



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
12 mai 2010
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Quarante-neuvième réunion directive

Genève, 8 et 9 juin 2010

Point 2 b) de l'ordre du jour provisoire

Suivi du Sommet du Millénaire et préparatifs de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement: nouvelles voies pour le développement*

Réinscrire les objectifs du Millénaire pour le développement dans les priorités de développement: l'optique de la CNUCED

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Les objectifs du Millénaire pour le développement ont permis d'inscrire des indicateurs de pauvreté et de développement humain – par exemple, la mauvaise santé, la dénutrition et l'analphabétisme – dans les priorités de la coopération internationale et de justifier pleinement l'accroissement de l'aide au développement. Cependant, ils s'accompagnent d'orientations définies en termes de dénuement humain, laissant à la théorie économique plus classique le soin de relever le défi du développement. Le problème fondamental avec cette répartition des tâches réside dans l'absence non pas tant d'objectifs économiques dans les OMD, mais d'une stratégie plus équitable de développement économique, susceptible d'intégrer et d'étayer les objectifs de développement humain.

La communauté internationale a déjà vécu cette situation. À la fin des années 1970, Raúl Prebisch craignait que le nouvel «enthousiasme» suscité par l'élimination de la pauvreté n'élude les problèmes de développement persistants. Selon lui:

«Qui pourrait refuser de combattre la pauvreté? Mais, est-ce possible en dehors du cadre du développement et de celui d'une politique de coopération internationale éclairée? On nous dit que la pauvreté réside essentiellement dans

* Le présent document a été soumis à la date susmentionnée car l'ordre du jour provisoire n'a été approuvé par le Conseil du commerce et du développement que le 15 avril 2010.

l'agriculture et que la productivité de ce secteur doit être accrue. Soit. Mais la hausse de la productivité entraîne des licenciements, et la main-d'œuvre excédentaire doit être employée dans l'industrie et dans d'autres activités. L'expansion de l'industrie passe par les exportations, ce qui constitue un des principaux obstacles extérieurs dont la présence, loin d'avoir été éliminée, se renforce. Et le plus grand des obstacles intérieurs est l'accumulation de capital (aussi bien le capital physique que le capital de compétences humaines), qui exige de grands efforts de la part des pays en développement en plus d'une coopération financière internationale.».

La présente note s'efforce de démontrer que les stratégies nationales de développement, axées sur une diversification économique élargie et accélérée, sur la création d'emplois et sur la modernisation technologique, constituent les bases indispensables à des progrès rapides dans le domaine du développement humain, notamment dans la réalisation des OMD – progrès qui sont nécessaires en vue de renforcer et de soutenir une croissance économique équitable.

Introduction

La présente note s'efforce de démontrer que les stratégies nationales de développement, axées sur une diversification économique élargie et accélérée, sur la création d'emplois et sur la modernisation technologique, constituent les bases indispensables à des progrès rapides dans le domaine du développement humain, notamment dans la réalisation des OMD – progrès qui sont nécessaires en vue de renforcer et de soutenir une croissance économique équitable. L'apparition de cercles vertueux de ce type n'est pas une conséquence automatique des mécanismes de marché, mais elle passe par l'adoption de politiques stratégiques et par le durcissement des réglementations publiques. En particulier, il faudra mettre à nouveau l'accent sur: a) l'instauration d'un cadre macroéconomique axé sur la croissance et le développement qui dépasse l'obsession récente des prix à court terme et de la stabilité de la production pour s'intéresser plus sérieusement à l'investissement productif, notamment dans le secteur public; b) la mobilisation des ressources intérieures et, en particulier, l'augmentation des recettes publiques, comme la source la plus sûre de financement des dépenses de développement; c) le traitement intégré des politiques économiques et sociales; d) la réforme de la gouvernance internationale en vue d'accroître la cohérence entre les flux commerciaux, financiers et technologiques à l'appui d'un développement solidaire.

I. Le développement à l'heure de la finance mondiale

Vers la conformité des politiques

1. Après 1945, la théorie économique mettait en avant l'idée selon laquelle le développement dépendait de l'apparition d'un cercle vertueux reposant sur les économies externes, dans lequel l'accumulation de capital et l'innovation technologique jouaient un rôle essentiel. Le panachage des dispositifs institutionnels (secteurs public et privé, petites et grandes entreprises, marchés ouverts et protégés, etc.) et la diversité des instruments de politique (allant de la libéralisation du commerce à la nationalisation) semblaient les mieux adaptés à la collecte de ressources intérieures et à leur affectation à des investissements productifs. D'où la recherche de mécanismes de retour des informations positives susceptibles de renforcer la mobilisation des ressources et l'appui à la diversification de l'activité économique, qui a abouti à la réalisation d'un grand nombre d'analyses directives tenant compte non seulement des conditions et des contraintes locales, mais aussi des lacunes, des distorsions et des asymétries des relations économiques internationales.

2. Face à la crise de la dette et du développement du début des années 1980, un ensemble de mesures types – connues collectivement sous le nom de consensus de Washington – a été préconisé, en vue de surmonter rapidement les obstacles structurels et institutionnels aux mécanismes de marché et de retrouver la stabilité macroéconomique. Les avantages potentiels découlant de l'élimination des distorsions commerciales étaient universels, mais comme ils étaient jugés plus grands dans les pays en développement, les gains provenant de l'adoption rapide de ces politiques seraient inversement proportionnels au revenu des pays, débouchant sur une réduction des écarts économiques et sociaux et l'instauration de règles du jeu uniformes.

3. Cette logique de la convergence était intimement liée à la dynamique du commerce international. Cependant, le rôle croissant des motifs, des marchés et des établissements financiers dans le fonctionnement de l'économie nationale et internationale – «financiarisation» – a été la tendance prédominante de la mondialisation récente. Nous avons assisté à un aller retour considérable de flux financiers dominés par des mouvements

de capitaux à court terme prenant la forme de prêts bancaires, d'actions et d'obligations sur les marchés internationaux. La mobilité des capitaux s'est accélérée avec l'effondrement du système de taux de change fixes de Bretton Woods et la levée du contrôle des capitaux dans les pays développés. L'ouverture financière était censée affranchir les pays de leurs propres contraintes en matière d'épargne, notamment d'accroître l'accès au crédit des consommateurs et des entreprises au niveau local, d'améliorer la mobilisation et l'intermédiation de l'épargne intérieure et, en général, de stimuler l'investissement et de le rendre plus efficace¹.

4. D'autant plus qu'avec la libéralisation du commerce, la libéralisation des activités financières exigeait dans une large mesure que les institutions et les orientations soient conformes. Malgré quelques désaccords sur le rythme de la libéralisation des marchés financiers, le choix fondamental que l'on présentait à tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, était, selon Michel Camdessus, Directeur du Fonds monétaire international (FMI), clair et précis: « ... s'intégrer dans l'économie internationale ou être marginalisé et donc se laisser de plus en plus distancer en matière de croissance et de développement»; à cette fin, il fallait déréglementer les marchés financiers et libéraliser rapidement le compte de capital.

5. La nouvelle stratégie est, dans un premier temps, parvenue à maîtriser l'inflation, à rétablir un degré suffisant de stabilité macroéconomique et à faciliter le retour sur les marchés internationaux de capitaux. Cependant, les résultats étaient décevants sur le plan de la croissance, de l'emploi et de la réduction de la pauvreté. Un certain nombre de pays qui n'avaient pas été touchés par la crise de l'endettement, en particulier en Asie de l'Est, ont continué d'enregistrer une forte croissance, mais ils avaient adopté leurs propres mesures, qui étaient à la fois novatrices et non conformes à l'orthodoxie. Par contre, la renaissance économique attendue en Afrique, après la décennie perdue pour le développement qu'ont représentée les années 1980, ne s'est pas concrétisée; la thérapie de choc infligée aux pays à économie en transition s'est avérée profondément destructrice sur les plans économique et social; et la reprise s'est révélée hésitante et inégale en Amérique latine. La crise financière asiatique a aussi rappelé que même les pays dont les résultats économiques étaient bons pouvaient être vulnérables à des facteurs externes préjudiciables s'ils s'ouvraient trop rapidement à l'économie internationale.

6. On ne peut guère prouver que les politiques d'ajustement structurel aient permis aux pays pauvres d'enregistrer les taux de croissance nécessaires pour remédier à leur déficit de développement. L'évaluation que la Banque mondiale fait elle-même des études disponibles est parlante: «Outre l'analyse de l'expérience de chaque pays et des prévisions excessivement optimistes des organisations financières internationales et des entités privées, ces études donnent un fondement empirique à l'impression selon laquelle les réformes économiques des années 1990 ont donné des résultats en deçà de ceux qui étaient escomptés.».

