



Conseil économique et social

Distr. générale
23 mai 2007
Français
Original : anglais

Session de fond de 2007

Genève, 2-27 juillet 2007

Débat de haut niveau

Point 2 a) de l'ordre du jour provisoire*

Renforcement de l'action menée à tous les niveaux pour promouvoir une croissance économique durable favorable aux pauvres, notamment grâce à des politiques macroéconomiques équitables

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Aux termes de sa décision 2007/206 du 2 mars 2007, le Conseil économique et social a déterminé que le débat thématique dans le cadre de son débat de haut niveau de 2007 porterait sur le sujet suivant : « Renforcement de l'action menée à tous les niveaux pour promouvoir une croissance économique durable favorable aux pauvres, notamment grâce à des politiques macroéconomiques équitables ». Le présent rapport donne suite à cette décision et traite à la fois de questions conceptuelles et de questions d'orientation générale en rapport avec ce thème.

L'expérience accumulée tend fortement à montrer qu'une croissance économique soutenue contribue sensiblement à la réduction de la pauvreté. Les liens entre la croissance et la réduction de la pauvreté sont cependant complexes. Le présent rapport examine différentes façons d'envisager le concept de croissance favorable aux pauvres. Il avance l'idée que l'objectif des politiques devrait être de promouvoir une croissance générale propice à la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement.

* E/2007/100.



L'expérience en matière de croissance économique soutenue et d'atténuation de la pauvreté a varié considérablement d'un pays à l'autre. Dans la plupart des économies qui connaissent une croissance rapide, les inégalités se sont elles aussi accentuées. Au niveau national, l'argument de base en faveur d'une approche plus large des politiques macroéconomiques consiste à en faire le principal instrument de promotion d'une croissance économique soutenue favorable aux pauvres.

La mondialisation, stimulée par une interdépendance croissante dans les domaines de la finance, du commerce et de la technologie, exige que les politiques internationales concourent vers les actions menées au niveau des pays pour promouvoir une croissance favorable aux pauvres et n'excluant personne. Pour de nombreuses économies qui subissent l'effet de forces échappant à leur contrôle direct, il faut consacrer un effort particulier à la création d'un environnement international propice aux actions nationales. Le présent rapport met en lumière la nécessité d'une coordination internationale et régionale des politiques macroéconomiques de manière à créer des conditions plus stables pour la croissance.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	3
II. Le concept d'une croissance économique favorable aux pauvres	4–9	3
III. Politiques visant à promouvoir une croissance économique soutenue et favorable aux pauvres	10–69	4
A. Situation au niveau national	17–41	6
1. Instaurer une stratégie nationale de développement	17	6
2. Adopter une vision plus large des politiques macroéconomiques.	18–22	6
3. Créer une marge de manœuvre pour les politiques anticycliques	23–29	8
4. Réaliser les objectifs de développement à long terme et à grande échelle	30–41	10
B. Situation aux niveaux international et régional	42–69	12
1. Coordination des politiques macroéconomiques à l'échelle internationale	45–55	13
2. Coordination des politiques macroéconomiques à l'échelle régionale.	56–65	15
3. Coopération internationale pour le développement	66–69	17
IV. Conclusions et recommandations.	70–71	18

I. Introduction

1. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale), les chefs d'État ou de gouvernement ont réaffirmé leur volonté d'éliminer la pauvreté et de promouvoir une croissance économique soutenue. La croissance économique soutenue contribue fortement à la réduction de la pauvreté, mais les liens entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté sont complexes. Pour cette raison, on a introduit la notion de « croissance favorable aux pauvres » dans divers contextes afin d'appeler l'attention sur la réalisation d'une croissance économique s'accompagnant d'une réduction de la pauvreté. Le présent rapport recense différentes interprétations de ce concept ainsi que la gamme de stratégies, de politiques et d'approches mises en œuvre en vue d'atteindre les objectifs d'une croissance inclusive favorable aux pauvres.

2. Depuis le deuxième choc pétrolier, en 1979, et l'augmentation subite des taux d'intérêt dans le monde aux alentours de 1980, les expériences en matière de croissance économique ont beaucoup varié d'un pays à l'autre. Le présent rapport s'inspire de ces expériences pour préconiser, en matière de politiques macroéconomiques, une approche plus large qui constitue le principal cadre de réalisation d'une croissance favorable aux pauvres au niveau national. Il porte sur une gamme de politiques qui pourraient être appliquées pour faire en sorte que la croissance s'accompagne d'une diminution de la pauvreté.

3. Compte tenu de l'intensification de l'intégration et de l'interdépendance économiques et financières mondiales, les conditions extérieures ont une incidence directe sur l'efficacité des stratégies nationales de développement des pays, mais aussi sur la marge de décision dont ces derniers disposent. À cette fin, le présent rapport fait ressortir la nécessité d'une coordination internationale et régionale des politiques macroéconomiques de manière à créer des conditions plus stables propices à la croissance.

II. Le concept d'une croissance économique favorable aux pauvres

4. Il existe deux grandes définitions de l'expression « croissance économique favorable aux pauvres ». La première (et la plus simple) met l'accent sur le lien entre la croissance économique et le seuil absolu de pauvreté, et considère que la croissance est favorable aux pauvres si elle atténue la pauvreté. La notion de pauvreté peut elle-même reposer sur divers paramètres, mais en général, elle désigne la pauvreté monétaire. Dans la deuxième définition, qui est fondée sur le concept relatif de l'inégalité, la croissance économique favorable aux pauvres diminue l'écart (relatif) entre les riches et les pauvres. Dans l'optique de cette définition, la croissance est considérée comme favorable aux pauvres si le pourcentage d'augmentation du revenu est plus élevé, en moyenne, pour les pauvres que pour les non-pauvres.

5. Chacune de ces deux définitions a ses limites. La première ne tient pas compte de la question de l'inégalité, de sorte que la croissance peut être qualifiée de « favorable aux pauvres » si elle augmente les revenus des plus pauvres, même si les inégalités se creusent. À titre d'exemple, on peut imaginer des cas extrêmes dans lesquels la croissance pourrait être qualifiée de favorable aux pauvres, dès lors que

ceux-ci réalisent des gains, aussi minimes fussent-ils, même si d'autres couches de la société progressent beaucoup plus rapidement. En revanche, selon la seconde définition, une croissance importante, qui a considérablement réduit la pauvreté absolue, pourrait être considérée comme moins favorable aux pauvres qu'une croissance moins rapide ayant davantage profité aux pauvres qu'aux non-pauvres.

6. On peut aussi proposer une troisième définition axée sur la progression absolue des revenus, dont l'un des critères serait que les pauvres détiennent une part plus importante, en termes absolus, des revenus supplémentaires résultant de la croissance. L'augmentation absolue du revenu par habitant des pauvres serait alors plus forte.

