



Conseil économique et social

Distr. générale
8 avril 2004
Français
Original: anglais

Réunion spéciale de haut niveau
26 avril 2004

Cohérence, coordination et coopération dans le cadre de l'application du Consensus de Monterrey

Note du Secrétaire général*

Résumé

La présente note fournit des informations de base et pose un certain nombre de questions (en gras dans le texte) en vue de la réunion spéciale de haut niveau de 2004 du Conseil économique et social avec les institutions internationales qui s'occupent des questions financières et du commerce en relation avec les trois thèmes autour desquels la discussion de cette année devrait s'articuler, à savoir : a) l'impact de l'investissement privé et des questions liées au commerce sur le financement du développement; b) le rôle des institutions multilatérales dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement; et c) la gestion viable de la dette et l'allègement de celle-ci. Le premier thème englobe les trois sous-thèmes suivants : climat d'investissement et croissance économique soutenue, y compris le rôle du secteur privé; flux externes de capitaux, y compris les investissements directs étrangers; questions liées au commerce. Le deuxième thème englobe les trois sous-thèmes ci-après : contrôle des objectifs du Millénaire pour le développement; documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et autres instruments de développement; financement des objectifs du Millénaire pour le développement, notamment par des sources nouvelles et novatrices. Le troisième thème, celui de la gestion viable de la dette comprend deux sous-sections : l'une a trait aux pays pauvres très endettés, l'autre aborde des questions intéressant les pays à revenu intermédiaire qui ne font pas partie de la catégorie des pays pauvres très endettés.

* La présente note résulte notamment de consultations menées avec des fonctionnaires des principales parties prenantes institutionnelles au processus de financement du développement et des autres organes compétents du système des Nations Unies. Toutefois, seul le Secrétariat de l'ONU en assume la responsabilité quant à son contenu. Elle a été soumise pour examen le 8 avril 2004, les questions spécifiques sur lesquelles le Conseil économique et social entendait axer la réunion n'ayant été arrêtées qu'à la mi-mars 2004.



I. Introduction

1. Parmi les préoccupations mises en lumière à la réunion spéciale de haut niveau du Conseil économique et social avec les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce en avril 2003, un grand nombre subsistent aujourd'hui, en 2004, fût-ce avec des degrés d'intensité différents. Les perspectives de l'économie mondiale se sont améliorées, en dépit de l'impact négatif qu'ont sur la confiance les menaces récurrentes pesant sur la paix et la sécurité internationales. Dans toutes les régions du monde, la croissance devrait aller s'accroissant pendant l'année en cours¹. Sur le plan économique, il faudra relever un triple défi : a) conserver l'élan de la croissance et du développement tout en étant attentif à ce que tous les pays, en particulier ceux à revenu faible, connaissent un rythme de croissance satisfaisant; b) réduire les déséquilibres mondiaux en veillant à éviter toute solution de continuité tant dans les pays développés que dans les pays en développement; et c) mettre rapidement en oeuvre les mesures nationales et internationales du Consensus de Monterrey, qui ont été adoptées à la Conférence internationale sur le financement du développement en 2002 afin de réaliser un développement soutenu de par le monde. De fait, lors des principales réunions multilatérales qui se sont tenues les 12 derniers mois, la communauté internationale n'a pas manqué de souligner que la mise en oeuvre rapide des « principaux axes d'intervention » figurant dans le Consensus était tributaire de la volonté politique.

2. Le Consensus de Monterrey trace les grandes orientations à imprimer aux politiques et aux réformes institutionnelles tant nationales qu'internationales qu'appelle un développement durable et équitable. Seule une application cohérente du Consensus permettra de promouvoir la mobilisation des ressources nationales, et des transferts financiers nets aux pays en développement, d'accroître les investissements productifs et de renforcer les programmes sociaux. Dans la note établie par le Secrétaire général en vue de la réunion spéciale de haut niveau de 2003 (E/2003/50), figurent huit domaines dans lesquels une cohérence accrue entre les principaux axes d'intervention du Consensus de Monterrey était jugée indispensable, à savoir : a) les autorités nationales et internationales doivent avoir une même vision du développement aux niveaux national et régional; b) les efforts engagés au niveau national doivent être complétés par des efforts au niveau international; c) le développement des flux financiers internationaux doit être accompagné d'un accès plus large et plus prévisible des marchés à l'exportation; d) l'accès plus large aux marchés extérieurs doit s'accompagner d'un développement des capacités de production intérieure; e) l'accroissement des flux de capitaux privés doit être accompagné de mesures qui rendent ces flux plus stables que par le passé; f) le volume de l'aide publique au développement doit être augmenté et son efficacité renforcée; g) l'élaboration de politiques nationales et internationales (par exemple concernant la restructuration de la dette) doit tenir pleinement compte des conséquences éventuelles à long terme et à court terme; et h) une gouvernance meilleure et plus démocratique au niveau national doit être complétée par une gouvernance renforcée et plus démocratique au niveau mondial.

¹ Voir *World Economic Situation and Prospects 2004* (publications des Nations Unies, numéro de vente : E.04.II.C.2). Selon les prévisions établies après le 11 mars 2004, la croissance des produits intérieurs bruts (PIB) devrait être dans toutes les régions de beaucoup supérieure à celle de 2003.

3. Aujourd'hui, deux ans après la tenue de la Conférence internationale sur le financement du développement, la communauté internationale se doit absolument de renforcer le soutien qu'elle apporte aux efforts de développement déployés aux niveaux tant national que mondial. Les pays en développement ont consenti des efforts importants dans les grands domaines figurant dans les principaux axes d'intervention du Consensus de Monterrey, notamment pour « Mobiliser des ressources financières nationales au service du développement² ». Des évaluations multilatérales récentes attestent les progrès réalisés dans la mise au point des politiques nationales, en particulier dans les quatre grands domaines ci-après : gestion économique, notamment les politiques macroéconomiques et structurelles; mesures et programmes en vue de la mise en valeur des ressources humaines et de l'inclusion sociale; politiques de viabilité écologique; amélioration de la gestion publique et instruments institutionnels au service d'une meilleure gouvernance³. Certes, certains pays sont restés à la traîne et quelques-uns n'ont guère fait de progrès ou n'ont pu mener à bien les réformes requises, faute de volonté politique ou sous l'aiguillon d'intérêts particuliers, mais il est incontestable que de nombreux pays en développement ont pris des mesures allant dans le sens des orientations préconisées dans le Consensus.

4. Comme cela ressort des sections suivantes de la présente note, les efforts supplémentaires consentis par les pays industrialisés ont été généralement inégaux. Dans l'ensemble, l'aide publique au développement (APD) a crû et les efforts des donateurs ont été mieux coordonnés. Cela étant, il reste encore beaucoup à faire pour atteindre les seuils qui devraient permettre de réaliser d'ici à 2015 les objectifs du Millénaire pour le développement. En ce qui concerne les échanges multilatéraux, après le revers essuyé à la cinquième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, tenue à Cancún au Mexique, du 10 au 14 septembre 2003⁴, les négociations dans le cadre du programme de travail de Doha ont repris en 2004. Comme on le verra plus loin, une approche cohérente du développement durable et de la réduction de la pauvreté suppose que l'on améliore en même temps la disponibilité des ressources financières publiques et privées et l'accès aux échanges.

5. L'amélioration de la gouvernance de par le monde exige également un redoublement des efforts en matière de coopération et de coordination. Si l'on veut réduire sans heurt les déséquilibres mondiaux, il faut que les principaux pays industrialisés mettent en oeuvre des politiques macroéconomiques cohérentes. Faute d'une telle cohérence, ces pays, tout comme les pays en développement, risquent de se retrouver dans une situation moins bonne qu'au départ. Une coopération et coordination insuffisantes sont susceptibles, par ailleurs, d'entraîner une brusque perte de confiance de la part des principaux agents économiques, une hausse continue des taux d'intérêt réels et une volatilité accrue des taux de change entre les monnaies de réserve. Il en résulterait non seulement une détérioration du commerce

² Voir le *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2003* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe, par. 10 à 19; voir également le document A/58/216.

³ Voir Banque mondiale et Fonds monétaire international, *Global Monitoring Report 2004*, part II, Developing Country Policies. Voir également, pour le climat d'investissement, CNUCED, *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.03.II.D.8).

⁴ Pour une évaluation des résultats de la cinquième Conférence ministérielle, voir TD/B/50/8.

international et un ralentissement de la dynamique de croissance, mais également une plus grande instabilité financière dans le monde, ce qui aurait des effets négatifs sur le développement. Il est donc indispensable que les grands pays industrialisés tiennent compte, lorsqu'ils mettent au point des politiques, des conséquences que leurs décisions peuvent avoir pour tous les pays, notamment les pays en développement⁵. Dans le résumé des travaux de la réunion spéciale de haut niveau du 14 avril 2003, le Président du Conseil économique et social a souligné toute l'importance que revêtaient les processus de prise de décisions économiques, en particulier au sein des institutions financières internationales (voir A/58/77-E/2003/62). Plus tard, en octobre 2003, dans son résumé du Dialogue de haut niveau sur le financement du développement, le Président de l'Assemblée générale a présenté les principales positions exprimées par les participants en ce qui concerne les mesures propres à améliorer la gouvernance économique mondiale, notamment le rôle accru que devrait jouer l'Organisation des Nations Unies (A/58/555, par. 39).

6. En réponse aux préoccupations exposées au paragraphe précédent, les membres du Groupe des Huit ont élargi leurs consultations sur certaines des questions inscrites à son ordre du jour avec un certain nombre de pays en développement. Dans le cadre des institutions de Bretton Woods, la question de la voix délibérative et de la participation des pays en développement fait désormais partie de l'ordre du jour des délibérations des conseils d'administration, ainsi que du Comité international monétaire et financier et du Comité du développement du Fonds monétaire international (FMI). Les délibérations englobent les mesures visant à permettre aux pays en développement et aux pays en transition de mieux faire entendre leur voix et de participer de manière plus effective aux travaux du FMI et de la Banque mondiale et à la prise de décisions. Les comités susvisés ont décidé à leurs réunions tenues à Doubaï en septembre 2003 de poursuivre l'examen de ces questions. Les conseils d'administration respectifs ont été invités à présenter des rapports sur tous les aspects de ces questions aux assemblées générales de 2004. Le Comité du développement a également accepté d'examiner à sa réunion de printemps 2004 une feuille de route concernant les procédures et les prochaines étapes⁶.

