



Conseil économique et social

Distr. générale
21 avril 2008
Français
Original : anglais

Session de fond de 2008

New York, 30 juin-25 juillet 2008

Point 2 c) de l'ordre du jour provisoire*

**Examen ministériel annuel : mettre en œuvre
les objectifs et les engagements convenus au niveau
international en ce qui a trait au développement durable**

La situation économique et sociale dans le monde, 2008 : remédier à l'insécurité économique

Vue d'ensemble

Résumé

L'insécurité économique s'explique par le fait que les individus, les populations locales et les pays sont exposés aux effets d'événements défavorables et par la difficulté qu'ils ont à se relever après avoir essuyé de graves pertes. L'attention portée à la présence de ces risques économiques accrus et aux menaces complexes qui en résultent a généralement suscité une réponse consistant à affirmer que ces forces sont autonomes, qu'il est impossible d'y résister, et qu'elles échappent au contrôle politique collectif. *L'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008* offre une perspective différente. Un vigoureux « contrat social » doit être conclu pour laisser à l'individu, au ménage et à la population un espace suffisant pour qu'ils puissent poursuivre jour après jour leurs activités dans un climat prévisible et stable en tenant dûment compte des buts et des intérêts d'autrui.

Il faut également une certaine marge de manœuvre pour suivre des politiques macroéconomiques anticycliques et obtenir un appui international plus grand pour différents dispositifs de protection sociale. Il faudra aussi nouer des liens plus solides entre la gestion locale des catastrophes et les stratégies de développement. En fait, pour remédier à l'insécurité économique dans les pays qui sortent d'un conflit, il faut suivre une démarche radicalement différente, dans la fourniture de l'aide et dans la conduite de la politique économique et sociale.

* E/2008/100.



La montée de l'insécurité

Quand le Mur de Berlin s'est effondré, en 1989, on parlait de l'avènement d'une période de paix générale, de prospérité et de stabilité universelles amenées par la propagation des valeurs démocratiques et des forces du marché. L'avenir ne se présentait pas alors sous la forme de ruées sur les banques, d'un effondrement des prix immobiliers, de la baisse brutale des monnaies, d'émeutes alimentaires, de violences électorales, de nettoyage ethnique – pour ne mentionner que certains des titres qui ont fait la une des grands journaux internationaux au cours des 12 derniers mois.

Un sondage effectué au début de cette année, dans 34 pays, pour le BBC World Service, a révélé que les préoccupations les plus largement partagées, dans le monde, sont la marche inéluctable de la mondialisation et la répartition injuste de ses fruits comme des dégâts qu'elle cause. La Pew Foundation et le Fonds Marshall allemand, parmi d'autres organismes de sondages, confirment ces constatations sur l'état de l'opinion. Mais des sondages ne sauraient remplacer une analyse méticuleuse des faits. Pourtant, les sondages d'opinion font apparaître un sentiment grandissant de malaise au sujet de l'évolution de l'économie mondiale depuis quelques années.

Ce malaise est apparu le plus nettement dans les pays avancés, où l'insécurité économique grandissante va de pair avec la montée de l'inégalité et avec la compression des prestations sociales. Dans les pays à revenu intermédiaire, les chocs économiques extérieurs, la libéralisation accélérée du commerce international et une désindustrialisation prématurée ont compromis la diversification de l'économie et la création d'emplois. Dans d'autres pays encore, la pauvreté persistante entretient un cercle vicieux d'insécurité économique et d'instabilité politique, et débouche parfois sur des violences locales graves.

Ces préoccupations sont encore aggravées par de nouvelles menaces existant à l'échelle mondiale. Le changement climatique est, pour la présente génération, le principal problème qui se pose à la communauté internationale. Des catastrophes naturelles de plus en plus destructrices apportent la preuve tangible de l'existence de cette menace qui pèse sur les moyens d'existence dans les pays riches comme les pays pauvres. L'instabilité des marchés financiers et la fébrilité des mouvements de capitaux menacent actuellement la conjoncture économique dans le monde entier en raison surtout de leur impact sur l'investissement productif, la croissance économique et la création d'emplois. Depuis le début de 2008, on observe un fossé grandissant entre l'offre et la demande de produits agricoles, qui a déclenché des troubles politiques graves dans plusieurs pays et placé la question de la sécurité alimentaire au premier plan de l'agenda international.

Ces risques économiques accrus et les menaces complexes qui en découlent ont souvent donné lieu à une réaction qui consiste à dire que les forces qui les expliquent sont autonomes et irrésistibles et échappent au contrôle politique collectif. Invariablement, on préconise d'abandonner les vieilles institutions, les loyautes anciennes et d'adhérer sans réserve aux nouvelles pratiques d'un marché efficace, dans un monde sans frontières. *L'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008* montre au contraire qu'il s'agit là d'une réponse mal conçue face à une insécurité économique de plus en plus aiguë. Dans cette étude, on préconise des politiques plus actives consistant à aider les populations à mieux gérer

ces risques nouveaux, à accroître l'investissement pour prévenir le retour d'événements dangereux, par des efforts nouveaux, plus concertés, visant à renforcer le contrat social qui, en fin de compte, est la base réelle d'un avenir plus sûr, plus stable et plus juste.

Le mythe du marché autorégulé

L'idée que le marché s'autorégule est une idée fixe de la fin du XX^e siècle. La libération des marchés devait éliminer toutes les entraves aux forces créatrices de richesse de la concurrence sans restriction et de la prise de risques et assurer une prospérité accessible à tous et une situation stable. Une main-d'œuvre plus flexible, une plus grande dispersion de la propriété des moyens de production et un accès plus large aux marchés financiers devaient aider les ménages à mieux répondre aux signaux du marché et homogénéiser les revenus et la consommation au fil du temps. Il devait en advenir une plus grande sécurité.

Cette conception a toujours paru hasardeuse. Depuis Adam Smith au moins, les observateurs attentifs ont compris que les marchés ne s'autorégulent pas d'eux-mêmes, mais dépendent de tout un ensemble d'institutions, de règles, de réglementations et de normes qui aident à modérer leurs impulsions les plus destructrices, aplanir les tensions et les conflits potentiels qui, normalement, en résultent, et faciliter une négociation pacifique sur la répartition des gains et des pertes résultant de la prise de risques.

Les pionniers de l'économie mixte, après 1945, étaient bien persuadés par l'expérience de l'entre-deux-guerres que des marchés non réglementés étaient plus enclins à l'autodestruction qu'à l'autorégulation. Les machines au repos, le gaspillage des richesses, le désespoir et, en fin de compte, les troubles politiques se sont révélés un prix trop élevé à payer pour l'obtention d'une monnaie stable et de marchés flexibles. Leur objectif affiché était donc une « nouvelle donne » qui satisfasse l'aspiration à la sécurité sans étouffer les impulsions créatrices de l'économie de marché. Le plein-emploi serait réalisé par une gestion active de la politique macroéconomique et par la fourniture de biens collectifs grâce à une base budgétaire plus large et les marchés deviendraient alors une source plus fiable de création de richesses par un dosage approprié d'incitations et de règles. De plus, étant donné les liens économiques étroits entre pays, ce nouveau consensus acquerrait une dimension internationale propre à assurer que le commerce international et les flux de capitaux complètent bien ces objectifs.

Le démantèlement des moyens de contrôle qui étaient apparus avec ce consensus s'est déroulé à un rythme inégal dans les pays industriels et a souvent été adopté avec plus d'enthousiasme dans les pays en développement et les pays en transition où les « thérapies de choc » promettaient des effets rapides et bénéfiques. Dans le cadre d'une tendance mondiale, la plupart des tensions et des fardeaux résultant de la non-régulation des marchés ont été imposés aux individus et aux ménages, alors que les contre-mesures publiques étaient souvent atténuées ou partielles. C'est ce qui a été désigné, en particulier s'agissant des États-Unis, sous le nom de « grand déplacement du risque ».

Les questions de sécurité

Il n'est pas facile de donner une interprétation précise de la notion d'insécurité économique. Cela tient en partie au fait que le sentiment d'insécurité découle de comparaisons avec le passé ou avec les pratiques passées, que, avec le recul, on a toujours tendance à voir en rose. C'est en partie parce que la sécurité a une composante subjective et psychologique liée au sentiment d'anxiété ou de sûreté, lui-même étroitement lié à des circonstances personnelles. Pourtant, de façon générale, l'insécurité économique résulte de l'exposition des personnes, des groupes et des pays à des événements défavorables et de leur incapacité à y faire face et à surmonter leurs conséquences coûteuses.

Il y a 60 ans, la Déclaration universelle des droits de l'homme¹ affirmait que :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »²

Tentant de mesurer les dégâts pouvant résulter de ces formes d'insécurité, les économistes ont fait une distinction entre les *risques idiosyncratiques* engendrés par des événements individuels et isolés comme la maladie, l'accident ou la criminalité, des *risques covariants*, liés à des événements qui touchent au contraire un grand nombre de gens simultanément, par exemple un choc économique extérieur ou un risque climatique, qui entraînent souvent des coûts multiples qui s'amplifient mutuellement.