7. Ces débats au sujet des définitions ne doivent cependant pas détourner l'attention des efforts déployés pour parvenir à une croissance économique soutenue. Le point de départ ne doit pas être une définition, mais la situation de chaque pays, les objectifs que s'est donnés son gouvernement et les politiques qu'il a adoptés pour les atteindre. Si l'un des principaux objectifs d'un gouvernement est d'atteindre la première cible du premier des objectifs du Millénaire pour le développement (réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour), la première définition proposée plus haut peut convenir. Toutefois, il est probable que dans leurs stratégies nationales de développement, les gouvernements envisagent d'autres objectifs de développement convenus au niveau international. C'est donc la stratégie nationale de développement de chaque gouvernement qui déterminera dans quelle mesure ses politiques seront favorables aux pauvres. Le caractère favorable aux pauvres des résultats obtenus peut être comparé aux objectifs de la stratégie initiale ainsi qu'aux autres points de repère énoncés de manière implicite dans les définitions.

8. Il peut être utile de convenir d'une définition commune du concept de croissance favorable aux pauvres afin que la mesure et les évaluations puissent être réalisées de manière cohérente et pour mieux cibler l'examen des options pratiques de politique générale. Au chapitre de l'atténuation de la pauvreté, l'obtention de résultats différents tient non seulement aux différences entre les modèles de croissance en tant que tels, mais aussi aux différences en matière de politiques et d'approches.

9. L'objectif de l'Organisation des Nations Unies ne consiste pas seulement à éliminer la pauvreté, mais aussi à atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international dans leur ensemble et à promouvoir une croissance économique soutenue propice à ce vaste objectif. Pour la communauté internationale, la forme de croissance souhaitable pourrait donc être une croissance favorable aux pauvres ou généralisée qui contribuera à la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.

III. Politiques visant à promouvoir une croissance économique soutenue et favorable aux pauvres

10. Les résultats de la croissance économique soutenue et de la réduction de la pauvreté, ont considérablement varié d'un pays à l'autre. En général, une croissance économique stable sur une longue période s'est avérée avantageuse pour les pauvres. Les effets de la croissance sur la pauvreté dépendent toutefois du contexte

socioéconomique, et notamment de l'ampleur initiale des écarts de revenu. À revenu moyen égal, plus les écarts sont importants dans une société, plus le taux de croissance nécessaire pour réduire la pauvreté absolue sera élevé, surtout en l'absence de politiques progressistes de redistribution des revenus. Par conséquent, que les inégalités économiques soient ou non une préoccupation à part entière, elles ont une incidence directe sur les initiatives d'atténuation de la pauvreté.

11. Les données récentes indiquent que, malgré la croissance, les inégalités s'accroissent. Par exemple, la croissance économique en Afrique subsaharienne s'est améliorée depuis le milieu des années 90, mais l'incidence de la pauvreté monétaire extrême dans la région s'est maintenue aux environs de 44 % en raison du fort accroissement de la population, des inégalités marquées et grandissantes et du taux limité de création d'emplois. Au cours des années 90, le coefficient national moyen de Gini pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne était de 47,1, contre 35,6 pour l'Asie.

12. Même en Asie, où bon nombre de pays connaissent une croissance rapide, le creusement des inégalités est de plus en plus préoccupant. Outre les inégalités sur le plan du revenu, les inégalités sur le plan social se creusent, reflétées notamment dans l'accès inégal aux services de santé et d'éducation : dans de nombreux pays, cette situation est aggravée par le désengagement de l'État ainsi que la discrimination fondée sur le sexe, l'ethnie ou la culture.

13. En Amérique latine, le revenu moyen par habitant était inférieur de 10 % à la fin des années 80 à ce qu'il était au début de la décennie, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté ayant augmenté de 47 % au cours de la même période. Pour l'Amérique latine, la première partie des années 90 a été relativement favorable, marquée par une croissance économique en hausse et une baisse de l'inflation. L'accroissement des dépenses publiques en matière de santé et d'éducation ont fait reculer la pauvreté. Cependant, si la pauvreté s'est atténuée dans la plupart des pays dans les années 90, les inégalités ne s'en sont pas moins creusées dans la plupart d'entre eux.

14. L'Europe centrale et l'Europe orientale connaissent en revanche une croissance plus marquée depuis 2002. Après la « décennie perdue » des années 90, la croissance dans cette région a été assez généralisée et a contribué à l'atténuation de la pauvreté, grâce notamment à la création d'emplois, à la génération de recettes fiscales et à l'augmentation des salaires.

15. Les liens entre la pauvreté et les facteurs socioéconomiques (y compris la croissance économique) sont complexes. Les études multipays prouvent à nouveau que la croissance est essentielle à la réduction durable de la pauvreté, mais qu'elle ne semble pas en elle-même réduire les inégalités. Il est manifestement préférable, pour atténuer la pauvreté, que la croissance s'accompagne d'une modification progressive de la répartition des revenus. Les inégalités initiales importantes semblent avoir une incidence négative sur le taux et la viabilité de la croissance ainsi que sur son efficacité au regard de la réduction de la pauvreté dans l'avenir. L'examen des études révèle également que l'éducation, l'infrastructure et la stabilité macroéconomique semblent toutes avoir un effet favorable à la fois sur la croissance et sur la répartition des revenus. Les effets des réformes ne sont pas aussi évidents : des réformes semblables peuvent avoir des effets divers dans des pays différents, selon leur situation particulière. Les inégalités entre les sexes ont également une incidence sur la croissance économique favorable aux pauvres : en effet, les écarts en matière d'éducation et d'emploi portent préjudice à la fois à la croissance et à

son incidence sur la réduction de la pauvreté, tandis que l'accès inégal aux moyens de production et aux ressources limite la croissance économique favorable aux pauvres. La place de l'emploi dans la croissance économique favorable aux pauvres est également cruciale, étant donné que le revenu des personnes pauvres dépend dans une large mesure de la nature et du nombre des emplois générés par la croissance économique.

16. Il convient donc d'analyser soigneusement la situation propre à un pays avant de lancer quelque initiative majeure que ce soit, et il serait peu judicieux de préconiser dans le présent rapport une combinaison de mesures susceptibles d'être efficaces. Par conséquent, le reste du présent rapport porte principalement sur un cadre global que les pays en développement peuvent envisager et sur certaines manières d'aborder les politiques qui ont permis de susciter une croissance économique favorable aux pauvres¹.

A. Situation au niveau national

1. Instaurer une stratégie nationale de développement

17. Une stratégie nationale de développement bien définie peut contribuer à faire aboutir les efforts qu'un pays consacre à l'élimination de la pauvreté. Au Sommet mondial de 2005, les chefs d'État ou de gouvernement ont décidé d'adopter en 2006 au plus tard, et de mettre en œuvre, des stratégies nationales de développement. Pour garantir qu'elles traduisent les préoccupations de toutes les couches de la société, ces stratégies devraient être élaborées à l'occasion de consultations multipartites avec les parties prenantes. Elles devraient constituer le cadre global dans lequel s'intégreront toutes les politiques de développement à court, à moyen et à long terme, notamment les politiques macroéconomiques, les politiques relatives à l'éducation, au développement humain et à la santé, les autres politiques sociales et les politiques environnementales, ainsi que celles liées à l'infrastructure de base (électricité, transport, eau et assainissement). Il faudrait tenir pleinement compte de la dimension sexospécifique de ces politiques et de leur incidence sur la parité.

