un certain consensus social appuyant les réformes atténue les résistances qui peuvent surgir face à tout processus de perfectionnement de l'appareil administratif public.

50.- La réduction des pratiques de corruption est une des priorités pour assurer le bon fonctionnement d'une économie de marché. Même si le degré de corruption et les mesures prises pour l'enrayer sont spécifiques à chaque situation, une première solution consiste à créer un milieu qui minimise les possibilités d'entamer des poursuites judiciaires, par exemple en simplifiant les réglementations. La transparence est un autre moyen de lutte contre la corruption mais, pour cela, il faut mettre au point des systèmes qui permettent d'appliquer la loi face aux transgressions; sinon, la plus grande transparence et la plus grande connaissance des pratiques corrompues pourrait simplement engendrer un sentiment d'impunité.

51.- Même si la tâche de changement institutionnel incombe aux États, la coopération internationale peut soutenir ce processus de deux façons fondamentales. Tout d'abord, par la diffusion et l'échange d'expériences pouvant être reproduites, qui réduisent ainsi les frais liés à l'innovation, pour autant qu'il soit toujours tenu compte de la spécificité de chaque expérience. Ensuite, par des activités de consolidation sociale et d'attribution de pouvoirs aux groupes sociaux qui collaborent au changement institutionnel et font pression pour rendre les institutions plus inclusives et plus responsables.

6.2.- Croissance économique, inégalité et pauvreté

52.- L'expérience porte à croire qu'il n'existe pas de relation sans équivoque entre la croissance économique et l'équité sociale. De même, l'effet de la croissance sur la pauvreté semble conditionné par une série de facteurs divers, comme le modèle sectoriel du produit, la souplesse de l'emploi et les niveaux d'inégalité en vigueur. Tout cela suggère: i) l'existence d'une série de modèles de croissance et d'options de protection sociale, avec des effets divers sur les niveaux d'équité et ii) l'existence de marges de manœuvre pour les gouvernements afin que la croissance économique profite le plus possible aux groupes les plus pauvres.

53.- L'expérience internationale montre que les politiques de redistribution ne doivent pas réduire la rentabilité des marchés. De fait, les frais de redistribution dans certains PRI, tout particulièrement ceux destinés à améliorer le système éducatif, ont favorisé la réduction de la pauvreté sans entraver le rythme de croissance de l'économie.

54.- Pendant les années quatre-vingt-dix, bon nombre de PRI ont éprouvé des difficultés à traduire les taux de croissance en réductions substantielles de la pauvreté. En Amérique latine et dans les Caraïbes, on a enregistré une aggravation des taux, même si dans certains pays les tendances récentes sont plus positives. Dans d'autres régions géographiques où se trouvent concentrés les pays à revenu intermédiaire, comme dans certains pays d'Asie, on a enregistré une réduction des taux de pauvreté. Dans les pays à revenu intermédiaire du Moyen Orient et d'Afrique, la tendance, en général, a montré que la pauvreté avait été

modérément contenue. En Europe centrale et en Asie, on ne peut pas parler de tendance uniforme dans l'évolution de la pauvreté même si, dans l'ensemble, elle s'est accrue au début des années quatre-vingt-dix et ne s'est réduite que récemment.

55.- Un des éléments distinctifs de la relation entre croissance et pauvreté dans les PRI vient de l'effet de répartition des chocs macro-économiques. L'augmentation de la pauvreté que l'on observe dans les périodes de crise est supérieure à la réduction enregistrée dans les phases de croissance, ce qui amplifie le coût social de la volatilité économique. Les réseaux de protection sociale s'avèrent dès lors nécessaires pour éviter que la situation des foyers n'empire en cas de crise. Leur conception devrait idéalement combiner des éléments de soutien des revenus à court terme et des mesures structurelles sur la pauvreté, notamment destinées à augmenter le patrimoine éducatif des foyers à bas revenu. L'expérience montre également la complexité des tentatives de développement de tels réseaux pendant les crises et prouve qu'il faut les créer avant que les crises ne se déclarent.

56.- La nécessité de mettre au point des politiques de redistribution oblige les PRI à augmenter considérablement leurs dépenses sociales. L'effet de redistribution potentiel de ce choix est cependant limité par trois réalités relativement contrastées:

- Une partie des dépenses sociales sont régressives (ou très peu progressives), ce qui force à prendre en considération leur importance mais également leur effet distributif.
- Les systèmes fiscaux ne peuvent pas toujours financer l'augmentation souhaitable des dépenses. La nécessité d'augmenter les revenus fiscaux est supérieure pour les pays affichant une couverture moindre de la protection par les contributions, une caractéristique qui est fréquente dans les pays où le secteur informel est important.
- La couverture de la protection contributive est réduite, ce qui demande une extension supérieure de la protection non contributive. Cette extension doit être conçue de sorte à ne pas susciter un taux élevé de différenciation entre les systèmes contributifs et non contributifs.

57.- Diverses stratégies sont possibles pour éluder les restrictions budgétaires par rapport à la croissance de la dépense sociale. D'une part, il semble essentiel de renforcer les éléments universels de protection sociale et tout particulièrement ceux présentant un potentiel supérieur par rapport à la croissance économique à long terme. Il convient en tous cas de réduire les éléments régressifs de ces politiques en améliorant sensiblement la qualité des services de base, notamment sanitaires et éducatifs. Cela doit être compatible avec un réseau de protection sociale de dernier ressort axé sur les foyers les plus pauvres, grâce à des mesures sélectives. Les principaux avantages de ce ciblage viennent de la maîtrise des coûts et la réduction des formes les plus sévères de pauvreté, même si dans ces cas-la, il faut l'information nécessaire pour identifier les bénéficiaires.

58.- Dans ce sens, une importante innovation provient des systèmes de transfert conditionnés aux foyers, normalement liés à la fréquentation scolaire et à l'utilisation des systèmes de santé de base –deux facteurs cruciaux pour dépasser la transmission entre générations de la pauvreté. Dans certains pays, ces programmes sont allés au-delà des stimulants de la demande et ils ont renforcé l'offre de services éducatifs et sanitaires, afin d'augmenter l'efficacité de la réponse. La nouvelle génération de systèmes de transferts conditionnels, liés aux investissements en capitaux humains, a converti ces mesures en

programmes réguliers de protection sociale, d'une progressivité acceptable. Malgré cela, étant donné les ressources limitées et le nombre réduit de bénéficiaires, leur influence n'a pas suffi à provoquer des réductions substantielles des taux de pauvreté. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas concevoir les programmes comme un palliatif de la pauvreté dû au manque de décision pour entreprendre des réformes économiques et sociales à plus grande échelle.

59.- La répartition optimale des responsabilités parmi les différents niveaux de gouvernement impliqués dans la lutte contre la pauvreté est également un point important. En principe, les effets de la décentralisation de l'État sur la réduction de la pauvreté peuvent être positifs, même si les preuves ne suffisent pas à corroborer ce point de vue. Dans le cas des PRI, il faut éviter que la décentralisation ne restreigne la capacité de réponse des systèmes de garantie des revenus face à d'éventuelles situations de crise, ce qui encourage l'adoption de mécanismes compensatoires gérés par les autorités centrales.

60.- Du point de vue de la coopération internationale, les mesures devraient s'orienter vers une double ligne d'action. Tout d'abord, réduire l'aspect régressif des services de base en matière de santé et d'éducation, et améliorer leur qualité. Ensuite, contribuer à la consolidation des réseaux de protection sociale, par la prise en considération des avantages et limitations du ciblage et des transferts soumis à conditions, et soutenir l'utilisation des meilleures pratiques internationales, tant du point de vue financier que de l'assistance technique.