Il s'est donc, de longue date, révélé difficile de trouver le bon dosage de mesures spontanées, marchandes et sociales pour aider les citoyens à surmonter les effets de ces événements et à retrouver une vie normale. Ces mesures ont consisté essentiellement à peser les avantages d'une mise en commun des risques au regard des coûts administratifs et comportementaux (risque moral) que ces mesures peuvent entraîner. Cela est plus facile quand les risques sont faibles et assez bien prévisibles. Une épargne de précaution ou la dispersion du risque par l'assurance peuvent suffire, en particulier face aux risques idiosyncratiques. Les risques covariants, en revanche, qui comportent d'importantes retombées négatives, sont plus difficiles à gérer de cette façon, ce qui conduit à concevoir diverses formes d'assurance et d'assistance sociales.

Dans la plupart des pays industriels, un mélange de mécanismes publics et privés est souvent appliqué pour assurer la couverture et la protection maximales. Dans les pays pauvres, l'ensemble des options est beaucoup plus restreint, l'accent étant mis plutôt sur des mécanismes informels tels que le soutien familial ou les prêteurs sur gage. L'élargissement de ces options de gestion des risques retient depuis quelques années l'attention des spécialistes du choix des politiques publiques.

¹ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

² Ibid., art. 25, par. 1.

Cependant, la gestion du risque n'épuise pas le problème de l'insécurité. Cela tient au fait que bien souvent les événements qui menacent d'entraîner des pertes ont des causes plus nettement systémiques et des résultats qui peuvent être catastrophiques. Ces événements sont beaucoup plus difficiles à prédire et à maîtriser. C'est le cas par exemple des crises économiques. Mais il en va à peu près de même des catastrophes naturelles et des conflits politiques. Ces risques constituent le thème de l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde* de cette année.

C'est avant tout aux gouvernements qu'il incombe de réduire ces risques, en éliminant les facteurs de précarité sous-jacents, en réduisant fortement l'exposition des ménages et des populations aux risques et en facilitant le relèvement après une catastrophe. Cela exige d'importants investissements de prévention, de préparation et d'atténuation des risques mais cela nécessite aussi une densification du réseau des institutions publiques – du contrat social – qui puisse assurer l'existence d'un espace dans lequel les individus, les ménages, les entreprises et les populations puissent poursuivre leurs activités courantes avec un degré raisonnable de prévisibilité et de stabilité et en prêtant l'attention voulue aux objectifs et aux intérêts d'autrui. Cela est vrai en particulier des sociétés caractérisées par une division de plus en plus complexe du travail, où la prospérité et la stabilité à long terme dépendent fortement d'un niveau élevé de confiance, d'investissements à long terme dans le capital physique, humain et social et d'une ouverture à l'innovation et au changement. La sécurité économique est alors un élément complémentaire du cercle vertueux qui relie des marchés créatifs et des structures politiques égalitaires.

Cette interaction féconde semble, depuis quelques années, de plus en plus difficile, des reculs étant même parfois observés dans certains cas.

Mondialisation et insécurité économique

Perturbations dues au commerce international

Il ne fait guère de doute que l'essor du commerce international est un moyen de créer des richesses nationales. Cependant, pour ceux qui doivent s'adapter à une économie ouverte, cela peut être une source d'insécurité. Les équipes dirigeantes, dans les pays avancés, ont reconnu de longue date cette ambivalence du commerce international et se sont demandé ce qu'il fallait faire pour y remédier, en particulier comment mettre en place des mécanismes compensatoires au profit des perdants.

Récemment, ce débat a porté sur la délocalisation à l'étranger de l'activité manufacturière et des services dans des pays où les coûts sont moins élevés, les compétences essentielles étant conservées dans le pays. Le processus remonte au début des années 70, mais son accélération, ces dernières années, a coïncidé avec l'arrivée dans l'économie mondiale de vastes réserves de main-d'œuvre disponibles dans certains pays en développement, en particulier en Chine et en Inde, et avec la prolifération des accords relatifs au commerce international et aux investissements entre pays développés et pays en développement.

Les faits donnent à penser que cette vague de mondialisation a aggravé la vulnérabilité des travailleurs dans les pays industrialisés, exacerbé les inégalités entre les travailleurs très qualifiés et faiblement qualifiés, amorti la croissance de l'emploi et amenuisé la part des salaires dans le revenu national. Cependant, ces tendances sont antérieures à la montée récente de la délocalisation à l'étranger et attestent l'existence de facteurs plus graves d'insécurité du travail. Et surtout, ce qui n'est pas moins important, la vulnérabilité accrue ne se traduit pas directement par une plus grande insécurité économique, qui dépend de l'existence éventuelle de soutiens institutionnels effectifs et de politiques nationales de qualité susceptibles de réduire et d'absorber le risque d'une perte brutale d'emplois et de fournir d'autres sources de revenu.

La gestion des pressions liées au commerce international n'est cependant pas le seul problème des équipes dirigeantes dans les pays avancés. En fait, l'inconvénient de la délocalisation des emplois à l'étranger, par les sociétés multinationales, est souvent la création d'emplois à faible valeur ajoutée, instables, consistant en opérations de montage, dans des pays émergents. Un grand nombre de ces pays ont vu leur commerce international beaucoup augmenter ces dernières années, mais en en profitant beaucoup moins, en raison de la conjugaison de plusieurs facteurs, la mobilité accrue du capital, l'exacerbation de la concurrence autour d'activités à forte intensité de main-d'œuvre et une plus grande flexibilité des marchés. Trop souvent, cette production est cantonnée dans des enclaves très mal reliées au reste de l'économie. Cela les expose aux effets de perturbations imprévues si les entreprises décident de réduire ou de délocaliser leur activité.

Les perturbations liées au commerce international sont un problème plus grave encore dans les pays fortement dépendants des exportations traditionnelles. Le contraste entre l'Asie de l'Est et d'autres régions est frappant à cet égard. La part des produits primaires, tirés des ressources naturelles et des fabrications faiblement techniques dans le total des exportations de l'Asie de l'Est a ainsi baissé de 76 % en 1980 à 35 % en 2005. La Chine, à elle seule, a réduit de 93 % en 1985 à 44 % en 2005 la part de ses productions dans son commerce. D'autres régions sont moins bien parvenues à transformer la structure de leurs exportations. En Amérique du Sud et en Amérique centrale, les produits primaires et les fabrications simples demeurent prépondérants (environ 78 % des exportations en 2005, contre 90 % en 1983). En Afrique, la concentration des exportations sur des produits à faible valeur ajoutée est plus frappante encore (83 % en 2005).

Dans beaucoup de pays d'Amérique latine et d'Afrique, l'impact global des fluctuations des termes de l'échange entre 1980 et 2005 a été négatif, malgré un bref renversement de tendance dans la deuxième moitié des années 90, période où certains pays ont profité de l'amélioration des termes de l'échange, et à nouveau depuis 2003. Le commerce international, dans ce sens, demeure la principale source d'instabilité dans les pays où l'économie est faiblement diversifiée. De plus, dans certaines de ces régions, notamment l'Amérique latine, la libéralisation des mouvements de capitaux a fortement amplifié les perturbations liées au commerce international en attirant des capitaux exerçant un effet procyclique. La vulnérabilité qui en résulte a été amplement démontrée par l'inversion brutale des transferts de ressources après la crise financière qui a frappé l'Asie de l'Est à la fin des années 90.

Les dirigeants ont de longue date cherché à mieux gérer le commerce international afin d'en tirer le plus grand profit et de limiter les coûts résultants. Les pays qui ont réussi, à cet égard, ne se sont jamais entièrement résolus à la libéralisation des échanges internationaux. Dans les pays avancés, la délocalisation à l'étranger et, dans les pays en développement, les chocs dus au commerce international indiquent une évolution macroéconomique préoccupante, qui rend la réussite toujours plus difficile à atteindre, malgré une amélioration récente des termes de l'échange, qui a en partie atténué ce problème.

Le débridement de la finance mondiale

De profonds changements dans le fonctionnement des économies de marché ont eu lieu ces dernières années dans tous les pays. En particulier, le poids et l'influence des marchés, des acteurs et des établissements financiers ont considérablement augmenté ces dernières années. Cela s'est accompagné d'une accumulation massive d'actifs financiers et d'innovations institutionnelles diverses qui ont rendu possible un endettement toujours plus lourd des ménages, des entreprises et du secteur public. Dans certains pays, la dette financière intérieure, à proportion du PIB, a quadruplé ou quintuplé depuis le début des années 80. Ce processus de « financiarisation » a, à son tour, aidé à borner la visée de la politique macroéconomique à la lutte contre le risque inflationniste.

Dans les décennies qui ont suivi 1945, le cycle conjoncturel était entraîné principalement par l'investissement et la demande d'exportations et il était soutenu par une vive croissance des salaires, qui se traduisait par des niveaux élevés des dépenses de consommation. Cela n'a pas toujours été un processus stable. Les niveaux de volatilité étaient alors souvent assez marqués, et la hausse des salaires, des profits et des recettes fiscales dépassait souvent la croissance de la productivité, ce qui se traduisait par des pressions inflationnistes, un alourdissement des déficits des opérations courantes et un endettement. Ces tendances signalaient alors aux responsables de la politique économique qu'il fallait prendre des mesures qui avaient souvent pour effet de mettre un terme à la phase ascendante du cycle.

Ce régime a évolué et les principaux facteurs cycliques sont désormais l'endettement, la valeur des gages financiers et les prix attendus des actifs, facteurs qui sont maintenant prépondérants. La tendance du système financier, et notamment des mouvements internationaux de capitaux, à être fortement procyclique reflète le fonctionnement du prix des actifs, qui est moins régi par une amélioration des perspectives de gains ou de pertes de revenus que par les attentes d'une variation des cours. Cette évolution résulte principalement du comportement procyclique des prêteurs et des investisseurs, devant le risque, qui est sous-estimé en période de montée des cours et surestimé en cas de baisse des cours – attitude encouragée par les innovations financières qui promettent une protection contre les risques de baisse.

