



Conseil économique et social

Distr. générale
24 mars 2003
Français
Original: anglais

Réunion spéciale de haut niveau
avec les institutions de Bretton Woods
et l'Organisation mondiale du commerce
14 avril 2003

Meilleure cohérence, coordination et coopération pour l'application à tous les niveaux du Consensus de Monterrey, adopté à la Conférence internationale sur le financement du développement, un an après la Conférence

Note du Secrétaire général*

Résumé

La présente note fournit des informations de base et pose un certain nombre de questions – en gras dans le texte – en vue de la réunion spéciale de haut niveau du Conseil économique et social avec les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce. Compte tenu du thème de la réunion choisi par le Conseil dans sa décision 2003/209, elle met l'accent sur un renforcement de la cohérence de la politique économique en vue de l'application du Consensus de Monterrey grâce à une coordination et une coopération plus efficace aux niveaux national, régional et mondial.

* La présente note résulte notamment de discussions avec le personnel de l'ensemble du système des Nations Unies, y compris les principales parties prenantes institutionnelles au processus de financement du développement. Toutefois, seul le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en assume la responsabilité quant à son contenu. Elle n'a été soumise que le 21 mars 2003 en raison de l'ampleur du processus de consultation engagé par le nouveau Secrétariat pour le financement du développement avec les principales parties prenantes institutionnelles, comme demandé dans la décision concernant sa préparation.



I. Introduction

1. Le processus de financement du développement, lancé par l'Organisation des Nations Unies il y a cinq ans, a marqué une étape importante à l'occasion de la Conférence internationale sur le financement du développement organisée à Monterrey (Mexique) du 18 au 22 mars 2002. L'objectif du processus consiste à faire de la mobilisation de ressources financières pour le développement l'un des thèmes majeurs de la communauté internationale. Il a ouvert de nouvelles possibilités de dialogue intergouvernemental et interinstitutionnel sur les questions financières, commerciales et de développement et cherche à faire participer l'ensemble des parties prenantes aux divers aspects du processus en créant un mécanisme d'examen commun des différentes questions.

2. L'adoption, lors de la Conférence, du Consensus de Monterrey¹, a démontré qu'il était possible de créer un nouveau partenariat fondé sur la recherche du consensus et une approche globale des questions examinées. Les résultats de la Conférence n'ont pas répondu à toutes les attentes des participants, mais la stratégie consistant à instaurer patiemment la confiance et la détermination à parvenir à un consensus ont permis d'atteindre un tournant. C'est maintenant à l'ensemble des parties prenantes d'appliquer intégralement et rapidement les résultats de la Conférence. La présente réunion, qui rassemble des participants représentant les principales organisations intergouvernementales spécialisées en matière monétaire, financière, commerciale et de développement, offre une occasion exceptionnelle d'assurer une plus grande convergence des efforts en cours en vue d'appuyer et d'accélérer la mise en oeuvre du Consensus.

3. L'ONU a cherché à organiser le processus à l'issue de la Conférence de Monterrey de telle sorte qu'il facilite au mieux un dialogue productif. À cet égard, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 57/250, que le dialogue biennal de haut niveau, tenu au niveau ministériel, sera le centre de coordination intergouvernemental du suivi général de la Conférence. Par conséquent, la présente réunion peut également être considérée comme une introduction au dialogue de haut niveau sur le financement du développement qui doit se tenir à la fin d'octobre 2003.

II. La nécessité de rester engagé

4. Le Conseil se réunit alors qu'un environnement international particulièrement difficile rend l'application du Consensus de Monterrey encore plus impérative. Au moment de la rédaction de la présente note, le monde était de plus en plus préoccupé par les conflits armés et les incertitudes quant à la situation qui prévaudra à l'issue de ces conflits. En outre, après avoir ralenti en 2001, l'économie mondiale ne se redresse que lentement². L'Organisation internationale du Travail estime que le chômage a sensiblement augmenté dans le monde³ ce qui a aggravé la pauvreté. Dans de nombreuses régions du monde, les ménages comme les chefs d'entreprise sont inquiets quant à leur avenir et hésitent à prendre des décisions les engageant durablement.

5. La croissance du commerce mondial est peu soutenue et les perspectives à court terme restent décevantes, en particulier pour la plupart des pays en développement. Les analystes estiment qu'il sera difficile de parvenir à un accord

dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : les négociations se poursuivent alors qu'elles auraient dû prendre fin en 2002, et on ne voit pas clairement dans quel sens pourrait évoluer la politique commerciale mondiale. Dans le même temps, le Sud continue à transférer des ressources financières vers le Nord étant donné que les flux de capitaux privés se sont fortement contractés et que le total des paiements effectués par les pays en développement au titre des intérêts et du rapatriement des bénéfices est désormais supérieur aux entrées nettes de capitaux. Il est peu probable que les flux de capitaux privés à destination des pays en développement, en particulier les prêts, retrouvent durablement des niveaux sensiblement plus importants. La façon dont la communauté internationale envisage de traiter les crises de la dette des pays en développement et des pays en transition est également entourée d'une incertitude considérable, et de nombreux pays à faible revenu sont toujours dépendants de programmes internationaux spéciaux pour améliorer leur situation en la matière. La plupart des investisseurs et des créanciers hésitent fortement à prendre des risques.

