



COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Comité des problèmes sociaux émergents

Quatrième session
26-28 novembre 2007
Bangkok

FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

(Point 4 de l'ordre du jour provisoire)

**LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DANS LA
RÉGION DE L'ASIE ET DU PACIFIQUE**

Note du secrétariat

RÉSUMÉ

Un thème crucial dans tous les débats sur le développement social tenus au cours des conférences et sommets mondiaux des années 90 est celui des «moyens d'exécution», c'est-à-dire des ressources nécessaires pour financer les plans et programmes d'action convenus.

La Déclaration du Millénaire adoptée en 2000 énonce un ensemble de principes et un cadre d'action axés sur cet objectif d'exécution. Elle a également débouché sur les objectifs du Millénaire pour le développement, qui représentent un effort concerté pour combler le «déficit d'exécution», en même temps que sur des cibles spécifiques que les pays et la communauté internationale devraient atteindre d'ici à 2015.

La situation en matière de développement social ne s'est pas suffisamment améliorée et ce, non pas faute de décision, mais bien parce que l'exécution ne permet pas encore d'atteindre les objectifs fixés. Le Consensus de Monterrey de la Conférence internationale sur le financement du développement et la feuille de route pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire ont été conçus pour faire face à cette situation et présentent, en matière de financement intérieur et international, de nouvelles approches conçues pour promouvoir un développement social mondial plus équitable.

Le présent document examine certaines des questions de développement social pertinentes, eu égard aux moyens d'exécution de la région de la CESAP. La section I passe brièvement en revue les progrès accomplis par la région dans la réalisation des objectifs et indicateurs pertinents de développement social. La section II examine les rapports entre les progrès réalisés, ou l'absence de progrès, et les principaux moyens d'exécution: ressources intérieures, commerce et aide. La section III envisage des moyens additionnels et novateurs de financement du développement social ainsi que diverses possibilités d'aller l'avant à cet égard, l'accent étant mis sur les options régionales de financement et sur des politiques sociales régionales à l'appui du développement social national.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1
I. LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DANS LA RÉGION DE LA CESAP	2
A. Mise en œuvre du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social	2
B. Mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire.....	3
II. LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DANS LA RÉGION DE LA CESAP	5
A. L'investissement dans le développement social	6
B. Mobiliser les ressources intérieures, en même temps que le commerce et l'aide.....	8
III. MOYENS ADDITIONNELS ET NOVATEURS DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL	11
A. Propositions faisant suite au Consensus de Monterrey	11
B. Incidences pour les dépenses publiques.....	12
C. Agir contre l'exclusion par le processus budgétaire.....	13
D. Les moyens d'aller de l'avant	14
IV. CONCLUSIONS	19

INTRODUCTION

1. Les problèmes du développement social ont été largement débattus dans les conférences et sommets mondiaux des années 90. Tant au Sommet mondial pour les enfants, tenu à New York en 1990, qu'au Sommet mondial pour le développement social, tenu en Copenhague en 1995, et au Sommet du Millénaire, tenu à New York en 2000, l'accent a été mis sur la dignité inhérente à la personne humaine, indépendamment du groupe social auquel elle appartient, sur la persistance de la misère et sur la nécessité d'assurer l'accès de tous aux services tels que l'éducation, la santé, l'emploi, la sécurité sociale, le logement et les installations collectives, assainissement et eau salubre notamment. Le développement social fait intervenir aussi une action de redistribution et de réglementation des institutions du marché et des structures sociales destinée à corriger les inégalités dans la distribution des résultats de l'activité économique¹. Il porte en outre sur la définition des droits sociaux, qui peut aboutir à la mise en place de mécanismes législatifs et institutionnels efficaces permettant aux citoyens de revendiquer les prestations sociales auxquelles ils ont droit.

2. S'il est un thème crucial qui s'est fait jour dans tous les débats sur le développement social tenus lors des conférences et sommets mondiaux des années 90, c'est bien celui des «moyens d'exécution» c'est-à-dire des ressources financières nécessaires pour financer les plans et programmes d'action convenus. La plupart des pays du monde ne possèdent pas les moyens d'investissement qui leur permettraient de promouvoir le développement économique pour financer le développement social. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le Sommet du Millénaire. La Déclaration du Millénaire², adoptée à cette occasion, énonce une série de principes et un cadre d'action axé sur cet objectif de mise œuvre. Le Sommet a également abouti aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui fixent les cibles que les pays et la communauté mondiale devraient atteindre d'une manière générale d'ici à 2015. Les OMD représentent un effort concerté pour remédier au «déficit d'exécution» qui a suivi dans le passé les conférences et sommets mondiaux.

3. Le Sommet du Millénaire a été suivi deux ans plus tard de la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002. À cette occasion, les gouvernements ont adopté le Consensus de Monterrey³, qui ébauche de nouvelles approches de financement intérieur et international destinées à promouvoir un développement social mondial plus équitable. L'ONU tiendra à Doha en 2008 la deuxième Conférence mondiale sur le financement du développement, qui doit permettre de faire le point de l'exécution des décisions du Consensus de Monterrey et de déterminer les nouvelles initiatives nécessaires, notamment pour atteindre les OMD.

4. Le présent document examine certains aspects du développement social sous l'angle des moyens d'exécution, dans le cadre de la région de la CESAP. La section I passe brièvement en revue les progrès accomplis eu égard aux objectifs et indicateurs de développement social pertinents. La section II

¹ Bob Deacon, Isabel Ortiz et Sergei Zelenev, *Regional Social Policy*, Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, document de travail n° 38 (ST/ESA/2007/DWP/38), juin 2007.

² Voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale, en date du 8 septembre 2000.

³ Voir publication des Nations Unies, n° de vente F.02.II.A.7, chap. I, résolution 1, annexe.

traite des rapports entre le progrès ou l'absence de progrès en matière de développement social et les principaux moyens d'exécution, à savoir les ressources intérieures, le commerce et l'aide. La section III envisage des moyens additionnels et novateurs de financement du développement social ainsi que les mesures à prendre pour aller de l'avant, en mettant l'accent sur les options nationales et régionales permettant de financer le développement social national.

I. LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DANS LA RÉGION DE LA CESAP

A. Mise en œuvre du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social

5. Lors du deuxième examen du suivi donné au Sommet mondial pour le développement social, en 2005, le secrétariat a signalé que dans les trois domaines clefs du Programme d'action du Sommet mondial⁴ – élimination de la pauvreté, création d'emploi et intégration sociale –, la région de l'Asie et du Pacifique avait fait des progrès réguliers quoiqu'inégaux.⁵ Plusieurs pays de la région n'atteindront pas l'objectif portant sur la réduction de moitié d'ici à 2015 de la population qui souffre de la pauvreté. D'une manière générale, l'emploi dans la région n'a pas progressé au même rythme que la main-d'œuvre, notamment chez les jeunes, et l'on constate des différences dans la capacité des économies à créer des emplois. La dynamique démographique émergente – migrations internationales, vieillissement de la population, handicap, persistance des inégalités entre les sexes et VIH/sida notamment – est telle que certains groupes de population demeurent privés des avantages du développement économique et social.

6. La CESAP a également examiné la dynamique démographique émergente dans le contexte des migrations internationales et du vieillissement de la population dans la région. Si la migration des travailleurs prend de l'importance tant dans les pays d'origine que dans les pays de destination, les systèmes de protection sociale des travailleurs migrants, notamment lorsqu'il s'agit des sans-papiers, des femmes et des personnes non qualifiées, demeurent bien souvent inadéquats. Les rapports de la CESAP⁶ notent également qu'avec le faible niveau de fécondité et de mortalité, en particulier dans les pays plus avancés, le pourcentage des personnes âgées s'accroît rapidement dans certains pays de la région ce qui a des incidences sur le développement économique et social.

7. L'exode rural, le progrès des maladies non transmissibles (qui viennent alourdir le fardeau que constituent déjà les maladies transmissibles) l'accroissement du chômage, notamment chez les jeunes et l'émigration du personnel qualifié ont dans certains cas fait obstacle à la mise en œuvre du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social.