Les périodes de haute conjoncture financière donnent souvent naissance à des investissements déséquilibrés. Ces investissements consistent bien souvent en rien d'autre qu'un réarrangement d'actifs existants, à la faveur de rachats d'entreprises par endettement, de rachats d'actions, de fusions ou d'acquisitions, ou ont lieu dans des secteurs très spéculatifs comme les marchés immobiliers. Contrairement aux cycles antérieurs, ces périodes haussières ont été peu bénéfiques au niveau des

salaires et de l'emploi. Cependant, l'accès plus large des ménages au crédit signifie que les dépenses de consommation peuvent augmenter, l'endettement grandissant des ménages compensant la baisse de leur épargne. Mais comme les bilans se satisfont de marges de sécurité plus restreintes, le système devient de plus en plus fragile.

Le passage d'une économie où le facteur limitatif est le revenu à une économie adossée sur les actifs financiers a été encouragé par la libéralisation des marchés internationaux de capitaux. En fait, les liens entre les marchés financiers intérieurs et les mouvements de capitaux sont maintenant beaucoup plus forts dans les pays en développement dont beaucoup ont ouvert leur compte de capital de façon prématurée durant les années 90.

Ces flux financiers sont fortement procycliques. Leurs effets sont souvent transmis par l'intermédiaire des comptes du secteur public, en particulier par les effets d'un financement disponible sur les dépenses publiques et par l'influence des taux d'intérêt sur le service de la dette publique. Mais c'est surtout par la dépense privée et par les bilans des entreprises que s'exerce cette influence. Pendant les périodes de haute conjoncture financière, les déficits et les emprunts du secteur privé tendent à augmenter et les bilans négatifs risqués s'accumulent, portés par ce qui semble être le « succès », succès typiquement perçu comme attesté par la faiblesse des primes de risque et des écarts de taux. Quand de telles perceptions doivent être inversées, il se produit un arrêt brutal du financement extérieur qui provoque des augmentations soudaines du coût de l'emprunt, amenant un ajustement à la baisse.

L'adoption progressive de stratégies entraînées par les exportations dans les pays en développement a en fait accentué ces tendances dans beaucoup de pays. L'influence grandissante du calcul financier signifie que l'instabilité des prix des produits de base fonctionne dans un sens procyclique de plus en plus prononcé, encore amplifié par des politiques procycliques, par exemple par une expansion des dépenses budgétaires en période haussière et une réduction des dépenses quand les prix baissent. Ce dernier phénomène est encore renforcé par la conditionnalité imposée à l'aide financière internationale pendant les crises, qui présuppose un ensemble de politiques orthodoxes ou stabilisation macroéconomique.

Cette dynamique financière comporte, pour l'économie physique, d'importantes implications. Des épisodes d'expansion économique particulièrement rapide, entraînée par des bulles financières, peuvent apporter des périodes de prospérité, mais ils peuvent aussi se terminer très brutalement, entraînant de profondes récessions ou même un allongement des périodes de stagnation. La vulnérabilité à une inversion brutale des flux financiers varie, mais dans beaucoup de marchés émergents, elle est souvent déclenchée par des facteurs qui échappent au contrôle des pays bénéficiaires, notamment une modification des politiques monétaires et financières des grands pays industriels.

Les faits donnent à penser que l'instabilité de l'investissement a augmenté par rapport au PIB depuis les années 90 dans les pays développés comme dans les pays en développement. Les cycles de l'investissement sont devenus plus amples que les cycles du revenu, tendance particulièrement aiguë dans les pays à revenu intermédiaire (voir fig. 0.1). À l'exception de l'Asie du Sud, et malgré une reprise mondiale récente, cette volatilité accrue se traduit par des taux moyens de formation du capital bien inférieurs à ceux des années 70. L'investissement d'équipement et de

création de capacités de production semble le plus touché, alors qu'il est d'importance critique pour améliorer la résistance des pays aux chocs venus de l'extérieur.

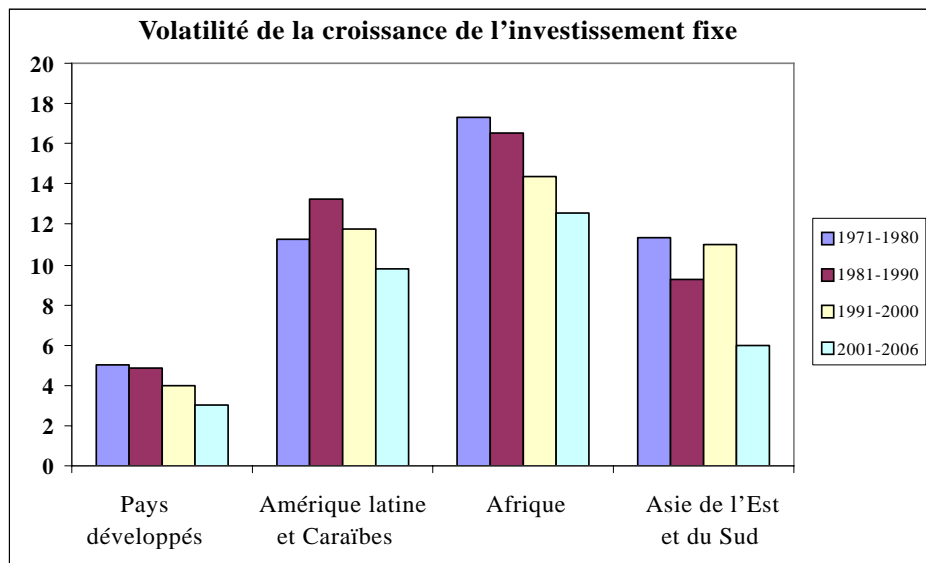
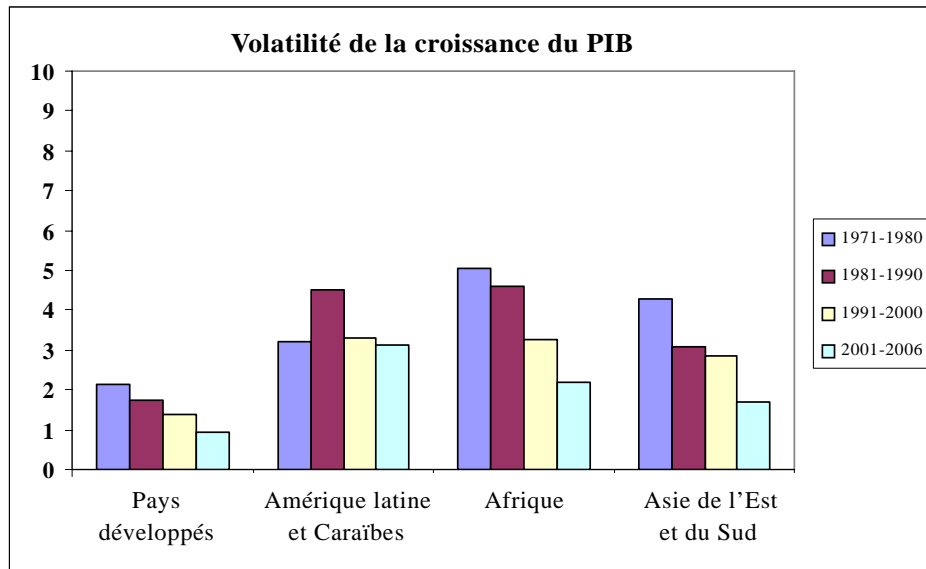
De plus, les pertes sur le plan de l'investissement, de l'emploi et du revenu, essuyées durant les récessions ne sont jamais complètement annulées quand l'économie repart, ce qui fait baisser à long terme les moyennes obtenues. La montée du secteur financier est, dans beaucoup de pays, allée de pair avec un assouplissement des pratiques d'embauche. Tout cela entraîne une instabilité considérable des revenus et des emplois, même dans des conditions d'expansion relativement robustes. On en prendra pour signe manifeste l'échec, dans la plupart des pays industriels avancés, des tentatives d'augmentation de la rémunération du travail, pour accompagner la hausse de la productivité du travail, mais la même tendance est apparente aussi dans les marchés émergents.

Cela peut donner l'illusion du succès à certains pays, alors même que la majorité de leurs habitants ne voient pas leur niveau de vie augmenter. Souvent, l'inconvénient de ce type de développement est la montée de l'inégalité des revenus. La conjugaison de cette insécurité et de cette inégalité grandissantes fait partie de ce que certains ont appelé « un nouvel âge d'or ».

La gestion du cycle conjoncturel

Les chocs venus de l'extérieur, transmis par la balance commerciale et la balance des comptes, ont des effets directs sur la sécurité économique et sur la lutte contre la pauvreté, soit par un gaspillage de ressources, soit par une perte de production. Durant les années 80 et 90, beaucoup de pays en développement se sont efforcés d'atténuer l'impact de ces chocs en suivant des politiques de lutte contre l'inflation et de rétablissement de l'équilibre budgétaire. Cela a non seulement retardé le relèvement mais a dans beaucoup de pays affaibli encore la résistance aux chocs futurs. Une démarche nouvelle est donc nécessaire.