Nouveaux objectifs, vieilles politiques

7. Le sentiment selon lequel les attentes n'avaient pas été comblées pointait déjà au Sommet social de Copenhague organisé en 1995, qui avait placé la pauvreté en tête de liste des préoccupations. Dans le *Rapport sur le développement humain 1996*, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) préconisait une nouvelle approche liant la croissance et le développement humain. Dans un rapport marquant publié une année plus

¹ Bien que les principes des mouvements internationaux de facteurs ne soient pas différents, pour l'essentiel, de ceux qui sous-tendent le commerce international, tous les partisans d'une libéralisation rapide du commerce ne militent pas en faveur de la libéralisation financière.

tard et intitulé «Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle», l'OCDE a fortement recommandé la refonte de la coopération pour le développement dans l'optique de la lutte contre la pauvreté et du développement humain pour répondre directement à la lassitude croissante des donateurs d'aide. Elle a milité en faveur d'un nouveau partenariat en matière d'aide au développement, au sein duquel les donateurs harmoniseraient leur aide en phase avec les stratégies nationales des pays bénéficiaires, sous des formes allant de l'apport d'une assistance technique à l'adoption de mesures dans les domaines du commerce, de la dette, des flux de capitaux privés et de la technologie². En 1996, les institutions financières internationales ont lancé l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), qui a rapidement été rattachée aux Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), lesquels sont devenus une condition préalable à l'accès à la Facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance du FMI et pour bénéficier du crédit d'appui à l'atténuation de la pauvreté mis en place par la Banque mondiale en 2001.

8. Le Sommet du millénaire a permis de renforcer cette orientation et a contribué à l'élargir aux organismes et initiatives bilatéraux de développement. Au lendemain du Sommet, l'aide a augmenté, les priorités de développement ont été étoffées et une attention accrue a été accordée à l'instauration de filets de protection sociale. Le Sommet a aussi permis de mettre en lumière les problèmes systémiques liés à l'évolution de la mondialisation, tout en reconnaissant les difficultés particulières que les pays en développement et les pays en transition doivent surmonter, et en préconisant l'adoption, à l'échelon mondial, de politiques et de mesures visant à remédier aux coûts injustement répartis de la mondialisation et à répartir ces bienfaits de manière moins inégale. Malheureusement, ces problèmes ont été largement délaissés dans les débats ultérieurs, et les considérations politiques de la réduction de la pauvreté ont plutôt porté sur la «gouvernance» au niveau national comme moyen d'obtenir des effets bénéfiques plus équitables.

9. La bonne gouvernance a été définie par la Banque mondiale comme «la capacité institutionnelle des organisations publiques de fournir les biens publics et autres exigés par les citoyens d'un pays ou leurs représentants, de manière efficace, transparente, impartiale et responsable». Dans la pratique, cela a abouti à privilégier les mesures de lutte contre la corruption et l'assouplissement de la réglementation des activités commerciales, et les flux multilatéraux de prêts et d'aides ont été assortis de conditions en matière de gouvernance. Toutefois, même s'il est compréhensible que de telles mesures soient jugées nécessaires, on comprend moins pourquoi l'accent est mis seulement sur la sphère politique, négligeant la concentration considérable de la puissance économique qui est allée de pair avec le développement de marchés déréglementés. On prend ainsi le risque non seulement de négliger les distorsions économiques découlant de la puissance des entreprises mais aussi de détourner l'attention des incohérences et des défaillances des politiques d'ajustement structurel et macroéconomiques poursuivies, avec pour conséquence de renforcer l'idée selon laquelle la libéralisation rapide et l'intégration étroite dans l'économie mondiale constituent toujours les clefs d'une croissance élevée et soutenue.

² Ce rapport énumérait aussi sept objectifs internationaux de développement – conçus en consultation avec le Bureau chargé du Rapport sur le développement humain du PNUD – qui ont été préconisés comme nouvelles orientations de la coopération pour le développement. Les OMD se sont appuyés sur cette liste de l'OCDE, mais ont multiplié les buts, en s'inspirant de manière sélective des textes issus des grandes conférences internationales des années 1990, tout en ajoutant un huitième objectif plutôt vague, à savoir «Mettre en place un partenariat mondial pour le développement».

Résultats mitigés

10. Bien que les OMD aient appelé l'attention sur le rôle des politiques et des institutions dans la résorption de la pauvreté et des déficits sociaux, le tableau actuel, tel qu'ébauché dans la note d'information du Secrétaire général à l'occasion de la réunion de haut niveau de septembre, reste contrasté. Bien que, au niveau mondial, des progrès acceptables aient été réalisés en vue de réduire la pauvreté absolue, de nombreux pays ne sont pas en passe de réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2010. En outre, c'est en Chine et, dans une certaine mesure, en Inde, ainsi que dans des régions comme l'Asie de l'Est et du Sud-Est – où est encore concentrée la majorité des pauvres au niveau mondial – que la plus grande partie des progrès ont été accomplis, grâce à la forte croissance enregistrée depuis une dizaine d'années. En fait, le nombre absolu de pauvres a augmenté dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie du Sud et d'Asie centrale, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (tableau 1).

Tableau 1

Évolution régionale de l'extrême pauvreté, 1990-2005

	<i>Asie de l'Est et Pacifique</i>	<i>Europe orientale et Asie centrale</i>	<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	<i>Asie du Sud</i>	<i>Afrique subsaharienne</i>
Pourcentage de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour						
2005	16,8	3,7	8,2	3,6	40,3	50,9
1999	35,3	5,1	10,9	4,2	44,1	58,4
1990	54,7	2,0	11,3	4,3	51,7	57,6
Objectif pour 2015	27,4	1,0	5,7	2,2	25,9	28,8
Variation par rapport à l'objectif	Objectif atteint	-2,7	-2,6	-1,4	-14,5	-22,1
Nombre de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour (en millions)						
2005	316	16	44	11	596	388
1999	635	22	55	12	589	383
1990	873	9	49	10	579	298

Source: Département des affaires économiques et sociales de l'ONU.

11. Il est peut-être encore plus instructif, d'un point de vue prospectif, d'examiner les liens entre la croissance économique et le développement humain au cours des cinquante dernières années, c'est-à-dire depuis 1960, et de constater les difficultés, à rétablir des cercles vertueux, même s'il existe des différences régionales. Cela était particulièrement vrai dans les années 1980 et 1990. La réapparition de cercles vertueux en Amérique latine au cours des dix dernières années est un signe encourageant, bien que cela s'accompagne d'une rupture avec la politique traditionnellement préconisée. Il reste que malgré des conditions macroéconomiques mondiales favorables, les signes d'apparition de cercles vertueux sont moins nombreux en Afrique, même à la faveur d'une accélération de la croissance.

Tableau 2

Cycles de croissance et de développement humain depuis les années 1960

(En nombre d'observations)

	<i>Années 1960</i>	<i>Années 1970</i>	<i>Années 1980</i>	<i>Années 1990</i>	<i>Années 2000</i>
Cercles vertueux	28	21	8	6	26
Cercles vicieux	18	31	42	38	12
Croissance économique déséquilibrée	14	12	2	2	11
Développement humain déséquilibré	8	10	29	35	15

Source: CNUCED.

Note: Pour classer les cycles, on utilise la mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans comme indicateur de développement humain et la croissance des revenus réels par habitant comme indicateur de croissance. L'expérience des pays est divisée en différentes phases: cercles vertueux, cercles vicieux, développement humain déséquilibré et croissance économique déséquilibrée, selon que les résultats des pays sont supérieurs ou inférieurs à la moyenne des indicateurs, la moyenne étant celle de l'échantillon total des pays en développement, pondérée par la population. La dernière colonne couvre la période 2000-2008 et ne prend donc pas en compte les conséquences du ralentissement économique.

12. Depuis l'effondrement financier de 2008, les dangers d'une croissance alimentée par la dette font l'objet d'un examen de plus en plus attentif. La CNUCED a constamment mis en garde contre les déséquilibres intérieurs et mondiaux qui allaient de pair avec le type de croissance enregistrée et qui faisaient peser de sérieux risques de dégradation de la situation. Les bulles financières sont presque toujours à l'origine d'une expansion déséquilibrée dans certains secteurs qui ne sont plus viables lorsque les conditions redeviennent normales. Cela est particulièrement vrai des secteurs sensibles à l'investissement spéculatif, tels que l'immobilier résidentiel et commercial, bien que les secteurs plus productifs puissent aussi connaître ce type de phénomène, comme cela était le cas en Asie du Sud-Est à la veille de la crise de 1997. En outre, lorsque les ménages ont davantage accès au crédit, l'expansion du secteur financier peut aussi aboutir à une hausse brutale des dépenses de consommation, entraînant une diminution de l'épargne des ménages et une augmentation de leur endettement, à l'image de ce qui s'est passé en Amérique latine pendant les années 1990³.