8. La CESAP a également passé en revue les progrès faits dans la région pour donner effet au Cadre d'action du Millénaire de Bivako pour la promotion d'une société intégrée, sans obstacles et

⁴ Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995 (publications des Nations Unies, numéro de vente F.96.IV.8), chap. I, résolution 1, annexe II.

⁵ Voir E/ESCAP/SVG/1, E/ESCAP/CESI(2)/1 et E/ESCAP/CESI(2)/3.

⁶ Voir note 2 ci-dessus.

fondée sur le respect des droits au bénéfice des handicapés de la région de l'Asie et du Pacifique⁷. Si l'on reconnaît de plus en plus que les personnes handicapées peuvent apporter une contribution au développement national et si bien des gouvernements de la région ont pris des mesures concrètes en leur faveur, un grand nombre de ces personnes n'ont toujours pas les moyens de réaliser leur potentiel et de jouir pleinement des droits et libertés qui devraient être les leurs. Les handicapés sont l'un des groupes les plus marginalisés dans la région de l'Asie et du Pacifique et sont généralement exclus des possibilités générales de développement; à l'intérieur de ce groupe les femmes et les filles sont les plus défavorisées, y compris dans les programmes généraux pour l'égalité entre les sexes.

9. La CESAP a également passé en revue les mesures prises pour promouvoir le rôle et la condition de la femme et les intégrer au développement. De grands progrès ont été réalisés notamment en matière d'égalité de droit: la différence entre les sexes s'est estompée en ce qui concerne le taux de scolarisation dans de nombreux pays; les femmes sont plus présentes sur le marché du travail et dans le monde des affaires, et il existe des mécanismes et institutions pour leur accorder l'égalité des droits en matière matrimoniale et familiale, ainsi que des mécanismes nationaux pour promouvoir et coordonner des stratégies et des plans en faveur de leur autonomisation et de l'égalité des sexes. Cependant, de nombreux obstacles juridiques et coutumiers, notamment dans le droit familial et le droit du travail, et des attitudes et pratiques socioculturelles profondément enracinées, continuent à limiter la participation sociale des femmes. Dans nombre de pays en développement, les indicateurs de la santé, de l'alphabétisation, de l'éducation, du revenu et de l'emploi continuent à faire apparaître des disparités entre les sexes.

10. Les rapports de la CESAP⁸ indiquent également que la réalisation des objectifs de développement social requiert des investissements dans le capital humain, le développement rural et urbain et la protection sociale pour tous. Les connaissances, les compétences et la santé étant indispensables pour un emploi productif, et ce dernier étant nécessaire pour la croissance économique nationale, il importe de faire de l'investissement dans l'éducation, la santé et l'emploi productif des éléments essentiels d'une stratégie de développement social durable.

B. Mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire

11. En ce qui concerne la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans la région de l'Asie et du Pacifique, les examens effectués récemment par la CESAP donnent un tableau général mitigé⁹. La région dans son ensemble est en voie d'atteindre les objectifs mais les progrès sont encore lents dans de nombreux pays et, pour certaines cibles, en particulier en matière de santé,

⁷ Voir E/ESCAP/APDD/4/Rev.1.

⁸ Voir note 2 ci-dessus.

⁹ CESAP, PNUD et BAsD, *A Future Within Reach. Reshaping Institutions in a Region of Disparities to Meet the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (ST/ESCAP/2376); *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006* (<http://www.mdgasiapacific.org>); et *Achieving the Health Millennium Development Goals in Asia-Pacific: Policies and Actions within Health Systems and Beyond* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.07.II.F.19).

notamment l'eau et l'assainissement, les résultats laissent à désirer. En chiffres absolus, les dimensions de la pauvreté en Asie et dans le Pacifique sont effrayantes. La population affectée représente en fait la majeure partie de la population mondiale souffrant des nombreuses caractéristiques de la pauvreté telles que le manque d'accès aux moyens d'assainissement dans les régions rurales, le nombre des enfants de poids insuffisant, des personnes souffrant de malnutrition et de celles qui n'ont pour vivre que moins d'un dollar par jour, et la prévalence de la tuberculose.

12. La région de l'Asie et du Pacifique dans son ensemble est en voie d'atteindre d'ici à 2015 la grande majorité des cibles fixées. La prévalence de la tuberculose et des taux de mortalité associés a commencé à diminuer. L'augmentation de la couverture forestière et des zones protégées et la diminution des émissions de CO₂ et de chlorofluorocarbone semblent indiquer que la déperdition des ressources environnementales est endiguée. Les progrès réalisés pour réduire de moitié la pauvreté et la faim, assurer l'enseignement primaire universel et éliminer les disparités entre les sexes à tous les niveaux du système d'éducation sont plus rapides que ne l'exigent les cibles.

13. Pour ce qui est de trois des cibles, la performance de la région est toutefois inquiétante. Tout d'abord, bien que la mortalité infantile baisse en général suffisamment vite pour permettre d'obtenir une réduction des deux tiers entre les années 90 et 2015, les progrès restent lents chez nourrissons. Deuxièmement, la prévalence du VIH continue à augmenter dans la région. Troisièmement, l'accès aux moyens d'assainissement de base dans les régions urbaines ne s'améliore que lentement tandis que la proportion régionale des citoyens ayant accès à l'eau potable est en fait en baisse.

14. Si la région a obtenu des résultats rapides ou se trouve bien placée par rapport aux indicateurs pour l'objectif 1, Élimination de l'extrême pauvreté et de la faim, il reste encore beaucoup à faire s'agissant de l'objectif 2 Assurer l'éducation primaire pour tous, l'objectif 3 Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, l'objectif 4 Réduire la mortalité infantile, la cible 8 de l'objectif 6 Maîtriser le paludisme et d'autres maladies et la cible 9 de l'objectif 7 Intégrer les principes du développement durable aux politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales. La raison en est essentiellement que, bien que la région de l'Asie et du Pacifique soit bien placée pour atteindre les objectifs relatifs à l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les régions rurales, à l'élimination de la pauvreté définie par un revenu inférieur à un dollar par jour, au nombre des enfants de poids insuffisant et à la prévalence de la tuberculose, sa part dans l'effectif mondial des personnes affectées par ces dimensions de la pauvreté dépasse, et parfois sensiblement, la proportion de la population mondiale qu'elle représente. Ainsi, des 2 milliards de ruraux qui dans le monde n'avaient pas d'accès à l'assainissement de base en 2004, plus de 1,5 milliard, soit 77 % vivaient en Asie et dans le Pacifique.

15. La région est également bien placée pour atteindre les objectifs relatifs à la proportion d'écoliers achevant la cinquième année de l'enseignement primaire, pour la parité entre les sexes dans l'enseignement tertiaire, la lutte contre la mortalité infantile et l'accès à l'eau salubre et à

l'assainissement de base dans les régions rurales, mais plus d'un tiers des pays de l'Asie et du Pacifique pour lesquels des données sont disponibles sont en retard. Si la région a rapidement atteint les résultats voulus pour la couverture forestière et les émissions de CO₂, le nombre des pays attardés dans ces domaines est néanmoins respectivement de 45 % et 59 %.

16. En tant que groupe, les pays les moins avancés de la région de l'Asie et du Pacifique ont les taux les plus élevés de mortalité infantile, de mortalité maternelle, de prévalence de la tuberculose et de mortalité liée à cette maladie. Ils sont également à la traîne pour tous les indicateurs à l'exception des deux mesures relatives à la tuberculose. Par contre, ces mêmes pays sont bien placés pour atteindre ou ont déjà atteint (sauf en ce qui concerne la superficie des zones forestières) les cibles relatives à l'objectif 7, Assurer un environnement durable.

