



## Des investissements publics massifs sont nécessaires pour assurer la réalisation des objectifs du Millénaire (OMD) dans les pays les moins avancés (PMA)

*Les OMD ont réaffirmé le bien-fondé de l'aide publique au développement (APD) en la rattachant à une stratégie ambitieuse visant à réduire la pauvreté et à améliorer le bien-être dans les pays et les communautés les plus défavorisés. La crise financière mondiale n'a pu que freiner les efforts déployés, mais les choses étaient déjà en mauvaise voie bien avant la crise. Dans une large mesure, cela tenait au fait que, quand bien même, les objectifs étaient tributaires d'une augmentation sensible de l'investissement, en particulier dans le secteur public, la politique économique allait à l'encontre d'une telle augmentation. À l'avenir, ainsi qu'il est avancé dans la présente note de synthèse, les PMA doivent recentrer leurs efforts sur des mesures visant à une meilleure mobilisation de leurs ressources intérieures, ce qui exigera aussi que la communauté internationale remette sérieusement en cause à la fois ses conseils en matière de politique générale et son utilisation de l'APD.*

Le consensus macroéconomique dominant a considérablement entravé le renforcement de la dimension de promotion du développement des stratégies relatives à la réalisation des OMD. Il a obligé les responsables à centrer leur attention sur la *stabilité et la confiance des marchés* et, en particulier, à veiller à contenir l'inflation des prix. La présente note de synthèse affirme qu'il est urgent d'instituer un cadre macroéconomique plus favorable à une croissance et à un développement équitables, dans lequel la politique budgétaire a un rôle central à jouer dans le processus de développement, par le biais de la gestion d'investissements publics croissants. Contrairement à la doctrine actuelle, la politique monétaire devrait être reléguée au second plan et viser à garantir de faibles taux d'intérêt réels et une offre abondante de crédit pour stimuler l'investissement privé.

Il est important pour les pays les moins avancés (PMA) d'appliquer des politiques macroéconomiques plus soucieuses du développement. Avant la crise mondiale, de nombreux PMA étaient déjà aux prises à des déficits budgétaires considérables, qui se sont depuis aggravés. Toutefois, étant donné que les efforts à faire pour réaliser les OMD supposeront une hausse appréciable des investissements publics, de l'ordre de plusieurs points de pourcentage du PIB, ces pays continueront d'avoir besoin, bien après 2015, d'un cadre de développement pour les OMD prévoyant un ample financement extérieur des déficits budgétaires. La difficulté pour les décideurs est de gérer ces flux de façon qu'ils contribuent à stimuler la mobilisation des ressources intérieures.

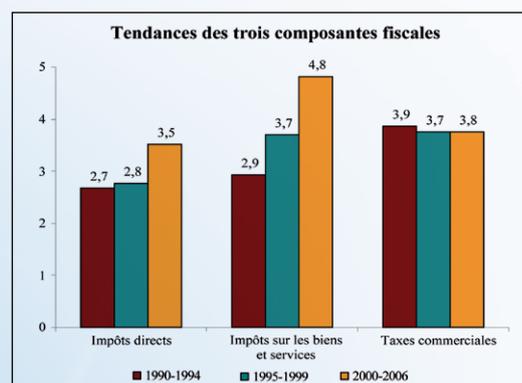
La mesure de l'effort à fournir en matière d'investissements publics variera sans aucun doute d'un pays à un autre. Le déficit est toutefois considérable. En Afrique subsaharienne, par exemple, l'investissement public en pourcentage du PIB a régulièrement reculé, d'une moyenne de plus de 10 % en 1981 à environ 7 % en 2001; il n'a pas recouvré son précédent niveau lors du récent regain de croissance lié à la hausse des prix des produits de base et il semble être voué à la baisse avec le ralentissement mondial.