6. Compte tenu de cette situation mondiale, il est indispensable de redoubler d'efforts pour mettre rapidement en oeuvre l'ensemble – et pas simplement quelques aspects – du Consensus de Monterrey ainsi que des mesures spécifiques destinées à réduire les incertitudes et à encourager la croissance mondiale. La présente réunion peut contribuer à ces efforts et donc au retour de la confiance dans l'économie mondiale.

III. Renforcer la cohérence des mesures destinées à mettre en oeuvre le Consensus de Monterrey

7. L'unité de vue du Consensus de Monterrey quant aux objectifs de développement et aux principes directeurs permet d'assurer la cohérence – c'est-à-dire des résultats réguliers et durables – des politiques et des mesures complémentaires adoptées par tous les acteurs et institutions. Toutefois, cette cohérence n'est pas automatique. Dans plusieurs domaines, elle ne pourra être obtenue si les conditions suivantes ne sont pas réunies :

- Les autorités nationales et internationales doivent avoir une même vision du développement aux niveaux national et régional;
- Les efforts engagés au niveau national doivent être complétés par des efforts au niveau international;
- Le développement des flux financiers internationaux doit être accompagné d'un accès plus large et plus prévisible des marchés à l'exportation;
- L'accès plus large aux marchés extérieurs doit s'accompagner d'un développement des capacités de production intérieure;
- L'accroissement des flux de capitaux privés (par exemple consécutif à une libération du compte de capital) doit être accompagné de mesures qui rendent ces flux plus stables que par le passé;
- Le volume de l'aide publique au développement doit être augmenté et son efficacité doit être renforcée;

- L'élaboration de politiques nationales et internationales (par exemple concernant la restructuration de la dette) doit tenir pleinement compte des conséquences éventuelles à long terme et à court terme;
- Une gouvernance accrue et plus démocratique au niveau national doit être complétée par une gouvernance renforcée et plus démocratique au niveau mondial.

8. La discussion ci-après cherche à mettre l'accent sur les aspects du Consensus de Monterrey particulièrement importants pour la cohérence. Elle aborde également des questions liées à la coordination et à la coopération, et donc à la mise en oeuvre cohérente du Consensus.

A. Politiques intérieures

9. Dans tous les pays, les politiques intérieures devraient contribuer à une croissance économique et de l'emploi durable ainsi qu'à un développement durable et favoriser des valeurs sociales universellement reconnues, telles que la protection sociale, une répartition équitable du revenu, l'élimination de la pauvreté et l'égalité entre les sexes. Elles doivent avoir pour objectif de créer un environnement propice à l'investissement par des moyens tels que la primauté du droit, un système judiciaire impartial, des droits de propriété clairement définis et des systèmes fiables d'informations commerciales. Le renforcement de la gouvernance (c'est-à-dire une plus grande transparence et responsabilité) ainsi qu'un processus de prise de décisions clairement démocratique et participatif, qui tienne compte de toutes les voix, sont également essentiels. Les divers exemples de malversation et de détournement des normes d'audit et de comptabilité constatés récemment dans les pays développés montrent clairement que tous les pays, même les plus riches, doivent faire preuve de vigilance et disposer d'organes de contrôle dans ces domaines qui mettent en jeu l'intérêt public. Pour répondre à des impératifs aussi généraux, tous les pays doivent chercher à faire coïncider les intérêts très divers d'acteurs à différents niveaux de l'administration, des institutions publiques, du monde des affaires et de la société civile.

10. Le Consensus insiste sur le fait que les pays en développement et les pays en transition, pour lesquels le développement est un impératif, doivent également chercher à coordonner la mobilisation des ressources sur tous les fronts, en faisant participer le secteur public et le secteur privé et en tirant parti de l'esprit d'entreprise dans toute l'économie afin d'accélérer la croissance. Dans ce contexte, il est indispensable que la politique économique mette l'accent sur les éléments susmentionnés d'un environnement propice. Par ailleurs, celui-ci suppose généralement également de renforcer l'infrastructure physique, en particulier les technologies de l'information et de la communication, par la mise en valeur des ressources humaines et une gestion publique et financière de plus en plus efficace.

11. Gérer la politique macroéconomique dans une conjoncture économique mondiale instable et incertaine constitue un défi tout particulier, qui peut être rendu encore plus difficile à relever si les gouvernements adoptent systématiquement des politiques qui suivent l'évolution du cycle au lieu d'aller en sens contraire. Ils doivent donc inscrire leurs politiques monétaire et budgétaire dans une perspective à moyen terme de façon à pouvoir aller à l'encontre du cycle si nécessaire. Les gouvernements des pays en développement devraient être également préoccupés par

la qualité de la croissance économique, c'est-à-dire chercher à faire en sorte que celle-ci offre de nouvelles possibilités d'emploi pour les pauvres en particulier et crée des opportunités pour les petites et moyennes entreprises.

