



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/48/367
20 septembre 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-huitième session
Point 98 de l'ordre du jour provisoire*

CONFERENCE INTERNATIONALE SUR LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

Le financement du développement

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. L'ETAT ACTUEL DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT	1 - 47	3
A. Ressources intérieures consacrées au développement	2 - 13	3
B. Ressources internationales consacrées au développement	14 - 47	7
1. Sources privées de financement	19 - 28	9
2. Sources de financements publics à des conditions non libérales	29 - 38	11
3. Sources de financements publics à des conditions libérales	39 - 47	14
II. PROBLEMES ACTUELS A INCLURE DANS L'EXAMEN DES POLITIQUES GENERALES	48 - 67	17
A. Dimensions nationales des politiques	49 - 52	18
B. Dimensions internationales des politiques	53 - 67	19

Figures

I. Epargne et croissance économique dans les pays en développement .	5
II. Transfert net de ressources financières aux pays en développement importateurs de capitaux, 1982-1992	8
III. Engagements multilatéraux en faveur du développement, 1970-1992 .	15

* A/48/150 et Corr.1.

GENERALITES

A la seconde session ordinaire du Conseil économique et social, en 1991, le Secrétaire général a invité la communauté internationale à envisager de convoquer une conférence internationale sur le financement du développement¹. A l'époque, on craignait que les ressources financières ne soient insuffisantes pour satisfaire la demande mondiale d'investissements prévisible. Une grande conférence internationale, estimait-on, serait l'occasion de prendre de concert des initiatives tendant à accroître l'épargne mondiale et de mettre au point des modalités de financement susceptibles de mieux diriger cette épargne vers l'investissement, notamment dans les pays en voie de développement.

La préoccupation qui avait amené à formuler cette proposition résultait de plusieurs évolutions. D'une part, d'importants besoins nouveaux venaient s'inscrire sur l'ardoise des investissements à réaliser dans le monde, plusieurs pays ayant entamé la transition qui devait les faire passer d'une économie planifiée à une économie de marché, et plusieurs autres ayant à prévoir d'acquitter les lourdes factures de la reconstruction au lendemain de la guerre du Golfe. Or, la proportion des revenus mondiaux courants qui était épargnée paraissait en baisse depuis le milieu des années 70, tandis que le revenu lui-même n'augmentait que lentement. En d'autres termes, le volume total de l'épargne n'augmentait pas à proportion des besoins. Il était donc à craindre que d'importants besoins d'investissement ne soient pas satisfaits, notamment tout un arriéré de projets dans les pays en développement où de difficiles processus d'ajustement avaient été menés pendant les années 80. De nombreux investisseurs, en particulier dans les pays en développement, auraient beaucoup de mal à accepter de payer les taux d'intérêt réels élevés qu'allait entraîner une pénurie mondiale d'épargne. Avec le temps, le développement mondial serait compromis et la paix et la sécurité mondiales menacées.

En réponse à la proposition du Secrétaire général, le Conseil économique et social, dans sa décision 1991/274 du 26 juillet 1991, a décidé de renvoyer la question à l'Assemblée générale à sa quarante-sixième session pour qu'elle l'étudie plus avant. L'Assemblée, dans sa résolution 46/205 du 20 décembre 1991, a décidé par consensus d'étudier, à sa quarante-septième session, la question de la convocation d'une telle conférence internationale. A cette fin, un rapport (A/47/575) a été établi par le Secrétaire général pour examen par l'Assemblée à sa quarante-septième session; ce rapport concluait que certaines des craintes qui avaient motivé les propositions initiales n'étaient plus justifiées, du fait notamment du ralentissement prononcé – mais très certainement temporaire – de la croissance de l'économie mondiale et donc de la demande d'investissement durant la période 1991-1992. L'Assemblée, dans sa décision 47/436 du 18 décembre 1992, a décidé de continuer à étudier, en consultation et coopération étroites avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, les banques régionales de développement et la CNUCED, la possibilité de convoquer une conférence internationale sur le financement du développement, et, pour continuer à étudier cette question, elle a prié le Secrétaire général de lui soumettre à sa quarante-huitième session un rapport de situation sur les sources potentielles de financement du développement. Le présent rapport a été établi pour donner suite à cette demande de l'Assemblée.

I. L'ETAT ACTUEL DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

1. On définissait autrefois le financement du développement comme l'obtention des ressources financières à investir dans les pays en développement. Par la suite, il est apparu que l'investissement, s'il constituait bien une partie essentielle du financement du développement, n'en représentait pas cependant la totalité, car ce qui était traditionnellement considéré comme des dépenses courantes s'analysait également comme certains éléments essentiels des dépenses de développement. C'est le cas de l'aide économique d'urgence telle que l'aide alimentaire, traditionnellement classée dans l'aide au développement, qui entre donc dans le financement du développement au sens large, et c'est le cas aussi de l'assistance technique. Aujourd'hui, il est courant de considérer que le développement n'est autre que l'épanouissement du potentiel humain des pays en développement. Le salaire des instituteurs, tout comme la construction de nouvelles écoles, peut par exemple être considéré comme faisant partie des dépenses de développement. Bien que les dépenses consacrées à la mise en valeur des ressources humaines soient laissées à l'initiative privée ou confiées aux pouvoirs publics, ces derniers ont une responsabilité majeure dans ce domaine. Ainsi, un examen de l'état du financement du développement dans cette optique suppose à la fois une étude du financement des investissements et une étude des ressources – d'origine intérieure ou étrangère – destinées à financer les dépenses courantes de l'Etat consacrées à la mise en valeur des ressources humaines.

A. Ressources intérieures consacrées au développement

2. Les ressources intérieures représentent l'essentiel du financement du développement et le montant de ces ressources dépend au premier chef de l'évolution d'ensemble du revenu par habitant. Une comparaison entre le début des années 80 et le début des années 90 illustre bien ce point.

3. Au début des années 80, les observateurs répartissaient habituellement les pays en développement en deux groupes. Le premier comprenait un petit nombre de pays dont l'épargne dépassait sensiblement les besoins d'investissement intérieur, en raison de la vive hausse du cours du pétrole exporté par eux, qui avait gonflé leur revenu intérieur. Il s'agissait donc de pays en développement exportateurs de capitaux. Le reste des pays en développement constituait le second groupe. L'essentiel de leurs besoins d'investissement était satisfait par l'épargne locale, avec cependant des apports assez importants de capitaux étrangers. Ces pays étaient désignés sous le nom de pays en développement importateurs de capitaux.

4. Pour les deux groupes de pays, les 10 années qui ont suivi ont été très agitées. Vers 1990, après cinq ans de relative faiblesse des cours internationaux du pétrole et une guerre prolongée dans la région du golfe Persique, les pays exportateurs de capitaux, pris ensemble, économisaient environ 23 % de leur produit intérieur brut (PIB), soit un taux d'épargne inférieur de moitié à celui de 1980 et à peu près égal à celui des pays importateurs de capitaux². Pour ces derniers, le taux d'épargne de 23 % est à peu près le même qu'en 1980. Cependant, le taux d'épargne intérieure brute dans les pays asiatiques importateurs de capitaux était passé de 27 % du PIB à 31 %, à la faveur surtout de la croissance rapide des revenus dans la région et de la forte propension à épargner et à investir localement une forte proportion des

revenus supplémentaires. En Afrique et en Amérique latine, cependant, les taux globaux d'épargne étaient moins élevés en 1990 qu'en 1980³.

5. Cela ne peut être attribué à un réel échec des politiques de l'épargne en tant que telles car les pays ayant le plus de mal à épargner étaient aussi généralement ceux où la croissance économique était la plus médiocre. Dans une conjoncture économique très difficile, il n'est guère possible d'accroître l'épargne, qu'il s'agisse de celle des ménages ou de celle des administrations. Par exemple, en 1989-1991, le PIB moyen par habitant de la Côte d'Ivoire était inférieur de 29 %, en termes réels, à ce qu'il était durant la période 1979-1981. Dans ce contexte, malgré les réformes entreprises et les tentatives d'ajustement économique, l'épargne intérieure brute représentait en moyenne 15 % du PIB entre 1989 et 1991, contre 22 % 10 années auparavant, soit une baisse de sept points de pourcentage⁴.

