



Conseil économique et social

Distr. générale
19 mars 2007
Français
Original : anglais

**Réunion spéciale de haut niveau avec les institutions
de Bretton Woods, l'Organisation mondiale
du commerce et la Conférence des Nations Unies
sur le commerce et le développement**
New York, 16 avril 2007

Cohérence, coordination et collaboration dans la mise en œuvre du Consensus de Monterrey

Note du Secrétaire général*

Résumé

Dans sa résolution 2006/45, le Conseil économique et sociale a prié son président d'engager, avec l'appui du Bureau du financement du développement du Secrétariat, des consultations avec l'ensemble des principales parties prenantes, y compris les institutions de Bretton Woods, l'Organisation mondiale du commerce et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, sur la façon d'accroître l'impact de ses réunions spéciales de haut niveau. La présente note contient des informations d'ordre général et propose un certain nombre de sujets de réflexion de nature à alimenter les débats de la réunion spéciale de haut niveau de 2007. Dans le cadre du thème général « Cohérence, coordination et coopération dans la mise en œuvre du Consensus de Monterrey », les quatre sous-thèmes suivants ont été retenus pour cette réunion : 1) bonne gouvernance à tous les niveaux; 2) représentation et participation des pays en développement s'agissant de la prise de décisions économiques au niveau international, y compris dans les institutions de Bretton Woods; 3) exécution du Programme de Doha pour le développement – utilisation judicieuse des politiques commerciales et d'investissement; 4) efficacité de l'aide et initiatives novatrices de financement du développement.

* La présente note a été établie en étroite consultation avec des membres du personnel des principales organisations concernées par le processus du financement du développement; le Secrétariat de l'ONU est toutefois seul responsable de sa teneur.



La réunion de haut niveau fait suite à la résolution 61/191 de l'Assemblée générale concernant la mise en œuvre et le suivi des textes issus de la Conférence internationale sur le financement du développement, dans laquelle l'Assemblée a réaffirmé sa volonté de continuer à tirer pleinement parti des arrangements institutionnels existants pour faire le point sur l'application du Consensus de Monterrey, comme il est prévu au paragraphe 69 du Consensus et conformément à sa résolution 57/270 B, notamment des dialogues de haut niveau de l'Assemblée et des réunions de printemps du Conseil avec les institutions de Bretton Woods, l'Organisation mondiale du commerce et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, en tenant compte de la nécessité d'accroître l'efficacité du processus de suivi du Consensus de Monterrey.

I. Bonne gouvernance à tous les niveaux

1. Les signataires du Consensus de Monterrey¹ se sont engagés « à appliquer des politiques rationnelles, à instaurer une bonne gouvernance à tous les niveaux et à assurer la primauté du droit » pour aider à faire en sorte que les ressources soient créées et utilisées de manière efficace et à mettre en place à tous les niveaux des institutions solides et assumant leurs responsabilités. Traditionnellement, le développement économique s'est accompagné du renforcement des capacités des institutions sociales s'intéressant à la participation, à la transparence et à la responsabilisation. À mesure que les sociétés parviennent à transformer leurs économies, les institutions de gouvernance s'améliorent elles aussi, leur évolution étant à la fois un élément indispensable de la poursuite du développement et la conséquence d'aspirations croissantes des populations nationales au progrès. En fait, dans les pays qui ont réussi, l'État a joué un rôle décisif dans la transformation des sphères tant économiques que sociopolitiques, et tous efforts visant à restreindre ce rôle, par exemple en limitant la latitude dont il dispose pour réglementer les marchés en vue de les stabiliser, ont ralenti la marche vers la bonne gouvernance. Il est indispensable que l'État réglemente et supervise le secteur privé de manière efficace pour que celui-ci puisse jouer un rôle accru dans l'économie. Quand il s'agit de développement, il convient de se méfier des schémas et des indicateurs de gouvernance associant principalement la mauvaise gouvernance à un mauvais fonctionnement des pouvoirs publics. Il est à la fois indispensable et souhaitable que les efforts faits par les pays en développement pour renforcer et améliorer la gouvernance et leurs activités réglementaires soient appuyés au niveau international et, de fait, le Consensus de Monterrey fait de la lutte contre la corruption une priorité à tous les niveaux, à l'échelle nationale comme à l'échelle mondiale.

2. Les pays en développement doivent décider quelle part de leurs ressources limitées consacrer à l'amélioration de la gouvernance. Il ne serait pas réaliste d'assumer que toutes les faiblesses de la gestion des affaires publiques dans un pays en développement revêtent la même importance ou qu'il est possible de s'y attaquer simultanément. On progressera d'autant plus facilement et de manière soutenue sur la voie d'une gouvernance plus efficace, transparente et équitable au niveau national que l'on s'intéresse particulièrement aux aspects de la gouvernance qui jouent un rôle crucial dans l'accélération et le maintien de la croissance. Selon des recherches récentes, la corruption résulte souvent dans les pays en développement de l'insuffisance de la capacité budgétaire et la faiblesse structurelle du régime des droits patrimoniaux. Compte tenu des capacités administratives limitées de ces pays, il importe que chacun d'entre eux identifie les problèmes de gouvernance les plus néfastes pour sa croissance et son développement structurel et s'attache à les résoudre.

3. La corruption devrait être vue comme une seule facette d'un ensemble complexe de problèmes de gouvernance. Il faut donc envisager la lutte contre la corruption comme un élément des efforts à déployer à plus long terme pour promouvoir les pratiques de bonne gouvernance à tous les niveaux et comme partie intégrante du programme de développement global prévoyant la mise en place de

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.02.11.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

toute une gamme d'autres capacités. Les lacunes dans un domaine rendent difficile de progresser sur tous les autres fronts puisque tout acte de corruption suppose que l'on soit deux – le corrupteur et le corrompu.

4. Le système des Nations Unies, y compris la Banque mondiale et d'autres institutions, a demandé que la lutte contre la corruption soit menée dans le cadre d'une alliance multipartenaire. Selon le principe de la subsidiarité, la responsabilité principale de cette lutte dans différents domaines doit être confiée à la partie dont les intérêts sont les plus menacés et qui se trouve la mieux placée pour s'attaquer au problème. Le partenariat actif qui regroupe toutes les parties prenantes exige de chacune d'elles qu'elle appuie ces efforts et se garde expressément de tout acte de nature à leur faire échec. Selon cette démarche, chaque pays aurait la responsabilité directe et première d'identifier la corruption interne et d'y faire face, sur la base d'un consensus national et parallèlement à des progrès réguliers sur la voie du renforcement de ses propres institutions de gouvernance politique ainsi que de la mise en place des moyens nationaux nécessaires pour fixer des normes, en assurer le suivi et les faire appliquer. Les initiatives émanant de donateurs, en particulier lorsqu'elles sont perçues comme des conditions imposées de l'extérieur, risquent d'affaiblir la légitimité de la lutte menée au niveau national contre la corruption. Les donateurs devraient coopérer de manière systématique aux fins du renforcement des efforts nationaux, en s'abstenant d'individualiser leurs projets et de mettre en place des équipes de projet séparées.