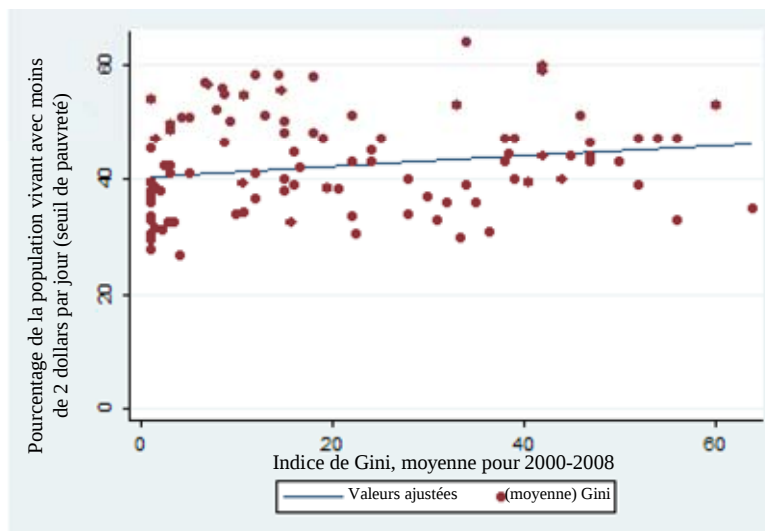
13. La déréglementation rapide des marchés financiers s'est accompagnée presque partout d'un accroissement des inégalités. Cette tendance explique probablement pourquoi une forte croissance et un faible développement humain ont coexisté dans de nombreux pays en développement au cours du dernier cycle. Un facteur constant qui ressort de l'expérience de la dernière décennie est la très forte corrélation existant entre le niveau élevé des inégalités et les progrès modestes (voir la régression) accomplis dans la réalisation des OMD. La figure 1 illustre la valeur moyenne de l'indice de Gini pour 2000-2008 par rapport au taux moyen de pauvreté par habitant pendant la même période⁴; elle donne à penser qu'une corrélation faible mais positive existe entre les inégalités et le

³ L'instabilité et la nature cyclique des flux de capitaux privés à destination des pays en développement expliquent en partie pourquoi il ne peut être prouvé que ces mouvements de capitaux se sont traduits en général par un accroissement des investissements ou une croissance économique à long terme plus élevée au cours des trois dernières décennies.

⁴ Les données reproduites dans les figures 1 à 5 proviennent des *Indicateurs du développement dans le monde 2009* et portent sur 100 pays en développement pour la période 2000-2008.

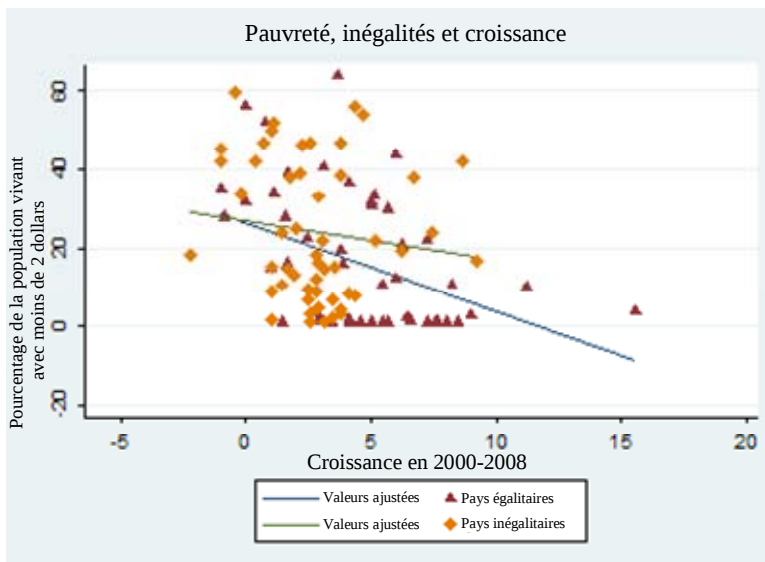
pourcentage de la population vivant avec moins de 2 dollars par jour. Le tableau devient plus instructif lorsque l'on s'efforce d'évaluer directement l'impact des inégalités sur la relation entre la croissance et le développement humain.

Figure 1



14. La figure 2 illustre l'impact différent de la croissance sur la pauvreté selon l'ampleur des inégalités dans les pays de l'échantillon. Les pays où les inégalités sont relativement faibles (indice de Gini inférieur à la moyenne de l'échantillon) affichent une corrélation plus forte entre la croissance et la réduction de la pauvreté par rapport aux pays inégalitaires où l'impact de la croissance est proche de zéro.

Figure 2



15. Le fait que la croissance ne bénéficie pas à tous est encore plus manifeste lorsque l'on examine d'autres indicateurs du développement humain. La figure 3 étudie l'impact différencié de la croissance sur le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (OMD n° 4), tandis que la figure 4 porte sur le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire (OMD n° 2). Si la corrélation avec la croissance est positive dans les pays les plus égalitaires, elle devient négative dans les sociétés inégalitaires. La croissance économique,

en d'autres termes, semble aggraver les conditions de vie des populations vulnérables lorsque la répartition des revenus est inégalitaire.

Figure 3

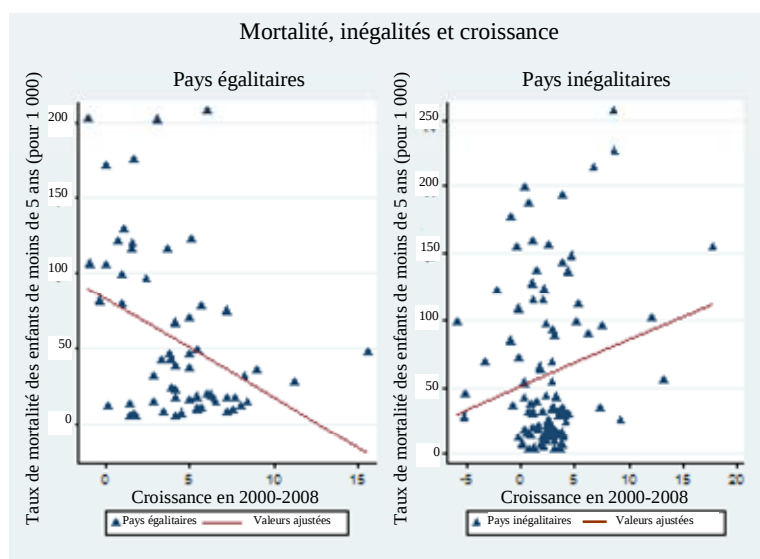
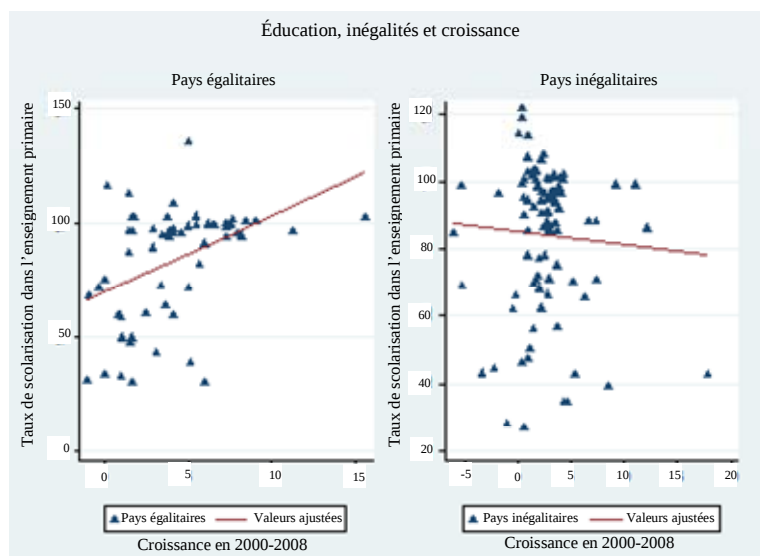