6. Cette relation est également constatée à un niveau de revenu par habitant plus élevé. Au Venezuela, par exemple, le PIB réel par habitant a diminué de 18 % entre la période 1979-1981 (époque où les cours internationaux du pétrole étaient relativement élevés et où il était assez facile d'obtenir des crédits internationaux) et la période 1989-1991 (marquée au contraire par la crise de la dette et par les tentatives d'ajustement). Pendant ces 10 années, la part de l'épargne dans le PIB a diminué de près de six points de pourcentage, passant de 32 % à moins de 27 %. La relation entre épargne et croissance se vérifie aussi dans les pays obtenant de bons résultats. En Thaïlande, par exemple, le PIB par habitant durant la période 1989-1991 dépassait de 75 % ce qu'il était en 1979-1981; le taux d'épargne de la Thaïlande avait dans l'intervalle augmenté de 10 points de pourcentage (passant de 20 % à 30 % du PIB).

7. Bien entendu, la relation entre épargne et croissance économique n'est pas rigide, mais, si frappants qu'ils soient, ces trois exemples illustrent une situation plus générale. C'est ce que montre la figure I, pour un échantillon de 68 pays pour lesquels on dispose de données suffisantes. Sur le graphique, chaque carré représente la croissance totale du PIB par habitant d'un pays pendant la période de 10 ans couverte (en abscisse) avec (en ordonnée) la variation sur 10 ans de la proportion du PIB qui est épargnée, en points de pourcentage. Tous les pays situés dans le quadrant I du graphique voyaient à la fois leur PIB par habitant et leur taux d'épargne augmenter, alors que ces deux variables baissaient dans tous les pays figurant dans le quadrant III. On trouve 17 pays dans l'ensemble des quadrants II et IV du graphique, mais 51 (soit les trois quarts du total) dans l'ensemble des quadrants I et III.

8. Les pays se trouvant dans le quadrant III sont ceux qui ont de grosses difficultés; celles-ci sont dues principalement à la nécessité où ils se trouvaient dès le début des années 80 d'entreprendre d'importants programmes de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel à une époque où les éléments économiques et financiers sur lesquels ces pays avaient jusqu'à présent compté, tels qu'un prix rémunérateur des produits de base qu'ils exportaient, de faibles taux d'intérêt réels sur leur dette extérieure, l'accès à de nouveaux capitaux extérieurs et l'expansion de la demande sur les marchés de leurs exportations, leur faisait progressivement défaut. La communauté internationale a certes accordé une aide financière pour concourir aux programmes d'ajustement des pays concernés, mais cette aide n'a pas pu, et de loin, compenser ces facteurs de détérioration de la conjoncture internationale. De plus, dans plusieurs pays en développement, des conflits intérieurs ou régionaux faisaient rage et reléguait à l'arrière-plan les impératifs du développement.

Figure I

Épargne et croissance économique dans les pays
en développement

Source : Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

Note : On a utilisé un échantillon de 68 pays pour lesquels on disposait de données pour les périodes 1979-1981 et 1989-1991. En abscisse, on a indiqué la croissance du PIB par habitant, en pourcentage, entre la première et la seconde période. En ordonnée, on a porté la variation, en points de pourcentage, de la part du PIB épargnée entre les deux mêmes périodes.

9. Alors que l'épargne intérieure totale se ressentait de l'absence de progression du revenu, nombreux ont été les gouvernements qui ont eu beaucoup de mal à trouver des ressources adéquates pour financer leur budget de développement. D'une part, la fragilité du système fiscal et l'engagement antérieur de subventionner certains secteurs, ce qui, quand les revenus augmentaient, était sans doute inefficace mais était néanmoins fonctionnel, sont devenus un fardeau insupportable en période de contraction de l'économie. D'autre part, les pouvoirs publics n'avaient pas les moyens d'enrayer l'alourdissement automatique de certaines dépenses.

10. On peut citer en exemple le gonflement des versements de l'Etat au titre de la dette publique (il s'agit de la dette étrangère et donc du service de la dette) ou les conséquences d'un assainissement de la politique monétaire, qui dans plusieurs pays, a eu pour effet de porter les taux d'intérêt intérieurs à des niveaux très élevés⁵. Sur un échantillon de 39 pays en développement, on constate que les versements d'intérêts sont passés en moyenne de 6,6 % des dépenses de l'Etat en 1980 à 12,8 % 10 ans plus tard⁶. Dans un échantillon de neuf pays lourdement endettés, on relève que ces versements ont absorbé près de 19 % des dépenses publiques, et même, sur un échantillon de 11 pays à faible revenu, on constate que près de 14 % des dépenses publiques ont été consacrées aux versements d'intérêts. En Afrique subsaharienne, le niveau des dépenses publiques, après correction de l'inflation, et après déduction des versements d'intérêts, était inférieur en 1990 à son niveau de 1980.

11. Les dépenses militaires ont également continué à absorber dans beaucoup de pays en développement une forte proportion des dépenses publiques. On constate ici cependant une tendance encourageante, puisque sur 58 pays pour lesquels on dispose de données, 40 ont réduit la part des dépenses de l'Etat consacrée à la défense pendant la période de 10 ans qui s'est achevée en 1990-1991. Néanmoins, cette proportion des dépenses de défense dans les dépenses publiques totales s'inscrit dans un intervalle si large qu'il y a lieu de penser que d'importantes réductions sont encore possibles, puisque dans certains pays (par exemple la Barbade, le Costa Rica et Maurice), le budget de la défense ne dépasse pas 2 % du budget de l'Etat, tandis que dans beaucoup d'autres, il en représente 25 % ou plus⁷. Un des objectifs majeurs de l'"Agenda pour la paix"⁸ est précisément de réduire les conflits et les tensions dans le monde et de permettre ainsi aux gouvernements d'être moins préoccupés par le souci de leur sécurité militaire.

12. Comme la plupart des pays en développement se trouvent à la fois obligés d'assurer le service de la dette et de faire face aux impératifs de la défense, d'une part, et de réduire le déficit du budget de l'Etat, d'autre part, nombreux sont ceux qui ont dû limiter très rigoureusement les dépenses consacrées au développement. Les gouvernements se sont bien efforcés de protéger les crédits consacrés au développement humain, mais leur succès a été très mitigé. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, en particulier, le niveau réel des dépenses consacrées à la santé et à l'éducation a bien augmenté durant les années 80, mais la population a augmenté plus vite encore, en particulier dans les pays à faible revenu. Plus généralement, les pouvoirs publics ont cherché à limiter les dépenses en rognant sur la reconstitution des fournitures, en différant les investissements et en réduisant la masse salariale, ce qui, en particulier en Afrique et en Amérique latine, a plus été obtenu par une réduction des salaires réels, les salaires nominaux augmentant moins vite que les prix, que par des réductions pures et simples d'effectifs. La qualité des services fournis par l'Etat s'en est ressentie, puisque les plus qualifiés ont quitté la fonction publique pour le secteur privé ou se sont expatriés, et que la plupart des fonctionnaires ont dû consacrer une proportion grandissante de leur temps à la recherche d'un revenu obtenu dans d'autres activités.

13. On reconnaît maintenant que cette situation est intenable et, comme on le note plus bas, l'accord se fait de plus en plus sur les politiques qui sont susceptibles d'assainir les finances publiques tout en redéployant les ressources en direction des secteurs où elles sont le plus nécessaires. On

comprend bien, en outre, à la fois que les insuffisances du secteur financier intérieur entraînent des distorsions dans les investissements et un gaspillage de ressources, et que les réformes et la refonte des institutions doivent aller dans certaines directions⁹. Cependant, il est essentiel que le volume total des ressources utilisables augmente et que l'on comprenne bien que la mobilisation intérieure de ces ressources – qu'elles proviennent des fonds publics ou de l'épargne privée – est subordonnée à la reprise d'une croissance économique forte.

B. Ressources internationales consacrées au développement

14. Il est admis depuis longtemps dans la communauté internationale que, pour la plupart des pays en développement, le niveau des investissements requis dans un pays dépasse de beaucoup ce que le pays peut financer à l'aide de sa propre épargne et qu'il est justifié, face à ce hiatus, de recourir aux transferts nets de ressources financières. Ce n'est qu'après une longue période de croissance des revenus par habitant que l'épargne des pays en développement atteint un niveau suffisant pour combler l'écart.

15. Sur ce plan, certains phénomènes importants ont marqué récemment les courants financiers internationaux. Si l'on fait le compte de tous les transferts financiers effectués dans les deux sens par les pays en développement importateurs de capitaux – les apports financiers moins les profits, intérêts et autres revenus liés à ces apports – on obtient le montant total du transfert net de ressources financières, tel qu'il est défini sur une base financière¹⁰. Ainsi qu'il ressort de la figure II, ce montant a été négatif pendant la majeure partie des années 80 pour devenir nettement positif dans les années 90. On utilise ces ressources pour importer des biens et toute une gamme de services au-delà de ce que permettraient les seules recettes d'exportation et pour accroître les réserves publiques de devises. De fait, ces dernières années, la majeure partie des transferts positifs est venue s'ajouter aux réserves, bien que les importations aient aussi augmenté substantiellement, surtout en Amérique latine, où pour la première fois en 10 ans, le transfert net de ressources a créé en 1992 un excédent d'importations.

