



Conseil économique et social

Distr. générale
1^{er} mars 2011
Français
Original : anglais

**Réunion spéciale de haut niveau du Conseil
économique et social avec les institutions
de Bretton Woods, l'Organisation mondiale
du commerce et la Conférence des Nations Unies
sur le commerce et le développement**

New York, 10 et 11 mars 2011

Cohérence, coordination et coopération en matière de financement du développement

Note du Secrétaire général*

Résumé

On trouvera dans la présente note un certain nombre d'informations de fond et quelques thèmes de réflexion susceptibles d'éclairer le débat sur les sujets suivants :

a) Suite donnée aux textes issus de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement tenue à sa soixante-cinquième session en 2010 : la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, notamment pour faire face aux nouveaux défis et aux nouveaux enjeux;

b) Rôle du système des Nations Unies dans la gouvernance de l'économie mondiale;

c) Appui financier aux efforts de développement des pays les moins avancés : financement du développement (y compris les mécanismes innovants), aide pour le commerce et allègement de la dette;

d) Appui financier aux efforts de développement des pays à revenu intermédiaire : coopération au service du développement, commerce, mouvements de capitaux, marge de manœuvre nationale et système de réserves.

* Bien qu'établie en consultation avec les principaux acteurs institutionnels participant au financement du développement, la présente note engage la seule responsabilité du Secrétariat de l'ONU.



I. Suite donnée aux textes issus de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement tenue à sa soixante-cinquième session en 2010 : la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, notamment pour faire face aux nouveaux défis et aux nouveaux enjeux

1. En prévision de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement tenue à sa soixante-cinquième session en 2010, le système des Nations Unies a dressé un bilan interinstitutionnel des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des obstacles qui restent à surmonter. Les rapports établis à cette occasion ont mis en évidence la nécessité de prendre de nouvelles mesures collectives si l'on voulait atteindre les objectifs d'ici l'échéance de 2015, notamment face aux nouveaux défis et aux nouveaux enjeux que sont la récente crise financière et économique mondiale, les variations brutales des prix de l'alimentation et de l'énergie et les changements climatiques¹.

2. Si, à l'échelle mondiale, on observe de nettes améliorations dans les domaines de la lutte contre l'extrême pauvreté, de la scolarisation et de la santé de l'enfant, de la réduction de la mortalité juvénile et de l'accès à la prévention et aux soins pour un certain nombre de maladies infectieuses et de maladies tropicales « négligées », les progrès ne sont pas les mêmes pour tous les pays et pour tous les objectifs du Millénaire. Ainsi par exemple, pour les objectifs de plein-emploi productif et de travail décent pour tous, de promotion de l'égalité des sexes, et, surtout, d'amélioration de la santé maternelle et reproductive, les progrès sont lents à se manifester. Pour ce qui est de l'objectif consistant à mettre en place un partenariat mondial pour le développement, les engagements pris en matière de coopération au développement tardent à se concrétiser, qu'il s'agisse du niveau et de l'efficacité de l'aide publique, de la conclusion des négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha, des mécanismes d'allègement et de règlement de la dette ou encore de l'accès à des médicaments essentiels à un prix abordable et de l'accès aux nouvelles technologies.

3. Sur le front de la lutte contre la faim et la malnutrition, les progrès enregistrés sont fragiles et restent tributaires de la volatilité des prix et de la disponibilité des denrées alimentaires. En février 2011, l'indice FAO des prix des produits alimentaires a atteint son plus haut niveau depuis sa création en 1990. D'après les estimations de la Banque mondiale, près de 44 millions de personnes dans le monde se sont appauvries du fait de la hausse des prix des denrées de base².

4. La récente envolée des prix alimentaires tient à de nombreux facteurs. Le sous-investissement dans les cultures vivrières, qui s'explique par des années

¹ Voir *Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins*, rapport 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.10.I.12), et *Objectifs du Millénaire pour le développement*, rapport 2010 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.10.I.7).

² Voir *Food Price Watch* (Banque mondiale, 2011).

d'indifférence au développement agricole, s'est traduit par une stagnation voire un recul du rendement des cultures. De même, la libéralisation des échanges agricoles comme moyen d'assurer la sécurité alimentaire, la fréquence et la gravité croissantes des sécheresses et des inondations dans d'importantes zones de production (vraisemblablement liées aux changements climatiques) et le détournement de la production agricole alimentaire vers les biocarburants et les aliments pour bétail ont contribué à créer d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande alimentaires. Enfin, l'accroissement considérable de la spéculation sur les matières premières, conjugué à l'orientation expansionniste des politiques monétaires et à la dépréciation du dollar des États-Unis, a pu contribuer lui aussi au renchérissement des prix alimentaires.

5. Les subventions qu'un certain nombre de pays à revenu élevé versent à leurs agriculteurs, notamment les subventions à la production, exacerbent encore le problème de la sécurité alimentaire en isolant les producteurs des pays développés des variations des prix mondiaux, ce qui a pour conséquence de déplacer le fardeau de l'ajustement sur les pays en développement. En outre, les exportations subventionnées enlèvent d'importantes parts de marché aux exportateurs des pays en développement et à des producteurs locaux pourtant plus efficaces. Enfin, d'autres mesures de stimulation de l'offre, notamment la constitution de stocks alimentaires et l'imposition de restrictions aux exportations alimentaires pour protéger l'offre nationale de produits alimentaires, y compris dans certains pays en développement, pourraient bien exacerber encore la volatilité des prix des denrées alimentaires.

6. Les mesures à prendre pour contrer la volatilité des prix doivent s'inscrire dans le court et le long terme et poursuivre différents objectifs. Les mesures à court terme doivent viser à en atténuer les effets préjudiciables sur les producteurs pauvres, les agents des marchés et les consommateurs. En voici quelques exemples : mise en place de filets de sécurité ciblés pour les consommateurs, prépositionnement de petits stocks d'urgence dans les régions particulièrement affectées par la volatilité des prix et par une mauvaise infrastructure de transports, diffusion d'informations de meilleure qualité et plus accessibles, mise à la disposition des producteurs et des agents des marchés d'outils de prévision et de gestion des risques. Cibler les pauvres et les personnes vulnérables ainsi que les risques réels est indispensable à l'efficacité de l'action à court terme. Les mesures à long terme, qui doivent elles aussi être prises rapidement, doivent viser à améliorer la productivité, la résilience et la durabilité de l'agriculture dans les pays pauvres dont les ressources en eau et les terres arables diminuent. Il faut aussi améliorer l'accès aux marchés, renforcer les institutions qui permettent de mieux gérer les risques, et favoriser l'appropriation par les pays de plans de fourniture de biens publics agricoles qui soient sans exclusive, stratégiques et fondés sur des données objectives.

7. Les négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha pourraient avoir un effet plus positif sur le développement si elles débouchaient sur une réduction des subventions qui faussent les échanges, l'élimination des subventions à l'exportation, un resserrement des disciplines applicables aux autres restrictions à l'exportation et du recours à ces restrictions, et la promotion de marchés internationaux de produits agricoles renforcés et non faussés. Au niveau national, l'adoption de politiques visant à réduire les risques et à diminuer les coûts de transaction pourrait stimuler l'investissement dans les capacités de production de l'économie, en particulier dans l'agriculture.

8. Dans les années 60 et 70, la révolution verte s'était traduite par une hausse considérable du rendement des cultures et de la production de blé, de maïs et de riz. Cette hausse n'aurait pas été possible sans l'énorme appui financier des États, des institutions internationales et de fondations privées. Quarante ans plus tard, une nouvelle révolution verte s'impose pour d'autres cultures vivrières, et notamment pour l'agriculture soumise au stress hydrique et pour la gestion durable des terres, de l'eau et des forêts. Dans le cadre de leurs stratégies visant à soutenir le redressement économique mondial, les États devraient dégager des ressources supplémentaires pour financer la transformation durable de l'agriculture.