5. Pour être efficaces, les stratégies anticorruption doivent reposer sur les pratiques optimales utilisées à l'échelle internationale, tout en les adaptant à la situation spécifique de chaque pays. Certains outils, comme les normes et codes qui sont à la disposition de tout un chacun et sont respectés dans la pratique, se retrouvent dans toutes les bonnes stratégies. La simplification des procédures, la transparence et la responsabilisation de la prise de décisions – qui doit s'appuyer sur des droits juridiques ayant force exécutoire – et, dans la mesure du possible, l'examen des procédures adaptées à la situation de chaque pays, sont de bons moyens de lutter contre la corruption. Puisque cette lutte n'est efficace que si elle repose sur une stratégie définie par le pays lui-même, il est crucial qu'il existe une volonté politique et administrative suffisante pour mesurer les coûts connexes. En outre, il ne faut pas négliger l'aspect du renforcement des capacités, par exemple la nécessité que les fonctionnaires soient sélectionnés sur la base de leur mérite et rémunérés de manière raisonnable et régulière. Il importe d'appuyer une gestion meilleure et transparente des finances publiques, le contrôle parlementaire, la réforme des traitements des avocats, des magistrats et des fonctionnaires et le respect des codes de conduite, en vue de renforcer les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour répondre aux besoins des collectivités locales et rendre compte de leurs actions à ces dernières.

6. Il faut se pencher sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption au niveau international. Les efforts visant à faire échec à la criminalité et aux pratiques corrompues au niveau mondial doivent être couronnés de succès pour promouvoir le bon fonctionnement de l'économie mondiale. Dans le Consensus de Monterrey, tous les États ont été instamment priés de ratifier la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Les pays en développement ont davantage tardé que les pays développés à ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption. La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales devrait être

appliquée de manière plus rigoureuse et les pays en développement pourraient envisager, soit de se joindre à la Convention, soit de mettre en place un dispositif parallèle. Une coopération internationale élargie en matière fiscale, aspect fondamental du processus de Monterrey en cours, devrait améliorer la surveillance au niveau mondial des transactions internationales illicites, réduire les incitations à la fraude fiscale et à la dissimulation de revenus, et renforcer les systèmes fiscaux nationaux en améliorant la stabilité de l'assiette fiscale. Le Rapport mondial de suivi pour 2006 de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international rend compte des efforts consentis par ces deux institutions pour apporter un appui technique aux activités menées par les pays en développement en vue de lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

7. La responsabilité qui incombe au secteur privé en général et aux sociétés internationales, aux investisseurs institutionnels et privés et aux banques en particulier, de renforcer la gouvernance à tous les niveaux en s'autoréglementant et en respectant les dispositions en vigueur revêt une importance de plus en plus critique dans une l'économie mondiale de plus en plus financiarisée. La bonne gouvernance dans le secteur privé est un maillon indispensable de la bonne gouvernance à tous les niveaux. Le Pacte mondial des Nations Unies, l'Initiative mondiale pour l'entreprise citoyenne du Forum économique mondial et l'accent qui est mis de manière générale sur le civisme social des entreprises représentent des progrès dont il y a lieu de se féliciter. Non seulement les faillites et les scandales de ces dernières années ont coûté cher à la société en termes monétaires, mais ils ont compromis la fiabilité des flux d'informations qui sous-tendent les marchés. Autrefois, ces problèmes résultaient de tensions persistantes entre l'appât du gain personnel, les incitations à la restructuration pour les dirigeants d'entreprise, l'obligation d'optimiser les profits des actionnaires et les avantages commerciaux découlant de la rétention ou de la falsification de l'information ou encore de la corruption. Il est indispensable que le secteur public contrôle les opérations et veille au respect scrupuleux des normes comptables pour que les marchés fonctionnent de manière intègre et saine.

8. Du fait que les institutions financières internationales, l'ONU et d'autres entités intergouvernementales ou multilatérales jouent un rôle décisif dans les politiques publiques suggérées aux pays en développement et font fonction de chefs de file dans la communauté des donateurs, il est impératif qu'elles pratiquent la bonne gouvernance. Non seulement elles représentent des sources de financement importantes mais leurs actions ont valeur de modèle pour d'autres donateurs ou entités privées externes. Il est très important de noter qu'elles constituent également des sources importantes d'idées concernant les stratégies de développement nationales et des arbitres influents des politiques menées par les pays en développement. Chacune d'entre elles, dans le cadre du mandat qui lui est propre, doit trouver un juste milieu entre l'intégrité et la valeur technique des travaux de recherche et analyses des politiques et son propre rôle ainsi que la nécessité de s'adapter à divers intérêts ou bénéficiaires. De ce fait, les conseils que donnent différents organismes internationaux du secteur public ne sont pas toujours uniformes ou cohérents, même quant il s'agit de questions d'intérêt commun. L'examen des travaux de recherche par des experts indépendants est une condition *sine qua non* d'une bonne gestion du savoir, comme l'atteste le rapport récent « Evaluation of World Bank Research 1998-2005 ». Selon ce rapport, la recherche est utile à l'élaboration des politiques mais il arrive que des choix doivent être faits

avant que l'analyse ait dissipé toute incertitude et l'institution accorde parfois trop de poids à des résultats préliminaires ou fragiles à l'appui des politiques en vigueur dans des domaines tels que la mondialisation et la gouvernance. De même, les travaux du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système ont fait ressortir que, même au sein du système des Nations Unies, un chevauchement apparent des mandats, fonctions et interventions des différentes entités au niveau mondial ou national risquait de compromettre l'efficacité de l'aide apportée par ces entités à des pays en développement.

9. La responsabilité démocratique est un principe fondamental de la bonne gouvernance. En dernière analyse, dans toutes les institutions mondiales, la gouvernance doit, pour être solide et efficace, se fonder sur la responsabilisation des conseils de gestion et d'administration. Les pratiques de recrutement et de promotion dans ces institutions mondiales doivent être conformes aux principes fondamentaux de la gouvernance et privilégier les qualifications, le mérite et les résultats. Il y a lieu d'accélérer les efforts visant à renforcer la représentation et la participation effective des pays en développement au sein de ces institutions. Lorsqu'il s'agit de problèmes mondiaux, un plus grand nombre de parties prenantes doit être associé à la prise de décisions et les inégalités entre les groupes touchés doivent être éliminées. Le développement de l'évaluation par les pairs, telle que pratiquée dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), est également riche de promesses pour la promotion des pratiques de la bonne gouvernance. Pour voir un exemple des possibilités offertes par cette méthode, on peut se reporter au premier rapport d'examen par les pairs (lequel porte sur le Rwanda et a été mené à bien en septembre 2006) qui renferme une analyse honnête et claire des processus nationaux en matière de gouvernance et de responsabilisation.

1.1. Quelles mesures pratiques peut-on prendre pour favoriser et faciliter encore le renforcement des capacités de gouvernance à tous les niveaux, notamment la lutte contre la corruption, en particulier en tant que processus associant les donateurs et les institutions internationales, le secteur public, le secteur privé et la société civile?

1.2. Peut-on faire davantage pour tirer des enseignements de l'expérience des pays qui ont réussi à améliorer leur gouvernance et pour appuyer les initiatives du secteur privé visant à lutter contre la corruption, à améliorer la transparence et à adopter des pratiques de bonne gouvernance en matière de gestion des entreprises?

1.3. Quelles sortes de pratiques et de modalités sont nécessaires pour que les pouvoirs publics conservent clairement la direction des efforts visant à concevoir leurs programmes de gouvernance et à leur attribuer un rang de priorité? Comment les processus et instruments de coopération internationale, notamment dans le domaine de l'administration fiscale, peuvent-ils être pleinement mis en œuvre aux fins du renforcement de la bonne gouvernance à tous les niveaux?