17. Il existe d'importants chevauchements entre l'Asie du Sud, Inde non comprise, et les pays les moins avancés de la région. L'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, les Maldives et le Népal appartiennent à l'un et l'autre groupes. Cela explique sans doute que les deux groupes présentent des caractéristiques assez semblables du point de vue des progrès réalisés pour atteindre les cibles, des résultats obtenus en termes absolus et du nombre de personnes concernées.

18. Les pays d'Asie centrale anciennement membres de l'Union soviétique ont des difficultés particulières à atteindre les objectifs en matière de santé. En tant que groupe, ils perdent de terrain pour la prévalence du VIH et celle de la tuberculose et la mortalité liée à cette dernière, et leurs progrès sont lents dans la réduction de la mortalité infantile (tant chez les enfants de moins de 5 ans que chez les nourrissons). Dans ce dernier cas, c'est peut-être parce que la sous-région ne progresse que lentement pour assurer l'approvisionnement en eau salubre et l'assainissement de base dans les régions rurales. Considérés collectivement, les pays d'Asie centrale ont cependant déjà atteint tous les indicateurs relevant de la cible 9 (Intégrer les principes du développement durable aux politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales).

19. Les progrès dans la sous-région du Pacifique sont difficiles à évaluer car les données font souvent défaut. Les principaux domaines préoccupants sont toutefois les mêmes qu'en Asie centrale. Le Pacifique est en retard dans la lutte contre la mortalité infantile (domaine dans lequel les progrès sont lents) et l'accès à l'eau et à l'assainissement) (domaine dans lequel il est en régression, sauf en ce qui concerne l'approvisionnement en eau des régions rurales, où les progrès sont lents).

II. LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DANS LA RÉGION DE LA CESAP

20. Le succès ou l'échec de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, dans un pays plutôt que dans un autre, ne peut trouver d'explication unique. Cependant, l'investissement dans le développement social est manifestement un facteur essentiel.

A. L'investissement dans le développement social

21. Les rapports les plus récents concernant la région de la CESAP montrent que les sous-régions de l'Asie de l'Est et de l'Asie du Sud-Est ont fait d'énormes progrès dans la réalisation d'un grand nombre des OMD, mais aussi que de nouveaux efforts s'imposent et que des ressources additionnelles sont nécessaires. Ainsi, en Chine l'économie s'est développée rapidement mais de gros investissements demeurent nécessaires pour les systèmes de santé publique, l'infrastructure rurale, l'éducation et la gestion de l'environnement, cette dernière devant permettre de lutter contre certaines conséquences néfastes d'une industrialisation rapide. D'autres pays de ces mêmes sous-régions doivent consentir des investissements dans l'infrastructure, l'environnement et les services sociaux et mettre simultanément l'accent sur la gestion publique et l'accroissement des capacités scientifiques et technologiques.

22. En Asie du Sud, les progrès sont rapides dans la lutte contre la pauvreté, notamment sous l'effet de la croissance dynamique de l'Inde. Toutefois, une pauvreté extrême et répandue persiste tant dans les campagnes que dans les villes. Les priorités en matière d'investissement sont notamment les suivantes: amélioration de l'infrastructure sanitaire et des services de santé de base; amélioration de l'accès à des écoles de qualité; infrastructure agricole (routes de raccordement, moyens d'entreposage); amélioration de la gestion de l'eau pour l'agriculture (irrigation, adduction d'eau, gestion des ressources d'eau souterraine); réfection des taudis et amélioration de la gestion du secteur public. Les programmes d'investissement devraient également mettre l'accent sur la réalisation de l'égalité entre les sexes, y compris en matière de santé et de droits de la procréation, et sur l'intégration des populations marginalisées notamment les basses castes et les hors-castes, ainsi que les populations tribales.

23. Les pays d'Asie centrale ont souffert des multiples effets de l'effondrement économique post-soviétique, de leur situation de pays enclavés et de l'insuffisance des investissements dans l'infrastructure de transport pour les relier aux marchés mondiaux. Après le déclin de nombreux indicateurs de développement humain pendant quinze ans ou plus, une large gamme d'investissements est nécessaire dans l'infrastructure de base en matière de transport et d'énergie, l'amélioration de l'approvisionnement en eau et l'assainissement et l'introduction de systèmes plus efficaces de santé et d'enseignement. En outre, ces pays doivent renforcer leur capacités de gestion du secteur public, réduire la corruption et développer leur coopération pour améliorer l'intégration régionale et la gestion de l'environnement. Nombre d'entre eux doivent aussi améliorer leur climat réglementaire pour le développement du secteur privé.

24. Les pays les moins avancés de la région de la CESAP ont besoin d'une assistance spéciale car leurs ressources intérieures ne leur permettent pas de satisfaire leurs besoins fondamentaux, quelles que soient leurs politiques ou la qualité de leur gouvernance. L'aide apportée à ces pays devrait être conçue selon le Programme d'action de Bruxelles¹⁰, qui indique les principaux domaines dans lesquels il convient d'agir pour aider les pays les moins avancés à échapper à l'engrenage de la pauvreté: valorisation des ressources humaines, investissements destinés à éliminer les contraintes pesant sur l'offre, protection de l'environnement et investissements dans la sécurité alimentaire.

¹⁰ A/CONF.191/13, chap. II.

25. Les pays sans littoral de la région ont des besoins qui leur sont propres en matière d'infrastructure de transport, d'intégration au marché régional et d'harmonisation des procédures commerciales. Nombre de questions pertinentes sont exposées dans le Programme d'action d'Almaty: Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et créer un nouveau cadre mondial pour la coopération en matière de transport en transit entre les pays en développement sans littoral et de transit (2003)¹¹. Des améliorations majeures sont nécessaires dans l'infrastructure ferroviaire, routière, énergétique et de communication pour réduire le coût des transports.

26. Les petits États insulaires en développement du Pacifique se heurtent à des problèmes liés à leurs dimensions et à leur situation géographique, facteurs qui limitent leurs possibilités de diversification économique et les rendent extrêmement vulnérables aux risques liés à l'environnement. Le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement (Programme d'action de la Barbade)¹², devrait bénéficier d'une aide financière et politique globale. Outre qu'ils ont besoin d'investissements pour la réalisation des OMD, les petits États insulaires en développement sont exposés à l'élévation du niveau de la mer et au blanchiment des coraux par suite du changement climatique. Des investissements ciblés leur seront nécessaires pour leur permettre de s'adapter aux effets du réchauffement planétaire.

27. La région de la CESAP compte également plusieurs pays hautement vulnérables aux catastrophes naturelles, dans lesquels des investissements particuliers sont nécessaires pour l'établissement de filets de sécurité sociale, la constitution d'une infrastructure permettant de limiter les dégâts causés par les catastrophes et la mise en place de systèmes d'alerte rapide, ainsi que pour un appui d'urgence allant à la planification préalable, aux secours, et à l'action de relèvement en cas de catastrophes. De tels investissements doivent être consentis bien avant que les catastrophes ne se produisent, afin de permettre d'en prévoir et d'en limiter les conséquences et de prendre immédiatement les mesures qui s'imposent lorsque des catastrophes surviennent et que des vies sont en danger.

28. En outre, le montant élevé de la dette extérieure et du service de la dette obère des ressources qui pourraient aller au développement social. Si l'encours de la dette est très élevé dans certains pays de la région, dans d'autres c'est le service de la dette qui est très coûteux. Au Bhoutan, par exemple, le rapport entre le montant total de la dette extérieure et l'exportation de biens et services n'atteint pas moins de 431 %, contre un seuil de 250 pour les pays fortement endettés. Au Kazakhstan, le ratio du service de la dette (par rapport aux exportations de biens et services) atteint 52 %, chiffre très supérieur au seuil de 30 % fixé pour les pays fortement endettés.

¹¹ Rapport de la Conférence ministérielle internationale des pays en développement sans littoral et de transit, des pays donateurs et des organismes de financement et de développement sur la coopération en matière de transport en transit, Almaty (Kazakhstan), 28-29 août 2003 (A/CONF.202/3), annexe I.

