



Conseil économique et social

Distr. générale
27 avril 2006
Français
Original : anglais

Session de fond de 2006

Genève, 3-28 juillet 2006

Point 10 de l'ordre du jour provisoire*

Coopération régionale

Résumé de l'Étude sur la situation économique et sociale dans la région de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale en 2005-2006

Résumé

Les pays membres de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) ont poursuivi leur expansion économique pour la troisième année consécutive depuis 2002 après deux décennies de stagnation. Cette croissance crée cependant relativement peu d'emplois et repose sur une tendance qui ne peut pas durer – la flambée des prix du pétrole. Tôt ou tard, cette tendance risque de s'inverser soudainement et la chute sera d'autant plus brutale que les ressources sont mobilisées sur un marché régional des actifs financiers peu réglementé et en proie à la spéculation. Si l'effondrement récent des marchés boursiers de la région avait coïncidé avec une baisse modérée du prix du pétrole, la croissance économique s'en serait durement ressentie. Le fait d'exploiter la manne pétrolière pour spéculer sur la lente expansion des actifs financiers expose doublement la région à une plus grande instabilité. Au lieu de créer des bulles sur les marchés boursiers de la région (dont certains ont vu leur valeur doubler en moins d'un an) et d'entraîner une fuite des capitaux vers l'étranger, la relative abondance de capitaux devrait permettre aux États membres de la CESAO d'effectuer les changements structurels nécessaires pour mettre la région sur la voie d'un développement fondé sur le respect des droits de l'homme et d'une croissance génératrice d'emplois, tout en la protégeant contre les fluctuations des cours du pétrole.

Ne pas tirer parti de l'envolée actuelle des cours pour réinvestir dans la région réduirait le gonflement actuel de la rente pétrolière à un gain éphémère comparable à ce qui s'est produit durant le grand boom pétrolier des années 70. Si les pays de la CESAO persistent à poursuivre des réformes traditionnelles qui se limitent à

* E/2006/100.



améliorer le climat des affaires sans accroître un investissement public ciblé avec soin, la région restera vouée à une croissance lente et éphémère au lieu d'amorcer une croissance durable. Pour être viable, une stratégie de réforme doit tenir compte de deux points essentiels. Tout d'abord, la croissance ne peut être durable sans la participation effective de la population. La réforme des institutions et des politiques publiques doit s'accompagner d'une ferme volonté de mettre en œuvre une stratégie de développement fondée sur le respect des droits. Ensuite, la production de certains biens collectifs qu'aucun pays de la région à lui seul ne peut produire de manière optimale améliorerait les perspectives de croissance durable. Ces biens ayant la particularité d'être des biens régionaux, leur production optimale exige une coordination et une coopération régionales.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–7	4
II. Évolution économique récente dans la région de la CESAO	8–27	6
A. Le contexte mondial	8–10	6
B. Évolution du secteur pétrolier	11–13	6
C. Production et demande	14–20	7
D. Coûts et prix	21	10
E. Marchés de l'emploi	22	10
F. Secteur extérieur	23	11
G. Évolution des politiques économiques	24–26	11
H. Perspectives	27	12
III. Un cadre macroéconomique fondé sur le respect des droits et sur le principe d'équité	28–56	12
A. Politique budgétaire	31–44	13
B. Politique monétaire	45–51	19
C. Conclusions	52–56	21

I. Introduction

1. L'*Étude sur la situation économique et sociale dans la région de la CESAO (2005-2006)* expose un ensemble de principes de politique économique qui aideront à formuler des stratégies de développement privilégiant les droits de l'homme, favorables aux pauvres et à la forte intensité de main-d'œuvre dans la région. Le droit au développement, selon le deuxième paragraphe du préambule de la Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128, en date du 4 décembre 1986, peut être défini comme « un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent »*.

2. Ces stratégies attentives aux droits de l'homme reposent sur trois propositions : tout d'abord, la pauvreté est le problème le plus grave qui se pose aux pays de la CESAO et l'élimination de la pauvreté devrait être la première tâche de leurs gouvernements. Cet objectif n'est pas seulement important en soi; il a également été retenu par les Nations Unies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration sur le droit au développement et les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ensuite, la croissance rapide et soutenue, l'équilibre de la balance des paiements, la maîtrise de l'inflation, le développement industriel et les autres paramètres traditionnels de la « réussite économique » ont une valeur limitée s'ils ne servent pas à éliminer la pauvreté généralisée et à assurer un développement humain solide, durable, équitable et libérateur dans la région de la CESAO. Troisièmement, les instruments de politique macroéconomique peuvent contribuer de manière significative à éviter la généralisation de la pauvreté et à réduire les inégalités flagrantes entre hommes et femmes.

3. Pour ce qui est du respect des droits fondamentaux et de la prise en compte des besoins des pauvres, les stratégies économiques conventionnelles appliquées dans la région de la CESAO n'ont généralement pas produit les résultats attendus. Les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel mises en œuvre au cours des 25 dernières années n'ont pas accéléré la croissance économique ni fait durablement reculer la pauvreté. Ces politiques ne peuvent malheureusement pas s'autocorriger et les échecs qu'on leur attribue amènent souvent à intensifier les programmes d'ajustement structurel en cours.

4. Il est à la fois possible et nécessaire de réorienter sans plus attendre les politiques économiques pour réaliser les objectifs de développement humain souhaitables dans la région de la CESAO. La création d'emplois est alors le lien critique entre la croissance économique et l'amélioration du bien-être; c'est également un moyen essentiel de produire des résultats favorables aux pauvres. Les principes décrits dans l'*Étude* de cette année sont suffisamment souples pour contribuer, moyennant les adaptations voulues, à la réalisation des résultats souhaitables dans la plupart des pays de la région, qu'il s'agisse des pays riches en pétrole, des pays dont l'économie est plus diversifiée ou des pays très pauvres. L'aperçu montre que c'est possible en conciliant une croissance rapide, durable et à

* Voir également le rapport E/CN.4/1999/WG.18/2. Ce rapport est une étude sur l'état actuel de l'application du droit au développement, rédigé par Arjun K. Sengupta, expert indépendant, à l'intention du Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme sur le droit au développement.

forte intensité de main-d'œuvre avec la répartition des revenus et des actifs dans un contrat de développement formulé à l'échelon régional.

5. Dans le passé, la politique économique avait pour principal objectif d'assurer la stabilité économique, tandis que la croissance et la réduction de la pauvreté étaient considérées comme des objectifs dérivés. Cette démarche a atteint ses limites. Les objectifs de réduction de la pauvreté fondée sur les droits devraient servir de base à l'élaboration de la politique économique nationale et jouer un rôle central dans la sélection de la stratégie de développement de la région de la CESAO. Dans cette optique, l'*Étude* examine l'interaction entre emploi, pauvreté et politique économique, pour ce qui est notamment de la politique budgétaire, financière, monétaire et de change, en vue de mettre en place les moyens institutionnels d'engendrer une croissance à plus forte intensité de main-d'œuvre dans les États membres de la CESAO.

6. Avec un taux de chômage qui se maintient à 15 % après trois années consécutives de croissance cumulée frisant les 17 %, il est opportun et urgent de formuler une stratégie de développement fondée sur le respect des droits. Compte tenu des inégalités qui existent de longue date dans la plupart des pays de la CESAO, notamment entre les hommes et les femmes, on estime que la région devra créer 35 millions d'emplois corrects au cours de la prochaine décennie pour réaliser ses objectifs de développement. La situation est compliquée par la coexistence d'un chômage élevé et de structure complexe avec des migrations de main-d'œuvre entre les pays de la région, d'une part, et entre ces pays et les autres régions du monde, d'autre part. On pourrait faire valoir que plusieurs pays de la région sont pris au piège du chômage, qui est perpétué par un pacte stratégique indésirable et facteur de risque. Les politiques actuelles ne font pas grand-chose pour résoudre ces problèmes urgents, elles sont incompatibles avec les OMD et elles vont à l'encontre des conventions internationales relatives aux droits de l'homme.

