

Qui paie? Le financement du développement social

Efrem Lukatsky, Associated Press AP

Retraitée dans un supermarché. Kiev, Ukraine

Si les gouvernements veulent parvenir à un développement plus équitable, ils devront sortir de la crise de la dette et réorienter l'aide au développement. Ils devront aussi modifier leur approche de la fiscalité et des pensions et trouver les moyens de dégager plus de ressources au niveau local.

Jamais l'humanité n'a produit autant de richesses qu'au cours des décennies passées. Mais elle n'est pas encore organisée pour en diriger une part suffisante sur le développement social. Cinq ans après Copenhague, la disproportion entre les ressources allouées et les besoins manifestes est encore plus saisissante. C'est dans les pays en développement et les pays en transition que les dégâts sont les plus lourds. Le problème est moindre dans les pays industrialisés où les gouvernements ont généralement maintenu leurs dépenses sociales. Les États-Unis ont pu le faire grâce à la forte croissance de leur économie. Et les gouvernements d'Europe occidentale et du Japon ont donné la priorité aux programmes sociaux. Ce contraste entre les ressources allouées aux services sociaux dans les pays industrialisés et dans les pays en développement menace de creuser encore les disparités entre pays riches et pays pauvres. L'un des buts importants des années à venir devra être d'inverser cette tendance pernicieuse.

L'allègement de la dette pour les pays les plus pauvres

Au moment du Sommet social, la dette du tiers monde et de l'ancienne Union soviétique atteignait 2.2 milliards de dollars et augmentait régulièrement, à la fois par l'inexorable magie des intérêts composés et à cause des nouveaux emprunts que les débiteurs étaient obligés de contracter pour satisfaire leurs créanciers les plus insistants (figure 2.1). En 1994, les paiements annuels effectués au titre du service de la

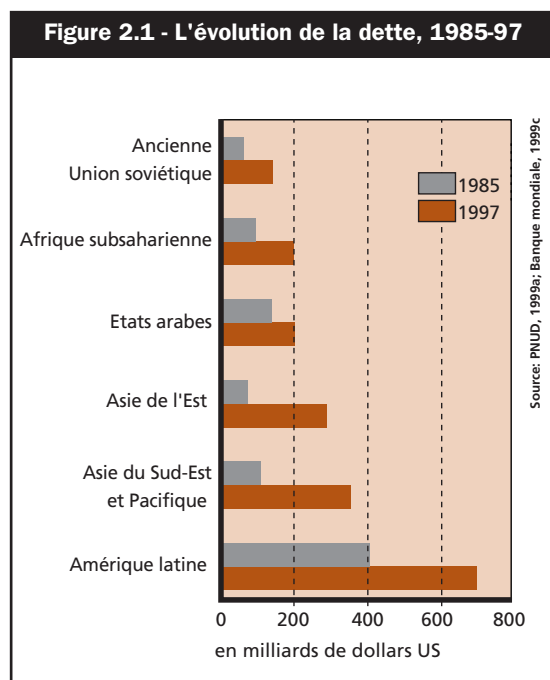
dette par nombre de pays d'Afrique représentaient déjà plus de 40 pour cent de leurs exportations totales de biens et de services. Les intérêts versés par les gouvernements à leurs créanciers étrangers étaient souvent supérieurs aux crédits qu'ils affectaient aux services sociaux essentiels tels que ceux de la santé et de l'éducation, dont la qualité était en baisse sensible.

De nombreux délégués au Sommet social ont relevé la gravité du problème et fait valoir qu'il serait impossible d'élever le niveau de vie de millions de pauvres tant que leurs gouvernements ploieraient sous le poids d'une dette aussi énorme. La Déclaration de Copenhague fait écho à ce souci puisque tous les signataires s'y engagent à "veiller à ce que les accords d'allègement de la dette soient appliqués sans délai et... [à] négocier de nouvelles initiatives... en vue de réduire sans tarder la dette des pays à faible revenu les plus pauvres et lourdement endettés".

L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS

La réponse la plus fouillée à ces préoccupations date de 1996. Le FMI et la Banque mondiale lancent à ce moment-là l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Cette initiative était prometteuse pour diverses raisons. Premièrement, elle faisait entrevoir la possibilité d'une annulation de la dette due aux institutions multilatérales: les plans antérieurs d'allègement ne visaient que les dettes bilatérales ou privées. Deuxièmement, elle faisait dépendre la remise de la dette non plus de la magnanimité du créancier mais de la capacité de paiement réelle du débiteur. Son but est de réduire les dettes des pays les plus pauvres à des niveaux "tolérables"—en prélevant le remboursement sur les recettes d'exportation et l'étalant sur une période raisonnable. Ce critère permis de classer 41 pays dans la catégorie des PPTE. Il s'agit de ceux dont la dette est un multiple trop élevé de leurs exportations pro-

ables de biens et de services, et qui devraient donc être pris en considération pour un allègement de la dette. (fig.2.1)