II. Représentation et participation des pays en développement à la prise de décisions économiques au niveau international, notamment dans les institutions de Bretton Woods

10. Les signataires du Consensus de Monterrey ont demandé « la pleine participation des pays en développement et des pays à économie en transition pour surmonter les obstacles et tirer parti » des possibilités et des débouchés offerts par la mondialisation. Les pays en développement représentent 79 % de la population mondiale et contribuent 45 % du produit national brut mondial (PNB) (proportion en hausse).

11. De grands changements sont intervenus depuis la création de la plupart des institutions de prise de décisions mondiales existantes, immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale. Le nombre de pays en développement a énormément augmenté et les économies naissantes jouent un rôle de plus en plus important. Les pays à revenu moyen, en particulier, sont maintenant un rouage essentiel de l'économie mondiale et de celle de leur région. Nombre de pays non membres de l'Union européenne dont les économies sont en transition sont aujourd'hui des acteurs de poids dans les marchés internationaux commerciaux et financiers. On sait que l'efficacité et la légitimité de ces institutions dans la réalisation des objectifs qu'elles se sont fixés dépendent d'une meilleure adaptation de leurs programmes et de leurs décisions aux besoins et problèmes de la majorité des pays touchés par leurs opérations. Bien que la plus grande partie des efforts touchant la représentation et la participation soient axés sur le FMI et sur la Banque mondiale, il existe au niveau mondial d'autres organes chargés d'élaborer des règles et de fixer des normes, au sein desquels la représentation des pays en développement est moindre, voire inexistante. C'est pourquoi le Consensus de Monterrey s'intéresse à d'autres entités que les institutions de Bretton Woods et insiste sur la nécessité d'élargir à d'autres organes directeurs le débat sur la représentation et la participation.

12. Même des institutions relativement jeunes ne prévoient pas de manière adéquate la participation des pays en développement. Ainsi les pays en développement ou dont les économies sont en transition ne sont pas du tout représentés au sein du Forum de stabilité financière (FSF) même si des pays non membres participent à ses réunions régionales. Depuis le milieu des années 90, les pays en développement et ceux dont l'économie est en transition sont de mieux en mieux représentés à la Banque des règlements internationaux (BRI). Ces pays ne sont toutefois pas représentés du tout au sein des trois comités de Bâle (sur le contrôle bancaire, le système financier mondial et les systèmes de paiement et de règlement). Ces comités sont en contact avec eux, les consultent de plus en plus et les incluent dans leurs groupes de travail. Mais consultations et débats techniques ne remplacent pas plus que les réunions régionales du FSF une participation à la prise de décisions. En élargissant la composition de ces organes, on pourrait non seulement mieux prendre en compte les besoins spécifiques des pays en développement mais également mettre en place une réglementation plus équitable, plus largement acceptée et plus véritablement universelle qui pourrait contribuer à rendre le système financier plus stable et à améliorer le bien-être de tous.

13. Des associations internationales privées, comme la Chambre de commerce internationale, commencent à jouer un rôle important dans la définition de normes et

la prise de décisions arbitrales. Parce que ces activités ont des incidences économiques considérables sur les pays en développement, il importe de promouvoir une plus grande participation de nationaux de ces pays aux activités de tels organes.

14. Dans d'autres domaines, il est crucial de réformer les processus de prise de décisions pour élargir la représentation de la participation des pays en développement. Dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les pays en développement – lesquels représentent deux tiers des membres de cette institution – jouent un rôle beaucoup plus actif dans l'actuel cycle de Doha, comme le veut leur intégration plus poussée dans le système commercial multilatéral. Ils ont formé plusieurs groupes, comme le Groupe des Vingt, le Groupe des Trente-trois, le Groupe dit « NAMA 11 » et le Groupe des pays les moins avancés, chacun reflétant les intérêts, les secteurs sensibles et les stratégies des pays participant activement aux négociations. C'est particulièrement vrai de l'agriculture, question qui est au cœur du cycle de Doha actuel. La plupart des activités ne sont plus menées seulement par la « Quadrilatérale » (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne). Il existe désormais un nouveau Groupe des Quatre (Brésil, Communauté européenne, États-Unis d'Amérique et Inde) et un Groupe des Six qui compte également l'Australie et le Japon. Depuis quelques années, tous les membres de l'OMC s'intéressent davantage à la participation et à la transparence, qui sont toutes deux indispensables pour dégager un consensus et faire progresser les négociations. L'énergie qui s'est dégagée de ces regroupements de pays ayant des intérêts communs au sein de l'OMC a eu pour effet de renforcer la représentation et la participation des pays en développement à l'échelle internationale en général. L'épanouissement de ces petits groupes de pays en développement dans d'autres domaines d'action peut également renforcer la gouvernance au niveau mondial.

15. Si la nécessité de réformer la prise de décisions dans les institutions mondiales en général a été mise en lumière par le Consensus de Monterrey, la question du renforcement de la représentation des pays en développement figure désormais clairement à l'ordre du jour des institutions de Bretton Woods. En septembre 2006, le Conseil des Gouverneurs du FMI a adopté une résolution sur la réforme des quotas et des voix. Cette réforme a deux principaux objectifs, à savoir faire en sorte que la répartition des quotas reflète le poids économique et le rôle des États membres dans l'économie mondiale, et accroître la représentation des pays à faible revenu. On s'accorde à penser que la réforme de la gouvernance du FMI revêt une importance cruciale puisque la question de la représentation est au cœur de la crédibilité et de la légitimité du Fonds en tant qu'institution internationale chargée de maintenir la stabilité de l'économie mondiale.

16. La première mesure a été d'approuver une augmentation ad hoc des quotas pour la Chine, le Mexique, la République de Corée et la Turquie, quatre membres manifestement sous-représentés. Un plan d'action biennal prévoyant des réformes plus fondamentales a été esquissé; ainsi une formule plus simple et plus transparente a été adoptée pour le calcul des quotas; cette formule servira de base à la deuxième série d'augmentations ad hoc des quotas et aux augmentations suivantes. Le plan prévoit également de multiplier au moins par deux le nombre des votes de base pour tous les membres et de protéger la proportion de voix dont disposent actuellement les pays à faible revenu en tant que groupe ainsi que de faire en sorte que, dorénavant, la proportion de votes de base demeure constante. Il prévoit aussi de pallier la diminution substantielle de la proportion de votes de base enregistrée

avant l'adoption de ce plan, proportion qui était passée de 11 % au moment de la création du FMI à environ 2 %. En outre, le plan envisage d'augmenter les effectifs mis à la disposition des directeurs exécutifs représentant un grand nombre de membres.

17. Il ne sera pas facile de parvenir à un accord sur la réforme des quotas et des voix, car il faudra pour cela résoudre des questions complexes d'ordre conceptuel, technique et politique. Il sera crucial de procéder à des consultations de grande envergure pour parvenir à un large consensus. En tant que mécanisme axé sur l'assistance mutuelle et la responsabilité, le FMI a été structuré comme une coopérative et non comme une entité corporatiste. Remédier au déficit démocratique perçu dans la répartition des quotas est indispensable pour lui donner une nouvelle crédibilité, notamment en matière de conseils pratiques, de surveillance et de mise en place de schémas de donnant, donnant ainsi que du suivi de ces schémas, comme aux yeux des marchés dont les ressources dépassent maintenant largement celles du Fonds. Il faut donc que la formule des quotas recherchée tienne compte de certains principes de base pour relever ces défis : elle devrait éclairer le choix des indicateurs, la façon dont ils sont mesurés et leur poids.