6.3.- Possibilités fiscales

61.- La fiscalité est un aspect crucial des processus de développement, étant donné qu'elle affecte le comportement économique des personnes, détermine la capacité d'action du secteur public et définit le contrat social sur lequel s'érige le concept de citoyenneté. Un système fiscal approprié est dès lors indispensable pour le progrès des États. Mais dans le cas des PRI, l'élaboration d'un système fiscal doté des critères adéquats d'autonomie, de rentabilité, d'équité, de simplicité administrative et de souplesse se voit confrontée à certains problèmes.

62.- Concrètement, les systèmes fiscaux des PRI diffèrent de leurs équivalents dans les pays développés, tant en termes quantitatifs que dans la part des différents schémas d'imposition. En ce qui concerne le premier des aspects, la moyenne des revenus publics par rapport au PIB atteignait, en l'an 2000, près de 43% dans les pays développés, 28% dans la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire et 23% dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire. Ces différences sont principalement dues aux disparités existantes dans les recettes imposables respectives, qui atteignent 38% du PIB dans les pays à haut revenu et se situent à 25% pour la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire et 19% pour la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire (Tableau 3). En dehors de la quantité, la structure des revenus imposables présente également des différences par rapport aux pays à haut revenu. Concrètement, on observe dans les PRI:

- Un rôle plus dominant des *impôts sur les biens et les services*, dont la part a augmenté suite aux réformes fiscales adoptées au cours de la décennie précédente.
- Un poids inférieur des *contributions sociales*.
- Une signification accrue des *impôts sur le commerce international*, même si leur pondération diminue.

- Un poids inférieur de l'*impôt sur les revenus*, avec une tendance favorable de l'impôt sur les sociétés, étant donné sa plus grande facilité de perception.

Tableau 3: *Fiscalité internationale par niveau de revenu (année 2000)*

Niveau des revenus	Revenus imposables (% PIB)	Structure fiscale			
		Impôts sur les biens et les services (% du total des impôts)	Contributions sociales (% du total des impôts)	Impôts sur le commerce international (% du total des impôts)	Impôts sur les revenus (% du total des impôts)
Pays à faible revenu	13,58	32,62	7,99	23,46	21,57
Pays à revenu intermédiaire	21,21	39,09	19,5	11,39	25,07
Revenu intermédiaire (tranche inférieure)	18,94	39,1	15,47	13,9	26,34
Revenu intermédiaire (tranche supérieure)	24,73	39,07	25,6	7,69	23,32
Pays à haut revenu	38,4	30,04	27,68	2,27	34,67

Source: Élaboration personnelle

63.- L'*impôt sur les revenus des personnes physiques* (IRPP) est traditionnellement peu rentable et peu équitable dans les PRI. Il est fréquent que le nombre de personnes assujetties à son paiement diminue, malgré la conservation d'un nombre élevé de tranches et de hauts taux marginaux permettant d'appliquer un taux d'imposition progressif. Mais la progressivité réelle a été bien inférieure à la progressivité nominale étant donné le nombre élevé d'exonérations et de déductions. D'autre part, dans certains pays, le taux marginal de l'IRPP dépasse largement celui appliqué à l'impôt sur les sociétés, ce qui pousse les contribuables à choisir le modèle d'entreprise pour des raisons fiscales. Finalement, même si les revenus des intérêts et des dividendes représentent un champ problématique au niveau mondial, ces difficultés sont encore accrues dans les PRI. Les principales mesures adoptées pour éviter ce schéma d'imposition dans les réformes mises en place ont consisté à augmenter les taux les plus bas des impôts, à abaisser les plafonds des taux marginaux, à rehausser le seuil d'exemption et à supprimer certaines déductions et exonérations.

64.- L'*impôt sur les revenus des sociétés* représente un des schémas d'imposition qui a subi le plus de transformations au niveau mondial. Dans le cas des PRI, les problèmes traditionnels pourraient se résumer comme suit : taux marginaux aux plafonds très élevés; taux multiples, différents selon les secteurs d'activité; incohérences dans les systèmes de dépréciation; moratoires fiscaux non justifiés; dégrèvements et déductions des investissements qui déforment le choix d'actifs et encouragent l'achat et la vente d'avantages fiscaux; faible contrôle des prix des transferts et sous-capitalisation; concurrence fiscale entre les pays en développement afin d'attirer les investissements étrangers. Les réformes de ces dernières années se sont limitées dans la pratique à réduire le nombre de taux d'imposition et à abaisser les plafonds des taux marginaux, en prêtant moins d'attention à l'élargissement des bases et aux améliorations en termes de conception et de gestion des impôts.

65.- Les *impôts indirects* sont ceux qui ont connu le plus de modifications dans le monde en développement, le changement le plus important ayant été le remplacement des taxes générales sur les ventes par une taxe sur la valeur ajoutée. Cette mesure était destinée à augmenter la base des impôts indirects, à réduire le nombre d'impôts spécifiques et à profiter des avantages que présente la TVA par rapport à d'autres taxes et impôts d'ordre général. Mais la TVA présente également des problèmes liés à la complexité de sa gestion. D'autre part, il est fréquent, dans bon nombre de pays en développement que des secteurs importants, comme les services ou le commerce au détail, ne soient pas assujettis à la TVA. L'agriculture constitue un cas à part, et ses transactions échappent souvent au contrôle de l'administration fiscale.

66.- Au fil des dernières années, les *impôts sur le commerce international* ont diminué de manière significative dans les pays en développement, en grande partie grâce aux politiques d'ouverture commerciale. Le remplacement des tarifs douaniers par la TVA nécessite néanmoins une consolidation de l'administration fiscale pour éviter les pertes dans la capacité de recouvrement.

67.- Les travaux empiriques sur l'influence des réformes ont fait ressortir des résultats disparates, pour cinq raisons fondamentales:

- Une bonne partie des réformes fiscales a suivi un schéma homogène, imitant les systèmes fiscaux du monde développé et ce sans tenir compte ni des insuffisances des pays en développement ni de leurs particularités.
- Les réformes fiscales ont été axées sur l'augmentation des revenus et l'obtention d'une rentabilité accrue, en tenant peu compte des aspects liés à la répartition.
- La faiblesse institutionnelle de bon nombre de pays en développement a confronté les réformes fiscales à des obstacles importants, comme le manque de moyens, des législations peu appropriées ou la corruption et l'évasion.
- Depuis les années quatre-vingt-dix tout particulièrement, on a créé un processus de concurrence fiscale entre les pays en développement qui veulent attirer les investissements étrangers et, dans certains cas, ce choix s'est avéré coûteux en termes de recettes.
- Finalement, les réformes ont à peine touché au problème des impôts locaux.

68.- Tout cela fait que, malgré les réformes, les systèmes fiscaux de bon nombre de PRI souffrent de problèmes graves, qui demandent des changements plus approfondis. Les tâches suivantes semblent les plus pertinentes :

- Analyser le niveau adéquat de pression fiscale : même s'il s'agit d'un choix social, il semble approprié de considérer insuffisant le taux d'imposition en vigueur dans la plupart des PRI, au vu des nécessités d'intervention publique, pour des raisons tant de rentabilité que d'équité.
- Revoir la structure actuelle des bases imposables: les réformes ont fortement encouragé les impôts indirects.
- Au sein des impôts directs, l'impôt sur les revenus des personnes physiques devrait jouer un rôle plus important : alors que le processus de rationalisation des taux d'imposition est assez avancé, il reste encore beaucoup à faire pour l'élargissement des bases imposables.
- En matière d'impôt sur les revenus des sociétés, on a à peine résolu les problèmes des bases imposables: des aspects comme les prix des transferts, la sous-

capitalisation, les méthodes de dépréciation ou les stimulants fiscaux nécessitent encore une réforme en profondeur.