2. Adopter une vision plus large des politiques macroéconomiques

18. On s'accorde généralement à reconnaître que la croissance économique soutenue est avantageuse pour les pauvres, et qu'un environnement macroéconomique stable est propice à la croissance économique à long terme, et donc à l'atténuation de la pauvreté. L'inverse est également vrai : un déséquilibre macroéconomique qui se traduit par un taux d'inflation élevé ou par une crise de la balance des paiements a habituellement un impact négatif démesuré sur les pauvres, essentiellement parce que ces derniers ne disposent pas des ressources qui leur permettraient de surmonter leurs difficultés.

19. Les politiques qui mettent l'accent sur l'instauration et le maintien d'un climat macroéconomique stable devraient donc être à la base de tout cadre général de réduction de la pauvreté au moyen d'une croissance économique soutenue. Par

¹ Pour un examen des efforts globaux menés pour éliminer la pauvreté et réaliser les objectifs de développement convenus au niveau international, voir le rapport du Secrétaire général intitulé « S'employer davantage à éliminer la pauvreté et la faim, notamment grâce au partenariat mondial pour le développement », présenté au Conseil économique et social à la session en cours.

ailleurs, certaines de ces politiques, aussi bien intentionnées soient-elles, pourraient être plus préjudiciables aux pauvres qu'au reste de la population, de par la manière dont elles ont été conçues ou dont elles sont mises en œuvre. À titre d'exemple, si la stabilité des prix peut être avantageuse pour les pauvres, une application trop simpliste ou rigide de politiques monétaires visant à stabiliser les prix peut leur être défavorable du fait qu'elle entraîne une hausse des taux d'intérêt et réduit ainsi l'accès au financement. De même, des politiques budgétaires restrictives pourraient occasionner une baisse des dépenses sociales. Lorsque l'on examine les options en matière de politiques macroéconomiques, il faut toujours tenir compte de l'incidence à court terme sur les pauvres. Les « politiques macroéconomiques équitables » sont des politiques dont les retombées sont favorables à l'ensemble de la société, qui tiennent pleinement compte de l'incidence de la distribution des revenus et qui intègrent des considérations d'équité².

20. Depuis que de nombreux pays en développement ont fait l'expérience de l'instabilité économique, au début des années 80, les institutions de Bretton Woods promeuvent des politiques regroupées sous l'appellation de « consensus de Washington ». Ces « programmes d'ajustement » ont généralement consisté en programmes de stabilisation financés par le Fonds monétaire international (FMI) et en programmes d'ajustement structurel financés par la Banque mondiale. Cette dernière a instauré des prêts d'ajustement structurel en 1980, le FMI ayant pour sa part élargi le nombre et varié les types de prêts d'ajustement structurel dans les années 80. Ces prêts du FMI, dont l'obtention était souvent une condition préalable à l'octroi de prêts d'ajustement de la Banque mondiale, mettaient l'accent sur la stabilisation macroéconomique (et plus particulièrement l'ajustement budgétaire et la stabilisation de l'inflation) ainsi que sur la dépréciation du taux de change. Au cours des années 90, on a davantage privilégié la réduction de la pauvreté et l'appui aux programmes sociaux et structurels de longue haleine, et l'on a entrepris de renforcer les capacités et les institutions. L'accent est toutefois resté sur la stabilisation des prix, l'inflation n'étant pourtant plus un problème. En raison de cette approche restrictive, il n'a pas été accordé suffisamment d'attention aux objectifs de développement plus vastes englobant le développement humain, et à d'autres objectifs sociaux. Ces programmes n'ont pas non plus tenu compte d'objectifs fondamentaux, tels que la création d'emplois, qui sont au cœur des initiatives visant à éliminer la pauvreté.

21. Les expériences des deux dernières décennies ont permis d'avoir une vision plus globale de la stabilité macroéconomique, d'où l'adoption d'une approche plus large des politiques macroéconomiques. Le Consensus de Monterrey³ préconisait des politiques macroéconomiques solides visant à soutenir des taux élevés de croissance économique, le plein-emploi, l'élimination de la pauvreté, la stabilité des prix et l'équilibre durable du budget et de la balance extérieure pour assurer que la croissance bénéficie à tous, en particulier aux pauvres. La réalisation de ces objectifs exige le rétablissement d'une approche de développement à large assise et à long terme, qui devra être axée sur la croissance, avoir pour objectif final le plein emploi et intégrer des mesures budgétaires et monétaires anticycliques et à court

² Voir « Macroeconomic and Growth Policies: background note » (<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>).

³ *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.

terme dans les politiques de développement à long terme. Les politiques macroéconomiques devront donc être élaborées de manière concertée, de sorte que les politiques budgétaires et monétaires et celles qui concernent les taux de change et la gestion des capitaux, soient compatibles avec les objectifs de développement et les stratégies en matière d'investissement public.

22. Les effets sur la croissance dépendront en outre des liens entre les politiques macroéconomiques et les politiques relatives aux secteurs productifs et au commerce. Cette conception très large de la stabilité macroéconomique et de ses nombreuses dimensions connexes suppose un cadre macroéconomique qui vise des objectifs multiples et envisage de nombreux compromis, notamment en ce qui concerne les incidences sur les pauvres. Pour éviter des conséquences préjudiciables, il faut qu'une évaluation de l'impact possible d'une modification des politiques sur la pauvreté et sur d'autres variables sociales soit réalisée avant, pendant et après leur mise en œuvre. L'analyse de la pauvreté et de l'impact social élaborée par la Banque mondiale est un exemple à cet égard. Ces évaluations peuvent permettre de prendre en compte les préoccupations sociales et de les intégrer dans les politiques et mesures.

3. Créer une marge de manœuvre pour les politiques anticycliques

23. Les politiques anticycliques ont eu une incidence directe sur la croissance à long terme. Il existe une forte corrélation négative entre les modèles budgétaires procycliques et le taux de croissance à long terme. De plus, pour de nombreux pays en développement, les effets négatifs des politiques procycliques entraînent des coûts élevés. Par exemple, en période de reprise conjoncturelle, des dépenses budgétaires imprudentes peuvent conduire à une allocation de ressources peu efficace, contribuant ainsi à la surchauffe de l'économie. En période de ralentissement, les politiques anticycliques (resserrement excessif des politiques monétaires et ajustements budgétaires effectués sans discernement, par exemple) pourraient se traduire par des pertes substantielles pour de nombreux projets sociaux essentiels, affaiblissant l'infrastructure et le capital humain accumulés.

24. Les prêts d'ajustement structurel ont été accordés à la condition que les pays adoptent des programmes restrictifs de stabilisation macroéconomique, aux termes desquels les ajustements aux comptes courants et au budget sont réalisés principalement en réduisant les dépenses. Dans de nombreux pays, ces programmes de stabilisation ont tendu à privilégier l'austérité, et ont été rendus plus rigoureux par un schéma procyclique de recettes gouvernementales (en raison d'une forte dépendance vis-à-vis des produits de base) et de flux financiers. Des politiques d'austérité sont adoptées durant les périodes de ralentissement, et compensées par un accroissement des dépenses durant les phases d'expansion, lorsque des fonds sont à nouveau disponibles.