Figure 0.1
**Volatilité de la croissance de la production
 et de l'investissement fixe dans différents groupes de pays**
 (Écart type des taux de croissance, 1971-2006)



Source : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, d'après la base de données sur les agrégats et les comptes nationaux de la Division de statistique.

La nécessité de politiques macroéconomiques anticycliques

Les gouvernements peuvent élargir la portée de leur politique anticyclique en améliorant le cadre institutionnel de la confection de la politique macroéconomique. La fixation d'objectifs budgétaires qui soient indépendants des fluctuations à court terme de la croissance économique (règles dites du budget structurel) peut conférer efficacement une orientation anticyclique à la politique économique suivie. Certains pays en développement comme le Chili ont pu appliquer avec succès ces règles budgétaires.

L'établissement de fonds de stabilisation des cours des produits primaires et de régulation des recettes fiscales serait un moyen de lisser les variations des recettes publiques, notamment celles qui découlent de l'exportation de produits primaires. Mais il ne s'agit pas d'une panacée, et la gestion de ces fonds doit rester vigilante. L'une des complications tient à la difficulté de distinguer les variations cycliques de prix des tendances à long terme, en particulier du fait de l'influence des investissements financiers spéculatifs sur les marchés des produits de base. Cela complique la tâche des gouvernements qui souhaitent déterminer la taille adéquate à donner à ces fonds de stabilisation. Il est donc important que les pays en développement puissent s'appuyer sur un système multilatéral adéquat de financement compensatoire afin de se protéger contre les chocs extérieurs résultant des variations des prix des produits de base (voir plus bas).

Politiques macroéconomiques et développementales intégrées

Les politiques macroéconomiques doivent soutenir la croissance économique et la création d'emplois. Cela suppose que les politiques macroéconomiques soient intégrées à la stratégie de développement, comme cela s'est produit dans le cas des économies à croissance rapide de l'Asie de l'Est. La politique budgétaire doit alors donner la priorité aux dépenses de développement, et notamment à l'investissement consacré à l'éducation, la santé publique, l'équipement, ainsi qu'aux subventions et garanties de crédit aux industries naissantes. Comme dans le cas de l'Asie de l'Est, la politique monétaire doit être coordonnée avec la politique financière et la politique industrielle, notamment par des mécanismes de crédit dirigés et subventionnés et une gestion des taux d'intérêt, afin d'influencer directement l'investissement et l'épargne. Le maintien de taux de change compétitifs est considéré comme essentiel pour encourager la croissance et la diversification des exportations. Par contraste, les politiques macroéconomiques dans beaucoup de pays d'Amérique latine et d'Afrique depuis les années 80 ont visé des objectifs étroitement définis de stabilisation à court terme des prix et cela a souvent abouti à une surévaluation du taux de change et à une croissance déséquilibrée.

Gestion des réserves de devises : réduire la nécessité d'une « auto-assurance »

La réponse fréquemment donnée par beaucoup de pays en développement au problème de la vulnérabilité associée à des interruptions soudaines et des inversions des flux de capitaux a consisté à augmenter rapidement les réserves de devises. Les réserves détenues par les pays en développement ont augmenté pour représenter maintenant 30 % de leur PIB (que la Chine soit ou non incluse dans l'échantillon). Même dans les pays à faible revenu et notamment les pays les moins avancés, on a vu une augmentation des réserves qui visait à réduire la vulnérabilité liée à l'endettement. Les réserves sont passées de 2 à 3 % du PIB durant les années 80 à 5 % environ dans les années 90 et à 12 % environ dans les années 2000. Cela a

donné aux pays en développement un volant de résistance aux chocs extérieurs, une sorte d'« auto-assurance »; après la crise survenue en Asie, à la suite des attaques spéculatives contre les pays dont les monnaies étaient exposées, cela a paru une stratégie anticyclique sage.

Mais, ce faisant, le prix à payer est assez élevé, aussi bien directement, du fait du coût élevé des réserves, qui représente jusqu'à 100 milliards de dollars et un transfert net aux pays dont la monnaie est une monnaie de réserve, qui dépasse de beaucoup ce qu'ils fournissent d'aide publique au développement, qu'en raison de la consommation intérieure ou l'investissement intérieur auxquels il faut renoncer pour constituer les réserves. Le choix pourrait consister au contraire à renforcer la coopération financière régionale et mondiale et coordonner les politiques économiques.

De plus, s'agissant des pays qui ont accumulé de vastes réserves de devises ou des ressources importantes dans leur fonds souverain, une faible proportion de ces ressources peut être effectivement consacrée à des prêts au développement. Les pays en développement possèdent ainsi plus de 4 500 milliards de dollars de réserves officielles et le montant des actifs des fonds souverains serait en outre de l'ordre de 3 000 milliards de dollars. Si l'on affectait au développement seulement 1 % de ces montants (ou l'équivalent de leur rendement), on dégagerait chaque année 75 milliards de dollars, soit le triple des opérations annuelles de prêt de la Banque mondiale. Si ces ressources allaient à la capitalisation des banques de développement, la capacité d'accorder des prêts au développement se trouverait pratiquement doublée.

Solutions multilatérales

L'une des principales tâches des institutions financières multilatérales est d'aider les pays en développement à atténuer les effets dommageables de l'instabilité des mouvements de capitaux et des cours des produits de base, et de fournir des mécanismes de financement anticycliques pour compenser les variations, essentiellement procycliques, des flux de capitaux privés. Plusieurs options sont concevables pour atténuer le caractère procyclique des flux de capitaux, fournir des ressources anticycliques, et ainsi aider à créer une conjoncture plus favorable à la croissance durable.

Un premier ensemble de mesures serait d'améliorer la réglementation financière internationale pour atténuer la fébrilité des flux de capitaux, et de fournir des conseils sur la conception possible des régimes de contrôle des mouvements de capitaux, notamment dans une optique anticyclique.

En même temps, il est nécessaire d'améliorer le financement d'opérations d'urgence, en réponse aux chocs d'origine extérieure infligés au compte des opérations courantes ou au compte de capital d'un pays, de façon à alléger le fardeau de l'ajustement et à réduire les coûts de détention d'importantes quantités de réserves de devises. Les mécanismes actuels sont d'ambition limitée, trop étroitement définis ou soumis à une conditionnalité inutilement rigoureuse. Les facilités du FMI devraient être notablement simplifiées et comprendre des versements automatiques, plus rapides, à proportion de l'ampleur des chocs venant de l'extérieur. Des prêts à des conditions plus libérales sont hautement souhaitables, en particulier en faveur des pays pauvres et très endettés. Une nouvelle émission de DTS (droits de tirage spéciaux) serait un moyen de financer une augmentation appréciable du financement compensatoire disponible.

Catastrophes naturelles et insécurité économique

Les menaces récentes pesant sur la stabilité financière mondiale ont souvent été comparées aux effets des catastrophes naturelles. La nature est certainement une force destructrice. Plus de 7 000 catastrophes majeures ont été signalées depuis 1970, entraînant des dommages d'au moins 2 000 milliards de dollars, faisant au moins 2,5 millions de morts, et affectant gravement la vie quotidienne d'innombrables autres êtres.

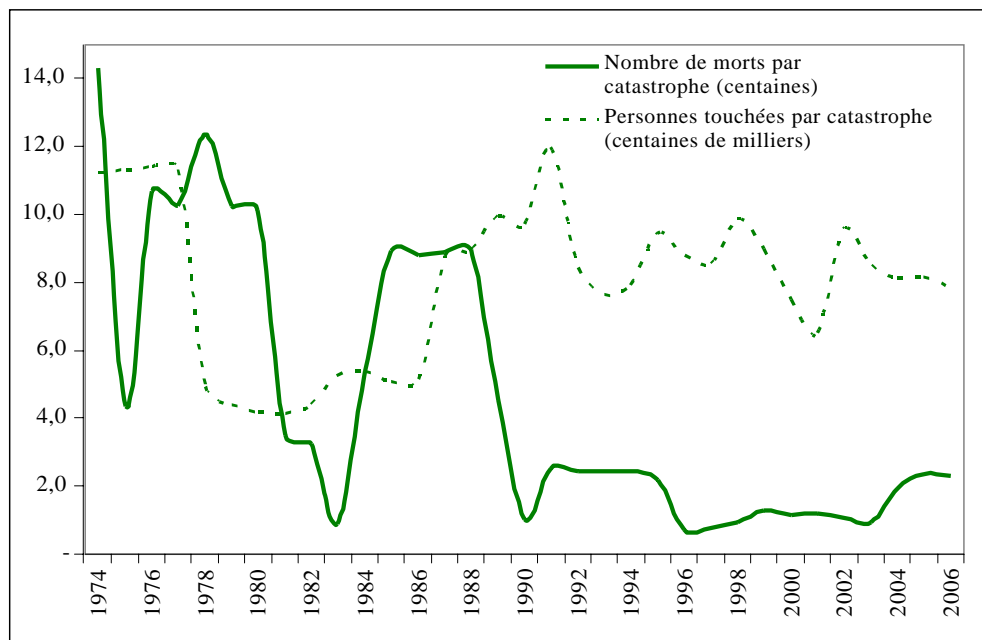
Moins de vies perdues, mais davantage de personnes menacées dans leurs moyens d'existence

Des événements tels que le tsunami survenu dans l'océan Indien en décembre 2004 rappellent assez le caractère souvent meurtrier des forces de la nature. Le nombre de victimes de ces catastrophes, cependant, a diminué. Cette baisse s'explique par l'amélioration des systèmes d'alerte et la plus grande efficacité de l'aide alimentaire et de l'aide d'urgence. Mais d'autres symptômes sont moins encourageants. Les catastrophes sont quatre fois plus fréquentes aujourd'hui que durant les années 70, jetant sur les routes un beaucoup plus grand nombre de gens, avec un coût en moyenne près de sept fois supérieur (voir fig. 0.2). Si les catastrophes deviennent moins meurtrières, elles sont souvent plus coûteuses pour le bien-être économique des pays et des populations touchés.