7. La mise en œuvre dans la région de la CESAO de politiques budgétaires, financières, monétaires et de change fondées sur le respect des droits fondamentaux exige une étroite coordination aux niveaux national et régional. Ces politiques doivent également s'inscrire dans un contrat de développement fondé sur les droits et dans une stratégie industrielle visant à éliminer les obstacles au niveau de l'offre qui empêchent d'apporter les améliorations du niveau de vie que la population est en droit d'attendre. La stratégie de réforme macroéconomique adoptée dans plusieurs pays de la région consiste à ajuster les prix relatifs et à créer un appareil institutionnel favorable au développement d'une économie de marché prospère, en en comblant les lacunes. L'expérience montre que cette stratégie est inefficace car on ne peut espérer créer une économie développée sur le plan institutionnel et il n'est pas bon de tenter d'imposer de l'extérieur des structures économiques qui risquent de ne pas répondre aux exigences, aux attentes et aux caractéristiques économiques des pays de la région. L'*Étude* conclut que les politiques économiques et le développement institutionnel doivent être adaptés aux particuliers et au stade de développement de chaque pays, tout en guidant l'économie vers la réalisation d'objectifs socialement souhaitables.

II. Évolution économique récente dans la région de la CESAO

A. Le contexte mondial

8. L'expansion économique mondiale s'est poursuivie en 2005, mais à un rythme plus lent que l'année précédente. Les États-Unis d'Amérique ont été le moteur de la croissance mondiale tandis que le Japon a poursuivi sa reprise. Les économies européennes ont fait preuve de vigueur, affichant une croissance lente mais régulière. La Chine et l'Inde ont connu une autre année de croissance économique rapide. La présence des deux pays dans l'économie mondiale est devenue plus visible en influant sur les facteurs de demande dans les échanges mondiaux de biens, de services et de capitaux.

9. La tendance actuelle à l'expansion économique mondiale est contrebalancée par la hausse des cours des produits de base et de l'énergie, y compris le pétrole et les produits dérivés du pétrole, à quoi s'ajoute un haut niveau de liquidité. Bien que le volume des liquidités internationales ait diminué par rapport à l'année précédente, il est resté élevé. L'inertie des liquidités excédentaires s'est également manifestée dans les actifs financiers et immobiliers, en particulier sur les marchés émergents des pays en développement. Dans la région de la CESAO, l'inflation rapide des marchés régionaux des valeurs mobilières a conduit à un effondrement qui avait été annoncé dans l'*Étude* de l'année précédente. Contrairement à la hausse rapide des prix des actifs, les prix des biens et des services ont augmenté progressivement, tandis que les cours des produits de base se sont maintenus à un niveau élevé.

10. La région de la CESAO a bénéficié de la situation mondiale actuelle du fait qu'elle se compose de pays qui sont d'importants exportateurs de pétrole. Pour les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG), le boom pétrolier dure depuis près de trois ans. Quant aux pays de la région non exportateurs de pétrole, cet environnement extérieur favorable leur a permis de soutenir leur économie face à une structure de la demande potentiellement vulnérable et aux problèmes de sécurité actuels.

B. Évolution du secteur pétrolier

11. La demande mondiale de pétrole et de produits dérivés du pétrole a continué d'augmenter en 2005 et le marché est resté tendu. Les cours du pétrole brut ont suivi une forte tendance haussière tout au long de l'année. À titre d'exemple, le prix moyen du West Texas Intermediate (WTI) Cushing s'est établi à 56,6 dollars le baril en 2005, en forte hausse par rapport à l'année précédente (41,5 dollars le baril).

12. La production pétrolière dans la région de la CESAO s'est maintenue à un niveau proche de la capacité maximale en 2005, atteignant 19,5 millions de barils par jour, ce qui représente une légère hausse de 2,3 % par rapport au niveau de 2004. Le manque de capacités excédentaires a entraîné une contraction de la production de pétrole dans la plupart des pays de la région. À l'exception de l'Iraq, les pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) dans la région (Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Koweït et Qatar) ont produit en moyenne 4,7 % de pétrole brut de plus qu'en 2004. Parmi les pays de la CESAO non membres de l'OPEP, l'Égypte, l'Oman, la République arabe syrienne et le

Yémen ont enregistré une baisse supplémentaire de 2,9 % de leur production pétrolière par rapport au niveau de 2004.

13. Selon les estimations, les recettes brutes provenant de l'exportation de pétrole dans la région ont atteint 307 milliards de dollars en 2005, soit une augmentation de 40,4 % par rapport à 2004. Deux scénarios ont été envisagés pour 2006, basés sur une hypothèse forte et une hypothèse faible pour le prix du baril de pétrole. Dans le scénario de 52 dollars le baril pour le prix du brut dans le panier de bruts de l'OPEP, les recettes pétrolières atteindraient 368 milliards de dollars, tandis que dans le scénario plus optimiste de 57 dollars le baril, elles atteindraient 404 milliards de dollars.

C. Production et demande

14. L'envolée récente des prix du pétrole et l'abondance de liquidités ont entretenu une forte croissance dans la région de la CESA0. La région a donc connu une autre année marquée par une bonne croissance économique d'ensemble, mais un examen détaillé met en lumière un développement inégal, les pays riches producteurs de pétrole poursuivant sur leur lancée tandis que les pays touchés par un conflit subissent les effets immédiats ou les retombées des bouleversements politiques.

15. Les marchés financiers émergents, notamment les marchés des actions, ont créé un effet multiplicateur entre l'environnement extérieur et la demande intérieure. Les attentes positives ont dominé les marchés boursiers et immobiliers en 2005. L'économie dans son ensemble est cependant de plus en plus vulnérable à l'évolution de ces marchés. Les signes de bulles spéculatives alors que la réglementation est fragile sont devenus plus évidents au début de 2006 et, comme beaucoup le craignaient, y compris à la CESA0, un krach boursier s'est produit en mars.

16. La croissance du produit intérieur brut (PIB) dans la région de la CESA0 (à l'exception de l'Iraq et de la Palestine) s'est maintenue à 6,3 % en 2005, en prix constants de 2000, contre 6,4 % en 2004. Les deux sous-régions de la CESA0 (les pays ayant une économie diversifiée et les membres du CCG) ont donc connu une autre bonne année marquée par un taux élevé de croissance du PIB réel, comme l'indique le tableau ci-après. Globalement, le PIB par habitant a augmenté de 3,9 % en 2005 selon les estimations, en recul par rapport au taux de croissance de 4,2 % enregistré en 2004, ce qui est principalement imputable aux faibles niveaux de vie dans les zones en conflit. L'accroissement démographique est resté relativement constant au cours des dernières années, se maintenant à 2,4 % pour l'ensemble de la région.