- Par rapport à la TVA, il conviendrait d'étendre la base imposable aux services dans les pays où ceux-ci ne sont toujours pas soumis à cette taxe. De même, il faut améliorer la gestion de sa dévolution. D'autre part, l'expérience semble indiquer que la prolifération de taux dans un but de redistribution demande une administration fiscale efficiente et une analyse approfondie de ses effets.
- Analyser la pertinence de l'imposition en vigueur sur les capitaux, en fonction de ses effets sur la croissance.
- Finalement, il faudrait accorder davantage d'importance aux aspects institutionnels et de distribution, étant donné qu'ils conditionnent l'efficacité des réformes, non seulement en termes de perception et d'efficience mais également en termes de légitimité sociale des systèmes fiscaux.

69.- La coopération internationale peut jouer un rôle dans ces réformes, au moins dans trois domaines. En premier lieu, en aidant à concevoir et développer techniquement les réformes; pour cela, les expériences des pays développés s'avèrent tout aussi importantes que les réformes adoptées dans d'autres PRI. En second lieu, dans la consolidation technique et institutionnelle de l'administration chargée de la gestion fiscale; il convient d'améliorer les statistiques, la formation de cadres et le fonctionnement opérationnel des institutions. Même si pratiquement tous les pays en développement présentent de sérieuses carences dans ce domaine, les lacunes et les coûts nécessaires pour les surmonter sont inférieurs dans les pays à revenu intermédiaire, ce qui signifie que de telles améliorations s'y avèreraient fort rentables. Enfin, il faut autoriser la coopération dans le cadre des effets internationaux de l'imposition: l'intégration croissante des économies, la mobilité des capitaux ou la concurrence fiscale rendent nécessaire davantage de coordination internationale dans des domaines comme la double imposition, l'évasion ou la fraude fiscales.

Chapitre 7.- STABILITÉ FINANCIÈRE

70.- Le processus de libéralisation des mouvements de capitaux, de déréglementation et d'innovation financière a augmenté la rentabilité des marchés internationaux de capitaux mais a également accru les risques d'instabilité associés aux mouvements rapides des capitaux et à une contagion plus rapide des crises. Les PRI ont vécu les deux faces du processus car si, d'une part, ils sont devenus des destinataires privilégiés des financements internationaux, d'autre part, ils ont vécu d'importantes crises financières, avec des coûts sociaux importants. L'atténuation des risques liés à ce processus demande la consolidation des fondements économiques des pays et de leur laisser de l'espace pour des politiques anti-cycliques qui permettraient de renforcer à temps les systèmes de réglementation préventive et de surveillance financière. Étant donné le degré d'intégration des marchés, les réponses nationales doivent être associées à des actions internationales orientées vers la consolidation du cadre institutionnel et réglementaire chargé des tâches de prévention et de solution des crises.

71.- Actuellement, la situation des marchés financiers paraît moins tendue qu'il y a une dizaine d'années, non seulement parce qu'il y a plus de liquidités à l'échelle internationale mais aussi à cause des mesures préventives adoptées par les pays en développement, qui ont essayé de préserver leurs équilibres macro-économiques – notamment le solde des

comptes courants; ils ont augmenté les réserves internationales, réduit leurs passifs externes et renforcé leurs systèmes financiers. Rien ne garantit cependant que les situations critiques caractéristiques de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix ne pourront pas se reproduire et toucher les PRI, notamment les marchés dits « émergents ».

7.1.- Asymétries internationales et mesures anti-cycliques

72.- Les progrès réalisés dans la sécurité financière demandent un traitement effectif des asymétries et des inégalités qui existent entre les pays et les marchés sur le plan international. Finalement, dans un monde de plus en plus internationalisé, la fragilité d'un de ses éléments ébranle la solidité de l'ensemble. Le problème fondamental vient de la capacité et de la régularité variables des pays à accéder aux marchés internationaux de capitaux et des implications qui en découlent sur l'autonomie effective de leurs politiques économiques. Dans le cas des PRI, l'association de marchés de capitaux volatiles et de niveaux élevés d'endettement accentue le comportement cyclique des économies. Le maintien de taux d'intérêts élevés rend ces marchés émergents attrayants de sorte que, en périodes de croissance, ils enregistrent d'importantes recettes en capitaux, qui ont tendance à faire s'apprécier le taux de change. Le niveau d'endettement élevé et la faible maturité des titres poussent à un renouvellement continu de la dette et rend ces pays particulièrement vulnérables à tout événement interne (par exemple, une réduction des rythmes de croissance ou une crise politique) ou externe (choc négatif en termes d'échanges ou contagion d'une crise financière). En cas de choc, l'appréciation de la monnaie peut se transformer en une tendance à la dévaluation, qui force à augmenter les taux d'intérêts et entrave les possibilités de croissance. Pendant la période de crise, la dette multilatérale (canalisée par le FMI) remplace progressivement tous les capitaux privés, qui cherchent à quitter le pays. Si la stabilisation réussit, la dépréciation de la monnaie finit par se stabiliser et des opportunités surgissent pour démarrer un nouveau cycle ; si la stabilisation échoue, le pays entre dans une crise financière, à durée et intensité variables selon les cas.

73.- Ce comportement des marchés financiers a tendance à déterminer et amplifier le sens cyclique de la politique économique nationale. Dans les moments de forte croissance, les marchés favorisent les politiques expansives qui encouragent le recours aux financements internationaux; et dans les moments de récession, les gouvernements doivent donner à leurs réponses un ton restrictif en vue de conserver leur réputation sur les marchés financiers. Pendant ces périodes, le ratio d'endettement a tendance à s'aggraver, ce qui tendrait à justifier une politique fiscale plus adaptée. Au contraire, pendant la phase d'expansion, la peur de la crise diminue et les gouvernements ont tendance à accroître leurs dépenses. Les coûts de ce comportement sont élevés et se répercutent sur les possibilités d'investissement et de croissance des pays. D'où l'importance de leur laisser des marges de manœuvre pour la conception et la mise en œuvre de politiques macroéconomiques anticycliques.

74.- Un élément important pour parvenir à cet objectif relève du système adopté pour la gestion des taux de change. Le désir d'accorder des garanties face à l'intervention des autorités économiques, dans un contexte international exigeant, a fait que bon nombre de PRI ont opté soit pour un régime de changes totalement flexible, soit pour un rattachement contraignant de la monnaie à une devise faisant partie des réserves internationales. Aucune de ces options extrêmes n'est dénuée de critiques. Au vu de ces choix, il peut s'avérer raisonnable pour les PRI d'adopter des régimes intermédiaires de change, qui comprennent

un objectif spécifique en matière de taux de change réel dans le cadre de la politique économique. En tout cas, il n'existe pas de régime de change optimal pour tous les pays.