Figure 4



16. Autre facteur tout aussi important que les inégalités croissantes, les incohérences et les défaillances des politiques traditionnelles contribuent aussi à expliquer pourquoi il a été difficile de créer les cercles vertueux de croissance et développement humain nécessaires à la réalisation des OMD au cours des dernières années:

a) La priorité accordée à la stabilité des prix, les politiques budgétaires restrictives et les restrictions monétaires, même dans des régions où les tensions inflationnistes ne semblaient pas être un problème persistant, ont été préjudiciables à l'accumulation de capital aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé;

b) La libéralisation rapide du commerce et du secteur financier, conjuguée à des déséquilibres macroéconomiques croissants, a rendu nécessaire une politique monétaire restrictive et des taux d'intérêt élevés: tout cela a été préjudiciable à l'investissement à long

terme, en particulier dans le secteur public, qui joue un rôle essentiel dans la résorption des déficits sociaux, surtout lorsque les recettes fiscales provenant des taxes commerciales sont en baisse;

c) La libéralisation financière prématurée a entraîné de fortes variations des prix des actifs, des taux de change et de la demande globale, d'où une incertitude fondamentale au sujet du rendement du capital, le raccourcissement des périodes de planification et la promotion de stratégies défensives et spéculatives en matière d'investissements qui peuvent, à leur tour, exercer une influence négative considérable sur le rythme et les modalités de l'accumulation du capital, la croissance économique et l'emploi;

d) La poursuite de la déréglementation, évolution commune à la plupart des pays en développement, a fait que l'augmentation des flux de capitaux a exacerbé la tendance à la prise de risques excessifs et a créé les conditions de cycles d'expansion et de récession; dans le même temps, la nature cyclique des flux de capitaux privés a restreint la marge d'action dont disposent les gouvernements des pays en développement pour mener des politiques macroéconomiques anticycliques;

e) Les cycles d'expansion et de récession conjugués à des entrées/sorties rapides de capitaux dans le cadre de comptes en capital libéralisés ont eu tendance à rendre plus difficile la lutte contre la pauvreté, non seulement en détruisant directement des emplois dans le secteur structuré pendant les crises, mais aussi en ne réussissant pas à constituer un stock de capital plus résilient pendant les années d'expansion;

f) La libéralisation rapide du commerce et du secteur financier, entreprise dans l'espoir que des ressources soient dirigées vers des secteurs plus compétitifs et que cela contribue à la hausse de la productivité, a souvent débouché sur une désindustrialisation prématurée, une montée du chômage et une hausse des inégalités salariales. Cela a aussi aggravé la contrainte qu'impose la balance des paiements sur l'accumulation et la croissance, en raison de l'évolution défavorable des termes de l'échange;

g) Même lorsque des conditions d'échange plus favorables prédominaient, l'accumulation de réserves à titre d'assurance contre les chocs futurs a détourné des ressources qui, si elles étaient allées à des investissements productifs, auraient pu contribuer à résorber la pauvreté et les déficits sociaux; ce problème s'est aggravé lorsque l'accumulation de réserves provenait de fonds empruntés sur les marchés internationaux de capitaux.

17. La prise en compte d'objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et dans les domaines sociaux a fait ressortir la nécessité d'accroître de manière sensible les ressources destinées à financer de nouveaux investissements dans l'infrastructure économique et sociale afin d'accélérer les progrès en matière de réduction de la pauvreté et de développement humain. Cependant, ce programme s'est vite heurté aux politiques macroéconomiques axées sur la stabilité qui étaient prédominantes pendant la période précédant la crise financière mondiale. Il est désormais urgent de mettre en place un cadre de développement plus solidaire susceptible non seulement de déboucher sur une croissance économique plus rapide et plus durable, mais aussi d'établir une relation plus vertueuse entre la croissance et le développement humain.

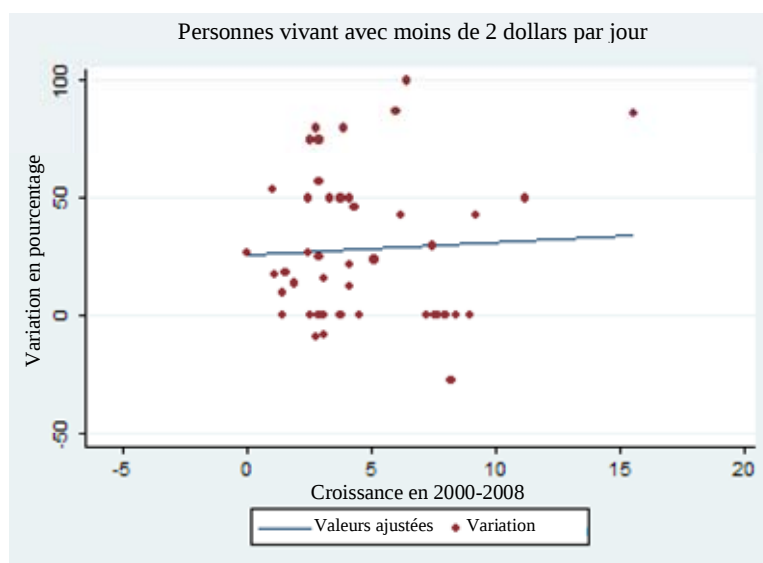
II. Retrouver des cercles vertueux de développement

18. Un enseignement fondamental tiré des expériences réussies de développement est que la réduction durable de la pauvreté est tributaire d'un rythme élevé de croissance. L'échec des orientations économiques des trente dernières années à produire un rattrapage de croissance soutenue justifie sans plus attendre l'adoption de nouvelles stratégies de développement. Toutefois, il n'y a pas de lien automatique entre la croissance et la

pauvreté. Des pays à forte croissance économique n'ont pas réussi à résorber la pauvreté, alors que des pays à faible croissance ont fait mieux dans ce domaine (fig. 5). Pour que la croissance soit plus équitable, il faut que l'emploi et la répartition des revenus – facteurs négligés dans les politiques traditionnelles recommandées au cours des dernières années – soient mis sur un pied d'égalité avec la stabilité des prix dans le cadre de l'élaboration de stratégies de développement plus solidaires.

19. Un nouveau cadre doit aussi accorder moins d'importance à la notion de dénuement, qui a inspiré la plupart des OMD. Les orientations nécessaires au renforcement des liens entre croissance, répartition et emploi ont peu de chances d'être élaborées si l'on accorde une priorité excessive à l'extrême pauvreté. À ce propos, le seuil de pauvreté d'un ou de deux dollars par jour n'est peut-être pas le meilleur indicateur dont les décideurs disposent pour remédier aux vulnérabilités structurelles qui déterminent si la croissance débouche ou non sur une réduction de la pauvreté ou une amélioration des conditions de vie.

Figure 5



Questions relatives à l'investissement

20. Dans le jeu complexe des relations qui créent une croissance vertueuse, l'accumulation de capital joue un rôle central. L'investissement débouche à la fois sur la création de revenus et sur l'accroissement des capacités productives. En outre, le progrès technologique et l'acquisition de compétences exigent généralement des investissements. Étant donné que les décisions prises en matière d'investissement sont sensibles au niveau et à la stabilité de l'activité économique, l'investissement constitue une passerelle importante entre les facteurs cycliques et l'évolution à long terme du développement économique.

21. Il est certain qu'un rythme donné d'accumulation peut déboucher sur différents taux de croissance en fonction de sa nature et de sa composition ainsi que de l'efficacité avec laquelle les capacités de production sont utilisées. C'est l'une des raisons principales pour lesquelles les études économétriques n'ont pas réussi à établir de relation linéaire entre le taux d'investissement et la croissance économique. Néanmoins, il est généralement admis que la croissance ne saurait être soutenue sans des investissements suffisants.

22. Pendant que les économistes continuent de débattre des déterminants de l'investissement, dans n'importe quelle étude des mécanismes régissant le processus d'accumulation de capital, la manière dont la couche la plus riche de la société acquiert et utilise ses revenus semble revêtir une importance particulière. De nombreux éléments

donnent à penser qu'après les étapes initiales de l'industrialisation, pendant lesquelles les revenus agricoles constituent la principale source d'investissement, l'accumulation de capital est financée essentiellement par les bénéfices que les sociétés réinvestissent, plutôt que par l'épargne des ménages, qui joue un rôle de plus en plus important à la faveur de la hausse des revenus.