En l'occurrence, la montagne a accouché d'une souris. L'initiative en faveur des PPTE pose des conditions tellement lourdes et des exigences à tant de niveaux que, sur les 41 pays, peu jusqu'ici ont satisfait aux critères fixés pour bénéficier d'un allègement. Tout d'abord, le pays doit apporter la preuve que, lorsque toutes les autres possibilités d'allègement de la dette auront été épuisées, la valeur nette actuelle de la dette publique et de la dette garantie par l'Etat sera encore de 200 à 250 pour cent supérieure à la valeur des exportations de biens et de services. Pour la plupart des pays, ce seuil est terriblement haut. Ensuite, le pays doit prouver son attachement aux politiques néolibérales prescrites. Il doit fournir la preuve qu'il persévère depuis six ans dans la voie de l'ajustement structurel et soumettre sa gestion économique à une inspection sévère. Enfin, une fois que donateurs bilatéraux et créanciers commerciaux auront accordé une série de réductions de

la dette, les institutions multilatérales pourront prendre le relais et concéder un allègement supplémentaire.

Comme on peut s'y attendre, seuls quelques pays sont sortis vainqueurs de ce parcours du combattant. Au cours des deux premières années, 1996-98, seuls la Bolivie et l'Ouganda ont réussi à satisfaire aux critères. Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Guyana, le Mali et le Mozambique devraient leur emboîter le pas prochainement. Mais l'allègement qu'ils peuvent espérer n'est guère généreux. Au titre de l'initiative en faveur des PPTE, le Mozambique, par exemple, verrait son service annuel de la dette baisser de 13 millions de dollars seulement et passer de 113 à 100 millions de dollars. L'expérience de l'Ouganda, elle aussi, laisse à penser que cette initiative a peu de chances de produire des effets durables (encadré 2.1).

PRESSIONS EN FAVEUR D'AUTRES SOLUTIONS

En 1998, l'initiative en faveur des PPTE suscite des critiques de plus en plus sévères. Beaucoup, en particulier dans les milieux des ONG, sont indignés par le manque de progrès, d'autant plus que les marchés financiers mondiaux sont en plein essor. Entre 1996 et 1999, les pays riches ont vu leur fortune boursière augmenter de 5000 milliards de dollars. Pourtant, ils semblent peu disposés à résoudre le problème de la dette des PPTE qui s'élève à 245 milliards de dollars seulement.

Ce mouvement d'opinion a pris une tournure très active avec Jubilé 2000, qui se révéla l'une des plus grandes et influentes coalitions internationales d'ONG. Regroupant des militants de plus de 40 pays, elle réclamait "une entrée sans dette dans le millénaire pour un milliard de personnes".

Sous la pression de Jubilé 2000 et d'autres, le Groupe des sept pays les plus industrialisés a alors annoncé qu'à sa réunion de Cologne,

en juin 1999, il discuterait d'un train complet de mesures destinées à alléger la dette. Pour fixer son attention sur cette question, des milliers de militants ont convergé sur Cologne pour un sommet économique parallèle, en apportant avec eux une pétition signée par 17 millions de personnes.

A la fin de leur réunion, les membres du G-7 ont présenté l'initiative de la dette de Cologne, qui consiste notamment à passer par pertes et profits des dettes d'un montant limité: jusqu'à 90 milliards de dollars pour les pays les plus pauvres et les plus endettés. Ils ont invité aussi des pays à annuler à titre individuel des dettes et ont demandé aux institutions financières internationales d'accorder un allègement plus

rapide et plus substantiel. Ils modifient en outre les conditions fixées dans l'initiative en faveur des PPTE, définissant notamment les débiteurs en détresse comme ceux dont le rapport de la dette aux exportations est de 150 pour cent ou plus.

Dans l'ensemble, cependant, l'action entreprise a été décevante. Les pays du G-7 ont évité toute annulation massive de la dette et ont encore ajouté aux conditions fixées à son allègement. L'administration de l'initiative a été placée entre les mains du FMI, qui devait exiger la preuve non seulement d'un ajustement structurel continu mais aussi d'un recul de la pauvreté. Les réformes de Cologne vont coûter aux pays du G-7 de deux à trois milliards de

Encadré 2.1 - La dette de l'Ouganda

Entre 1980 et 1996, la dette totale de l'Ouganda est passée de 0,7 milliard à 3,6 milliards de dollars. Et ce, malgré une série d'efforts d'allègement, le plus souvent arrangés par le Club de Paris—groupe de créanciers bilatéraux qui ont accordé des allègements à des conditions de plus en plus favorables. En 1996, la dette du pays représentait 61 pour cent du PNB. Elle était due à 62 pour cent à des créanciers multilatéraux.