16. Il n'en reste pas moins que l'augmentation massive des transferts financiers nets en 1991 et 1992 que montre la figure II s'explique en grande partie par des augmentations dans la catégorie résiduelle de financement, qui regroupe les mouvements des fonds à court terme et les changements dans les avoirs détenus à l'étranger par des résidents de pays en développement. Il apparaît que, pour beaucoup, ces capitaux étaient attirés par des taux d'intérêt intérieurs à court terme nettement plus élevés que les taux en vigueur sur les marchés internationaux. En fait, la crainte d'une hausse des taux d'intérêt sur les marchés internationaux, qui avait été le premier argument en faveur d'une conférence officielle sur les finances, était loin d'être justifiée : ces taux sont en train de baisser et une part importante de l'épargne mondiale est placée dans les pays en développement. Toutefois, étant donné le caractère imprévisible de beaucoup de ces mouvements et du climat international, ces capitaux pourraient repartir tout aussi rapidement, par exemple si la différence des taux d'intérêt est moins attrayante. De plus, la plupart des pays n'ont même pas tiré parti de la possibilité offerte. Ces apports nouveaux ne constituent donc pas toujours une source fiable de financement du développement.

Figure II

Transfert net de ressources financières aux pays en développement
importateurs de capitaux, 1982-1992^a

En billions de dollars

Total

Investissements directs

Subventions du secteur privé

Subventions du secteur public

Fonds publics à moyen terme

Fonds privés à moyen terme

Autres mouvements privés

Source : Etude sur l'économie mondiale, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.II.C.1), annexe, tableau A.27.

^a Montant net des courants d'investissement moins montant net des revenus.

17. En d'autres termes, tout ce qui accroît le transfert financier net vers un pays en développement augmente les possibilités d'importation et permet de financer des investissements supplémentaires. Dans la pratique cependant, le lien avec le développement est plus certain dans le cas des différentes catégories de mouvements financiers à moyen et à long terme et de subventions. Il faut donc continuer à axer l'action sur les ressources internationales pour le développement, du point de vue non pas tant du volume de l'épargne qui peut être investi dans les pays en développement, que de la répartition des ressources entre les pays et de la composition financière des mouvements.

18. Les événements récents donnent à penser que les finances privées à moyen et à long terme sont assez abondantes et que les pays en développement remplissant les conditions requises peuvent y avoir accès sous des formes et à des conditions de plus en plus variées. Toutefois, à ce stade, trop peu de pays sont considérés comme remplissant ces conditions. De fait, dans un avenir prévisible, certains pays à faible revenu ayant des capacités limitées de service de la dette devront faire appel avant tout aux flux d'aide publique concessionnelle dans une certaine mesure, et la plupart des pays en développement devront faire appel aux fonds publics pendant bien des années encore. L'essentiel est de savoir si les fonds – publics et privés – seront disponibles en quantité voulue.

1. Sources privées de financement

19. Pour diverses sources de financement extérieur privé du développement, une tendance tout à fait encourageante a été observée ces dernières années dans les investissements directs, ainsi que le montre la figure II. Pourtant, ces investissements se sont répartis de façon très inégale. Sur le montant total, 65 % sont allés à 10 pays en développement en 1992, la concentration restant pratiquement la même depuis 1981 (bien que la liste des principaux bénéficiaires ait changé)¹¹. En 1991 et 1992, plus de la moitié du montant brut des investissements directs dans les pays en développement est allée aux pays de la région de l'Asie et du Pacifique alors qu'au début des années 80, un tiers est allé à ces pays. A cette époque, les courants d'investissements s'orientaient plus vers les pays d'Amérique latine et des Caraïbes que vers l'Asie mais, malgré un accroissement massif des investissements en Amérique latine à compter de 1991, dans la région de l'Asie et du Pacifique, les investissements ont augmenté d'un tiers environ. De plus, l'Afrique n'a pas du tout bénéficié de cette expansion des investissements directs : les courants vers les autres régions se sont substantiellement intensifiés au fil des ans mais les investissements en Afrique sont restés de l'ordre de 2 à 3 milliards de dollars par an et représentent actuellement 5 % seulement des transferts bruts vers les pays en développement.

20. L'Asie attire des investissements directs fondamentalement pour les mêmes raisons qu'elle attire ses propres investisseurs intérieurs : la situation macro-économique et politique est relativement stable, les comptes extérieurs sont viables, la politique est axée sur l'extérieur et les revenus réels montent en flèche. Le mouvement vers certains pays d'Amérique latine est favorisé par des phénomènes similaires ou par l'espoir de voir une situation analogue poindre à l'horizon, mais il s'explique aussi, en grande partie, par la privatisation d'entreprises d'Etat. Certes d'autres privatisations sont prévues, mais il s'agit d'un phénomène ponctuel et, à long terme, les capitaux continueront d'affluer avant tout si le sentiment d'une conjoncture générale favorable gagne du terrain. Le fait est que l'absence de ce sentiment à propos de nombreux pays d'Afrique explique en grande partie que l'Afrique ait du mal à attirer des investisseurs directs.

21. En choisissant où faire leurs investissements, les investisseurs directs cherchent également des ressources productives complémentaires : infrastructures, main-d'oeuvre formée, services bancaires et commerciaux sur place, fournisseurs et sous-traitants. Là encore, ces facteurs sont déterminants également pour les investisseurs intérieurs et s'ils n'existent pas, il faut les créer si l'on veut susciter une croissance dynamique. Or, règle générale, le secteur privé lui-même ne fera qu'une partie de ce travail, les gouvernements ayant un rôle précurseur à jouer en fournissant les autres éléments.

22. Dans les pays industrialisés, les gros investissements du gouvernement sont généralement financés par des obligations mises en vente dans le pays et à l'étranger. Les gouvernements de pays en développement ont accès aux marchés internationaux des obligations pour financer leurs investissements depuis le XIXe siècle (même si cet accès a bien sûr été coupé à divers moments). Certains pays d'Amérique latine ainsi que plusieurs pays d'Asie recourent de nouveau à cette source. En 1992, l'Amérique latine (principalement l'Argentine, le Brésil

et le Mexique) a retiré près de 12 milliards de dollars de la vente d'obligations sur ces marchés assortie d'obligations émises par des entreprises privées et des entreprises d'Etat. Cette somme représentait plus de deux fois les emprunts de pays d'Asie (essentiellement la Chine et la République de Corée). Trois ans auparavant, l'Amérique latine n'avait pratiquement pas obtenu de fonds par ce mécanisme. La plupart des pays en développement et pratiquement tous les pays d'Afrique ne le font pas encore¹².

23. Pour obtenir des montants substantiels de crédits privés internationaux dans les années 70 et au début des années 80, les pays en développement avaient plus souvent recours à des prêts bancaires internationaux consortiaux. En effet, les marchés internationaux des obligations se montraient relativement réservés, l'emprunteur devait être bien connu et un petit nombre seulement de pays en développement y avaient accès alors que pour les prêts bancaires, que l'emprunteur en puissance devait être connu d'un groupe de banquiers beaucoup moins nombreux que le groupe des obligataires, particuliers ou institutions. Donc, une banque ou un groupe de banques – qui comptait souvent des banques ayant des activités dans les pays en développement en question et donc entretenant des relations suivies avec lui – organisait et gérait un gros prêt composé de fonds fournis par de nombreuses autres banques (parfois des centaines). Cette filière s'est largement épuisée dans les années 80, sauf pour les pays en développement qui ont échappé à la crise de la dette.

24. En somme, plus de 70 % des prêts bancaires à moyen et à long terme offerts aux pays en développement vont maintenant aux pays d'Asie (plus de 80 % en 1991 et 1992, lorsque le Koweït et l'Arabie saoudite y ont eu recours). Malgré le retour au marché des obligations, signalé plus haut, les prêts bancaires à l'Amérique latine restent faibles et ils sont particulièrement limités dans le cas de l'Afrique, où plusieurs pays ont fait une fois un gros emprunt et sont devenus des débiteurs importants.