¹² Rapport de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement, Bridgetown, Barbade, 25 avril-6 mai 1994 (Publication des Nations Unies, no de vente F.94.1.18 et rectificatifs), chap. I, résolution 1, annexe II.

29. D'après une classification établie par la Banque mondiale en 2005¹³, 10 pays de la région sont lourdement endettés et 10 modérément endettés. La première catégorie comprend le Bhoutan, le Kirghizistan, le Myanmar, la République démocratique populaire lao et le Tadjikistan (tous étant des pays à faible revenu), et l'Indonésie, le Kazakhstan, les Maldives, Samoa et la Turquie (pays de revenu intermédiaire). Parmi les pays modérément endettés figurent les Îles Salomon, la Mongolie, l'Ouzbékistan, le Pakistan et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (pays à faible revenu) et la Fédération de Russie, la Malaisie, les Philippines, Sri Lanka et le Turkménistan (pays de revenu intermédiaire).

B. Mobiliser les ressources intérieures, en même temps que le commerce et l'aide

30. Le Consensus de Monterrey et la feuille de route pour l'application de la Déclaration du Millénaire (A/56/326) assignent aux pays en développement la responsabilité primordiale de la mobilisation de ressources additionnelles.

1. Ressources intérieures

31. Un examen des dépenses publiques allant aux grands secteurs sociaux dans 25 pays de la région de la CESAP pour lesquels les données disponibles sont suffisantes indique que les pays dont les besoins sont les plus grands ne font pas suffisamment d'efforts pour mobiliser des ressources intérieures. Un pays, dont les dépenses publiques allant à l'éducation ne représentaient que 1,1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2002, et qui est au bas de la liste parmi les 25 pays en question, est en fait en train perdre du terrain, pour ce qui est tant de la proportion des écoliers achevant la cinquième année de l'enseignement primaire, que du rapport filles-garçons dans l'enseignement supérieur, et ne devrait être en mesure d'assurer l'éducation primaire pour tous qu'au-delà de 2015. Certains autres pays progressent moins encore, si l'on s'en tient aux indicateurs relatifs à l'éducation mais, dans la plupart des cas, leur niveau général est très supérieur.

32. D'autres pays encore, dans lesquels les dépenses publiques allant à l'éducation ont diminué entre 1999 et 2004 (moins de 3,5 %) se sont trouvés en bas de liste en 2004 pour l'indice de situation relatif à l'éducation, tant pour la scolarisation dans le primaire que pour le rapport filles-garçons aux niveaux primaire et secondaire. En revanche, les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats pour cet indice, les Palaos (qui dépassent l'indice avec 10 %), Tonga, la Malaisie et Fidji, ont affecté plus de 6 % de leur PIB à l'éducation en 2004.

33. Certains pays présentent des corrélations semblables dans le secteur de la santé entre les allocations de fonds publics et les progrès que révèlent les indicateurs tels que le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans et des nourrissons. Ceux qui ont à cet égard les taux de mortalité les plus élevés de la région et dont le progrès est trop lent pour leur permettre d'atteindre les cibles de l'OMD d'ici à 2015 sont aussi ceux qui ont affecté le plus faible pourcentage des dépenses publiques à la santé.

¹³ World Bank, *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*, voir site <<http://www.siteresources.worldbank.org>>.

34. Les pays dont les progrès sont moindres sont aussi ceux qui ne consacrent qu'une faible part du PIB à la fois à l'éducation et à la santé. Parmi les pays d'Asie et du Pacifique pour lesquels des données sont disponibles, six font partie des 10 pays qui dépensent le moins pour l'éducation et la santé. En revanche, les pays qui consacrent des montants relativement élevés du PIB à ces deux secteurs sont les Îles Marshall, Kiribati, les Maldives, , les États fédérés de Micronésie, la Mongolie et les Palaos.

35. De toute évidence, dépenser davantage ne garantit pas de meilleurs résultats sur le plan social. Il faut que les ressources soient allouées efficacement et de manière à garantir la durabilité et l'accès de tous aux services sociaux essentiels. En matière de santé par exemple, nombre de pays de la région, comme ailleurs, consacrent une part beaucoup trop faible de leurs ressources à ce secteur, ce qui a des conséquences négatives pour les pauvres. La recherche montre que les dépenses publiques allant aux soins de santé et à la santé des pauvres ont des résultats positifs plus marqués dans les pays à faible revenu que dans les autres pays¹⁴. Si l'on compare le pourcentage du PIB que les différentes sous-régions consacrent à la santé, on constate d'importantes variations. À l'échelon régional, l'Asie de l'Est, avec 5 %, et le Pacifique et l'Asie du Sud, avec 4,4 %, dépensent moins que les autres sous-régions¹⁵. Fait plus frappant encore, dans ces parties du monde, les dépenses publiques ou de l'État sont particulièrement faibles: 1,9 % en Asie Orientale et dans le Pacifique et 1,1 % en Asie du Sud. Dans la région de la CESAP une importante proportion des dépenses privées, qui constituent la différence entre les dépenses de l'État et les dépenses totales, est consentie par les particuliers. À cet égard, ce sont les pauvres qui souffrent le plus et qui bien souvent sont encore appauvris par ce type de dépenses.

2. Termes de l'échange

36. Le commerce international est un élément moteur du développement économique et social. Le Consensus de Monterrey et la feuille de route pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire préconisent un système commercial multilatéral plus ouvert, équitable, réglementé, prévisible et non discriminatoire.

37. Le commerce des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre a en fait sensiblement contribué au développement de nombreux pays de l'Asie et du Pacifique. Pour entretenir cet élan, il importe que les pays développés continuent d'accroître l'accès des pays en développement à leurs marchés. Toutefois, l'impasse dans laquelle se trouvent les Négociations commerciales multilatérales de Doha a engendré une prolifération d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux dans la région de l'Asie et du Pacifique. Au total, environ 62 accords commerciaux bilatéraux et 11 accords commerciaux régionaux ont été conclus par des pays membres de la CESAP. L'inégalité entre les parties dans les négociations et les conditions acceptées ont suscité de vives critiques et soulevé des questions quant à

¹⁴ S. Gupta, M. Verhoeven and E. Tiongson, *Public Spending on Health Care and the Poor*, Document de travail du FMI (Washington, D.C., 2001).

¹⁵ CESAP, *Development of Health Systems in the Context of Enhancing Economic Growth towards Achieving the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (Publication des Nations Unies, numéro de vente E.07.II.F.12).

l'utilité et à la qualité des accords du point de vue de leur impact sur les objectifs de développement commercial et social.

38. L'étude effectuée par la CESAP, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque asiatique de développement¹⁶ a montré que les pays qui sont loin d'atteindre les OMD sont également dépourvus d'accès aux marchés des pays développés pour leurs produits d'exportation. La Mongolie par exemple, qui est au bas de la liste pour l'indice de progrès, est également dans les chiffres négatifs pour l'indice de situation. Malgré cela, 23 % seulement de ses exportations ont pu entrer sur les marchés des pays développés en franchise de droits en 2003, contre 71 % en 1996. Deux autres pays, qui sont également à la traîne par rapport au reste de la région, n'ont obtenu l'accès en franchise de droits sur les marchés des pays développés que pour moins de 50 % de leurs exportations.

3. *L'aide*

39. Il existe également une corrélation en ce qui concerne l'aide publique au développement (APD). Un certain nombre de pays qui sont au-dessous de la moyenne régionale dans la réalisation des OMD reçoivent en APD moins de 5 % de leur produit national brut. Étant donné la dimension démographique de ce groupe de pays, le montant de l'aide qui serait nécessaire pour être efficace est énorme. Il importe donc d'autant plus que ces pays redoublent d'efforts pour atteindre leurs objectifs.

40. Par ailleurs, les donateurs prennent de plus en plus en considération l'efficacité de l'aide lorsqu'ils allouent leur APD. Ce n'est peut-être pas une coïncidence si un certain nombre de pays qui reçoivent sous forme d'aide moins de 5 % de leur produit national brut appartiennent également au groupe des pays qui n'affectent qu'une fraction relativement faible de leurs ressources nationales à l'éducation et à la santé.