Figure 0.2

Les catastrophes naturelles sont moins meurtrières mais compromettent les moyens d'existence de populations plus nombreuses

(Moyenne mobile sur cinq ans, 1974-2006)



Source : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, d'après des données de la base internationale de données sur les catastrophes OFDA/CRED (à consulter à l'adresse suivante : www.emdat.net), Université catholique de Louvain (Belgique).

Il est difficile d'attribuer un rôle précis au changement climatique dans ce phénomène, mais la communauté scientifique est convaincue qu'il existe un lien. Les milieux d'affaires sont attentifs. Les compagnies d'assurances prévoient une augmentation importante des pertes liées au climat au cours des 10 prochaines années, qui pourraient atteindre ou dépasser 1 000 milliards de dollars les années où les catastrophes seraient nombreuses.

La mortalité due aux catastrophes naturelles est de 20 à 30 fois plus élevée dans les pays en développement que dans les pays développés et le relèvement après une catastrophe y est beaucoup plus lent. Cette menace inégale contre la sécurité économique, du fait des catastrophes naturelles, tient aux difficultés que rencontrent les ménages, les populations et les pouvoirs publics à se préparer aux catastrophes, à atténuer l'effet et à organiser le relèvement.

La pauvreté, l'endettement, l'insuffisance des équipements publics, le manque de diversification de l'économie, notamment, définissent le contexte structurel dans lequel les pays en développement cherchent à réduire le risque de catastrophe naturelle. De plus, l'insuffisance de l'information, l'accès trop étroit aux moyens de financement, l'inefficacité des institutions et la médiocrité des réseaux sociaux compromettent la résistance d'une population, aggravent l'impact d'une catastrophe et réduisent la qualité et l'efficacité des mesures prises. Ces facteurs, pris ensemble, exposent les pays et les populations pauvres, non seulement aux énormes dégâts causés par les grandes catastrophes, mais aussi à des catastrophes naturelles saisonnières fréquentes de moindre ampleur, comme les inondations au Bangladesh ou les cyclones dans les Caraïbes et le Pacifique.

Dans ces conditions, les ménages épuisent rapidement leurs moyens, leur épargne, leur crédit, doivent vendre leurs actifs, migrer, et peuvent être obligés de suivre des stratégies de survie pleines de risques, par exemple contracter des emprunts coûteux, ce qui a souvent pour effet de perpétuer leur vulnérabilité. La réponse des pouvoirs publics d'un pays est compromise par la faiblesse de l'investissement public, qui est souvent réduit par les programmes d'ajustement en cours. La situation est encore aggravée par la baisse des revenus et la dégradation du déficit commercial et budgétaire qui suivent souvent une catastrophe. Le risque de voir les pays piégés dans un cercle vicieux quand la précarité alimentaire, les mauvaises conditions de santé et la réduction de l'emploi, qui ralentissent le relèvement et augmentent la vulnérabilité à une nouvelle catastrophe, font monter d'un cran l'insécurité économique.

Face aux catastrophes naturelles

Une politique nationale cohérente

Pour gérer les effets de ces graves perturbations, les ménages et les pouvoirs publics doivent adopter de meilleures stratégies de relèvement. Ces dernières années, les donateurs ont prêté attention aux stratégies de mise en commun et de transfert des risques de catastrophe et à la bonification des revenus par des instruments financiers basés sur le marché tels que l'assurance des récoltes et du bétail ou les obligations émises après une catastrophe. Au niveau régional, certains efforts novateurs, par exemple la Facilité des Caraïbes pour l'assurance contre les risques de catastrophe, ont exploré cette option.

Ces initiatives sont intéressantes, mais leur impact ne doit pas être surestimé. Les stratégies basées sur le fonctionnement du marché sont réellement les seules à permettre sérieusement de réunir, à des niveaux plus élevés de développement, un large ensemble d'instruments d'atténuation des risques. Les assurances sont moins utiles dans les pays où le secteur financier est sous-développé et quand l'insécurité des revenus est générale. De plus, comme les grandes catastrophes entraînent presque toujours des sinistres importants, il y a là une menace qui pèse sur les marchés des assurances, même bien capitalisés, ce qui rend ces options coûteuses.

Dans la gestion des effets des catastrophes, la priorité doit être donnée à l'augmentation de l'investissement consacré aux préparatifs et à l'adaptation afin de réduire la probabilité que les risques naturels conduisent à des catastrophes. Deux pour cent seulement des fonds de secours sont affectés par les donateurs bilatéraux et multilatéraux à la prévention délibérée des risques de catastrophe, en dépit des estimations proposées, pour les années 90, par le Bureau géologique des États-Unis, selon lequel les pertes économiques résultant des catastrophes dans le monde, durant cette décennie, auraient pu être réduites de 280 milliards de dollars environ par un investissement de 40 milliards de dollars dans la réduction préalable des risques.

Comme les catastrophes accroissent souvent l'insécurité alimentaire, les mesures de prévention conçues pour réduire la précarité vivrière figureront sans doute en bonne place dans le dispositif de préparation aux effets des catastrophes dans les pays pauvres. Il faut pour cela des systèmes d'alerte avancée, notamment au niveau international, et une cartographie des poches de population où l'insécurité alimentaire est grande, classées en fonction du degré de malnutrition et de carences alimentaires, mais il faut aussi un appui actif à la petite et moyenne agriculture vivrière, par exemple, par des subventions sur les intrants agricoles, ainsi que de transferts en espèces et des coupons d'alimentation.

Une autre méthode efficace pour réduire la vulnérabilité consiste à lier les secours aux stratégies de développement à moyen terme. Une constatation constante de la recherche empirique veut que plus l'économie est diversifiée, moins les pertes sont grandes après une catastrophe naturelle, et plus le relèvement est rapide. Dans beaucoup de pays en développement, la diversification de la production est sérieusement compromise par les facteurs géographiques. Pourtant, des stratégies de développement bien conçues devront aller dans cette direction. La conjugaison d'investissements publics et d'un abaissement du coût du crédit seront d'importance critique. Mais la marge de manœuvre des politiques industrielles d'appui à la diversification sera également importante.

Mécanismes d'assurance internationale et de relèvement

Les catastrophes sont souvent un phénomène d'une trop grande ampleur pour que certains pays, en particulier les plus pauvres, les pays surtout ruraux ou les petits pays, puissent y remédier. La communauté internationale répond souvent avec célérité aux demandes de secours après des catastrophes de grande ampleur, mais il est fréquent que les secours effectifs ne soient pas à la hauteur des promesses; les fonds obtenus par les Nations Unies pour remédier aux effets des catastrophes ont systématiquement été inférieurs au niveau demandé.

Les facilités de prêt multilatérales, telles que la Facilité de protection contre les chocs exogènes du Fonds monétaire international dans les pays à faible revenu, ont été conçues pour aider à remédier temporairement au déficit de la balance des paiements après un choc causé, par exemple, par une catastrophe naturelle. Cependant, leur efficacité est limitée par les conditionnalités rigoureuses imposées. La création d'un mécanisme simple à utiliser pour accorder un moratoire du service de la dette, par exemple au moyen d'améliorations des règles du Club de Paris, serait une mesure à prendre pour améliorer rapidement l'aide aux pays touchés par une catastrophe naturelle.

La communauté internationale s'oriente vers l'adoption d'une stratégie plus cohérente pour améliorer la résistance des populations et des pays vulnérables. Cependant, le processus est lent. Cela tient en partie au problème plus général de la structure de l'aide internationale, et notamment à l'influence des intérêts économiques et géopolitiques.

La création d'un mécanisme mondial pour remédier aux effets des catastrophes est nécessaire pour mobiliser les ressources en faveur d'une gestion intégrée des risques. On pourrait commencer par mieux dispenser les secours, mais ce mécanisme devrait rapidement s'élargir à un ensemble plus vaste de responsabilités dans la gestion des effets des catastrophes. Ce mécanisme pourrait, ultérieurement, absorber les diverses facilités déjà mises en place, qui demeurent fragmentaires, dans le but de créer une facilité bien financée qui pourrait non seulement assurer un financement suffisant, rapide et automatique, au profit des pays touchés par une catastrophe, mais aussi commencer la tâche plus exigeante que représente l'investissement dans la réduction des effets des catastrophes à plus long terme. Si l'on s'en tient aux chiffres donnés par le Bureau géologique des États-Unis, à titre indicatif, une facilité de 10 milliards de dollars est l'objectif à retenir par la communauté internationale pour que de vrais progrès soient obtenus dans la réduction des risques.