7. Les pages qui suivent sont consacrées à l'examen et à l'analyse des trois thèmes retenus pour les tables rondes organisées à la réunion le 26 avril 2004. Les domaines a) et h) appartenant aux huit domaines énoncés au paragraphe 2 ci-dessus dans lesquels il faut renforcer la cohérence ayant été examinés dans l'introduction, les six autres domaines seront examinés avec les sujets correspondants qui sont abordés plus en détail dans les trois sections suivantes.

⁵ Compte tenu notamment de ce fait, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a mis au point un « projet horizontal » concernant la coopération pour le développement, qui tient compte de l'impact sur les pays en développement d'une vaste gamme de politiques des pays industrialisés et attache une importance croissante à tout ce qui touche à la cohérence des politiques dans le cadre des examens collégiaux réalisés par son Comité d'aide au développement (CAD).

⁶ En ce qui concerne la voix délibérative et la participation des pays en développement aux institutions de Bretton Woods, on notera que la réunion consultative des gouverneurs africains de la Banque mondiale s'est tenue à Johannesburg (Afrique du Sud) le 12 mars 2004 pour examiner cette question. Dans le communiqué de la réunion, les participants ont présenté des propositions à mettre en oeuvre dans les principaux domaines clefs ci-après : calcul des quotas, règles de base en matière de vote, droit de vote à l'Association internationale de développement (IDA) et nombre de présidences attribuées à l'Afrique subsaharienne.

II. Thème 1 : Impact des investissements privés et des questions liées aux échanges sur le financement du développement

Climat d'investissement et croissance économique soutenue, y compris le rôle du secteur privé

8. Comme cela a été reconnu dans le Consensus de Monterrey, les ressources nationales sont la principale source de financement du développement dans les pays en développement et dans les économies en transition. À cet égard, la croissance économique, l'emploi et la réduction de la pauvreté exigent impérativement une gestion budgétaire saine, l'utilisation à bon escient des ressources publiques, et des politiques qui favorisent l'épargne des nationaux et la mobilisation des investissements privés en encourageant l'esprit d'entreprise et le développement du secteur privé, comme cela a été souligné d'abord au Dialogue de haut niveau sur le financement du développement⁷, puis dans le rapport présenté récemment au Secrétaire général par la Commission du secteur privé et du développement⁸.

9. Comme l'atteste l'expérience des pays en développement, si l'on veut que la croissance économique bénéficie à la population tout entière, il est indispensable que l'essor du secteur privé aille de pair avec le développement des petites et moyennes entreprises. Parallèlement, il faut inlassablement mettre en oeuvre des politiques sociales et des politiques de l'emploi axées sur l'élimination de la pauvreté, le renforcement de la protection sociale, l'égalité entre les sexes et une répartition équitable des revenus. Dans cette optique, la cohérence et la coordination des politiques de développement économique et social sur lesquelles repose la stratégie nationale de développement revêtent une importance capitale.

10. Un nombre important de pays ont réalisé des efforts nationaux dans différents domaines de la réforme institutionnelle visant à créer un milieu favorable aux investissements privés tant nationaux qu'étrangers, mais ces efforts doivent se poursuivre et être renforcés⁹. Les mesures suivantes doivent permettre d'améliorer la gouvernance : renforcement de la transparence et de l'obligation redditionnelle; renforcement de la législation contre la corruption et de son application; lutte contre le blanchiment d'argent et la fraude fiscale; primauté du droit; impartialité du pouvoir judiciaire; claire définition des droits de propriété; mise en place de systèmes de régulation efficace. Une meilleure supervision publique de la gouvernance d'entreprise et le respect des normes de comptabilité et de vérification des comptes doivent permettre de préserver les droits des investisseurs et l'intérêt public, et jouent un rôle essentiel dans la dynamisation du secteur privé. En élargissant et en renforçant sur le plan national des processus décisionnels participatifs, on contribue à mobiliser un soutien politique bénéficiant d'une large assise nationale. En outre, il est indispensable de continuer à oeuvrer en vue du

⁷ A/58/555.

⁸ Voir PNUD, *Libérer l'esprit d'entreprise : mettre le monde des affaires au service des pauvres*, rapport de la Commission du secteur privé et du développement au Secrétaire général de l'ONU, 1er mars 2004, chap. I.

⁹ Voir Fonds monétaire international et Banque mondiale, *Global Monitoring Report 2004*, part II, Developing Country Policies.

règlement des conflits et du renforcement de la paix et de la sécurité pour créer un environnement favorable à l'investissement privé.

11. La réforme institutionnelle est un processus de longue haleine qui recouvre un vaste éventail de politiques. Comme en fait foi l'expérience passée, les pays en développement et les économies en transition qui se veulent efficaces doivent établir des priorités dans le cadre de leurs politiques de réforme, comme l'ont fait les pays industrialisés, en tenant compte de leurs atouts, spécificités et objectifs.

12. L'adoption en décembre 2003 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui propose un nouvel ensemble de normes et de mesures visant à promouvoir la coopération internationale et reconnaît, entre autres, l'importance de rapatrier les ressources nationales dilapidées par le fait de la corruption, illustre les efforts de coopération internationale et régionale qui ont été consentis récemment pour améliorer la gouvernance. Depuis février 2004, le mécanisme d'examen collégial de la gouvernance économique et politique fonctionne dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, l'objectif étant d'élargir la participation à ce mécanisme, au-delà des 16 pays qui y participent actuellement, afin d'en maximiser l'efficacité.

13. L'expérience réalisée dans les pays tant développés qu'en développement souligne l'importance que revêtent pour les investissements privés une croissance économique soutenue et un climat de stabilité. Des progrès importants ont certes été réalisés ces 10 dernières années dans la voie de la stabilité macroéconomique dans les pays en développement et les économies en transition, mais ceux-ci ne sont pas pour autant à l'abri des à-coups de l'économie mondiale. Pour atténuer l'impact de pareils chocs et favoriser la stabilité de la croissance économique et des dépenses sociales et d'infrastructure tout au long du cycle économique, la nécessité pour ces pays d'appliquer des politiques macroéconomiques à moyen terme de façon à pouvoir mettre en oeuvre des politiques macroéconomiques contracycliques est de plus en plus reconnue. Il s'agit de promouvoir la cohérence entre les politiques de court terme et de long terme afin de favoriser une croissance économique soutenue. Il reste que nombre de pays devront consentir des efforts supplémentaires dans le cadre de la réforme des politiques macroéconomiques, de la gestion de la dette publique, de la réforme du code fiscal et de l'administration, ainsi que de la formulation et du respect effectif de cadres budgétaires à moyen terme pour les dépenses publiques. De leur côté, les grands pays industrialisés ont un rôle important à jouer pour améliorer la cohérence et la coordination des politiques visant à encourager la croissance économique et la stabilité. À cet égard, ils doivent, comme indiqué plus haut, tenir compte de l'impact de leurs politiques sur les pays en développement.

14. Si l'on veut créer un environnement propice aux investissements et au développement du secteur privé, il faut également renforcer l'infrastructure physique, y compris les technologies de l'information et de la communication (TIC) et la mise en valeur des ressources humaines. Or, dans beaucoup de pays, les montants affectés à cet effet ont diminué à la suite de la récente régression économique mondiale ou de crises financières spécifiques. C'est pourquoi, la réforme susvisée de la gestion budgétaire et la mobilisation d'investissements supplémentaires dans ces domaines s'imposent d'urgence.

15. De plus, on ne saurait nier l'importance du rôle que joue dans le processus de développement un système financier sain et efficace. On accepte de plus en plus

l'idée que des systèmes financiers inclusifs et ouverts aux petites et moyennes entreprises, aux microentreprises, à la population rurale, aux femmes et aux pauvres favorisent des activités productives privées bénéficiant d'une large assise. Beaucoup de pays ont poursuivi leurs efforts dans la voie de la réforme des règlements financiers afin de renforcer ce secteur. La poursuite de l'évaluation et de la réforme du système réglementaire et des politiques financières en vue de diminuer les obstacles au financement que rencontrent de nombreux segments de la population contribuera à la mise en place d'un système inclusif. On ne saurait surestimer le rôle que jouent dans tous les pays les institutions commerciales et les institutions financières spécialisées, notamment les banques de développement, les banques pour le logement, les coopératives de crédit, les caisses de pension et les compagnies d'assurance, au service du développement du secteur financier et du secteur privé, dans un cadre réglementaire et prudentiel adapté.

16. L'expérience du développement enseigne qu'une réglementation reposant sur des règles transparentes et équitables régissant la concurrence entre les entreprises et la fiscalité, ainsi que la simplification des formalités requises pour la création de nouvelles entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, favorisent le développement du secteur privé. Une réévaluation du système réglementaire et du régime fiscal des pays en développement et des économies en transition visant à « aplanir le terrain de jeu » est susceptible d'améliorer considérablement le climat d'investissement. En facilitant le développement des services auxiliaires pour les entreprises on peut compléter ces mesures en fournissant un soutien au fonctionnement des petites et moyennes entreprises et en améliorant leur accès aux sources de financement.

17. Par ailleurs, les pays en développement et les pays en transition doivent pouvoir compter sur un soutien cohérent et coordonné des pays développés et des organisations multilatérales. Un appui financier et technique au renforcement des capacités dans les domaines pertinents constitue une contribution des plus importantes à la réforme des politiques nationales et à la mise en oeuvre de celles-ci. L'élaboration de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté offre une bonne base pour la poursuite des efforts déployés dans ce domaine. De plus, un meilleur accès des exportations aux marchés des pays développés ne peut qu'améliorer les perspectives de croissance du secteur privé. En encourageant le transfert de technologie et de connaissances spécialisées des pays industrialisés par le biais de l'investissement et des échanges, on contribue de manière significative au développement d'un secteur privé diversifié et dynamique sur le plan technologique. En outre, comme l'enseigne l'expérience des décennies précédentes, il faut s'attacher à rationaliser les conditions formulées par les organisations multilatérales et autres donateurs, mettre au point des accords multilatéraux qui appuient pleinement les stratégies nationales de développement et concevoir des politiques macroéconomiques nationales à caractère anticyclique qui soient plus souples¹⁰. Une certaine souplesse à cet égard de la part des donateurs peut être nécessaire en ce qui concerne les pays à faible revenu.