18. Lors de sa réunion de septembre 2006, le Comité ministériel conjoint des Conseils des gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement a pris note des mesures déjà adoptées par la Banque en vue de renforcer les capacités dans les bureaux des directeurs exécutifs et dans les capitales des pays en développement ou en transition, et demandé à la Banque d'envisager, avec ses actionnaires, de promouvoir la représentation et la participation des pays en développement à sa gouvernance. Cet appel a été appuyé par les Ministres des finances du Groupe des Vingt et par les Gouverneurs des banques centrales. L'heure est venue de relancer le débat sur la gouvernance de la Banque mondiale.

19. La modification de la répartition des voix dans les institutions mondiales existantes, actuellement en cours, sera une entreprise complexe qui fera appel à la bonne volonté et à la volonté politique des États et autres parties prenantes. La viabilité à long terme des institutions actuelles dépend des progrès qui seront réalisés dans ce domaine.

20. La mise en place d'institutions régionales efficaces serait également un pas en avant important dans le renforcement de la représentation et de la participation des pays en développement dans la recherche de solutions aux problèmes mondiaux. En outre, renforcer l'indépendance et la compétence des institutions régionales et mondiales contribuerait considérablement à élargir la gouvernance de problèmes internationaux critiques au lieu de perpétuer une dépendance excessive vis-à-vis d'un petit groupe de pays.

2.1. Quel type de processus politique serait le plus efficace pour appuyer les efforts visant à renforcer la représentation et la participation des pays en développement et des pays dont les économies sont en transition dans la prise de décisions économiques au niveau mondial?

2.2. Quels principes régissant la répartition des voix dans les institutions de Bretton Woods et autres institutions internationales garantiraient l'utilité et le bon fonctionnement de ces entités?

2.3. Quelles mesures sont nécessaires pour renforcer encore la capacité des pays en développement et des pays dont les économies sont en transition de participer véritablement à la prise de décisions économiques au niveau international?

III. Exécution du Programme de Doha pour le développement – utilisation judicieuse des politiques commerciales et d’investissement

21. Les économies nationales sont de plus en plus intégrées dans le système économique mondial. Aussi bien le Consensus de Monterrey que le Document final du Sommet mondial de 2005 ont reconnu que l’utilisation judicieuse des échanges, des investissements et de la promotion de technologies revêtait une importance critique pour les programmes de développement et pour la lutte contre la pauvreté. Ainsi, pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l’objectif 1 qui consiste à réduire la pauvreté de moitié d’ici à 2015, les économies de nombre de pays en développement devront connaître une croissance beaucoup plus rapide que celle des 25 dernières années. Il faut intervenir de manière plus active pour appuyer la capitalisation et l’amélioration de la productivité si l’on veut que ces pays puissent participer avec succès à l’économie internationale et que s’améliore de manière durable le bien-être de tous leurs groupes de population. En outre, pour que le commerce soit le moteur de la croissance, les programmes de développement nationaux doivent être appuyés par un environnement économique international porteur. Une bonne configuration est une relation saine entre le commerce et l’investissement : l’investissement crée la capacité de production nécessaire pour accroître les échanges commerciaux et, lorsque ceux-ci portent leurs fruits, le risque que représente l’investissement se prend à bon escient.

22. Après l’arrêt des pourparlers en 2006, il est indispensable et souhaitable de relancer et mener à bien le cycle de développement de Doha. Mais s’il faut continuer à progresser pour faire échec aux pressions protectionnistes, il importe également que toutes les parties aux négociations gardent leurs objectifs en tête et ne déclarent pas les négociations terminées par simple souci de les voir prendre fin. Leur succès final sera évalué à la lumière du programme de Doha pour le développement, notamment de l’intention exprimée dans la Déclaration de Doha, de placer les besoins et les intérêts des pays en développement au cœur du programme de travail.

23. Lorsqu’ils ont décidé de faire du cycle de Doha un cycle de développement en 2001, les membres de l’OMC ont reconnu que le système d’échanges multilatéraux actuel désavantageait les pays en développement et qu’il fallait remédier à cet état de choses. L’objectif est donc d’améliorer les disciplines multilatérales et les engagements de tous les membres de l’OMC de façon à égaliser les chances et à placer des pays en développement dans de meilleures conditions pour tirer parti de l’ouverture des barrières aux échanges.

24. En ce qui concerne les droits de douane appliqués aux produits industriels, grâce à la formule de réduction envisagée dans le cadre du cycle de Doha, les membres peuvent, pour la première fois, aborder la question des crêtes tarifaires, des tarifs élevés et de la progressivité des droits pratiques auxquelles recourent encore les pays développés. Très souvent les tarifs très élevés à l’importation sont

appliqués aux produits pour lesquels les pays en développement bénéficient d'un avantage comparé.

25. Pour rééquilibrer le système commercial multilatéral en faveur des pays en développement en ce qui concerne l'agriculture, les membres ont déjà décidé que le cycle de Doha devait déboucher sur de vraies réductions des subventions agricoles dans les pays développés car ces subventions ont pour effet de fausser les échanges. Le type de subvention le plus néfaste, à savoir les subventions à l'exportation, sera éliminé d'ici à 2013 et la plupart d'entre elles devraient être supprimées dès 2010. Les négociations devraient élargir l'accès aux marchés, notamment en ce qui concerne le commerce Sud-Sud, en abaissant les tarifs et en supprimant les restrictions quantitatives, en particulier s'agissant des produits pour lesquels les pays en développement jouissent d'un avantage comparé. En même temps, les membres de l'OMC ont reconnu que les pays en développement avaient le droit de protéger un certain nombre de produits spécifiques pour des raisons ayant trait à la sécurité alimentaire, à la garantie des moyens d'existence et au développement rural, ainsi que de recourir à un mécanisme de sauvegarde spécial pour se prémunir contre des augmentations subites des importations. Mais la question est de savoir « combien ». Les règles qui gouvernent le système commercial mondial ne conserveront leur utilité que si les échanges agricoles internationaux peuvent être rapidement soumis à des disciplines multilatérales.

26. On s'est mis d'accord pour donner accès aux marchés, sur une base durable, en franchise de droits et hors quotas, à 97 % des produits des pays les moins avancés, l'objectif étant à terme d'appliquer le même traitement à toutes les exportations de ces pays. Compte tenu du peu de produits manufacturés qu'ils exportent, la clause dérogatoire applicable à ces 3 % risque d'annuler la plupart des avantages que présente l'élargissement de l'accès aux marchés.