9. À cet égard, il faut que les États Membres donnent suite à l'engagement qu'ils ont pris d'accroître fortement la part de l'aide publique au développement consacrée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, sur la base des demandes formulées par les pays bénéficiaires, comme il a été convenu au Sommet mondial sur la sécurité alimentaire tenu à Rome en novembre 2009. Ils devraient également tenir l'engagement inscrit dans l'Initiative de l'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale, qui consiste notamment à « mobiliser 20 milliards de dollars des États-Unis sur trois ans » – montant par la suite porté à 22 milliards – « grâce à une stratégie globale et coordonnée axée sur le développement agricole durable ». À ce jour, 400 millions de dollars seulement ont en effet été mobilisés pour donner suite à cet engagement. En outre, les donateurs n'ont pas clairement indiqué si les promesses qu'ils ont faites de financer la sécurité alimentaire s'inscrivaient dans les limites existantes de leur aide publique au développement ou si elles venaient s'y ajouter.

10. Il est de plus en plus admis que le changement climatique a pour effet de multiplier et d'intensifier les phénomènes météorologiques imprévisibles. Inondations et sécheresses ont réduit la production agricole et contribué à la flambée des prix alimentaires. L'atténuation du changement climatique par la réduction des émissions de carbone et la promotion des énergies renouvelables reste une des premières priorités mondiales. Les pays en développement peuvent décider de réduire leur empreinte de carbone tout en promouvant le développement et en réduisant la pauvreté, à condition cependant de bénéficier de l'aide financière et technique des pays à revenu élevé. Aussi, la réalisation de l'objectif du Millénaire pour le développement n° 8 suppose que les pays en développement aient davantage accès aux nouvelles technologies, et ceci à un prix abordable. En sautant d'un seul coup plusieurs étapes du développement technologique, ces pays pourraient économiser des ressources, voire favoriser des activités qui seraient impossibles sans l'infrastructure correspondante.

11. Les membres de la communauté internationale devraient unir leurs efforts pour fournir d'autres technologies cruciales aux pays en développement, y compris les technologies nécessaires pour lutter contre les effets des changements climatiques et réduire les émissions de gaz à effet de serre. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques³ consacre les engagements pris par les pays développés de « [prendre] toutes les mesures possibles en vue d'encourager, de faciliter et de financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux autres Parties, et plus particulièrement à celles d'entre elles, qui sont des pays en développement ». Pour que les parties prenantes soient tenues plus rigoureusement comptables de l'exécution de leurs

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822.

engagements et pour assurer la cohérence de ces engagements entre eux, le caractère « additionnel » des fonds promis devrait être clairement précisé.

12. Au début de 2009, le Secrétaire général a proposé un Nouveau Pacte vert mondial qui visait à accélérer la reprise économique et la création d'emplois tout en répondant aux défis du développement durable, des changements climatiques et de la sécurité alimentaire, et ceci en dirigeant rapidement vers les pays en développement des investissements publics massifs, financés multilatéralement au moyen de subventions croisées, dans le secteur des énergies renouvelables et des cultures vivrières de façon à susciter des investissements privés complémentaires. Après les années de crédit facile et de surinvestissement qui ont précédé la crise, le monde connaît aujourd'hui une surcapacité inutilisée dans les secteurs les plus rentables de l'économie. Dans ce contexte, des investissements publics transfrontières bien coordonnés peuvent servir à financer des biens publics verts et susciter des investissements privés complémentaires, au moyen de partenariats publics-privés par exemple, ce qui aiderait à relever ces défis mondiaux. Ces investissements favoriseraient non seulement une reprise économique durable mais encore une atténuation plus vigoureuse du changement climatique, tout en soutenant les aspirations au développement des pays en développement et en mettant la sécurité alimentaire à la portée de tous.

13. La crise financière et économique mondiale a mis en cause certains acquis du développement et ralenti voire anéanti les progrès économiques et sociaux enregistrés dans de nombreux pays. Si l'action coordonnée sans précédent des principales économies développées et émergentes semble avoir permis d'éviter une récession encore plus grave et prolongée, la reprise reste timide, fragile et inégale.

14. À la Réunion plénière de haut niveau que l'Assemblée générale à sa soixante-cinquième session a consacrée aux objectifs du Millénaire pour le développement, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à tout mettre en œuvre pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015 au moyen d'un programme d'action adopté à cette fin⁴. Ils ont dûment tenu compte des besoins propres des pays les plus vulnérables – les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement – et des problèmes auxquels se heurtent les pays à revenu intermédiaire. Soulignant l'importance de l'objectif du Millénaire pour le développement n° 8 (Mise en place d'un partenariat mondial pour le développement) pour la réalisation de tous les autres objectifs, ils se sont engagés à accélérer l'exécution des engagements pris relativement à cet objectif. Ils ont également insisté sur la nécessité d'une responsabilité mutuelle dans la réalisation des engagements pris par les pays développés et en développement dans le contexte du partenariat mondial pour le développement.

15. L'accélération de la mise en œuvre de l'objectif n° 8 suppose de réaliser les engagements énoncés dans le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement⁵, la Déclaration de Doha sur le financement du développement : document final de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du

⁴ Résolution 65/1 de l'Assemblée générale.

⁵ *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

Consensus de Monterrey⁶ et dans tous les autres textes issus des conférences et sommets des Nations Unies visant à améliorer le financement du développement sous tous ses aspects : mobilisation des ressources nationales des pays en développement, investissements directs étrangers dans ces pays, échanges internationaux, coopération internationale au développement, dette extérieure et questions systémiques. Pour mettre en œuvre ce partenariat mondial, les pays développés et les pays en développement devraient être davantage comptables les uns envers les autres des efforts qu'ils déploient pour réaliser les objectifs de développement arrêtés au niveau international, y compris les objectifs du Millénaire.

16. L'amélioration de la protection sociale et l'élimination de la pauvreté doivent rester les objectifs ultimes des stratégies nationales de développement. Ces stratégies devront être soutenues par plusieurs éléments : des flux d'aide stables, en particulier pour les pays à faible revenu n'ayant qu'un accès limité à d'autres sources de financement; un régime commercial multilatéral équitable, appuyé par des flux constants d'aide au commerce facilitant la création de capacités nationales de production et la réalisation des objectifs de développement durable; des marchés financiers internationaux stables et prévisibles.

17. Dans le document final de sa Réunion plénière de haut niveau, l'Assemblée générale demande que l'action soit intensifiée à tous les niveaux en vue d'accroître la cohérence des politiques dans l'intérêt du développement, affirmant que la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement appelle l'adoption de politiques intégrées et complémentaires couvrant une multitude de questions d'ordre économique, social et environnemental dont dépend le développement durable. Une meilleure coordination des politiques aux niveaux national, régional et mondial permettra de produire des résultats compatibles avec les objectifs de stabilité financière mondiale, de prospérité commune et de durabilité de l'environnement naturel mondial. Une coopération mondiale renforcée devra relever une large gamme de défis mondiaux, et notamment faciliter l'accès des pays en développement aux technologies nécessaires à la lutte contre le changement climatique et établir un cadre mondial de gestion des migrations internationales. Enfin, les économies développées et en développement devraient s'associer pour coordonner les politiques macroéconomiques anticycliques, en particulier en temps de crise, élaborer une réglementation de la finance internationale et contrôler les pratiques de concurrence réglementaire et fiscale dommageables.

Éléments de discussion

1. Quelles mesures peut-on prendre au niveau mondial pour faire face plus rapidement et plus efficacement aux nouveaux défis et aux nouveaux enjeux?

2. Quels sont les meilleurs moyens d'orienter vers les pays en développement les flux de capitaux internationaux privés, et en particulier les investissements à long terme?

3. Que faire pour accélérer la conclusion des négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha et concrétiser les bénéfices potentiels du Programme de Doha pour le développement (voir A/C.2/56/7, annexe)?

⁶ Résolution 63/239 de l'Assemblée générale, annexe.

4. Comment la coopération internationale peut-elle assurer plus efficacement la soutenabilité de la dette des pays en développement et favoriser une conception plus fine et plus équitable des mécanismes de restructuration de la dette souveraine?