¹⁰ En ce qui concerne les politiques macroéconomiques anticycliques, voir A/58/216, par. 15 à 22. De telles politiques doivent être compatibles avec la politique budgétaire et une gestion viable de la dette, entre autres.

Questions

18. Que peut-on faire de plus pour accroître l'épargne publique et privée dans les pays en développement? Comment faire pour répondre aux besoins de plus en plus importants en matière d'éducation, de santé et d'infrastructure tout en augmentant l'investissement privé dans les secteurs productifs? Comment les stratégies nationales de développement et les documents de stratégie de réduction de la pauvreté peuvent-ils faire une plus grande place aux objectifs du Millénaire pour le développement et renforcer la cohérence entre politiques macroéconomiques et politiques de développement? Faudrait-il accroître les prêts multilatéraux contracycliques? Comment les accords multilatéraux dans des domaines tels que le commerce et les finances peuvent-ils laisser aux pays en développement une marge de manoeuvre suffisante pour développer leurs moyens technologiques et leurs compétences, dynamiser leur secteur privé et accélérer leur croissance économique?

Flux extérieurs de capitaux privés, y compris les investissements étrangers directs

19. Le Consensus de Monterrey met l'accent sur le rôle vital des flux internationaux de capitaux privés, en particulier de l'investissement étranger direct (IED), dans le financement du développement. Le débat de haut niveau sur le financement du développement, de même que l'Assemblée générale, à sa cinquante-huitième session¹¹, ont réaffirmé l'importance des efforts engagés aux niveaux national et international pour accroître ces flux à destination des pays en développement et en transition, tout en limitant la volatilité et en augmentant leur contribution au développement.

20. Les flux de capitaux privés à destination des pays en développement se sont fortement contractés depuis la fin des années 90 et, même s'ils se sont légèrement repris au cours de l'année écoulée, ils restent très nettement inférieurs au niveau moyen observé pendant la première moitié des années 90. Les flux de capitaux à court terme ont été volatiles et procycliques. Les investissements étrangers directs ont été pratiquement la seule source d'entrée nette de capitaux privés dans les pays en développement et en transition depuis la crise financière asiatique. Après avoir fortement baissé en 2002, ils se sont stabilisés en 2003 et devraient progresser en 2004, même s'ils restent très faibles, voire négligeables, dans de nombreux pays.

21. Les politiques nationales qui créent un environnement favorable à l'investissement privé intérieur attirent également les capitaux privés internationaux, mais des efforts importants sont encore indispensables de la part des pays en développement et en transition. Le secteur public comme le secteur privé se sont efforcés d'améliorer la qualité des informations disponibles et de diffuser plus largement ces informations de façon à réduire sensiblement les risques pour les investisseurs. En outre, les traités bilatéraux dans le domaine des investissements, qui ont un rôle important à jouer pour ce qui est de limiter les risques politiques et juridiques que présentent les investissements dans les pays en développement et en transition, sont de plus en plus nombreux et de plus en plus complets et peuvent avoir un impact plus important. Les traités bilatéraux en matière de double

¹¹ Voir résolution 58/202 de l'Assemblée générale.

imposition sont également de plus en plus nombreux et permettent, d'une part, de ne pas imposer une charge fiscale indue aux investisseurs et, d'autre part, de répartir le produit de l'impôt entre le pays d'origine et le pays d'accueil. S'ils sont complétés par des conditions économiques institutionnelles favorables, ces deux types d'instruments peuvent contribuer à renforcer l'attrait d'un pays aux yeux des investisseurs étrangers.

22. Comme on l'a vu, les politiques macroéconomiques des principaux pays industrialisés ont un effet direct sur la croissance économique et lab. stabilité mondiales ainsi que sur les flux de capitaux à destination des pays en développement et en transition. Les mesures prises au plan international, y compris la coopération et les partenariats entre pays donateurs et pays bénéficiaires et entre secteur privé et organisations multilatérales contribuent également de façon non négligeable au développement des flux d'investissements. L'Accord de Cotonou entre l'Union européenne et les États ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) énonce un ensemble complet de mesures, et notamment détaille les diverses dispositions concernant la promotion et le financement des investissements, la fourniture d'un appui en faveur des investissements, et les garanties en la matière. Les institutions financières internationales et les pays développés disposent de mécanismes destinés à atténuer les risques liés aux investissements dans les pays en développement et en transition, comme par exemple les garanties des crédits à l'exportation, la couverture des risques ou le financement d'études de faisabilité, qui ont contribué, à des degrés divers, au développement des investissements. Un examen de ces différentes mesures et de leur efficacité pourrait contribuer à identifier les domaines dans lesquels il importe de mettre davantage l'accent et d'adopter des approches novatrices¹².

23. Les accords régionaux et bilatéraux d'intégration commerciale et financière contribuent à attirer les capitaux étrangers. Ils se sont multipliés ces dernières années, et il importe de faire en sorte qu'ils soient cohérents avec les accords multilatéraux. Étant donné que certains pays à revenu intermédiaire sont désormais des investisseurs internationaux importants, ces accords peuvent leur permettre d'accroître leurs investissements étrangers directs dans les pays en développement et en transition. En outre, la fourniture d'une assistance financière et technique internationale en faveur d'initiatives régionales de développement, telles que le NEPAD, peut également contribuer à encourager les flux de capitaux vers les régions en développement.

24. Il est généralement admis que s'il importe d'accroître les investissements étrangers directs dans les pays en développement, il importe également de veiller à ce que ces investissements aient un impact maximum. Dans son rapport sur l'application du Consensus de Monterrey (A/58/216), le Secrétaire général insiste sur le fait que les politiques nationales doivent encourager les IED qui contribuent tout particulièrement au transfert de technologie et augmentent la valeur ajoutée des exportations, et en particulier créent de nouveaux emplois. Certains gouvernements ont fait des efforts en ce sens, mais il leur faut poursuivre dans cette voie. Une analyse plus approfondie des mesures existantes et nouvelles adoptées dans les pays d'origine et de destination contribuerait à identifier celles qui sont efficaces à cet

¹² Cette question a été largement traitée lors des réunions informelles avec le secteur privé le 24 mars 2004, ainsi qu'à l'occasion d'un atelier connexe sur la mobilisation des investissements du secteur privé dans les pays en développement, tenu le 23 mars 2004.

égard, en particulier compte tenu de leur coût budgétaire. Du fait du nombre de plus en plus important de traités en matière d'investissement et de double imposition, et de leur portée de plus en plus large, les pays parties peuvent également accorder une plus grande attention aux aspects de ces instruments liés au développement. En outre, les consultations entre organisations financières internationales ou régionales, gouvernements et secteur privé des pays d'origine comme des pays destinataires ont permis un échange de points de vue sur les politiques mises en oeuvre et les attentes du secteur privé. De telles consultations peuvent être plus largement utilisées pour attirer les capitaux et en renforcer leur impact sur le développement.

25. Les transferts de fonds des travailleurs immigrés ont sensiblement augmenté ces dernières années, et constituent désormais la deuxième source de flux financiers à destination des pays en développement, après les investissements étrangers directs. Ces transferts, qui sont supérieurs de près de 40 % à l'ensemble de l'aide publique au développement, sont également mieux répartis et plus stables que les flux de capitaux privés, et pourraient même être contracycliques. Conscients de leur importance, les pays en développement ont appelé l'attention, lors des négociations de Doha, sur la priorité qu'ils accordent à la question des mouvements temporaires de personnes physiques (mode 4 des services fournis selon la définition de l'Organisation mondiale du commerce) (voir par. 32 ci-dessous). Étant donné que ces transferts sont destinés aussi bien à la consommation qu'à l'investissement dans les PME ou les microentreprises, les pays en développement se sont efforcés, en coopération avec les pays développés, d'en réduire le coût et de les orienter vers les investissements en faveur du développement. Les accords internationaux destinés à faciliter les migrations légales à long terme peuvent également contribuer au développement de ces transferts.

Questions

26. Comment développer la diffusion d'informations auprès des investisseurs potentiels dans les pays en développement? Quelles mesures pourrait prendre le secteur public pour atténuer davantage les risques auxquels sont confrontés les investisseurs privés dans les pays en développement? Quelles nouvelles mesures pourraient être prises aussi bien dans le pays d'origine que dans le pays de destination afin d'attirer des IED qui contribuent au transfert de technologie, ont des retombées sur l'industrie intérieure et contribuent à la valeur ajoutée intérieure des exportations? Dans quelle mesure les partenariats secteur public/secteur privé ont-ils contribué aux investissements dans les pays en développement? De nombreuses associations commerciales, organisations de la société civile et autres entités et parties prenantes ont proposé des principes directeurs concernant la responsabilité sociale des entreprises afin de faire en sorte que les entreprises intérieures et étrangères contribuent à la réalisation des objectifs en matière de développement, de progrès social et de protection de l'environnement. Les diverses approches contenues dans ces codes de conduite ou principes devraient-elles être regroupées en un ensemble cohérent de directives et de normes? Comment faire pour que la coopération internationale dans les domaines financier et commercial contribue au transfert de fonds des travailleurs immigrés en faveur de l'investissement?

Questions liées au commerce

27. Le Consensus de Monterrey reconnaît que le commerce international peut être un moteur du développement et que, pour cela, il est indispensable de parvenir à un accord multilatéral sur la libéralisation des échanges qui soit dans l'intérêt de tous les pays, et en particulier tiennent compte des besoins et des intérêts des pays en développement. Le Programme de travail de Doha prévoit notamment des négociations sur l'agriculture, les services, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et tout un ensemble de questions liées au développement, en particulier le traitement spécial et différenciel et les problèmes liés à l'application des accords. En particulier, il a été convenu de placer les besoins et intérêts des pays en développement au cœur du programme de travail. En ce qui concerne l'agriculture par exemple, les membres se sont engagés à entreprendre des négociations globales destinées à améliorer sensiblement l'accès aux marchés, à réduire progressivement et à éliminer toutes les formes de subventions aux exportations et à réduire sensiblement les aides qui ont pour effet de fausser les échanges. Le problème pour les pays développés consiste donc à mettre en œuvre des politiques commerciales compatibles avec les politiques de développement et par conséquent à ouvrir davantage leurs marchés aux exportations des pays en développement pour contribuer à l'accroissement des flux de capitaux vers ces pays.