Croissance économique annuelle moyenne et inflation dans les pays de la région de la CESAO, 2002-2006

Pays/région	Croissance réelle du PIB					Taux d'inflation ^a				
	2002	2003	2004	2005 ^b	2006 ^c	2002	2003	2004	2005 ^d	2006 ^e
Arabie saoudite	0,1	7,7	5,2	6,8	6,0	0,2	0,6	0,3	0,7	1,0
Bahreïn	5,2	7,2	5,4	6,2	6,3	(0,5)	1,6	2,4	3,3	1,6
Émirats arabes unis	3,0	12,2	7,5	8,0	6,0	2,9	3,1	4,7	5,4	4,5
Koweït	(2,0)	12,7	16,3 ^f	6,5	4,1	0,9	1,0	1,3	4,2	1,8
Oman	2,6	2,0	5,6	4,2	5,5	(0,7)	(0,3)	0,4	1,9	1,1
Qatar	7,3	5,9	8,7	7,6	8,0	0,2	2,3	6,8	8,8	2,7
Pays du CCG	1,1	8,7	7,2	6,9	5,8	0,8	1,3	1,8	2,7	2,0
Égypte	3,1	4,2	4,9	5,5	4,6	2,7	4,2	10,8	3,1	8,0
Jordanie	5,7	4,1	7,7	7,3	5,6	1,8	1,6	3,3	3,5	8,4
Liban	(1,3)	3,0	5,0		3,0	4,3	3,0	2,4	1,9	2,0
République arabe syrienne	5,9	1,1	2,0	4,0	3,0	1,0	4,8	4,6	4,0	5,0
Yémen	3,5	3,8	3,9	4,6	4,2	12,2	10,8	12,5	5,6	11,4
Pays à économie diversifiée	3,2	3,6	4,6	4,8	4,3	3,2	4,4	8,8	3,3	7,3
Région de la CESAO^g	1,8	7,1	6,4	6,3	5,4	1,5	2,2	3,9	2,9	3,5
Iraq ^h	(6,9)	(33,1)	23,0	10,0	7,0	19,3	33,6	27,0	37,0	12,0
Palestine	(3,6)	(0,1)	2,0	4,9 ⁱ	(0,8)	5,7	4,4	3,1	3,5	3,1
Total, région de la CESAO	1,3	5,2	6,8	6,4	5,4	2,2	2,9	4,6	3,9	3,8

Source : Calculs du secrétariat de la CESAO, basés sur les taux de croissance calculés à partir des chiffres du PIB à prix constants 2000. Ces chiffres sont tirés des sources nationales et des chiffres officiels indiqués en réponse aux questionnaires des *National Accounts Studies of the ESCWA Region, Bulletin 25* (Études sur la comptabilité nationale des pays de la région de la CESAO, Bulletin 25).

^a Les taux d'inflation moyens sous-régionaux sont des moyennes pondérées, le coefficient de pondération étant proportionnel au PIB à prix constants 2000.

^b Estimations de la CESAO, février 2006.

^c Projections de la CESAO, février 2006.

^d Estimations pour 2005 d'après les chiffres préliminaires officiels.

^e Fonds monétaire international, Perspectives de l'économie mondiale, septembre 2005. Les estimations de la CESAO sur les taux d'inflation sont cependant généralement plus élevées, notamment pour le Qatar.

^f D'après les chiffres officiels. À noter que l'accroissement noté dans les chiffres officiels était concentré dans le secteur des industries extractives, la valeur ajoutée réelle ayant progressé de 34,9 % alors que la production pétrolière n'a augmenté que de 7,9 %.

^g Hors Iraq et Palestine.

^h Les données pour l'Iraq se fondent sur les chiffres officiels sauf pour 2005 et 2006, années pour lesquelles il s'agit des estimations du secrétariat de la CESAO.

ⁱ Estimations les plus récentes (février 2006) du Bureau central palestinien de statistique.

17. Du fait que les fluctuations du cycle économique à court terme dans la région restent étroitement liées à l'évolution du marché pétrolier, il sera difficile de faire des prévisions exactes sur les performances futures, d'autant plus que l'intermédiation financière sur un marché boursier peu réglementé accentue l'instabilité du cycle. Dans une certaine mesure, l'économie de la région devient plus instable sous l'effet des fluctuations des prix pétroliers et des attentes créées par les bulles spéculatives qui éclatent sur les marchés boursiers. Les estimations officielles du PIB dans certains pays membres de la CESA0 ont été révisées à la hausse pour les dernières années, ce qui montre que l'ampleur sans précédent de l'expansion actuelle donne lieu à des erreurs de prévision, tout particulièrement en l'absence de données régionales fiables. Néanmoins, si les prix pétroliers ne se maintiennent pas dans la fourchette actuelle, on escompte un ralentissement de l'expansion économique en 2006, avec un taux de croissance globale du PIB de 5,4 % pour l'ensemble des pays, soit une baisse de 1 % par rapport au taux élevé enregistré en 2005.

18. Globalement, les taux de croissance du PIB réel dans les pays membres du CCG se sont établis autour de 7 % au cours des deux dernières années, alors que le PIB par habitant n'a progressé que de 3,9 % en 2005, contre 4 % en 2004. La réalisation d'effets de rente et de richesse dans cette sous-région, l'effet de richesse étant alimenté par les marchés boursiers, a soutenu la confiance des entreprises et des consommateurs. Les secteurs non pétroliers, principalement les services bancaires, le commerce, la construction et l'immobilier, ont bénéficié de l'expansion économique tirée par la demande. Bien que le secteur privé soit de plus en plus sensible aux fluctuations des marchés boursiers et immobiliers, l'effet décalé des dépenses publiques, conjugué à l'effet multiplicateur, soutiendra la demande en 2006. Dans la plupart des pays membres du CCG, d'importants projets d'investissement public sont planifiés, prévus au budget ou en cours d'exécution. Les prévisions indiquent un taux de croissance de 5,8 % en 2006 dans cette sous-région, en tenant compte des effets sur l'investissement et la croissance de l'effondrement des marchés financiers en mars 2006.

19. La sous-région composée des pays ayant une économie plus diversifiée a continué à enregistrer une accélération progressive de son expansion économique en 2005. Malgré l'amélioration de la situation dans le secteur manufacturier en Égypte et en Jordanie, la croissance de la sous-région dans l'actuelle phase de hausse a été tirée par la consommation des ménages. Des conditions extérieures favorables, un haut niveau de liquidité globale, la progression rapide des échanges dans des services comme le tourisme, et les envois de fonds réguliers des travailleurs migrants ont amélioré les réserves de change de ces pays, ce qui a stimulé la demande. Qui plus est, cette conjoncture extérieure favorable a permis au Liban d'échapper à une forte récession économique sous l'effet de la détérioration des conditions de sécurité après février 2005. Le PIB réel de la sous-région a progressé de 4,8 %, taux le plus élevé enregistré depuis 2000, et le niveau global des revenus par habitant a atteint 2,5 %. Le PIB réel de la sous-région a progressé de 4,8 %, le taux le plus élevé enregistré depuis 2000, et le niveau global des revenus par habitant a augmenté de 2,5 %.

20. Les tensions sur le plan de la sécurité persistent dans les pays touchés par un conflit. Cette situation compromettra les perspectives de stabilité socioéconomique et conduira à une généralisation de la pauvreté en Iraq et dans les territoires palestiniens occupés, où le taux de croissance par habitant est déjà négatif. La

poursuite des attaques armées contre une infrastructure pétrolière déjà faible et la détérioration des autres conditions de sécurité en Iraq ont entraîné une baisse de la production d'hydrocarbures en 2005. L'Iraq n'a donc pas pu poursuivre son redressement économique au même rythme que l'année précédente. Son taux de croissance du PIB réel en 2005 a été estimé à 10 %, soit nettement moins que le taux de 23 % enregistré en 2004. De même, la croissance de son PIB par habitant a reculé de 19,6 % en 2004 à 7,1 % en 2005. L'économie palestinienne a peu progressé en 2005. Le PIB réel de la Palestine a augmenté de 4,9 % en 2005, contre 2 % en 2004, tandis que le PIB par habitant a progressé de 1,6 % en 2005 après trois années consécutives de baisse. Le ralentissement de l'expansion économique est attribuable à la décision du Gouvernement israélien de construire un « mur de séparation » qui a entravé les mouvements de main-d'œuvre et les échanges commerciaux. Le niveau de vie devrait rester inférieur à son potentiel dans les deux pays, à moins qu'ils ne parviennent à stabiliser la situation politique avec le soutien actif de la communauté internationale.