5. Que peut faire la communauté internationale pour garantir la bonne exécution des engagements relatifs au niveau et à l'efficacité de l'aide publique au développement? Comment mobiliser des sources complémentaires de financement de la coopération au développement?

II. Le rôle du système des Nations Unies dans la gouvernance économique mondiale

18. La gouvernance économique mondiale s'entend communément du rôle que jouent les institutions et les processus multilatéraux dans la définition des politiques, règles et réglementations économiques mondiales. Si la gouvernance économique mondiale peut désigner les approches multilatérales existantes face aux défis économiques mondiaux, elle peut aussi renvoyer à l'idée d'un cadre international plus ambitieux pour la coopération économique mondiale. L'Assemblée générale a à cet égard fait valoir la nécessité d'appliquer des approches multilatérales ouvertes à tous, transparentes et effectives pour s'attaquer aux problèmes mondiaux, et réaffirme à cet égard le rôle central que joue l'ONU dans les efforts déployés actuellement pour trouver des solutions communes à ces problèmes⁷.

19. La structure actuelle de la gouvernance mondiale dans le domaine économique est fortement décentralisée et caractérisée par l'absence d'un mécanisme officiel efficace de coordination des politiques économiques et l'existence d'un grand nombre d'organisations intergouvernementales dont la composition, la structure et les objectifs sont divers. Au sein du système des Nations Unies, nombre des organisations, y compris les organisations officiellement spécialisées, comme les institutions de Bretton Woods, rendent compte à leur propre conseil d'administration et fonctionnent indépendamment des organes directeurs des Nations Unies, comme l'Assemblée générale ou le Conseil économique et social. Des groupes informels autosélectionnés, tels le Groupe des Vingt (G-20), le Groupe des Sept (G-7) ou le Groupe des Huit (G-8), jouent par conséquent un rôle moteur dans l'élaboration et l'exécution de politiques économiques coordonnées dont l'impact considérable dépasse le cadre de leur composition limitée.

20. Le fonctionnement du système des Nations Unies a été défini, pour l'essentiel, il y a plus de 60 ans, lorsque l'Organisation des Nations Unies a été créée. Si l'Organisation demeure la seule instance de dialogue véritablement universelle et ouverte à tous, il n'en est pas moins urgent d'en adapter les structures de manière à accroître son efficacité face aux défis mondiaux actuels. La lenteur des processus de décision et le manque d'appui et de suivi politiques font qu'il est difficile pour les organes des Nations Unies, en particulier le Conseil économique et social, de s'acquitter de leur mandat tel que défini dans la Charte des Nations Unies et de jouer un rôle qui dépasse le cadre d'une simple instance de dialogue axé sur les questions économiques mondiales. Par conséquent, la formulation et l'exécution des

⁷ Voir résolution 65/94 de l'Assemblée générale, en date du 8 décembre 2010.

politiques mondiales actuelles relatives à l'économie et au développement dans le cadre des structures institutionnelles formelles de l'ONU sont désormais du ressort d'organismes qui font partie du système des Nations Unies mais qui sont régis par leurs propres structures de gouvernance. Ces dernières doivent toutefois faire l'objet de réformes substantielles afin de refléter les réalités du XXI^e siècle.

21. À cet égard, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont pris une première série de mesures destinées à corriger les déséquilibres en matière de répartition des voix et de représentation et avancer vers une gouvernance plus représentative, réactive et responsable. Le 15 décembre 2010, le Conseil des Gouverneurs du FMI a approuvé des réformes de la gouvernance au titre de la quatorzième révision générale des quotes-parts. Ces réformes doublent les quotes-parts actuelles, ce qui se traduira par une augmentation d'environ six points de pourcentage de la quote-part des membres de manière à accroître la part des pays émergents. Les réformes maintiennent le nombre de voix des membres les plus pauvres et font place à un Conseil d'administration plus représentatif et pleinement élu. La nouvelle structure de gouvernance conserve toutefois à un pays son droit de veto sur la majorité des 85 % requises pour les décisions majeures du Conseil d'administration. De même, les Gouverneurs de la Banque mondiale ont décidé, lors de leur réunion du printemps 2010, de lancer une deuxième phase de réforme de la gouvernance, qui amènera un changement dans la répartition des voix en faveur des pays en développement et des pays en transition. De nombreux membres, en particulier parmi les pays en développement, sont cependant d'avis que ces mesures ne suffiront pas étant donné que l'actuelle structure de gouvernance des institutions de Bretton Woods est loin de correspondre à l'objectif d'une représentation plus adéquate et légitime.

22. L'Organisation mondiale du commerce est différente de la Banque mondiale et du FMI en ce sens que la responsabilité de la prise de décisions n'est pas déléguée à un conseil d'administration ou au chef de l'Organisation. Toutes les grandes décisions sont prises par les membres dans leur ensemble, et le sont par consensus. Pour faire avancer les négociations et faciliter le processus de décision, les présidents des groupes de négociation tiennent souvent des consultations bilatérales ou en petits groupes avec les délégations. Ces réunions et d'autres encore, auxquelles les représentants de différents groupes de pays sont invités, peuvent être un instrument essentiel dans la recherche du consensus. Elles doivent toutefois être menées avec prudence afin d'apaiser les craintes des délégations quant à la transparence et au caractère participatif du processus.

23. Ces modalités informelles peuvent accroître la capacité des institutions concernées à prendre une décision rapidement. Toutefois, compte tenu des complexités et des interdépendances dont est faite l'économie mondiale, des processus consultatifs, transparents et ouverts sont indispensables à l'exécution efficace des décisions de politique générale à l'échelle mondiale. Ils garantissent que les accords prennent en considération aussi bien les questions les plus pressantes que les questions à plus long terme ainsi que les préoccupations des pays les plus vulnérables et marginalisés. La légitimité et l'efficacité ne devraient donc pas être considérées comme s'excluant mutuellement.

24. À cet égard, les États Membres de l'ONU ont réservé un accueil mitigé au fait que le G-20 se soit autoproclamé principale instance pour les débats mondiaux et la prise de décisions en matière de coopération économique internationale. Certains

ont le sentiment que le G-20 a réussi à prévenir une dépression mondiale et à engager l'économie mondiale sur la voie du relèvement; d'autres font valoir que si le G-20 a su réagir relativement vite face à la crise, le consensus qui a rendu possible cette réaction rapide s'est déjà dissipé, signe que l'on ne dispose toujours pas d'une forme de gouvernance mondiale viable à long terme. Bien que la plupart des petits pays aient une importance systémique limitée pour l'économie mondiale, les questions débattues par le G-20, telles que les solutions à la récente crise financière et économique, la stabilité financière et le contrôle bancaire, les déséquilibres mondiaux, les mécanismes de financement sans exclusive et novateurs, la sécurité alimentaire et la stabilisation du prix des produits de base, ainsi que les objectifs plus généraux en matière de développement, auront de profondes incidences sur leurs économies.

25. Outre les difficultés qui concernent les structures de gouvernance des organes multilatéraux, le système de gouvernance économique mondiale dans son ensemble souffre d'un manque de cohérence, de coordination et de coopération, comme on s'est déjà accordé à le reconnaître dans le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement (2002). Les décisions et les mesures prises par les gouvernements comme par les institutions à différents niveaux du système en matière de croissance, de stabilité, de commerce et de développement durable, ne sont pas toujours cohérentes les unes avec les autres, ni complémentaires. Ces lacunes se reflètent en outre aussi dans la faiblesse du système de responsabilisation et du caractère exécutoire des décisions et des engagements pris à l'échelle internationale dans le cadre de processus et instances des Nations Unies. La création au sein du système des Nations Unies d'un cadre plus efficace aux fins de la coordination, de la cohérence et de la coopération devrait donc être au cœur des efforts engagés pour réformer le système actuel de gouvernance économique mondiale.