28. Après l'impasse à laquelle ont abouti les négociations lors de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancún en septembre 2003, les participants ont convenu qu'il était urgent de reprendre ces négociations. En conséquence, les organes des négociations sur l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles se sont réunis en mars 2004, et d'autres organes de négociation ont également commencé leurs travaux. En ce qui concerne l'agriculture et les produits non agricoles, il a été suggéré de mettre en place d'ici à la mi-2004 des cadres destinés à faciliter les négociations et à favoriser l'adoption de modalités concernant l'application des engagements pris. Il est admis que la relance des négociations et leur succès impliquent de la part de toutes les parties de faire preuve de volonté politique et de bonne foi, d'être prêtes à coopérer et d'accepter des compromis. En outre, les négociations et les décisions doivent être globales, transparentes et démocratiques. À Cancún, les pays en développement ont exigé que leurs points de vue soient pris en compte et ont constitué, sur tel ou tel sujet, des alliances telles que le Groupe des 20 et le Groupe ACP/Union africaine/PMA. À cet égard, la marginalisation des PMA, des pays enclavés et des petites économies, y compris les petits États insulaires en développement, dans le commerce mondial, montre clairement combien il importe de répondre aux besoins spécifiques de ces pays.

29. Il est largement admis que les négociations sur le volet agricole doivent progresser avant de pouvoir engager celles concernant l'accès des biens manufacturés et des services aux marchés ou d'autres questions encore. Pour contribuer véritablement au développement, les accords commerciaux doivent être compatibles avec les capacités et les objectifs de développement des pays en développement et prévoir un traitement spécial et différencié, comme prévu dans la Déclaration de Doha. L'offre de l'Union européenne d'éliminer les subventions en faveur de produits présentant de l'intérêt pour les pays en développement et la récente proposition des États-Unis d'éliminer les subventions agricoles à

l'exportation d'ici une certaine date et de réduire sensiblement et d'harmoniser les soutiens à la production intérieure qui faussent le commerce, laissent penser qu'il est possible de progresser dans ce domaine.

30. De nombreux pays en développement, y compris les PMA, sont lourdement tributaires d'un petit nombre de produits de base dont la demande fluctue fortement et dont les cours montrent une tendance à la baisse à long terme. Il importe donc d'aborder cette question des produits de base, notamment l'Initiative en faveur du coton adoptée par un certain nombre de pays d'Afrique¹³. Les efforts déployés pour aider les pays en développement à gérer les risques, à utiliser des instruments financiers et à diversifier leurs exportations pour atténuer l'impact d'une diminution de leurs recettes d'exportation lié à la volatilité des marchés mondiaux devraient être poursuivis. Toutefois, il n'existe toujours pas de solution satisfaisante au problème, ni de mécanismes internationaux de financement permettant de compenser les effets des cycles économiques¹⁴.

31. La plupart des pays en développement ont indiqué qu'ils n'étaient pas encore convaincus de l'intérêt que pouvaient présenter pour eux les « questions de Singapour », dont l'application pourrait s'accompagner de coûts non négligeables et détourner des ressources ainsi que l'attention des décideurs politiques d'autres questions importantes. Le fait que l'Union européenne soit prête à exclure la concurrence et les investissements des négociations et la récente suggestion des États-Unis de limiter ces négociations à la facilitation du commerce ouvrent la voie à de nouvelles consultations.

32. Il est de plus en plus important que les pays en développement participent davantage au commerce international de services, aussi bien pour le développement que pour le commerce. Ils considèrent que les services fournis selon le mode 4, (mouvement temporaire des personnes physiques) sont essentiels à l'accroissement de leurs recettes d'exportation et à la réduction de la pauvreté. En conséquence, la question des obstacles au mouvement temporaire des prestations de services devrait faire l'objet d'un engagement spécifique lors des négociations. L'externalisation des services selon le mode de fourniture transfrontière (mode 1 dans la définition de l'OMC) est par ailleurs une question qui intéresse de plus en plus les pays en développement.

33. Le problème pour les pays en développement reste de savoir comment participer à l'économie mondiale tout en respectant leurs priorités de développement. Il leur est donc indispensable d'identifier des stratégies de développement et des politiques qui leur permettent de bénéficier davantage de la libéralisation du commerce et d'avoir un plus large accès aux marchés. Le mécanisme d'intégration commerciale proposé par le Fonds monétaire international et le renforcement de la capacité du FMI à fournir un appui aux pays victimes de

¹³ Lors d'un atelier organisé par l'OMC au Bénin en mars 2004 au sujet des aspects de l'Initiative en faveur du coton liés au développement, les participants ont convenu de mesures de suivi concernant la fourniture d'une assistance financière et technique spécifiquement destinée au secteur du coton.

¹⁴ Des recommandations concernant les produits de base ont été formulées lors de la réunion de personnalités sur les questions relatives aux produits de base organisée par la CNUCED (voir TD/B/50/11) ainsi que lors de la rencontre avec la société civile sur la question du financement du développement organisée le 22 mars 2004.

chocs extérieurs ont pour objectif de faciliter ce processus. En outre, la libéralisation du commerce implique un ajustement considérable qui s'accompagne dans un premier temps de coûts économiques et sociaux pour tous les pays. Par conséquent, si les pays en développement doivent déterminer avec soin dans quel ordre appliquer les engagements pris et créer des synergies entre différentes politiques, y compris celles destinées à diversifier les exportations au profit de produits à plus forte valeur ajoutée et à accroître la compétitivité, ils ont également besoin d'une assistance technique et financière suffisante pour renforcer leurs capacités et mettre en place des filets de protection sociale. Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des PMA et le Programme intégré conjoint d'assistance technique du Centre du commerce international CNUCED/OMC sont des exemples d'un tel appui. Il est également nécessaire de fournir à d'autres pays en développement une assistance technique pour le renforcement institutionnel et des capacités.

34. Pratiquement tous les membres de l'OMC sont membres d'accords commerciaux régionaux ou bilatéraux ou négocient activement de tels accords, en particulier depuis le lancement des négociations de Doha. Ces efforts peuvent favoriser la libéralisation des échanges et le développement lorsqu'ils sont cohérents avec le système commercial multilatéral. Par conséquent, de nombreux pays et autorités multilatérales ont insisté sur le fait qu'ils doivent constituer les pièces d'un système commercial véritablement multilatéral et non pas être un obstacle à la mise en place d'un tel système.

Questions

35. Comment les prochaines négociations dans le cadre de l'OMC et la onzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement peuvent-elles contribuer à mener à bien le Programme de développement de Doha? Comment le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC peut-il contribuer à renforcer la cohérence entre les politiques des États Membres et les objectifs nationaux et mondiaux en matière de développement, y compris ceux figurant dans le consensus de Monterrey, et à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement? Quel ensemble de nouvelles mesures commerciales et en faveur de la balance des paiements pourraient permettre d'atténuer la vulnérabilité de nombreux pays en développement à la volatilité du commerce international et des flux financiers? Les mécanismes financiers internationaux utilisés pour atténuer les graves problèmes financiers temporaires de pays à faible revenu et à l'économie fortement dépendante des produits de base lors de la baisse cyclique des cours de ces produits devraient-ils être revus? Comment assurer la cohérence entre les arrangements commerciaux bilatéraux et régionaux d'une part et le système commercial multilatéral d'autre part?

III. Thème 2 : Rôle des institutions multilatérales dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement

Suivi de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement

36. Le suivi de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement a fait l'objet d'une attention plus soutenue au cours des deux dernières années, l'accent ayant été mis sur le partage des responsabilités liées à la réalisation de ces objectifs. Depuis l'adoption de la Déclaration du Millénaire, du Consensus de Monterrey et du Programme de mise en oeuvre de Johannesburg, la communauté internationale a précisé les responsabilités en matière d'établissement de rapports sur la réalisation des objectifs du Millénaire. Pour sa part, le Secrétaire général est prié de faire rapport chaque année à l'Assemblée générale sur la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire, et notamment sur les progrès accomplis aux niveaux mondial et régional dans la réalisation des objectifs¹⁵. Pour faciliter l'élaboration des rapports, 48 indicateurs bien définis et approuvés ont été établis pour mesurer les progrès accomplis. Les données relatives à chaque indicateur sont recueillies par l'organisme spécialisé ou l'organisation concerné. Elles sont conformes aux normes établies par l'organisme ou l'organisation et à celles de systèmes régionaux communs de classification et, lorsque cela est possible, la base de départ retenue est 1990. Ce cadre d'objectifs et d'indicateurs, qui a été approuvé par l'Assemblée générale, constitue le fondement de la Base de données des indicateurs du Millénaire, qui est gérée par la Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales¹⁶. Une présentation résumée de ces données faisant apparaître, le cas échéant, chaque indicateur, par région, pour l'année de base et l'année la plus récente, figure dans les annexes aux rapports du Secrétaire général susmentionnés.

37. De leur côté, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), assistés d'autres organismes, suivent les progrès accomplis, aux niveaux national et international, dans la mise en oeuvre des politiques et des mesures nécessaires à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ce suivi se concrétisera dans une publication intitulée *Global Monitoring Report*, qui paraîtra chaque printemps. La première édition de ce rapport sera examinée par le Comité du développement, en avril 2004, tout juste avant la réunion du Conseil économique et social.

38. À l'échelon national, les pays en développement ou en transition ont également engagé une action soutenue qui a principalement consisté à établir des rapports sur la réalisation des objectifs du Millénaire. Cette action a été appuyée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et par les équipes de pays et financée grâce au Fonds d'affectation spéciale pour les objectifs de développement du Millénaire. À la fin de janvier 2004, 58 rapports¹⁷ concernant 51 pays avaient été établis, tandis que 32 rapports étaient attendus pour le premier trimestre de 2004. Sur les 51 pays, 18 figurent parmi les pays les moins avancés et 7

¹⁵ Deux rapports ont été présentés à ce jour, respectivement sous les cotes A/57/270 et A/58/323.

¹⁶ Voir <http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp>.