25. Les grosses banques commerciales dans de nombreux pays industrialisés et des centres off shore ont consenti trop de prêts spéculatifs, par exemple dans l'immobilier et le financement de fusions de sociétés, sans parler de la dette des pays en développement, et elles ont dû faire des économies et reconstruire leur base financière. Elles sont encore en train de réduire leurs créances sur les pays victimes de la crise de la dette, par le biais d'accords négociés et de vente de créances avec décote¹³ et donc ne sont guère désireuses de reprendre rapidement les prêts aux mêmes pays. Entre-temps, les marchés obligataires sont devenus plus complexes et les émissions d'obligations à caractère spéculatif ont rencontré de plus en plus de succès auprès des investisseurs.

26. Les progrès des communications internationales ont en effet tellement amélioré les informations concernant les pays en développement sur les marchés internationaux que, de plus en plus, les sociétés de ces pays peuvent émettre leurs actions dans les pays industrialisés. Elles ont émis près de 5 milliards de dollars en actions nouvelles sur les marchés internationaux en 1991, plus de 7 milliards de dollars en 1992, et même si les parts créées par la privatisation au Mexique constituaient un gros volume de ce total¹⁴.

27. Au total, les événements récents semblent donc donner à penser que les pays en développement sont de plus en plus en mesure de faire appel au financement privé international, sous la forme d'investissements directs ou

d'investissements de portefeuille, et de continuer à faire appel aux prêts bancaires internationaux surtout là où ils sont déjà offerts. Les fonds paraissent être disponibles en quantités raisonnables pour les projets d'investissement offrant de bonnes perspectives de profit. Même dans des pays ayant une balance des paiements fragile, les projets peuvent attirer des crédits si les recettes prévues en devises sont réservées pour le service de la dette.

28. Bien que cette formule soit attrayante, l'accès à ces prêts est encore assez limité et nombre de créditeurs considèrent que leurs prêts sont en grande partie spéculatifs. Les prêts à risque souverain accordés à des gouvernements pris dans une crise de la dette sont parfois difficiles à mettre sur pied. En effet, certains types d'investisseurs institutionnels des pays industrialisés doivent limiter leurs achats principalement aux dettes jugées propices à l'investissement par une agence privée de cotations. Au milieu de 1992, les obligations en devises de huit pays en développement seulement (Chili, Chine, Colombie, Indonésie, Malaisie, République de Corée, Thaïlande et Turquie) étaient ainsi classées¹⁵. De plus, même si les prix sur le marché secondaire des dettes bancaires non réglées de pays fortement endettés ou des obligations qui les remplacent ont monté ces dernières années, dans tous les cas sauf deux, la décote est encore supérieure à 10 % de la valeur nominale¹⁶. En juin 1993, pour la dette des pays d'Amérique latine, la moyenne des offres ne représentait que 55 % de la valeur nominale.

2. Sources de financements publics à des conditions non libérales

29. Les financements publics viennent parfois compléter les financements du secteur privé ou en stimuler la mobilisation et les bailleurs de fonds publics sont parfois la seule source réelle d'aide financière internationale. Rares sont les pays en développement, quel qu'accès qu'ils aient aux sources privées de financements, qui soient disposés à renoncer à tout financement d'origine publique. Même les pays à revenu élevé ont avantage à pouvoir faire appel aux institutions multilatérales pour les appréciations de projet et l'assistance technique, et à réduire les coûts de leurs emprunts en obtenant des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, et bien évidemment des ressources du FMI, pendant les périodes d'ajustement. Certains pays à faible revenu ne trouveront dans le secteur privé aucune source de financement susceptible d'assurer une part importante des concours dont ils ont besoin et ces pays ne peuvent que recourir à des financements publics assortis de conditions extrêmement privilégiées, ou accordés à titre de don. Les financements de cette nature risquent de devenir de plus en plus difficiles à obtenir, comme on le verra ci-après, et les perspectives sont également incertaines en ce qui concerne certaines formes de financements publics plus onéreuses.

30. Les organismes de crédit à l'exportation en sont la preuve. Le but fondamental d'un organisme de crédit à l'exportation est de promouvoir les exportations de son pays, notamment les exportations de biens d'équipement qui exigent des financements à moyen et à long terme. En règle générale, ces organismes réduisent les coûts encourus par les importateurs étrangers en garantissant les prêts qui leur sont faits sous forme de crédits-acheteurs montés par des banques ou de crédits-fournisseurs directement accordés par les exportateurs. En réduisant les risques pris par les prêteurs, ils permettent à ceux-ci de proposer des taux d'intérêt plus faibles. Parfois ils octroient eux-mêmes des prêts.

31. Ces organismes sont censés couvrir leurs frais en percevant des commissions et des droits, encore qu'en raison de la crise de l'endettement des pays en développement et des économies en transition, ils aient eu à régler des sinistres pour des montants dépassant largement les primes encaissées. Comme ce sont les gouvernements qui couvrent ces pertes, les "autorités de tutelle" ont fait pression sur ces organismes pour qu'ils se montrent plus prudents que par le passé dans leur couverture des exportations¹⁷. Ce qui veut dire que certains projets qui auraient pu, il y a quelque temps, bénéficier d'un financement sous forme de crédit à l'exportation risquent de ne plus pouvoir en bénéficier ou de faire l'objet d'un financement à des conditions moins attrayantes.

32. Les organismes de crédit à l'exportation ont naturellement tendance à se faire concurrence en offrant des crédits de plus en plus subventionnés, mais cette tendance a depuis longtemps été endiguée par l'application d'un accord, périodiquement mis à jour, négocié à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à savoir l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Sous l'effet de nouvelles pressions, les bonifications d'intérêts ont été pour une large part supprimées dans l'accord de l'OCDE, bien que les pays puissent encore fournir indirectement des subventions en recourant à l'aide publique au développement (APD) pour couvrir une partie des coûts de l'exportation. On s'est toutefois efforcé de limiter l'utilisation de ces "crédits mixtes". Dans les débats tenus à l'OCDE, on a souligné qu'il fallait veiller à ce que l'APD utilisée dans les crédits mixtes ne perde pas son caractère d'"aide" ou ne vienne pas se substituer à des financements éventuellement disponibles aux conditions du marché¹⁸.

33. Les conditions des crédits à l'exportation ont été également resserrées dans un autre sens. Certains organismes de crédit à l'exportation ont adopté, pour réduire les risques pris par les prêteurs, des dispositions nouvelles qui semblent compromettre la nature du financement des exportations. Une d'elles, par exemple, consiste à exiger l'ouverture à l'étranger de comptes de garantie bloqués où sont déposés les gains en devises engendrés par le projet auquel sont destinés les biens d'équipement financés par le crédit à l'exportation. Une telle disposition ne diffère pas beaucoup de ce qu'une banque commerciale non couverte par un organisme de crédit à l'exportation pourrait monter elle-même et ne contribue guère à rendre plus attrayant, du point de vue de l'emprunteur, un prêt ne bénéficiant pas d'un soutien public. Vu ce qui précède et devant la persistance dans de nombreux pays en développement d'un faible niveau des investissements et donc des importations de biens d'équipement, il n'est peut-être pas surprenant que la valeur, en dollars, des crédits à l'exportation consentis à moyen et à long terme pendant la période 1991-1992 ne se soit élevée qu'à 2,8 milliards de dollars, soit à peu près le même montant qu'en 1970¹⁹. En fait, il semble que dans le cas des pays en développement en proie à une crise d'endettement, le problème de la réduction des arriérés dus essentiellement au titre des crédits à l'exportation ait vu sa solution progresser plus lentement que celui de la réduction de la dette vis-à-vis des banques commerciales, notamment pour ce qui est des pays à faible revenu²⁰.

34. Les "guichets" pour les prêts normaux des institutions financières internationales sont aujourd'hui la principale source de crédits publics non bonifiés destinés aux pays en développement. Les prêts de la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement ont pour l'emprunteur

l'avantage d'être assortis d'un taux d'intérêt légèrement supérieur au taux très faible auquel l'institution elle-même, du fait qu'elle est un "bon" risque, peut emprunter sur les marchés obligataires internationaux. L'institution emprunte à des conditions très attrayantes, d'abord parce que son portefeuille de prêts aux pays en développement est extrêmement diversifié, et ensuite parce que son service de la dette est solidement garanti par les pays industrialisés et autres pays riches qui en sont membres. En outre, elle se voit accorder des durées de remboursement plus longues que celles que l'on obtient généralement quand on s'adresse directement aux marchés financiers²¹.