D. Coûts et prix

21. Des facteurs internes aussi bien qu'externes ont poussé les prix à la hausse dans la région de la CESA0. Les prix des produits pétroliers et des autres produits de base ont augmenté à l'importation, tandis que sur le plan interne la hausse du prix des actifs a entraîné une augmentation des loyers qui s'est répercutée sur le niveau général des prix, en particulier dans les pays du CCG. Le taux d'inflation moyen pour la région de la CESA0 s'est établi à 4 % en 2005 selon les chiffres officiels, mais il est à noter que le système de pondération de l'agrégat Consommation dans de nombreux pays membres ne tient pas entièrement compte de l'augmentation effective des prix. Dans les pays membres de la CESA0, les taux d'inflation « officiels » allaient de 0,7 % en Arabie saoudite à 8,8 % au Qatar, l'Iraq faisant exception avec un taux estimé à 37 %¹. En Égypte, les taux d'inflation moyens ont reculé de 10,8 % en 2004 à 3,1 % en 2005. Cela tient principalement à l'appréciation, en termes réels, de la monnaie nationale par rapport au dollar des États-Unis et à la régulation plus efficace de la liquidité par les autorités monétaires. En Iraq, la grave pénurie d'énergie et la réduction de l'approvisionnement énergétique ont poussé les prix moyens à la hausse vers la fin de 2005, tandis que la réduction des subventions à la consommation d'énergie à la fin de l'année a encore attisé l'inflation durant le premier trimestre 2006.

E. Marchés du travail

22. La croissance économique est restée sans effet sur le taux de chômage élevé, particulièrement chez les jeunes, causant un sentiment de détresse. Le marché du travail dans la région de la CESA0 est saturé, phénomène imputable en grande partie à l'arrivée massive de jeunes sur le marché du travail et à la faible création d'emplois. Bien que les statistiques sur le marché régional de l'emploi soient peu détaillées, le chômage élevé reste très préoccupant, avec des taux égaux ou

¹ Pour un aperçu de l'écart inflationniste estimé dans les pays membres de la CESA0, voir : « World Economic Situation and Prospects 2006 » (Situation et perspectives de l'économie mondiale 2006), disponible à l'adresse suivante : <<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>>.

supérieurs à 10 % dans la plupart des pays membres de la CESAO, selon les estimations.

F. Secteur extérieur

23. En 2005, la valeur totale brute des exportations de marchandises des pays membres de la CESAO, réexportations comprises, a été estimée à 462 milliards de dollars et la valeur totale brute des importations de marchandises à 273 milliards de dollars. Pas moins de 87 % de ces exportations provenaient des pays du Golfe, membres du CCG, qui absorbaient aussi 71 % de la totalité des importations. Le pétrole et les produits dérivés du pétrole sont restés les principaux produits d'exportation de la région. Malgré la hausse actuelle du prix du pétrole, la part des exportations pétrolières dans les exportations totales, 65 %, est restée pratiquement inchangée en 2005 par rapport à l'année précédente. Les exportations non pétrolières ont manifestement progressé au même rythme que les exportations pétrolières. Le secteur de l'habillement en Jordanie et le secteur sidérurgique en Égypte, entre autres, se sont imposés comme des sources de recettes d'exportation.

G. Évolution des politiques économiques

24. Les priorités de développement à long terme appellent un effort résolu de relance budgétaire qui va à l'encontre des mesures de stabilisation à court terme actuellement mises en place. Cependant, face à l'augmentation rapide du prix des avoirs intérieurs et aux pressions inflationnistes liées à des facteurs externes, les gouvernements doivent repenser leur politique budgétaire pour atténuer les effets spéculatifs et les risques de contraction de la demande intérieure. Les États membres du CCG ont adopté une politique budgétaire plus agressive, en restant toutefois dans les limites d'une gestion prudente. Dans les pays à économie diversifiée, les gouvernements se sont maintenus à la limite de leur marge de manœuvre budgétaire et ont eu plus de mal à définir les priorités dans un contexte de restrictions budgétaires, face notamment au renchérissement de l'énergie.

25. Les banques centrales des pays du CCG ont mis en garde contre le risque de formation de « bulles spéculatives » et, parallèlement au relèvement des taux d'intérêt comme l'a fait la Réserve fédérale aux États-Unis, d'autres mesures monétaires telles que l'imposition de restrictions sur les prêts pour des opérations spéculatives et les opérations d'open market ont été prises pour éponger les liquidités excédentaires. Le problème tient cependant à la nature même de la gestion sélective de la demande en cette période d'expansion, qui s'est avérée difficile, et les mesures ont eu un effet limité. Le rattachement des monnaies nationales de ces pays au dollar a réduit leur marge de manœuvre. Les banques centrales des pays de la région à économie diversifiée ont réussi à bien gérer leur position de change, sans toutefois beaucoup d'effet sur la demande intérieure.

26. Il est noté dans l'*Étude* que les stratégies fondées sur les droits nécessitent la régulation du compte de capital et d'opérations financières de la balance des paiements. La libéralisation des mouvements de capitaux peut être particulièrement déstabilisante pour les pays pauvres et à revenu intermédiaire dans la région de la CESAO. Une libéralisation à outrance entraîne une accumulation excessive de la dette extérieure, encourage les mouvements de capitaux spéculatifs qui financent la

consommation plus que l'investissement, accroît la vulnérabilité d'un pays à une crise de la balance des paiements et facilite la fuite des capitaux. Bien que, traditionnellement, on persiste à vouloir libéraliser les mouvements de capitaux, cette stratégie n'améliore pas la stabilité macroéconomique et, même si elle accélère la croissance économique à court terme, cet effet a tendance à disparaître à moyen terme. À cet égard, l'instabilité de la balance des paiements peut être particulièrement préjudiciable pour les pauvres.

H. Perspectives

27. Les pays membres de la CESAO ont tendance à être des importateurs nets de produits alimentaires, ce qui est l'une des causes fondamentales de leurs problèmes de balance des paiements. Dans plusieurs pays, les caractéristiques climatiques et géologiques limitent fortement l'eau naturellement disponible et alourdissent les coûts de la production agricole, ce qui contribue à la pauvreté, tout particulièrement dans les zones rurales. Ces difficultés sont exacerbées dans certains pays par l'inefficacité de l'adduction de l'eau et les importants gaspillages d'eau. La combinaison des facteurs naturels, de l'instabilité des prix pétroliers et des tensions géopolitiques explique pourquoi les pays membres de la CESAO ont obtenu des résultats très peu satisfaisants sur le plan du développement humain. Cela aide aussi à mieux comprendre la rigidité des structures économiques, sociales, politiques et institutionnelles, l'insécurité structurelle et la difficulté à réformer les politiques pour assurer la croissance économique, la stabilité et un développement privilégiant les droits de l'homme. Ces réformes resteront essentielles même si la flambée actuelle des prix du pétrole continue. Les structures sociales, économiques et institutionnelles existantes favorisent la fuite des capitaux et la formation de bulles spéculatives déstabilisantes sur les marchés boursiers et immobiliers, tant dans les pays pétroliers que dans ceux qui ont une économie plus diversifiée. Pour assurer une croissance durable, diversifier l'économie, faire reculer le chômage et aider à relever le niveau de vie – éléments essentiels d'une stratégie de développement privilégiant le respect des droits de l'homme, il faudra déployer un important volume de ressources supplémentaires dans le contexte d'une stratégie d'industrialisation pour la région. Par ailleurs, les pays de la région doivent dès maintenant envisager leur avenir après l'épuisement du pétrole et la fin de la manne pétrolière.

III. Un cadre macroéconomique fondé sur le respect des droits et sur le principe d'équité

28. Les politiques décrites dans cette *Étude* répondent à plusieurs objectifs fondamentaux. Tout d'abord, il faut une meilleure coordination des politiques industrielles, commerciales, monétaires, financières et de change des pays de la région de la CESAO. Ensuite, il est essentiel de réduire l'ouverture du compte de capital de la balance des paiements dans les pays de la région afin d'accroître les possibilités d'intervention des gouvernements régionaux. Troisièmement, il faut élargir la marge de manœuvre budgétaire des pays de la région pour faciliter la mobilisation de l'actuelle rente et maximiser la croissance, de façon à poursuivre des objectifs socialement souhaitables. Quatrièmement, il faut accroître la productivité des ressources dans la région de la CESAO et trouver des moyens

d'empêcher les systèmes financiers aux mains de l'élite de contrôler entièrement le crédit intérieur, les finances publiques et la balance des paiements. Ces mesures peuvent aider à réaliser les objectifs d'un développement fondé sur le respect des droits de l'homme et devraient être adoptées d'urgence car si on ne profite pas des prix élevés du pétrole et qu'on ne saisit pas ce moment relativement favorable pour réorienter les stratégies économiques, on risque d'accélérer la fuite des capitaux et de conduire à l'instabilité macroéconomique. Mais aussi et surtout, ne rien faire reviendrait à laisser passer une occasion rare d'atteindre des objectifs importants à relativement peu de frais.