41. Il est évident que les pays dont les résultats sont médiocres d'après les indices de progrès et de situation en matière d'éducation et de santé sont aussi ceux qui n'affectent qu'une faible part de leurs dépenses publiques à ces secteurs, et que ceux qui sont mal placés selon ces mêmes indices pour les OMD en général ne reçoivent guère d'accès en franchise aux marchés des pays développés et ne bénéficient que de faibles montants d'APD. Il existe toutefois également plusieurs pays dont les progrès et la situation paraissent présenter un rapport positif avec de telles mesures.

42. Un regain d'efforts de la part des pays en développement de la région doit s'accompagner de l'appui de la communauté internationale. Le fait est d'ailleurs reconnu dans l'Objectif 8, qui vise à favoriser un partenariat mondial pour le développement. Les indicateurs de progrès pour cet objectif comportent la suppression des obstacles au commerce et l'emploi des jeunes. De nombreuses parties de la région sont privées d'APD eu égard à leur niveau de développement économique et social et au niveau de leurs progrès sur la voie de la réalisation des OMD.

¹⁶ *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006*, voir site <http://www.mdgasiapacific.org>.

III. MOYENS ADDITIONNELS ET NOVATEURS DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

A. Propositions faisant suite au Consensus de Monterrey

43. Le Consensus de Monterrey a marqué un tournant, les gouvernements ayant expressément reconnu la nécessité de ressources financières additionnelles pour le développement. La solution bien souvent proposée repose sur de nouveaux mécanismes financiers qui permettraient de mobiliser une partie des avantages de mondialisation en faveur du développement social. Des propositions qui étaient considérées comme totalement irréalistes il y a encore très peu de temps sont maintenant débattues dans toutes les grandes instances internationales.

44. Un important pas en avant sur le plan politique pour la mise en œuvre des engagements de Monterrey a été le lancement, lors du Sommet des dirigeants mondiaux tenu à New York le 20 septembre 2004, de l'initiative «Contre la faim et la pauvreté» pour promouvoir la notion de «nouvelles sources novatrices de financement du développement» sous l'égide des Présidents du Brésil, de la France et du Chili. Depuis lors, de nombreuses réunions et entretiens ont fait apparaître une nouvelle dynamique, encouragé le débat et favorisé le suivi de l'exécution. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée par le Forum de haut niveau tenu à Paris le 2 mars 2005 annonce par exemple une nouvelle prise en compte de la qualité de l'aide au développement en même temps que des engagements pour l'harmonisation de l'APD avec les besoins de la stratégie de développement des pays bénéficiaires, pour la réduction des coûts de transaction et pour le déliement de l'aide. En 2005, les gouvernements des pays de l'Union européenne ont accepté une augmentation progressive de l'APD pour la porter à 0,7 % du revenu national brut d'ici à 2015. L'APD des membres du Comité d'assistance au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques a atteint en 2005 un niveau record de 106,8 milliards de dollars¹⁷.

45. L'aspect principal de nombre des nouvelles propositions a été l'introduction de taxes internationales uniformes. Les principales propositions à l'étude depuis plusieurs années comprennent une taxe sur les transferts monétaires internationaux («taxe Tobin»); des taxes et redevances pour l'utilisation des biens publics mondiaux, comme par exemple une taxe internationale sur le transport maritime pour l'utilisation des mers du globe, une taxe sur le kérosène dans l'aviation, et une taxe internationale CO₂/énergie.

46. D'autres mécanismes font leur apparition qui constituent d'importantes sources de financement extérieur du développement. Le nouveau climat des marchés financiers mondiaux et l'expansion rapide du club des milliardaires ont fait apparaître une nouvelle tendance dans laquelle de nouveaux donateurs privés interviennent sur la scène du financement du développement. La Fondation Bill et Melinda Gates a affecté 3 milliards de dollars par an à l'assistance au développement¹⁸. Des pays comme la Chine, la République de Corée et des pays du Moyen Orient participent de plus en plus à l'APD.

¹⁷ Frank Schroeder, "Innovative Sources of Finance after the Paris Conference", Friedrich Ebert Foundation Briefing Paper (New York, 2006), voir site http://library.fes.de/pdf_files/iez/global/50423.pdf.

¹⁸ Voir site <http://www.cin.com/it-channel/18829461>.

47. Les envois de fonds représentent une importante source de financement extérieur du développement. Selon des estimations conservatrices, les envois de fonds ont dépassé le chiffre énorme de 100 milliards de dollars par an et sont devenus dans nombreux pays en développement une source de financement beaucoup plus importante que l'aide publique. On notera toutefois que les envois de fonds internationaux profitent surtout aux pays à revenu intermédiaire, et ne vont guère aux pays les plus pauvres. Il y a lieu de souligner que bien que les envois de fonds ne puissent guère être classés parmi les sources novatrices de financement du développement, les initiatives tendant à faciliter leurs transferts (réduction des coûts de transaction) et l'exploitation de ces fonds à des fins plus productives et génératrices de croissance ont constitué ces dernières années une démarche importante de la part de la communauté internationale.

48. Plusieurs études ont été faites pour déterminer la faisabilité technique de nouveaux mécanismes de financement¹⁹. Le débat politique qui a eu lieu dans la communauté internationale après leur publication a montré que si certaines de ces propositions pouvaient se prêter sur le plan politique à être mises en œuvre dans un avenir proche, d'autres continuaient à se heurter à de fortes objections de la communauté internationale et semblent n'avoir que peu de chances de se concrétiser à long terme.

B. Incidences pour les dépenses publiques

49. Le débat sur les propositions récentes concernant des sources nouvelles et novatrices de financement du développement appelle trois observations importantes. Tout d'abord, ce débat cache le fait que l'on traite de notions qui ne sont pas réellement nouvelles. Malgré cela, il ne faut pas sous-estimer l'attention politique sans précédent qui est accordée à ces notions. Il est rare qu'un débat sur une vaste question de développement ait suscité autant d'intérêt de la part de la communauté internationale. L'ampleur des nouveaux efforts et des initiatives en cours pour revitaliser le financement international du développement indique que les gouvernements se préoccupent beaucoup plus de la question qu'au cours des décennies précédentes.

50. Deuxième observation liée à la précédente et plus importante encore: toutes ces propositions concernant des sources «nouvelles» et novatrices de financement semblent orientées non seulement sur la fonction d'obtention des fonds mais aussi sur la fonction d'orientation de leur utilisation. La taxe Tobin par exemple est censée limiter le volume des transactions monétaires spéculatives et par là accroître la stabilité des marchés financiers; les taxes sur les transports internationaux auraient pour effet de refléter dans les tarifs les coûts écologiques du transport maritime et aérien afin de réduire le trafic et ses effets néfastes pour l'environnement; une taxe internationale sur l'énergie limiterait l'utilisation des combustibles fossiles et, partant, l'émission de gaz à effets nocifs sur le climat. L'apport des envois de fonds pour le développement et les mesures prises par les pays donateurs pour faciliter ce type de flux financiers représente différentes options politiques permettant d'améliorer les conditions de travail, la protection sociale et le statut juridique des immigrants.

¹⁹ Les deux publications les plus complètes et les plus en vue dans ce domaine sont les suivantes: A.B. Atkinson, *New Sources of Development Finance*, Université des Nations Unies – Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement, *Studies in Development Economics* (Genève, 2005); et Groupe de travail sur les nouvelles contributions internationales au financement du développement (2004), rapport adressé à M. Jacques Chirac, Président de la France.

51. Troisièmement, dans presque toutes les propositions présentées, l'imposition de taxes se ferait d'abord à l'échelon national et serait donc fondamentalement sujette à la discrétion des États. Cependant, même en n'affectant qu'un faible pourcentage des recettes ainsi obtenues au développement social, ou obtiendrait un accroissement sensible des moyens de financement disponibles pour cette forme de développement. En précisant l'objectif d'utilisation, il serait également possible de renforcer la fonction d'orientation de ces taxes.