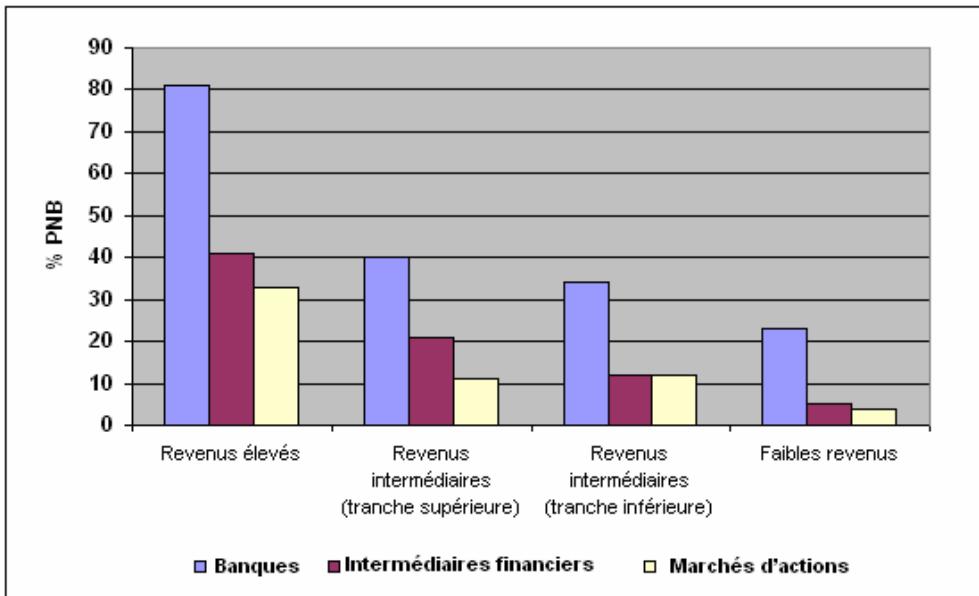
75.- Un second domaine d'action pour parvenir à la stabilité macro-économique est celui lié aux possibilités de la politique fiscale. Le champ d'action dans ce domaine est cependant conditionné par les marges limitées autorisées par la gestion budgétaire, suite au niveau réduit de revenus publics et à l'inertie des dépenses. L'instabilité internationale accentue en outre les effets pro-cycliques de cette politique et, pour atténuer cet effet, on pourrait concevoir des impôts flexibles en cas de revenus exceptionnels. Malgré ces difficultés, il est possible d'obtenir une certaine autonomie de la politique fiscale par rapport au cycle grâce à des compromis de politique économique. Un exemple vient de la fixation d'objectifs fiscaux à moyen terme, par rapport aux plafonds de déficits et/ou de coefficients d'endettement du secteur public – qui accordent à temps la souplesse nécessaire pour mettre en place une politique anti-cyclique. Il peut en outre s'avérer intéressant de créer des fonds de stabilisation qui aideraient à stériliser provisoirement les revenus exceptionnels du secteur public, qu'ils proviennent de hausses dans le prix des exportations ou d'autres domaines des recettes publiques. Le lancement d'un système de couverture sociale adéquat aurait un effet semblable, comme le montre le rôle stabilisateur de la sécurité sociale dans bon nombre de pays développés. La consolidation de ces systèmes, outre le fait d'avoir un effet anti-cyclique, aiderait à réduire les écarts sociaux dans beaucoup de PRI.

76.- Enfin, un problème important qui affecte l'autonomie des pays est la capacité à réglementer les transactions de capitaux. Même si leur efficacité n'est pas garantie, l'existence de certaines réglementations en matière de comptes de capitaux peut aider à améliorer le contenu contractuel de la politique monétaire dans les moments de forte croissance et à réduire les coûts d'une politique excessive d'accumulation de réserves. Elle permet à son tour d'orienter la structure de l'endettement des agents vers des modèles plus matures et présentant une composition plus adéquate en devises, tant dans le secteur public que privé. Le recours à des contrôles de capitaux a également un coût: le plus important est la limitation que cela peut entraîner dans le développement et la profondeur des marchés financiers nationaux.

7.2.- Développement des marchés financiers

77.- Le développement des marchés financiers locaux constitue une des voies nécessaires pour que les PRI gagnent en autonomie dans la conception de leur politique économique et pour faciliter leur accès aux marchés internationaux de capitaux. Leur dépendance envers les financements internationaux se trouve en grande partie conditionnée au caractère imparfait et limité de leurs marchés de capitaux. Les indicateurs de développement financier révèlent les insuffisances des PRI dans ce domaine. Dans certains cas, ceux-ci se rapprochent en effet des pays les plus pauvres. C'est tout particulièrement le cas pour le taux de capitalisation sur les marchés obligataires, tant privés que gouvernementaux. Pour le reste, la structure des systèmes financiers est différente de celle des pays à haut revenu: dans les PRI, le poids des banques est plus important que les marchés obligataires. Ces deux éléments s'avèrent cependant cruciaux et complémentaires pour le développement des systèmes financiers (Graphique 6).

Graphique 6: *Composition des marchés financiers.*



Source: FMI

78.- Vu son poids dans les PRI, l'efficience et la concurrence du secteur bancaire s'avèrent cruciales pour déterminer les coûts de l'endettement des agents. Au fil des dernières années, on a essayé d'atteindre cet objectif en privatisant. Comme dans d'autres domaines, il est prouvé que, au-delà du caractère souhaitable ou non des privatisations, la manière d'aborder ce processus est cruciale pour éviter la mise en place de structures de marchés peu concurrentielles ou de pratiques qui accentuent, au lieu de corriger, les niveaux de risques globaux. On a de plus encouragé une certaine libéralisation financière, pour stimuler l'épargne, réduire les restrictions frappant l'accumulation de capitaux et améliorer la rentabilité de l'affectation des ressources. Dans ce cas également, il existe de possibles objections quant à une interprétation trop doctrinaire de cette recommandation; une réforme peut avoir l'effet non souhaité de réduire les crédits à des secteurs précis –comme les petites et moyennes entreprises– ce qui porte à penser que, dans certaines circonstances, une intervention sélective peut s'avérer utile.

79.- Un des principaux problèmes financiers auxquels se trouvent confrontés les PRI vient de l'absence de marchés nationaux à long terme pour les titres privés et publics. Cela rend le financement de certains investissements (comme les infrastructures) plus difficile et oblige à encourir des dérèglements dans la structure de la dette en devises des différents agents. La promotion du développement de ces marchés peut également faire appel à certains stimulants publics pour soutenir l'activité des créateurs de marché (comme les fonds d'assurances et de pensions). Le développement de ces institutions d'épargne collective peut également s'avérer important pour approfondir et rentabiliser les marchés de capitaux et promouvoir l'innovation financière par le biais de nouveaux produits d'intermédiation et de répartition du risque. La réglementation de cet important vecteur du marché devient dès lors un domaine crucial pour le développement des marchés financiers des PRI.

80.- Si l'on veut développer le système financier, il est important de favoriser l'accès de la population au secteur bancaire officiel. Dans ce domaine, on perçoit également des lacunes associées aux faibles niveaux de développement du secteur bancaire dans une grande partie des PRI. Pareille situation a également un coût, tant pour les possibilités d'investissements et de croissance de l'économie que pour les opportunités de progression des secteurs les plus défavorisés. Les institutions bancaires en ont la principale responsabilité et doivent parer à cette situation; elles devraient en effet démocratiser leurs services, en adaptant leurs produits et leurs réseaux aux conditions de la population au revenu le plus faible. En même temps, et pour accompagner ce processus, il pourrait s'avérer raisonnable d'encourager la présence d'institutions de microfinance, vu leur plus grande capacité à accéder aux secteurs à faible revenu et à créer des produits – des crédits solidaires et des garanties non hypothécaires – mieux adaptés à la réalité des plus pauvres.

81.- Finalement, l'accès à un marché financier rentable et sûr dépend essentiellement de la présence d'un cadre réglementaire bien conçu et d'une structure adéquate d'information, de réglementation et de surveillance.

7.3.- Changements dans le système financier international

82.- La réforme du système financier international devrait s'inspirer de deux objectifs : d'une part, augmenter le degré de stabilité des flux de capitaux, en essayant de prévenir les crises et d'atténuer les effets potentiels de la contagion; d'autre part, encourager l'approvisionnement adéquat en flux de capitaux, privés et publics, des différentes catégories de pays en développement.