26. Au cours de la décennie écoulée, les États Membres de l'Organisation des Nations Unies n'ont cessé de réaffirmer avec force le rôle du Conseil économique et social dans la promotion de la cohérence, de la coordination et de la coopération s'agissant des activités du système des Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes. Dans le Consensus de Monterrey [par. 69 b)], les États Membres ont encouragé « l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, en collaboration avec l'Organisation mondiale du commerce, à se pencher sur les questions relatives à la cohésion, à la coordination et à la coopération, dans le cadre du suivi de la Conférence, lors de la réunion de printemps du Conseil économique et social et des institutions de Bretton Woods ». Le Document final du Sommet mondial de 2005⁸ a conduit au renforcement du Conseil en tant que lieu de débat sur la politique à mener et de recherche du consensus, grâce à la mise en place de l'examen ministériel annuel et du Forum biennal pour la coopération en matière de développement. Il s'avère malgré cela difficile d'assurer la coordination et la coopération au niveau interne en raison de la structure décentralisée du système des Nations Unies. Par ailleurs, malgré bien des efforts, les travaux du Conseil n'ont pas suscité la même participation de la part des hauts responsables des ministères des finances, du commerce et de l'économie que d'autres manifestations similaires organisées par les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du

⁸ Voir résolution 60/1 de l'Assemblée générale.

commerce; le Conseil n'a pas su non plus garantir l'exécution des engagements pris au sein des processus des Nations Unies.

27. Il existe un vaste consensus quant à la nécessité de renforcer la cohérence, la coordination et la coopération au sein du système des Nations Unies, mais il importe de déterminer si les efforts engagés devraient s'inscrire dans le cadre des structures existantes ou exigent la création de nouveaux mécanismes. Des propositions ont été avancées en vue de renforcer la position, le rôle et les méthodes de travail du Conseil économique et social à l'intérieur de ce cadre. L'une de ces propositions consiste ainsi à élargir l'incidence des décisions et recommandations du Conseil en organisant des réunions au sommet consacrées aux questions qui touchent à la gouvernance économique mondiale et des réunions ministérielles sur des questions sectorielles en particulier. Une proposition plus ambitieuse tend à l'établissement d'un conseil mondial de coordination économique, d'un niveau équivalent à celui de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, qui « devrait promouvoir le développement, garantir la cohérence des objectifs poursuivis par les grandes organisations internationales et appuyer la recherche de consensus entre les gouvernements sur des solutions efficaces des problèmes mondiaux de gouvernance économique ». La composition du Conseil, aux travaux duquel participeraient les institutions mondiales compétentes, reposerait sur un système assurant une représentation de tous les continents et de tous les grands pays⁹.

28. Il importe aussi de s'entendre sur les moyens d'améliorer l'efficacité du système des Nations Unies et, en particulier, de s'assurer que ses mécanismes subsidiaires apportent rapidement et de manière cohérente et coordonnée des réponses aux problèmes économiques mondiaux et aux défis en matière de développement. Le degré de cohérence, de coordination et de coopération de la gouvernance économique mondiale au sein du cadre multilatéral existant a été mis à l'épreuve par des groupes informels d'États Membres et, plus récemment, par l'influence croissante du G-20. On s'attache donc à intensifier l'engagement des Nations Unies auprès de ce dernier, l'ONU étant l'instance indispensable où les gouvernements peuvent devoir répondre de leurs actions. Ainsi, quelque 27 pays non membres du G-20 ont constitué une coalition informelle connue sous le nom de Groupe pour la gouvernance mondiale ou « G-3 »¹⁰. Le Groupe a formulé plusieurs recommandations sur la manière d'améliorer l'interaction entre le G-20 et l'ONU. En premier lieu, le G-20 devrait engager avant ses propres sommets des consultations aussi larges que possible, par des filières régulières et prévisibles, avec les États non membres. Les pays qui accueillent les sommets du G-20 devraient en outre communiquer des informations actualisées aux autres États Membres de l'ONU à l'issue de ces réunions. Deuxièmement, la participation du Secrétaire général et des « sherpa » de l'ONU aux sommets du G-20 et aux réunions préparatoires, respectivement, devrait être institutionnalisée. Troisièmement, la participation des organisations régionales aux sommets du G-20 devrait être systématique. Quatrièmement, le processus de décision du G-20 devrait adopter une configuration « à géométrie variable » pour autoriser les États non membres du G-20 à participer aux réunions ministérielles et aux autres groupes de travail

⁹ Voir par. 24 des recommandations énoncées dans le document A/63/838.

¹⁰ Les États Membres ci-après de l'ONU font partie du G-3 : Bahamas, Bahreïn, Barbade, Botswana, Brunéi Darussalam, Chili, Costa Rica, Émirats arabes unis, Guatemala, Jamaïque, Koweït, Liechtenstein, Malaisie, Monaco, Nouvelle-Zélande, Panama, Pérou, Philippines, Qatar, Rwanda, Saint-Marin, Sénégal, Singapour, Slovaquie, Suisse, Uruguay et Viet Nam.

auxquels participent des hauts fonctionnaires et des experts sur des questions qui les intéressent particulièrement.

29. La gouvernance économique mondiale est un sujet très présent dans les travaux des États Membres du Conseil économique et social comme de l'Assemblée générale, en particulier dans le contexte du processus de suivi du financement du développement. Le Groupe de travail spécial à composition non limitée de l'Assemblée générale chargé d'assurer le suivi des questions figurant dans le Document final de la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement¹¹ a tenu une réunion sur le thème du « Renforcement du rôle des Nations Unies dans la gouvernance économique mondiale ». Durant sa session de fond de 2010, le Conseil a organisé un débat d'experts sur la question. Les participants ont mis l'accent sur l'urgence du renforcement de la représentation des pays en développement dans certains organes de décision internationaux essentiels; l'importance d'envisager des moyens d'améliorer les relations entre le G-20 et l'ensemble des États Membres de l'ONU; la nécessité de renforcer le rôle des Nations Unies dans la gouvernance économique mondiale; et l'importance de disposer de nouveaux cadres multilatéraux efficaces pour faire face à des questions fondamentales telles que la réglementation financière internationale, les migrations internationales et la restructuration de la dette souveraine.

30. Enfin, des mécanismes de coopération régionale et sous-régionale bien coordonnés peuvent jouer un rôle majeur dans le renforcement du rôle du système des Nations Unies. La coopération régionale peut venir compléter l'action des organisations internationales, en permettant de mieux définir les besoins propres aux régions et d'y apporter une réponse plus satisfaisante, d'assurer une meilleure représentation aux petits pays pauvres et d'offrir une source de financement anticyclique, entre autres. La coopération entre pays dans une région donnée peut en outre aider ces derniers à combler les déficits de financement et à tirer parti des économies d'échelle. Les gouvernements peuvent en particulier unir leurs forces pour mieux mobiliser les ressources, réduire les coûts et accroître la stabilité, notamment grâce au partage des risques, à l'intégration du commerce et à l'harmonisation des politiques et des institutions en vue de consolider les marchés régionaux.

Éléments de discussion

1. Neuf ans après la Conférence de Monterrey, comment l'ONU, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce peuvent-elles tirer les leçons des expériences et des initiatives passées pour mieux coordonner leur action de manière à renforcer la cohérence et la cohésion des systèmes monétaire, financier et commerciaux internationaux à l'appui du développement?

2. Quelles devraient être les modalités régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et des groupes informels à composition limités comme le G-20?

¹¹ Résolution 63/303, annexe.

3. Quelles sont les moyens les plus efficaces de renforcer le rôle de l'ONU dans la gouvernance économique mondiale? La réponse consiste-t-elle à créer de nouvelles structures, ou devrait-on plutôt privilégier l'amélioration du rôle et de l'utilité du Conseil économique et social et ses fonctions de coordination?

4. Comment peut-on s'assurer que l'Organisation des Nations Unies et ses organes subsidiaires parviendront rapidement à des décisions sur les questions économiques mondiales, et les mettront en œuvre?