52. Il apparaît donc que l'efficacité des dépenses publiques allant au développement social doit être en rapport avec la fonction d'orientation de ressources financières additionnelles et novatrices. L'identification des besoins de groupes particuliers peut aller dans ce sens de même que l'analyse des moyens par lesquels des programmes sans affectation précise parviennent ou non à satisfaire ces besoins.

C. Agir contre l'exclusion par le processus budgétaire

53. L'exclusion sociale explique pourquoi les membres de certains groupes demeurent plus pauvres que d'autres, ont moins à manger, meurent plus jeunes, sont moins intégrés économiquement ou politiquement et ont moins de chances de bénéficier des services et autres avantages du développement social.

54. Au Viet Nam, par exemple, les autorités estiment que d'ici à 2010, 90 % des pauvres du pays se trouveront parmi les minorités ethniques. En Inde, on estime que la discrimination envers les filles a pour effet d'accroître de 20 % le taux global de mortalité infantile. Dans deux États de l'Inde, le taux d'inscription dans les écoles primaires est de 37 % pour les filles de certaines castes et tribus énumérées, contre 60 % pour celles de castes et tribus non énumérées. Parmi les garçons de castes non énumérées, le taux d'inscription est de 77 %. En Chine, bien que les minorités ethniques représentent moins de 9 % de la population, on compte parmi elles 37 % des cas connus de VIH²⁰.

55. On peut faire beaucoup pour agir contre l'exclusion par le processus budgétaire. Il existe en fait des exemples impressionnants de collaboration entre les pouvoirs publics et la société civile qui permettent de déterminer à qui profitent les politiques et les dépenses de l'État et de faire une plus large place à ceux qui en sont exclus²¹.

56. Les initiatives budgétaires axées sur la parité entre les sexes, par exemple, peuvent être un mécanisme particulièrement efficace pour faire en sorte que là où l'exclusion est cause importante de pauvreté, les politiques et les dépenses nationales soient orientées en conséquence²². La budgétisation axée sur la parité est une méthode d'analyse employée pour mettre en évidence les différences dans

²⁰ Department for International Development, Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion* (September 2005), voir site <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/social-exclusion.pdf>.

²¹ Ibid.

²² Sauf indication différente, les données et l'information figurant dans cette section proviennent du site Web du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme <http://www.gender-budgets.org/>.

l'affectation des fonds publics entre hommes et femmes. Elle tient compte non seulement du niveau de financement dont bénéficient les différents ministères mais également des priorités de chacun d'eux. Une analyse du budget axée sur la parité peut permettre par exemple de constater que les suppressions de fonds dans l'agriculture affectent principalement les cultivatrices pauvres. En rétablissant les montants allant à l'agriculture, l'on peut accroître le revenu des ménages, élever la production agricole et améliorer la qualité de vie de l'ensemble des villageois. On a fait valoir qu'en permettant une utilisation mieux ciblée et plus efficace des fonds publics, la budgétisation axée sur la parité entre les sexes est avantageuse tant pour les hommes que pour les femmes.

57. Après la Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing en septembre 1995, l'intérêt pour la budgétisation axée sur la parité s'est développé dans les gouvernements et les organisations féminines, et diverses initiatives ont été prises en ce sens. À ce jour, plus de 40 pays utilisent, sous une forme ou sous une autre, la budgétisation axée sur la parité des sexes. Cette formule qui se révèle l'un des meilleurs moyens de donner une dimension paritaire au budget national doit permettre d'agir sur les structures d'allocation des ressources et de veiller à ce que les femmes et les hommes soient traités sur un pied d'égalité. De cette manière, l'analyse du budget peut bénéficier aux victimes de l'exclusion sociale, que celle-ci se fonde sur l'âge, la caste, l'origine, le handicap, l'appartenance ethnique, le VIH ou d'autres motifs sanitaires, le statut de migrant, la religion, la situation sociale ou le lieu de résidence.

D. Les moyens d'aller de l'avant

58. Il est indiscutable que la réalisation des cibles fixées est avant tout la responsabilité des pays eux-mêmes. Les gouvernements, qui ont pris des engagements dans la Déclaration du Millénaire, ont un important rôle à jouer pour mobiliser et allouer les ressources nécessaires. Toutefois, la réalisation des cibles des OMD ou des objectifs du Sommet de Copenhague d'ici à 2015 exigera des efforts de la part de nombreux acteurs.

59. Au plan intérieur, une importante question de principe est celle du fardeau financier excessif que peut entraîner pour les pouvoirs publics l'accroissement ou le transfert de ressources allant au secteur social. De nombreux pays en développement de la région de la CESAP ont déjà de gros déficits budgétaires et les divers systèmes de transfert doivent satisfaire de nouvelles demandes résultant de l'évolution des structures familiales, du vieillissement de la population et du niveau élevé de chômage. À moins qu'on n'y veille, les moyens financiers disponibles dans les économies nationales pour les transferts sociaux seront encore plus limités ou amputés dans de nombreux pays et une part importante des dépenses précédemment financées sur les fonds publics devra être acquittée par des systèmes privés ou par les particuliers.

60. Dans ce contexte, des mesures efficaces de consolidation financière représentent un important objectif pour les pays en développement de la région. Pour financer l'investissement social public, les gouvernements doivent s'assurer des moyens financiers en renforçant leur capacité de perception de l'impôt et des contributions auprès de l'ensemble des citoyens et des entreprises. Il est tout simplement

impossible de mettre en œuvre des mandats de développement social dans les pays où l'État n'est pas en mesure de s'assurer, par le biais de l'impôt ou de contributions, les montants nécessaires pour financer les services publics et sociaux de base destinés à ses citoyens de même que l'infrastructure de base. Le maintien de la stabilité macroéconomique doit, bien évidemment, être un objectif essentiel. Toutefois, une coordination des politiques dans le sens de la cohésion et de la cohérence serait essentielle pour assurer la marge de manœuvre financière voulue.

61. Les moyens de financement des investissements sociaux peuvent provenir non seulement d'un accroissement mais également d'une meilleure gestion des dépenses. Au-delà du volume des dépenses de développement, on insiste maintenant sur la notion de qualité. L'utilisation efficace des ressources est essentielle pour le développement social. Un moyen clef pour créer la marge de manœuvre financière voulue consiste à éliminer les dépenses non productives. Par «dépenses publiques non productives», on entend les dépenses publiques qui peuvent être réduites sans porter préjudice aux produits ou objectifs officiels, tels que le maintien de l'ordre et les services d'éducation et de santé de base. Les dépenses non productives résultent d'un certain nombre d'influences politiques et économiques, notamment la poursuite d'objectifs multiples dans les programmes de dépenses publiques (par exemple, le recours au secteur public comme employeur en dernier ressort) l'absence d'une fonction publique bien formée et motivée, l'insuffisance des institutions et processus budgétaires, et la corruption. Les dépenses non productives peuvent entraîner de gros déficits financiers, une diminution de l'efficacité du secteur public et un fardeau fiscal plus élevé qu'il n'est nécessaire.

62. Un système efficace et équitable d'imposition constitue une condition essentielle du développement social. Indépendamment de l'investissement étranger direct, de l'APD et de la forme et du volume de l'assistance technique dont les pays en développement peuvent bénéficier, et indépendamment même du montant des recettes que leur procure l'exportation d'un produit faisant l'objet d'une demande importante, ces pays doivent élaborer et gérer leurs politiques fiscales.

63. Ainsi, une taxe à la consommation affectée à des investissements et transferts sociaux représenterait un moyen efficace d'obtenir des fonds dans les pays en développement, bien qu'un tel mécanisme risque d'être inapproprié dans les pays qui s'efforcent de se relever d'une période de difficultés économiques. Citons également l'imposition de droit d'accise plus élevée sur les boissons alcooliques et le tabac, moyen qu'un certain nombre de pays de la région ont utilisé pour financer un régime d'assurance sociale pour tous. S'il s'agit là de réalisations importantes, il convient de noter que ces politiques de taxation de la valeur ajoutée et d'accise devraient également comporter des mesures adéquates d'administration fiscale.