83.- Un des domaines de réforme du système financier international, dans lequel on a enregistré le plus de progrès ces derniers temps, est celui relatif à l'adoption de meilleurs mécanismes de réglementation et de contrôle préventif des systèmes financiers dans les pays en développement. L'objectif consiste à améliorer la capacité des agents financiers à limiter au plan national les risques de leurs décisions de financement. La plus grande diffusion et transparence des informations communiquées aux marchés et l'établissement de mécanismes d'alerte précoce représentent des tâches supplémentaires. Le processus d'élaboration de normes dans ce domaine est cependant entravé par quatre restrictions fondamentales: (i) la faible participation des pays en développement aux institutions qui définissent les normes correspondantes, notamment au Comité de Bâle sur le contrôle bancaire; (ii) il s'agit de cadres de normes uniformes, avec un niveau réduit d'adaptabilité aux caractéristiques particulières de chaque pays, notamment des pays en développement; (iii) la faible importance accordée au rôle anti-cyclique que peuvent jouer les normes préventive (comme la disposition éventuelle en cas de perte de portefeuille pour les cycles économiques complets que l'Espagne a introduit en l'an 2000) et, au contraire, le rythme pro-cyclique que peuvent susciter certaines normes, notamment les nouvelles normes de Bâle (Bâle II); et (iv) le fait de ne pas considérer comme un des objectifs de la réglementation l'accès à des niveaux adéquats de crédits bancaires, tant pour les pays en développement au niveau du secteur bancaire international que pour les micro-entreprises et les PME au niveau national.

84.- Les crises financières les plus récentes ont révélé l'importance de disposer d'institutions capables d'injecter des liquidités dans les économies qui, sans connaître de problèmes structurels graves, souffrent d'une situation de crise aiguë de liquidités. Dans le milieu

temporel des crises financières, le FMI a, dans cet objectif, créé deux nouvelles facilités: la facilité de réserve supplémentaire (FRS) et la ligne de crédit préventive (LCP). Cette dernière facilité n'a pas été utilisée et a été suspendue en 2003. En 2006, le FMI a proposé une alternative, dénommée ligne d'augmentation des réserves, actuellement en discussion. Dans tous les cas, les récentes crises ont montré que le système actuel manque encore du type de réponses requis dans un monde caractérisé par une grande mobilité des capitaux hautement pro-cycliques. Cette situation appelle à accorder une plus grande capacité opérationnelle au FMI en tant que prêteur en dernier ressort et garant de la stabilité du système financier international.

85.- L'accès à l'endettement des pays à revenu intermédiaire s'accompagne souvent de problèmes d'asymétrie des devises (*currency mismatch*) dans les bilans des secteurs publics et privés. Dans bon nombre de PRI, dans la présente décennie, la croissance rapide des marchés obligataires en monnaie locale a permis d'atténuer le problème. Néanmoins, ce développement a augmenté les asymétries des échéances (*maturity mismatches*) auxquelles se trouvent confrontés les investisseurs dans ces pays et il est possible que cela les ait rendus plus vulnérables à la spéculation sur les taux de change, affectant ainsi la rentabilité des titres libellés en monnaie nationale par rapport à ceux libellés en devises.

86.- La réduction de l'instabilité financière peut nécessiter un mécanisme effectif de fourniture de liquidités face aux changements soudains dans les prévisions, ainsi que des instruments destinés à soutenir les efforts de réduction des niveaux d'endettement des Etats. En ce qui concerne la dette, il reste le problème de la définition du cadre le plus adéquat pour le traitement de la « faillite souveraine ». Tant du point de vue académique que de celui du FMI, on a proposé de créer un mécanisme arbitraire pour remédier à ce genre de situations. Face à cette proposition, d'autres créateurs ont défendu l'idée de limiter l'initiative à l'incorporation d'une clause d'action collective dans les contrats de dette et de codes de conduite acceptés tant par les créanciers que les débiteurs. Les propositions allant dans ce sens ont reçu le soutien du G-10 et du FMI lui-même. L'utilisation des clauses d'action collective s'est rapidement étendue pour atteindre, en 2005, presque la moitié des obligations émises. Malgré leur relative généralisation, il est encore tôt pour juger si cette voie plus décentralisée (et orientée vers le marché) aura les effets souhaités à moyen et long terme. D'autres instruments, comme les obligations liées à la croissance ou au prix des matières premières, pourraient également contribuer à éviter des problèmes de liquidités pendant les crises et éviter qu'ils se transforment en problèmes de solvabilité.

87.- Un dernier aspect présent dans l'agenda financier des PRI se rapporte au rôle des institutions internationales. Le débat s'étend principalement à deux domaines: l'efficacité de ces institutions d'une part et leur représentativité et légitimité d'autre part. En ce qui concerne l'efficacité des institutions, on considère qu'il n'existe pas de cadre institutionnel adéquat pour résoudre les nouveaux problèmes que posent les marchés financiers internationaux, notamment le manque de réglementation des instruments les plus novateurs et dynamiques, les dérivés, et les grands déséquilibres de paiements qui caractérisent le système économique international actuel. Face à ces problèmes, l'éventail de propositions est ample et il va de celles qui suggèrent la nécessité d'une nouvelle autorité financière internationale ou d'une coordination accrue des politiques macroéconomiques des principales économies, un thème pour lequel le FMI a démarré un processus de contrôle multilatéral, jusqu'aux plus modestes qui se contentent d'envisager des réformes en marge des institutions actuelles. Un

second aspect critique est lié au degré de représentativité des pays en développement (et des PRI en particulier) dans les organes de décision et dans les obligations de rendre des comptes de ces institutions. Même si la critique cible les institutions de Bretton Woods, elle pourrait se généraliser à une bonne partie des institutions financières internationales (notamment la Banque des règlements internationaux et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire). Le FMI a été la seule institution à lancer le débat et il a adopté certaines décisions sur la nécessité d'adapter leur structure de représentation aux réalités de l'économie contemporaine.

Chapitre 8.- INSERTION COMMERCIALE ET AVANTAGES CONCURRENTIELS

88.- L'expérience révèle qu'une forte pénétration des marchés internationaux a des effets positifs sur les possibilités de progression des nations. L'ouverture commerciale améliore la rentabilité globale d'une économie, elle facilite l'accès aux effets de la diffusion technologique internationale, elle encourage un climat de concurrence accrue sur les marchés internes, elle permet de tirer un meilleur parti des économies d'échelle et aide à relâcher la restriction externe à la croissance. Le développement n'est cependant pas une conséquence ni spontanée ni immédiate de l'ouverture internationale. Fréquemment, l'ouverture commerciale, quand elle se produit soudainement et sans autres politiques d'accompagnement, semble suivie d'un processus de destruction nette des capacités productives nationales. En même temps, toute spécialisation, aussi assise soit-elle sur des avantages comparés, ne permet pas aux différents pays d'avoir une trajectoire expansionniste similaire. Baser la spécialisation sur des avantages commerciaux faiblement dynamiques ou hautement vulnérables représente un risque pour les possibilités de croissance. Ces raisons soulignent la convenance de recourir aux possibilités offertes par la politique industrielle et technologique comme moyen de modeler la spécialisation internationale et de promouvoir la concurrence de l'économie.