L'Ouganda peut faire valoir un long passé d'ajustement structurel, ses efforts, satisfaisants d'ailleurs, ayant commencé en 1987. Il a donc été autorisé en 1996 à présenter sa candidature de PPTE, le "point d'achèvement" étant fixé à 1998. Entre-temps, il subit le contrôle suivi de la Banque mondiale et du FMI, qui veulent s'assurer qu'il persévère dans ses réformes de structure. Le contrôle porte notamment sur la poursuite de la réforme du secteur financier et de la fonction publique, sur le renforcement de la fiscalité et sur la privatisation d'entreprises d'Etat. Le compte de capital est entièrement libéralisé en juillet 1997 et les derniers obstacles non douaniers au commerce levés en avril 1998. Dans le domaine social, le gouvernement adopte en juin 1997 un Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté.

Ayant mené à bien ces réformes, l'Ouganda est le premier pays, en avril 1998, à bénéficier d'un allègement de sa dette au titre de l'initiative en faveur des PPTE. Au terme d'une série de négociations, sa dette totale (non réglée fin juin 1997) est réduite d'environ 19 pour cent.

Bien que cet allègement soit le bienvenu—il correspond pour les premières années à 42 millions de dollars par an—il est loin de subvenir aux besoins de l'Ouganda en matière de développement social. L'initiative du Président Museveni pour l'éducation primaire universelle, par exemple, a coûté à elle seule 120 millions en 1997. Pareilles initiatives resteront tributaires de fonds extérieurs. Certains d'entre eux seront des dons, mais le reste sera avancé sous forme de prêts. En conséquence, l'effet libérateur récemment produit est condamné à se dissiper en quelques années, à mesure que l'Ouganda contractera de nouvelles dettes.

dollars par an, soit moins du tiers du montant de la réduction des budgets d'aide depuis 1992. Bien qu'au niveau international les progrès vers une annulation totale des dettes des PPTE soient lents, certains pays ont pris des mesures positives. Suivant l'exemple donné précédemment par les pays nordiques et les Pays-Bas, les gouvernements du Royaume-uni, de la France et des Etats-Unis ont annoncé, pour 1999 et 2000, des plans d'annulation pour l'ensemble des dettes qui leur sont dues par les pays les plus pauvres. Mais, sur le plan bureaucratique et politique, il y a encore un long chemin à parcourir avant de pouvoir refermer ce chapitre peu glorieux de la renégociation de la dette. Entre-temps, les pays pauvres continuent à se sacrifier pour rembourser leurs dettes à des créanciers, qui ont depuis longtemps trouvé les moyens financiers de les amortir (encadré 2.2.)

L'allègement de la dette pour les pays à revenu intermédiaire

Bien que les PPTE aient un besoin urgent d'un allègement de leur dette, celle-ci ne représente que le dixième environ de la dette totale du tiers monde. Les 90 autres pour cent sont dus par des pays moins pauvres ou à revenu intermédiaire, dont le développement a été lui aussi marqué et faussé par des décennies de restructuration continue et forcée à cause de la dette.

Pour ces pays, les problèmes, d'ordre typiquement latino-américain, remontent aux années 70. A cette époque-là, les banques commerciales, en fonds grâce aux capitaux des pays exportateurs de pétrole, prêtent sans beaucoup de discernement à de nombreux pays en développement. Cela a profondément modifié les flux financiers à destination de l'Amérique latine. Si, entre 1966 et 1970, les banques commerciales fournissent seulement 8 pour cent des ressources allant des Etats-Unis en Amérique latine, cette proportion passe à 57 pour cent en 1978.

Les banques ne se sont guère données la

peine d'évaluer les risques inhérents à ces prêts. Beaucoup de ces crédits servaient à financer des investissements dans des entreprises publiques et privées, des programmes d'équipement et de développement. Mais d'autres servaient à importer des biens de consommation, à spéculer sur les marchés des changes ou simplement à des fins privées. Les banques considéraient tout cela avec optimisme. Après tout, une grande partie de leurs crédits allaient aux gouvernements et "les gouvernements ne sont jamais en cessation de paiements".

LA CRISE DE LA DETTE

La plupart de ces prêts étaient à court terme, d'ordinaire renouvelables d'année en année et les banques les assortissaient de taux d'intérêt variables. Tant que ceux-ci restaient bas, le remboursement ne posait guère de problèmes. Mais en 1979, la Réserve fédérale américaine prit la décision historique de combattre l'inflation. En conséquence, les taux d'intérêt grimperent tout à coup à 20 pour cent et, pratiquement du jour au lendemain, les projets qui, d'un point de vue financier, paraissaient éminemment raisonnables vu les hypothèses de base, cessèrent d'être viables. Au même moment, un effondrement des cours des principaux produits de base exportés par l'Amérique latine provoqua une nouvelle dégradation du climat économique.