5. En quoi les mécanismes de coopération régionale sont-ils complémentaires de la gouvernance économique mondiale?

III. Appui financier aux efforts de développement des pays les moins avancés : financement du développement (y compris les mécanismes innovants), aide pour le commerce et allègement de la dette

31. Les pays les moins avancés ont un degré de vulnérabilité plus élevé qui limite leur capacité de mobiliser les ressources nationales et d'absorber les chocs extérieurs. Leur accès aux capitaux privés étant limité, l'aide publique au développement est leur source de financement la plus cruciale pour parvenir aux objectifs du Millénaire pour le développement et aux autres objectifs de développement. Le Programme d'action de Bruxelles en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010¹² appelle à l'instauration d'un véritable partenariat entre les pays les moins avancés et les pays développés en vue de mobiliser des ressources financières pour le développement. L'APD destinée aux secteurs de production clefs ayant de larges retombées attire l'investissement privé et a de vastes incidences en termes d'offre. Bien ciblé et utilisé avec efficacité, le financement du développement peut donc renforcer les capacités des pays les moins avancés de mobiliser les ressources nationales.

32. En dépit des progrès considérables accomplis au cours de la décennie écoulée pour ce qui est de la prestation d'aide, l'APD versée est toujours loin de correspondre aux engagements pris lors des grands sommets et conférences des Nations Unies. Ainsi, les décaissements nets au titre de l'APD versés par les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont passés de moins de 14 milliards de dollars en 2001 à 37 milliards de dollars en 2009. Au cours de la même période, la part de l'aide versée aux pays les moins avancés est passée de 17 % à 30 % de l'APD globale. Toutefois, les donateurs du CAD ont alloué à l'APD 0,10 % seulement de leur revenu national brut (RNB) global¹³, ce qui est resté bien en deçà de l'objectif de 0,15 à 0,20 % du RNB fixé par l'ONU, tel qu'énoncé dans le Programme d'action de Bruxelles. Il en est résulté un écart d'un montant de 23 à

¹² A/CONF.191/13, chap. II.

¹³ Sur la base des chiffres actualisés (23 décembre 2010) présentés dans l'annexe statistique du Rapport 2010 sur la coopération pour le développement, tableau 31. Disponible à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/document/9/0,3746,fr_2649_34447_34036298_1_1_1_1,00.html.

43 milliards de dollars par rapport aux engagements pris¹⁴. À l'échelle individuelle, 14 des 23 donateurs du CAD n'ont pas atteint l'objectif des 0,15 %.

33. La distribution de l'APD est en outre très asymétrique¹⁵. La répartition de l'aide entre pays et entre secteurs reste inégale, la tendance étant à l'allocation d'une part croissante de l'aide à quelques pays et en faveur de l'infrastructure sociale et des services sociaux (santé et éducation), parallèlement à la réduction de l'aide accordée aux secteurs de la production, en particulier le secteur agroalimentaire et l'infrastructure. Les fragilités structurelles rendent toutefois les pays les moins avancés extrêmement fragiles face aux incidences négatives des chocs extérieurs et peuvent réduire leur capacité de remboursement à terme. Une aide au développement bien coordonnée qui tienne compte des faiblesses structurelles et favorise les capacités productives des pays les moins avancés pourrait réduire la volatilité de la production dans ces pays et contribuer à atténuer les chocs. La communauté des donateurs devrait donc tenir compte du degré de vulnérabilité aux chocs extérieurs dans la détermination de l'allocation de l'APD. Les mesures existantes pour accroître la capacité de production et réduire la vulnérabilité des pays les moins avancés, notamment le Cadre intégré renforcé pour les pays les moins avancés, doivent s'inscrire dans un effort plus systématique de la part des donateurs et des institutions multilatérales concernées¹⁶. La quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, qui se tiendra à Istanbul en mai 2011, sera une occasion cruciale de s'intéresser à ces retards et de s'employer à ce que les pays les moins avancés reçoivent une APD plus cohérente, uniforme et efficace.

34. Les sources novatrices de financement ont, ces dernières années, augmenté en nombre et en volume et constituent d'importantes ressources pour le développement des pays les moins avancés. Toutefois, la majorité des donateurs continue d'inclure ces flux dans les comptes budgétaires traditionnellement réservés à l'APD, d'où la difficulté à évaluer dans quelle mesure ils viennent s'ajouter aux engagements actuels en matière d'APD, tels qu'énoncés dans le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Doha sur le financement du développement. D'après une étude de l'OCDE sur le financement novateur¹⁷, les revenus obtenus entre 2003 et 2010 grâce aux principaux mécanismes existants s'élèvent à environ 5 milliards de dollars.

35. Une APD mieux ciblée et moins volatile permettrait d'accroître la qualité et l'efficacité de l'aide, comme envisagé dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et le Programme d'action d'Accra¹⁸. Ne produisant pas suffisamment de revenus intérieurs et ayant un accès limité aux marchés mondiaux

¹⁴ Voir OCDE, « L'aide au développement a augmenté en 2009 et la plupart des donateurs atteindront les objectifs d'aide pour 2010 », 14 avril 2010. Les chiffres sont des estimations d'après les taux de change et les prix de 2009.

¹⁵ Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : *Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins*.

¹⁶ Département des affaires économiques et sociales, Comité des politiques de développement, note d'orientation intitulée « Strengthening International Support Measures for the Least Developed Countries » (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.II.A.14).

¹⁷ Elisabeth Sandor, Simon Scott et Julia Benn, « Innovative financing to fund development: progress and prospects », étude thématique de la Direction de la coopération pour le développement (Paris, OCDE, novembre 2009).

¹⁸ A/63/539, annexe.

de capitaux, les pays les moins avancés dépendent de l'APD qui constituent une source essentielle de financement pour les dépenses publiques de développement. Leurs processus budgétaires sont donc directement concernés par le versement de l'aide, son échelonnement et sa composition. Toutefois, les décaissements d'aide restent instables, comme il ressort du *Rapport de 2010 sur les pays les moins avancés*¹⁹. En outre, du fait que l'échelonnement des flux d'aide tend à obéir à l'évolution de la conjoncture, de nombreux pays parmi les moins avancés ne reçoivent pas de financement lorsqu'ils en ont le plus besoin aux fins de l'exécution de politiques économiques anticycliques¹⁹. À cet égard, les chefs d'État et de gouvernement, dans le document issu de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement, ont encouragé « tous les donateurs à établir [...] des échéanciers indicatifs à horizon mobile qui montrent comment ils entendent procéder pour atteindre leurs objectifs dans le cadre de leurs règles de budgétisation [...] » [par. 78 f)].

36. Des efforts concertés sont nécessaires si l'on veut que les négociations commerciales multilatérales de Doha aboutissent à des orientations solides en matière de développement. Le Document final issu de la Réunion plénière de haut niveau a appelé à « supprimer les droits de douane et les quotas qui entravent l'accès des pays les moins avancés aux marchés, comme le prévoit la Déclaration ministérielle de Hong Kong adoptée en 2005 par les membres de l'Organisation mondiale du commerce » [(par. 78 m)]. L'initiative Aide pour le commerce peut jouer un rôle important en aidant les pays à mettre en place l'infrastructure, les institutions et les moyens techniques nécessaires pour tirer profit de la libéralisation des échanges et en minimiser les risques. Les engagements pris envers les pays les moins avancés dans le cadre de l'Aide pour le commerce ont atteint près de 12 milliards de dollars en 2009, soit une augmentation de 13,8 % par rapport à 2008. Ils représentent 32,5 % de l'ensemble de l'Aide pour le commerce destinée aux pays en développement, contre 28,6 % en 2008²⁰. Les pays développés devraient faire fond sur ces efforts et intensifier l'Aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés à l'appui des mesures qu'ils prennent pour réduire les coûts de l'ajustement à la libéralisation des échanges.

37. Une part croissante des engagements au titre de l'Aide pour le commerce destinée aux pays les moins avancés (63 % en 2009, contre 46 % en 2006) va aux projets infrastructurels liés au commerce dans les secteurs des transports, de l'énergie et de la communication. Les engagements concernant l'agriculture, l'industrie et le secteur minier ont décliné de 27,7 % en 2007-2008 mais sont revenus aux niveaux antérieurs (environ 32 %) en 2009. Compte tenu de la structure de l'économie des pays les moins avancés, l'agriculture est celui de ces trois secteurs en faveur duquel les engagements les plus importants sont pris (22,6 % en moyenne en 2002-2009)²¹. Outre les infrastructures commerciales et la capacité de production de l'économie nationale, l'Aide pour le commerce peut stimuler le développement en renforçant les capacités en matière de négociations commerciales.