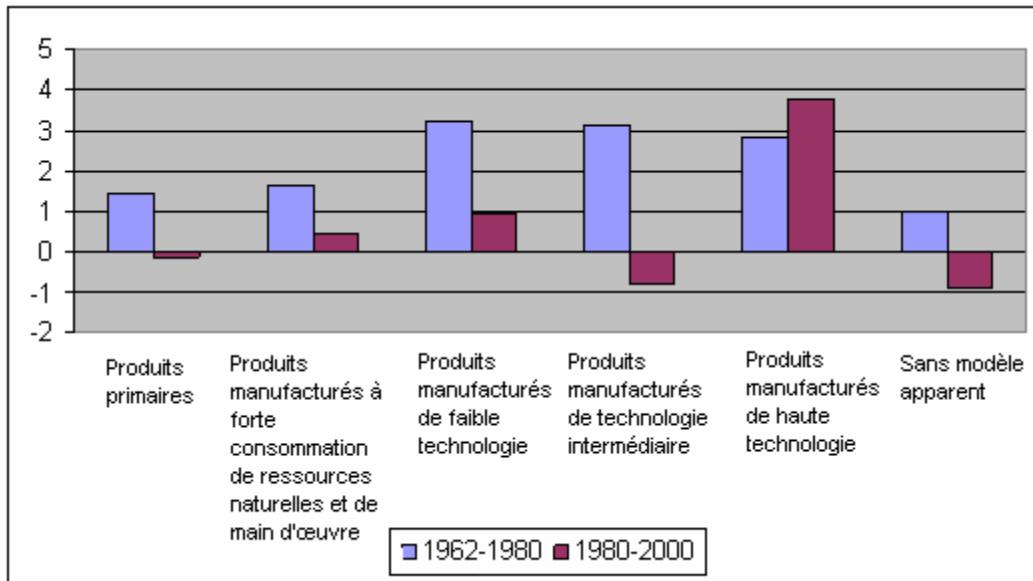
8.1.- Commerce international

89.- Au cours des trois dernières années, les PRI ont déployé des efforts considérables pour ouvrir leurs économies à l'extérieur, et ils ont fait de la conquête des marchés internationaux un des chevaux de bataille de leur progression. Par conséquent, leurs niveaux de protection en matière de tarifs douaniers ont diminué, le poids des échanges internationaux a augmenté dans le PIB et ils ont encouragé un climat de concurrence accrue sur leurs marchés nationaux. Les PRI ont en outre augmenté leur présence dans le commerce mondial : actuellement, ils comptent pour 23% des exportations totales de biens et de services, parmi lesquels 12,6% correspondent à la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire et les 10,4% restants, à la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire. La majeure partie de cette part est due au commerce de biens, laissant une part plus faible à l'échange de services. La comparaison des spécialisations respectives fait en outre ressortir la prédominance dans les exportations des PRI des produits associés à leur dotation en ressources naturelles (comme les matières premières minérales, les produits agricoles et les carburants) par rapport aux produits finis et aux services.

90.- Dans le secteur des produits finis, la spécialisation exportatrice des PRI concerne principalement des activités intensives en main d'œuvre non qualifiée et en utilisation de

ressources naturelles, alors que dans les pays développés les secteurs de haute technologie et d'adaptation des produits sont relativement plus présents. Ainsi, même si les apports des PRI dans le commerce des produits manufacturés se sont accrus significativement (ils comptent pour 19% du total) il continue d'y avoir des différences considérables dans le contenu des spécialisations respectives. Des différences qui présentent des conséquences en termes de dynamisme économique et technologique, étant donné que le profil productif conditionne la capacité d'encouragement des changements techniques, de plus-value globale et de création d'avantages dynamiques pour les pays (Graphique 7).

Graphique 7: *Croissance par habitant des pays en développement (105 pays) selon leur modèle de spécialisation*



Source: Élaboration personnelle

91.- Outre les facteurs relatifs à la composition de leurs ventes à l'étranger, d'autres points caractérisant les PRI méritent attention:

- Leur intensité commerciale reste limitée: les exportations par habitant arrivent à peine à 10% de celles des pays à haut revenu.
- La spécialisation de certains PRI en *matières premières* a plusieurs conséquences: i) ils souffrent des fluctuations élevées dans les prix de leurs ventes à l'étranger et ii) cela réduit leurs possibilités de fonder sur cette spécialisation un processus d'accumulation des capacités techniques génératrices d'avantages dynamiques.
- La concentration de leur offre à l'exportation, qui a deux aspects: le premier, par *marchés*, car il y a au moins 29 pays pour lesquels le marché primaire représente plus de 50% de leurs exportations; et le second, par *produits*, étant donné que pour 46% de la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire et 37% de ceux de la tranche inférieure, le poids de leurs trois premiers produits à l'exportation dépasse 50% du total.
- Finalement, si on prend en considération la concentration de l'offre à l'exportation et l'instabilité de ses prix moyens, on peut conclure à une variabilité élevée des revenus provenant des ventes internationales, d'où le besoin de trouver des schémas compensatoires efficaces.

92.- Les caractéristiques du commerce des PRI révèlent en outre deux carences importantes. La première concerne le vaste champ pour améliorer tous les aspects de la concurrence externe hors prix, et qui se résument dans leur capacité à valoriser leurs produits, soit grâce à des techniques supérieures, soit par le biais d'un marché international plus actif. La seconde question concerne la consolidation du processus de transformation de la production qui assure le transit vers un ensemble de spécialisations plus dynamiques, au contenu technologique plus avancé et de plus grande valeur totale. La progression dans ce processus est liée aux capacités nationales et aux restrictions que peut imposer le système de réglementation du commerce international.

93.- Des 82 PRI pour lesquels on dispose des données nécessaires, 67 sont membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), 14 jouissent du statut d'observateurs, avec des processus d'adhésion à différents stades, et un seul n'a aucun rattachement. Toutes ces données indiquent que, de manière plus ou moins directe, le commerce international des PRI est soumis à une réglementation multilatérale et que, si l'on excepte les 10 pays en transition de l'Europe de l'Est, les 71 pays restants bénéficient en outre des avantages que les négociations multilatérales concèdent aux pays en développement. Cela devrait pousser les PRI à participer activement à la dynamique des négociations au sein de l'OMC. Plus concrètement, il semble légitime qu'ils demandent d'associer l'universalité des normes et règlements à la souplesse nécessaire pour laisser une marge de manœuvre à certaines politiques nationales de développement. Cette orientation peut prendre deux directions en principe compatibles. La première consiste à signaler des domaines d'exception, comme pour certaines normes précises d'investissement qui facilitent le commerce (AMIC) ou des normes de propriété intellectuelle (ADPIC) qui facilitent la diffusion technologique et permettent la mise sur pied de capacités propres. La seconde consiste à fixer des limites temporelles plus étendues et à améliorer les conditions transitoires pour les PRI, mais sans les exclure des aspects contraignants des normes établies.

94.- Les négociations agricoles au sein de l'OMC méritent un chapitre à part. Ici, les problèmes auxquels les PRI se trouvent confrontés sont liés à la protection élevée des marchés agricoles dans les pays développés, qui associent des tarifs douaniers élevés à des systèmes de subvention à la production et à l'exportation. Les mécanismes de soutien que les pays développés accordent à leurs exportations agricoles (subventions, crédits à l'exportation, entreprises commerciales de l'État, aide alimentaire atypique ou paiements anti-cycliques, entre autres) constituent une pratique incompatible avec l'objectif d'un commerce ouvert et concurrentiel. En août 2005, l'UE a proposé la suppression progressive de ses subventions à l'exportation, ce qui a servi de base à l'accord adopté à Hong Kong et qui définit l'année 2013 comme date pour la suppression finale des soutiens aux exportations agricoles. Accord qui dépend des résultats de la négociation de Doha. Outre le soutien aux exportations, des pays développés importants ont mis en place des mesures de soutien de la production agricole qui entravent les conditions de concurrence sur les marchés. Doha devrait également mettre fin à ces aides déformant la concurrence.

95.- La pratique croissante dans les PRI de participer à un ou à plusieurs schémas régionaux d'intégration, tout en étant membres de l'OMC, permet de renforcer efficacement leurs capacités exportatrices. Néanmoins, l'expérience de l'UE révèle que ces processus doivent reposer sur le pragmatisme d'un processus de réduction constante des obstacles au

commerce intra-régional et sur une volonté partagée de céder des domaines de souveraineté au bénéfice de processus communs de décision et d'harmonisation des politiques.