29. Le choix à faire entre des politiques budgétaires et monétaires traditionnelles et des politiques fondées sur les droits met en jeu non seulement leur cohérence interne, mais aussi les contraintes politiques qui pèsent sur les choix économiques d'un pays. Plus précisément, le principal obstacle à l'adoption de stratégies favorables aux pauvres dans bon nombre de pays membres de la CESAO n'est pas le manque de ressources ni l'incapacité des pouvoirs publics, mais l'absence d'une volonté politique de remettre en question les politiques conventionnelles qui ont la faveur de la communauté internationale et de proposer d'autres options fondées sur la collaboration entre les gouvernements, les investisseurs privés et la société civile.

30. Pour profiter à l'équité, le modèle macroéconomique, dans la région de la CESAO, devrait répondre à trois objectifs : a) maintenir une croissance économique nettement supérieure à la croissance démographique; b) réduire sensiblement la variabilité de la croissance; et c) promouvoir une croissance plus équitable et génératrice d'emplois. L'élément le plus simple à définir est la façon d'accélérer la croissance. Si l'on ne tient pas compte de facteurs exogènes tels que les effets de l'instabilité politique, les principaux obstacles à l'accélération de la croissance sont : i) une politique budgétaire restrictive; ii) une politique d'austérité monétaire; iii) des investissements insuffisants et de mauvaise qualité; et iv) dans certains pays, des problèmes de balance des paiements. Pour les besoins du présent aperçu, seuls les principaux problèmes liés aux politiques budgétaires et monétaires sont exposés ci-après.

A. Politique budgétaire

31. On pourrait passer d'une politique de restriction budgétaire à une politique d'expansion en lançant un programme d'investissements publics à forte intensité de main-d'œuvre pour développer l'équipement matériel et social, qui serait financé par la rente pétrolière ou par l'emprunt, l'accroissement de l'aide au développement et l'allègement de la dette. Une politique monétaire facilitant la croissance nécessite d'utiliser les taux d'intérêt comme instrument d'investissement à long terme et non comme un moyen de stabilisation à court terme, ce qui implique l'assouplissement implicite ou explicite des cibles d'inflation. S'agissant des pays non exportateurs de pétrole, les contraintes extérieures pourraient être allégées par des mesures visant à établir un taux de change réel stable et légèrement sous-évalué. En ce qui concerne les pays de la région ayant une économie plus diversifiée, le CCG pourrait fournir une aide au développement jusqu'à ce qu'ils améliorent leurs résultats à l'exportation.

Les politiques budgétaires et monétaires actuelles sont procycliques

32. Les politiques budgétaires et monétaires suivies dans pratiquement tous les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel ont été procycliques, sinon systématiquement restrictives, contribuant à amplifier les effets déstabilisateurs du marché international sur la région de la CESA0. Pour inverser cette tendance, il ne suffit pas d'accroître les dépenses. Un programme d'action budgétaire propre à concilier croissance et équité doit accroître les dépenses publiques dans un domaine particulier : il s'agit de financer des investissements publics bien conçus pour réaliser les trois objectifs indispensables d'un tel programme, à savoir a) expansion de la demande, b) accroissement de l'offre et c) redistribution des revenus. En l'absence d'un solide programme d'investissement public, la question de l'équité sera intégrée à la politique budgétaire par les dépenses sociales, les mesures contrecycliques et la progressivité de l'impôt. Bien que chacun de ces éléments soit important dans la plupart des pays en développement, la capacité des pays de la CESA0 de suivre une politique anticyclique est très limitée.

33. Et surtout, le fait de baser la redistribution des revenus sur le budget actuel ne constitue pas une stratégie de croissance. À terme, l'économie peut évoluer vers un nouveau modèle de distribution plus équitable des revenus. Mais, à part peut-être une impulsion éphémère résultant des effets positifs de la redistribution des revenus sur les pauvres, cela contribuera bien peu à une croissance durable. Au contraire, un programme d'investissement public bien conçu est la condition *sine qua non* d'une stratégie de croissance équitable, et la réduction de l'investissement public va à l'encontre d'une telle stratégie.

Investissement public et investissement privé

34. Compte tenu de l'importance particulière accordée à l'investissement public, il importe de peser la portée de l'« effet d'éviction », l'un des principaux arguments contraires avancés. L'argument selon lequel l'investissement public dans la région de la CESA0 supplanterait l'investissement privé n'est pas entièrement fondé. Les tenants de cette opinion sont souvent aussi ceux qui insistent pour que les gouvernements entreprennent des réformes pour attirer l'investissement étranger, généralement sans se montrer trop préoccupés par le fait que cela risque d'évincer l'investissement intérieur privé. Il est bon de rappeler que l'effet d'éviction ne joue que lorsque l'économie est proche du plein emploi. Lorsqu'il reste des ressources inutilisées, il y a une marge économique suffisante pour tous les types de dépenses, aussi bien publiques que privées. Même dans un scénario de plein emploi, il y a peu de chances que l'éviction soit totale. C'est pourquoi l'investissement public devrait être facteur de croissance, de par son double effet sur la demande et les capacités, sauf si le rendement marginal de l'investissement privé était tellement supérieur à celui de l'investissement public que cela aurait un impact négatif sur la croissance.

35. L'effet d'éviction produit par l'investissement public ne réduit le taux de croissance que si l'investissement public utilise plus de capital que l'investissement privé. Si l'investissement public a un coefficient de capital moins élevé que l'investissement privé, il ne freine jamais la croissance. En cas d'éviction totale, le taux de croissance ne diminue que si les investissements publics ont une plus forte intensité de capital que les investissements privés. Par conséquent, l'investissement public n'aurait un effet négatif sur la capacité de générer la croissance que dans des conditions très restrictives où l'éviction est totale et où l'investissement privé utilise

moins de capital par unité de production, ce qui n'est manifestement pas le cas dans la région de la CESAO. La première éventualité est peu probable et la deuxième peut être évitée moyennant un choix judicieux des projets d'investissement par les autorités publiques. D'autre part, les programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre qui ont déjà été réalisés peuvent fournir des directives pratiques sur les moyens d'éviter que certains investissements publics ne soient trop capitalistiques.

36. Le problème de l'effet d'éviction dans les pays de la CESAO réside davantage dans le fait que pour une partie non négligeable, les investissements privés dans la région ne font pas appel à l'emprunt, tout du moins sur les marchés financiers qui seraient affectés par les emprunts d'État. Les petits producteurs, urbains et ruraux, autofinancent généralement leurs investissements, ou bien ils empruntent à des créanciers locaux en marge du système bancaire structuré. L'investissement étranger, dans la mesure où il est important, n'est généralement pas financé sur les marchés financiers intérieurs.