25. Dans les pays d'Afrique et d'Amérique latine, les politiques budgétaires ont été très procycliques depuis 1960. En revanche, dans les économies à croissance rapide d'Asie de l'Est, elles ont été soit indifférentes à la conjoncture, soit anticycliques. Les taux de croissance de chaque pays traduisent ces différences régionales : la nature procyclique des politiques macroéconomiques dans certains pays en développement a généralement exacerbé plutôt que tempéré l'incidence négative du ralentissement sur la croissance à long terme.

26. Les politiques budgétaires peuvent se révéler un instrument anticyclique intéressant. Cependant, pour aménager la marge de manœuvre nécessaire à la mise

en œuvre de politiques budgétaires anticycliques, il faut faire preuve d'une souplesse budgétaire qui garantisse à la fois la crédibilité des politiques et la viabilité budgétaire. Certains pays en développement, comme le Chili dans les années 90, sont parvenus à atteindre leurs objectifs budgétaires indépendamment des fluctuations à court terme de la croissance économique. L'adoption de cette approche des politiques anticycliques a été un facteur expliquant la croissance relativement forte du Chili par rapport aux autres pays de la région. La gestion efficace d'un tel système exige une méthode prudente et cohérente, ainsi qu'un soutien politique.

27. Les fonds de stabilisation budgétaire peuvent, avec le temps, aider à égaliser les recettes provenant de sources fiscales instables, telles que celles qui reposent sur l'exportation de produits primaires. Certains pays ont utilisé les fonds de stabilisation des produits de base pour atténuer l'impact de la volatilité des prix des produits de base sur les recettes budgétaires. Il s'agit par exemple du fonds de compensation du cours du cuivre au Chili, des fonds de stabilisation des cours du café et du pétrole en Colombie, et du fonds de soutien au cours du coton au Burkina Faso. De plus, les impôts sur les afflux de capitaux et les hausses temporaires de la TVA en période d'essor pourraient être considérés comme des politiques fiscales anticycliques. Les pays dont l'accès au crédit est limité pourraient aussi recourir à des mesures d'incitations peu coûteuses, comme la réduction temporaire de la taxe de vente et l'augmentation des prestations de chômage pour les travailleurs à faible revenu⁴. La capacité des institutions de bien gérer ces outils est un facteur déterminant de leur réussite.

28. Les gouvernements devraient se réserver un certain pouvoir discrétionnaire. Depuis les années 80, on s'est détourné des politiques macroéconomiques discrétionnaires au profit de politiques fondées sur des règles qui, en général, peuvent fonctionner correctement dans des situations normales; lorsque la structure économique change et que des chocs se produisent, des règles prédéterminées peuvent toutefois devenir moins pertinentes, ou trop rigides. Certains régimes fondés sur des règles (tels que les cibles d'inflation) peuvent fausser la stabilisation macroéconomique au profit d'une cible très précise (une faible inflation, par exemple) et aux dépens d'objectifs de développement plus vastes, comme l'emploi et la croissance.

29. Dans l'économie ouverte d'aujourd'hui, les taux de change compétitifs sont essentiels à la réalisation d'objectifs de développement cruciaux, tels que la promotion de la croissance et de l'emploi par la diversification de la production et des exportations. Les pays en développement qui réussissent à maintenir un taux de change réel concurrentiel ont généralement affiché de meilleurs résultats en termes de croissance économique. Les politiques et le régime convenant à un pays donné en matière de taux de change dépendent de son cadre macroéconomique général. De nombreux pays ont opté pour un régime intermédiaire qui cible le taux de change réel dans une certaine mesure, par exemple au moyen de flottements administrés ou de parités ajustables conjugués à une certaine réglementation des mouvements de capitaux et à des mesures sur les politiques bancaires.

⁴ Voir « Macroeconomic and Growth Policies » (<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>).

4. Réaliser les objectifs de développement à long terme et à grande échelle

30. Les politiques macroéconomiques devraient être considérées comme s'inscrivant dans une stratégie de développement plus vaste et être pleinement intégrées dans d'autres domaines économiques et sociaux nécessaires à la promotion de la croissance économique durable favorable aux pauvres. Les politiques sociales sont également des instruments essentiels pour encourager l'emploi et le développement, en finir avec la marginalisation et venir à bout des conflits. Elles devraient par conséquent faire partie des stratégies nationales de développement afin de parvenir à la croissance et d'obtenir des résultats sociaux équitables⁵.

31. Dans les économies d'Asie orientale, cette approche a contribué à une croissance à long terme accompagnée d'une réduction sensible de la pauvreté. Les politiques budgétaires ont donné la priorité aux dépenses de développement, y compris non seulement l'investissement dans l'éducation, la santé et l'infrastructure, mais aussi les garanties de subvention et de crédit aux industries d'exportation. La politique monétaire était alignée sur celles des secteurs financier et industriel, incluant généralement des mécanismes de crédit subventionnés et des taux d'intérêt contrôlés, qui permettent d'intervenir directement sur l'investissement et l'épargne, tandis que les taux de change compétitifs étaient considérés comme essentiels pour encourager l'exportation et la diversification des exportations.

32. Depuis les années 80, les politiques macroéconomiques de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique sont par contre axées sur des objectifs de stabilisation à court terme beaucoup plus strictement définis, ce qui a souvent causé une surévaluation des taux de change. L'orientation très précise des politiques de stabilisation a eu tendance à les rendre trop procycliques et n'a pas engendré un flux stable de ressources pour les dépenses sociales.

a) Investissement public en faveur de l'infrastructure et du développement humain

33. L'investissement public en faveur de l'infrastructure et du développement humain joue un rôle majeur dans la croissance économique à long terme. Il faut disposer de l'infrastructure appropriée pour donner aux entreprises les moyens d'accroître leur productivité. Les pays doivent constituer une masse critique d'infrastructures en maintenant des investissements publics substantiels pendant un certain temps. Les projets d'infrastructures peuvent générer des emplois, en particulier s'ils sont exécutés avec une forte intensité de main-d'œuvre. La variation de l'investissement infrastructurel est peut-être l'un des facteurs qui ont contribué aux différences de croissance entre les pays d'Asie orientale (où l'investissement public s'inscrit dans la durée) et les pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne.

34. Les pays dans lesquels il existe d'importantes lacunes en matière d'infrastructure et de développement humain devront élargir la marge de manœuvre budgétaire réservée aux dépenses dans ces domaines. Il est donc nécessaire de mobiliser d'importantes ressources publiques pour réaliser les investissements infrastructurels requis et fournir des services sociaux. L'élargissement de la base de l'impôt est essentiel, en particulier dans les pays où les recettes de l'État sont

⁵ Voir « Social policy » (<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.org>).

faibles. Il faut par ailleurs que les banques du secteur public et le marché national des obligations assurent un financement peu onéreux à long terme dans la devise nationale. Ces intermédiaires financiers devraient également répondre aux besoins d'investissements du secteur privé. D'une manière générale, le développement des institutions financières non seulement favoriserait l'investissement, mais encore encouragerait la tendance à l'épargne et, partant, une expansion accrue des flux de fonds.