96.- Au sein de la grande variété d'économies que compte le groupe à revenu moyen, certaines, notamment dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, manquent des moyens techniques nécessaires pour pouvoir prendre part activement et de façon rentable aux négociations commerciales internationales. La coopération internationale, par le biais d'une assistance technique, peut compenser partiellement cette carence. La coopération peut également servir à soutenir la mise en place d'institutions et de politiques pour promouvoir la concurrence et soutenir l'internationalisation des entreprises, en se référant pour cela à l'expérience des pays développés et d'autres PRI. Finalement, un autre domaine important pour la coopération internationale est la correction des effets des fluctuations des prix des matières premières, en soutenant les processus de stabilisation des recettes d'exportation.

97.- À long terme, la meilleure garantie pour augmenter le poids commercial des PRI vient de la transformation dynamique de la production et d'un commerce de séries de produits à croissance plus élevée et stable, d'un niveau technologique supérieur. Encore une fois, les situations varient, étant donné la grande variété entre nations. Mais on peut noter les domaines dans lesquels l'aide s'avèrerait particulièrement intéressante. Pour les pays à moindre capacité, en général les petits pays, étant donné la situation insulaire qui affecte bon nombre d'entre eux, la coopération technique peut être une bonne première étape, qui permettrait d'identifier tant des secteurs d'avenir à développer que ceux déjà existants à mettre en avant. Mais beaucoup de PRI ont un potentiel important et une grande capacité à compléter la coopération, qui pourrait s'axer principalement sur la consolidation des fondamentaux en matière de changements dans les spécialisations, par des investissements en infrastructure, en ressources humaines et en capacités technologiques.

8.2.- Amélioration des capacités technologiques

98.- Le rythme d'accumulation des capacités technologiques conditionne la dynamique de croissance d'une économie et ses possibilités concurrentielles sur les marchés extérieurs. D'où l'importance de faire reposer sur des bases nationales des processus soutenus d'accumulation des capacités technologiques. Dans le cas des pays en développement, ces processus ne passent généralement pas par des innovations radicales qui déplacent les frontières des connaissances mais par des modalités plus progressives de changements dans la production et l'apprentissage technologique. C'est par les modifications apportées à la structure de l'offre, orientée vers des activités plus productives, à l'accès aux processus de diffusion internationale des connaissances ainsi qu'à l'acquisition et à l'adaptation de nouvelles technologies que les pays en développement encouragent le changement technologique. Dans ce processus, la capacité d'un pays à acquérir, à absorber et à adapter les technologies s'avère cruciale, d'où l'importance des investissements en recherche et développement (R&D) ainsi qu'en capital physique et humain.

99.- Les PRI se caractérisent par une hétérogénéité incontestable dans leurs niveaux de développement technologique. Certains pays présentent des conditions proches de celles des leaders mondiaux, alors que d'autres révèlent des faiblesses et carences notoires, qui les mettent dans des situations difficiles pour suivre le rythme international des changements

techniques. Les deux dynamiques, de différenciation et de convergence, semblent liées aux progrès technologiques, par le biais de l'effet d'innovation d'une part et par la diffusion et l'apprentissage de l'autre. En tous cas, avec une plus grande complexité de ses structures productives et au niveau de ses résultats en matière d'éducation, l'accumulation de capacités techniques devient un point pivot des stratégies de développement des PRI.

100.- Au-delà de l'hétérogénéité signalée, les indicateurs technologiques révèlent la position intermédiaire que ce groupe de pays occupe sur la scène internationale. Une position qui se voit affaiblie quand l'analyse se déplace vers des domaines qui demandent des capacités techniques plus complexes (Tableau 4). Plus concrètement:

- *Capital humain*: les PRI présentent des taux d'alphabétisation et de scolarité primaire supérieurs à la moyenne mondiale ; néanmoins, ils sont au-dessous de cette moyenne tant pour l'éducation secondaire que dans la part de population de plus de 15 ans ayant terminé des études supérieures.
- *Effort en R+D*: le taux dans les PRI (0,5% du PIB) est six fois inférieur à celui du Japon (3 % du PIB) et il est le quart de celui de l'UE des 15 (1,8% du PIB).
- *Chercheurs en R+D*: le nombre de chercheurs par million d'habitants (964) se situe autour du cinquième de celui du Japon (5.104) et des États-Unis (4.525). Malgré cela, il est cinq fois plus élevé que celui correspondant aux pays à faible revenu.
- *Brevets*: le nombre de brevets par cent mille habitants déposés dans les PRI (2,2) équivaut à peine à 0,7% de celui du Japon (306) même s'il est 4,5 fois plus élevé que celui correspondant aux pays à faible revenu.
- *Publications scientifiques*: plus de 70% des publications scientifiques viennent des États-Unis, du Japon et de l'Union européenne alors que les PRI comptent pour à peine 8% du total mondial.
- *Exportations de haute technologie*: la part de ce genre de produits n'atteint pas 11% des ventes à l'étranger de produits finis dans aucun des deux sous-groupes de revenus moyens alors qu'aux États-Unis elle dépasse 33% et au Japon, 28%.

Tableau 4: *Indicateurs technologiques*

	Dépenses en R+D	Dépenses en R+D	Chercheurs en R+D	Brevets	Publications	Exportations haute technologie
	(% PIB)	(par habitant)	(par million d'habitants)	(par cent mille habitants)	(par cent mille habitants)	(% Expor. produits manufacturés)
Pays à faible revenu	0,37	7,02	233,98	0,49	0,62	4,86
PRI (1)	0,49	35,01	964,68	2,20	5,74	9,41
PRI (2)	0,39	25,10	631,54	1,05	3,77	9,77
Revenu intermédiaire (tranche inférieure)	0,44	19,83	933,20	2,56	3,14	8,54
Revenu intermédiaire (tranche supérieure)	0,55	49,86	1004,04	1,77	9,42	10,62
Transition	0,75	63,85	1746,38	6,99	11,98	7,34
UE15	1,79	523,28	2906,83	40,93	59,51	20,27
Japon	2,99	795,42	5104,22	306,52	43,68	28,35
États-Unis	2,72	921,87	4.525,8	62,21	69,53	33,52
Total	0,98	89,48	1497,81	14,52	21,55	10,83

Source: *Élaboration personnelle sur base de données de la Banque mondiale (WDI, 2005)*.

Note: Les valeurs de la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire et de la tranche supérieure comprennent les pays en transition. Les valeurs moyennes des revenus intermédiaires (1) comprennent les pays en transition ; les revenus intermédiaires (2) correspondent à la moyenne hors pays en transition.

101.- Le développement des technologies numériques a défini un nouveau paradigme technique et économique, avec un ensemble de technologies de base conditionnant l'activité économique et les processus d'innovation. Mais l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) est inégal, ce qui en fait un facteur additionnel d'inégalité internationale. Les PRI présentent un panorama varié dans leur degré d'accès aux TIC : la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire affiche des scores supérieurs à la moyenne mondiale dans le nombre d'abonnés à la téléphonie mobile, de lignes téléphoniques fixes et d'utilisateurs d'internet. Néanmoins, dans des cas plus complexes, comme les connexions à internet et le nombre d'ordinateurs, leurs indicateurs se situent au-dessous de la moyenne mondiale. Le retard de la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire est plus net, notamment dans les aspects reflétant des qualifications plus élevées, comme l'accès à internet ou le nombre d'ordinateurs.

102.- Les données ci-dessus montrent la nécessité de consacrer davantage d'efforts au développement de capacités technologiques dans les PRI. Un processus qui semble lié à la dynamique de génération de capital humain d'une part, et aux processus d'accumulation de capitaux et de changement dans la production d'autre part. Le premier exige de renforcer les niveaux de formation individuels, du point de vue général de l'éducation, en tenant compte de la qualité des formations supérieures et de leur cohérence avec les besoins du marché du travail. Le second processus doit reposer sur la mobilisation des ressources nationales, dans les processus de substitution efficace des importations et dans la projection active de la production sur les marchés internationaux.

