

Forger un partenariat mondial pour le développement: Quelques questions cruciales

MARTIN KHOR¹

L'objectif numéro huit des Objectifs de développement du Millénaire n'a pas de cibles suffisamment détaillées pour définir les objectifs et les actions nécessaires dans le domaine de la finance mondiale, y compris les problèmes de la dette, les flux de capitaux et un système sain pour le financement du développement. Le paradigme qui se fait jour appelle les pays en développement à adopter une approche pragmatique de la mondialisation et de la libéralisation et à intégrer leurs économies nationales à l'économie mondiale dans les domaines de la finance, du commerce et de l'investissement. Toutefois, le système financier dans son ensemble – de plus en plus caractérisé par l'absence de réglementations, de transparence ou d'un ensemble équitable de règles pour la résolution des conflits entre les pays débiteurs et les pays créanciers – a besoin d'être révisé.

Les Objectifs de développement du Millénaire trouvent leur origine dans la Déclaration du Millénaire des Nations-Unies, adoptée le 8 septembre 2000, par l'ensemble des 189 Etats Membres des Nations-Unies (147 représentés par leur Chef d'Etat ou de gouvernement). La Déclaration énonce nombre d'engagements pour l'amélioration du sort de l'humanité au cours du nouveau siècle. Par la suite, le Secrétaire général des Nations-Unies a dressé une liste de huit Objectifs de développement du Millénaire, chacun accompagné de cibles et d'indicateurs spécifiques. L'Objectif 8 est de « développer un partenariat global pour le développement ». En cette date de novembre 2002, 7 cibles ont été énoncées au titre de l'Objectif 8, ainsi que 17 indicateurs pour mesurer les progrès en vue de leur réalisation (voir encadré).

Pour que les efforts de développement soient fructueux, il faut nécessairement des politiques appropriées aux niveaux tant national qu'international. Les facteurs internationaux sont devenus proportionnellement plus importants au cours des dernières années, en raison de la mondialisation. Les pays en développement sont généralement devenus plus intégrés à l'économie mondiale et leurs perspectives de développement et leur performance sont plus dépendantes des structures et des tendances économiques globales. Qui plus est, nombre de politiques autrefois utilisées uniquement et essentiellement au niveau national sont à présent influencées de manière significative par des enceintes et des institutions internationales. Ceci s'applique essentiellement aux pays en développement qui sont tributaires des institutions financières internationales pour les prêts et la restructuration de la dette et qui doivent se plier aux « conditionnalités » des prêts. Toutefois, ceci s'applique également aux pays en développement Membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), car ces pays sont contraints d'aligner leurs lois et politiques nationales pour se conformer aux accords juridiquement contraignants de l'OMC. Ainsi, « l'environnement économique externe » - qui comprend les structures et les tendances économiques et les politiques déterminées ou influencées par des agences internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'OMC, les Nations-Unies et les

¹ L'auteur est le directeur de Third World Network.

groupements de pays développés tels que le G-8, l'OCDE et les agences d'aide bilatérale – a un impact considérable sur un pays en développement normal.

Le point de savoir dans laquelle mesure un pays en développement a la capacité de réaliser des progrès sur nombre des Objectifs de développement du Millénaire (en particulier l'Objectif 1, éradiquer la pauvreté et la faim, mais aussi les Objectifs 4, 5 et 6, relatifs à la santé, et l'Objectif 7, ayant trait à un environnement durable) dépend non seulement des choix de politique nationale, mais aussi du point de savoir si l'environnement économique extérieur est « favorable » ou « hostile » vis-à-vis de ce pays. Quatre exemples peuvent illustrer cela.

- ? La chute continue des cours des produits d'exportation a entraîné des pertes considérables de revenu et de devises pour de nombreux pays en développement et est une cause majeure de la persistance ou de l'accroissement de la pauvreté au niveau communautaire local.
- ? L'instabilité financière et les fortes fluctuations des devises, provoquées par de grandes entrées et de grandes sorties de fonds extérieurs ont entraîné de nombreux pays en développement (y compris ceux d'entre eux considérés comme ayant le plus de réussites) dans des crises financières et économiques, avec des hausses soudaines et spectaculaires des taux de pauvreté.
- ? De nombreux pays en développement ont connu des baisses ou des menaces pour leurs emplois industriels et pour les moyens de subsistance de leurs agriculteurs, suite à des politiques inappropriées de libéralisation des importations, en partie ou essentiellement en raison des influences de politique extérieures résultant des conditionnalités des prêts ou des règles commerciales multilatérales.
- ? Les réductions dans les dépenses du secteur social, ainsi que l'introduction du principe selon lequel « l'utilisateur doit payer » à la suite des politiques d'ajustement structurel dans le passé, ont été identifiées comme des facteurs significatifs de la détérioration du bien-être social des groupes vulnérables et pauvres dans plusieurs pays en développement.