Les guerres civiles et le relèvement après un conflit

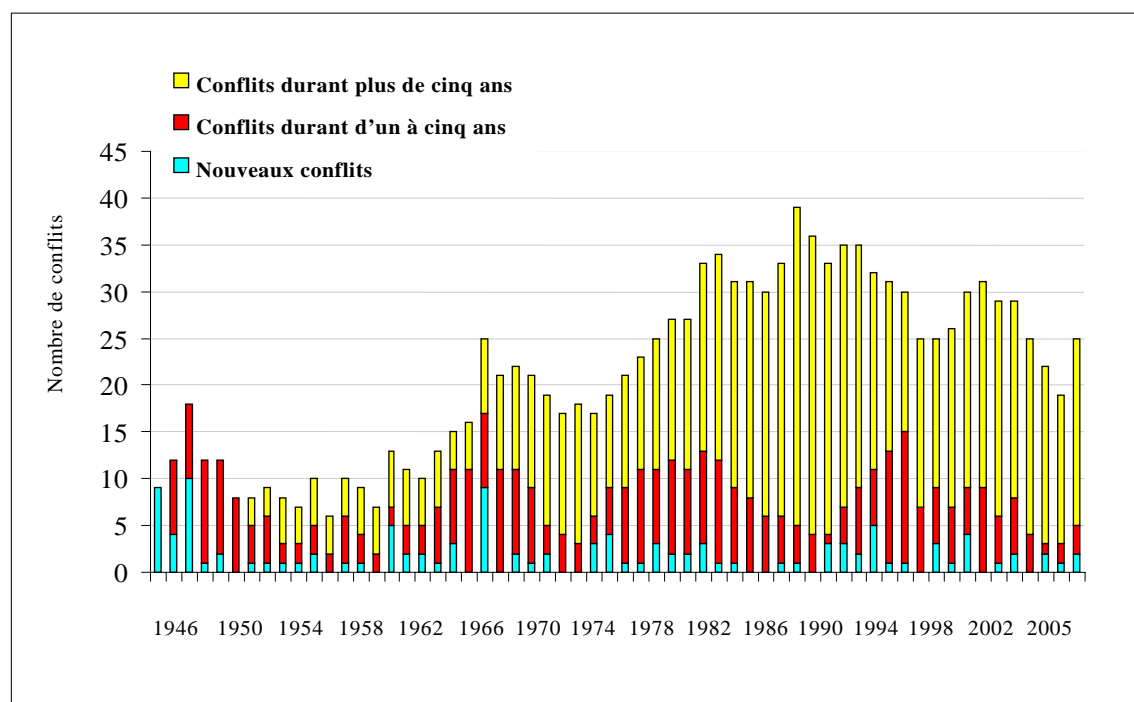
Dans certains pays, l'insécurité économique grandissante a abouti à un processus compliqué d'exacerbation des divisions sociales et d'aggravation de l'instabilité politique. Dans des sociétés fragiles, les risques sont multiples : depuis les catastrophes naturelles et les pénuries alimentaires jusqu'aux chocs financiers, en passant par la montée de l'inégalité, des élections mal conduites, autant d'événements qui peuvent aboutir à une forte augmentation de la violence, allant parfois jusqu'au génocide. Dans ces conditions, l'État risque de perdre le contrôle et de ne plus pouvoir assurer les services publics élémentaires ni conserver son monopole de l'utilisation légitime de la force pour assurer le respect de l'ordre public et, en fin de compte, de perdre sa légitimité politique.

Cette possibilité a complètement changé, au cours des 30 dernières années, la nature des guerres contemporaines. Les conflits armés entre États ont cédé la place à des guerres civiles, qui éclatent principalement dans les limites des frontières nationales. Ces guerres civiles sont beaucoup plus susceptibles d'exacerber les divisions profondes et cumulatives qui compromettent la cohésion sociale, menacent les normes et les institutions publiques et engendrent un sentiment profond de crainte et de méfiance chez les citoyens.

Des conflits plus longs, plus destructeurs

Chaque conflit a des caractéristiques propres, mais dans l'ensemble on constate que les conflits sont de plus en plus longs et destructeurs, dans des pays dont le revenu par habitant est généralement inférieur à 3 000 dollars. Les conflits qui, pendant les années 60 et 70, duraient en moyenne deux ou trois ans, durent maintenant sept ou neuf ans (voir fig. 0.3). En même temps, et un peu comme pour les catastrophes naturelles, on observe une diminution du nombre de morts au cours d'affrontements armés, mais accompagnée d'une multiplication du nombre des personnes déplacées ou dont les moyens d'existence sont compromis. Ces conflits ont souvent entraîné de graves dommages pour l'environnement, la santé publique et la sous-alimentation, qui demeure chronique.

Figure 0.3
Les conflits se prolongent de plus en plus (période 1946-2005)



Source : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, d'après la base de données sur les conflits armés UCDP/PRIO (2007).

Abréviations : UCDP = Uppsala Conflict Data Programme au Département de recherche sur la paix et les conflits de l'Université d'Uppsala (Suède); PRIO = Institut international de la paix d'Oslo (Centre d'étude des guerres civiles).

Ces coûts sont souvent supportés directement par les ménages et par la population locale; comme ils s'accompagnent de la destruction ou du vol des actifs productifs, ils rendent le relèvement économique et social d'autant plus difficile une fois que les combats ont cessé. En même temps, la diminution des revenus, la déstructuration de l'activité économique, la forte baisse du niveau des investissements et des recettes publiques, ainsi qu'une modification de la

composition des dépenses publiques au profit des activités militaires, font qu'il est de plus en plus difficile pour l'État (ou ce qui en reste) de couvrir les coûts de plus en plus lourds d'un conflit.

À mesure que ces coûts augmentent, l'insécurité, la fuite des capitaux et la destruction progressive du capital social peuvent compromettre le fonctionnement des institutions d'État et piéger un pays dans un conflit prolongé. Les sociétés profondément fragiles qui subsistent après la fin d'un conflit n'ont pas l'infrastructure institutionnelle nécessaire pour reconstituer le contrat social sur de nouvelles bases et assurer une reprise rapide et durable. Il n'est pas surprenant que le risque de recrudescence de la violence ne soit jamais bien loin : un pays qui a connu de nombreux conflits risque de deux à quatre fois plus de subir une nouvelle guerre qu'un pays au passé plus calme. Cette possibilité ajoute une caractéristique nouvelle au problème du choix des politiques dans de tels pays.

L'insécurité économique et le relèvement après un conflit

Comblent le fossé institutionnel

Ces sociétés n'ont pas les moyens d'assurer leurs objectifs de sécurité, de réconciliation et de développement de façon mesurée ou ordonnée et doivent donc entreprendre l'œuvre de relèvement sur tous les fronts à la fois. Cette entreprise est rendue difficile par le déficit institutionnel profond qui existe dans les pays qui sortent d'un conflit. Pour le combler, il faut appliquer une méthode stratégique et intégrée qui redonne progressivement confiance dans les institutions publiques et offre le bon dosage de mesures politiques et économiques susceptibles de créer une identité nationale unificatrice, d'établir une autorité centrale efficace pour gérer les transferts et les ressources entre régions du pays, commencer à définir les priorités sociales et économiques et aménager l'espace politique voulu pour les réaliser.

D'emblée, l'État devra créer les institutions et établir les règles permettant aux marchés de fonctionner; il devra aussi choisir les réformes et adopter les politiques qui n'accroissent pas l'insécurité et les inégalités socioéconomiques. Ainsi, pour faciliter l'avènement d'une paix durable, il aura besoin de politiques économiques actives, y compris de mesures macroéconomiques non conventionnelles. À cet égard, quand on songe aux liens entre la reconstitution de l'État et le relèvement économique dans un pays sortant d'un conflit, il ne faut pas perdre de vue la notion d'efficacité d'adaptation – c'est-à-dire la capacité de développer des institutions offrant un cadre stable à l'activité économique tout en étant assez flexible pour laisser le maximum de marge de manœuvre aux équipes dirigeantes dans le choix des politiques adaptées à une situation donnée.

Une conception différente de l'aide publique au développement

Dès le début du relèvement, il est essentiel d'aider les pouvoirs publics à mobiliser les recettes publiques et de financer durablement les activités destinées à combler le fossé institutionnel. Bien souvent, il est inévitable d'avoir recours à l'aide extérieure, et la gestion des apports d'aide internationale figure donc parmi les premiers tests de la politique économique, aussi bien pour les autorités nationales que pour les donateurs. Cependant, l'aide aux pays qui sortent d'un conflit s'essouffle souvent prématurément, au moment où le pays a reconstitué ses institutions et est mieux à même d'absorber l'aide et de la dépenser efficacement. La

communauté internationale prend des mesures dans le contexte du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de la Commission de consolidation de la paix afin d'assurer un niveau stable et adéquat d'apport d'aide sur des périodes suffisamment longues.

Traditionnellement, les donateurs ont préféré financer des projets bien précis, mais, surtout en raison de leur déficit de légitimité, les ressources doivent être autant que possible, acheminées à travers le budget de l'État, et tout doit être fait pour éviter de susciter des conflits d'attribution. À ce sujet, le système de la double signature, pour approuver les décisions de dépense, s'est révélé efficace dans la lutte contre la corruption et pour remplir l'obligation de rendre des comptes. Un autre aspect du problème est de reconstituer les marchés financiers et le crédit, notamment par des modalités de financement innovantes.