27. Dans d'autres pays, des considérations liées au développement font qu'il y a lieu de se pencher sur la préservation des recettes douanières, les préférences commerciales, le traitement spécial et différencié et une réciprocité qui ne soit pas totale, la désignation de produits spéciaux et la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde spéciale dans le secteur agricole, les matières premières, les problèmes liés à la mise en œuvre, les préoccupations des pays de petite taille et de ceux dont les économies sont vulnérables et la souplesse en matière d'élaboration de politiques. Le résultat des négociations sur tous ces points déterminera la marge de manœuvre² dont disposeront les pays en développement pour mettre le commerce au service du développement. Une certaine flexibilité a été introduite dans les négociations concernant l'agriculture, l'accès aux marchés des produits non agricoles et les services, ainsi qu'en ce qui concerne la facilitation du commerce pour les pays en développement, en particulier les moins avancés. Il importe davantage à long terme d'intégrer la dimension développement dans l'architecture de l'OMC, et de la rendre pleinement opérationnelle. À cet égard, il convient de prendre note des nouveaux dispositifs d'accès aux médicaments, déjà approuvés, qui permettent aux pays pauvres ne disposant pas d'installations de fabrication de recourir à des licences obligatoires. Ces dispositifs peuvent faire beaucoup pour sauver des vies et permettre à un plus grand nombre de personnes défavorisées

² Selon le Centre du Sud, cette « marge de manœuvre » permet aux pays en développement de choisir la meilleure combinaison de politiques possible pour parvenir à un développement économique durable et équitable.

d'accéder à un traitement médical abordable. La marge de manœuvre ainsi créée permettrait aux pays en développement, en particulier à ceux qui disposent d'installations de fabrication, de développer leurs capacités manufacturières et technologiques.

28. Si l'on considère que le système de commerce mondial vise à promouvoir le développement, le seul accès aux marchés ne suffit pas. Les pays en développement doivent accroître leur capacité, quantitative et qualitative, d'offrir des biens sur le marché international. Selon un récent rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le renforcement des capacités d'offre devrait être considéré comme un renforcement des capacités de production. Celles-ci résultent de l'interaction de trois éléments : les moyens ou facteurs de production; les compétences en matière de gestion d'entreprise, c'est-à-dire l'aptitude à faire preuve d'innovation et à gérer des moyens limités au meilleur coût, notamment en recourant aux nouvelles technologies; les liens entre les activités de production, autrement dit les liens en amont et en aval entre secteurs et entre entreprises. Les trois volets du renforcement des capacités de production sont : l'accumulation de capital, qui exige un investissement important; le progrès technologique, qui suppose que les technologies appropriées fassent l'objet de transferts réels et pertinents; le changement structurel, qui requiert des conditions propices à l'innovation, à la production et au commerce. La libéralisation délibérée des importations pour stimuler la compétitivité des exportations et, partant, de l'exploitation des biens et technologies intermédiaires issus des filières de production mondiales contribue au succès de toute politique commerciale, contrairement à leur libéralisation non maîtrisée.

29. Les services représentent plus de 60 % de la production mondiale. Si la part des services dans le commerce mondial n'est que de 20 % environ à l'heure actuelle, leurs échanges augmentent plus vite que les échanges de biens depuis 1980. Compte tenu de l'apparition de modes de transmission et de transport plus rapides, le taux de croissance du « commerce des services » devrait progresser. Entré en vigueur en 1995, l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC regroupe les règles régissant la libéralisation des échanges de services. Les gains potentiels liés à leur accroissement ne sont pas négligeables pour les pays en développement, notamment en ce qui concerne la quatrième modalité de prestation de services (mouvement de personnes physiques) prévue par l'Accord général. Toutefois, il existe encore à l'évidence des obstacles politiques de taille à la libéralisation de la circulation de la main-d'œuvre entre pays industrialisés.

30. Le commerce des services concerne un large ensemble de secteurs, comme le tourisme, l'éducation, la santé, les services financiers et les services juridiques. Bénéficiant d'un potentiel considérable de création d'emplois, de recettes d'exportation et de valorisation des ressources humaines, les pays en développement devraient prévoir dans leur stratégie nationale des actions délibérées en faveur de l'essor du secteur tertiaire faisant fond sur l'accroissement des possibilités commerciales. La compétitivité des échanges de biens au niveau international repose de plus en plus sur les services logistiques, par exemple. Les services sont un secteur dans lequel les pays développés cherchent tout autant que les pays en développement à renforcer leur compétitivité au plan international. Comme dans d'autres domaines touchant au développement, les pays peuvent exploiter les avantages du commerce des services. Ils doivent également veiller à ce que ce commerce ne nuise pas à la création et au développement d'un secteur tertiaire

compétitif au niveau national ou à leur stabilité macroéconomique, et n'aille pas à l'encontre d'objectifs sociaux essentiels.

31. D'un point de vue politique et économique, un système de commerce plus ouvert ne peut être durable que s'il est étayé par des politiques visant simultanément à combler les lacunes en matière de capacités, que ce soit sur le plan humain, administratif ou structurel, et à régler les problèmes de répartition des avantages découlant de la libéralisation. Offrant une réponse à ces problèmes, l'Initiative d'aide au commerce peut donner les moyens aux pays en développement de profiter de ces avantages, si elle est adaptée aux besoins et n'est pas freinée par des conditionnalités dans sa mise en œuvre. Elle peut favoriser l'essor du secteur privé en aidant chefs d'entreprise, commerçants et investisseurs à exploiter les possibilités d'exportation, mais sa mise en œuvre requiert une coopération et une cohérence plus grandes entre l'OMC, la Banque mondiale, le FMI et l'ONU, au niveau mondial, ainsi qu'entre les ministères du commerce, des finances et du développement, au niveau national. Si elle ne peut se substituer à un accès élargi, équitable et stable aux marchés, l'Initiative d'aide au commerce s'inscrit dans le cadre des actions menées pour relever le problème bien plus vaste posé par le Cycle de Doha, à savoir veiller à ce que le commerce ne soit pas une fin en soi mais favorise l'élévation des niveaux de vie et la réduction de la pauvreté. Elle s'emploie à faire en sorte que l'ouverture des marchés se traduise par des avantages réels pour la population, en contribuant à instaurer les conditions nécessaires à leur obtention.

32. Une politique commerciale ne peut être efficace sans une bonne politique d'investissement. Une étude menée ces dernières années par les institutions de Bretton Woods a mis en évidence le fait que l'insuffisance des investissements publics dans les infrastructures, qui s'explique par le souci de préserver la stabilité macroéconomique dans de nombreux pays en développement, compromettrait leurs perspectives de croissance à moyen terme. Ces pays souffraient en effet d'un manque flagrant d'infrastructures dans des secteurs tels que l'énergie, les transports et les télécommunications, et en ce qui concernait les services de base, comme l'approvisionnement en eau, l'enseignement et les soins de santé. On était convaincu à l'origine que le secteur privé se substituerait au secteur public pour la fourniture de ces infrastructures, mais cette idée s'est révélée fautive. Les organismes publics et les banques multilatérales de développement doivent continuer à financer les projets, portant par exemple sur le réseau routier ou l'approvisionnement en eau, pour lesquels les intérêts privés ne peuvent coïncider parfaitement avec l'intérêt général, ainsi que ceux qu'il est prévu d'exécuter dans les pays à faible revenu, où les mises de fonds initiales du secteur privé sont insuffisantes. Dans d'autres secteurs, tels que l'énergie, et dans les pays à revenu intermédiaire ayant reçu plus de capitaux privés, le secteur public doit exploiter ces capitaux dans une plus large mesure en renforçant les services complémentaires et les mesures d'atténuation des risques.