¹⁹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Les pays les moins avancés Rapport 2010 : Vers une nouvelle architecture internationale du développement pour les PMA* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.10.II.D.5).

²⁰ Données fournies par l'Assistant de requête pour les statistiques sur le développement international (QWIDS). Les données relatives à l'initiative Aide pour le commerce (pour 2009) seront disponibles en avril 2011.

²¹ Ibid.

38. Les priorités budgétaires associées aux projets relevant de l'Aide pour le commerce devraient être correctement alignées sur les stratégies nationales de développement. Les fonds versés par les donateurs sont le plus utiles lorsqu'ils sont alloués aux besoins et aux priorités du pays bénéficiaire en matière de commerce. L'Aide pour le commerce devrait donc favoriser une meilleure prise en main par le pays et l'intégration du commerce dans les stratégies nationales de développement. Cela suppose une marge d'action suffisante dans les pays en développement pour accroître les capacités nécessaires en termes de production et d'échanges. En outre, compte tenu de la faible capacité de générer des revenus, de la capacité limitée de remboursement et de la vulnérabilité économique, ainsi que l'extrême dépendance envers l'aide des pays les moins avancés, l'Aide pour le commerce devrait être prévisible, durable et efficace et continuer de suppléer aux engagements existants en matière d'APD.

39. Depuis la mise en œuvre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), les ratios d'endettement de nombreux pays les moins avancés affichent une nette amélioration. Pour l'ensemble des pays les moins avancés, l'encours de la dette extérieure en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) est tombé de 75 % en 2002 à 33 % en 2007²². Les indicateurs de la dette ont cependant pâti de la crise financière et économique mondiale dans de nombreux pays les moins avancés. Depuis 2007, l'encours de la dette des pays les moins avancés pris collectivement a augmenté de 12 %, atteignant 160,9 milliards de dollars en 2009. Le coefficient du service de la dette en pourcentage des exportations a également augmenté de 2 %, atteignant 5,7 % en 2009. La valeur actualisée de la dette par rapport aux exportations est dans 11 pays supérieure au seuil de 150 % considéré comme le seuil d'allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des PPTE. En raison de la gravité de la crise, tous les pays ont été touchés par l'effondrement des recettes budgétaires, des gains à l'exportation et des revenus, et beaucoup ont vu s'élever la valeur de leur dette publique par rapport à leur PIB. Un relèvement rapide et soutenu de l'économie mondiale pourrait considérablement améliorer la position de nombreux pays. Dans le contexte international actuel, les cours du pétrole sont à la hausse et les risques demeurent élevés.

40. Parmi les 40 pays candidats ou candidats potentiels à un allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des PPTE (dont 30 comptent parmi les pays les moins avancés), 36 (dont 27 pays les moins avancés) remplissent les conditions requises pour bénéficier d'une assistance, parmi lesquels 32 (dont 25 pays les moins avancés) sont parvenus au point d'achèvement et ont donc bénéficié de la remise complète de la dette prévue, et ont également rempli les conditions requises pour recevoir une aide additionnelle au titre des derniers engagements multilatéraux contractés envers les institutions participant à l'IADM; 4 pays (dont 1 appartenant au groupe des pays les moins avancés) ont bénéficié d'un allègement provisoire de leur dette. Sur la base des résultats de l'analyse du Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu²³, trois pays parmi les moins avancés ayant presque

²² Calculs tirés de la base de données de la Banque mondiale sur le financement du développement mondial (consultée le 18 février 2010).

²³ Étude de l'Association internationale de développement (IDA) et du Fonds monétaire international (FMI), « Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) : état d'avancement de la mise en œuvre », 14 septembre 2010.

atteint le point de décision sont considérés comme étant en situation de surendettement. Au 15 décembre 2010, neuf des 32 pays les moins avancés ayant dépassé le point d'achèvement de l'Initiative en faveur des PPTE étaient classés dans la catégorie des pays exposés à un risque d'endettement élevé²⁴.

41. Il pourra s'avérer nécessaire d'envisager de nouveaux mécanismes de réaménagement de la dette dans le cas de certains des pays les moins avancés, surtout si le relèvement de l'économie mondiale continue de s'opérer lentement et reste fragile. Il n'existe actuellement aucun mécanisme international officiel permettant de réaménager efficacement la dette publique et de résoudre la question de la dette commerciale. En dehors de l'Initiative en faveur des PPTE, l'allègement de la dette officielle passe par l'informel « Club de Paris », qui réunit 19 économies créancières (essentiellement des grandes puissances économiques). Les candidatures à l'allègement de la dette sont évaluées au cas par cas par les créanciers du Club de Paris, compte tenu de la réputation des pays concernés auprès de celui-ci et auprès du FMI, ainsi que de divers autres critères tels que le revenu par habitant, le niveau d'endettement et le service de la dette. Toutefois, étant donné que la part de la dette due au Club de Paris est maintenant inférieure à celle qui est encourue auprès d'autres créanciers, officiels et non officiels²⁵, un mécanisme international plus ouvert, transparent et légitime pourrait combler un vide important dans l'architecture financière internationale actuelle.

42. Les retards dans le règlement des dettes élevées encourues par certains pays à revenu faible ou moyen et la flambée de la dette souveraine dans plusieurs pays développés sont le signe qu'il est urgent de mettre en place un mécanisme international de règlement de la dette souveraine qui permettrait aux pays de réaménager leur dette rapidement et systématiquement, comme l'envisage le Consensus de Monterrey. Il faut redoubler d'efforts, dans le cadre des mécanismes internationaux de règlement de la dette, pour garantir un traitement équivalent à tous les créanciers, un traitement équitable des créanciers et des débiteurs et la prévisibilité juridique, comme cela a été affirmé dans la Déclaration de Doha sur le financement et le développement et réaffirmé dans le document issu de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Il existe par ailleurs des limites quant aux ressources disponibles pour le financement du secteur public aux fins du renflouement des pays surendettés. Le juste équilibre entre le financement du secteur public, le moratoire de la dette, le réaménagement de la dette et l'annulation de la dette est à déterminer au cas par cas.

Éléments de discussion

1. Les vulnérabilités structurelles devraient-elles servir de base pour le calcul de l'octroi d'aides financières aux pays les moins avancés et de l'évaluation de leur capacité de rembourser leur dette?

2. Comment devrait-on revoir les méthodes d'allocation de l'aide de manière à diriger les flux d'aide vers les pays qui en ont le plus besoin et à financer les investissements en faveur de la capacité de production?

²⁴ FMI, « List of LIC DSAs for PRGT-eligible countries », au 15 décembre 2010.

²⁵ Voir note 24, p. 33 de la base de données.

3. Comment peut-on assurer la complémentarité, la stabilité et la viabilité des formules de financement novatrices et des flux d'aide au commerce?

4. Quelles sont les options possibles quant aux nouvelles modalités d'allègement de la dette des pays les moins avancés?

5. Comment peut-on assurer la cohérence des politiques relatives au financement du développement, à l'aide au commerce et à l'allègement de la dette?

IV. L'appui financier aux efforts de développement des pays à revenu intermédiaire : coopération pour le développement, commerce, flux de capitaux, espace politique et système des réserves

43. Plusieurs pays émergents ayant affiché une croissance rapide et soutenue au cours des 10 dernières années, la part des pays à revenu intermédiaire dans la croissance mondiale s'est accrue à un rythme constant et a ainsi reconfiguré la contribution des régions à l'économie mondiale. En tant que groupe, les pays à revenu intermédiaire représentent les deux tiers de la population mondiale et presque 40 % du produit intérieur brut mondial. Ces pays sont également devenus un moteur de la croissance et contribuent à éloigner la crise financière. Malgré une réduction notable de la pauvreté extrême, les pays à revenu intermédiaire continuent cependant d'abriter 64 % de la population mondiale vivant avec moins de 1,25 dollar par jour.