103.- Le transfert international de connaissances a permis à beaucoup d'économies de surmonter des obstacles internes. Par le biais de l'assistance technique, les donateurs peuvent ainsi transmettre leur expérience technologique dans des domaines essentiels pour le développement, comme les technologies alimentaires, la biotechnologie, les énergies renouvelables ou les techniques en matière de santé et d'éducation. De plus, si l'on tient compte du développement des capacités atteint par certains PRI, il conviendrait d'encourager également des actions de coopération horizontale entre PRI dans le domaine technologique, avec le soutien des donateurs.

104.- Un domaine auquel cette action peut s'étendre est celui de la coopération scientifique, par le biais de programmes de formation et de recherche conjoints, d'échange de chercheurs et de réseaux de collaboration entre les équipes et les centres de recherche. C'est pourquoi il faut accorder aux universités et aux centres de recherche un rôle prépondérant dans l'identification des domaines de coopération et les administrations publiques doivent conserver leur tâche de soutien à la mobilité des personnes et de consolidation des réseaux institutionnels. La coopération technologique est un autre domaine d'action dans lequel on peut compter sur des expériences (comme le cas d'EUREKA) basées sur la collaboration technique entre entreprises et centres de recherche. Certaines activités concrètes peuvent se baser sur de nouvelles associations entre entreprises, universités et centres de recherche à l'échelle internationale, avec le soutien des administrations. Les PRI les plus avancés techniquement peuvent en outre permettre un transfert de technologie dans lequel les deux parties à la transaction sont bénéficiaires.

105.- Les stratégies de développement technologique ont souvent dépendu de facteurs externes de promotion de changements techniques. Dans certains pays, les investissements

étrangers ont joué un rôle crucial dans des secteurs de fabrication incluant des hautes technologies. C'est pourquoi une meilleure capacité d'attraction des investissements étrangers dans les PRI peut être un moyen de stimuler les capacités technologiques, pour autant que les investissements étrangers soient destinés au tissu productif local. L'expérience indique que les capacités d'attraction semblent conditionnées notamment à la présence d'un cadre réglementaire approprié, de marchés de main d'œuvre qualifiée et des infrastructures adéquates, tant pour les installations plus traditionnelles que pour celles qui fournissent des services liés aux connaissances.

106.- Un domaine dans lequel les pays en développement présentent souvent des lacunes concerne les capacités entrepreneuriales ou de gestion : il existe un espace important pour la transmission d'expériences entre PRI et le soutien et la coopération des pays développés., La connaissance du niveau technologique, de la situation du marché, des bonnes pratiques commerciales ou des techniques de commercialisation s'avèrent être parfois aussi importantes que la présence de capacités techniques dans les pays en développement.

8.3.- Développement des infrastructures

107.- La dotation et la qualité des infrastructures d'un pays conditionnent ses possibilités de croissance, de développement social et de concurrence au plan international. À court terme, les investissements en infrastructure stimulent la demande globale ; ils alimentent la croissance et créent des emplois. À long terme, leurs effets sont liés à la rentabilité du secteur productif, en structurant le territoire, en réduisant les coûts de transport et de communication, en renforçant l'accessibilité des marchés et en offrant une fourniture adéquate de services de base à la société.

108.- Conscients de ce rôle, les PRI ont déployé au cours des deux dernières décennies des efforts importants pour étendre et améliorer leur réseau d'infrastructures. Suite à ces efforts, la couverture des services qui s'y rattachent s'est améliorée. Plus précisément, entre 1980 et 2002, la capacité de génération électrique dans les PRI a quasiment triplé, les lignes téléphoniques par mille habitants ont été multiplié par huit, la population ayant accès aux égouts a cru de plus de 50% et la population ayant accès à l'eau potable a connu une augmentation similaire. Malgré ces résultats, le panorama demeure très inégal et il existe encore des carences considérables dans certains pays.

109.- Outre les carences dues à de faibles dotations, il existe d'autres problèmes associés à la gestion des infrastructures, parmi lesquels on peut mentionner:

- Des infrastructures inadéquates, surdimensionnées ou formulées avec des critères erronés, qui entraînent des investissements douteux du point de vue de la rentabilité sociale, du fait de l'abandon de l'entretien des infrastructures déjà existantes.
- Des lacunes dans l'exploitation des infrastructures, tant pour des raisons techniques que pour des raisons économiques, ce qui limite leur rendement.
- L'absence de critères financiers dans les décisions d'investissement et dans la prestation de services, ce qui donne lieu à des dépenses excessives non récupérées.
- Une attention insuffisante concernant les nécessités spécifiques des secteurs les plus pauvres ou des ensembles les plus vulnérables.

- L'absence de prise en considération des problèmes environnementaux, qui s'est traduite par d'importants impacts négatifs qui n'avaient pas été correctement évalués.

La simple énumération de ces problèmes porte à penser que, en plus de l'obtention des ressources financières nécessaires, il est important de s'attacher à la qualité des infrastructures.

110.- Une bonne partie des services des infrastructures ont traditionnellement été gérés par des entreprises publiques. Au-delà de la garantie ultime de prestation de services qui incombe aux institutions publiques, on a perçu un changement, ces dernières années, dans la manière de gérer les infrastructures pour accorder un plus grand rôle à l'initiative privée. Parmi les facteurs ayant favorisé cette évolution, on retrouve: i) les progrès technologiques, qui ont supprimé le monopole naturel de certaines activités; ii) la fragmentation de la production en divers segments, dont une partie peut être ouverte à la concurrence; iii) les limitations financières du secteur public, tant pour investir que pour rentabiliser les investissements et iv) les problèmes des entreprises publiques à assumer une gestion efficace des services. Tout cela a favorisé la tendance à chercher de nouvelles formes d'association avec le secteur privé, tant par le biais de la privatisation que par le biais de l'ouverture à la participation de capitaux privés dans le financement de nouvelles infrastructures. Cette situation nouvelle ouvre la porte à de nouvelles sources de fourniture d'infrastructures et exige des réformes dans la structure et la réglementation des marchés, pour les rendre plus attractifs vis-à-vis des investissements privés. Cette tâche doit impérativement être menée à bien par les PRI pour saisir toutes les possibilités offertes par le marché dans le développement des infrastructures.

111.- Conformément aux changements signalés, on a également mis en œuvre de nouvelles formules contractuelles et d'attribution des droits de propriété concernant les infrastructures. Les options vont de la propriété privée totale à la propriété entièrement publique, avec toutes sortes de formules contractuelles intermédiaires (comme des contrats de services, des contrats de gestion et diverses combinaisons entre la construction, l'exploitation et le transfert des infrastructures). Pour que ces modalités puissent se déployer de manière adéquate, il convient de définir un cadre réglementaire approprié, qui protège les investisseurs contre l'intervention arbitraire des gouvernements et qui protège aussi les utilisateurs contre le monopole ou la domination d'opérateurs privés. C'est pourquoi il faut tout d'abord disposer d'une conception appropriée de la concession, d'un bon cadre réglementaire et d'une définition précise des conditions contractuelles. Ensuite, il faut créer les conditions nécessaires à l'accomplissement des clauses convenues.

112.- La construction d'infrastructures représente généralement une opportunité d'extension des marchés de capitaux, en augmentant le portefeuille de projets des investisseurs nationaux et étrangers. Étant donné les limitations qui affectent les pays en développement dans ce domaine, un programme d'investissement en infrastructures peut représenter une bonne occasion d'étendre et d'approfondir les marchés de capitaux. C'est pourquoi les pays en voie de développement doivent prendre des mesures pour garantir le bon fonctionnement de ces marchés; ils doivent renforcer le système financier et soutenir l'action d'investisseurs institutionnels, (comme les fonds de pension et les compagnies d'assurances).