23. Les gouvernements dont la politique a été couronnée de succès ont renforcé les liens entre les bénéfices et les investissements dans le cadre de leur stratégie de développement. Cela peut être cohérent avec un développement solidaire dans la mesure où les investissements qui en résultent créent des emplois et contribuent à la hausse des salaires. Dans un sens, les investissements productifs, s'ils sont suffisants, peuvent agir comme une taxe sur les bénéfices, restreignant l'utilisation de ces derniers pour la consommation personnelle des élites locales. Ainsi, l'affectation de ressources modestes au secteur privé peut justifier, sur le plan aussi bien social qu'économique, la concentration d'une part importante des revenus nationaux, sous forme de bénéfices, entre les mains d'une petite minorité de la population.

24. L'expérience initiale des pays d'Asie de l'Est illustre ces liens vertueux, sous la forme d'un accroissement rapide de la main-d'œuvre industrielle et d'une diminution des emplois agricoles à la faveur de l'accélération de l'investissement et de la croissance, et d'une augmentation des salaires légèrement moins rapide que la hausse de la productivité. Mais cela ne s'est pas reproduit dans certains des pays d'Asie ayant récemment enregistré une forte croissance économique (Cambodge, Chine, Inde et Viet Nam), soit parce que les inégalités se sont aggravées, soit parce que l'intensité d'emploi de la croissance a été faible ou les deux. La conséquence est que la pauvreté a moins diminué que ce à quoi l'on aurait pu s'attendre compte tenu du taux de croissance affiché, et dans un pays, le Cambodge, la pauvreté a augmenté. En Chine, après 1995, le taux de réduction de la pauvreté s'est ralenti, la croissance étant plus concentrée dans les villes et les inégalités se creusant⁵.

25. Même si des ressources sont affectées aux investissements productifs, diverses mesures complémentaires visant à redistribuer les actifs et les revenus peuvent aider à renforcer la croissance en favorisant une hausse de la productivité chez les petits exploitants agricoles, en taxant les produits de consommation de luxe, en augmentant les investissements dans le capital humain, en créant un grand marché intérieur afin de réaliser des économies d'échelle, en accroissant la résilience aux chocs extérieurs et en instaurant une plus grande stabilité politique. Le dosage souhaitable de mesures favorisant la croissance et de mesures de répartition est probablement différent selon les pays et les époques. Il ressort d'une étude menée sur un groupe de 50 pays en développement que dans un grand nombre de pays en développement et de pays en transition à revenu intermédiaire, la redistribution s'était avérée plus efficace que la croissance pour éliminer la pauvreté; dans d'autres, c'est le panachage de la redistribution et de la croissance qui avait été la solution la plus efficace; et dans un dernier groupe de pays très pauvres, le taux de croissance élevé avait été, à lui seul, le mécanisme le plus efficace.

Le problème de la mobilisation des ressources intérieures

26. Outre la constitution d'entreprises locales, les facteurs de réussite de la mobilisation de ressources pour l'investissement productif sont, dans une large mesure, le montant des revenus par habitant et la croissance économique. Lorsque la croissance économique s'accélère et que les revenus augmentent, l'épargne s'accroît aussi, et les recettes publiques

⁵ La montée des inégalités en Chine a été mise en évidence dans une série d'études récentes menées par l'Académie chinoise des sciences sociales. Le Président Hu Jintao a réagi en soulignant l'importance d'une «croissance harmonieuse».

doivent normalement augmenter en rapport avec le produit intérieur brut (PIB) puisqu'une part plus grande de la population paie des impôts ou que le revenu imposable des contribuables augmente.

27. La mobilisation de ressources intérieures dans une économie à prédominance agricole pose des problèmes particuliers sur le plan des orientations. Il n'existe pas de solution rapide ou générale, mais un ensemble efficace d'incitations en matière de prix et de fiscalité doit être mis en place pour assurer aux agriculteurs – en particulier aux petits producteurs – un excédent financier prévisible et les encourager à investir une partie de cet excédent pour accroître leur productivité et diversifier leur production. Les mesures visant expressément à accroître la productivité et à développer les marchés peuvent être grandement renforcées par des investissements dans l'infrastructure de base.

28. Les capacités institutionnelles nécessaires à la hausse initiale du taux de formation de capital ne sont probablement pas très grandes. Quoi qu'il en soit, le démantèlement prématuré d'institutions publiques telles que les offices de commercialisation et les banques de développement n'a pas aidé dans de nombreux cas. Pour combler cette lacune, des mesures visant à confier de nouveau certaines de ces fonctions à des institutions publiques, à en renforcer d'autres ainsi qu'à, de manière plus générale, redonner aux services publics une certaine intégrité professionnelle et respectabilité, qui, toutes deux, ont été sacrifiées dans le cadre de programmes d'ajustement.

29. Les réformes du secteur primaire qui réussissent à élever la productivité, à améliorer l'assiette fiscale et à engranger des recettes d'exportation supplémentaires auront un impact positif sur la mobilisation des ressources dans d'autres secteurs de l'économie. Toutefois, elles s'accompagneront presque certainement de pertes considérables d'emplois au fur et à mesure que la taille des exploitations agricoles et l'intensité technologique de la production augmenteront. L'excédent de main-d'œuvre provenant du secteur agricole devra être absorbé par l'expansion d'activités à forte intensité de main-d'œuvre dans d'autres secteurs de l'économie.

30. Les investissements publics dans les services – énergie, transports, eau, assainissement, etc. – destinés à une population urbaine en pleine croissance ont joué un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté dans les pays dynamiques à prédominance rurale qui ont réussi leur transition économique. Ils ont aussi contribué à attirer des investissements privés dans des activités manufacturières à faible qualification et dans les services connexes. Cependant, plus l'industrialisation est tardive, plus son intensité capitalistique est forte. En conséquence, les décideurs peuvent être davantage contraints de soutenir la mobilisation des ressources intérieures et de veiller à ce que l'investissement ait des effets notables sur le plan social, notamment en créant suffisamment d'emplois dans le secteur structuré.

31. Les possibilités offertes à certains pays tardivement industrialisés de devenir une «économie d'atelier», produisant de grandes quantités d'articles à forte intensité de main-d'œuvre pour l'exportation, peuvent contribuer dans une certaine mesure à la création d'emplois suffisants dans le secteur structuré. Cependant, l'industrialisation réussie des pays en développement et les progrès qui sont accomplis en matière de réduction de la pauvreté reposent souvent sur des interactions dynamiques et synergiques entre l'accumulation de capital et les exportations. Ces dernières agrandissent le marché et permettent ainsi de réaliser des économies d'échelle; elles procurent aussi les devises nécessaires à l'accumulation de capital, compte tenu de la dépendance de la plupart des pays en développement à l'égard des biens d'équipement importés. Dans le même temps, l'investissement améliore le potentiel d'exportation en accroissant les capacités de production et en améliorant la compétitivité grâce à la hausse de la productivité. Ce type de processus est habituellement caractérisé par un accroissement de l'investissement, des exportations et de la valeur ajoutée manufacturière, aussi bien en chiffres absolus qu'en part

du PIB. Au fil du temps, le déficit de devises et d'épargne se résorbe, les exportations et l'épargne intérieure commençant à progresser plus rapidement que l'investissement.

32. Un certain nombre d'enseignements tirés de l'expérience des pays qui ont réussi leur industrialisation jouent un rôle central dans les efforts déployés pour créer davantage de cercles vertueux caractérisés par un développement solidaire:

a) Il est essentiel d'adopter une stratégie macroéconomique favorable à la croissance, en adoptant une panoplie complète de mesures visant à stimuler l'investissement et à contrer les effets préjudiciables des chocs et de l'instabilité économiques sur la formation de capital, notamment par un contrôle des capitaux adapté à la situation particulière des pays afin de permettre à ceux-ci d'atteindre leurs objectifs en matière d'emploi, de stabilité des prix et de solde extérieur. D'autres instruments, notamment la restructuration de la dette, le contrôle des salaires et des prix, et une politique du marché du travail, sont tout aussi nécessaires pour contribuer à maintenir le taux de croissance souhaité;

b) Diverses mesures plus sélectives peuvent contribuer à accroître la mobilisation des ressources intérieures, par exemple: la protection sélective à l'égard des importations; l'encadrement des taux d'intérêt et l'allocation des crédits; la concurrence organisée dans laquelle les pouvoirs publics favorisent certaines fusions et les restrictions à l'entrée dans certains secteurs; le contrôle préalable des importations de technologie; et la facilitation d'ententes pour des besoins particuliers, tels que les normes de produits ou la promotion des exportations;

c) Dès le début, les incitations fiscales et autres auront un rôle à jouer en vue de favoriser la croissance des secteurs plus avancés. D'autres mesures devront aussi être prises pour encourager la création et le développement de capacités technologiques, notamment les moyens locaux de recherche-développement, l'essor des établissements d'enseignement et la mise en place d'un large éventail de formations professionnelles;

d) La politique industrielle doit être en relation avec la politique du marché du travail dès le début, afin de s'assurer que le changement structurel se fait le moins brutalement et le plus équitablement possible. Le bilan des politiques du marché du travail actives est mitigé, mais il existe une panoplie de mesures – alliant les transferts sociaux aux programmes de travail et aux formations – qui peuvent être utilisées pour accroître l'efficacité du marché du travail;

e) Adopter une approche plus stratégique ne veut pas dire que l'on préconise une protection universelle, comme on le laisse parfois entendre; il s'agit plutôt de permettre la libéralisation, la protection et le versement de subventions selon diverses formules et de manière sélective, en fonction des ressources dont le pays dispose, de la situation macroéconomique et du niveau d'industrialisation. Cela passera probablement par un perfectionnement des compétences politiques des décideurs et des négociateurs commerciaux au service de priorités commerciales plus sensibles au développement.