44. Les domaines prioritaires de coopération pour le développement avec le groupe des pays à revenu intermédiaire devraient être l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités économiques et sociales, le renforcement de la gouvernance, la diversification de la production, le renforcement de la résistance aux chocs financiers et commerciaux externes, la soutenabilité de la dette extérieure et le renforcement des capacités financières et techniques d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets. Le renforcement de la coopération entre le système des Nations Unies et les pays à revenu intermédiaire devrait reposer sur une plus grande harmonisation entre les programmes de développement et les priorités et stratégies de développement des pays. Ces actions seraient complétées par un renforcement de la coopération Sud-Sud. Il faudrait en outre que la voix et la représentation de ces pays dans les institutions financières internationales et les autres instances internationales de prise de décisions soient à la mesure de leur importance dans l'économie mondiale.

45. À la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, qui s'est tenue à Doha, les États Membres sont convenus de renforcer et d'appuyer les actions qu'entreprennent les pays à revenu intermédiaire pour obtenir des résultats durables en matière de développement, notamment en ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement. Les États Membres ont également souligné que le financement public demeure essentiel pour certains de ces pays dans des domaines qui leur sont propres. Au paragraphe 7 de sa résolution 64/208, l'Assemblée générale a invité la communauté internationale à renforcer encore son

appui aux efforts de développement des pays à revenu intermédiaire en fournissant une assistance technique ciblée et des ressources, en transférant des technologies et en étoffant les capacités. Elle a également souligné qu'il fallait faire des efforts soutenus pour assurer la viabilité de la dette des pays à revenu intermédiaire de façon à éviter une crise de l'endettement, et a encouragé les institutions financières internationales à s'attacher à améliorer les services qu'elles leur offrent (par. 9).

46. Ce sont les pays à revenu intermédiaire qui ont favorisé la reprise du commerce international à la suite de la récente crise économique et financière mondiale. Les performances impressionnantes qu'ils affichent résultent des importants efforts entrepris pour diversifier leurs exportations de biens manufacturés et de services et gagner des parts de marché pour les produits de haute technologie. Ces pays devraient tirer parti des réformes mises en place pour améliorer leur compétitivité en diversifiant leurs produits, en les commercialisant plus activement sur les marchés internationaux et en se spécialisant dans des secteurs plus porteurs avec des produits présentant un fort contenu technologique et une plus grande valeur ajoutée.

47. En outre, la multiplication des liens entre les pays en développement à la faveur d'une intégration dans les chaînes de valeur mondiales a aidé nombre de pays à revenu intermédiaire à tirer avantage des échanges internationaux. En dépit de l'importance de ces réformes et du renforcement des liens commerciaux, notamment à travers le commerce des composants²⁶, les pays à revenu intermédiaire continuent de dépendre lourdement des produits d'exportation des pays développés. On pourrait, à la faveur du Cycle de Doha, veiller à ce que la demande future de biens et services des pays à revenu intermédiaire soit plus grande et moins volatile par une réduction des niveaux élevés de protection douanière et des pratiques qui faussent le marché telles que les subventions et autres mesures protectionnistes.

48. À la suite de la crise financière, les flux de capitaux vers les pays à revenu intermédiaire ont été au centre du débat sur la stabilité économique et financière nationale et mondiale. Comme il est indiqué dans *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2011*²⁷, la lutte contre les effets néfastes de contagion internationale provenant de tensions accrues à propos des taux de change et de la volatilité à court terme des flux de capitaux représente un défi majeur.

49. Après avoir notablement chuté au cours de la crise, les flux de capitaux privés vers ces pays ont fortement remonté la pente en 2009-2010. La faiblesse des taux d'intérêt et l'amélioration des conditions de liquidité dans les pays développés, résultant des politiques monétaires mises en place pour renforcer la reprise économique à la suite de la crise, ont permis aux pays à revenu intermédiaire dont les taux d'intérêt étaient comparativement plus élevés et les perspectives de croissance meilleures d'accueillir des flux importants de capitaux.

50. La reprise des flux de capitaux privés est très profitable aux pays en développement car elle permet de financer des investissements productifs et de faciliter le développement financier. Cependant, des apports importants de capitaux

²⁶ Voir Prema-Chandra, Athukorala et Jayant Menon, « Global production sharing, trade patterns and determinants of trade flows in East Asia », série de documents de travail de la Banque asiatique de développement sur l'intégration économique régionale, n° 41 (Manille, Banque asiatique de développement, 27 janvier 2010).

²⁷ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.11.II.C.2.

présentent des risques et créent des dilemmes quand ils excèdent largement les capacités d'absorption de l'économie ou sont de nature très spéculative. Dans de tels cas, les flux de capitaux peuvent pousser les taux de change à la hausse, provoquer une envolée du crédit, des bulles spéculatives et une instabilité financière. Dans ces situations, il y a aussi le risque réel de voir ces flux se tarir ou s'inverser. Les flux de capitaux sont essentiellement procycliques : ils augmentent en période de boom économique et se tassent durant les périodes de ralentissement économique. On a tous vu que la crise financière mondiale a entraîné des sorties brutales et massives de capitaux. C'est ainsi que les marchés financiers des pays à revenu intermédiaire ont connu de graves turbulences, même s'ils n'étaient pas au centre de la crise.

51. Il n'existe pas de solution toute faite aux problèmes liés à la volatilité des flux de capitaux. Les gouvernements disposent d'une panoplie d'outils qu'ils peuvent actionner pour aider à stabiliser les flux financiers. Face à la menace d'une appréciation excessive de la monnaie, plusieurs banques centrales de pays à revenu intermédiaire sont intervenues sur les marchés des changes. Elles ont ainsi accumulé des réserves de change. Si ces actions permettent de se protéger en cas de sortie de capitaux, l'accumulation et la détention de réserves ne sont pas coûteuses du point de vue des pertes d'investissement productif et de dépenses sociales²⁸.

52. Il est peu probable que les récentes initiatives de renforcement du filet de sécurité financière dans le monde modifient radicalement la propension des pays à accumuler des réserves, qui est le moyen privilégié de se prémunir contre les chocs extérieurs. L'accumulation de réserves a constitué une mesure efficace pour les pays à revenu intermédiaire. Lors de la récente crise financière, les banques centrales de plusieurs pays émergents et même de certains pays développés ont utilisé une partie de leurs réserves pour atténuer les tensions internes créées par l'insuffisance de liquidités en dollars. On peut difficilement envisager que dans un avenir prévisible, les pays accéderont automatiquement à des quantités suffisantes de devises étrangères pour faire face à une grave crise. Ils continueront donc de détenir des réserves et tout indique que leur accumulation se poursuivra et sera amplifiée au sortir de la crise actuelle. En conséquence, il est probable que la pratique consistant à s'appuyer, à des degrés divers, à la fois sur une auto-assurance complémentaire et sur des accords bilatéraux et multilatéraux sera maintenue, à moins que des changements soient apportés à l'architecture financière mondiale.

53. On a aussi proposé que les pays émergents ajustent leur politique macroéconomique en augmentant les taux d'intérêt et en resserrant leur politique budgétaire compte tenu de pressions inflationnistes accrues. Cependant, cette combinaison de mesures pourrait gonfler les afflux de capitaux et mettre en danger la reprise économique naissante qui, dans nombre de pays, est tirée par la demande interne. En outre, les mesures de consolidation budgétaire ne sont pas susceptibles de répondre rapidement aux préoccupations liées à la fragilité financière. Dans nombre de pays, les politiques macroéconomiques ont été complétées par des mesures macroprudentielles. Dans certains cas, on a introduit des mesures de contrôle direct des capitaux destinées à tarir les afflux de capitaux volatiles à court terme. À cet égard, il est admis qu'en plus des mesures macroéconomiques et

²⁸ D'aucuns ont avancé que la réforme du système des taux de change par la mise en place de règles sur l'ajustement des taux nominaux alignés sur les différentiels des taux d'inflation ou d'intérêt pourrait réduire les capitaux spéculatifs et éviter aux gouvernements d'intervenir, et donc d'accumuler des réserves.

prudentielles, il serait indiqué, le cas échéant, d'imposer un contrôle sur les capitaux²⁹. Les contrôles des capitaux peuvent également atténuer le besoin d'accumuler des réserves, sachant qu'ils peuvent contribuer à réduire le risque d'inversion des flux de capitaux.