La crise n'était pas pour les débiteurs uniquement. Elle menaçait aussi la stabilité des banques commerciales du Nord. En 1982, la dette argentine à elle seule représentait 18 pour cent du capital des neuf plus grandes banques des Etats-Unis. Débiteurs et créanciers se retrouvaient pris au piège classique de la dette: les banques, obligées de prêter encore pour maintenir leurs débiteurs suffisamment hors de l'eau pour qu'ils puissent continuer à servir leurs dettes antérieures, et les pays débiteurs, obligés d'emprunter encore, et ce à de nouveaux taux d'intérêt, élevés cette fois.

La crise de la dette du tiers monde commençait à faire les gros titres des journaux. Le drame, dirigé par le FMI, comptera de multiples épisodes. L'argument reposait sur une série de menaces de cessation de paiements, suivies de moratoires de dernière minute, accordés pour la plupart à la condition que les débiteurs suivent les prescriptions classiques du FMI, autrement dit dévaluent leur monnaie pour encourager les exportations et réduisent les dépenses publiques.

Dans les années 80, la crise finit par se calmer, du moins pour les banques. Non seulement elles mettent régulièrement des capitaux de côté afin de pouvoir, le cas échéant, survivre à la passation de leurs créances par pertes et profits, mais échangent aussi une partie de leur dette contre des intérêts dans des entreprises d'Etat. Au début des années 90, le pire semble être passé, surtout après l'accord sur le Plan Brady, plan ingénieux prévoyant, entre autres, la conversion d'une part considérable de la dette encore impayée en obligations garanties par des bons du Trésor américain.

Les banques étaient soulagées de voir leurs prêts impayés transformés en obligations qu'elles pouvaient comptabiliser comme actifs et négocier sur les marchés financiers. Mais les pays débiteurs avaient moins de raisons de se réjouir. Leur dette n'avait pas disparu: elle avait simplement changé de forme. Au lieu de servir des intérêts aux banques, les gouvernements les

versaient aux titulaires des obligations. Les sacrifices devaient donc continuer. Les populations devaient se serrer encore plus la ceinture. Et les gouvernements devront continuer à comprimer les dépenses publiques tout en augmentant les exportations, et en veillant bien de surcroît à ne pas déplaire aux investisseurs dont dépend leur avenir financier.

UNE NOUVELLE SERVITUDE

Stimulés par le succès inattendu des obligations Brady pour lesquelles ils semblaient être un marché tout désigné, les gouvernements latino-américains ont vu un moyen d'atténuer certains de leurs problèmes en émettant d'autres obligations à leur compte. Le panorama de la dette en a de nouveau été bouleversé. Entre 1992 et 1996, par exemple, la dette totale de l'Argentine est passée de 43 à 100 milliards de dollars. Trois pour cent étaient dus à des banques et 15 pour cent à des institutions financières mais 60 pour cent revêtaient la forme d'obligations.

Il faut continuer à servir ces obligations, régler l'intérêt garanti, ou coupon, et finalement rembourser le principal. Pour les pays endettés à revenu intermédiaire, la crise a pris donc un caractère plus diffus. Maintenant, non seulement doivent-ils satisfaire le FMI lorsqu'ils ont besoin de son soutien, mais aussi continuer à séduire les marchés internationaux des capitaux.

Encadré 2.2 - Les objectifs manqués ou le prix de la dette

Avec le niveau qu'atteignait leur dette, les PPTE n'avaient guère la possibilité d'atteindre les objectifs fixés au Sommet social. Pour la mortalité infantile, par exemple, l'objectif du Sommet était de la réduire à 52 morts pour 1000 naissances vivantes d'ici à 2015. L'UNICEF estime cependant que dans les PPTE, le taux de mortalité infantile sera à cette date de 134 pour 1000, soit deux millions d'enfants supplémentaires qui mourront tous les ans. Les perspectives ne sont pas meilleures dans l'éducation. L'UNESCO estime qu'en 2010, jusqu'à 40 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne seront pas scolarisés dans les PPTE, et le chiffre risque de s'élever encore d'ici à 2015. Extrapolant les tendances constatées dans l'éducation primaire depuis 1990, l'Oxfam estime que seuls sept des PPTE ont des chances d'atteindre les objectifs fixés pour 2015.

Comme les marchés des obligations, dans la plupart des pays, n'acceptent pas d'émissions importantes, les gouvernements ne peuvent emprunter que quelques milliards de dollars à la fois. C'est la vulnérabilité permanente assurée. Si des agences internationales de cotation des obligations, comme celles de Moody ou de Standard & Poor par exemple, ont une vision pessimiste des perspectives de tel pays, les investisseurs demanderont, à la prochaine émission d'obligations de ce pays, que celles-ci soient assorties d'un intérêt plus élevé. Il en résultera un renchérissement du service de la dette. Et la proportion du budget national susceptible d'être affectée à des projets sans rapport avec la dette se réduira. Les emprunteurs sont ainsi constamment à la merci des agences de cotation.