Examen préliminaire de la marge d'action

33. Des inquiétudes réelles sont apparues parmi les décideurs des pays en développement qui craignent que la poursuite de stratégies de développement du type de celles qui se sont révélées efficaces dans le passé ne soit plus possible étant donné les contraintes imposées par le nouvel ordre économique international. Des sources raréfiées de financement public et une plus forte dépendance à l'égard des flux de capitaux privés sont quelques-uns des facteurs qui risquent de restreindre les options, s'agissant en particulier des objectifs financiers et macroéconomiques. Un autre facteur est lié aux nouvelles obligations contractées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui soumet les politiques nationales, en particulier dans le domaine du développement

industriel et technologique, à des disciplines plus strictes que ce n'était jusqu'à présent le cas. Enfin, les conditions dont sont assortis les prêts multilatéraux ont élargi la gamme des mesures de politique économique soumises à l'étroite surveillance et à l'évaluation attentive des institutions financières multilatérales. Tous ces obstacles potentiels doivent être réexaminés afin de veiller à ce que les pays en développement aient une marge d'action suffisante pour créer une interaction entre l'investissement et l'exportation susceptible de favoriser une croissance rapide et soutenue.

34. Reconquérir la marge d'action confisquée par la finance est un problème fondamental auquel sont confrontés de nombreux pays en développement à revenu intermédiaire, dans lesquels des taux d'intérêt élevés et instables et des taux de change surévalués ont nui aux perspectives d'investissement, en particulier dans les secteurs de biens marchands. Une banque centrale indépendante n'est pas la panacée et risque de ne pas améliorer la situation en exerçant une influence déflationniste sur la politique macroéconomique.

35. Le principal obstacle à une interaction plus dynamique entre l'investissement et les exportations réside dans l'instabilité des flux financiers privés causée par les possibilités d'arbitrage et de gains spéculatifs. Il ne fait pas de doute qu'un élément essentiel de toute stratégie de développement visant à permettre à un pays de tirer profit d'une intégration progressive dans le système commercial mondial est une bonne gestion des taux de change. L'objectif est de préserver une parité qui soutienne la compétitivité à long terme et de conserver une marge d'action suffisante afin de procéder à des ajustements sans heurt face aux chocs externes. Le contrôle des flux de capitaux doit donc devenir un instrument légitime dans la panoplie des décideurs. Les méthodes sont bien connues: elles vont de mesures fondées sur le marché – intervention sur le marché des changes, bandes de fluctuation plus souples, réserve obligatoire non productrice d'intérêts sur les créances étrangères, ou taxes visant à réduire la marge des arbitrages internationaux – aux contrôles directs, par exemple, de la position extérieure nette des banques, des emprunts à l'étranger des établissements non bancaires, ou des participations étrangères au capital des entreprises locales.

36. Cela étant dit, de nombreux pays en développement n'utilisent toujours pas l'ensemble des options qui s'offrent à eux. Un grand nombre de mesures financières, budgétaires et macroéconomiques susceptibles d'aider à créer les conditions fondamentales d'une accumulation de capital plus rapide et mieux ciblée et de réaliser des investissements conformes aux objectifs de développement plus larges ne sont pas régies par des accords multilatéraux. La politique industrielle, bien qu'elle offre des possibilités réduites de promotion des exportations, permet encore de recourir à diverses modalités de soutien direct et indirect; et diverses formes de protection et d'assistance – notamment temporaire – sont encore possibles pour les industries naissantes.

III. Dette, investissements publics et objectifs du Millénaire pour le développement

37. La section précédente donne à entendre que, pour s'engager dans une trajectoire de développement plus solidaire, il faudra réaliser des investissements publics d'envergure dans les infrastructures matérielles et humaines. De tels investissements peuvent non seulement avoir des effets positifs directs sur le revenu et l'emploi, mais aussi attirer l'investissement privé, contribuant ainsi à accélérer et à soutenir le rythme de croissance nécessaire à l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim visée par l'OMD n° 1. Pour réaliser les OMD, il faut aussi augmenter les dépenses publiques dans les domaines de la santé et de l'éducation. En plus de leurs incidences directes sur le développement humain

dues aux avancées vers la réalisation de plusieurs OMD, ces augmentations peuvent, elles aussi, contribuer pour une part non négligeable à la croissance à long terme.

38. Le rôle de l'investissement public dans la réalisation des OMD tend à varier selon les besoins et la situation économique au niveau local, aussi faudra-t-il absolument l'évaluer pays par pays. Un certain nombre d'observateurs ont fait le lien entre l'effort considérable en matière d'investissement public nécessaire à la réalisation des OMD et l'objectif de la communauté internationale de consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement (APD). C'est très important pour les pays les moins avancés (PMA) où l'APD peut certes couvrir une part importante des dépenses publiques mais n'est vraiment efficace que si, parallèlement, elle contribue à mobiliser des ressources intérieures.

39. Nombreux sont toutefois les pays dont les finances publiques ne sont pas suffisamment solides pour mener à bien ces tâches. Dans les années 1980 et 1990, la politique budgétaire avait pour objectifs prioritaires de réduire des déficits très élevés en raison du ralentissement économique et de l'augmentation des paiements d'intérêts, de contenir la croissance monétaire et de maîtriser l'inflation. Ces objectifs budgétaires et monétaires avaient, dans bien des cas, été atteints à la fin des années 1990, mais au prix d'une rapide augmentation de la dette publique, en particulier de la dette intérieure. Pour y remédier, les responsables politiques se sont vu contraints de faire passer la réduction des déficits et de la stabilisation des prix au second plan par rapport à la création d'excédents budgétaires primaires et à la stabilisation de la dette.

40. La réduction des dépenses primaires s'est faite pour l'essentiel au détriment de l'investissement public. À la fin des années 1970, considéré globalement, l'investissement public dans les pays en développement représentait environ 10 % du PIB et, dans certains pays, dépassait même l'investissement privé. En 2005, malgré l'adoption de la Déclaration du Millénaire et l'accent mis dans le débat international sur la réduction de la pauvreté, il était tombé à un peu plus de 5 % du PIB pour les pays en développement à faible revenu et les pays à revenu moyen supérieur. C'est néanmoins entre 1980 et 2005 que la chute a été la plus brutale, le taux passant de plus de 10 % du PIB à près de 4 %.

41. En Amérique latine, le déclin qui s'était amorcé avec la crise de la dette des années 1980 s'est poursuivi tout au long des années 1990, et l'investissement public en pourcentage du PIB a chuté plus bas encore que les niveaux en vigueur dans certains pays industrialisés dotés d'infrastructures matérielles et humaines de bien meilleure qualité. Dans plusieurs pays émergents fortement endettés, les paiements d'intérêts en pourcentage du PIB ont été proches et parfois supérieurs aux investissements publics (tableau 3).

Tableau 3
Investissements publics et paiements d'intérêts, 1995-2008
 (En pourcentage du PIB)

	<i>Investissements publics</i>	<i>Paiements d'intérêts</i>
Afrique du sud	2,7	3,6
Argentine	2,4	2,6
Bangladesh	6,6	1,7
Brésil	1,9	6,7
Colombie	6,9	3,5
Égypte	4,4	5,2
El Salvador	2,9	1,7
Éthiopie	8,7	1,4
Ghana	10,0	5,1
Kenya	4,5	3,4
Liban	4,3	13,7
Maroc	2,9	4,1
Mexique	3,8	4,2
Pakistan	3,1	4,3
Philippines	3,6	5,0
Turquie	3,8	12,0

Source: Base de données de la CNUCED.