37. L'investissement public ciblé sur les besoins des pauvres peut stimuler la demande globale (et contribuer éventuellement à relancer une économie en stagnation), atténuer les problèmes au niveau de l'offre qui freinent la croissance à long terme et aider à recentrer les ressources sur la réduction de la pauvreté, tout particulièrement dans les pays qui se trouvent dans une situation économique suboptimale, comme c'est le cas dans la plupart des États membres de la CESAO. L'expérience de la région montre que l'investissement public a généralement tendance à attirer l'investissement privé dans les secteurs d'amont et d'aval (offre d'intrants et de produits de consommation, services de nettoyage, d'entretien et de sécurité, commerce et finance, formation professionnelle). Les programmes d'investissement public peuvent également stimuler l'investissement privé et la production s'ils développent l'équipement d'un pays (routes, ports et aéroports, systèmes d'adduction d'eau, d'assainissement et d'irrigation, centrales et lignes électriques), s'ils accroissent la productivité de la main-d'œuvre (par l'enseignement public et la formation, les transports en commun, la santé publique), ou s'ils encouragent l'épargne privée. Lorsque l'investissement public fléchit, le niveau global des bénéfices diminue, ce qui décourage l'investissement privé et réduit les ressources pouvant être investies. L'investissement public peut également attirer des investissements étrangers de qualité. Il y a deux autres leçons à tirer de l'expérience : d'une part, l'investissement public a joué un rôle déterminant en aidant à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté dans plusieurs pays économiquement dynamiques, notamment en Asie de l'Est, et d'autre part, lorsque l'investissement public diminue, la rentabilité du secteur privé s'en ressent généralement, ce qui a pour effet de réduire les ressources pouvant être investies. À cet égard, il est essentiel de maintenir un niveau adéquat d'investissement public pour assurer une croissance favorable aux pauvres et fondée sur les droits, tout particulièrement dans ceux des pays de la CESAO qui ont une économie plus diversifiée mais qui manquent de ressources.

Des politiques économiques plus dynamiques

38. Pour soutenir les programmes de stabilisation économique et d'investissement public, les pays de la région ayant une économie plus diversifiée doivent remplacer les politiques budgétaires excessivement restrictives imposées par les stratégies économiques conventionnelles par des politiques plus dynamiques. Ce n'est pas

nécessairement inflationniste : dans la région de la CESA0, il n'y a pas de relation bien nette entre déficit budgétaire, croissance, chômage et inflation. En d'autres termes, les programmes d'investissement public peuvent être financés par le déficit budgétaire, à condition que ce déficit ne soit pas excessif, que l'économie ne fonctionne pas à pleine capacité, que la balance des paiements ne soit pas un goulet d'étranglement et que le déficit puisse être durablement financé (si l'accroissement de la dette intérieure du secteur public peut être amorti au moyen des recettes budgétaires dégagées par la croissance). Si toutefois le Gouvernement doit monétiser son déficit budgétaire parce que les marchés financiers sont insuffisamment développés dans la plupart des pays de la CESA0, ou parce que le financement par l'emprunt pourrait avoir un effet préjudiciable sur la répartition du revenu, il faut prendre soin de limiter l'expansion de la demande qui en résulte pour éviter des répercussions négatives sur l'inflation et la balance des paiements. Il vaut mieux privilégier la stabilité plutôt que de s'exposer à des déséquilibres non viables, compte tenu notamment des importants programmes d'action sociale et d'investissement à mettre en œuvre pour assurer une croissance qui favorise les pauvres dans la région de la CESA0. L'expérience montre que si le déficit public sert à financer des investissements qui accroissent l'offre globale, et à condition que ce déficit soit financé de façon viable, il ne devrait pas avoir un effet excessivement inflationniste à court ou à long terme.

Investir en faveur des pauvres

39. Les investissements publics qui visent expressément les plus démunis dans la région de la CESA0 devraient porter sur les secteurs prioritaires suivants : a) équipement; b) rénovation des zones de taudis urbaines et rurales; et c) éducation et santé. Dans la plupart des États membres de la CESA0, il importe particulièrement de promouvoir le développement de l'agriculture et son intégration aux autres secteurs économiques, et cela pour trois raisons : i) son importance actuelle dans l'économie; ii) le grand nombre de pauvres qui vivent en milieu rural; et iii) le risque de profondes perturbations dans la main-d'œuvre et la production agricole dues à la libéralisation des échanges. Les pays de la région qui ont une économie plus diversifiée peuvent s'inspirer des stratégies mises en œuvre en Chine, en Indonésie et au Viet Nam dans les années 70 et 90 pour accroître leur productivité agricole, resserrer les liens avec l'agriculture et les autres secteurs dynamiques, et diversifier la production exportable. Cela nécessitera probablement une refonte du régime foncier de ces pays et un investissement massif dans des technologies améliorées ainsi que dans l'équipement matériel et social, notamment dans les semences et les engrais de meilleure qualité, la sélection de variétés améliorées, ou les moyens d'irrigation, de stockage et de transport. L'investissement public dans le développement rural, notamment dans la région du Machrek, pourrait mettre l'accent sur la diversification de l'agriculture dans les produits agricoles à forte valeur ajoutée qui nécessitent une main-d'œuvre importante comme l'horticulture et l'élevage, de façon à offrir des perspectives de profit plus attrayantes et de nouvelles possibilités d'emploi. Compte tenu de la forte urbanisation des pays ayant une économie plus diversifiée, il faut également promouvoir les programmes de rénovation des quartiers de taudis, qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre.

40. Le développement des activités à faible productivité, à petite échelle et à fort coefficient de main-d'œuvre dans les zones urbaines, comme l'agriculture familiale

et le secteur des petites et moyennes entreprises, a peu de chances de créer les gains de productivité et les emplois nécessaires pour qu'une stratégie de développement en faveur des pauvres soit couronnée de succès à long terme. Ces initiatives sectorielles doivent s'inscrire dans des programmes plus généraux d'éducation, de formation, de développement technologique et de transfert de main-d'œuvre vers les secteurs à forte productivité afin d'accroître la productivité et d'améliorer les conditions de vie des pauvres.

41. L'innovation technologique, notamment dans l'industrie de transformation, est un autre domaine prioritaire pour l'investissement public. Les pays de la CESA0 doivent améliorer leurs moyens de production car les gains de productivité sont le moteur de la croissance et de la création d'emplois à long terme. On peut citer au moins deux façons de réaliser de tels gains. La première consiste à créer des installations de production en série où les travailleurs non qualifiés et faiblement rémunérés accomplissent des tâches rapides et répétitives dans les plantations traditionnelles ou les usines produisant des vêtements, des chaussures ou des produits électroniques courants, comme les *maquiladoras* au Mexique ou dans la plupart des zones franches industrielles asiatiques. Autre solution, les travailleurs qualifiés mieux rémunérés pourraient collaborer et appliquer leurs compétences techniques plus avancées dans le secteur tertiaire, la production agricole spécialisée ou la fabrication de produits électroniques, de produits chimiques et de machines relativement complexes. Il va de soi que la plupart des pays de la CESA0 ne peuvent pas adopter directement ces procédés de production modernes car ils n'ont pas la technologie, l'infrastructure, les compétences, les capacités de gestion ni les moyens financiers nécessaires. Mais c'est précisément ce type de développement qui devrait être visé par les stratégies en faveur des pauvres et fondées sur les droits, même si ce n'est réalisable qu'à moyen ou à long terme, et uniquement dans certains secteurs de l'économie. Ces innovations devraient être un moteur de la croissance qui entraîne dans son sillage les autres secteurs et catégories de travailleurs.

42. Enfin, l'investissement public devrait accorder la priorité à la promotion des exportations non traditionnelles. Les ouvrages publiés sur la politique industrielle montrent que le développement des exportations peut contribuer sensiblement à l'accroissement de la productivité parce qu'il soumet les producteurs à la rude épreuve de la concurrence sur les marchés extérieurs. La croissance des exportations est également essentielle pour créer de robustes excédents commerciaux et constituer des réserves en devises, ce qui aidera à stabiliser les taux de change dans les pays ayant une économie plus diversifiée. En l'absence de copieuses réserves de change dégagées par les excédents commerciaux, ces pays seront toujours forcés de se tourner vers des sources moins optimales de financement international, telles que l'aide et les apports de capitaux mobiliers, ou d'emprunter auprès des institutions financières internationales, dont les conditions risquent de limiter leurs possibilités de poursuivre des politiques privilégiant le respect des droits fondamentaux. La croissance des exportations à moyen et à long terme nécessite un taux de change réel compétitif et stable, ainsi que des initiatives coordonnées en matière de politique industrielle pour renforcer les avantages comparatifs d'un pays dans les secteurs d'importance stratégique. L'État devra choisir les secteurs les plus indiqués à cet effet, ce qui est une tâche complexe, et y encourager l'investissement privé; c'est ce qu'ont fait avec succès, de longue date déjà, plusieurs pays d'Asie de l'Est notamment.