64. Il existe aussi des exemples de régimes de sécurité sociale, comme celui de Singapour qui sont fondés sur une épargne obligatoire des particuliers et des sociétés gérée et investie par un fonds central. Ce système assure la sécurité du revenu, par exemple pour les retraités, sans imposer une charge financière excessive à l'État. De même, les systèmes de santé peuvent reposer sur une combinaison pragmatique de versements personnels, d'assurance nationale offrant une protection limitée et de prestations liées à l'emploi.

65. La fourniture de services de base par l'État peut aussi s'accompagner de régimes d'assurance sociale et de programmes communautaires. Ces derniers se sont répandus partout dans les pays en développement, y compris dans la région de la CESAP et il est certainement possible de les développer et d'en améliorer la gestion. Ils ne peuvent évidemment constituer ou remplacer un système de couverture universelle fondé sur la solidarité nationale et le partage des risques à l'échelon national. Toutefois, ces régimes d'assurance peuvent créer une relation payeur-prestataire de services à la fois efficace et avantageuse, notamment dans le secteur de la santé. En outre, des liens financiers (subventions en faveur des pauvres et partages des risques) doivent être établis avec un organisme central national ou international afin d'assurer la viabilité du régime à long terme. L'assurance communautaire offre la possibilité d'accroître le montant global des ressources destinées à la sécurité sociale et, partant, la marge de manœuvre financière de l'État. Elle constitue, de faits, un moyen de taxer indirectement l'économie non structurée ou, en d'autres termes, d'amener les travailleurs du secteur informel à contribuer au financement d'une certaine fonction de l'État. Elle représente donc une «officialisation» de l'économie informelle et associe les travailleurs à une certaine forme de solidarité nationale.

66. Dans le contexte des tendances démographiques actuelles, le principe de l'équité horizontale peut être appliqué à la politique d'aide à la famille. L'action des pouvoirs publics en faveur de la famille est fondée sur la reconnaissance de la valeur sociale des enfants, des personnes âgées, etc. Il s'agit de la valeur économique de tous les groupes sociaux pour le développement et le progrès de la société. L'équité horizontale signifie que la société reconnaît les coûts supplémentaires incombant aux personnes qui élèvent des enfants ou s'occupent de personnes âgées ou handicapées par rapport à quiconque n'assume pas de telles responsabilités, et ce indépendamment du niveau de revenu, et les indemnise au moins partiellement ce type de coûts supplémentaires. Cette indemnisation peut revêtir diverses formes: paiement en espèces, abattement sur l'impôt personnel, réductions liées à la prise en charge d'enfants ou de personnes âgées ou à leurs dépenses, ou enfin, services subventionnés. Il est inévitable, vu les contraintes financières de l'État que la majeure partie de ces coûts soit supportée par les membres de la famille qui travaillent. Ces transferts sociaux compensent néanmoins en partie les coûts liés à la fourniture d'une prestation sociale.

67. Le secteur privé peut également agir de diverses façons en faveur du développement social. Par exemple, l'investissement privé dans des projets d'infrastructure bien réglementés peut réduire la pression qui s'exerce sur le budget public et permettre à l'État de réorienter davantage de ressources vers le secteur social. La participation du secteur privé à l'infrastructure peut améliorer l'efficacité de services essentiels et en faire bénéficier les pauvres. L'expérience a montré que moyennant une réglementation efficace, les gains d'efficacité provenant de la privatisation des services d'utilité publique peuvent profiter à tous les groupes de revenu et, moyennant une politique tarifaire appropriée, les groupes à faible revenu peuvent en retirer des avantages supérieurs à ceux des groupes à revenu plus élevé, ce qui améliore la répartition du revenu. Les concessions peuvent être ainsi conçues que les

soumissionnaires soient tenus d'apporter des services aux zones défavorisées (par exemple au moyen de bornes-fontaines publiques pour l'approvisionnement en eau à un tarif avantageux), les coûts de l'opération étant supportés par l'État par le biais de moindres redevances pour l'octroi de la concession.

68. Les partenariats public-privé comportant des caractéristiques telles que celles qui viennent d'être décrites peuvent aider à lutter contre la pauvreté, dès lors que les pouvoirs publics reconnaissent que de telles activités doivent être garanties par les fonds publics et que les sociétés privées sont conscientes de l'intérêt d'un investissement coopératif, tant du point de vue des rapports communautaires que sur le plan financier. Une telle formule met en évidence la subvention accordée à une activité dont les coûts ne sont pas recouverts et constitue le meilleur exemple de saine politique officielle. Les subventions croisées ne sont ni transparentes ni durables. Bien qu'elles puissent être utiles pour aider les pauvres dans des situations où il n'existe pas de meilleur moyen de leur transférer des ressources, des instruments plus intéressants devraient, avec le temps, pouvoir être élaborés et utilisés pour les remplacer.

69. La fourniture de biens et services par le secteur privé alliée à un financement public peut également être bien adaptée aux secteurs sociaux, en tant que moyen supplémentaire d'appui à la lutte contre la pauvreté, lorsque le secteur privé peut être engagé à titre contractuel pour gérer des établissements sociaux à but non lucratif, tels qu'écoles ou cliniques. Moyennant une bonne réglementation, la gestion par le secteur privé est souvent plus efficace que celle du secteur public et peut permettre d'obtenir des services de meilleure qualité et plus novateurs à un moindre coût. Dans de nombreux pays, les services de santé sont assurés par le secteur privé, mais avec un financement du secteur public. En outre, le secteur privé peut fournir – et fournit même souvent – des services sociaux à but lucratif aux groupes à revenu élevé – par exemple des hôpitaux ou des établissements d'enseignement supérieur –, ce qui libère des ressources publiques pour satisfaire les besoins de groupes à moindre revenu. Manifestement, le secteur privé peut jouer un rôle modeste en matière de lutte contre la pauvreté. Toutefois, il ne peut ni fournir des services sociaux sans être défrayé des coûts qu'ils entraînent pour lui ni se lancer dans des activités à but non lucratif sans indemnisation. On ne saurait donc attendre du secteur privé qu'il puisse, indépendamment, intervenir massivement contre la pauvreté.

70. Les gouvernements peuvent et doivent aussi collaborer entre eux face à la mondialisation pour accélérer le développement social. La coopération régionale peut favoriser la mobilisation de ressources pour ce type de développement. Ainsi, la mondialisation économique et l'évolution technologique ont exacerbé, entre les gouvernements, une concurrence fiscale excessive, qui les a privés de recettes nécessaires à la fois pour la promotion du développement économique et social et pour l'atténuation de la pauvreté. Il serait souhaitable d'appuyer des politiques de taxation des sociétés et mesures apparentées qui encouragent réellement l'investissement productif et créateur d'emplois de la part d'investisseurs étrangers tout en favorisant le développement économique et social durable. Une coopération régionale plus soutenue peut apporter une contribution substantielle

par exemple en rendant possible et en favorisant la réforme fiscale intérieure, qui, en d'autres circonstances, risquerait d'être évitée par craintes de la concurrence d'autres pays, et en élaborant des modèles pouvant ensuite être adoptés à l'échelon mondial. Dans ces domaines, la CESAP pourrait jouer un rôle en favorisant l'identification et l'échange entre pays des bonnes pratiques pour un développement social durable dans le contexte de la mondialisation.