12. En outre, les politiques de libéralisation, par exemple du commerce et des flux financiers, doivent s'inscrire dans la perspective générale de développement. Dans le cas des flux financiers, notamment, il importe au préalable de mettre en place des conditions réglementaires et d'adopter des politiques qui découragent la volatilité. En d'autres termes, les pays doivent d'abord formuler des stratégies nationales qui précisent leurs objectifs de développement puis ensuite seulement adopter successivement des politiques compatibles avec ces stratégies. Ces politiques pourront varier d'un pays à l'autre, même si l'objectif est le même. Les gouvernements doivent également évaluer régulièrement leurs politiques et les ajuster si elles ne sont pas aussi efficaces qu'elles le pourraient.

13. En particulier, les politiques devraient favoriser les investissements qui contribuent à la réalisation des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale) notamment dans les domaines de la santé, de l'enseignement de base et des politiques en faveur des femmes, par exemple afin de leur permettre d'accéder plus facilement aux ressources financières. Le Consensus de Monterrey rappelle qu'il est essentiel que les pays eux-mêmes maîtrisent les stratégies de réduction de la pauvreté pour progresser en vue de la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. Au moins 50 pays à faible revenu ont déjà adopté des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui mettent l'accent sur la maîtrise que doivent exercer les pays sur la stratégie. Ils devraient également servir à formuler les politiques destinées à atteindre les objectifs du Millénaire, dans le cadre d'une politique plus générale qui tienne compte comme il convient de tous les objectifs sociaux⁴.

14. Pour leur part, de nombreux pays développés doivent s'assurer de la cohérence entre leurs politiques de coopération pour le développement et leurs politiques macroéconomique, sectorielle, commerciale et financière nationales. Leurs politiques agricoles constituent un bon exemple de ce manque de cohérence au niveau sectoriel car elles se traduisent par des prix artificiellement bas des produits agricoles, qui livrent une concurrence déloyale aux exportations agricoles des pays en développement. Ces derniers seraient en mesure d'exporter davantage si le jeu n'était pas faussé et si la structure des échanges était effectivement fondée sur la notion de l'avantage comparatif.

15. En outre, les politiques macroéconomiques des principaux pays développés ont non seulement un effet au niveau intérieur mais également au niveau mondial. Il importe donc tout particulièrement qu'elles soient compatibles et cohérentes de façon à pouvoir être durables. En particulier, les importantes entrées nettes de capitaux aux États-Unis ont financé un déficit commercial et courant de plus en plus important qui a alimenté la croissance de la plus grande partie du reste du monde ces dernières années. Toutefois, l'important endettement extérieur net qui en résulte finira par affaiblir cet effet d'entraînement une fois que la balance commerciale deviendra excédentaire. Les décideurs des principales économies devraient chercher à réaliser une croissance plus équilibrée de la demande mondiale.

Questions

16. Tous les gouvernements cherchent depuis longtemps, et souvent sans succès, à élaborer des politiques économiques nationales qui contribuent à la réalisation des objectifs de développement à moyen terme et à long terme. La communauté internationale s'est engagée à appuyer les efforts de renforcement des capacités des pays en développement afin d'aider ces pays à définir des politiques cohérentes. En outre, l'expérience acquise par tel ou tel pays peut être mise à profit pour assurer une plus grande cohérence des politiques mises en oeuvre. Divers mécanismes internationaux peuvent également y contribuer. Dans ce contexte, de quelle façon des initiatives telles que l'élaboration de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté dans le cas des pays à faible revenu ou de stratégies nationales dans celui des pays à revenu intermédiaire ont-elles contribué à renforcer la cohérence de la politique intérieure? Comment utiliser les bilans communs de pays, les rapports établis par les pays en ce qui concerne les mesures prises pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire, les DSRP et d'autres rapports existants pour favoriser une meilleure compréhension des politiques nécessaires de la part de la population des pays en développement? Comment les consultations au titre de l'article IV du Fonds monétaire international (FMI) peuvent-elles être utilisées plus efficacement pour renforcer la cohérence entre les politiques macroéconomiques, commerciales et financières des pays en développement d'une part et les objectifs de développement au niveau mondial d'autre part? Dans quelle mesure le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'Organisation mondiale du commerce permet-il de renforcer la cohérence entre les politiques des États Membres et les objectifs de développement au niveau intérieur et au niveau mondial?

B. Action au niveau international

17. Le Consensus de Monterrey prévoit un partenariat entre pays développés et pays en développement. L'un des éléments de ce partenariat est l'engagement des gouvernements à mettre en oeuvre des politiques nationales saines et appropriées, comme on l'a vu ci-dessus. Un autre élément est une action internationale commune dans un certain nombre de domaines, notamment ceux auxquels il est fait référence ci-après.