### Contraintes budgétaires et réduction de la pauvreté

Le niveau des recettes publiques dans les PMA dépend largement du niveau du revenu par habitant et de la croissance

économique. Parallèlement à l'augmentation de la croissance économique, les recettes devraient augmenter en proportion du PIB étant donné qu'une plus grande partie de la population paie des impôts ou que les contribuables actuels perçoivent davantage de revenus imposables. C'est ce qui est arrivé lorsque la croissance économique s'est accélérée dans les PMA, mais la hausse a été moins forte qu'il avait généralement été escompté. En outre, les recettes se sont ensuite fortement contractées en raison de l'impact de la crise financière et de la récession mondiales. Les PMA africains ont, par exemple, accusé une brutale diminution de leurs recettes. Cela signifie qu'un accroissement des recettes ne va pas automatiquement de pair avec une augmentation des taux de croissance économique. En particulier dans les PMA, où les niveaux de recettes sont particulièrement bas, il est essentiel de s'efforcer de les relever, soit par des politiques fiscales mieux conçues, soit par une plus grande efficacité de l'administration fiscale. La communauté internationale du développement, notamment par le biais de la campagne liée aux OMD, a eu tendance à négliger l'importance de ce problème, bien que la mobilisation de recettes intérieures constitue la seule base de financement des dépenses de développement qui soit viable à long terme.

Même avant le déclenchement de la crise, la tendance sous-jacente révélait des difficultés structurelles préoccupantes concernant l'augmentation de l'investissement public, y compris dans l'optique de la réalisation des OMD. Entre





1990-1994 et 2000-2006, les recettes fiscales d'un groupe de 22 PMA africains ont oscillé entre 10,1 % et 12,2 % (voir le diagramme).

Les taxes commerciales ayant stagné et les impôts directs n'ayant pas suivi la croissance des revenus, ce sont les impôts indirects qui ont servi à combler le déficit budgétaire. De façon tout à fait classique, il a été conseillé aux pays d'instituer une taxe à la valeur ajoutée comme principal moyen de compenser les pertes liées à la libéralisation du commerce et à l'incapacité d'élargir la base d'imposition directe. Cependant, il est peu probable que la taxe à la valeur ajoutée soit aussi efficace dans le contexte des PMA que dans celui des pays développés, notamment à cause de la lourde charge administrative que représente sa gestion et de l'existence d'un vaste secteur informel.

Les préconisations classiques en matière de fiscalité ont beaucoup évolué au cours des deux dernières décennies. Les impôts ont été considérés non pas comme une nécessité pour la construction de l'État, mais comme un frein à l'initiative du secteur privé et une perte nette pour le bien-être des ménages. La rhétorique du développement a ainsi insisté sur le revenu privé *direct* sans reconnaître les avantages *dynamiques* de dépenses et d'investissements publics financés par les recettes publiques.

Il est peu probable que les PMA puissent prendre en main leur propre programme national de développement tant que leurs gouvernements ne seront pas en mesure de mobiliser davantage de ressources intérieures. Et pour dégager plus de ressources intérieures, ils devront savoir apprécier à leur juste valeur les conseils qui leur sont donnés en matière de fiscalité. Toute campagne liée aux OMD après 2015 devrait accorder une attention accrue à ces questions et mettre bien davantage l'accent sur le renforcement des capacités nationales pour la mobilisation de ressources intérieures, au lieu de remplacer ces ressources (ainsi que les efforts de mobilisation correspondants) par une forte dépendance à l'égard de l'APD, qui devrait de toute façon probablement diminuer à court terme.

## Une stratégie plus équitable

En pourcentage, tant la pauvreté monétaire que la pauvreté humaine restent le lot d'une grande majorité de la population des PMA. L'idée couramment répandue que la pauvreté ou le dénuement ne touche qu'une minorité de la population est souvent fautive. Cette vision des choses conduit à engager des stratégies de réduction de la pauvreté étroitement ciblées ainsi qu'à appliquer des politiques sociales et des filets de sécurité de façon restrictive. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles toute nouvelle génération de stratégies en vue de la réalisation des OMD devrait aller au-delà d'une définition étroite de la pauvreté pour adopter une approche du développement plus large et plus équitable (voir note de synthèse de la CNUCED no 14).

Des raisons structurelles profondément ancrées expliquent l'ampleur et l'intensité de la pauvreté monétaire et du dénuement dans les PMA. En ce sens, l'inégalité a aussi des origines structurelles. La grande majorité de la main-d'œuvre est confinée dans des activités peu productives, souvent informelles et précaires, dans l'agriculture ou les services urbains. Très peu de travailleurs sont employés dans les secteurs industriels à forte productivité ou dans des secteurs de services modernes décentement rémunérés. Invariablement, les travailleurs salariés du secteur formel constituent une petite minorité de la main-d'œuvre nationale. La part des travailleurs qui occupent des emplois vulnérables, c'est-à-dire qui occupent des emplois domestiques non rémunérés ou qui travaillent pour leur propre compte, constitue souvent une partie importante de la main-d'œuvre. Le sous-emploi généralisé débouche sur une situation dans laquelle la grande majorité de la population ne dispose que d'un revenu extrêmement bas et n'a que peu de moyens de s'extraitre de la pauvreté de masse.