35. Le FMI est une institution financière multilatérale d'un type spécial. Ses prêts ont pour but d'apporter un soutien temporaire de la balance des paiements pendant les périodes d'ajustement économique; ils sont donc essentiellement plus courts que les prêts en faveur du développement proprement dits et ne sont pas liés à un projet déterminé. Les prêts normaux du FMI doivent être remboursés sur cinq ans mais les pays peuvent emprunter à plus longue échéance, jusqu'à 10 ans (contre 20 ans pour la Banque mondiale). Les prêts du FMI sont eux aussi consentis à un taux légèrement supérieur aux coûts d'emprunt de l'institution, encore que, pour ses opérations ordinaires, le Fonds est considéré comme un panier de devises, et il verse des intérêts aux pays membres dépositaires dont il a utilisé la devise dans ses prêts. Ce qui différencie surtout le FMI des banques de développement, du point de vue financier, c'est qu'il obtient ses ressources uniquement des gouvernements, et non des marchés financiers.

36. On s'accorde à penser que les deux plus grandes institutions multilatérales, le FMI et la Banque mondiale, disposent d'une capacité suffisante pour faire face à la demande de prêts non préférentiels prévue pour les années à venir. Le FMI a renforcé sa capacité d'accorder des prêts non assortis de conditions libérales en accroissant de 50 % ses ressources en 1992, au titre de la neuvième Révision générale des quotes-parts. Toutefois, à l'heure actuelle, le Fonds reçoit davantage des pays en développement, sous forme de remboursements de crédits anciens, qu'il ne débourse sous forme de nouveaux prêts²².

37. La dernière augmentation générale du capital de la Banque mondiale remonte à 1988, date à laquelle la Banque avait accru de 75 milliards de dollars ses possibilités de prêts non concessionnels. Si ces prêts avaient progressé au rythme prévu alors, la Banque devrait aujourd'hui se doter de ressources additionnelles. On croit toutefois savoir que la Banque dispose actuellement d'une "marge" suffisante pour procéder à d'éventuels nouveaux prêts, encore que cette situation soit due aux difficultés et aux retards que de nombreux pays en développement ont connus pour mettre au point leurs projets et leurs programmes dans un contexte de faible croissance économique, aux difficultés rencontrées parfois dans les négociations sur les caractéristiques des montages financiers, et à la faiblesse des investissements publics²³.

38. En revanche, les banques régionales de développement, notamment la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement, cherchent de leur côté à accroître leur capacité de prêt. La Banque africaine de développement se heurte à un problème différent, à savoir que seul un petit nombre des pays membres de la région peut actuellement se permettre d'emprunter aux conditions proches du marché dont elle assortit normalement ses concours.

Son guichet pour les prêts à des conditions de faveur, le Fonds africain de développement, voit ses possibilités de prêts fortement limitées par le manque de ressources et il faudra négocier une reconstitution et un accroissement de ces dernières.

3. Sources de financements publics à des conditions libérales

39. Outre leurs programmes ordinaires, toutes les banques multilatérales et le FMI accordent aux pays en développement à faible revenu des prêts à conditions extrêmement libérales, par l'intermédiaire de facilités spéciales telles que l'Association internationale de développement (IDA) à la Banque mondiale, le Fonds africain de développement et autres facilités comparables dans les banques régionales, le Fonds international de développement agricole et la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) au FMI. Ces facilités, auxquelles s'ajoutent les subventions accordées au titre de l'assistance technique et de l'aide alimentaire par les organismes opérationnels des Nations Unies [à savoir le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM)] sont les sources de ce que l'on appelle généralement l'APD multilatérale. Il y a 20 ans, l'APD multilatérale représentait environ la moitié de la totalité de l'aide fournie dans le cadre de conventions multilatérales. Ces dernières années, elle n'en a représenté que moins d'un tiers (voir figure III).

40. L'APD multilatérale a connu les mêmes difficultés que l'APD générale pour s'attirer un soutien politique qui se traduise par une progression suffisante des crédits budgétaires correspondants. A la différence des financements publics des banques multilatérales proprement dites, dont seule une faible part de l'augmentation de capital est libérée et le reste est "exigible" – et n'a jamais été à ce jour appelé –, les fonds destinés aux programmes de prêts à des conditions de faveur proviennent entièrement des budgets des pays donateurs.

41. Qui plus est, comme les arrangements visant à assurer une répartition équitable des coûts entre les pays donateurs fixent la part respective de chacun d'eux dans les reconstitutions des réserves multilatérales, il peut se faire qu'un grand pays, ne souhaitant apporter qu'une contribution relativement faible, limite le montant de l'augmentation totale desdites réserves. Il faut alors que les gouvernements qui souhaitent procéder à une reconstitution importante se montrent assez habiles pour convaincre le partenaire réticent d'augmenter sa contribution. Cette façon de procéder a limité l'ampleur de la récente dixième reconstitution de l'IDA (IDA-10), destinée à fournir des ressources pour les prêts de l'IDA du 1er juillet 1993 au 30 juin 1996. Dans le cadre de cette reconstitution, 34 pays donateurs doivent apporter 18 milliards de dollars qui, joints au 4 milliards de dollars attendus du remboursement d'anciens prêts de l'IDA, représenteront, en termes réels, le même montant de ressources que l'IDA-9. La Banque mondiale avait voulu procéder à une reconstitution plus importante, notamment à la lumière des nouveaux engagements pris par la communauté internationale pour appuyer des programmes visant à un développement écologiquement viable, tels qu'ils ont été énoncés dans la

Figure III

Engagements multilatéraux en faveur du développement, 1970-1992

(En millions de dollars 1980)

Source : ONU/DIESAP, Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, sur la base d'informations fournies par les diverses institutions.

Note : Les engagements réels correspondent à la valeur en dollars des engagements, ajustée d'après l'indice des prix à l'exportation de produits manufacturés des pays industrialisés (non compris les arrangements FMI).

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement²⁴ et dans Action 21²⁵. En outre, les fonds devront être répartis entre un nombre important de pays, étant donné que plusieurs pays passant d'une économie planifiée à une économie de marché sont récemment devenus membres de la Banque mondiale et ont désormais le droit de bénéficier des concours de l'IDA²⁶.

42. Pour ses activités opérationnelles, l'Organisation des Nations Unies recueille chaque année des fonds, à titre de don, provenant de contributions volontaires non soumises à un accord formel de partage des charges. Toutefois, ici encore, l'expérience récente a été décevante, et les répercussions sur les activités du programme se sont fait rapidement sentir. C'est ainsi que l'ensemble des engagements pour les activités opérationnelles est passé de 4 milliards de dollars en 1991 à 3,6 milliards en 1992, la moitié environ de cette baisse ayant frappé le PNUD, c'est-à-dire le programme le plus important²⁷. En ce qui concerne l'avenir, certains donateurs ont fait valoir qu'il n'y aurait pas de ressources additionnelles s'il n'était pas apporté des changements dans la supervision et la coordination des activités opérationnelles.

43. Bien que l'APD fournie par des voies multilatérales soit un moyen particulièrement approprié d'instaurer une coopération internationale, elle

représente moins de 30 % de l'APD dont bénéficient les pays en développement. Le reste est dispensé sur une base bilatérale, les pays donateurs concentrant leurs programmes d'aide sur les pays avec lesquels ils ont des relations politiques et économiques relativement fortes et recourant relativement plus souvent à des modalités d'aide pour lesquelles ils disposent de ressources abondantes (aide alimentaire par exemple).

44. Si l'on ajoute l'APD bilatérale et les contributions apportées aux opérations multilatérales concessionnelles, on obtient l'APD totale telle qu'elle ressort des budgets des pays donateurs et des engagements puis à l'Organisation des Nations Unie et autres instances. Bien que les gouvernements donateurs se tiennent à leurs engagements, les recettes totales au titre de l'APD, en termes réels, ont essentiellement stagné depuis le milieu des années 80 pour se situer à 55 milliards de dollars environ, aux prix de 1991²⁸. L'aide fournie par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a progressé au cours de cette période d'environ 2,5 % par an, en termes réels; mais d'autres donateurs ont réduit leur APD, notamment les pays exportateurs de pétrole et les anciens pays à économie planifiée de l'Europe orientale et de l'URSS. Aucun de ces deux groupes de pays n'a pu soutenir ses efforts antérieurs en matière d'aide : en ce qui concerne les pays arabes exportateurs de pétrole, cette aide avait représenté, en 1985, 1,3 % de leur produit national brut (PNB). En 1990, l'aide des pays arabes, estimée à 1 milliard de dollars, a représenté moins d'un tiers de ce qu'elle était en 1985 et, de son côté, l'autre groupe de pays a pour le moment perdu pratiquement toute sa capacité d'apporter une aide.