1. Commerce international et investissement

18. Un environnement commercial dynamique est essentiel au développement à long terme de toutes les économies nationales. Pour de nombreux pays en développement et pays en transition, les recettes d'exportation constituent la principale source de ressources financières extérieures et permettent de maintenir l'endettement à un niveau supportable, d'où l'importance de la cohérence entre les objectifs internationaux de développement et les accords commerciaux internationaux.

19. Reconnaisant le lien entre commerce d'une part et croissance et développement durable d'autre part, la Déclaration de Doha place le développement au centre de son programme⁵. Celui-ci prévoit en particulier une réduction des barrières commerciales ainsi que des subventions et autres mesures qui faussent les

échanges. Il cherche également à faire en sorte que les pays en développement et les pays en transition puissent participer pleinement aux négociations commerciales, que leurs préoccupations soient prises en compte dans les accords adoptés à l'issue de ces négociations, et qu'ils bénéficient des nouvelles possibilités d'accès aux marchés internationaux.

20. Les stratégies nationales de développement doivent chercher à renforcer les capacités de façon qu'elles permettent véritablement de tirer parti des nouvelles possibilités d'exportations offertes par la libéralisation des échanges ainsi que, d'une manière plus générale, à développer et diversifier la production de biens et de services échangeables et non échangeables. Les flux internationaux de capitaux privés, en particulier les investissements étrangers directs, sont l'un des instruments utilisables à cet égard. Bien que le principal moyen d'attirer les investissements étrangers directs soit la mise en place d'un environnement favorable, comme on l'a vu ci-dessus, le Consensus de Monterrey identifie également un certain nombre de politiques coopératives qui peuvent contribuer au développement des investissements étrangers directs et d'autres flux financiers, en particulier des initiatives secteur public/secteur privé pour la fourniture d'informations, et le développement du dialogue entre les gouvernements et les investisseurs. Toutefois, les perspectives en matière d'investissements étrangers directs sont moins encourageantes que par le passé, et certaines activités des marchés financiers, telles que les investissements et les prêts en faveur des projets d'infrastructure, semblent nécessiter de nouvelles mesures de soutien destinées à compenser des risques considérés comme excessifs.

21. Dans le même temps, les exportateurs de produits de base, en particulier les pays à faible revenu, ont à faire face à des difficultés disproportionnées. Ils sont confrontés d'une part à la fois à une baisse tendancielle à long terme du prix relatif de la plupart des produits de base et à une diminution de la part de la valeur des biens finals qu'ils produisent et d'autre part à une incertitude non négligeable quant au niveau de leurs recettes d'exportation en raison de la volatilité des prix sur les marchés internationaux. Pour compenser la baisse tendancielle des prix et la diminution de valeur, ils doivent investir davantage dans la diversification et la transformation. Toutefois, leurs besoins sont clairement supérieurs à leurs moyens. Par exemple, l'offre surabondante de certains produits de base implique un retrait des marchés et une diversification des capacités de production qui dépasse ce qu'ils peuvent se permettre (voir A/57/381, annexe).

22. En ce qui concerne plus particulièrement la volatilité des cours, dans la plupart des pays en développement les agriculteurs n'ont pas, contrairement à leurs homologues dans les pays à plus haut revenu, la possibilité de protéger contre les risques à court terme au moyen d'instruments financiers. Toutefois, des organismes nationaux d'aide financière en cas d'urgence peuvent être créés dans les pays en développement avec l'aide de la communauté internationale. Une équipe internationale sur la gestion des risques des produits de base, constituée par la Banque mondiale en 1999, a engagé des travaux destinés à permettre aux petits agriculteurs de se prémunir contre ces risques, mais ces travaux n'en sont encore qu'à leur début. Par ailleurs, la volatilité est également un problème macroéconomique et implique des réserves en devises que seuls possèdent un petit nombre de pays exportateurs de produits de base. Le FMI a créé un mécanisme de financement compensatoire pour aider les pays à faire face à un déficit temporaire

de recettes commerciales, mais ce mécanisme n'a guère été utilisé ces dernières années⁶. La vulnérabilité face à la volatilité reste une caractéristique de la pauvreté.

Questions

23. Les pays en développement attendent beaucoup des négociations lancées par l'OMC en 2001 sous le nom de « Programme de développement de Doha ». Comment s'assurer que la réunion ministérielle de l'OMC qui aura lieu bientôt à Cancun (Mexique) fera avancer la réalisation de ce programme? Comment peut-on sensiblement améliorer l'accès des pays en développement aux marchés des pays développés dans les secteurs et les domaines qui les intéressent en priorité? Comment s'assurer que le programme de Doha restera compatible avec les objectifs de développement consignés dans la Déclaration du Millénaire, avec le Consensus de Monterrey et avec les textes issus du Sommet mondial pour le développement durable? Comment rendre plus prévisibles les politiques commerciales des pays partenaires de façon que les investissements prometteurs susceptibles de développer les exportations ne soient pas compromis par de nouvelles barrières commerciales? Comment atténuer, dans les pays en développement, la perception d'un risque accru pesant sur les investissements? Comment la coopération peut-elle être intensifiée avec les pays à faible revenu qui se spécialisent dans les exportations de produits de base dont les perspectives à moyen terme sont assez médiocres? Le moment n'est-il pas venu de réexaminer l'intérêt des mécanismes internationaux « à faible conditionnalité », qui ont été utilisés dans les années 70 (par exemple, le mécanisme de financement compensatoire, le Stabex), pour atténuer les difficultés financières temporaires des pays exportateurs de produits de base durant les phases de ralentissement, compte tenu de la faible capacité de service de la dette des pays pauvres?