Des dépenses publiques plus équitables

Alors que les priorités sont fixées par les autorités locales, les donateurs et les gouvernements devront prêter spécialement attention aux liens entre les décisions budgétaires et les ressentiments qui alimentent les conflits. Deux problèmes de répartition sont pertinents à cet égard : a) comment intégrer le souci de l'équité dans les dépenses publiques; et b) comment allouer les dépenses, au sein du paysage politique, de façon à encourager la mise en œuvre des accords et la consolidation de la paix. L'imposition de la consommation de luxe mérite également que le gouvernement concerné s'y intéresse de plus près. Les évaluations de l'impact des conflits et les conditionnalités de la paix, qui cherchent à orienter l'apport d'aide vers des mesures spécifiques de consolidation de la paix, seraient d'utiles moyens de résoudre ces deux problèmes, pour ce qui concerne les donateurs.

Comme l'un des objectifs importants de l'aide étrangère est de préserver la paix, il importe particulièrement qu'au lieu d'imposer leurs propres modèles institutionnels et leurs propres priorités aux pays bénéficiaires, les donateurs travaillent à mobiliser les spécialistes locaux pour répondre aux besoins des populations touchées et rétablir ainsi la légitimité des institutions locales, si importante pour la reconstruction du contrat social.

La pauvreté, l'insécurité et le programme de développement

On constate, dans des pays de tous niveaux de développement, que la libéralisation économique et la déréglementation ont créé de nouvelles causes d'insécurité économique, tout en accroissant l'exposition à des risques de précarité déjà anciens sans trouver les politiques appropriées pour les écarter. C'est ce que l'on voit dans les pays à tous les niveaux de leur développement.

Cependant, les populations les plus pauvres sont souvent celles qui sont le plus exposées aux crises financières, aux catastrophes naturelles et aux guerres civiles. En fait, il est courant que la pauvreté aggrave encore ces risques, au moment où, pour les populations les plus pauvres, les mesures d'atténuation des effets de ces phénomènes ou les mécanismes de redressement font cruellement défaut. Les émeutes alimentaires qui ont éclaté dans plusieurs pays au début de 2008 ont mis en

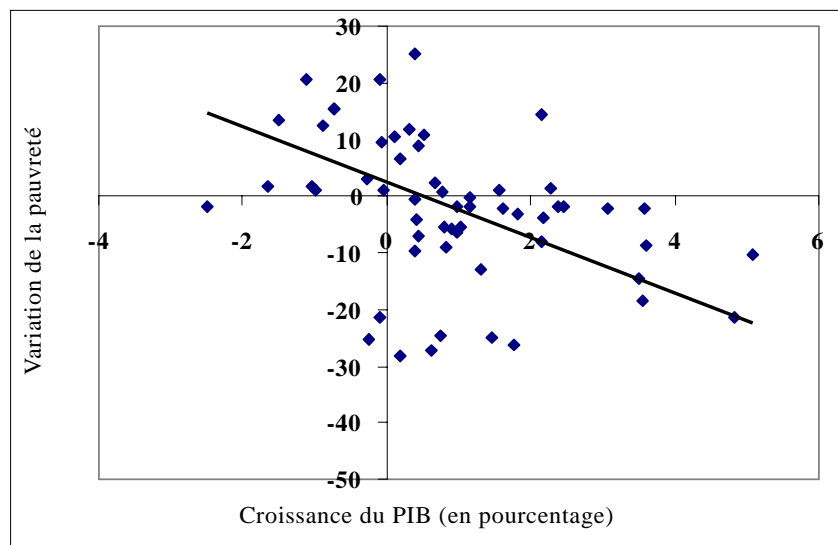
évidence la fragilité des moyens d'existence de ceux qui se trouvent au bas de l'échelle.

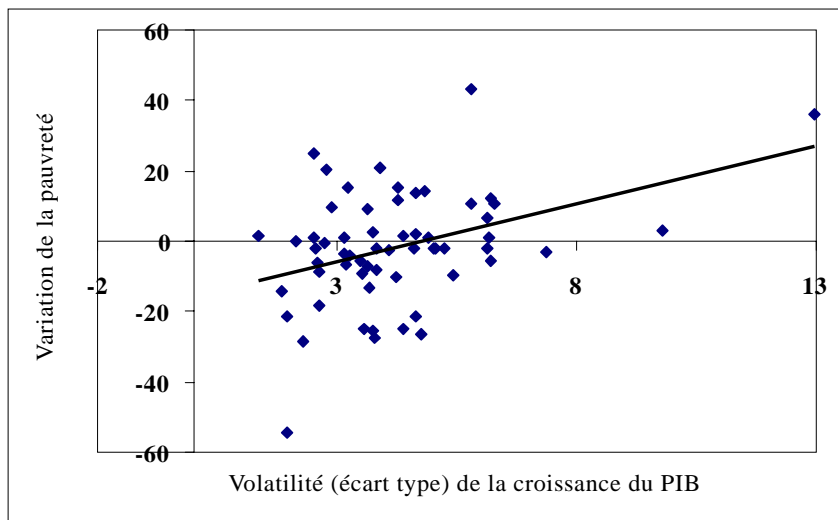
Les pays en développement qui ont obtenu de bons résultats ne se sont pas tournés, dans la conception de leurs stratégies de développement, vers l'idée d'un marché autorégulé. Au contraire, c'est un ensemble d'incitations commerciales et de vigoureuses interventions de l'État, qui allaient souvent à l'encontre de l'orthodoxie économique généralement acceptée, qui leur a fourni la recette d'une croissance rapide. Diverses mesures économiques visant à socialiser les risques, par la mise en œuvre de vastes investissements et l'adoption de technologies peu familières, ont aidé à engendrer une classe d'entrepreneurs nationaux. Une telle impulsion a souvent été guidée par une conception du développement beaucoup plus ambitieuse, qui évaluait les interventions de l'État à l'aune de leur contribution à la diversification de l'activité économique, à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté.

Cependant, la croissance est une condition nécessaire mais non suffisante à l'élimination de la pauvreté (voir fig. 0.4). Ce qu'il faut c'est un ensemble de politiques sociales universelles et certaines politiques économiques bien ciblées, adaptées à la situation propre à un pays donné, et reposant sur l'idée d'un « contrat social » solide, pour laisser à l'individu, aux ménages et aux populations une liberté suffisante, pour qu'ils puissent poursuivre leurs intérêts et utiliser au mieux la créativité des forces du marché. Cela suppose une conception plus cohérente de la politique économique et sociale et un degré de pragmatisme beaucoup plus grand dans leur conception et leur exécution.

Figure 0.4

L'accélération de la croissance et la réduction de la volatilité aident à réduire la pauvreté mais ne suffisent pas





Sources : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, d'après la base de données sur les agrégats et les comptes nationaux de la Division de statistique, pour la croissance du PIB; et Banque mondiale, PovcalNet, à consulter à l'adresse suivante : <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/isp/index.jsp>.

Note : La variation de la pauvreté est mesurée en points de pourcentage de l'incidence de la pauvreté, le seuil de 1 dollar par jour étant retenu comme seuil de la pauvreté, sur la période 1981-2004.

Remédier à l'insécurité économique des ménages

Des politiques de croissance favorables aux pauvres

Dans la plupart des pays en développement, la pauvreté, avec la précarité des moyens d'existence qu'elle entraîne, ne peut être éliminée que par une croissance rapide durable et par l'expansion de l'emploi dans le secteur structuré. Dans beaucoup de cas où la croissance de l'économie rurale est susceptible de réduire la pauvreté plus rapidement que la croissance de l'économie urbaine, l'agriculture – souvent négligée par les prescriptions de politique économique de ces dernières décennies – devrait recevoir une aide accrue, en particulier en faveur des petits agriculteurs. Cependant, avec l'accélération rapide de l'urbanisation, il faut également encourager la production manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre et la formation d'un secteur des services plus diversifié, si l'on veut vraiment venir à bout de la pauvreté. Comme on le voit dans le cas des catastrophes naturelles et des guerres civiles, la diversification économique demeure l'un des moyens les plus utiles de protection contre l'insécurité.

Les politiques macroéconomiques favorables aux pauvres doivent certainement figurer dans l'ensemble des mesures visant à réduire l'insécurité chronique. Dans beaucoup de pays en développement où l'agriculture demeure la principale source de revenus et de recettes d'exportation, les politiques à mettre en œuvre devront chercher à gérer les « cycles des produits de base », dont les effets tendent à frapper les plus pauvres de façon particulièrement dure. Les fonds de

stabilisation des cours des produits de base devront, dans cette optique, jouer un rôle important.

Des taux de change compétitifs et stables et des taux d'intérêt réels faibles et stables feront également partie de l'ensemble de mesures à prendre; il faudra souvent prévoir une libéralisation différée du compte de capital et une utilisation mesurée des contrôles des mouvements des capitaux. Des recettes fiscales stables sont également indispensables, en particulier si l'on veut combler les lacunes de l'équipement du pays, qui sont un obstacle majeur à la croissance dans la plupart des pays pauvres.

Des finances et des assurances pour les pauvres

Des sources innovantes de financement ont un rôle à jouer dans les efforts en vue de résoudre le double problème de la pauvreté et de l'insécurité. Ces dernières années, la microfinance a été choisie comme politique de référence, en particulier parmi les donateurs, afin d'encourager l'initiative privée et de réduire la pauvreté. L'intérêt initial pour le microcrédit s'est élargi à la microépargne et à la microassurance. Cela a donné des résultats sociaux positifs, en particulier dans la lutte contre la pauvreté des femmes. Cependant, ces opérations ne représentent encore qu'une très faible partie de l'activité du secteur financier dans la plupart des pays, et bien souvent ne parviennent pas à créer des emplois productifs en nombre suffisant. Les groupes les plus pauvres demeurent donc vulnérables aux chocs à caractère systémique. Les gouvernements devront donc se demander si les subventions utilisées pour soutenir ces dispositifs sont bien le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté ou si d'autres stratégies d'atténuation de la pauvreté et de survie ne seraient pas plus indiquées.