35. En ce qui concerne les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé, des résultats majeurs pourraient être obtenus en améliorant l'efficacité – en répartissant mieux les crédits nécessaires, en ciblant plus précisément les domaines prioritaires dans les secteurs sociaux et en réalisant des économies dans les programmes publics. L'amélioration des mécanismes de financement dans le secteur de l'infrastructure et le règlement des irrégularités, comme la corruption au niveau de l'attribution des marchés, pourrait contribuer à la réduction des coûts. Les ressources nécessaires à cette fin risquent toutefois d'être supérieures aux gains d'efficacité.

36. Pour les pays à faible revenu, la mobilisation des ressources nationales risque de ne pas répondre aux besoins en matière d'investissements, et l'aide publique au développement (APD) sera cruciale pour combler les écarts. Toutefois, les craintes concernant les effets adverses de l'appréciation des monnaies, et le sentiment qu'il est nécessaire de conserver un volume important de réserves en devises à titre de mesure conservatoire en cas de crise financière, font que de nombreux pays en développement n'utilisent pas efficacement les flux d'aide. Il est important de veiller à ce que l'APD se traduise par un accroissement de l'investissement public.

37. Une autre source de financement vient des partenariats entre secteur privé et secteur public, sous la forme de fonds infrastructurels. Les banques régionales de développement encouragent ces partenariats par l'intermédiaire d'institutions qui facilitent l'échange d'informations, accroissent le renforcement des capacités et financent les projets, comme par exemple le Consortium africain pour l'infrastructure, le Fonds asiatique pour l'infrastructure et le Fonds latino-américain pour l'infrastructure. Il existe aussi des initiatives venant de nombreux donateurs, comme le Mécanisme consultatif pour le renforcement des infrastructures par des partenariats public-privé et le Groupe du développement des infrastructures privées.

b) Mesures d'autonomisation des groupes défavorisés

38. Il faut que les mesures qui encouragent explicitement l'inclusion économique et sociale, l'autonomisation des groupes défavorisés et l'investissement social garantissent une croissance axée sur les pauvres. Il est tout particulièrement important de prêter attention à la question de la parité, et une budgétisation favorisant l'égalité des sexes, dans laquelle les dépenses et les recettes sont réparties en fonction de leurs incidences différentes sur les femmes et les hommes, pourrait s'avérer un outil utile à cet égard. Outre les transferts de liquidités, d'autres mesures devraient être envisagées, notamment les réformes foncières, le transfert de biens tels que les terres familiales, les programmes pour l'emploi, les mécanismes de microcrédit, la réforme des retraites et la sécurité sociale, et la législation destinée à autonomiser les groupes défavorisés, telles que la réforme juridique et les garanties constitutionnelles relatives aux soins de santé de base, à l'éducation et à la participation accrue du public.

c) Augmentation des capacités institutionnelles

39. Les capacités institutionnelles sont essentielles à l'élaboration, à la présentation et à la mise en œuvre des politiques. Elles ont une incidence sur la capacité des pouvoirs publics de faire en sorte que les pauvres bénéficient de la croissance et que les investissements publics permettent effectivement de les associer à la croissance. La transparence démocratique et l'existence de droits et d'obligations clairement établis pour les citoyens comptent parmi les institutions nécessaires pour intégrer les pauvres dans la croissance.

40. Les capacités institutionnelles couvrent des aspects très divers de la gouvernance, allant de l'élaboration à l'application des règles et des lois aux capacités en matière d'administration et de gestion publiques, y compris la fourniture de biens et de services publics. Un large éventail de compétences est requis pour appliquer efficacement une démarche macroéconomique de grande envergure, reposant notamment sur une gestion macroéconomique judicieuse, une solide gestion gouvernementale des affaires financières, des programmes de dépenses pluriannuels, un contrôle effectif des dépenses, une administration fiscale énergique, des moyens statistiques et la capacité de fournir avec efficacité et efficience des services publics. Il faut également établir des institutions, telles que des intermédiaires financiers et des fonds infrastructurels.

41. Les capacités institutionnelles sont en outre indispensables à la bonne gestion de l'aide et à l'administration des biens publics mondiaux, par exemple la lutte contre les maladies infectieuses, y compris le VIH/sida, et la préservation de l'environnement, notamment l'action relative au changement climatique. Ainsi, la capacité des pays en développement de bénéficier d'éventuelles mesures d'incitation internationales aux fins de la production de médicaments ou de vaccins peu onéreux contre le VIH, et de faire parvenir ces produits aux pauvres qui en ont besoin, dépendra de leur capacité institutionnelle de gérer ce genre de situation.

B. Situation aux niveaux international et régional

42. L'interdépendance croissante dans les domaines de la finance, du commerce et de la technologie exige que les politiques internationales soient axées sur l'appui aux initiatives nationales visant à promouvoir la croissance favorable aux pauvres. Les incidences transfrontières des politiques nationales sont en outre de plus en plus tangibles. Les déséquilibres actuels des paiements à l'échelle mondiale créent un risque d'ajustement potentiellement désordonné dans l'économie mondiale.

43. Cette situation exige la coordination internationale des politiques macroéconomiques de façon à accroître la stabilité et l'efficacité de l'économie mondiale. En outre, comme l'ont montré les crises financières, les mécanismes internationaux de coordination actuellement en place doivent être rendus plus efficaces.

44. Le caractère régional des récentes crises financières et un processus de mondialisation incluant le « régionalisme ouvert » ont fait naître un intérêt pour la coopération régionale, laquelle pourrait dans une certaine mesure permettre de combler les lacunes actuelles en termes de coordination internationale, et favoriser la stabilité régionale, contribuant ainsi à la croissance.

1. Coordination des politiques macroéconomiques à l'échelle internationale

45. Plusieurs des crises financières survenues au cours des deux dernières décennies ont touché un grand nombre de pays en développement et entraîné une aggravation de la pauvreté, du fait des pertes d'emploi et de revenus. Ces phases de volatilité financière, accentuées par le caractère procyclique des politiques macroéconomiques de stabilisation, ont contrarié les initiatives à l'appui d'une croissance économique durable en faveur des pauvres.

46. L'instabilité des flux de capitaux est à l'origine de cycles désordonnés des comptes capital dans les pays en développement. Ces désordres ont en outre été contagieux, et ont gagné les pays voisins même lorsque leurs bases macroéconomiques étaient solides. On a observé deux cycles à moyen terme de ce type : l'un dans le domaine du financement extérieur dans les années 70, concernant essentiellement les crédits consortiaux, suivi d'une crise de la dette dans une grande partie du monde en développement dans les années 80; l'autre dans les années 90, concernant essentiellement les courants d'investissement de portefeuille, suivi d'une brusque réduction des investissements nets après la crise asiatique de 1997.