2. Coopération financière et dette

24. L'aide publique au développement (APD) et le financement multilatéral du développement demeurent des éléments essentiels de la coopération financière officielle à la lutte contre la pauvreté par le développement. Les pays donateurs d'APD comme les pays bénéficiaires et les institutions multilatérales sont de plus en plus désireux depuis quelques années de faire que l'aide soit aussi productive que possible. L'une des difficultés, aux yeux des donateurs et des créanciers, est que chaque organisme bilatéral et chaque institution multilatérale a sans doute son propre point de vue sur ce qui constitue un programme efficace. En outre, tous ces organismes, qui désirent également que leurs fonds soient utilisés de façon responsable conformément à leur destination annoncée, ont tous élaboré des règles administratives, une réglementation, des obligations en matière de rapports financiers et des procédures d'audit assez complexes afin de suivre de près l'acheminement de leurs fonds et le déroulement des activités. Les pays bénéficiaires, qui, parfois, n'ont qu'une capacité limitée d'évaluer les offres des donateurs et de formuler des programmes de développement appropriés, se trouvent face aux multiples exigences administratives des donateurs et des créanciers officiels, qui représentent souvent une lourde charge et sont parfois incohérentes. De plus, les gouvernements se heurtent parfois au caractère contradictoire des priorités et des stratégies de la communauté des donateurs. Les partenaires du développement

doivent s'assurer que leurs programmes d'aide sont compatibles avec les programmes nationaux ainsi qu'avec les objectifs du développement international.

25. La stratégie suivie par la communauté internationale pour renforcer la cohérence des politiques d'aide internationale et pour réduire le « coût de transaction » consiste à encourager une coopération plus efficace entre les donateurs, d'une part, et avec les bénéficiaires, d'autre part. C'est le principe qui inspire tous les efforts de cohérence que l'on constate dans les groupes consultatifs, les tables rondes et les cadres de développement au niveau des pays. En outre, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté peuvent jouer un rôle critique, en faisant converger les politiques nationales et l'appui international aux efforts que font les pays pour progresser dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. La plupart des donateurs ont accepté le principe d'un alignement de leur aide sur la teneur des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et le FMI continue à améliorer le contenu et le processus des opérations de prêts qu'il accorde à des conditions libérales, dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, de façon à pouvoir mieux contribuer à l'application des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

26. En outre, les donateurs ont cherché à rationaliser et harmoniser leurs procédures et leurs exigences dans l'octroi de leur aide au cours des deux dernières années. À ce sujet, les principaux fournisseurs d'aide et les principaux utilisateurs de l'aide ont récemment tenu à Rome une réunion de haut niveau qui cherchait à mieux harmoniser les procédures de l'APD et à réduire les pesanteurs bureaucratiques en s'inspirant des engagements souscrits dans le Consensus de Monterrey (en particulier à son paragraphe 43)⁷. Les données d'expérience examinées durant cette réunion ont bien montré que certains pays avaient acquis la capacité d'évaluer leurs besoins de développement, tandis que d'autres n'avaient pas encore atteint ce niveau de connaissances spécialisées. Les participants à la réunion ne se sont pas bornés à faire le bilan des travaux du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur « les pratiques optimales » à cet égard, de ceux des banques multilatérales de développement, et de ceux du Groupe des Nations Unies pour le développement, ils se sont en outre engagés à faciliter l'harmonisation de plusieurs façons précises et ont dressé un programme de travail facultatif afin de mieux harmoniser, au niveau du pays, l'aide au développement. Après un demi-siècle de coopération pour le développement et après de nombreuses tentatives pour alléger le fardeau administratif de la gestion de l'APD, cette initiative pourrait constituer une importante percée.

27. La question de l'efficacité de l'aide est également abordée au niveau régional. Par exemple, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a cherché à mettre en place avec le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) un dispositif institutionnel grâce auquel l'Afrique et ses partenaires extérieurs vont se rendre mutuellement des comptes. À cela il faut ajouter les examens Afrique-OCDE de l'impact des politiques des pays partenaires sur les perspectives de développement de l'Afrique et la cohérence de l'aide qui lui est accordée.

28. Il est largement admis que même si l'APD, à son niveau actuel, était acheminée de la façon la plus efficace possible, on serait encore très loin des niveaux nécessaires pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.