45. La croissance de l'APD fournie par les pays membres du CAD a ainsi empêché que le montant total de l'aide ne diminue, mais cette APD n'a progressé peu ou prou qu'au taux de croissance du PNB global de ces pays. Ce taux de croissance a permis de maintenir, pour l'ensemble des pays membres du CAD, un rapport APD/PNB de 0,33 %; toutefois, ce pourcentage étant légèrement inférieur à la moitié des 0,7 % qui constituent l'objectif fixé par l'ONU, il n'a représenté aucun progrès vers la réalisation de cet objectif, pour l'ensemble de ces pays. Bien que le rapport APD/PNB ait été supérieur en 1992 à ce qu'il était au milieu des années 80 en ce qui concerne l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse, l'APD totale de ces pays a représenté moins de 30 % de l'ensemble de l'APD des pays membres du CAD. En 1992, seuls quatre pays ont atteint ou dépassé cet objectif (Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède), mais ils n'ont représenté que 13 % de l'APD fournie par les pays membres du Comité d'aide au développement.

46. Depuis plusieurs années, on a de plus en plus craint que les niveaux de l'aide, loin d'atteindre l'objectif fixé par les Nations Unies, deviennent de plus en plus insuffisants au regard des besoins mondiaux. Comme le Président du CAD l'avait signalé il y a à peu près un an,

"Les tendances de l'APD disponible sont particulièrement préoccupantes eu égard à la demande croissante et aux multiples possibilités qui apparaissent dans le monde actuel en mutation rapide. De nouveaux pays bénéficiaires et de nouvelles priorités sectorielles, comme l'environnement, intensifieront, les prochaines années, la concurrence pour l'obtention de ressources rares d'APD²⁹..."

Il a demandé ensuite que l'aide soit utilisée avec plus d'efficacité – et il importerait qu'elle le fût même si les ressources étaient plus abondantes – et il a laissé entendre que les pays bénéficiaires risquent d'entrer de plus en plus en concurrence face à la pénurie de ressources disponibles pour l'aide. La Banque mondiale s'est montrée beaucoup plus abrupte dans son évaluation de l'évolution de l'aide :

"Pour les pays en développement bénéficiaires d'une aide, le message est, sans ambages, le suivant : montrez-vous capables d'utiliser l'aide efficacement ... grâce à une politique économique saine et une administration efficace ... faute de quoi vous risquez de perdre cette aide."³⁰

47. Les perspectives concernant les courants d'aide sont devenues ces derniers temps encore plus préoccupantes. L'Italie, quatrième donateur parmi les pays membres du CAD, a dû réduire en 1993 son budget d'aide de 40 % et aux Etats-Unis d'Amérique, qui disputent au Japon le rang de donateur numéro un, le gouvernement et le Congrès envisagent de modifier complètement la politique d'aide à l'étranger, y compris sur le plan des crédits budgétaires. En revanche, le Japon a récemment adopté un nouvel objectif quinquennal concernant la progression de son programme d'aide, selon lequel l'APD japonaise progresserait pendant la période 1993-1997 de 40-50 % de plus que pendant la période quinquennale précédente.

II. PROBLEMES ACTUELS A INCLURE DANS L'EXAMEN DES POLITIQUES GENERALES

48. La communauté internationale a adopté ces dernières années plusieurs textes qui, pris ensemble, traduisent un consensus quant aux objectifs de développement et à l'importance que revêt la coopération internationale pour atteindre ces objectifs, en particulier en ce qui concerne le financement du développement. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, ces textes de base sont la Déclaration sur la coopération économique internationale, en particulier la relance de la croissance économique et du développement dans les pays en développement (qui figure en annexe de la résolution S-18/3 de l'Assemblée générale en date du 1er mai 1990) et la Stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement (qui figure en annexe de la résolution 45/199 de l'Assemblée en date du 21 décembre 1990). Le financement du développement a également été l'un des principaux thèmes abordés lors de deux grandes conférences internationales tenues en 1992, à savoir la huitième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui a adopté l'Engagement de Cartagena³¹, et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui a adopté le programme Action 21²⁵. Plus récemment, le Comité ministériel conjoint des conseils des gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI (le Comité du développement) a traité la question du financement du développement à ses sessions d'automne 1992 et du printemps 1993³². Les textes susmentionnés s'inspirent des mêmes principes et reflètent des préoccupations communes, tout en privilégiant des aspects quelque peu différents. Si une conférence internationale sur le financement du développement était convoquée, ils constitueraient le point de départ des débats, ce qui n'exclurait pas l'examen de certains points supplémentaires, comme indiqué plus loin.

A. Dimensions nationales des politiques

49. L'ensemble de la communauté internationale s'accorde à reconnaître que les pays en développement doivent être la source principale de financement de leur propre développement. Nul ne conteste non plus l'importance, dans l'optique du développement, de politiques macro-économiques durables et de structures économiques souples, capables de réagir aux tendances du marché. Il est également indispensable de mettre en place un cadre juridique et institutionnel adéquat, qui définisse clairement les obligations des entreprises et les protections qui leur sont offertes, si l'on veut que les possibilités d'investissement débouchent sur une véritable formation de capital. On est aussi généralement d'accord pour penser que si l'augmentation du revenu par habitant dans les pays pauvres peut engendrer un accroissement relativement substantiel de l'épargne, il n'est guère probable qu'un tel résultat puisse être obtenu grâce à une réduction des dépenses de consommation lorsque le revenu stagne.

50. Ces différentes considérations amènent à conclure que la voie à suivre, pour favoriser le développement de l'épargne intérieure dans les pays où le décollage se fait lentement, passe par l'ajustement économique et la croissance, ces deux impératifs étant complémentaires. L'ajustement implique une réorientation des politiques et, si nécessaire, des réformes institutionnelles. Quant à la croissance, elle est généralement stimulée, dans une économie stagnante, par une augmentation des dépenses qu'induiront, par exemple, une amélioration des résultats à l'exportation ou de nouveaux investissements rendus possibles le plus souvent grâce à un financement extérieur substantiel. En d'autres termes, il s'agit pour les responsables des politiques de relancer la croissance économique dans les secteurs défaillants tout en appliquant un train de mesures propres à accroître la confiance des acteurs économiques nationaux³³. Si cette politique est couronnée de succès, l'augmentation des revenus individuels qui en résultera engendrera vraisemblablement un accroissement considérable du volume de l'épargne intérieure susceptible d'être mobilisée et investie dans l'économie nationale.

51. On admet aussi aujourd'hui qu'il importe que le secteur financier fonctionne bien, et avec une souplesse de plus en plus grande, pour qu'il y ait une intermédiation efficace entre l'épargne et l'investissement. Les efforts entrepris dans ce secteur mettent donc l'accent sur le renforcement des institutions, y compris le développement des marchés des capitaux, ainsi que la libéralisation des contrôles administratifs. Cette dernière mesure doit toutefois aller de pair avec l'adoption de réglementations "garde-fous" et une supervision adéquate des institutions financières. De nombreux pays sont en effet actuellement confrontés au problème des établissements financiers devenus insolubles à la suite de la défaillance des emprunteurs. Il est non moins important de prendre des mesures pour faciliter l'accès des petites entreprises et des petits agriculteurs au crédit.

52. La réussite des politiques préconisées suppose aussi la mise en place d'un régime fiscal qui ait une large assise tout en étant équitable et qui, compte tenu de l'augmentation des revenus, permette de dégager les recettes nécessaires pour financer les dépenses publiques essentielles, dont certaines sont le complément indispensable des investissements privés. On considère aujourd'hui que la nécessité de consacrer un volume suffisant de ressources publiques à la

mise en valeur des ressources humaines est l'un des impératifs qui doit guider toute politique de développement. On admet aussi de plus en plus souvent qu'il est nécessaire de donner des moyens accrus à l'administration fiscale. En outre, de nombreux pays ont commencé à s'interroger sur l'efficacité d'une politique d'aide publique qui consiste à subventionner des services accessibles à l'ensemble de la population, au lieu d'être ciblée directement sur les groupes vulnérables. On cherche donc à améliorer le rapport coût-efficacité des services publics et on s'oriente vers une suppression progressive des subventions aux entreprises du secteur public.

B. Dimensions internationales des politiques

53. Nul ne conteste non plus que les pays en développement sont largement tributaires de la conjoncture économique internationale et que si ces pays doivent se doter de politiques qui leur permettent de mieux tirer parti des possibilités offertes par l'évolution du contexte international, il leur faut aussi se prémunir contre ses aléas. Or, ce n'est qu'à un stade de développement avancé que les pays peuvent acquérir une telle capacité. D'autre part, il est universellement admis, comme en témoignent tous les textes fondamentaux négociés dans des instances internationales, que les pays qui sont à un stade de développement initial ou intermédiaire doivent bénéficier de transferts nets de ressources financières extérieures.