Protection sociale

Les stratégies de protection sociale prennent des formes diverses. Il peut s'agir de programmes de travaux, qui existent déjà de longue date dans beaucoup de pays, ou de programmes de transferts en espèces, dont l'utilisation s'est répandue plus récemment. Bien que la plupart de ces programmes aient été lancés et utilisés à l'origine pour aider après coup les intéressés à remédier aux effets d'une récession économique, ils sont de plus en plus utilisés depuis quelques années comme mesures préventives afin de protéger les pauvres de l'insécurité. Par exemple, l'Inde a adopté récemment un programme d'emploi qui garantit 100 jours d'emploi par an à tous ceux qui souhaitent y participer. On a là l'exemple d'un programme de travaux qui, partant d'un dispositif temporaire d'intervention conçu à l'origine pour répondre à un choc, se transforme en dispositif semi-officiel permanent de création d'emplois.

On observe une évolution semblable des modalités d'intervention, faites non plus après mais avant un événement, sous forme de transferts en espèces utilisés pour promouvoir certains objectifs précis de développement comme la scolarisation des enfants ou l'utilisation de services de soins de santé. De même que l'appui budgétaire est devenu une forme plus prisée de fourniture de l'aide au niveau macroéconomique, au niveau des ménages, la forme de protection sociale désormais choisie est la prestation en espèces.

Dans la conception et l'application de telles mesures, la question se pose de longue date de savoir s'il est préférable de mettre en œuvre des politiques universelles ou, au contraire, des mesures ciblées en faveur des pauvres. Bien que

cette dernière option semble être plus généralement retenue depuis quelques temps. Et pourtant, elle n'a pas permis d'obtenir l'équilibre voulu. Le fait que, d'une façon générale, les systèmes à caractère universel ont donné de meilleurs résultats dans la lutte contre la pauvreté s'explique à la fois par une meilleure répartition des revenus (offrant une dynamique de croissance potentiellement plus intéressante), un attrait politique plus largement ressenti, en particulier pour obtenir l'appui des classes moyennes et des avantages manifestes sur le plan de l'administration et du coût.

Le retour à une optique multilatérale

Le message assez simple exprimé par la version de cette année de l'*Étude* est que les marchés ne doivent pas être laissés à eux-mêmes si l'on veut obtenir le niveau approprié et souhaitable de sécurité économique. Il ne s'agit pas bien entendu d'abandonner les forces du marché, mais plutôt de faire de la sécurité et de la cohésion sociale le principe d'une valorisation de leur potentiel de créativité. Le dosage exact de mesures de réglementation, d'atténuation des effets des catastrophes, de protection et de secours dépendra du type de risque à maîtriser, des capacités et ressources locales pouvant être mobilisées et des préférences et choix locaux. Cependant, face au type de choc systémique examiné à présent, il ne fait guère de doute que la communauté internationale pourrait avoir un rôle éminent à jouer.

Pour élargir ce rôle, il s'agit moins de trouver de nouvelles modalités que de revenir aux principes du multilatéralisme, prématurément abandonnés par suite d'une confiance mal placée dans le caractère autorégulateur des forces du marché. Ces principes du multilatéralisme avaient été conçus quand les menaces pesant sur la sécurité économique, dans une économie mondiale fortement caractérisée par l'interdépendance, étaient mieux comprises par les équipes dirigeantes que ce n'est le cas actuellement. La communauté internationale devrait donc envisager :

- **Une refonte des institutions de Bretton Woods.** Tout comme dans l'entre-deux-guerres, la démarche consistant à gérer les effets des cycles en s'en remettant à la flexibilité du marché du travail et à l'indépendance des banques centrales n'a guère été couronnée de succès. En ne visant que la stabilité des prix, on n'a pas réussi à maîtriser les cycles conjoncturels engendrés par les variations de la valeur des actifs, ce qui a eu pour effet de retirer du champ de la politique économique les objectifs de l'emploi et d'un bon équilibre entre croissance de la rémunération et croissance de la productivité. Les mesures macroéconomiques anticycliques et la réglementation financière devraient être réhabilitées. Il faut pour cela que l'architecture financière internationale cesse d'être organisée selon les principes du laissez-faire, qui a étendu au monde entier l'empire des marchés financiers, sans une mondialisation équivalente des règles, des ressources et du contrôle. Il est urgent de combler cette lacune.

Il faut d'abord réexaminer le niveau et les conditions de l'accès des pays en développement aux ressources du FMI, en particulier pour ce qui est des mécanismes de financement compensatoire conçus pour remédier aux effets des chocs d'origine extérieure. Il n'est pas moins important de cesser d'imposer des conditionnalités procycliques toujours plus rigoureuses à la conduite de la politique macroéconomique. Une meilleure surveillance

multilatérale devrait également s'exercer sur toutes les retombées internationales possibles des politiques économiques nationales.

- **Un réexamen des principes du Plan Marshall.** Il importe de mettre en place une organisation plus efficace de l'aide est nécessaire, en particulier l'aide dispensée aux pays vulnérables aux catastrophes naturelles et à ceux qui sortent d'un conflit. Il est important, mais il ne suffit pas, d'atteindre l'objectif établi de longue date consistant à consacrer 0,7 % du revenu national brut des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE à l'aide publique au développement est une condition nécessaire mais non suffisante. Les modalités actuelles de l'aide ne sont pas régies par un ensemble de principes organisateurs susceptibles d'encourager et de compléter les efforts de mobilisation des ressources intérieures, conformément aux priorités et aux capacités locales, de façon à soutenir les priorités et les stratégies de développement définies par le pays bénéficiaire lui-même.

Les critères de l'efficacité de l'aide ont été fixés il y a plus de 60 ans dans le Plan Marshall et si l'époque et les problèmes ont changé, les principes retenus alors pour la coordination des plans de développement nationaux par l'aide internationale demeurent tout à fait valables. Ces principes, en particulier, comprennent un soutien initial massif, généreux, aux priorités de développement établies par le pays et ne sont pas alourdis par des conditionnalités excessives et par les exigences des donateurs, et ils sont soigneusement adaptés aux contraintes et aux sensibilités nationales.

- **Une nouvelle donne mondiale.** Tout comme le Plan Marshall, l'idée d'une nouvelle donne (« new deal ») est désormais partie intégrante du débat actuel sur les politiques de développement. La toute récente crise de la sécurité alimentaire a amené la Banque mondiale à plaider pour une « nouvelle donne » en matière de politique alimentaire mondiale. À cet égard, il faudrait renforcer le jeu des forces du marché par une nouvelle libéralisation du commerce des produits agricoles, tout en élaborant des mécanismes de financement compensatoire et des dispositifs de protection sociale afin d'aider les importateurs de denrées alimentaires. Mais cela sous-estime certains des éléments essentiels qui figuraient dans le « new deal » originellement annoncé par le Président Roosevelt en réponse à la Grande Dépression, en particulier les mécanismes qui ont été créés alors pour mieux gérer les marchés et en favoriser l'expansion, aux côtés de mesures de redistribution qui visaient à mieux répartir la charge imposée par les perturbations de la conjoncture. On peut se demander jusqu'où un tel programme de redistribution peut-il être poussé pour rééquilibrer la mondialisation et prévenir un choc en retour potentiellement dangereux, le débat est ouvert. On pourrait envisager un revenu de base minimum, sous forme de subventions en espèces accordées à tous les ménages. Cela revient à reprendre une idée déjà formulée dans l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde* (2007), où une pension de base était proposée. Appliquer de pareilles mesures serait une tâche compliquée et difficile. La question se pose sur le plan théorique de savoir à quel niveau et avec quelles ressources on pourrait y parvenir dans le cadre d'un programme d'action en faveur d'une sécurité plus large. Pourtant on connaît plusieurs précédents intéressants : l'État d'Alaska a adopté au début des années 80 une mesure de ce genre et l'on relève ailleurs plusieurs initiatives semblables. Plus récemment, des organismes des Nations Unies ont

commencé à examiner la notion de « plancher social mondial » qui consisterait à assurer un niveau minimum de sécurité conforme aux principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cela rappellera utilement le caractère interdépendant du monde contemporain et l'impératif de cohésion sociale, qui n'est pas un luxe, mais une composante nécessaire d'un système vigoureux et dynamique.

C'est dans la situation de l'entre-deux-guerres en Europe, caractérisée par une insécurité économique et politique grandissante, que John Maynard Keynes avait appelé à la conception de « nouvelles politiques et de nouveaux instruments pour adapter et contrôler le fonctionnement des forces économiques, de façon qu'elles ne compromettent pas de façon intolérable le concept contemporain de ce qui est convenable dans l'intérêt de la stabilité sociale et de la justice sociale ». Ces propos restent d'actualité. La responsabilité du choix et du dosage des mesures et du dosage des mesures propres à garantir la prospérité, la stabilité et la justice demeure celle des institutions nationales et de leurs mandants, mais, dans un monde de plus en plus caractérisé par l'interdépendance, et sur une planète fragile, édifier une maison plus sûre est certainement une entreprise authentiquement internationale.