On se souviendra que d'après le Groupe de haut niveau sur le financement du développement, il faudrait que l'APD soit de l'ordre du double de son niveau actuel, soit 50 milliards de dollars supplémentaires chaque année, et qu'une nouvelle augmentation de l'ordre de 50 milliards de dollars par an était nécessaire pour que la communauté des donateurs atteigne l'objectif fixé par les Nations Unies pour l'aide, soit 0,7 % du produit national brut des pays donateurs (voir A/55/1000). À la conférence elle-même et par la suite, plusieurs pays ont annoncé qu'ils avaient notablement augmenté leur APD (voir A/57/319-E/2002/85, par. 4 à 11). La difficulté est de traduire, aussi rapidement que possible, ces engagements en dépenses effectives. Pourtant, même s'ils sont bienvenus, ces engagements sont encore fort éloignés des montants nécessaires. Il est impératif de faire mieux et, ce faisant, de renforcer la composante multilatérale de l'APD et les activités opérationnelles des Nations Unies pour le développement, qui offrent des capacités uniques en leur genre dans plusieurs disciplines.

29. Le Consensus de Monterrey souligne que l'application rapide, efficace et intégrale de l'initiative visant à alléger le fardeau de la dette extérieure des pays pauvres très endettés (PPTE) est d'importance critique si l'on veut qu'elle soit l'occasion de rendre plus brillantes les perspectives économiques et d'intensifier les efforts de réduction de la pauvreté des pays bénéficiaires. Il est donc préoccupant de constater qu'à la mi-mars 2003, seuls sept PPTE avaient atteint leur « point d'achèvement » sur les 26 pays qui avaient atteint l'étape intermédiaire, le « point de décision ». De plus, certains de ces sept pays ont vu, depuis, leurs indicateurs de la dette se détériorer, du fait de la faiblesse des cours mondiaux des produits de base et de leurs recettes d'exportation, par rapport à ce qui avait été supposé. Alors qu'au point d'achèvement, des apports complémentaires à l'allègement de la dette sont possibles si les cours des produits de base ont baissé depuis le calcul des projections d'allègement nécessaire – comme cela a récemment été organisé pour le Burkina Faso – la longueur et la complexité du processus d'aide aux PPTE et la nécessité de l'améliorer demeurent préoccupantes.

30. Le FMI et la Banque mondiale, qui, ensemble, animent l'initiative PPTE, ont signalé que le retard constaté dans la progression d'un plus grand nombre de pays vers leur point d'achèvement peut surtout être attribué à la difficulté que certains d'entre eux ont à rédiger leur Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, condition préalable pour l'obtention, aux termes de l'initiative PPTE, d'un allègement irrévocable de la dette au point d'achèvement, et aux difficultés que rencontrent un certain nombre de pays pour atteindre leurs objectifs budgétaires⁸. Ce retard reflète en partie la fragilité de l'économie internationale ces dernières années ou dans certains cas une situation d'insécurité intérieure. Cependant, il soulève aussi des questions au sujet des espérances peut-être trop ambitieuses quant aux avantages qui pourraient découler à court terme des réformes de la politique économique que la communauté internationale a cherché à obtenir des PPTE. Il apparaît pourtant clairement que la viabilité à long terme de la dette de ces pays suppose non seulement une certaine réduction de l'encours de celle-ci, dans le cadre de l'initiative PPTE, mais aussi l'adoption de politiques intérieures favorables à une croissance plus rapide et plus large et d'un environnement économique international plus propice. En outre, peut-être la notion de viabilité de la dette à terme n'est pas assez solide, compte tenu de la performance de l'économie internationale, et il faudrait peut-être réexaminer cette notion.

Questions

31. En ce qui concerne l'APD, les donateurs ont de plus en plus accepté la nécessité d'enrayer la baisse, à la faveur d'un intérêt nouveau pour l'idée que l'APD peut être une utilisation efficace de fonds publics et que l'impératif de développement justifie précisément une augmentation des dépenses des donateurs, en particulier par l'intermédiaire des filières multilatérales. Cependant, les engagements d'APD récemment souscrits ont tout juste commencé à se traduire par des versements nets. Dans l'intervalle, la communauté internationale a du mal à lever les ressources qui permettraient de financer pleinement l'initiative PPTE dans sa configuration actuelle. Comment la communauté internationale devrait-elle augmenter les niveaux de l'APD et s'assurer efficacement non seulement que l'initiative PPTE est bien financée mais aussi qu'il existe bien un financement libéral suffisant pour aider les pays les plus pauvres à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, tout en préservant la viabilité à terme de leur dette? Existe-t-il une marge de manoeuvre pour une nouvelle expansion des opérations de prêt multilatérales dans une optique anticyclique? Les donateurs font-ils assez de progrès dans l'harmonisation de leurs procédures pour réduire le coût de transaction excessif de l'aide qu'ils accordent? Une rupture brutale avec les politiques passées, au moyen de la Facilité de financement international proposée, n'est-elle pas nécessaire pour porter l'APD aux niveaux voulus pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement? Comment de nouvelles attributions de DTS par le FMI pourraient-elles être entreprises de façon à augmenter les réserves des pays en développement ou des dépenses publiques sans menacer de rallumer une flambée mondiale d'inflation? Une coopération internationale plus vigoureuse sur les questions fiscales pourrait-elle accroître les recettes pouvant être consacrées au développement tout en réduisant l'évasion fiscale? La communauté internationale ne devrait-elle pas également envisager l'option d'une politique entièrement nouvelle afin de traiter le problème du fardeau excessif de la dette des PPTE, ou, plus généralement, des pays en développement?