33. Lors de récentes consultations multipartites, comme celles organisées par le Bureau du financement du développement du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, on a examiné la question de savoir comment les institutions de financement du développement pouvaient aider à combler le déficit de l'investissement d'équipement. Les consultations sur le financement de l'accès pour tous aux services collectifs de base ont permis d'étudier les possibilités de financement à long terme de l'adduction d'eau et de la distribution d'électricité et de souligner que les dirigeants devaient déterminer le juste équilibre entre régimes

douaniers, subventions et fiscalité pour que ces services soient accessibles à tous, notamment aux pauvres, et puissent être durablement financés. D'autres consultations sur les infrastructures organisées par le Département des affaires économiques et sociales ont permis de faire ressortir que la pénurie de bons projets freinait sérieusement l'investissement dans certains pays, les pouvoirs publics ayant été invités à apporter une aide technique et financière pour renforcer les capacités d'élaboration de projets dans les pays en développement.

34. Les politiques en matière d'investissement étranger direct mises au point par un pays doivent concorder avec ses priorités de développement et devraient s'inscrire dans une stratégie plus vaste destinée à accroître l'investissement productif et à renforcer la formation et la recherche. L'expérience des pays récemment industrialisés les plus prospères a montré que des politiques nationales de soutien réfléchies pouvaient renforcer la créativité des marchés et la formation intérieure de capital qui l'accompagne. Les investissements étrangers directs ne seront profitables que si ces politiques garantissent qu'ils contribuent bien à la réalisation d'objectifs de développement précis, en optimisant leurs avantages potentiels et en limitant au minimum leurs effets néfastes, comme l'éviction des entreprises nationales et les abus de position dominante. Toutefois, dans la réalité, l'impact des investissements étrangers directs sur le développement dépend généralement des motivations et de la stratégie de la société étrangère ainsi que des politiques et des caractéristiques du pays bénéficiaire. Ainsi, certains États ont estimé que les investissements étrangers directs consistant en de nouvelles usines renforçaient sans doute davantage les capacités de production que les investissements étrangers directs découlant d'une fusion ou acquisition. La réglementation du pays hôte devrait être conçue de façon à favoriser les liens entre filiales étrangères et entreprises locales et à accroître le potentiel de diffusion de compétences, de connaissances et de technologies des investissements étrangers directs. Nombreux sont les pays ayant déjà adopté des politiques de promotion de ces liens, qu'il conviendrait d'associer à des mesures plus générales visant à améliorer le tissu local d'entreprises, étant donné que la disponibilité des fournisseurs nationaux ainsi que le coût et la qualité de leurs prestations sont des facteurs déterminants pour inciter les entreprises étrangères à venir investir dans le pays.

35. Lorsqu'il élabore une politique destinée à attirer les investissements étrangers directs, un gouvernement doit veiller à tenir compte des particularités de son pays, surtout si celui-ci fait partie des petits pays les moins avancés sans littoral. Il ne doit pas non plus examiner les politiques en matière d'investissement étranger direct sans tenir compte de la stratégie plus générale de développement qu'il a adoptée ou de la nécessité de respecter une certaine cohérence avec ses politiques globales, notamment pour ce qui est du commerce, de l'investissement intérieur et d'autres domaines (budget, fiscalité, inflation, services publics, éducation, santé, marché du travail, sciences et technologies, développement institutionnel, etc.). Les investissements intérieurs, tant publics que privés, comme les investissements étrangers directs peuvent contribuer au développement en stimulant la croissance et l'emploi et en renforçant compétences, technologies et infrastructures. C'est pourquoi il est très utile d'établir des liens entre ces deux formes d'investissement. Le succès dans la transformation structurelle et la réduction de la pauvreté exige un renforcement des institutions et de leurs capacités, de façon à les rendre mieux à

même d'élaborer et de mettre efficacement en œuvre des politiques, notamment dans le domaine de l'investissement.

36. Les pays en développement, surtout ceux de l'Asie de l'Est et du Sud, sont depuis peu des sources de plus en plus importantes d'investissements étrangers directs. Cette tendance résulte des mesures prises tant par les entreprises que par les gouvernements pour garantir l'accès aux ressources stratégiques, comme les minerais. Ces flux d'investissement entre pays du Sud commencent à comporter une part non négligeable d'investissements étrangers directs à destination de certains pays en développement. Selon le dernier « Rapport sur l'investissement dans le monde », les investissements réalisés par les pays en développement renforcent généralement davantage les capacités de production car les entreprises transnationales de ces pays ont tendance, pour accéder aux marchés étrangers, à investir dans de nouvelles usines, et non à procéder à une fusion ou à une acquisition. En outre, étant donné que les entreprises des pays en développement se caractérisent généralement par une plus forte intensité de main-d'œuvre, leur potentiel de création d'emplois a tendance à être plus important. Les avantages de cette nature ont conduit de nombreux pays hôtes en développement à adopter des stratégies visant exclusivement à attirer ces investissements. Par ailleurs, la coopération en matière d'investissement entre pays du Sud a été renforcée au moyen d'accords internationaux susceptibles de faciliter les investissements étrangers directs entre pays en développement. Parallèlement, il convient d'acquérir une meilleure compréhension, à tous les niveaux, des facteurs motivant ces investissements, de leurs retombées et des possibilités qui existent d'optimiser celles-ci. Les organisations multilatérales peuvent jouer un rôle important en fournissant les analyses et l'assistance technique voulues et en offrant le cadre dans lequel les dirigeants pourraient comparer leur expérience et débattre des méthodes à appliquer pour renforcer la coopération.

3.1. Quelle est la portée du nouvel effort déployé pour conclure le Cycle de négociations de Doha pour le développement et atteindre ainsi une série d'objectifs de développement dans le cadre du commerce international? Comment peut-on concilier d'une part les progrès accomplis dans les négociations sur le commerce multilatéral et la mise en place d'une réglementation multilatérale et d'autre part la nécessité d'accorder une marge de manœuvre suffisante aux politiques nationales de soutien du changement structurel et de la croissance appliquées dans les pays en développement?

3.2. Comment les politiques en matière d'investissement étranger direct peuvent-elles être rattachées avec une plus grande cohérence aux politiques gouvernementales concernant le commerce et l'investissement intérieur, notamment, en vue d'atteindre les objectifs de développement fixés?

3.3. Comment les institutions multilatérales, régionales et nationales compétentes peuvent-elles mettre au point des mécanismes et des instruments qui leur permettraient d'atténuer plus efficacement les risques auxquels font face les investisseurs étrangers privés participant à des travaux d'équipement dans les pays en développement?

IV. Efficacité de l'aide et initiatives novatrices de financement du développement

37. Les signataires du Consensus de Monterrey ont déclaré que les partenariats efficaces entre donateurs et bénéficiaires reposaient sur la reconnaissance du rôle des autorités nationales dans la conception et l'exécution des plans de développement et que, dans ce cadre, des politiques saines et une bonne gouvernance à tous les niveaux étaient nécessaires pour garantir l'efficacité de l'aide publique au développement (APD). L'adoption en 2005 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a marqué une étape dans la définition des principes à appliquer pour y parvenir et le lancement d'un processus allant dans ce sens. Il faudrait redoubler d'efforts et tirer des enseignements, notamment des décisions qui seront prises à l'issue du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, qui doit se tenir à Accra en septembre 2008, sur lesquelles se fondera pour l'essentiel la Conférence de suivi sur le financement du développement, qui doit se dérouler à Doha à la fin de 2008. Les délibérations du Forum de la coopération pour le développement à ses réunions de juillet 2007 et du troisième trimestre de 2008, et celles du Dialogue de haut niveau sur le financement du développement, qui doit être organisé au dernier trimestre de 2007, joueraient également un rôle crucial dans la réalisation des objectifs visant à renforcer l'efficacité de l'aide.