¹⁷ Cinq pays ont établi deux rapports chacun et un pays en a établi trois.

sont des pays à faible revenu. En ce qui concerne l'établissement des rapports, l'attention est davantage portée, désormais, sur les pays les plus défavorisés. L'établissement des rapports par les pays s'est révélé un instrument précieux puisqu'il a permis d'informer le public des tendances, des disparités et des progrès observés dans la réalisation des objectifs et, en assurant la participation de toutes les parties prenantes, d'aider les États à traduire les objectifs du Millénaire en priorités nationales et en perspectives d'un intérêt particulier pour chaque pays¹⁸.

39. L'intensification de la collecte des données a révélé des insuffisances dans certains domaines importants du système international de statistique. Il est aussi apparu que, même lorsque les données et les normes qui les régissent sont bien définies, de nombreux pays en développement ou en transition ne disposent pas des capacités statistiques nécessaires pour recueillir et compiler les données voulues. Le suivi a également mis en lumière l'interdépendance entre les objectifs et les actions à entreprendre pour les atteindre et aussi la corrélation entre les diverses données recueillies. L'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement a donc eu pour effets, d'une part, de souligner, à l'échelle internationale, la nécessité de corriger les insuffisances en statistique aux niveaux national et international et, d'autre part, de renforcer la coopération en matière de statistique à l'échelon des États et des nombreux organismes internationaux qui suivent la réalisation des objectifs du Millénaire.

40. Prenant acte de la nécessité de renforcer les capacités et les compétences statistiques dans les pays en développement en élargissant la couverture des données, en améliorant l'accès à l'information et en renforçant les compétences en matière d'analyse des données, la deuxième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, tenue à Marrakech (Maroc) les 4 et 5 février 2004, a adopté un plan d'action mondial proposé par la Banque mondiale. Ce plan comporte six séries de mesures à mettre en place pour apporter une amélioration tangible et durable aux capacités statistiques aux niveaux national et international¹⁹. Le coût marginal annuel de l'application de ces mesures devrait se situer entre 115 et 120 millions de dollars pour les systèmes statistiques nationaux; il convient d'y ajouter de 24 à 28 millions de dollars par an pour l'amélioration du système international. Le plan donne aussi acte du fait que de nombreux pays pauvres ont besoin d'un financement extérieur.

41. Les parties au Consensus de Monterrey sont convenues que, si l'on voulait atteindre les objectifs du Millénaire, les pays en développement devaient engager des actions plus résolues, soutenues par les pays développés, dans le cadre d'un partenariat mondial pour le développement. Toutefois, contrairement aux pays en développement, les pays développés ne se sont pas vu fixer des délais pour atteindre leurs objectifs et, hormis le suivi mondial parrainé par l'Organisation des Nations Unies, il n'existe guère de suivi dans les pays développés. Pour combler cette lacune, les pays développés ont commencé à établir des rapports sur les mesures qu'ils adoptent pour s'acquitter de leurs engagements au regard des objectifs du

¹⁸ Sur la relation entre les objectifs du Millénaire pour le développement et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, voir le document du Groupe des Nations Unies pour le développement et de la Banque mondiale intitulé « How do the Millennium Development Goals relate to the Poverty reduction strategy papers? » (avril 2003).

¹⁹ Pour plus d'informations, se reporter au site <<http://www.managingfordevelopmentresults.org/2ndroundtable.html>>.

Millénaire. Le premier rapport, établi par le Danemark, passe en revue divers domaines, dont le volume et la qualité de l'aide, l'harmonisation de l'aide (dans le cadre de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, de février 2003), les subventions agricoles, l'allégement de la dette et l'accès des pays en développement aux technologies modernes²⁰. D'autres pays développés envisagent d'établir des rapports similaires.

Questions

42. Comment pourrait-on utiliser les rapports de pays relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement pour faire mieux comprendre au public des pays développés et des pays en développement les avantages à long terme des politiques de développement et de réduction de la pauvreté? Comment peut-on coordonner les démarches engagées aux niveaux international et national pour évaluer la cohérence et l'harmonisation des politiques des pays développés de manière à renforcer le suivi et l'évaluation de l'action qu'ils mènent pour s'acquitter de leurs engagements au titre de l'objectif 8? Dans la mesure où l'éducation des femmes joue un rôle fondamental dans le développement à long terme et où un nombre non négligeable de pays accusent un retard dans la réalisation des objectifs du Millénaire relatifs à l'éducation, que pourrait-on faire de plus aux niveaux national et international pour accélérer les progrès? Comment les institutions multilatérales peuvent-elles consolider la coordination et la coopération en matière de renforcement des capacités statistiques afin de maximiser leur efficacité et de contribuer au renforcement global des capacités de prise de décisions dans des secteurs d'action clefs des pays en développement ou en transition?

Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et autres outils du développement

43. L'adoption d'un projet commun de développement par les instances nationales et internationales, aux échelons national et régional, est essentielle à la réussite des initiatives touchant à la formulation de politiques cohérentes et à la coopération internationale. S'il existe une assez large convergence de vues sur nombre d'éléments, d'orientations et d'objectifs importants qui définissent la stratégie de développement souhaitable, on reconnaît aussi de plus en plus l'importance d'une appropriation effective et du fait que des pays dont les conditions structurelles sont différentes peuvent, tout en adoptant des démarches diverses, parvenir chacun à réaliser le développement durable. Dans les pays à faible revenu, où l'objectif principal est la réduction de la pauvreté, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté figurent désormais parmi les principaux outils stratégiques qui servent à la réalisation des objectifs du Millénaire.

44. La concrétisation des objectifs du Millénaire exige la présence d'un cadre opérationnel à l'échelon national. Pour les pays les plus pauvres, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté jouent un rôle essentiel qui consiste à associer les politiques nationales et l'appui international qui doit les aider à réaliser

²⁰ Ministère des affaires étrangères du Danemark, « 2015: Denmark's first reporting on Goal 8 », 2003.

les objectifs du Millénaire. Si l'on reconnaît de plus en plus l'importance de la spécificité et de la diversité des pays, dans les priorités de développement, un nombre grandissant de documents de stratégie concernent essentiellement la réalisation des objectifs du Millénaire. D'autre part, les institutions financières internationales et d'autres organismes multilatéraux de développement utilisent de plus en plus comme instruments de prise de décisions les documents de stratégie, qui sont pris en compte dans l'élaboration du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et influent sur la conception des stratégies d'assistance aux pays de la Banque mondiale et sur la prise des décisions relatives à l'aide au développement et à l'allègement de la dette au sein des institutions multilatérales et bilatérales.

45. En nombre croissant, les pays en développement ont commencé à établir et à mettre en application des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (à la fin de janvier 2004, sur les 35 pays qui avaient achevé et appliquaient des documents de stratégie et les 18 qui avaient établi des documents provisoires, 30 étaient des pays africains). Les documents de stratégie donnent progressivement acte d'une appropriation grandissante par les pays, comme en témoigne la participation d'un large éventail de parties prenantes et un meilleur recentrage sur les politiques nationales axées sur la réalisation des objectifs du Millénaire et la croissance économique.

46. En dépit de ces acquis, l'établissement des documents de stratégie continue de se heurter à des difficultés. Une attention soutenue devra être consacrée à l'intégration du processus des documents de stratégie aux processus existants de prise de décisions, telles que le budget, et au renforcement de la participation des ministères sectoriels et des organismes représentatifs, tels que le parlement. Il convient d'associer plus étroitement les stratégies nationales et les objectifs du Millénaire et de s'attaquer aux obstacles financiers, décisionnels et institutionnels qui s'opposent à la réalisation des objectifs du Millénaire. Il faut aussi accélérer l'harmonisation entre l'appui fourni par les donateurs et les stratégies des pays. Par exemple, la consolidation de l'appropriation par les pays suppose la pleine intégration des priorités de développement des pays aux documents de stratégie, y compris la hiérarchisation des principaux objectifs dans les documents de stratégie. Par ailleurs, il importe d'appuyer le renforcement des capacités, par exemple en matière de recueil et d'analyse des données, pour favoriser l'élaboration de stratégies véritablement pilotées par les pays.

47. Le bilan commun de pays des Nations Unies est l'instrument qu'utilise le système des Nations Unies pour analyser la situation du développement dans un pays et y recenser les principales questions relatives au développement, le tout étant orienté vers la réalisation des objectifs du Millénaire. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est le cadre stratégique commun des activités opérationnelles du système des Nations Unies à l'échelon national. Il apporte des réponses intégrées et cohérentes aux priorités et aux besoins nationaux, dans le cadre des objectifs du Millénaire et d'autres engagements. Le bilan commun et le Plan-cadre ont surtout permis d'aider les pays en développement à renforcer leurs capacités et, par exemple, à établir les documents de stratégie et les rapports relatifs aux objectifs du Millénaire²¹. Compte tenu du caractère encore limité de

²¹ En janvier 2003, 44 pays parmi les moins avancés (PMA), 31 pays en développement sans littoral et 14 petits États insulaires en développement avaient mené à bien leur bilan commun;

l'évaluation à laquelle le système des Nations Unies procède à l'échelon des pays, des mesures sont prises pour renforcer cette activité²².

48. Parallèlement au bilan commun de pays des Nations Unies, existe la Stratégie d'aide aux pays de la Banque mondiale. La stratégie d'aide est le principal outil dont se sert le Conseil des administrateurs pour examiner la stratégie d'aide aux emprunteurs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et de l'Association internationale de développement (IDA) afin de maximiser les effets en matière de réduction de la pauvreté. Dans la mesure où la Stratégie d'aide aux pays définit le cadre de l'intervention de la Banque mondiale dans un pays, la communauté internationale accueille favorablement la participation croissante des parties prenantes à son élaboration et encourage vivement la poursuite de son harmonisation avec la stratégie nationale des pays. En définitive, les donateurs multilatéraux espèrent modifier l'orientation de l'aide et fournir désormais toute l'aide sous la forme d'un appui budgétaire à une stratégie globale de développement, pilotée par les pays. Le processus des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, le Forum de haut niveau sur l'harmonisation, qui s'est tenu à Rome, et la deuxième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, tenue à Marrakech, convergent vers cet objectif.

49. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui offre un cadre stratégique permettant de faire face aux défis qu'affrontent les pays africains, dont la pauvreté endémique et la quête de la croissance et du développement durables, classe par ordre de priorité les problèmes de développement de la région. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, institué par le NEPAD et évoqué plus haut, vise à évaluer la performance des pays dans les domaines de la gestion économique, des droits de l'homme, de la lutte contre la corruption et de la démocratie, dans le cadre de la réalisation des objectifs de développement. La nécessité perçue au sein du NEPAD de renforcer le cadre du partenariat entre l'Afrique et ses partenaires du développement a conduit à la création de la Tribune africaine pour une vision de l'Afrique, qui doit se consacrer aux aspects stratégiques et politiques de la mise en oeuvre du programme d'action du NEPAD. La Tribune a recensé quatre domaines prioritaires d'action : la paix et la sécurité; la lutte contre le VIH/sida; l'éducation; et la croissance économique et la création de richesses. Les interventions dans ces différents domaines concourent à la réalisation des objectifs du Millénaire.

50. La Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique – une initiative multilatérale axée sur la promotion d'une croissance économique durable et la réduction de la pauvreté en Afrique – a tenu sa troisième rencontre, en septembre-octobre 2003. Les participants à la Conférence ont invité la communauté internationale à appuyer le développement de l'Afrique dans un esprit de partenariat mondial²³. Dans la déclaration commémorative du dixième anniversaire de la

36 PMA, 19 pays en développement sans littoral et 14 petits États insulaires en développement avaient mis au point leur Plan-cadre pour l'aide au développement. Pour plus de renseignements, voir <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ohrlls/cca_undaf_prsp.htm>.

²² Voir E/2003/64. L'étude de la question devrait se poursuivre dans le cadre de l'examen triennal des activités opérationnelles de développement, de 2004, et d'autres activités de suivi, et devrait faire appel à une collaboration avec le Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation.

²³ Pour davantage de renseignements sur la Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique, voir <www.ticad.net>.

Conférence, ils ont affirmé que l'objectif ultime consistait à promouvoir l'appropriation par les pays africains de leurs processus de développement et le partenariat avec la communauté internationale à l'appui de la mise en oeuvre de leurs stratégies nationales de développement.

Questions

51. Comment les évaluations et les expériences des diverses institutions multilatérales pour le développement peuvent-elles être mieux partagées et utilisées pour améliorer la formulation de nouveaux instruments du développement et la mise en oeuvre des instruments existants? Que peut-on faire pour mieux intégrer les objectifs du Millénaire et les objectifs des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté aux priorités des politiques nationales, telles qu'elles apparaissent dans le budget? Comment pourrait-on harmoniser efficacement les divers instruments de coopération pour le développement qu'utilisent les donateurs, tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les stratégies d'aide aux pays, avec les stratégies de développement des pays récipiendaires? Des études récentes ayant révélé que le recours excessif aux conditionnalités s'avérait contre-productif à la fois pour les donateurs et pour les pays bénéficiaires, que pourraient faire tous les donateurs pour coordonner et rationaliser leurs conditionnalités? Comment la communauté internationale pourrait-elle renforcer les initiatives émanant des pays récipiendaires, telles que le NEPAD, et aider les pays en développement à mettre en application les accords auxquels ils ont souscrit à Monterrey?

Le Financement des objectifs du Millénaire pour le développement, notamment grâce à des sources nouvelles et novatrices

52. Comme indiqué dans la note précédente (E/2003/50), le renforcement de la cohérence en matière d'application du Consensus de Monterrey exige que le volume de l'aide publique au développement soit augmenté et son efficacité renforcée. Les conclusions du Forum de haut niveau sur l'harmonisation, qui s'est tenu à Rome les 24 et 25 février 2003, ont donné lieu à la création du Groupe de travail du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs, chargé notamment de faciliter l'harmonisation des pratiques suivies par les donateurs et leur alignement sur les stratégies nationales. Un certain nombre de plans nationaux d'harmonisation se sont trouvés dynamisés par les résultats du Forum de haut niveau. Ces questions ont également été examinées par la deuxième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, organisée à Marrakech, en février 2004, par les cinq grandes banques de développement multilatéral en collaboration avec le Comité d'aide au développement. La Table ronde est convenue d'un ensemble de principes fondamentaux qui devraient régir l'action que mènent les partenaires du développement dans le cadre de leurs programmes de coopération pour le développement. L'efficacité de l'aide est également abordée à l'échelon régional. La Commission européenne, par exemple, a récemment formulé des propositions visant

à accélérer la mise en application des engagements pris lors du Sommet de l'Union européenne à Barcelone, en mars 2002, afin de mieux assurer la coordination des politiques et l'harmonisation des procédures de l'aide²⁴. La Commission économique pour l'Afrique s'attache à mettre en place, en collaboration avec le Comité d'aide au développement, un cadre institutionnel censé consacrer le partage des responsabilités entre l'Afrique et ses partenaires. Un volet important de cette alliance consiste à mener des évaluations communes Afrique/OCDE de l'incidence des politiques que mènent les pays partenaires sur les programmes de coopération pour le développement de l'Afrique²⁵.

53. Le facteur de la sélectivité intervenant de plus en plus dans l'allocation de l'aide, en fonction de l'engagement des pays récipiendaires à mettre en place des politiques saines, il convient de prendre en considération les besoins particuliers des pays en conflit ou sortant d'un conflit. Pour faire face aux besoins des pays particulièrement vulnérables, la Banque mondiale a créé, en 1997, le Fonds d'aide aux pays sortant d'un conflit, destiné à accompagner ces pays, ainsi que le Fonds d'affectation spéciale pour les pays à faible revenu en proie à des difficultés particulières. Ces fonds devraient permettre aux pays pauvres exclus du bénéfice des fonds de l'Association internationale de développement de renforcer leurs institutions et leurs capacités dans le domaine de la prestation des services sociaux. Pour ces groupes de pays, une aide régulière, suffisante et prévisible apparaît essentielle pour lever les contraintes en matière de capacités institutionnelles et faciliter la reconstruction. Par ailleurs, la sélectivité de l'aide pourrait être améliorée si elle était complétée par un examen de l'aide et des politiques commerciales des pays donateurs, qui permettrait de s'assurer qu'elles ne sont pas défavorables aux intérêts des pays en développement.

54. Après de nombreuses années de déclin, les niveaux de l'Aide publique au développement (APD) sont à la hausse. Plusieurs grands donateurs ayant commencé à honorer les annonces qu'ils avaient faites à Monterrey, le volume de l'APD a atteint 58 milliards de dollars en 2002 et devrait, selon les projections, s'élever à 77 milliards de dollars en 2006, soit une hausse 32 % en termes réels, qu'expliquent les annonces faites par les donateurs²⁶. La part de l'APD dans le revenu national

²⁴ Voir Commission des Communautés européennes, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Traduire le Consensus de Monterrey dans la pratique : la contribution de l'Union européenne », le 5 mars 2004, Bruxelles (COM (2004) 150).

²⁵ Les préoccupations nées du fait que de nombreux pays subsahariens pourraient difficilement atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ont conduit le Royaume-Uni à créer la Commission pour l'Afrique. La mission assignée à cette Commission consiste à promouvoir la réalisation des objectifs de développement convenus sur le plan international pour la région. En collaboration avec l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale et les milieux universitaires, cette commission de haut niveau évaluera les conditions et les politiques de développement des pays africains dans des domaines prioritaires tels que le commerce, la gouvernance, la politique économique, l'aide, l'allégement de la dette, la santé, l'environnement et le règlement des conflits.

²⁶ Le rapport de l'Union européenne indique que, selon les dernières prévisions, les États membres devraient atteindre ou même dépasser l'objectif qu'ils s'étaient collectivement fixé de porter leur APD à 0,39 % de leur produit intérieur brut (PIB) d'ici à 2006, contre 0,33 % actuellement. Selon les estimations, l'APD de l'Union européenne devrait progresser chaque année pour atteindre 0,42 % de son PIB en 2006. Voir aussi « La Commission entend renforcer l'efficacité de l'aide européenne au développement par une meilleure coordination et harmonisation » (IP/04/326). À la Conférence internationale sur le financement du développement, les États-Unis ont également annoncé qu'ils augmenteraient leur APD de 5 milliards de dollars par an à

brut devrait passer de 0,23 à 0,29 % au cours de la même période. Toutefois, l'on convient généralement que la réalisation des objectifs du Millénaire exigera notamment une augmentation sensible du flux des ressources vers les pays en développement, soit au minimum un doublement des niveaux actuels de l'APD. D'autre part, et surtout pour nombre de pays pauvres qui connaissent des difficultés particulières, la plupart, sinon la totalité de ces flux devra consister en subventions ou en prêts à des taux concessionnels très favorables. À cet égard, il est essentiel que l'octroi de l'assistance pour les besoins de la paix et de la sécurité, comme dans le cas de la guerre contre le terrorisme ou de la reconstruction dans les régions touchées par la guerre, ne supplante pas l'aide normale au développement.

55. Comme indiqué plus haut, si certains pays peuvent accroître sensiblement leur APD dans les années à venir, les circonstances ne laissent pas augurer de la mobilisation de tout le volume requis à moyen et à long terme. De nombreux pays développés font déjà face à d'importantes restrictions budgétaires et d'autres contraintes accroîtront probablement la pression à long terme. Il s'agit donc non seulement de mobiliser des ressources pour répondre à la nécessité pressante d'accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire mais aussi de formuler une stratégie qui assure la prévisibilité et le flux des ressources à long terme. À cet égard, il convient de rappeler que, même si les objectifs du Millénaire étaient atteints à l'échelle mondiale dans les délais prescrits, cette avancée ne répondrait qu'à une partie des exigences du développement en général. Même réduite de moitié, la pauvreté demeurerait un défi à l'échelle mondiale; la réussite dans les autres domaines sera loin d'être entière et un flux soutenu de ressources financières restera nécessaire.

56. Conscients de cette situation, diverses instances, et notamment un certain nombre de gouvernements et d'organismes régionaux, ont intensifié le débat sur les différentes voies et moyens d'accroître, à l'échelle internationale, la mobilisation de ressources financières pour le développement. Le débat sur un mécanisme de financement proposé par le Royaume-Uni se poursuit. Parmi les autres propositions, on compte des idées entièrement nouvelles et d'autres qui ont déjà fait leur chemin; certaines préconisent la mobilisation de ressources publiques supplémentaires, tandis que d'autres préconisent le recours au secteur privé, y compris aux particuliers. Les initiatives les plus récentes concernent notamment la mise en place d'un fonds, conjointement proposé par les Gouvernements français et brésilien et visant à mobiliser des ressources par des voies novatrices, parmi lesquelles des formes sélectives d'imposition, pour contribuer à réduire la faim et la pauvreté.