54. À la suite de la résurgence des afflux de capitaux privés après la crise, plusieurs pays à revenu intermédiaire ont pris des mesures de contrôle direct des capitaux afin de limiter l'appréciation monétaire et d'atténuer la fragilité financière³⁰. Ces mesures portent notamment sur les réserves obligatoires sur la dette libellée en devises étrangères, l'imposition de taxes sur les crédits extérieurs en vue de gommer les différentiels de taux d'intérêt, l'imposition de période minimales d'investissement et de limites quantitatives sur certains types de transactions en capital avec l'étranger. Certains pays ont en outre interdit aux institutions financières de se prémunir contre les disparités monétaires ou de prêter en devises étrangères aux personnes ou aux entreprises qui ne disposent pas de revenus dans ces monnaies. D'autres ont choisi d'accroître les niveaux requis de capital pour ceux qui affichent des disparités monétaires.

55. La liberté des flux de capitaux n'est pas nécessairement l'option privilégiée pour les pays à revenu intermédiaire et les pays en développement car l'absence de restrictions aux mouvements de capitaux peut être problématique. Pour assurer le succès des stratégies de développement, il faut gérer les comptes des opérations en capital de façon dynamique afin de se donner une marge pour, selon le cas, assouplir ou resserrer les contrôles dans le cadre de politiques macroéconomiques contre-cycliques. Le FMI examine actuellement en détail la question de la réduction des flux de capitaux et de la volatilité des taux de change, y compris la nécessité de convenir au niveau mondial de « règles de conduite » pour la gestion des flux de capitaux. La Banque mondiale considère également qu'il est indiqué de procéder à des contrôles temporaires des capitaux pour atténuer les répercussions négatives de la hausse et de la volatilité des afflux de capitaux³¹.

56. Il y a cependant une limite à l'efficacité des contrôles de capitaux qu'imposent les pays qui les accueillent. À l'ère de la mondialisation financière, aucun pays ne peut à lui seul gérer les risques liés aux transactions financières internationales. En outre, il importe de tenir compte des dimensions multilatérales de la gestion des comptes de capitaux. Il faut donc établir une certaine forme de gouvernance mondiale des flux de capitaux internationaux, qui fait aujourd'hui largement défaut. À cet égard, on a appelé le G-20 et d'autres instances internationales à inscrire à leur ordre du jour l'établissement d'un code de conduite international pour réguler les flux de capitaux internationaux³².

²⁹ Voir par exemple Dominique Strauss-Kahn (Directeur général du FMI), « Le type de reprise mondiale qu'il nous faut », 1^{er} février 2011. À consulter à l'adresse : www.imf.org/external/french/np/speeches/2011/020111f.htm.

³⁰ On citera notamment le Brésil, le Chili, l'Indonésie, le Mexique, le Pérou, Singapour et la Thaïlande. Avant la tenue du Sommet du G-20 de Séoul, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) a réuni ses 50 États membres en vue d'apporter un appui au recours aux mécanismes de contrôle des capitaux.

³¹ *Perspectives pour l'économie mondiale, 2010 : crise, finance et croissance* (Washington, Banque mondiale, 2010).

³² *Financial Times*, 25 janvier 2011.

57. Dans le même esprit, la proposition d'introduction d'une taxe sur les transactions financières internationales, coordonnée à l'échelle internationale, a récemment bénéficié d'un regain d'intérêt. Cette taxe serait prélevée à chaque fois qu'une unité de capital franchit une frontière, ce qui alourdirait la charge fiscale, raccourcirait les délais de la transaction financière et, ce faisant, découragerait notamment les flux de capitaux spéculatifs à court terme³³. On a en outre proposé de convenir d'un niveau de réserves obligatoires sur les flux de capitaux internationaux et de l'intégrer dans les actions qui sont actuellement menées en vue d'une réforme des systèmes de régulation financière³⁴.

58. Le Comité monétaire et financier international du Conseil des Gouverneurs du FMI a souligné que la question des flux de capitaux volatiles était d'une importance cruciale pour le bon fonctionnement de l'économie mondiale et la stabilité du système monétaire international et a demandé au Fonds d'intensifier ses travaux dans ce domaine, notamment par des études approfondies sur les moyens de rendre plus efficace la gestion des flux de capitaux³⁵. Pour aider ses membres à gérer les flux de capitaux et dans le cadre de ses activités de surveillance, le Fonds redoublera d'efforts pour remédier au déficit d'informations sur les flux de capitaux internationaux et l'exposition à ceux-ci et mieux faire comprendre les liens d'interdépendance entre ces flux et d'autres questions. Il devrait ainsi donner aux pays des conseils sur les modalités d'atténuation des flux excessifs à court terme. Sur la base de cette analyse, le Fonds pourrait élaborer une vision multilatérale très attendue sur ces questions en donnant aux pays exportateurs comme aux pays importateurs de capitaux des conseils sur les choix économiques qui s'imposent pour que les flux de capitaux s'effectuent de façon ordonnée. Une telle plate-forme multilatérale de gestion des flux de capitaux constituerait une réponse appropriée à la crise et à ses conséquences, qui, une fois de plus, a mis en lumière la volatilité de ces flux.

59. Il faudra procéder à des réformes plus approfondies du système monétaire international puisque les facteurs les plus fondamentaux de la volatilité des flux de capitaux sont inhérents au système actuel qui est fondé sur une seule monnaie de réserve. Le système actuel de réserve est un des éléments importants qui explique l'absence d'ajustements souples aux déséquilibres, la volatilité des flux de capitaux et la perturbation des offres de liquidités. Une des manières pragmatiques de réformer le système financier international serait d'élargir le rôle des droits de tirage spéciaux (DTS), ce système pouvant à terme se transformer en un véritable système de réserves mondiales bénéficiant d'une large reconnaissance. Outre qu'elle contribuerait à atténuer l'instabilité inhérente au système actuel, une utilisation accrue des DTS pourrait conduire à un contrôle plus démocratique des liquidités mondiales.

³³ *Rapport sur le commerce et le développement, 2009 : répondre à la crise mondiale – Atténuation des effets des changements climatiques et développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.II.D.16), p. 119.

³⁴ *Rapport sur la situation et les perspectives économiques mondiales, 2011* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.11.II.C.2), p. 40.

³⁵ Communiqué de la vingt-deuxième réunion du Comité monétaire et financier international du Conseil des Gouverneurs du Fonds monétaire international, 9 octobre 2010. À consulter à l'adresse : www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2010/pr10379f.htm.

Éléments de discussion

1. Comment le système des Nations Unies peut-il promouvoir plus efficacement la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire pour le développement?

2. Comment les politiques concernant les comptes de capital et les autres politiques relatives aux flux de capitaux peuvent-elles répondre plus efficacement aux hausses ou à l'inversion des flux de capitaux? Quelles mesures faut-il mettre en œuvre pour promouvoir le développement financier et les réformes structurelles dans les pays à revenu intermédiaire de façon à contribuer à la lutte contre la volatilité des flux de capitaux?

3. Quelles mesures sont susceptibles de renforcer la coordination multilatérale des politiques relatives aux flux de capitaux?

4. Quelle peut être la forme du cadre mondial de gouvernance ou de surveillance des mouvements internationaux de capitaux? Faut-il établir des règles de conduite mondiales en ce qui concerne les flux de capitaux internationaux? Est-ce que les questions relatives aux flux de capitaux internationaux doivent être intégrées dans la réforme actuelle des systèmes de régulation financière?

5. Quelle voie doit prendre la réforme du système des réserves internationales?