54. La communauté internationale reconnaît donc qu'il est nécessaire d'appuyer les efforts des pays en développement, en particulier dans les premiers stades du processus et lorsque des politiques d'ajustement économique et de réforme institutionnelle sont mises en oeuvre. Un tel soutien doit porter sur l'aide financière, le réaménagement de la dette extérieure, le cas échéant, et le maintien d'un climat d'ouverture pour les échanges internationaux.

55. Dans le domaine du commerce, précisément, la volonté maintes fois affirmée au niveau international de réduire le protectionnisme dans les pays industrialisés contraste radicalement avec les pratiques effectives de certains pays et avec le mouvement de libéralisation des échanges observés dans les pays en développement. A l'heure actuelle, il semble que, plus qu'aucune autre mesure, la conclusion satisfaisante des négociations multilatérales entreprises dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) pourrait convaincre la communauté internationale qu'il existe une réelle volonté de libéralisation des échanges dans les pays industrialisés.

56. Les stratégies internationales mises en oeuvre pour remédier aux problèmes des pays touchés par la crise de la dette ont évolué considérablement, en particulier en ce qui concerne la dette commerciale. Mais beaucoup reste à faire, notamment pour les pays à faible revenu fortement endettés auprès de créanciers publics, comme l'analyse le Secrétaire général dans son rapport sur la stratégie internationale de la dette au milieu de l'année 1993 (A/48/345).

57. Dans le domaine des flux financiers, on s'est surtout attaché à donner aux pays les moyens d'attirer une part croissante de l'offre potentiellement importante de capitaux privés internationaux. Les facteurs nécessaires à l'instauration d'un climat propre à attirer des flux de capitaux durables sont fondamentalement les mêmes que ceux propres à générer des taux élevés d'épargne et d'investissement dans l'économie locale : il faut avant tout un certain degré

de croissance et de stabilité économiques et un cadre juridique et institutionnel approprié. On a pu constater récemment que les courants d'investissement étranger s'orientent vers des pays qui ont déjà pris des mesures d'ajustement économique et où cette politique va de pair avec une croissance économique sensible et une relative stabilité de la balance des paiements qui, en particulier, ne soit pas compromise par le surendettement. Ces éléments jouent un rôle déterminant dans la décision d'investissement : les incitations spéciales, les exonérations fiscales temporaires, les crédits subventionnés et autres séries de mesures fréquemment adoptées par des pays en développement qui rivalisent entre eux pour attirer les investisseurs potentiels ne jouent qu'un rôle secondaire.

58. Ce qui est vrai pour les investissements directs vaut aussi pour les investissements de portefeuille et les flux de crédits à moyen et à long terme. Néanmoins, la communauté internationale peut beaucoup faciliter l'accès des pays en développement à de tels fonds en leur fournissant une assistance technique et financière pour entrer en contact avec les marchés financiers et en contribuant à la levée des réglementations adoptées par les pays industrialisés qui restreignent indûment les placements dans les pays en développement. En outre, l'aide financière publique peut générer une augmentation des flux de capitaux privés en direction des pays en développement. Parfois, les apports de ressources publiques jouent un rôle central dans le montage financier d'un projet en contribuant à attirer des capitaux privés qui, sans cet apport initial, n'auraient pas été associés au projet : tel est le cas, par exemple, dans les accords officiels de "cofinancement".

59. Il est indispensable que les grandes sources de financement public conservent la capacité de jouer ce rôle de catalyseur tout en poursuivant leurs programmes ordinaires de prêts. Certaines des institutions multilatérales ont peut-être une marge de manoeuvre suffisante pour l'instant, comme on l'a vu plus haut, mais d'autres, telle la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement, entament actuellement d'importantes négociations pour augmenter leur assise financière. Il faut que ces arrangements soient conclus en temps opportun, de même que les négociations en cours sur plusieurs mécanismes d'aide à des conditions de faveur, qu'il s'agisse notamment des négociations engagées au FMI à propos du mécanisme qui doit prendre la relève de la FASR (qui devraient être conclues en novembre 1993), de l'examen et de la reconstitution des ressources du Fonds mondial pour l'environnement (achèvement prévu en décembre 1993) ou de la reconstitution des ressources du Fonds africain de développement, déjà mentionné.

60. Le dernier problème – peut-être le plus aigu aussi – auquel est confrontée la communauté internationale dans le domaine de la coopération pour le développement est celui de la médiocrité des résultats récemment obtenus et des perspectives envisagées pour l'APD dans son ensemble. Certains pays, qui comptaient auparavant parmi les principaux donateurs, n'ont plus la même capacité. Dans d'autres pays, dont les ressources budgétaires sont limitées, l'APD entre directement en concurrence avec d'autres besoins pour obtenir une part de ces ressources.

61. Dans certains pays donateurs, la récession économique ou le ralentissement de la croissance ont entraîné des répercussions budgétaires dont l'APD a fait les frais. La reprise de la croissance dans ces pays, qui les aiderait à

résoudre leurs propres difficultés économiques et sociales en réduisant par là même les ponctions sur les ressources budgétaires, pourrait permettre de donner une nouvelle impulsion à l'APD. (On mesure ainsi les conséquences que le fléchissement de la croissance économique a aujourd'hui à l'échelle mondiale.)

62. Cependant, certains pays donateurs mettent également en question la priorité politique de l'APD. Cette forme d'aide a rempli diverses fonctions pour les pays donateurs, dont toutes ne concernaient pas le développement économique et social. Comme on l'a vu à propos de la question des crédits à l'exportation et des "crédits mixtes", le versement d'une aide répond parfois à des motivations commerciales. Dans une telle optique, un pays en développement bénéficiaire dont la situation économique se dégrade à long terme et qui connaît une pauvreté croissante deviendrait un marché moins prometteur; par suite, il recevrait un volume moindre d'APD au moment même où ses besoins d'aide sont les plus grands.

63. La générosité des pays donateurs était également guidée par la nécessité de construire des alliances politiques, en particulier dans le contexte de la guerre froide – une préoccupation qui ne se justifie plus aujourd'hui. Le souci d'intervenir sur le plan humanitaire demeure évidemment une motivation très forte, mais les critères différents appliqués par les pays bénéficiaires dans le domaine des droits de l'homme et de la participation politique, sans parler des dépenses militaires, peuvent constituer un obstacle pour ceux qui, dans les pays donateurs, seraient susceptibles d'admettre la nécessité politique de l'APD. En outre, dans ces pays, la cause de l'APD est desservie par le fait que dans nombre de pays bénéficiaires le revenu par habitant est aujourd'hui plus bas qu'il y a 30 ans, quand on a commencé à verser l'APD. Il est préoccupant pour les donateurs comme pour les bénéficiaires de constater que de nombreux pays – généralement petits – sont devenus lourdement tributaires de l'APD³⁴.

64. Dans bien des cas, on a sans doute attendu beaucoup trop d'une aide qui restait somme toute relativement limitée. Il n'en reste pas moins que la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'APD – cette responsabilité incombant tant aux bénéficiaires qu'aux donateurs – est l'un des soucis constants des bailleurs de fonds depuis de nombreuses années. Récemment, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a codifié ses travaux sur les pratiques appropriées en matière d'aide, dans un manuel à l'intention des donateurs³⁵. C'est là aussi une préoccupation régulièrement exprimée lors des réunions des groupes consultatifs et des tables rondes rassemblant pays donateurs et pays bénéficiaires.

65. Une autre tendance significative, observée depuis peu, et qui va dans le même sens, est le rôle croissant joué par les organisations non gouvernementales dans la coopération internationale pour le développement. Les organisations non gouvernementales offrent une bonne solution de rechange à l'APD pour ceux qui, dans le monde entier, sont mus par des considérations humanitaires, d'autant que cette solution permet de réduire l'intervention gouvernementale aux deux bouts de la chaîne. Par contre, les ONG ne sont pas en mesure de mobiliser des ressources financières sur la même échelle que les organismes gouvernementaux, encore que dans les pays donateurs elles jouent souvent un rôle important en tant que groupes de pression réclamant une aide publique plus efficace et plus importante.

66. Bien des raisons militent en faveur d'un renforcement et d'une augmentation de l'APD. L'une d'elles est le fait que l'on prenne de plus en plus conscience de la dimension mondiale que revêtent plusieurs problèmes sectoriels ou d'environnement, qu'il s'agisse de réduire les émissions de gaz carbonique pour lutter contre le réchauffement planétaire, de faire de la pêche hauturière une activité à nouveau productive, d'offrir aux paysans pauvres une solution de rechange rentable à la culture de drogues illicites, ou de consolider la paix aux niveaux national et régional tout en renforçant la sécurité grâce à l'apport d'une aide économique aux pays qui ont connu des conflits.