Non seulement les gouvernements ont les mains liées mais le débat démocratique s'en ressent lui aussi. Les citoyens ou personnalités politiques qui manifestent contre les effets de cette dette de plus en plus lourde découvrent qu'ils peuvent faire l'objet de représailles de la part des forces régissant le marché. Le fait même de mentionner publiquement que la dette restreint les dépenses sociales, ou que la politique sociale ou économique doit changer, va se transformer en signal d'avertissement pour les investisseurs à travers le monde. Les régimes politiques de nombreux pays endettés à revenu intermédiaire sont ainsi amenés à pratiquer une forme malsaine d'autocensure. Le grand public, comme ses représentants, évite d'aborder des questions de la plus élémentaire justice sociale, de peur que cela ne provoque une nouvelle fuite de capitaux ou contribue à une nouvelle période d'instabilité économique.

Avec cette nouvelle servitude, il est aussi plus difficile de présenter un front uni lors de négociations avec les créanciers. Lorsque les gouvernements devaient de l'argent à un petit nombre de banques, ils pouvaient exercer certaines pressions en menaçant de cesser leurs

paiements en même temps. Mais les détenteurs d'obligations sont très dispersés et mobiles. Négocier avec eux est beaucoup plus risqué.

Le désespoir peut encore aboutir à une cessation de paiements. En septembre 1999, lorsque l'Equateur, dont la dette extérieure dépassait les 13 milliards de dollars, décide de cesser de régler les intérêts dus sur une catégorie de ses obligations Brady, on a peut-être un avant-goût de ce qui pourrait se produire à l'avenir. Le gouvernement a tenté de négocier avec les détenteurs d'obligations mais n'a persuadé que 8 pour cent d'entre eux de soutenir un plan propre à donner à l'Equateur une bouffée d'oxygène. En revanche, 25 pour cent d'entre eux ont voté pour réclamer une accélération des paiements. L'Equateur a décidé de cesser ses paiements en en subissant les conséquences suivantes: l'effondrement de sa monnaie et la perte de pratiquement toutes ses chances d'attirer de nouveaux capitaux. D'autres pays endettés ont vite pris leurs distances avec l'Equateur. De fait, le Mexique et les Philippines ont racheté en même temps une partie de leurs obligations Brady.

Le problème de la servitude pour dettes est complexe et il est difficile à régler dans les économies de marché à revenu intermédiaire. Pourtant, il faudra bien trouver un moyen à la fois de conjurer les crises imminentes et de protéger les millions de personnes qui souffrent depuis longtemps de baisses de leur niveau de vie et d'une protection sociale réduite.

Un nouveau départ pour la dette

Avec la pauvreté qui s'incruste et les risques de nouvelles crises dans les PPTE comme dans les pays à revenu intermédiaire, il est urgent, non seulement de se pencher sur les problèmes immédiats que leur pose la dette, mais aussi d'aborder les emprunts futurs dans une optique nouvelle.

DE NOUVELLES INSTITUTIONS POUR GÉRER LA DETTE

La plupart des travaux entrepris dans le passé pour régler le problème de la dette l'ont été à la suite de crises. Il en est donc résulté des mesures de sauvetage conçues au coup par coup. Cette façon de procéder est non seulement inefficace mais a encore causé des souffrances indicibles et inutiles à des millions de gens. Pour que les crises futures de la dette soient moins graves, il faut une nouvelle structure institutionnelle. Mais celle-ci ne verra pas le jour tant que les pays industrialisés ne se seront pas mobilisés autour d'une idée claire.

Un certain nombre de gouvernements et d'organismes internationaux, notamment la CNUCED et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sont favorables à l'élaboration de procédures permettant de régler de façon ordonnée le problème de la dette, notamment à une suspension provisoire des paiements pour les gouvernements en difficulté—décision à laquelle un groupe d'arbitrage indépendant conférerait légitimité—conjuguée à une incitation à accorder de nouveaux prêts pendant la période de réaménagement de la dette. Allant plus loin encore, d'autres ont proposé la création, en application d'un traité, d'un tribunal international des faillites. Un élément crucial de ce type de propositions est qu'elles font supporter la charge du réaménagement aux créanciers comme aux débiteurs.

DETTE ET FAILLITE D'ÉTATS SOUVERAINS

S'agissant des dettes d'entreprises, la plupart des pays industrialisés ont des lois bien conçues pour les cas de cessation de paiements. Elles veillent à ce que le débiteur ne soit pas condamné à payer toute sa vie pour une erreur ou la malchance. En fait, le dynamisme de l'économie américaine est souvent imputé au fait que, selon la loi, ceux qui ont pris des risques ont la possibilité de faire table rase et de repartir à

zéro. Ne devrait-il pas y avoir quelque chose d'équivalent pour la dette d'Etats souverains?