Financement par la fiscalité

43. Le secrétariat de la CESAO propose que ces priorités stratégiques soient principalement financées au niveau local (national ou régional). La mobilisation de ressources locales pour promouvoir une stratégie de développement fondée sur les droits exige un effort concerté du fait que, dans bon nombre de pays de la CESAO (pas nécessairement les plus pauvres), la portion non affectée de l'épargne et des recettes fiscales est insuffisante pour financer d'ambitieux programmes en faveur des pauvres. Le financement privé devra être complété par un accroissement des dépenses publiques. Ces dépenses supplémentaires devraient être financées de préférence par la fiscalité plutôt que par l'emprunt. Dans la plupart des pays de la CESAO, il existe une grande marge de manœuvre pour augmenter les impôts, étant donné que les coefficients fiscaux sont souvent très inférieurs à 20 % du PIB. Dans la plupart des pays, la fiscalité est presque entièrement indirecte (y compris les taxes sur le pétrole), ce qui contribue à renforcer les inégalités structurelles dans ces économies. Certains pays du Golfe ne lèvent aucun impôt sur le revenu et la législation fiscale est appliquée de manière tellement laxiste dans l'ensemble de la région que l'effet redistributif de l'impôt est souvent encore plus limité qu'il n'y paraît. Qui plus est, une grande partie des impôts effectivement perçus ne sert pas à améliorer le sort des pauvres en raison de l'instabilité politique régionale. Les Émirats arabes unis, la Jordanie, l'Oman, la République arabe syrienne et le Yémen consacrent au moins un quart de leur budget national aux dépenses militaires. En fait, on observe une tendance systématique à substituer les dépenses militaires aux dépenses sociales.

44. Pour atteindre et maintenir les niveaux requis de dépenses publiques, les pays de la CESAO doivent moderniser et renforcer leurs finances publiques, de même qu'améliorer le recouvrement de l'impôt et l'administration fiscale de façon à lever des impôts supplémentaires et à accroître l'effet redistributif de la fiscalité. Les recettes fiscales jouent un rôle fondamental dans la mobilisation des ressources nécessaires à l'État pour s'acquitter de ses fonctions d'affectation des ressources, de redistribution des revenus, de croissance et de stabilisation, tout particulièrement dans les pays ayant un système financier inefficace. L'investissement dans l'amélioration du recouvrement de l'impôt et de l'administration fiscale peut être très rentable pour l'État, et une fiscalité favorable aux pauvres jouera un rôle essentiel en aidant à améliorer à terme le bien-être social. Pour financer une politique budgétaire de croissance favorisant les pauvres et redistribuer les revenus tout en maintenant la stabilité macroéconomique, la plupart des pays de la CESAO devront adopter des taux d'imposition plus élevés et légèrement plus progressifs, en réduisant la place de la fiscalité indirecte au profit de l'imposition directe (et progressive). Il faudra également élargir l'assiette fiscale en assujettissant à l'impôt la richesse, les grandes propriétés et les résidences secondaires dans les zones urbaines et rurales, les revenus non salariaux (notamment les intérêts et les plus-values), les transactions financières et les mouvements internationaux de capitaux. Le principal obstacle à l'élargissement de l'assiette fiscale dans la région de la CESAO ne relève ni de l'économie ni de la gestion (bien que ces obstacles existent, tout particulièrement dans les pays ayant un important secteur non structuré) : il est d'ordre politique. Il n'empêche que les pressions intérieures exercées pour maintenir les privilèges économiques ou les menaces d'expatriation des capitaux ne devraient pas empêcher l'État de mobiliser les ressources nationales, surtout lorsqu'elles reposent sur les rentes.

B. Politique monétaire

Ciblage de l'inflation

45. La politique de « ciblage de l'inflation » est probablement l'application la plus concrète d'un cadre d'action déterminé par les prix et non par la demande. Dans ce cadre, l'économie est censée se trouver au point d'équilibre général (ou évoluer vers ce point), et l'inflation est le résultat des attentes et des « chocs imprévus ». Autrement dit, l'inflation n'a aucune cause structurelle; elle est due aux anticipations inflationnistes, lesquelles sont principalement causées par le comportement des pouvoirs publics. Sous sa forme la plus rigide, le ciblage de l'inflation consiste à demander à la banque centrale d'utiliser ses instruments monétaires pour maintenir le taux d'inflation en dessous d'un maximum annoncé à l'avance. L'instrument utilisé à cette fin est presque toujours le taux d'intérêt nominal. Dans les pays de la CESA0, l'accomplissement de cette tâche l'emporte sur tous les autres objectifs nationaux à court, moyen et long termes; il s'agit d'établir un taux de change compétitif, de stimuler l'investissement et de gérer le coût budgétaire de la dette publique.

46. Le principal argument avancé par les partisans du ciblage de l'inflation dans les pays de la région est que son succès, c'est-à-dire le maintien d'un faible taux d'inflation dans une étroite fourchette de variation, stimulerait la croissance en créant un environnement stable et favorable à l'investissement privé. Cela soulève deux questions : quels sont l'effet et le bien-fondé du ciblage; et quel maximum retenir pour le taux d'inflation. Rappelons que l'examen des avantages présumés du ciblage de l'inflation présuppose que cette politique est applicable, ce qui revient à supposer que la plupart des banques centrales de la région doivent pouvoir, en utilisant les instruments monétaires dont elles disposent, réaliser un taux d'inflation préétabli et le maintenir dans une étroite fourchette de variation. Cette proposition n'est cependant pas plausible en raison des facteurs impondérables (les cours du pétrole, en l'occurrence) qui influencent les résultats de l'action des pouvoirs publics dans la région de la CESA0.

47. Bien que le fait de retenir un faible objectif numérique et de tenter de l'atteindre dans le contexte de chocs pétroliers soudains et brutaux puisse conduire à la récession, nombreux sont les organismes d'aide extérieure qui défendent vigoureusement une politique de réduction de l'inflation. Leur argument est qu'en fin de compte, l'inflation étant préjudiciable pour les pauvres, le ciblage de l'inflation est par conséquent dans l'intérêt des pauvres. Un examen rapide des données nationales montre que les faits ne soutiennent pas ce point de vue dans la région de la CESA0. Selon d'autres études empiriques sur l'effet, sur la répartition des revenus, de l'inflation, bien qu'une politique d'austérité monétaire contribue souvent à réduire les inégalités dans les pays ayant un taux d'inflation élevée, la réduction de l'inflation peut accroître les inégalités dans les pays où l'inflation est initialement faible².

48. Les programmes de lutte contre l'inflation fondés sur les droits qui sont mis en œuvre dans la région de la CESA0 tiennent compte de l'impact de l'inflation sur le

² Rossana Galli et Rolph van der Hoeven, « Is inflation bad for income inequality: The importance of the initial rate of inflation », Employment Paper 2001/29 (Genève, Bureau international du Travail, 2001).

revenu des pauvres et sur la répartition des revenus, ainsi que des coûts imposés aux pauvres par les stratégies traditionnelles de stabilisation de l'inflation. Ils devraient également tenir compte des données empiriques qui montrent qu'un taux d'inflation stable et modéré n'a probablement pas d'effets préjudiciables sur l'économie et que le fait de vouloir à tout prix maintenir des taux d'inflation très faibles peut nuire aux pauvres car cela se traduit par une croissance ralentie, un chômage important et des taux d'intérêt qui restent élevés pendant de longues périodes. Cela ne veut pas dire que l'inflation est une bonne chose, mais qu'il y a des choix à faire quant au degré de priorité et à l'attention accordés à la lutte contre l'inflation. Il ne s'agit pas là de simples questions « techniques », et les avantages d'une inflation très faible ne suffisent pas toujours à écarter systématiquement les autres options envisageables.