38. Dans son rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris depuis son adoption, dont la publication est prévue pour avril 2007, le Comité d'aide au développement de l'OCDE rend compte des vastes efforts de suivi et des échanges sur la mise en œuvre de ce texte menés à l'heure actuelle. Il y confirme que de tels progrès sont visibles dans un nombre croissant de pays. Cependant, il faut de toute évidence redoubler d'efforts si l'on veut améliorer notablement l'efficacité de l'aide. Selon le rapport, il incombe aux pays partenaires de diriger la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide à l'échelon national. On peut donc vraisemblablement s'attendre à ce que les donateurs harmonisent leurs plans d'action, coopèrent au suivi des progrès accomplis et favorisent l'amélioration de la qualité des systèmes nationaux de passation des marchés et de gestion des finances publiques en concourant au renforcement de leurs capacités et systèmes de suivi des résultats. Pour ce faire, les donateurs, traditionnels comme nouveaux, devront modifier leurs pratiques, envisager des stratégies plus performantes, par exemple accroître le recours à des mécanismes de soutien budgétaire, et s'attaquer à des problèmes connus de tous, comme la dispersion.

39. Les mécanismes en vigueur d'administration de l'aide internationale se caractérisent par une représentation inégale des pays, les bénéficiaires n'ayant pas suffisamment voix au chapitre. Si les intérêts et les points de vue des pays donateurs sont bien représentés dans les instances des institutions financières multilatérales, où les pays développés sont le plus souvent en position de force, et au Comité d'aide au développement de l'OCDE, il n'existe aucune instance permanente chargée de représenter les intérêts des pays bénéficiaires. L'Assemblée générale a prôné la tenue d'un dialogue de haut niveau sur le financement du développement auquel participeraient les pays en développement, dont l'objet serait de renforcer le contrôle de l'efficacité de l'aide exercé sur le plan politique. Au niveau des pays, il est fondamental que les institutions chargées d'évaluer l'efficacité de l'aide et d'en

suivre l'évolution reposent sur un véritable partenariat entre donateurs et bénéficiaires, ce qui signifie qu'elles devraient éviter de recourir exclusivement aux modèles et indicateurs approuvés par les premiers. Les parlementaires et les citoyens des pays bénéficiaires devraient être dûment représentés lors de l'établissement des bilans de pays. Il serait bon qu'une évaluation des résultats obtenus par les donateurs soit effectuée dans le cadre des mécanismes en vigueur au niveau des pays.

40. Le système de l'APD se développe, devenant de plus en plus complexe et cloisonné et souffrant d'une coordination insuffisante. En outre, le nombre de nouveaux donateurs est en augmentation. Le système d'aide internationale consiste à l'heure actuelle en un ensemble peu structuré de plus de 150 organismes multilatéraux, dont les organismes des Nations Unies et les institutions financières mondiales et régionales, 33 organismes bilatéraux membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, plusieurs gouvernements qui n'en font pas partie mais versent des montants importants au titre de l'APD, et d'un nombre croissant de fonds spéciaux d'envergure mondiale, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Comme pour l'affectation de crédits, ces fonds spéciaux peuvent créer un déséquilibre entre les priorités nationales. C'est pourquoi il importe qu'ils s'engagent au plus vite à respecter les principes de la Déclaration de Paris. Dans ce système, l'aide bilatérale représente environ 70 %, les 30 % restants étant imputables à l'aide multilatérale.

41. Dans le cadre du système actuel, les pays sollicitant une aide, sous la forme d'un soutien budgétaire ou de projets, composent avec divers mécanismes d'aide et accords connexes avec de nombreux donateurs. Les pays bénéficiaires reçoivent parfois un si grand nombre de missions de donateurs qu'il leur reste peu de temps, de latitude ou de moyens pour prendre des décisions de façon indépendante. Pour leur part, les donateurs doivent faire face à l'explosion du nombre d'indicateurs à suivre, qui peuvent quelquefois être incohérents. L'aide étant la source de capitaux étrangers dont les conditions d'attribution sont les plus strictes, il est d'autant plus urgent de faire des efforts pour alléger celles-ci.

42. L'aide accordée par les donateurs est souvent sélective et précaire. De 1980 à 2004, les 20 premiers bénéficiaires ont perçu plus de la moitié du montant net de l'APD bilatérale, tandis que moins de 50 % des bénéficiaires se sont partagé 90 % de l'aide octroyée par les donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, de nombreux pays à bas revenu percevant un montant très faible. De plus, certains pays à revenu élevé ou intermédiaire bénéficient largement de l'APD, qui leur est accordée plus pour des motifs géopolitiques que pour répondre à des besoins de développement. Parfois, les donateurs versent une aide à certains pays, avant de décider de concert de suspendre leur assistance, ce qui entraîne de brusques fluctuations à la hausse ou à la baisse et rend les apports d'aide plus aléatoires que les recettes fiscales. En conséquence, les banques centrales et les ministères des finances doivent procéder à des ajustements coûteux de leurs politiques, notamment sur le plan budgétaire en augmentant les prélèvements obligatoires et en réduisant les dépenses, ce qui peut renforcer les effets conjoncturels de la diminution des apports d'aide, aggraver l'instabilité macroéconomique dont souffrent la plupart des pays en développement et nuire à la croissance et au développement.

43. Pour progresser sur la voie du renforcement de l'efficacité de l'aide, il faudra s'accorder aux niveaux politique et conceptuel sur les méthodes à appliquer pour

évaluer tant le montant que la qualité de l'aide accordée. L'idée de subordonner son versement à l'obtention de résultats suscite un intérêt accru, étant donné que cela laisse les pays bénéficiaires libres de déterminer eux-mêmes l'orientation générale de leurs politiques. Dans le cas du soutien à la balance des paiements, on s'est demandé si les fonds pourraient être versés en temps voulu en vertu de cette nouvelle façon de procéder. En effet, l'obtention de résultats comme condition du versement des fonds exige que les variables retenues comme objectifs soient régulièrement et correctement chiffrées et que des capacités existent pour prendre en compte les effets des bouleversements purement exogènes lors de l'évaluation des résultats. L'application de cette condition sur la base de formules pourrait nuire à la souplesse de la démarche fondée sur l'exécution de programmes. Les données d'expérience des pays semblent indiquer que les indicateurs de résultats sont indispensables à l'évaluation de ceux-ci mais doivent être utilisés avec prudence lorsque le versement de l'aide est subordonné à la réalisation des objectifs qu'ils énoncent. Cette condition a pour principaux avantages de renforcer la prise en main des programmes par les pays et d'accroître la probabilité que les instruments adéquats soient employés en vue d'atteindre les objectifs convenus.