Ces exemples, ainsi que la continuation des crises de la dette dans de nombreux pays, montrent que les tentatives visant à améliorer les politiques nationales, pour exemplaires qu'elles soient, ne sont pas suffisantes si les pays en développement veulent atteindre les Objectifs de développement du Millénaire. Il y a un besoin clair de forger un « partenariat global pour le développement » pour étayer ou du moins accompagner les autres efforts en vue de la réalisation de ces objectifs.

Vers une approche pragmatique de l'intégration des pays en développement

L'ensemble de politiques de développement, peut-être le plus important et le plus difficile, sur lequel un pays en développement doit prendre des décisions concerne l'interface des politiques nationales et de l'économie mondiale. Le point de savoir s'il faut ou non intégrer l'économie et la société nationales à l'économie et à la société internationales, de même que celui de savoir comment, quand, dans quelle mesure, dans quels secteurs et dans quel enchaînement, ce sont là des questions simples mais vitales auxquelles les pays en développement doivent répondre. Il n'y a pas de

consensus sur ces questions, dans le débat international ; il y a plutôt un large débat et beaucoup de controverses sur la définition, la nature et les conséquences de la mondialisation.

Le paradigme qui se fait jour appelle les pays en développement à adopter une approche pragmatique de la mondialisation et de la libéralisation et à être résolus dans le choix de la meilleure manière d'intégrer leur économie nationale à l'économie globale, dans les domaines de la finance, du commerce et de l'investissement. Cette approche reconnaît que l'interaction avec l'économie globale peut être profitable pour un pays en développement, peut-être de manière significative. Mais les termes de l'interaction sont cruciaux pour que les avantages potentiels soient réalisés et pour que les coûts et dommages soient évités. Un rythme d'intégration trop rapide, ou une intégration dans les mauvais domaines ou dans la mauvaise direction, peuvent être néfastes, au lieu d'être bénéfiques.

Ainsi une trop grande dépendance vis-à-vis des exportations de produits de base et un accroissement du volume des exportations en période d'offre excédentaire globale d'un produit de base particulier, peuvent être préjudiciables. Une libéralisation financière excessive (par exemple en permettant à des institutions locales d'emprunter librement à l'étranger en devises) peut mener à une crise du remboursement de la dette, si les réglementations et les conditions appropriées ne sont pas en place. Une politique d'intégration sélective, menée avec attention et de manière appropriée, est donc de la plus grande importance. Elle devrait remplacer l'approche toujours dominante de la libéralisation « big-bang » adoptée rapidement et sans tenir compte des différences entre pays.

Ce changement d'approche devrait en premier lieu être considéré au niveau national, au moment où les gouvernements choisissent leur stratégie de développement. Toutefois, il faut reconnaître que la plupart des pays en développement ne peuvent s'offrir le luxe de choisir leur approche de l'intégration économique, en raison de l'influence déterminante des conditionnalités liées à l'emprunt et à l'aide, ou en raison des règles auxquelles ils ont souscrit à l'OMC. Ainsi, l'Objectif de développement du Millénaire N° 8 prend une importance centrale. Dans la création d'un partenariat global pour le développement, il y a un besoin fondamental de s'entendre sur le fait que les pays en développement devraient avoir le droit d'adopter une approche appropriée et pragmatique de l'intégration sélective de leur économie nationale à l'économie mondiale. Cette entente devrait servir de base aux systèmes du commerce international, de la finance, de l'investissement, de l'aide et des droits de propriété intellectuelle. Les politiques, les règles et les conditionnalités qui découlent de ces systèmes devraient refléter les réalités que les pays en développement rencontrent, ainsi que leurs besoins. Sans ce changement d'attitude au niveau international, il serait difficile ou même impossible de réaliser un partenariat global pour le développement ; et il serait également difficile pour les pays en développement de réaliser les autres Objectifs de développement du Millénaire.