Nécessité de coordonner les politiques

49. Les politiques anti-inflationnistes qui privilégient les droits de l'homme dans les pays de la CESA0 devraient inclure un large éventail de mesures bien coordonnées, ce qui comprend des mesures budgétaires, monétaires, industrielles ainsi qu'une politique des revenus et de change. Les stratégies mises en œuvre ont au contraire tendance à mettre l'accent sur une ou deux politiques relativement brutales, en particulier l'austérité budgétaire et la manipulation des taux de change. Cette divergence tient au fait que les politiques anti-inflationnistes fondées sur les droits s'attaquent aux causes structurelles de l'inflation (à long terme) qui a tendance à être alimentée par l'offre, notamment dans les pays de la région ayant une économie plus diversifiée. Dans les économies pétrolières, les taux d'inflation sont en général étroitement liés aux fluctuations de la balance des paiements. Les stratégies anti-inflationnistes conventionnelles mettent l'accent sur les manifestations monétaires de l'inflation et ses mécanismes de propagation, ce qui conduit à agir presque exclusivement sur la demande. Mais pour s'attaquer aux causes de l'inflation, il faut généralement déployer un large éventail d'instruments de politique économique dont l'action doit être renforcée par des négociations pour coordonner les revendications sectorielles en matière de revenus et désamorcer les conflits relatifs à la répartition des revenus. Les politiques anti-inflationnistes attentives aux droits de l'homme devraient également viser à promouvoir les objectifs nationaux de croissance durable dans l'équité au lieu de subordonner la politique générale de l'État à l'objectif de stabilisation de l'inflation. En combinant un assortiment de politiques avec la protection des objectifs favorables aux pauvres, les pouvoirs publics peuvent encourager la société à s'associer à la poursuite d'une inflation faible et stable. C'est là un point essentiel car, en l'absence d'une volonté générale d'assurer la stabilité macroéconomique, le gouvernement devra déployer des instruments imparfaits avec des informations incomplètes pour imposer ses objectifs à la société, au risque de se heurter à l'opposition des secteurs sociaux. Cela alourdirait le coût de la lutte contre l'inflation et réduirait selon toute probabilité le niveau de vie de la majorité.

50. En résumé, il est possible de juguler l'inflation à un coût social acceptable, mais il ne suffit pas pour cela de contrôler les dépenses publiques, de limiter la masse monétaire ou d'augmenter les taux d'intérêt. Une inflation faible et stable est le résultat du développement économique à long terme et de l'attachement collectif à la stabilité des prix, qui devraient faire partie d'un contrat de développement fondé sur le respect des droits dans les pays de la région de la CESA0. La coopération sociale et la coordination des politiques peuvent aider à créer un environnement

dans lequel la société s'engage à lutter contre l'inflation, où les comportements économiques sont globalement compatibles avec cet objectif et où l'action gouvernementale contribue directement à ce résultat. Cela réduit la possibilité et la nécessité de mesures délibérées des banques centrales, pour ce qui est notamment des modifications arbitraires des taux d'intérêt qui peuvent engendrer l'incertitude, décourager l'investissement, accroître le chômage et entraver la réalisation des objectifs favorables aux pauvres tels que les OMD. Dans un cadre d'action en faveur des pauvres, la lutte contre l'inflation n'est pas l'apanage d'une seule institution publique comme la banque centrale ou le ministère des finances; c'est un objectif stratégique national qui favorise un développement fondé sur le respect des droits fondamentaux.

51. En raison des caractéristiques structurelles des États membres de la CESA0, il n'est ni possible ni approprié d'imposer une politique de ciblage de l'inflation dans ces pays. Ce qui est possible et approprié, c'est la volonté politique de réduire la pauvreté, en procédant à des évaluations *ex ante* et *ex post* de l'impact de chaque élément de la politique macroéconomique sur la pauvreté, lesquelles seraient soumises à l'examen du public. Une façon d'exprimer cette volonté serait de réaliser une évaluation du budget annuel sous l'angle de la lutte contre la pauvreté.

C. Conclusions

52. Une fois libérée du carcan d'un ciblage étroit de l'inflation, la politique monétaire pourrait contribuer à une croissance équitable. Lorsqu'elle est le principal instrument de gestion macroéconomique, la politique monétaire ne peut pas faire grand chose pour mettre la croissance au service des pauvres. Si elle vise toutefois à appuyer une politique budgétaire expansionniste, elle peut stimuler indirectement une croissance favorable aux pauvres. En règle générale, lorsque la pression inflationniste est faible, cet appui revêt la forme de taux d'intérêt réels positifs mais faibles et d'une expansion de la masse monétaire. Les taux d'intérêt ne doivent cependant pas être réduits jusqu'au point où la production devient fortement capitalistique.

53. Aussi simples que puissent paraître ces directives, elles ne sont pas faciles à appliquer dans les pays d'Asie occidentale. Les marchés financiers sont encore peu développés dans l'ensemble de la région, bien qu'il existe des mécanismes d'intermédiation financière dans certains pays. Le résultat concret du sous-développement des marchés financiers et de l'instabilité régionale est que les gouvernements ont du mal à trouver preneur pour les obligations d'État dans le secteur privé. Cela explique pourquoi les banques commerciales de la région sont légalement tenues de conserver une partie de leurs avoirs sous la forme d'obligations d'État. En réalité, cette pratique s'est avérée préjudiciable aux pauvres car cela revient à redistribuer les recettes publiques en faveur des riches sous la forme d'intérêts versés.

54. Un marché financier peu actif témoigne de l'inefficacité de la politique monétaire pour mobiliser l'épargne, stimuler l'investissement privé et influencer ou orienter l'affectation des capitaux privés. La capacité limitée de la banque centrale de stimuler l'investissement ne signifie pas que le taux officiel d'escompte n'a aucun effet sur l'équité. La réduction des taux d'escompte aurait deux effets sur l'équité : a) les obligations d'État étant détenues par les riches, ou par les

institutions aux mains des riches, l'abaissement des taux aurait un effet positif sur la répartition des revenus; et b) des taux plus faibles se traduisent par une diminution du service de la dette intérieure dans le budget public, ce qui dégage une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour des dépenses publiques égalitaires.

55. Le fait de laisser la masse monétaire progresser légèrement plus vite que la production en valeur réelle peut également avoir un impact positif sur le plan de l'équité car cela élargit l'accès au crédit sur les marchés financiers non structurés. Cela accroît également la densification des circuits financiers, c'est-à-dire le rapport entre la masse monétaire et la production globale, qui est généralement faible dans la région de la CESA0. La gestion de la masse monétaire soulève la question de savoir quels instruments utiliser pour résister aux pressions inflationnistes si elles devenaient une source de grave préoccupation pour les pouvoirs publics. La grande question est de définir ce qui constitue une « source de grave préoccupation ». Des études comparatives couvrant plusieurs pays montrent qu'il n'y a aucune corrélation entre inflation et croissance, aux taux en vigueur dans la région de la CESA0. Si donc la croissance et la réduction de la pauvreté sont les objectifs visés, il faudra bien tolérer une inflation modérée, d'autant plus que, compte tenu du sous-développement des marchés financiers, le seul instrument efficace pour réduire l'inflation dans la plupart des pays serait une contraction du budget.

56. En résumé, une politique monétaire égalitaire exige des taux d'intérêt réels faibles, une tolérance vis-à-vis de taux d'inflation modérés et un accroissement de la masse monétaire qui concilie croissance et expansion des circuits financiers. Pour y parvenir lorsque les banques privées fixent des taux d'intérêt exorbitants, il serait sans doute socialement plus équitable de financer des déficits budgétaires prudents par la monétisation plutôt que par l'émission d'emprunts d'État, qui redistribue les revenus en faveur des riches.