71. Pour ce faire, il conviendrait d'envisager des politiques sociales régionales, qui constitueraient une extension des politiques sociales nationales. Ces politiques régionales devraient être compatibles avec les objectifs sociaux nationaux et porter sur des secteurs pouvant bénéficier d'une coopération intergouvernementale, tels que les suivants:²³

a) Investissements transfrontières régionaux. Ces investissements pourraient être axés sur diverses priorités communes de politique sociale, par exemple la production à l'échelon régional de produits pharmaceutiques à moindre coût grâce aux économies d'échelle, ou des programmes communs de lutte contre la propagation des maladies au-delà des frontières;

b) Coopération technique régionale en matière de politique sociale. Il y a là occasion de tirer parti des pratiques qui ont donné de bons résultats à l'échelon local et de développer des solutions novatrices locales. De la même manière, les enseignements tirés d'expériences négatives pourraient utilement être communiqués pour éviter de retomber dans les erreurs du passé.

72. La nécessité de renforcer la coopération régionale en matière de politique sociale et de financement des services sociaux ne concerne évidemment pas que les gouvernements. Si l'interaction régionale entre les organismes de la société civile, le secteur privé et les pouvoirs publics est généralement moins avancée, notamment dans les pays en développement, elle est néanmoins tout aussi importante. Elle constitue en fait un corollaire essentiel de la coopération intergouvernementale croissante en même temps qu'un élément crucial de systèmes appropriés de gouvernance. Tout comme pour les organes officiels, il est nécessaire d'aider à renforcer la représentation, la crédibilité et l'efficacité des organismes de la société civile de même que les structures et activités du secteur privé aux niveaux régional et mondial.

73. Il est vrai que les gouvernements des pays en développement sont responsables au premier chef de la mobilisation de ressources pour le développement social. Toutefois, dans le cas des pays pris dans l'engrenage de la pauvreté, un accroissement même substantiel de la mobilisation des ressources intérieures ne suffira pas pour permettre d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Un cofinancement substantiel par le biais de l'APD est nécessaire, notamment dans les pays les moins avancés, pour permettre d'accroître les investissements sociaux. Le Consensus de Monterrey reconnaît également que l'amélioration de l'accès aux marchés et des termes de l'échange en faveur des pays pauvres constitue une mesure nécessaire et une importante source de financement pour le développement social²⁴.

²³ Les recommandations qui suivent proviennent de Deacon, Ortiz et Zeleney, op. cit.

²⁴ Sauf indication contraire, les données et références figurant aux paragraphes suivants ont leur source dans *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006*, voir <http://www.mdgasiapacific.org>.

IV. CONCLUSIONS

74. Au Sommet mondial pour le développement social, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à accorder la priorité absolue à «la promotion du progrès social et de la justice et à l'amélioration de la condition humaine»²⁵ afin d'édifier des sociétés sûres, stables et justes. On a souligné que le développement social requiert la promotion d'un système plus équitable de répartition des chances, du revenu, des actifs et du pouvoir, et les gouvernements, la société civile et le secteur privé ont été invités à promouvoir l'inclusion et la participation. La Conférence a inversé l'orientation du débat selon laquelle le social est traditionnellement considéré comme dépendant de l'économie; elle a mis l'accent sur les nombreuses dimensions économiques du développement social – qu'il s'agisse du commerce, des finances, ou de la technologie – dont l'importance pour la société réside non pas dans leurs mérites économiques mais bien dans le fait qu'elles sont les plus appropriées pour promouvoir des activités productives aptes à satisfaire les besoins sociaux.

75. Cinq ans plus tard, en 2000, les gouvernements réunis à Genève pour la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale ont examiné les résultats obtenus et pris de nouveaux engagements. L'Assemblée a adopté une déclaration politique un examen et évaluation de la suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et de nouvelles initiatives pour mettre en œuvre les engagements pris lors du Sommet²⁶.

76. La Déclaration du Millénaire, venant peu après la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale en 2000, a adopté une approche quelque peu différente. Elle a défini le principal défi comme étant de faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive dans l'intérêt de tous. Les objectifs du Millénaire pour le développement ont orienté l'attention de la communauté mondiale comme le suivi du Sommet mondial pour le développement social n'était pas parvenu à le faire, et offert un important tremplin pour la poursuite des progrès à Monterrey. Le Consensus de Monterrey avait pour objet de faire en sorte que les engagements pris par les pays lors des conférences des Nations Unies tenues au cours des 20 années précédentes en matière de développement social bénéficient également des moyens financiers nécessaires.

77. Cinq ans après le Consensus de Monterrey et à mi-parcours du processus de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, la région de la CESAP dans son ensemble est bien placée pour atteindre, ou a déjà atteint, un certain nombre des cibles fixées, notamment Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim et de la pauvreté, Assurer l'éducation primaire pour tous et Éliminer les disparités entre les sexes à tous les niveaux de l'enseignement. Les résultats qu'elle a obtenus sont impressionnants si on les compare à ceux d'autres régions. Le taux moyen de progrès et la performance relative de la région ne permettent toutefois pas de se réjouir à ce stade. En chiffres absolus, l'échelle démographique de la pauvreté sociale et économique, telle qu'indiquée par les indicateurs des OMD, demeure encore énorme.

²⁵ Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995 (publication des Nations Unies, n° de vente F.96.IV.8) chap. 1, résolution 1, annexe I.

²⁶ Voir résolution S-24/2 de l'Assemblée générale en date du 1^{er} juillet 2000 sur les nouvelles initiatives de développement social, annexe.

78. Les résultats régionaux masquent également des progrès extrêmement inégaux entre les pays. Que l'on juge par les chiffres ou par les tendances relatifs à certaines cibles ou que l'on se rapporte à des données globales de situation ou de progrès, de nombreux pays parmi les moins avancés, les Îles du Pacifique et les pays d'Asie centrale risquent fort de ne pas atteindre un grand nombre des OMD, notamment en matière de santé infantile et de lutte contre le VIH et la tuberculose, ou risquent même de régresser dans ces domaines.

79. Les gouvernements dans la région ont beaucoup à faire s'ils tiennent vraiment à honorer les promesses qu'ils ont faites à leurs pauvres lors du Sommet mondial pour le développement durable ou dans les objectifs du Millénaire pour le développement et à réaliser un développement social durable. Actuellement, trop nombreux sont les pays dont la situation ou les progrès sont médiocres en matière d'éducation et de santé qui ne consacrent qu'une faible proportion de leur PIB à ces secteurs. Les pays dont la situation est la plus préoccupante dans la région sont souvent ceux qui ne bénéficient pas suffisamment du commerce ou de l'aide.

80. Il est vrai que c'est aux gouvernements des pays en développement qu'incombe au premier chef la responsabilité de fixer les priorités du développement national et de s'engager en faveur d'institutions et de politiques capables de promouvoir la croissance économique durable nécessaire à la réalisation des OMD. Cependant, pour venir en aide aux pays qui en ont le plus besoin, les pays développés doivent aussi de leur côté assumer leur part du partenariat mondial, redoubler d'efforts pour fournir une aide accrue et plus efficace, et assurer un commerce équitable et veiller à ce qu'une part équitable de la prospérité mondiale aille aux pauvres.

81. L'argent à lui seul ne permet pas d'atteindre les OMD, mais des investissements accrus doivent néanmoins aller de pair avec la réforme institutionnelle, des politiques judicieuses et un regain d'efforts pour accroître l'obligation redditionnelle des gouvernements. À moins qu'un supplément d'assistance financière ne puisse être apporté de façon efficace, les pays à faible revenu et leurs partenaires de développement ne seront pas en mesure de tenir les entretiens sérieux et honnêtes sur les réformes et les investissements qu'exigent la réalisation des OMD. Dans le cas des pays où de telles réformes et des politiques judicieuses ont déjà été mises en place, les pays à revenu élevé devraient, dans l'esprit du Consensus de Monterrey, honorer les engagements qu'ils ont pris d'accroître l'APD afin de permettre à ces pays de progresser dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des objectifs du Sommet mondial pour le développement social.

82. Le moment est propice pour prendre de telles initiatives. De nombreux pays reconnaissent la nécessité de collaborer plus étroitement pour gérer le processus de mondialisation, réduire les menaces à la stabilité sociale et saisir les occasions qu'une interdépendance croissante peut offrir pour un développement social durable.