Un examen plus minutieux des mesures de l'inégalité dans de nombreux PMA peut aider à préciser le besoin d'élaborer une approche du développement plus équitable. Par rapport au degré d'inégalité prévalant dans certains pays à revenu intermédiaire tels que le Brésil et l'Afrique du Sud, les niveaux d'inégalité semblent relativement faibles dans les PMA. Par ailleurs, les statistiques semblent indiquer que ces pays ont accompli des progrès en matière de réduction des inégalités. Par exemple, la part des 60 % de la population les plus pauvres de l'ensemble des PMA dans la consommation

totale est passée de 28,6 à 31,3 % entre 1990-1999 et 2000-2006. Toutefois, si l'on applique un critère d'«équité» à ces statistiques, il apparaît alors qu'une forte majorité de la population des PMA contribue toujours à moins d'un tiers de toutes les dépenses effectuées dans les années 2000. La consommation réelle moyenne par personne étant très faible dans un grand nombre de ces pays, le niveau absolu de la consommation réelle par personne parmi les 60 % de la population les plus pauvres est épouvantablement bas.

## Taux de mortalité moyen des moins de 5 ans parmi les 60% les plus pauvres de la population dans certains PMA

Pays	Taux de mortalité moyen des moins de 5 ans	Année
Bénin	185	2001
Burkina Faso	130	2003-2004
Cambodge	123	2005
Érythrée	123	2002
Éthiopie	139	2005
Guinée	211	2005
Haïti	116	2005-2006
Madagascar	130	2003-2004
République démocratique du Congo	172	2007
Tchad	198	2004

Source: Diverses études démographiques et sanitaires (classement en fonction de l'indice de richesse).

De nombreux indicateurs sociaux relevant des OMD pourraient également être étudiés à travers le prisme de l'approche «équitable». Par exemple, il est possible d'établir, à partir de données ventilées tirées d'études démographiques et sanitaires, que des taux de mortalité élevés des moins de 5 ans sont courants dans de nombreux PMA.

Le taux moyen de mortalité des moins de 5 ans pour les 60 % les plus pauvres de la population (classement en fonction de la richesse agrégée des ménages) dans 10 PMA (voir le tableau) s'établit bien au-delà de 100 pour 1 000 naissances vivantes pour la majorité de la population. Par exemple, le taux de mortalité est de 185 au Bénin, de 211 en Guinée, de 172 en République démocratique du Congo et de 198 au Tchad. Un taux de mortalité élevé n'est donc pas un problème limité à une minorité de la population. Il touche une forte majorité de la population et il convient d'adopter des mesures en conséquence. Une stratégie ciblée de réduction de la pauvreté ne suffira donc pas pour répondre efficacement à ce problème.

### Repenser l'APD

Recourir à l'APD pour financer des déficits budgétaires importants ne devrait pas susciter de controverse. Tout bien considéré, cela a toujours été l'une de ses raisons d'être. Ce qui prête davantage à controverse, et qui est plus fondamental, c'est le type de dépenses de développement qui devraient être financées par l'APD.

On a trop insisté sur la nécessité impérieuse de renforcer l'APD pour promouvoir le développement social dans les PMA et les pays à faible revenu en général. La tendance qui en a résulté à négliger l'investissement dans les secteurs productifs doit être inversée. L'une des premières priorités de l'APD devrait toutefois être de renforcer les capacités de mobilisation des recettes intérieures, ce qui pourrait également avoir pour effet positif de favoriser un alignement des stratégies nationales de développement sur les priorités nationales plutôt que sur celles des donateurs.

Tant que les dépenses de développement seront subordonnées aux priorités des donateurs, il est probable qu'elles illustreront les idées préconçues de ceux-ci quant à ce qui est «bon pour le développement». Cela permet d'expliquer dans une certaine mesure que l'APD ait récemment eu tendance à financer le développement social (au détriment du développement économique) et des stratégies de réduction de la pauvreté plutôt que des stratégies de développement plus larges (et économiquement viables).