C. Questions systémiques

32. Le Consensus de Monterrey reconnaissait qu'il fallait d'urgence améliorer la cohérence, la gouvernance et la robustesse des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux. Durant l'année qui s'est écoulée depuis la Conférence, le Consensus de Monterrey a aidé, dans les enceintes internationales, à mieux circonscrire le débat. Alors qu'il reste nécessaire de renforcer les partenariats et la cohérence, on constate certains progrès sur lesquels on devrait pouvoir s'appuyer.

33. Cela s'applique d'abord au suivi des efforts que font les différentes parties responsables de l'application des politiques et des mesures mentionnées dans le Consensus. Dans ce cadre, à la demande de leur Comité du développement, le FMI et la Banque mondiale ont proposé un modèle servant de base à un suivi régulier des politiques et des décisions prises pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, notamment des mesures que prennent les pays en développement et les pays développés et les institutions internationales. Ces efforts futurs compléteront ceux qu'accomplit l'Organisation des Nations Unies pour mener les opérations de suivi des objectifs et indicateurs de la Déclaration du Millénaire et les

progrès de leur réalisation, travaux qui sont complétés par un programme majeur de recherche et de mobilisation.

34. En outre, comme on prend de plus en plus conscience qu'il faut jeter des passerelles entre les institutions, comme le recommande le Consensus, on observe une interaction accrue entre la Banque mondiale, le FMI et l'OMC dans les domaines d'intérêt commun, et notamment une attention accrue portée par la Banque et le FMI aux questions de politique commerciale; le Comité du développement de la Banque et du FMI l'a constaté avec satisfaction au paragraphe 4 de son communiqué du 28 septembre 2002; il faut citer de même la décision de renforcer l'aide du FMI à l'OMC dans ses domaines de compétence propres, les efforts supplémentaires d'assistance technique de la Banque mondiale en faveur des pays en développement et la réalisation d'analyses des politiques dans les domaines relevant des négociations commerciales. En même temps, l'OMC et la CNUCED coopèrent dans plusieurs domaines. En outre, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), avec le Centre du commerce international CNUCED/OMC et les institutions mentionnées plus haut coopèrent dans le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en vue d'aider les pays les moins avancés dans leurs activités commerciales. Pourtant, on constate avec préoccupation que d'autres pays en développement ont besoin d'une aide plus soutenue afin de préparer adéquatement les négociations en cours à l'OMC et dans d'autres enceintes chargées d'examiner les questions commerciales.

35. Le Consensus de Monterrey soulignait qu'il fallait une coopération efficace et équitable des pays en développement et des pays en transition à la prise des décisions et à la fixation de normes dans les institutions et enceintes économiques internationales. Une bonne représentation est nécessaire pour faire en sorte que les débats et les décisions tiennent bien compte de la perspective de ces pays. Dans une première réaction à cette préoccupation, le Comité du développement, dans son communiqué du 28 septembre 2002, engageait le FMI et la Banque mondiale à préparer un document de référence qui faciliterait l'examen de ces questions (par. 10). Le Comité du développement du FMI et de la Banque mondiale discutera la question de « l'élargissement du concours et de la participation des pays en développement et des pays en transition » à sa réunion du 13 avril 2003.

36. La coopération économique et financière entre groupes régionaux de pays peut avec succès compléter les activités menées au niveau mondial. Les groupes régionaux offrent l'occasion de consultations et d'une coordination macroéconomique et permettent une surveillance des facteurs de vulnérabilité financière et une administration des moyens d'assistance mutuelle. Les initiatives régionales peuvent également jouer un rôle important en représentant les intérêts des pays en développement dans les institutions et enceintes internationales.

37. De récentes initiatives prises en Afrique sont à signaler ici. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui est un programme de l'Union africaine, a non seulement servi de cadre pour la recherche d'un consensus entre pays africains, mais il a également permis de mettre au point un mécanisme, unique en son genre, d'examen paritaire par les pays africains, de façon à vérifier l'application à l'échelle nationale des valeurs, codes et normes convenus en matière de gouvernance politique et économique et de gestion des entreprises. Le NEPAD a également été l'interlocuteur africain au Sommet de 2002 du Groupe des huit pays les plus industrialisés, qui a alors adopté le « Plan d'action du G-8 pour

l'Afrique⁹ ». Dans le même esprit, les pays et les organisations réunis dans le Partenariat stratégique pour l'Afrique, convoqué par la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba les 16 et 17 janvier 2003, ont transformé ce partenariat d'un club de donateurs en un vrai partenariat en ajoutant les pays africains et le NEPAD comme participants à part entière, et en annonçant une augmentation et une plus grande efficacité de l'aide au développement africain. En outre, la CEA a organisé la troisième « grande table ronde » les 18 et 19 janvier 2003; il s'agit d'une consultation officielle entre les ministres des finances des pays africains et les ministres de la coopération des pays développés, qui, ensemble, ont abordé les questions de l'amélioration de l'efficacité de l'aide dans l'optique d'une obligation mutuelle de rendre des comptes¹⁰.