67. Mais le meilleur argument en faveur de l'APD reste, comme auparavant, ce constat : le monde ne peut guère se permettre de laisser une fraction importante de l'humanité perpétuellement en marge de la sphère où les revenus augmentent substantiellement et où les conditions de vie s'améliorent. L'APD a été et demeure un élément central dans la coopération économique internationale pour le développement. S'il apparaît nécessaire de renforcer cette coopération, c'est parce qu'on a pris conscience que les pays sont unis par des intérêts communs et que la solidarité est indispensable dans un monde interdépendant. L'engagement de la communauté internationale en faveur de l'APD reste l'un des moyens privilégiés de mesurer l'importance qu'elle attache à la coopération internationale pour le développement.

Notes

¹ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 3 (A/46/Rev.1), chap. III, par. 6 à 14.

² Les estimations globales proviennent du Système de données macro-économiques tenu par le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies; il s'agit d'une base de données analytique rattachée à la Division de l'analyse de la politique macro-économique et sociale.

³ En Afrique, le taux global d'épargne est tombé de 26 % du PIB en 1980 à 19 % en 1990; pendant la même période en Amérique latine il baissait de 23 % à 21 % du PIB.

⁴ Pour réduire les effets statistiques des fluctuations à court terme de la conjoncture économique dans chaque pays, on a utilisé des moyennes mobiles sur trois ans; le taux d'épargne est calculé à partir des comptes nationaux, les valeurs étant exprimées en monnaie locale et en termes nominaux; le PIB réel est également calculé à partir d'agrégats libellés en monnaie nationale (données de la Banque mondiale : World Tables; mise à jour en 1992, 28 août 1992).

⁵ Sur la relation entre le service de la dette étrangère et l'équilibre budgétaire hors intérêts, on lira dans le rapport du Secrétaire général (A/45/487) le chapitre IV, intitulé "Le transfert net des ressources des pays en développement" qui comporte une bibliographie.

⁶ Les statistiques données dans les paragraphes qui suivent proviennent du Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.IV.2), chap. VIII.

⁷ Parmi ces pays, on trouve El Salvador, les Emirats arabes unis, Israël, le Myanmar, Oman, l'Ouganda, le Pakistan, la République arabe syrienne, la République de Corée et le Yémen.

⁸ Voir le rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, sur la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix et le maintien de la paix (A/47/277-S/24111), intitulé "Agenda pour la paix".

⁹ Voir Savings and Credit for Development, rapport de la Conférence internationale sur le crédit pour l'épargne et le développement (Klarskovgard, Danemark), 28-31 mai 1990 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.92.II.A.1).

¹⁰ L'exposé qui suit est basé sur l'Etude sur l'économie mondiale, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.II.C.1), chap. IV. On trouvera dans l'Etude sur l'économie mondiale, 1986 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.86.II.C.1), annexe III, un calcul précis du transfert net. Le transfert net considéré comme un supplément à l'épargne intérieure est officiellement défini comme un transfert net sur une base de dépenses et il se distingue du transfert net sur une base financière, défini dans le présent rapport comme le montant net des réserves officielles utilisées ou accumulées.

¹¹ La composition de courants financiers est tiré de World Investment Report, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.93.II.A.14), p. 45, tableau II.2.

¹² Données publiées par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale dans un article sur l'accès des pays en développement aux mouvements de capitaux privés dans Development Issues: Presentations to the 46th Meeting of the Development Committee (Washington, Banque mondiale, mai 1993), p. 55.

¹³ Voir le rapport du Secrétaire général sur la stratégie internationale de la dette au milieu de 1993 (A/48/345).

¹⁴ Le total comprenait des parts émises par un système de dépôt de titres en comptes courants, une banque servant d'intermédiaire et détenant des parts initialement émises ainsi que des parts "B" émises par des sociétés chinoises (selon l'article du FMI et de la Banque mondiale sur l'accès des pays en développement aux mouvements de capitaux privés), p. 56.

¹⁵ Classification de Standard & Poor au 5 juillet 1993 signalée dans Financial Flows to Developing Countries: Quaterly Review, de la Banque mondiale, juillet 1993, p. 9.

¹⁶ Les 15 pays en développement dont le Secrétariat suit les prix sur le marché secondaire, seuls l'Algérie et le Chili ont obtenu des offres qui représentent 90 % ou plus de la valeur nominale pendant le premier semestre de 1993 (d'après les données fournies par Merrill Lynch et Salomon Brothers à New York). Une hausse générale des offres sur le marché correspond à la fois à de meilleures perspectives pour les pays en cause et à une baisse des taux d'intérêt disponibles pour d'autres obligations internationales.

¹⁷ Voir Malcolm Stephens, "Export finance as a source of funding for developing countries", in Development Issues: Exposés à la quarante-sixième réunion du Comité du développement (Washington, D. C., Banque mondiale, mai 1993), p. 195 à 200.

¹⁸ Cette question continue d'occuper une place importante à l'ordre du jour du Comité d'aide au développement de l'OCDE (voir "Coopération pour le développement, Rapport 1992" (Paris, OCDE, 1992), p. 11 à 13).

¹⁹ Données tirées de l'OCDE, "Financial resources for developing countries: 1992 and recent trends", communiqué de presse SG/PRESS(93)41 du 29 juin 1993.

²⁰ Voir document A/48/345.

²¹ Certains pays en développement peuvent cependant accéder facilement aux financements privés et se voir proposer des conditions fort attrayantes, surtout lorsque l'on prend en compte le risque de change des emprunts contractés en devises multiples des organismes multilatéraux et en outre les principes de la conditionnalité que l'on négocie dans le cadre de tout accord de prêt multilatéral.

²² Le Fonds a reçu des pays en développement un montant net de 200 millions de dollars en 1992, et de plus de 50 millions de dollars pendant le premier semestre de 1993, bien qu'il ait déboursé, au cours de ces deux périodes, un montant net de 800 millions de dollars, au titre de concours à des conditions de faveur (données du FMI, Statistiques financières internationales).

²³ La question est à rapprocher de la baisse constatée ces dernières années du nombre d'opérations que la Banque mondiale elle-même estime couronnées de succès. Pour faire face à ce problème, le Président de la Banque a demandé que soit menée une étude internationale (le Wapenhans Report, du nom d'un ancien vice-président de la Banque qui a dirigé l'étude), puis il a lancé un nouveau programme d'application des recommandations de cette étude. Pour une présentation de cette dernière, voir "Obtenir des résultats : ce que la Banque mondiale veut faire pour mieux agir sur le développement" (Washington, D. C., Banque mondiale, 1993).

²⁴ Voir Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, Résolutions adoptées par la Conférence, vol. I, résolution 1, annexe I (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8).

²⁵ Ibid., annexe II.

²⁶ Voir le Rapport du Secrétaire général (A/48/331) intitulé "Incidences de l'évolution récente des économies des pays en transition sur l'économie mondiale".

²⁷ Voir Etude sur l'économie mondiale, 1993, tableau A.33.

²⁸ Pour de premières données détaillées concernant l'aide en 1992, voir OCDE "Financial resources for development countries: 1992 and recent trends".

²⁹ OCDE, Coopération pour le développement.

³⁰ Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1993 (Washington, D. C., Banque mondiale, avril 1993), p. 50.

³¹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement sur sa huitième session (TD/364), première partie, sect. A.

³² Voir les communiqués de presse publiés par le Comité du développement le 22 septembre 1992 (reproduit dans le Bulletin du FMI, 19 octobre 1992, p. 313 à 315) et le 1er mai 1993 (reproduit dans le Bulletin du FMI, 24 mai 1993, p. 150 à 152).

³³ Les conceptions actuelles concernant les panoplies de mesures à adopter sont passées en revue dans un autre rapport du Secrétaire général (A/48/380), présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-huitième session et intitulé "Programmes de stabilisation économique dans les pays en développement".

³⁴ Au cours de la période allant de 1986 à 1991, la valeur de l'APD reçue a représenté plus de 10 % du PNB dans plus de 30 pays, et plus de 20 % du PNB dans 19 pays [chiffres fondés sur les données relatives aux indicateurs du développement mondial, Rapport sur le développement dans le monde, 1993 (Washington, D. C., Banque mondiale, 1993)].

³⁵ Voir Manuel de l'aide au développement : Principes du CAD pour une aide efficace (Paris, OCDE, 1992).