Jubilé 2000 et d'autres ont proposé que les Etats puissent avoir recours à un tribunal international des faillites. Plutôt que d'être discutés dans le secret du Club de Paris ou des institutions financières internationales, les problèmes d'endettement devraient être exposés officiellement et publiquement devant une nouvelle institution. Un mécanisme de ce type aurait de nombreux avantages mais ne sera pas facile à mettre en place. On ne voit pas bien, par exemple, comment le tribunal pourrait établir sa juridiction à la fois sur les créanciers et les débiteurs. Et ces derniers pourraient être tentés de se déclarer en cessation de paiements par caprice.

Toutefois, on peut faire valoir que le système ou l'absence de système actuel présente, lui aussi, certains écueils au plan moral. En fait, l'absence de procédures claires, applicables en cas de crise encourage chacun des créanciers à protéger ses propres intérêts aux dépens des autres. Les créanciers les plus forts sortent en général gagnants. Et ce sont souvent les contribuables ordinaires, y compris ceux qui sont relativement pauvres, qui régleront la facture. De plus, dans les pays débiteurs comme dans les pays créanciers, le gouvernement ne peut sauver des établissements financiers en défaut de paiement qu'en réduisant les dépenses publiques—en volant les pauvres pour payer les riches.

LA CONDITIONNALITÉ

Les tentatives de règlement du problème de la dette internationale ont toujours été associées à la conditionnalité, bien que récemment les conditions aient changé. Dans les années 1980, les débiteurs, pour renégocier leur dette, devaient généralement mener à bien des réformes néolibérales. Vers la fin des années 90, on a exigé d'eux qu'ils mettent à profit l'allègement de leur dette pour réduire la pauvreté.

C'est compréhensible. Certaines des dettes

initiales ont été contractées par des régimes corrompus ou autoritaires qui en ont fait profiter les élites. Les gouvernements donateurs et les ONG veulent s'assurer que les fonds, à l'avenir, ne prendront pas la même direction. Ainsi les membres de la coalition Jubilé 2000, tout en proposant l'annulation de dettes, exigent que les capitaux dégagés par le réaménagement de la dette servent à améliorer la santé, l'éducation et d'autres prestations sociales. Les pays créanciers insistent à leur tour pour que la remise de dettes soit assortie de conditions sociales comparables.

Mais cela pose nombre de difficultés. La plus connue est celle de la fongibilité: les gouvernements bénéficiant d'un allègement peuvent prétendre consacrer les fonds dégagés à des dépenses sociales qu'ils auraient faites de toute façon.

Une deuxième préoccupation, également familière, concerne l'ingérence excessive dans la prise de décision locale. Ceux qui sont mêlés aux efforts d'allègement doivent faire preuve de prudence dans leur façon de suivre et d'influencer l'utilisation des ressources. Outre qu'il étouffe l'autonomie locale, un excès de conditions peut aussi absorber beaucoup de temps et d'argent qui pourraient être mieux employés ailleurs.

Autre problème, moins évident celui-là: les conditions d'ordre social peuvent être un peu trop simplistes. De nos jours, tous les gouvernements voient leur champ de manoeuvre restreint par les marchés internationaux. Ils sont constamment sous pression pour maintenir les salaires, les impôts et les dépenses publiques à un niveau bas et garder des taux d'intérêt élevés. Cela peut limiter sérieusement leur capacité d'investir, de stimuler l'emploi, de financer l'équipement de base et, de manière générale, de promouvoir le développement à relative long terme. Ainsi, les gouvernements peuvent avoir de bonnes raisons de se servir des ressources dégagées par l'allègement pour surmonter des obstacles à la croissance, et pas sim-

plement pour augmenter les dépenses sociales directes. Au lieu de définir un emploi spécifique de ces fonds, il serait sans doute préférable d'insister pour que les gouvernements prennent leurs décisions dans la transparence et de manière démocratique.

De fait, un allègement effectif de la dette peut avoir le grand avantage d'ouvrir plus largement le pays à la démocratie. Un lourd endettement entretient une mentalité de crise qui étouffe tout débat politique public. Rien n'empêche alors débiteurs et créanciers de s'entendre en catimini. La population se sent dans l'ensemble impuissante et hésite à faire des remous de peur de faire chavirer le navire. Elle peut alors osciller entre apathie et protestation, au lieu d'engager un débat raisonné sur les meilleurs moyens à utiliser pour que le pays aille de l'avant (encadré 2.3).

Les citoyens devraient aussi avoir la possibilité de réfléchir à l'allègement de la dette dans un contexte beaucoup plus large—de voir comment il cadre avec le système économique mondial. Même si les dettes de leur pays sont annulées, ils ne seront pas à l'abri de baisses futures des cours des produits de base, ni d'augmentations sauvages des taux d'intérêt, ni d'un revirement soudain des investisseurs, accidents qui tous pourraient réduire à néant leur fragile économie et les replonger dans l'endettement. S'il est vital de trouver une issue à la crise actuelle, il est tout aussi important de prévoir et d'empêcher la prochaine.