38. Le Consensus de Monterrey a également commencé à amener à se demander comment la communauté internationale pourrait développer plus efficacement les propositions de politique internationale quand celles-ci émanent d'institutions et d'enceintes différentes. Le Consensus de Monterrey indique notamment, à ce sujet, que les parties prenantes étudient ensemble un mécanisme de règlement du problème de la dette internationale dans les enceintes appropriées. Quoi qu'il en soit, le personnel du FMI a élaboré une proposition de cette nature, désignée sous le nom de mécanisme de restructuration de la dette souveraine, et le FMI a organisé des consultations assez poussées avec le secteur financier privé et avec les organisations de la société civile, ainsi qu'au sein de son propre Conseil pour élaborer la proposition. Celle-ci sera examinée à la réunion du 12 avril du Comité monétaire et financier international du FMI.

39. Enfin, le Consensus de Monterrey cherchera à renforcer le rôle qui pourrait être confié aux Nations Unies dans la promotion de la coopération internationale pour le développement. La mission et la pratique quotidiennes de l'Organisation des Nations Unies consistent à faciliter le dialogue international, à créer des conditions de confiance entre les parties les plus disparates et à trouver les moyens de progresser vers un consensus sur les grandes questions politiques internationales, parmi lesquelles figurent les questions économiques. Le processus de la Conférence prévoyait que les Nations Unies interviennent de façon plus efficace que cela n'avait été le cas jusqu'à présent. Les gouvernements ont ainsi cherché à créer un nouveau forum de la cohérence, plus efficace, aux Nations Unies, pour favoriser le dialogue sur la coopération économique et financière pour le développement, et le Secrétaire général, dans son propre programme de réforme en cours, s'est engagé à faire de l'Organisation un mécanisme plus efficace de recours à la communauté internationale.

Questions

40. **Les institutions de gouvernement du système économique et international depuis les années 70 ont été des institutions ou des enceintes à composition limitée, ou au contraire à composition quasi universelle ou universelle. Ces dernières années, on a observé une prolifération d'organes spéciaux à composition limitée, dont plusieurs étaient mentionnés dans le Consensus de Monterrey, tandis que d'autres pourraient encore être créés. Quelle devrait être la relation entre ces enceintes spéciales et les institutions mondiales, qui ne les ont pas créées et qui ne les supervisent pas? Comment les engagements pris de renforcer la participation des pays en développement à la conduite du système économique mondial sont-ils concrétisés dans les grandes institutions**

internationales? L'expérience de la présente réunion suggère-t-elle comment aider les principaux organes intergouvernementaux dans les domaines économique, financier et commercial à mieux assurer, par le dialogue, leur compatibilité avec les objectifs de développement de la communauté internationale? Des réunions préparatoires informelles avec des participants délégués par les principaux acteurs, sur des questions précises, qui pourraient être répertoriées, aideraient-elles à préparer le débat un an à l'avance? Plus généralement, le processus de la Conférence sur le financement du développement peut-il encore être amélioré de façon à ce que les aspirations consignées dans le Consensus de Monterrey soient satisfaites? Quelles implications le présent exercice a-t-il ou devrait-il avoir dans l'optique plus large d'une réforme et d'une revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social?

Notes

- ¹ *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.
- ² Voir Département des affaires économiques et sociales et CNUCED, *World Economic Situation and Prospects, 2003* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.03.II.C.2).
- ³ Voir Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi* (Genève, janvier 2003).
- ⁴ Commission du développement social, résolution 41/1, par. 20.
- ⁵ Voir « Déclaration ministérielle et programme de travail » adoptés à Doha le 20 novembre 2001, document de l'Organisation mondiale du commerce (WT/MIN(01)/DEC/1).
- ⁶ Cependant, une aide supplémentaire pourrait être demandée à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, en faveur des pays qui sont déjà soumis à un programme d'ajustement au titre de cette facilité de financement concessionnel.
- ⁷ Voir Déclaration de Rome sur l'harmonisation, 25 février 2003 (disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Harm-RomeDeclaration2_25.pdf>).
- ⁸ Voir Fonds monétaire international et Association internationale pour le développement : « Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: status of implementation », 23 septembre 2002.
- ⁹ Adopté par le Sommet du G-8 à Kananaskis (Canada) le 27 juin 2002.
- ¹⁰ Pour tout complément d'information, voir la page Web de la Commission économique pour l'Afrique (<www.uneca.org>).