57. Ayant déjà examiné, à plusieurs reprises, la question des sources nouvelles de financement, l'Assemblée générale a enrichi le débat lorsqu'à l'issue de l'Examen quinquennal de la mise en oeuvre des conclusions du Sommet mondial pour le développement social, il a adopté la résolution S-24/2 invitant à « analyser de façon rigoureuse les avantages, les inconvénients et les autres aspects des propositions tendant à exploiter des sources de financement nouvelles et originales, tant

l'échéance de 2006, soit une hausse de 50 % de l'aide au développement, grâce à la mise en place du Millennium Challenge Account (compte du Millénaire). En janvier 2004, le Congrès a adopté le texte de loi portant création de la Millennium Challenge Corporation (MCC) et, en février, la nomination d'un Directeur général par intérim a été approuvée par le Conseil d'administration de la MCC. En mai, le Conseil se réunira pour procéder à la sélection des pays qui remplissent les conditions requises pour bénéficier d'une assistance financée par le compte du Millénaire.

publiques que privées, aux fins du développement social et des programmes d'élimination de la pauvreté ». En son paragraphe 44, le Consensus de Monterrey préconise la recherche de sources novatrices de financement dans les enceintes appropriées. Le Secrétariat a, depuis lors, chargé l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement d'entreprendre cette étude, qui est actuellement en voie d'achèvement. À sa cinquante-huitième session, l'Assemblée générale a demandé que cette étude lui soit soumise à sa cinquante-neuvième session.

58. Rares sont les propositions concrètes à l'étude qui ont fait l'objet d'un débat intergouvernemental. Toutefois, compte tenu de la nécessité d'obtenir des ressources financières supplémentaires pour le développement et des données analytiques désormais disponibles, il conviendrait d'engager d'urgence ce débat, dans la mesure où la plupart des propositions, même lorsqu'elles sont approuvées, ne se concrétisent qu'au bout de plusieurs années. La cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale pourrait être un point de départ pour ce débat, mais ces questions pourraient également être examinées, selon qu'il conviendra, au sein des institutions de Bretton Woods et dans les futures réunions entre le Conseil économique et social et ces institutions.

59. Dans ce contexte, il convient de signaler que des groupes de pays à revenu intermédiaire ont récemment fait des propositions importantes, telles que l'initiative du Groupe de Rio, qui visent à examiner l'adoption, d'urgence, de mécanismes financiers souples et novateurs destinés à promouvoir les investissements privés²⁷. En matière de politiques et d'investissements, la plupart des pays à revenu intermédiaire ont défini des priorités qui visent à réduire la pauvreté en aidant les populations à contribuer à la croissance économique et à en tirer parti. Les dépenses sociales se sont accrues et sont mieux ciblées. Néanmoins, la pauvreté s'est aggravée dans nombre de ces pays en raison d'une croissance économique négligeable et de la persistance des inégalités. On s'accorde donc généralement à reconnaître qu'il est essentiel de déterminer les mesures à prendre, aux niveaux national et international, pour assurer une croissance économique durable et éliminer la pauvreté dans ces pays.

60. Du fait de leur vulnérabilité face aux fluctuations des mouvements de capitaux, les pays à revenu intermédiaire ont également besoin d'un appui particulier pour atteindre les objectifs du Millénaire, notamment des mécanismes de financement efficaces qui puissent être rapidement mis en oeuvre pour protéger les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté et maintenir les réformes en cours lorsqu'il se produit des chocs extérieurs ou des changements importants dans la situation d'un pays. En mai 2002, la Banque mondiale a mis en place l'Option de tirage différé, qui permet de protéger les programmes structurels de base lorsqu'un pays se voit limiter l'accès aux marchés financiers internationaux. Plusieurs pays ont déjà recouru à cette option.

²⁷ Voir dix-septième Sommet du Groupe de Rio, Consensus de Cusco (Pérou), 23-24 mai 2003, et treizième Sommet ibéro-américain, Santa Cruz de la Sierra (Bolivie), 14-15 novembre 2003.

Questions

61. Comment les politiques multilatérales et bilatérales d'aide au développement peuvent-elles garantir que l'aide aux pays les plus vulnérables leur permet de réaliser les objectifs du Millénaire, alors que s'accroît la sélectivité en matière d'aide à des fins d'une plus grande efficacité? Comment la communauté internationale peut-elle veiller à ce que l'aide à la reconstruction soit octroyée en sus de l'aide normale au développement? Comment les donateurs bilatéraux et multilatéraux peuvent-ils trouver un équilibre entre la nécessité d'accroître l'efficacité de l'aide et l'assistance fournie aux pays à faible revenu en proie à des difficultés particulières pour leur permettre de réaliser les objectifs du Millénaire? Comment les organisations multilatérales peuvent-elles faciliter le débat international et contribuer à accélérer la conception et la mise en place de sources de financement nouvelles et originales? Comment les mécanismes actuels de financement destinés aux pays à faible revenu peuvent-ils être adaptés ou comment de nouveaux mécanismes peuvent-ils être conçus pour répondre aux besoins des pays à revenu intermédiaire?

IV. Thème 3 : Viabilité et allègement de la dette

62. Il est reconnu dans le Consensus de Monterrey que l'emprunt extérieur est une source de financement importante qui peut aider les pays en développement à accélérer leur croissance et remédier aux effets des chocs économiques. Une accumulation excessive de la dette peut toutefois conduire au résultat inverse, dans le cas des économies émergentes aussi bien que des pays à faible revenu. La communauté internationale a donc essayé de mieux comprendre la question de la viabilité de la dette et les politiques et mesures qui aideraient les pays emprunteurs à assurer le service de leur dette en période de difficulté sans pour autant devoir exagérément réduire leurs dépenses et revenus nationaux. C'est le sentiment exprimé dans le Consensus de Monterrey où il est demandé qu'on tienne compte lors des examens futurs de la viabilité de la dette des conséquences qui peuvent en résulter pour la réalisation des objectifs de développement contenus dans la Déclaration du Millénaire.

Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

63. On a reproché à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés de ne pas amener assez rapidement les pays à leurs « points de décision » puis à leurs « points d'achèvement ». En mars 2004, près de cinq ans après le renforcement de l'Initiative, seuls 27 des 38 pays pauvres très endettés qui peuvent prétendre à recevoir une assistance dans le cadre de l'Initiative ont atteint un « point de décision » et bénéficient d'un allègement de leur dette. Sur ces 27 pays, 10 ont atteint le « point d'achèvement », c'est-à-dire qu'ils ont bénéficié de la totalité de l'allègement prévu de leur dette³.

64. Si l'on a tardé à parvenir au « point de décision », c'est, a-t-on estimé, à cause des problèmes posés par l'établissement du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, la réalisation des objectifs fiscaux et l'évaluation par les institutions

financières internationales de la mesure dans laquelle les pays pauvres très endettés réussissent à appliquer des politiques économiques saines. Il est particulièrement difficile pour les pays en conflit ou sortant d'un conflit d'atteindre ce stade. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés devant s'achever à la fin de 2004, on s'inquiète que certains d'entre eux ne soient pas en mesure de bénéficier du programme. Des options pour le report de la date d'expiration de l'Initiative sont à l'étude et les services de la Banque mondiale et du FMI présenteront leurs recommandations à leurs conseils d'administration respectifs d'ici à septembre 2004.

65. Il est évident que certains pays, qui ont pourtant atteint le « point d'achèvement » n'ont pas pour autant réussi à assurer la viabilité de leur dette. Il est par ailleurs généralement accepté que si ces pays n'ont pas pu y parvenir, c'est parce que le montant de l'allègement requis par les pays pour parvenir à un niveau de dette viable a été calculé sur la base d'hypothèses irréalistes, notamment pour ce qui est des taux d'intérêt, du volume des exportations et de la croissance économique. Il y a eu aussi parfois des problèmes au niveau de l'application des politiques.

66. Certains gouvernements créanciers ont réaffirmé en octobre 2003, lors du Dialogue de haut niveau sur le financement du développement, qu'il fallait procéder à un allègement supplémentaire de la dette en sus de ce que prévoyait l'Initiative PPTE dans le cas des pays dont la dette demeurait excessive. Les participants au Dialogue ont noté toutefois que ces propositions ne pouvaient constituer qu'une partie de la solution et que de nombreux pays à faible revenu devaient pour maintenir la viabilité de leur dette recevoir une assistance financière beaucoup plus grande sous forme de dons.

67. Les dons qui, en tant que moyen de financement, avaient diminué au cours des années 90, semblent connaître un regain de faveur³. La treizième opération de reconstitution des ressources de AID (programme AID13) prévoyait qu'une plus grande partie de l'assistance serait apportée sous forme de dons aux pays et aux initiatives remplissant les conditions voulues comme le nouveau Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. La communauté internationale devrait veiller à ce que cette tendance à apporter de plus en plus une assistance sous forme de dons se poursuive²⁸.

68. On a aussi proposé que l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés comprennent un plus grand nombre de mesures visant à surmonter les chocs extérieurs ou dus à des catastrophes naturelles, et notamment un financement pour imprévus des institutions financières internationales rapidement mobilisable, fondé sur une réévaluation annuelle de la viabilité de la dette et de l'adéquation des politiques²⁹.

69. Préparant l'avenir après l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, le FMI met au point un cadre analytique pour évaluer la viabilité de la dette dans les

²⁸ Au sein de la communauté internationale, certains se sont inquiétés de la prolifération de fonds verticaux spécialisés de ce genre, en particulier du fait que ces fonds pouvaient compromettre l'application d'une approche équilibrée à l'échelle du secteur, et du fait que ces fonds favorisaient moins les synergies intersectorielles que les formules de financement plus horizontales.

²⁹ Voir A/58/290, par. 30.

pays à faible revenu. Des directives distinctes sont jugées nécessaires pour ce groupe de pays dont la dette est principalement officielle. L'objectif est également différent puisqu'il s'agit d'aider les donateurs officiels bilatéraux et les institutions multilatérales à décider s'ils consentiront des prêts ainsi que de fournir des conseils aux pays emprunteurs sur la politique à suivre.