47. Les marchés financiers tendaient à considérer les pays en développement, en particulier les pays voisins, comme tous semblables et à leur appliquer à tous des primes de risque similaires. Les évaluations du crédit tendaient à être procycliques, d'où une évolution également procyclique des flux financiers. En outre, les capitaux à court terme sont extrêmement volatiles, et il est risqué de ne dépendre que d'eux, à preuve la crise asiatique. Cet enchaînement de faits transcende les politiques nationales et exige une coordination plus étroite de la politique macroéconomique internationale et une surveillance plus stricte par un organe officiel.

48. Aux termes de l'article IV de ses statuts, le Fonds monétaire international (FMI) a pour mandat de veiller au bon fonctionnement du système monétaire international et à ce que chaque État membre adopte des politiques propices à une croissance économique ordonnée. Il ressort toutefois de l'expérience des 60 dernières années que des améliorations s'imposent à cet égard. Le Bureau indépendant d'évaluation du FMI a fait valoir que le processus multilatéral de surveillance actuellement en place ne correspond pas à une stratégie d'ensemble claire, n'accorde pas suffisamment d'importance à l'analyse des corrélations entre les politiques, et n'a pas assez exploré les possibilités s'agissant de gérer les répercussions mondiales des politiques nationales. Le Bureau a également constaté que la participation des groupes intergouvernementaux concernés n'était pas assez activement sollicitée⁶.

49. Le FMI a donc entrepris de réorganiser sa stratégie de surveillance au printemps 2006, en modernisant le cadre et en améliorant l'exécution. Il a pour cela entamé une série de projets de consultations multilatérales, dont la première a réuni cinq participants (Chine, pays de la zone euro, Japon, Arabie saoudite et États-Unis d'Amérique) et a porté sur les déséquilibres mondiaux. Ces consultations visent à servir de cadre à un débat sur une question d'intérêt collectif, mais il faut les rendre plus efficaces et faire la preuve de leur utilité au regard d'une stabilité et d'un équilibre accrus dans l'économie mondiale. Le FMI devrait assumer

⁶ Bureau indépendant d'évaluation du FMI, *Evaluation Summary: Multilateral surveillance*, 2006

une responsabilité plus grande en matière de coordination de la politique macroéconomique internationale.

50. Pour renforcer la légitimité des institutions multilatérales et conférer au FMI un plus grand rôle de médiateur, on s'accorde généralement à reconnaître que la structure de gouvernance du Fonds devrait également être améliorée. Les membres du FMI ont convenu en 2006 de commencer par augmenter les quotes-parts et le nombre de voix de quatre pays très sous-représentés, à savoir la Chine, le Mexique, la République de Corée et la Turquie. La deuxième phase de cette amélioration vient de commencer, et consiste à élaborer un nouveau système de quotes-parts qui permette d'orienter une deuxième augmentation ad hoc des quotas devant être achevée au printemps 2008 au plus tard. D'autres projets sont en cours en vue d'accroître la participation des pays à faible revenu. D'aucuns considèrent toutefois cette approche au cas par cas avec scepticisme, car il est peu vraisemblable qu'elle amènera des changements suffisants dans la situation déséquilibrée qui règne actuellement. Les pays développés ne comptent qu'un sixième de la population mondiale mais ont plus de 60 % des voix au FMI, et l'économie la plus importante a un droit de veto sur les questions requérant une majorité de 85 % des voix. On peut se féliciter de l'initiative visant à garantir le nombre de voix de base afin d'assurer, au minimum, les voix des pays à faible revenu, qui ne représentent malgré tout que 2 % du nombre total de voix, contre 11 % auparavant. Pourtant, chacun semble convenir qu'il importe de garantir la représentation adéquate par tous. Il est à espérer que le nouveau système de quota permettra de remédier au problème de la sous-représentation des pays en développement, en particulier de ceux qui connaissent une croissance rapide.

51. Les déséquilibres croissants de la balance courante sont préoccupants, et risquent d'entraîner un ajustement désordonné. Une approche progressive de l'ajustement de ces déséquilibres est préférable. Pour avoir la confiance des investisseurs et éviter une fluctuation majeure des flux financiers, les gouvernements doivent s'engager de manière crédible à procéder à cet ajustement progressif. Un calendrier pluriannuel d'ajustement pourrait apporter une solution à ces problèmes. Des calendriers similaires issus de consultations organisées par le FMI pourraient être élaborés comme une « déclaration d'intention multilatérale » décrivant une série d'ajustements assortis d'échéances précises, qu'il conviendrait de rendre publique à l'issue du cycle de négociations multilatérales.

52. À long terme, seules des réformes plus profondes et de plus grande envergure du système monétaire et financier mondial dans son ensemble permettront d'empêcher que des déséquilibres mondiaux de l'ampleur de ceux que l'on observe aujourd'hui ne se reproduisent. La situation actuelle tient en grande partie à une dépendance excessive vis-à-vis d'une seule devise. Il faudrait, à long terme également, envisager de créer une devise supranationale fondée sur les droits de tirage spéciaux, mais une solution plus immédiate consisterait à adopter un système de réserve dans plusieurs devises qui soit officiellement cautionné.

53. À l'instar du système commercial international et des règles qui le gouvernent, un système financier multilatéral permettrait de créer des conditions égales pour tous les partenaires et d'éviter la concurrence déloyale. Il serait aussi le moyen d'accroître la stabilité du système financier international en évitant le risque probable d'une fuite majeure de capitaux due à la dépendance excessive vis-à-vis d'une seule monnaie de réserve.

54. Le Groupe des Huit s'est penché sur les questions relatives à la stabilité du système financier international et au développement. Le Groupe est devenu un mécanisme de coordination plus permanent traitant de questions plus vastes allant de la politique étrangère et de la sécurité internationale aux politiques en matière d'environnement et de développement. Les cinq membres les plus importants du Groupe au plan économique ont engagé en 1985 un effort ambitieux, connu sous le nom d'Accord du Plaza, pour ajuster les déséquilibres mondiaux d'alors, aux termes duquel ils ont convenu de dévaluer le dollar par rapport au yen japonais et au deutsche mark par le biais d'interventions de grande ampleur de leurs banques centrales sur les marchés des devises.

55. Toutefois, compte tenu de l'entrée en jeu de nombreux pays en essor économique, l'évolution de l'économie mondiale a été telle que, malgré les mises en garde du Groupe face aux déséquilibres mondiaux qui prévalaient alors, son influence sur les mesures prises pour compenser ces déséquilibres est devenue limitée, du fait en particulier de l'étendue plus vaste du problème actuel. Le Groupe pourrait rechercher d'autres moyens d'élargir la coopération, de stabiliser davantage les marchés financiers mondiaux et de renforcer la coordination macroéconomique à cette fin.

2. Coordination des politiques macroéconomiques à l'échelle régionale

56. Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la coopération économique internationale et, bien que l'on s'y emploie déjà, il faudra du temps avant que le système soit à même de fonctionner efficacement. Dans l'intervalle, comme l'ont montré les crises financières passées, les mécanismes internationaux n'ont pas été efficaces et les pays touchés ont dû procéder à des ajustements majeurs moyennant des coûts énormes, et notamment l'interruption de leurs initiatives en matière de réduction de la pauvreté. Compte tenu du caractère régional de ces crises financières, le rôle potentiel de la coordination des politiques macroéconomiques régionales suscite un regain d'intérêt.