L'aide au développement

Les pays les plus pauvres ont un besoin urgent d'un allègement de leur dette mais celui-ci ne suffit pas. Pour renflouer leur économie, ils ont besoin de nouvelles ressources. L'aide au développement peut leur fournir une bonne part de ces ressources. Elle est nécessaire non seulement pour financer des projets de développement vitaux, mais aussi pour attirer des capitaux étrangers privés, qui ont peu de chances d'affluer

CHAPITRE 2

dans les pays les plus pauvres sans la garantie de gouvernements donateurs ou d'institutions multilatérales.

A l'époque du Sommet social, les perspectives de l'aide au développement étaient sombres. Les flux avaient déjà décliné de manière sensible et seuls quatre pays donateurs—le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède—atteignaient ou dépassaient l'objectif fixé par les Nations Unies de 0,7 pour cent de leur PNB. Le Sommet social a reconnu la nécessité d'enrayer cette baisse et les délégués ont résolu de "faire en sorte... d'atteindre dès que possible l'objectif de 0,7 pour cent du produit national brut qui a été fixé pour l'ensemble de l'aide publique au développement".

Cette résolution a eu peu d'effet dans la pratique. Au contraire, comme l'indique le tableau 2.1, les flux de l'aide publique ont continué à diminuer. En 1995, les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont versé 59 milliards de dollars. Mais en 1997, ce chiffre était tombé à 48,3 milliards de dollars. En 1998, il s'est redressé, passant à 51,9 mil-

liards, ce qui est encore bien inférieur au niveau atteint en 1995. Le tableau compare ces chiffres aux dépenses militaires des membres du CAD.

LASSITUDE DES DONATEURS

La baisse du volume de l'APD a été couramment attribuée à la "lassitude des donateurs". Les unes après les autres, les évaluations de l'aide ont mis en évidence le gaspillage ou le mauvais usage des fonds, la corruption des milieux tant publics que privés et la faiblesse générale des institutions des pays en développement, qui rend difficile une utilisation efficace de l'aide. Le mécontentement a donc monté chez les donateurs. La Banque mondiale, par exemple, dans une publication largement diffusée, *Assessing Aid*, conclut: "Les donateurs devraient être prêts à réduire les fonds destinés aux pays qui s'obstinent à pécher par la qualité de leur secteur public".

Mais les problèmes de l'aide ne sont pas exclusivement dus à la faiblesse des institutions du tiers monde. Ces dernières années, le climat général est tellement hostile à l'aide au déve-

Tableau 2.1 - L'aide de l'OCDE comparée à ses dépenses militaires

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aide publique de l'OCDE au développement (milliards de dollars US)^a	52.9	56.7	60.9	56.5	59.2	59.0	55.4	48.3	51.9
Dépenses militaires de l'OCDE (milliards de dollars US)^b	657	612	620	595	572	548	553	550	539
Aide publique au développement en pourcentage des dépenses militaires	8.0	9.3	9.8	9.5	9.7	9.3	10.0	8.8	9.6
L'APD en % du PNB des membres du CAD^{c,d}	0.33	0.33	0.33	0.30	0.30	0.27	0.25	0.22	0.23
Evolution réelle de l'APD annuelle moyenne exprimée en %, 1991-97^a	- 4.6								

Sources et notes : ^a OCDE/CAD, 1999^b et 1999^c; ^b SIPRI, 1999; ^c Randel et al., 1998 et 2000; ^d L'objectif de l'aide publique au développement est de 0,7 pour cent du PNB (Engagement 9 (i) de la Déclaration de Copenhague sur le développement social).

loppement qu'il ne faut guère s'étonner de son peu de succès.

L'un des facteurs les plus débilants, comme l'indique la section précédente, a été la dette. Au moment du Sommet social, environ un quart de l'aide bilatérale servait à rembourser les créanciers multilatéraux. Et pour l'aide de la Banque mondiale, la situation est encore pire.

En 1993-94, chaque fois que la Banque mondiale offrait trois dollars sous forme de prêts ou de dons de l'IDA (International Development Assistance), elle en réclamait deux en remboursement de la dette. Et le FMI empochait une partie de ce dollar restant. L'aide a aussi été détournée pour faire face à une série de catastrophes humanitaires, certaines climatiques,

Encadré 2.3 - Manifestations provoquées par les réductions dans le secteur social

Dans de nombreux pays pauvres, la population s'est résignée aux réductions des services publics dont elle doit s'accommoder. Mais sa colère déborde souvent en manifestations et en grèves dont la presse rend régulièrement compte.