Questions

70. Est-ce que l'obligation d'assurer le service de la dette entrave la capacité de nombreux pays en développement de réaliser les objectifs de développement du Millénaire? Faudrait-il mettre davantage l'accent dans le contexte de la viabilité de la dette sur les politiques axées sur la croissance dans les stratégies de développement des pays pauvres très endettés et d'autres pays à faible revenu? Quelles sont les principales difficultés auxquelles se heurte la mise en place d'un cadre d'évaluation de la viabilité de la dette des pays à faible revenu? La communauté des donateurs est-elle prête à accorder un allègement supplémentaire adéquat de leur dette aux pays à faible revenu incapables de parvenir à une viabilité de leur dette à l'achèvement du programme relevant de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés?

Pays en développement à revenu intermédiaire

71. En 2002, le FMI a adopté un nouveau cadre d'analyse pour l'évaluation de la situation budgétaire et de l'endettement des pays qui ont accès aux marchés financiers internationaux³⁰. Il utilise désormais ce cadre pour ses activités de surveillance et pour suivre l'utilisation qui est faite de ses ressources. Ce cadre peut également permettre aux débiteurs et aux créanciers de déterminer plus facilement les réductions de dette nécessaires pour que les remboursements reviennent à un niveau supportable. Il ne tient pas explicitement compte de l'impact social du service de la dette, mais cette question peut être abordée à l'occasion d'un examen parallèle des dépenses publiques.

72. La détermination du point à partir duquel l'endettement peut commencer à poser problème dans un pays donné est un exercice extrêmement difficile. De nombreux pays émergents ont connu de graves problèmes alors que leur endettement était similaire, voire sensiblement plus faible, que celui de nombreux pays développés. L'une des principales raisons semble en être la volatilité beaucoup plus grande du service de la dette par rapport à la capacité de remboursement des pays en développement. Il est toutefois également probable que les indicateurs traditionnels du poids de la dette ne reflètent pas pleinement certains facteurs qui ont une incidence sur la capacité de remboursement, tels que le type de dépenses financées par les emprunts extérieurs et la structure des échanges. Il apparaît donc nécessaire d'évaluer tous les facteurs pertinents pour un pays donné et d'établir un lien plus étroit entre gestion de la dette, politique budgétaire et macroéconomique et stratégie de développement.

³⁰ « IMF Discusses Assessments of Sustainability », Public Information Notice (PIN) No 2/69, 11 juillet 2002.

73. Contrairement aux pays développés, de nombreux pays émergents à économie de marché ne peuvent emprunter à l'étranger dans leur propre monnaie, quelle que soit la qualité de leurs politiques ou la vigueur de leurs institutions³¹. Les mouvements de change peuvent donc avoir une forte incidence sur le niveau du service de la dette, et constituent peut-être même une source d'incertitude beaucoup plus grande que la volatilité liée aux fluctuations du revenu. En outre, les taux d'intérêt sur les marchés émergents non seulement sont beaucoup plus élevés mais également fluctuent fortement en fonction de l'évaluation des marchés quant aux risques associés à la dette du pays. Le fardeau exercé par la dette d'un pays en développement peut donc augmenter brutalement, même si ses politiques macroéconomiques sont saines.

74. La communauté internationale doit non seulement affiner son analyse de la capacité d'endettement, mais aussi aider les pays endettés à mieux suivre leurs obligations en la matière et gérer leur remboursement pendant les périodes de volatilité. Cela suppose une gestion prudente de la dette, une politique appropriée en matière de réserves et un accès aux capitaux internationaux. De nombreux pays en développement s'efforcent, avec l'assistance technique et financière de divers organismes internationaux, notamment la CNUCED, le FMI, la Banque mondiale et le Secrétariat du Commonwealth³², d'acquérir les capacités nécessaires pour gérer leur propre dette.

75. Il faut également mettre en place des mécanismes de financement préventifs, capables de fournir rapidement un appui financier suffisant aux pays confrontés à une crise financière potentielle. C'est ce qui a conduit le FMI à adopter en 1999 des lignes de crédit préventives. Toutefois, celles-ci n'ont jamais été utilisées et ont été abandonnées en novembre 2003, et le Fonds étudie aujourd'hui d'autres moyens de parvenir au même objectif. Il est indispensable que tout nouveau mécanisme ou instrument permette de répondre rapidement aux besoins financiers des pays membres dont les politiques sont saines mais qui connaissent des problèmes en raison de mesures prises sur les marchés mondiaux de capitaux.

76. Pour atténuer la très grande volatilité du service de la dette, il a été proposé d'émettre des instruments d'endettement dont le service serait lié à la capacité de remboursement des pays, tels que des obligations indexées sur le PIB³³. Il a également été proposé d'étudier des mécanismes de financement prévoyant des garanties et d'autres dispositions destinées à réduire le coût de la dette pendant les périodes de crise, et la communauté internationale encourage l'émission par les pays en développement d'obligations en monnaie locale et négociables sur le marché international.

77. Une stratégie à plus long terme consiste à encourager le développement de marchés pour les obligations en monnaie nationale, ce qui pourrait permettre de réduire l'exposition des pays émergents à des échéances et des taux de change

³¹ Pour une discussion de ce phénomène, voir, par exemple, Barry Eichengreen Ricardo Hausmann et Ugo Panizza, « Currency mismatches, debt intolerance and original sin: why they are not the same and why it matters », National Bureau of Economic Research, Working Paper No 10036, octobre 2003.

³² Pour plus de détails, voir A/58/290, par. 39.

³³ Voir, par exemple, Morris Goldstein, « Debt Sustainability, Brazil and the IMF », Working Paper No WP 03-01, Institute for International Economics, février 2003.

inadaptés ainsi qu'au risque de se voir brutalement refuser l'accès aux marchés internationaux des capitaux. Dans certains cas, le renforcement de la coopération régionale et le regroupement de marchés nationaux relativement petits pourrait accélérer le développement de tels marchés obligataires.

78. Outre les mesures préventives, il est indispensable de disposer d'une stratégie approuvée au niveau international afin de préciser comment sera traité le cas des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire dont l'endettement est excessif, mais qui n'appartiennent pas à la catégorie des pays pauvres très endettés. Cette question a donné lieu ces dernières années à un débat animé et constructif qui a joué un rôle clef dans la compréhension des problèmes et a permis de progresser dans un certain nombre de domaines en vue d'améliorer les conditions de restructuration. En particulier, des progrès sensibles ont été réalisés concernant l'incorporation de clauses d'actions collectives dans les contrats obligataires et le recours à ces clauses³⁴.

79. Étant donné que les clauses d'action collective ne répondent qu'à l'un des aspects du problème, des efforts sont également en cours afin d'améliorer d'une manière générale le processus de restructuration des dettes souveraines en cas de crise de la dette, et en particulier de déterminer comment renforcer les échanges d'informations entre un gouvernement débiteur et ses créanciers de façon à ce que les différents créanciers soient traités de manière comparable et que l'allègement soit d'une manière générale approprié lorsqu'il concerne de nombreux créanciers divers. Par exemple, un certain nombre de pays émergents à économie de marché ont engagé des discussions avec des représentants du secteur privé en vue de l'adoption d'un code volontaire de conduite qui définirait de manière générale le rôle des principaux intervenants en cas de crise de la dette. Lors de leur réunion d'octobre 2003, les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales des pays membres du Groupe des Vingt ont encouragé les émetteurs et les intervenants sur le marché à poursuivre l'examen de cette question, les membres du Groupe participant à titre volontaire³⁵.

80. Le Club de Paris, composé de gouvernements créanciers, a également convenu de modifier ses pratiques. En octobre 2003, il a convenu d'adopter une nouvelle approche à l'égard de pays ne bénéficiant pas de l'Initiative PTE comme demandé par les ministres des finances du Groupe des Huit lors de leur réunion de mai 2003. Selon cette approche, en cas de circonstances exceptionnelles, il renoncera à la pratique habituelle consistant à appliquer des clauses types à des catégories données de gouvernements débiteurs et tiendra davantage compte de la situation financière du pays concerné afin de parvenir à un niveau d'endettement viable. Cette nouvelle approche prévoit également un renforcement de la coordination avec les créanciers privés de façon à assurer un traitement comparable de leurs créances respectives³⁶.

81. Les efforts du FMI pour définir une approche statutaire du traitement d'ensemble de la dette d'un pays en crise, y compris la proposition de créer un mécanisme de restructuration de la dette souveraine, n'ont pas recueilli un soutien

³⁴ Pour une discussion des clauses d'action collective voir *Situation économique et sociale dans le monde 2003* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.II.C.1).

³⁵ « Communiqué de Morelia », cinquième réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du Groupe des Vingt, Morelia (Mexique), 26 et 27 octobre 2003.

³⁶ Pour une description détaillée de cette nouvelle approche, voir *World Economic Situation and Prospects 2004* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.04.II.C.2).

suffisant pour être poursuivis, la plupart des gouvernements débiteurs et des créanciers privés n'étant pas satisfaits des propositions avancées. Le Comité monétaire et financier international du FMI, ainsi que les participants au dialogue de haut niveau sur le financement du développement ont indiqué qu'il restait encore beaucoup à faire, en insistant notamment sur la nécessité de poursuivre les travaux au sujet de questions d'un intérêt général pour le règlement ordonné des crises financières³⁷.

82. En décembre 2003, dans sa résolution 58/230, l'Assemblée générale a encouragé le dialogue entre diverses parties prenantes au sujet de questions liées à l'application du Consensus de Monterrey. Un tel dialogue pourrait contribuer à identifier, en ce qui concerne les principales questions qui subsistent, des propositions susceptibles de recueillir un soutien politique, d'avancer vers un consensus et de faciliter l'application des propositions adoptées dans les instances appropriées.

Questions

83. Le nouveau cadre destiné à évaluer le degré d'endettement des pays émergents a-t-il contribué à l'adoption de décisions fondées sur des informations plus complètes? Quelles sont les principales questions toujours en suspens? Quelles sont les perspectives en ce qui concerne l'adoption de mécanismes financiers préventifs destinés à remplir le même rôle que les lignes de crédits préventives adoptées par le FMI? Quels autres instruments et mécanismes financiers de gestion de la dette encourager? Quelles sont les principales insuffisances du cadre international de restructuration de la dette souveraine, et comment y remédier?

³⁷ Voir A/58/555, par. 32 à 35.