Nécessité d'une réforme financière globale

En œuvrant en vue de l'Objectif 8, un élément majeur est la réforme de l'architecture financière globale. Ce besoin de réforme est inscrit dans la première cible qui accompagne l'Objectif 8 : « Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire ». Une note figurant sous la cible énonce que « Cela suppose un engagement en

faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international. »

On peut soutenir que le système financier global actuel n'est pas ouvert : de nombreuses transactions financières, notamment celles qui impliquent des activités spéculatives, des institutions ayant une grande liberté de manœuvre sur le plan financier comme les fonds spéculatifs et les produits dérivés, sont non transparents et on ne peut en rendre compte. Il n'est pas fondé sur des règles de manière adéquate : il y n'y a pas de réglementations ou alors des réglementations peu adéquates sur nombreux types d'activités des institutions financières et sur les flux internationaux massifs de fonds. En outre, il est imprévisible : en témoignent la volatilité, les fluctuations et l'imprévisibilité des taux de change et des entrées et sorties de fonds enregistrées par les pays.

L'absence de réglementation et de prévisibilité du système financier global a été une source de déstabilisation pour de nombreux pays en développement. Au cours des dernières années, il y a eu une série de crises financières et économiques désastreuses, notamment celles qui ont frappé le Mexique, la Thaïlande, l'Indonésie, la Corée du sud et la Malaisie, la Russie, la Turquie, l'Argentine, l'Uruguay et le Brésil. Des raisons contradictoires ont été avancées pour ces crises, mais l'une des explications dominantes est que les pays affectés ont pâti d'une mauvaise gouvernance politique et économique. Ceci est tout à fait notable, car juste avant qu'ils ne traversent leurs crises, on s'était répandu en éloges sur la plupart de ces pays, présentés comme des exemples éclatants de bonne gestion économique.

Une explication plus exacte et plus plausible est que ces désintégrations ont été provoquées par la libéralisation et la déréglementation financières qui balaient le monde depuis le début des années 70, au moment de l'effondrement du système de taux de change fixe des Institutions de Bretton Woods. En conséquence, il y a eu un accroissement explosif de la spéculation financière, avec des fonds d'investissement et des spéculateurs qui traversent les frontières rapidement en quête de profit. Au cours des dernières années, il a également été conseillé à de nombreux pays en développement de déréglementer et de libéraliser leurs systèmes financiers. Les contrôles sur l'entrée et la sortie de fonds ont été assouplis de manière significative. Ceci a mené à des emprunts à court terme excessifs de la part des entreprises et des banques locales, ainsi qu'à l'entrée d'acteurs internationaux qui ont investi, et spéculé et qui ont manipulé les monnaies et les marchés boursiers.

Le point de vue dominant selon lequel la libéralisation a été profitable et a constitué peu de danger pour les pays en développement avait été défendu par les institutions financières internationales et par les grands pays développés. Ces derniers étaient soucieux d'obtenir, pour leurs institutions financières, davantage d'accès aux marchés des pays émergents. Il est, à présent, largement reconnu que lorsque la crise a frappé l'Asie de l'est en 1997, le FMI avait aggravé la situation en faisant un mauvais diagnostic de la cause et en encourageant même une libéralisation financière accrue dans le cadre de ses conditionnalités de prêt. Il avait également fait pression en faveur d'un train de politiques (notamment des taux d'intérêt élevés, des politiques monétaires et fiscales strictes et la fermeture des institutions financières locales) qui avaient transformé le problème d'endettement financier en récession économique structurelle.

Conclusion

Des réformes sont requises de manière urgente aux niveaux tant international que national, car un grand nombre de pays en développement sont toujours lourdement endettés même après deux décennies ou plus, alors qu'un nombre croissant d'autres pays en développement sont en train de s'endetter lourdement. Le système financier dans son ensemble doit être révisé. En le réformant, il faudrait accorder la plus haute priorité aux intérêts des pays en développement.

L'objectif numéro huit des Objectifs de développement du Millénaire n'a pas de cibles suffisamment détaillées pour définir les objectifs et les actions nécessaires dans le domaine de la finance mondiale, y compris les problèmes de la dette, les flux de capitaux et un système sain pour le financement du développement. Des cibles plus détaillées, ainsi de davantage d'indicateurs, et de meilleurs, devraient donc être formulés dans ce domaine. Qui plus est, il est toutefois nécessaire d'étoffer les mesures, politiques et cadres divers, nécessaires pour faire du système financier une composante clé d'un « partenariat global pour le développement », afin qu'il cesse d'être le problème qu'il constitue actuellement.

Third World Network
<www.twinside.org.sg>

Objectif 8

Développer un partenariat global pour le développement

- ? Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international ;
- ? S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés, l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels, et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté ;
- ? Répondre aux besoins particuliers des Etats enclavés et des petits Etats insulaires en développement ;
- ? Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme ;
- ? En coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes ;
- ? En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement ;
- ? En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous.

Source : Nations-Unies (http://www.un.org/millenniumgoals/index.htm)