42. La diminution constante des investissements publics a créé un sérieux déficit d'infrastructure, le secteur privé n'ayant pas pris le relais et investi autant qu'espéré, malgré l'importance accrue accordée, notamment par certains pays donateurs, aux partenariats public-privé. Même dans les pays à revenu intermédiaire, il faudrait investir chaque année plus de 5 % du PIB dans les infrastructures pour réaliser les OMD, et le pari devient encore plus difficile à tenir si les besoins de financement d'autres secteurs touchant aux OMD, telles la santé et l'éducation, sont pris en compte. Malgré le redémarrage de l'investissement public observé dans un certain nombre de pays lors de la reprise économique amorcée après 2002, ce taux reste supérieur aux niveaux récents des investissements d'infrastructure et même de l'ensemble de l'investissement public dans bon nombre de ces pays. En outre, les progrès enregistrés ces dernières années risquent fort d'être rapidement réduits à néant par le ralentissement de l'activité économique mondiale.

43. Non seulement le paiement des intérêts de la dette publique absorbe une part importante des recettes que les États pourraient affecter à la réalisation des OMD, mais il est aussi devenu l'une des principales causes des inégalités qui se sont creusées dans la répartition des revenus. À la différence de ce qui se produit dans le cas du service de la dette extérieure, les recettes publiques utilisées pour acquitter les intérêts dus sur la dette intérieure ne constituent pas un transfert net du secteur privé mais entraînent une redistribution à l'intérieur de ce secteur qui varie selon l'incidence fiscale et la répartition de la dette publique.

44. Dans beaucoup de pays en développement, le régime fiscal est devenu plus régressif en raison de la libéralisation financière et de la mobilité accrue des capitaux qui, de fait, ont réduit la capacité des gouvernements de taxer les revenus du capital et les revenus financiers. Pour augmenter les recettes afin de faire face à l'accroissement du service de la dette et de stabiliser le ratio de la dette publique, les pouvoirs publics ont privilégié les

impôts indirects, et notamment la taxe sur la valeur ajoutée et autres impôts sur la consommation, par rapport à l'impôt sur le revenu et sur le patrimoine. Dans beaucoup de PMA, où les droits de douane et autres prélèvements sur l'activité commerciale sont une importante source de revenus, la libéralisation rapide du commerce incite de plus en plus les autorités à recourir à l'impôt indirect pour combler le manque à gagner.

45. Il est possible d'atténuer les effets redistributifs négatifs de ces prélèvements par la dépense publique sous la forme d'allocations aux personnes pauvres et défavorisées. Mais, c'est de plus en plus difficile, compte tenu de la part croissante des recettes publiques consacrée au paiement des intérêts et de l'augmentation constante de l'endettement intérieur.

46. On s'accorde de plus en plus à penser que les pays en développement ont besoin d'une marge d'action budgétaire plus large. Les institutions financières internationales entendent par marge d'action budgétaire ce qui reste après le service de la dette; c'est «la marge qui permet au gouvernement d'engager des dépenses sans mettre en péril sa solvabilité, autrement dit sans compromettre sa capacité présente et future d'assurer le service de la dette ... [La marge d'action] budgétaire correspond donc à l'écart entre le niveau actuel des dépenses et le niveau maximum des dépenses que le gouvernement peut engager sans mettre sa solvabilité en danger»⁶.

47. Même si sur le plan politique, il est possible d'élargir la marge d'action budgétaire en réalisant des gains d'efficacité ou en relevant les impôts, comme le proposent les institutions financières internationales, de telles mesures ne sont pas forcément favorables au développement: une imposition excessive peut pénaliser l'investissement et la croissance, tandis que l'efficacité n'est pas toujours le meilleur critère pour décider de l'affectation des fonds publics. Il faut par ailleurs être réaliste quant à la fiabilité de ces mesures pour réaliser les OMD, surtout si l'on considère qu'une part importante des recettes publiques est à présent consacrée à honorer des obligations contractuelles, qu'il existe de sérieux obstacles à l'imposition des revenus des entreprises et des revenus financiers et que le recours à des impôts indirects fortement régressifs peut aller à l'encontre du but recherché. Les scénarios qui prévoient d'élargir la marge d'action budgétaire pour favoriser la croissance en réduisant les dépenses et en augmentant les impôts peuvent donc, cette fois encore, se révéler d'un optimisme d'autant plus exagéré que les montants requis – de l'ordre de 4 à 5 % du PIB – sont assez élevés.

48. Les chances que des progrès considérables soient accomplis dans la réalisation des OMD sont encore plus minces, l'actuelle crise financière et économique mondiale ayant contraint un certain nombre de pays à réduire leurs dépenses sociales pour maintenir la stabilité macroéconomique et une dette viable⁷. En outre, les finances publiques ont subi de plein fouet la chute de la demande mondiale et la réduction des recettes d'exportation, des IED et des rapatriements de fonds. De plus, les capitaux privés étrangers se sont faits plus rares ces deux dernières années, tandis que l'accès aux marchés internationaux des capitaux devenait plus cher pour les pays en développement au fur et à mesure de l'aggravation de la crise financière. Il y a fort à parier que le coût du crédit continuera d'augmenter à moyen terme. En conséquence, il semble qu'un nombre croissant de pays en développement n'ait d'autre solution viable que de réduire leur dette pour dégager la marge d'action budgétaire dont ils ont besoin afin de réaliser les OMD sans retomber dans le piège de l'endettement.

⁶ Comité du développement, «La politique budgétaire: un instrument de croissance et de développement – Rapport intérimaire». DC2006-0003, 6 avril 2006. Banque mondiale/Fonds monétaire international.

⁷ Comme la situation européenne le montre aujourd'hui, le problème n'est pas propre aux pays en développement.

49. Malgré cette dynamique inquiétante, aucun mécanisme de restructuration ordonnée de la dette extérieure souveraine due soit à des créanciers privés soit à des créanciers publics n'a été créé. Dans le cadre de l'OMD n° 8 qui préconise la mise en place d'un partenariat pour le développement, la cible n° 3 porte sur un traitement global du problème de la dette des pays en développement, rendu urgent par la crise. Combler cette lacune de l'architecture financière internationale demeure l'une des clefs de la réalisation des OMD. Même avec un système financier international plus cohérent, les défaillances d'emprunteurs souverains sont inévitables. Il faut donc créer un mécanisme de règlement des crises d'endettement qui assure un règlement rapide et équitable des crises de dette souveraine. Cela fait des années que la CNUCED en préconise la création, et la crise actuelle a montré une fois encore que le système financier international aurait beaucoup à gagner d'un règlement des problèmes d'endettement qui soit rapide et équitable et qui aille dans le sens des efforts visant à réaliser les OMD⁸.

50. Outre les initiatives multilatérales, il convient aussi de prêter attention à l'endettement intérieur d'un nombre croissant de pays émergents. Il ne faut non seulement pour s'assurer que les créanciers nationaux et étrangers soient équitablement traités, mais aussi parce que le service de cette dette contractée à des taux d'intérêt très élevés et concentrée entre les mains d'un petit nombre d'obligataires bénéficiant de régimes d'imposition extrêmement régressifs est plus préjudiciable à la réalisation des OMD que le service de la dette extérieure. Réduire l'endettement intérieur par l'inflation n'est pas souhaitable, mais faute de moyens moins brutaux et plus équitables, cette solution risque de tenter les gouvernements qui font face à de graves difficultés budgétaires, avec les conséquences qui s'ensuivent pour la stabilité macroéconomique, la répartition du revenu et la croissance.

IV. Multiplier les stratégies à l'appui des OMD

51. Les précédentes sections tendent à montrer qu'une politique de développement consiste à déclencher et à entretenir une dynamique de croissance cumulative et équitable, fondée sur le tandem investissement-exportation, en vue de créer davantage d'emplois productifs, d'augmenter les revenus et d'améliorer les conditions sociales. Le risque existe, naturellement, que les ressources nécessaires à l'élargissement de la protection sociale ne soient pas à la hauteur des déclarations et des intentions politiques ou qu'elles soient détournées par des intérêts particuliers peu soucieux de favoriser un développement plus solidaire, créant d'importantes lacunes dans la qualité et l'étendue des services requis pour faire face à la pauvreté.

52. Le renforcement des liens entre croissance, emploi, répartition des richesses et développement humain ne saurait être laissé aux forces du marché; il exige une véritable stratégie et un soutien institutionnel approprié. Les investissements dans la santé, l'éducation et les infrastructures – plutôt que dans les actifs financiers spéculatifs – sont décisifs si l'objectif est une croissance plus équitable.