57. Plusieurs tentatives de coopération régionale ont été faites par le passé. L'Union européenne est un exemple de réussite de totale intégration commerciale, grâce à la création du Marché unique européen, d'une part, et de coopération macroéconomique et financière sous sa forme la plus avancée, avec la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM), d'autre part. Ce processus a permis de mettre particulièrement l'accent sur la création d'institutions fortes et la stabilité des taux de change, considérés comme le meilleur moyen de favoriser l'intégration commerciale. Par la suite, des critères de convergence explicites, énoncés comme des objectifs concernant l'inflation, les taux d'intérêt à long terme, les déficits des budgets nationaux, la dette publique et les taux de change (les critères de Maastricht), ont été définis pour les pays candidats souhaitant rejoindre l'UEM.

58. Pour les pays en développement, comme pour l'Union européenne, l'une des principales incitations à participer à la coopération macroéconomique est le lien entre commerce et coopération macroéconomique. Dans le même temps, les pays en développement ont deux autres raisons de s'intéresser à la coopération macroéconomique : elle permet de mieux se prémunir contre les crises financières et d'éviter la « concurrence par le bas » et la politique du chacun pour soi entre les économies axées sur les exportations.

59. Si la coopération régionale est très intense dans le domaine du financement du développement, notamment grâce aux banques multilatérales de développement, les

avancées dans le domaine de la coopération macroéconomique et de la coopération financière connexe à l'échelle régionale ont jusqu'à présent été limitées. Les initiatives en place reposent sur trois éléments : la concertation sur les politiques macroéconomiques et, à terme, la surveillance des politiques et la consultation; l'apport de liquidités durant les crises; et la coordination des taux de change.

60. S'agissant du dernier objectif, l'intensité des chocs étant généralement plus forte dans les pays en développement, la tendance est à l'élimination ou au report de la coordination des taux de change, à l'exception de quelques cas où des unions monétaires ont été formées. L'engagement officiel du Conseil de coopération du Golfe et de la Communauté des Caraïbes à constituer une union monétaire mérite à cet égard d'être signalé, bien que les progrès soient modestes. Les unions monétaires en place, comme la zone franc en Afrique subsaharienne, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), illustrent les difficultés inhérentes à de tels mécanismes face aux crises financières et politiques. En 2000, cinq membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont convenu de créer une zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest et de la fonder dans l'UEMOA en décembre 2005, mais cette initiative a été reportée à décembre 2009. L'expérience retirée de la zone franc montre que la stabilité des prix entre ses États membres était meilleure que pour les pays voisins de la région, mais elle n'a constitué qu'un faible mécanisme externe de restriction et n'a pas permis d'éviter les crises bancaires des années 80, ni une dévaluation de 50 % du franc CFA en 1994.

61. S'agissant des unions monétaires, l'un des rares exemples de réussite dans le monde en développement est celui de l'Union monétaire des Caraïbes orientales, qui regroupe les très petites économies dotées de systèmes bancaires nationaux bien établis. La quasi-caisse d'émission, rattachée au dollar des États-Unis, s'appuie sur une large réserve de garantie. La Communauté des Caraïbes elle-même s'est engagée à créer une union monétaire en 1990, mais n'a pas accompli de progrès notable en ce sens.

62. Les trois principaux processus d'intégration en Amérique latine – MERCOSUR, Communauté andine et Marché commun centraméricain – sont des exemples de mécanismes de concertation sur les politiques macroéconomiques. Ils reposent sur des critères proches des critères de convergence économique de Maastricht. Bien que les échanges commerciaux intrarégionaux restent limités et que l'intégration des marchés financiers nationaux stagne, les pays concernés ont lourdement souffert des effets négatifs des politiques macroéconomiques de leurs voisins. Tel a en particulier été le cas du MERCOSUR à la fin des années 90. Des mécanismes de coordination plus explicites, comme la coordination des taux de change et les consultations en temps de crise, auraient pu contribuer à prévenir la propagation de ces effets à l'extérieur.

63. En termes de financement des liquidités, le Fonds latino-américain de réserve est une forte incitation à la coopération macroéconomique et démontre que même un fonds modeste peut contribuer au financement de la balance des paiements en autorisant des décaissements anticycliques. Un tel mécanisme peut en outre aider à gérer les chocs commerciaux, voire à atténuer les effets négatifs des brusques inversions des flux de capitaux.

64. L'initiative du genre la plus élaborée, engagée après la crise asiatique, est l'Initiative de Chiang Mai, convenue en 2000 par les pays de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et la Chine, le Japon et la République de

Corée. Les pays membres ont adhéré à des arrangements bilatéraux de crédits croisés entre leurs banques centrales, utilisés en cas de crise, dont le montant s'élève actuellement à 80 milliards de dollars (il existe 16 arrangements entre 8 pays). Ils ont également arrêté des modalités plus précises de dialogue, et un mécanisme de surveillance est à l'étude. L'Initiative de Chiang Mai est destinée à compléter les services fournis par le FMI, en rapprochant du programme offert par le Fonds les arrangements conclus. Lors de la réunion organisée au début du mois de mai 2007, les ministres des finances des États membres ont décidé de mettre en commun une partie de leurs réserves en devises et d'instituer un mécanisme multilatéral d'échange croisé de devises. Ce mécanisme de mise en commun des réserves sera autogéré, et régi par un contrat unique. Combinée à l'intégration de politiques de coordination explicites et à la stabilisation des taux de change, cette initiative pourrait devenir un système monétaire à part entière.

65. Dans les systèmes financiers internationaux en place, seuls quelques organismes multilatéraux spécialisés fournissent les services nécessaires en matière d'octroi de liquidités et de financement du développement, de surveillance macroéconomique et de consultation, ainsi que d'examen collégial de la réglementation prudentielle. Bien que les données d'expérience soient peu nombreuses, les initiatives en cours montrent que de tels mécanismes peuvent jouer un rôle majeur dans le renforcement de l'architecture financière internationale. Les flux intrarégionaux d'échange et d'investissement ayant resserré les liens entre pays voisins, des mécanismes plus précis de coopération macroéconomique régionale pourraient permettre de limiter les répercussions extérieures des politiques nationales. Le FMI devrait continuer de jouer un rôle central à l'échelle mondiale, mais ses services pourraient être améliorés grâce à un réseau d'institutions fournissant ces services au niveau régional. En outre, les fonds régionaux pourraient constituer des mécanismes de secours efficaces lorsque surviennent des crises financières de moins grande ampleur et plus localisées.

3. Coopération internationale pour le développement⁷

66. L'aide publique au développement contribue largement à l'apport de ressources financières dans les pays en développement, en particulier ceux qui ont de faibles revenus. Bien que le lien ne soit pas sans nuances, l'APD contribue au développement dans bien des pays. Des programmes bien ciblés financés par une aide, en particulier dans les domaines de l'infrastructure, de l'éducation et de la santé, peuvent aider les pays à faibles revenus à renforcer leur croissance économique et à avancer sur la voie de la réduction de la pauvreté.