44. Comme indiqué dans de précédents rapports, la tendance à la baisse du montant de l'APD s'est inversée en 2002, ce montant étant remonté à 106,5 milliards de dollars en 2005, soit 0,33 % du revenu national brut des pays développés. Toutefois, cette hausse est due en grande partie à l'allègement de la dette de quelques pays et à l'aide versée au titre du tsunami. Le Groupe des Huit a annoncé qu'il doublerait l'aide à l'Afrique en 2010 au plus tard, en la portant à 50 milliards de dollars. Malgré l'évolution encourageante constatée depuis 2002, les montants actuel et prévu de l'APD pour la période 2006-2010 sont bien inférieurs aux objectifs fixés. On estime désormais à 150 milliards de dollars le montant nécessaire à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015, et l'APD demeure en deçà du taux de 0,5 % atteint au cours des premières années d'activité du Comité d'aide au développement (CAD) et du taux visé de 0,7 %. La dernière simulation, effectuée par le secrétariat du CAD, des montants d'APD accordés par ses membres fait état d'une chute de l'aide en 2006, laquelle tomberait à 0,3 %.

45. L'insuffisance des fonds nécessaires à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015 confirme qu'il faut redoubler d'efforts pour accroître les flux de financement du développement, notamment en mettant en place de nouveaux moyens. Lors du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont pris conscience de l'utilité de trouver des solutions novatrices de financement du développement. Sur cette base, plusieurs projets dont on estime qu'ils peuvent donner lieu à de nouveaux flux de capitaux durables et plus réguliers ont commencé à être examinés en 2006. Des initiatives ont été lancées en 2004, plus d'une centaine de pays ayant adopté la Déclaration de New York sur l'action contre la faim et la pauvreté. La Déclaration sur les sources innovantes de financement du développement a ensuite été adoptée au Siège de l'ONU à New York, le 14 septembre 2005, et ratifiée par 79 pays. Plus récemment, le Groupe technique sur les mécanismes innovants de financement s'est réuni à Santiago et le Gouvernement norvégien a accueilli les 46 pays membres du Groupe de promotion des taxes de solidarité pour le développement, créé à Paris en 2006, à l'occasion de la deuxième réunion du Groupe. Il importe de préserver cette dynamique et d'encourager les initiatives novatrices en prévision de la Conférence internationale de suivi sur le

financement du développement, qui doit se tenir à Doha au second semestre de 2008.

46. La concrétisation des premiers projets a pris moins de deux ans. Tout d'abord, le principe d'une contribution de solidarité internationale sur les billets d'avion a vu le jour à Paris le 1^{er} mars 2006. Cette contribution présenterait l'avantage d'une mise en œuvre relativement directe, associée à des frais de recouvrement limités et à un effet nul sur la concurrence. À ce jour, 25 États Membres, dont une majorité de pays en développement, se sont engagés à mettre en place cette contribution ou, pour quelques-uns d'entre eux, à verser une contribution volontaire. Il a été convenu d'affecter les recettes aux actions visant à élargir l'accès aux traitements contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme. Les fonds rassemblés seront alloués à la facilité internationale d'achat de médicaments, mécanisme de financement lancé à New York le 19 septembre 2006 sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui s'emploie ainsi à abaisser le prix des médicaments et diagnostics de qualité et à accélérer leur mise à disposition. Ensuite, la facilité internationale de financement pour la vaccination a été inaugurée à Londres le 7 novembre 2006, date de la première cotation de ses obligations sur les marchés financiers. En recourant dès le départ à des placements et au marché obligataire, ce mécanisme renforce les flux d'aide actuels pour assurer un financement jusqu'à la fin de 2015. Les fonds seront alloués à des programmes de santé et de vaccination par l'intermédiaire de l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination. Enfin, un programme pilote d'engagements préalables d'achat a été lancé à Rome le 9 février 2007. Il associe instruments de financement fondés sur le marché et intervention publique pour offrir le financement à long terme nécessaire à l'élaboration des futurs vaccins contre les infections pneumococquiques.

47. D'autres mécanismes novateurs en cours d'examen prennent les formes suivantes : campagnes de promotion du microfinancement du développement; projets axés sur l'environnement; analyse d'un faible prélèvement, équivalant à environ un demi-point de base, sur les opérations de change, prélèvement que les pays appliqueraient à titre volontaire pour financer des projets de développement précis; consultations au sujet des paradis fiscaux et de l'évasion fiscale. En ce qui concerne le système financier, d'autres mécanismes de financement possibles, avantageant plus directement les pays à revenu intermédiaire, consistent à mettre en place de nouveaux instruments financiers, comme les obligations indexées sur le produit intérieur brut (PIB) ou sur le cours d'un produit de base, et à redoubler d'efforts pour financer la prévention des crises au moyen de la facilité de réserve supplémentaire qu'il est proposé de créer au FMI. Dernièrement, le Président du Costa Rica a lancé une initiative, baptisée « Consensus du Costa Rica », dont l'objet est d'accroître, au profit des pays qui réduisent ou limitent leurs dépenses militaires, les dépenses sociales qu'il est prévu de financer au moyen de fonds accordés à des conditions de faveur. On pourrait recourir à cette fin à certains des mécanismes financiers existants ou à un nouveau fonds.

48. Plusieurs problèmes de taille subsistent. Il faut être réaliste et avoir conscience que ces initiatives pourraient, certes, permettre de mobiliser des fonds, mais sans doute à hauteur d'un montant peu élevé. De l'avis général, les efforts évoqués plus haut sont complémentaires de l'engagement des pays donateurs d'atteindre un niveau d'APD correspondant à 0,7 % de leur produit national brut. Plusieurs de ces efforts supposent d'affecter les fonds recueillis à une fin particulière. Certains problèmes risquent donc d'être privilégiés par rapport à d'autres ayant pourtant un

caractère plus urgent. Il faut néanmoins mettre cette faiblesse en regard de la nécessité de constituer au niveau mondial des groupes d'appui au financement du développement. Autant que faire se peut, les fonds recueillis devraient être rassemblés et dépensés par l'intermédiaire d'institutions multilatérales existantes ayant fait leurs preuves en matière de réalisation d'objectifs de développement; il devrait s'agir dans toute la mesure possible d'organismes des Nations Unies. Pour mobiliser un ensemble plus vaste d'énergies en faveur de nouveaux mécanismes de financement, il conviendrait de continuer à donner la priorité à des programmes clairement définissables dotés d'un rayonnement important. En outre, la société civile devrait jouer un rôle plus perceptible dans l'élaboration des projets, à laquelle il faudrait associer le secteur privé lorsque cela présente un avantage, et le suivi de l'exploitation des ressources. De façon générale, bâtir un consensus autour de projets pilotes et d'autres idées applicables en pratique demeurera un problème majeur.

4.1. Comment est-il possible d'améliorer encore le système d'aide pour en renforcer la prise en main par les bénéficiaires, l'administration, l'efficacité et la fiabilité? Quels sont les mécanismes d'évaluation et de signalement les plus performants en matière d'aide? En ce qui concerne le soutien budgétaire, quelles sont les conditions à remplir pour que ses effets sur le développement soient à proportion du montant accordé?

4.2. Quels sont les obstacles à la participation d'un plus grand nombre de pays partenaires au renforcement de l'efficacité de l'aide? Que faudrait-il mettre en place (concertation plus étroite entre donateurs et bénéficiaires, subordination du versement de l'aide à l'obtention de résultats, existence d'un véritable dialogue...) pour garantir de meilleurs résultats de développement? Comment peut-on faire participer les nouveaux pays donateurs à la coordination et à l'harmonisation des initiatives prises par la communauté des donateurs?

4.3. Comment peut-on hâter la coopération internationale instituée au titre des initiatives novatrices de financement du développement? Dans quelle mesure une plus large participation des pays favoriserait-elle la réalisation de cet objectif?