53. La réduction des inégalités, autant que de la pauvreté, devrait favoriser une telle croissance, car une société plus égalitaire peut s'attendre à voir son marché intérieur se développer plus rapidement, entraînant des économies d'échelle, favorisant l'épargne intérieure et renforçant la résilience aux chocs externes. Des mesures macroéconomiques favorables aux plus pauvres, dont les mesures en faveur d'une forte augmentation de

⁸ La primauté des objectifs sociaux sur le service de la dette par les administrations publiques est un principe qui est reconnu dans la législation nationale de nombreux pays industrialisés, notamment les États-Unis au chapitre 9 de la loi sur les faillites.

l'investissement public, constitueront, avec les politiques industrielles qui encouragent la diversification et la modernisation technologique, un instrument important du dispositif.

54. Dans cette optique, l'une des idées reçues les plus regrettables concernant le développement est celle selon laquelle l'État est un obstacle à l'amélioration des conditions socioéconomiques et que son rôle devrait être réduit. Le parti pris est largement idéologique et ignore délibérément le fait que l'État a toujours été un acteur important de l'économie de marché dont il est même partie intégrante.

55. Dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le principal succès des démocraties occidentales a été de tempérer les conflits issus de l'industrialisation au XIX^e siècle et d'éviter la répétition des faillites du capitalisme de marché de l'entre-deux-guerres, si bien que le plein emploi et la croissance économique ont pu servir les objectifs d'équité et de justice sociale. Cette expérience a montré une chose fondamentale: c'est lorsqu'il s'inscrit dans un système politique et social qui impose de véritables limites à ses caractéristiques les plus déstabilisatrices et les plus destructives et qu'il repose sur un contrat social solidaire que le capitalisme est le plus productif.

56. Dans beaucoup de pays en développement, les succès ont été associés à des «États développementalistes» capables d'augmenter l'investissement pour alimenter la croissance économique, mais aussi d'orienter cet investissement vers des secteurs d'avenir où leurs citoyens seraient bien rémunérés. Il s'agissait moins d'inventer une nouvelle panoplie d'instruments politiques que d'adapter des mesures macroéconomiques, industrielles, éducatives, financières et commerciales déjà rodées à une série d'objectifs qui, eux-mêmes, évoluaient à chaque étape du processus de développement.

57. Il n'est pas question de dire par là que les États sont invincibles ou qu'il leur est impossible d'échouer; ce n'est clairement pas le cas. Il n'est pas non plus question de nier que, dans beaucoup de pays en développement et de pays en transition, l'édification de l'État supposera de venir à bout d'administrations défaillantes, et parfois corrompues. Mais il faut se souvenir, premièrement, que les institutions sont le fruit de processus historiques longs et, parfois, douloureux, et que bon nombre de celles qui sont aujourd'hui considérées comme des conditions préalables d'un développement économique réussi ont été en fait le produit plutôt que la cause du développement économique des pays avancés; deuxièmement, que beaucoup de pays en développement possèdent une base institutionnelle plus solide que ne l'était celle des pays avancés à un stade de développement comparable; et enfin, qu'il existe une diversité institutionnelle considérable, même parmi les pays industriels et qu'imposer à tous une même norme institutionnelle alors que les conditions varient beaucoup d'un pays à l'autre risque fort d'être contreproductif.

58. La charge qui pèse sur les administrations nationales est incontestablement plus lourde aujourd'hui qu'elle ne l'était au moment où les pays avancés se sont développés car l'action des gouvernements est de plus en plus soumise à la surveillance et à la négociation internationales et, dans le même temps, l'aide et la coordination internationales se sont considérablement réduites. Par ailleurs, la mise en place de stratégies en faveur d'un développement plus solidaire exige sans doute l'adoption d'instruments de politique supplémentaires. Cela dit, la marge d'action reste suffisante pour développer les capacités institutionnelles qui offriront un cadre stable à l'activité économique, ainsi qu'une vision à long terme et la souplesse nécessaire pour adapter les objectifs stratégiques et faire les compromis qu'exige l'évolution des conditions et des contraintes locales. Réglementer à nouveau les marchés financiers pour répondre aux chocs massifs de ces dernières années est une mesure importante, non seulement pour faire face aux risques systémiques, mais aussi pour multiplier les moyens à la disposition des pays qui s'efforcent de trouver un modèle de croissance plus durable.

V. Conclusion: vers un modèle de développement solidaire

59. Il faut être conscient qu'en pourcentage, la pauvreté économique et la pauvreté humaine restent le lot d'une grande majorité des habitants des pays en développement – tant des PMA que des pays émergents. C'est pourquoi l'idée répandue selon laquelle la pauvreté ou le dénuement humain ne touchent qu'une minorité de gens entraîne souvent des erreurs d'appréciation, ainsi le débat sur le développement solidaire qui a été limité, à tort, à la réduction de la pauvreté et à la mise en place de filets de protection sociale.

60. Les pays tardivement industrialisés ont connu une croissance rapide, accompagnée d'une augmentation des salaires et des prestations sociales qui est essentielle à l'amélioration des conditions socioéconomiques. Or, une telle croissance – parce qu'elle déclenche à la fois des processus de création et des processus de destruction – peut être la source de divisions sociales et de conflits liés à la répartition des richesses qui peuvent devenir profonds et difficiles à régler. Pour y remédier et parvenir à un développement plus solidaire, les responsables politiques ont eu recours à diverses mesures sociales et redistributives – investissements publics d'envergure, régimes fiscaux plus progressifs et fourniture universelle de services sociaux – afin de gérer les contraintes et les tensions liées à une croissance et à des changements structurels rapides.

61. Une bonne partie de la controverse concernant la politique sociale tourne autour de la question de savoir si les initiatives prises pour atténuer la pauvreté et accroître la protection sociale devraient avoir pour principe l'«universalité» ou le «ciblage». Depuis les années 1980, la plupart des organismes donateurs sont partisans du ciblage – tant pour des raisons d'efficacité qu'à cause des strictes contraintes en matière de ressources – partant de l'hypothèse qu'il est possible d'atténuer la pauvreté avec des ressources moindres et un rôle plus limité de l'État. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ont beaucoup contribué à promouvoir des mesures plus ciblées afin d'atteindre les objectifs sociaux, et les partenariats public-privé ont souvent été le mécanisme institutionnel privilégié pour faire avancer les priorités sociales. Toutefois, il est loin d'être démontré que ces partenariats – qui reviennent souvent à verser des subventions coûteuses à des fournisseurs de services du secteur privé – sont véritablement profitables sur le plan des coûts et de la qualité des services sociaux.

62. En outre, à l'usage, le ciblage a montré un certain nombre de faiblesses, dont le niveau élevé des coûts administratifs et des coûts de transaction, les effets pervers des mesures d'incitation et la non-viabilité financière dans les cas où l'appui politique était faible. La manière dont, presque par définition, il conduit à la segmentation et à la différenciation est particulièrement préoccupant. En matière de fourniture de services, le ciblage peut aboutir à une structure duelle – soit un dispositif destiné aux pauvres et financé par l'État et un autre créé pour les riches avec l'appui du secteur privé. Le ciblage géographique entraîne souvent des inégalités horizontales qui font que les pauvres d'une région ciblée sont plus avantagés que les pauvres d'une autre région non ciblée. Cette polarisation, conjuguée aux inégalités spatiales, peut être politiquement explosive et déclencher des conflits ethniques.

63. En général, l'expérience montre que le ciblage entraîne une réduction des crédits consacrés à la lutte contre la pauvreté et à la protection sociale, de sorte que «plus on donne aux pauvres, moins il en reste pour les pauvres»; il s'ensuit que la meilleure politique pour les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables n'est pas forcément celle qui privilégie les prestations les mieux ciblées et les moins coûteuses.

64. En fait, la plupart des gouvernements tendent à associer des mesures universelles et des mesures ciblées dans leur politique sociale. Le dosage choisi semble lié à la manière dont l'État développementaliste décide de gérer l'évolution du marché de l'emploi,

commençant par des programmes de prestations modestes, souvent subordonnées au niveau des ressources, destinés à des groupes restreints. Toutefois, la forme initiale prise par les solutions institutionnelles peut influencer sur le développement futur des programmes sociaux; ainsi les programmes créés sur le principe du contrôle des ressources économiques ont plus de chance de devenir des programmes universels que ceux qui sont destinés à des groupes clairement définis de la population active. Dans un autre ordre d'idées l'accent mis sur l'enseignement général s'est révélé déterminant pour la poursuite du développement économique et l'enrichissement de la nation.