67. L'objectif de cette assistance est de parvenir à un certain seuil en matière d'infrastructures et de développement humain grâce à un investissement public ciblé, l'effet combiné des économies d'échelle, des complémentarités et des interactions devant ensuite générer une croissance autonome, l'investissement privé prenant le relais. Pour que l'aide soit effective, il est nécessaire d'orienter les ressources de manière efficace selon la situation de chaque pays. Les gouvernements des pays bénéficiaires devraient dans le même temps avoir la capacité

⁷ Le rôle du partenariat mondial pour la réduction de la pauvreté et de la faim est étudié plus avant dans le rapport du Secrétaire général intitulé « S'employer davantage à éliminer la pauvreté et la faim, notamment grâce au partenariat mondial pour le développement », également soumis au Conseil pour les travaux de la session en cours.

administrative de gérer les biens et les ressources productifs d'une manière propre à amener des améliorations en chaîne en termes de revenus et de productivité.

68. Ces dernières années, les pays développés ont pris des engagements importants en vue d'accroître le volume de l'APD qu'ils consentent. Selon de récentes estimations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁸, des efforts substantiels doivent néanmoins être consentis afin de tenir les engagements pris lors du Sommet du Groupe des Huit de Gleneagles et du Sommet mondial de 2005, à savoir accroître de 50 milliards de dollars le montant de l'aide en termes réels, entre 2004 et 2010, et doubler les montants de l'aide versée à l'Afrique au cours de la même période. Pour être en mesure de verser les contributions promises au titre de l'aide, les principaux programmes de développement devront, au cours des quatre années à venir, s'accroître trois fois plus vite que le taux actuel de 4 % par an, étant donné qu'il est vraisemblable que l'allégement de la dette et l'aide humanitaire vont diminuer. Dans le cadre de l'Afrique, cette augmentation est infime depuis 2004 et fait ressortir l'urgence pour les donateurs d'intensifier leur action. Un suivi et un contrôle effectifs sont nécessaires pour veiller à la tenue de ces engagements. En outre, les pays développés doivent adopter, notamment dans les domaines des échanges commerciaux et de l'investissement étranger, des politiques macroéconomiques qui correspondent à leurs politiques en matière d'assistance afin d'éviter de porter préjudice sans le vouloir aux pays en développement qui s'efforcent de mettre en œuvre le programme de l'ONU en faveur du développement, y compris en parvenant aux objectifs du Millénaire pour le développement.

69. Il est indispensable que chaque pays bénéficie de flux d'aide stables afin de faciliter la mise en œuvre cohérente des stratégies nationales de développement. La stabilité de l'aide pourrait être accrue grâce à des accords ou à des prévisions pluriannuels, l'aide étant distribuée par l'intermédiaire des budgets nationaux. La programmation pluriannuelle devrait garantir la mise en œuvre ininterrompue des stratégies nationales de développement et donner aux pays bénéficiaires une plus grande marge de manœuvre budgétaire, qui pourrait être propice à des mesures anticycliques ou aux fins du développement, selon les circonstances. Un autre élément de cette programmation pluriannuelle pourrait prendre la forme d'une assurance financière destinée à couvrir les risques macroéconomiques, notamment la possibilité d'un effondrement des prix des produits de base ou une diminution de l'aide.

IV. Conclusions et recommandations

70. Quatre domaines principaux sont importants pour faire en sorte que la croissance économique durable soit favorable aux pauvres et conduise à la réalisation des objectifs de développement internationalement convenus. Premièrement, les politiques macroéconomiques devraient reposer sur une approche très large, ayant pour point de départ l'adoption d'une politique ou d'une stratégie nationale de développement générale et à long terme. Deuxièmement, ces stratégies à long terme devraient intégrer des politiques anticycliques à court terme, conçues pour atténuer les cycles économiques et ménager une marge de manœuvre budgétaire. Troisièmement, ces stratégies à

⁸ Déclaration du Secrétaire général de l'OCDE et du Président du Comité d'aide au développement de l'OCDE à l'occasion de la réunion du Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI, tenue à Washington le 15 avril 2007.

long terme et ces politiques macroéconomiques doivent être sous-tendues par des flux financiers prévisibles. Enfin, la coordination des politiques macroéconomiques aux niveaux international et régional est essentielle pour appuyer les efforts engagés par les pays en développement afin de parvenir à une croissance économique durable en faveur des pauvres au niveau national. Il faut non seulement améliorer les mécanismes en place, mais encore en concevoir de nouveaux.

71. Pour parvenir à une croissance économique durable en faveur des pauvres, les mesures suivantes doivent être envisagées :

a) Les pays devraient appréhender les politiques macroéconomiques selon une approche très large et équilibrée, notamment en élaborant et en appliquant des stratégies nationales de développement comme cela avait été envisagé au Sommet mondial de 2005;

b) Des mesures concrètes devraient être prises pour renforcer les capacités institutionnelles dans les pays en développement. Les partenaires de développement internationaux, y compris le système des Nations Unies, devraient appuyer les pays en développement en s'employant ensemble à définir leur aide au renforcement des capacités institutionnelles en fonction des besoins spécifiques de chaque pays;

c) Il faut élargir l'accès des pays en développement au financement à coût réduit afin de répondre à leurs besoins en matière d'investissement concernant l'infrastructure et le développement humain. Les mesures à cet égard devraient inclure la mise en place de marchés d'assurance, qui peuvent contribuer à fournir une protection contre les effets des fluctuations des taux de change, des taux d'intérêt et des prix des matières premières;

d) La coordination internationale des politiques macroéconomiques doit être intensifiée afin d'accroître la stabilité et l'efficacité de l'économie mondiale. Le rôle du FMI dans la promotion des consultations multilatérales et en tant que médiateur doit être renforcé, notamment par une amélioration de son mécanisme de gouvernance;

e) Le rôle central que joue le FMI à l'échelle mondiale devrait être étayé par des mécanismes de coordination et des fonds de réserve régionaux;

f) Pour prévenir des déséquilibres majeurs de la balance des paiements à l'échelle mondiale, il faudrait envisager l'instauration, à long terme, d'une devise supranationale fondée sur les droits de tirage spéciaux. Une solution plus immédiate consisterait à promouvoir un système de réserve dans plusieurs devises qui soit officiellement cautionné;

g) Un suivi et un contrôle plus efficaces sont requis pour assurer la réalisation des engagements pris en matière d'aide publique au développement;

h) Le Conseil économique et social devrait promouvoir l'affinement du concept de « croissance en faveur des pauvres », et la définition et la mise en œuvre de mesures permettant de promouvoir cette croissance de manière durable;

i) Le Conseil devrait également faciliter l'échange de données d'expérience en matière de promotion d'une croissance économique durable en faveur des pauvres au niveau national et au sein du système des Nations Unies. Cet échange pourrait se faire dans le cadre de l'examen ministériel annuel.