"La capitale de la Jamaïque, Kingston, a été bouclée parce que des manifestants hostiles au gouvernement bloquaient les routes principales reliant les extrémités de l'île.... Cette vague de manifestations a été déclenchée par la décision prise la semaine dernière dans le cadre du budget d'augmenter de 30 pour cent le prix du pétrole. Le gouvernement s'attend à dépenser 62 pour cent de ses recettes fiscales pour le service de la dette et se bat pour protéger les crédits destinés à la santé, à l'éducation et à la police." - *The Economist*, 24 avril 1999

"Depuis la chute du communisme, la liberté académique s'épanouit et l'intérêt que porte le gouvernement à l'éducation supérieure [en Russie] ne cesse de grandir mais cela ne se traduit pas par une augmentation de crédits. En réaction, le militantisme étudiant et ouvrier connaît un regain d'activité. Outre les grèves, manifestations et piquets, étudiants et chargés de cours poursuivent l'Etat en justice pour non-paiement de salaires et mendient devant la maison de M. Eltsine. Lorsque, en 1996, le gouvernement a annoncé un retard indéterminé dans le versement des salaires et des bourses, 22 chargés de cours ont commencé une grève de la faim. En l'espace d'une semaine, le gouvernement avait cédé. Ce sont de petites victoires qui s'inscrivent sur un fond de défaite dans un pays où le néolibéralisme est en train de ruiner le système d'éducation." - *The Guardian*, 19 octobre 1999

"La grève [au Zimbabwe] a commencé fin septembre lorsque 400 jeunes internes ont refusé de se rendre au travail, exigeant des hausses substantielles de leurs maigres salaires mensuels et de meilleures conditions dans les hôpitaux. Nyasha M. Asuke, le porte-parole des internes, explique: "Les hôpitaux sont tellement mal équipés que les malades de la malaria meurent sous nos yeux parce que nous n'avons pas de chloroquine. D'autres meurent parce qu'il n'y a pas de sang pour les transfusions." Les services publics de santé du Zimbabwe, qui étaient jadis la fierté de l'Afrique et un modèle pour d'autres pays en développement, manquent désespérément de fonds depuis près de dix ans.

Or, la dégringolade risque fort de se poursuivre avec le nouveau budget du Zimbabwe pour l'an 2000. Le ministre de la santé a demandé 10 milliards de dollars zimbabwéens (250 millions de dollars EU) mais n'en a reçu que six. En revanche, le ministère de la défense s'est vu allouer la somme énorme de neuf milliards de dollars zimbabwéens. "Le gouvernement ne voit aucune urgence à faire cesser notre grève", dit le Dr. Masuke. "Les ministres et les riches peuvent aller dans leurs cliniques privées. Ce sont les pauvres qui souffrent." - *The Guardian*, 1er novembre 1999

d'autres dues à l'homme. La proportion de l'aide bilatérale consacrée aux secours d'urgence a augmenté de 1,5 à 8,4 pour cent entre 1991 et 1994.

L'aide a aussi échoué parfois à cause d'erreurs des donateurs. Une proportion croissante de l'aide a été utilisée, en liaison avec la Banque mondiale et le FMI, pour soutenir des politiques de réforme dont les résultats, en définitive, ont été plutôt maigres. Beaucoup trop souvent aussi, les bénéficiaires ont dû se plier, dans la rédaction des rapports, à des exigences tellement fastidieuses que l'aide a sans doute suscité chez eux une lassitude à peu près égale à celle des donateurs. Chaque année par exemple, la Tanzanie établit tous les trimestres quelque 2.400 rapports intérimaires pour tous ses donateurs. [Encadré 2.3](#)

RÉORIENTER L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Exiger qu'une proportion beaucoup plus forte de l'aide soit consacrée au développement social est un moyen de réorienter l'aide au développement. Dans le passé, la majeure partie de l'aide non militaire servait à stimuler le développement économique au travers de projets d'équipement, du développement agricole et de diverses formes de soutien budgétaire. Les dépenses sociales venaient loin derrière. Les priorités variaient selon les pays mais peu ont essayé de diriger un important volume d'aide vers les pauvres, surtout au moment où l'ajustement préoccupait les gouvernements. A ce moment-là, les pauvres ne pouvaient espérer mieux que des mesures partielles telles que des filets de sécurité sociale.

Emus par la situation désespérée d'une multitude de personnes durement touchées par la crise et l'ajustement, les participants au Sommet social ont accordé beaucoup d'attention à la pauvreté tenace. Ils se sont engagés non seulement à la réduire mais aussi à l'éradiquer. En conséquence, tous les membres de la communauté internationale du développe-

ment laissent une place centrale à l'atténuation de la pauvreté dans leurs programmes. Cependant, les pays donateurs ayant des traditions différentes de la protection sociale et de la politique sociale, les organismes d'aide officiels ont eu de la peine à mettre au point une approche intégrée pour réaliser cet objectif. D'un côté, il y a ceux qui interprètent la réduction de la pauvreté au sens étroit et qui considèrent qu'une action corrective ciblée sur les pauvres est le meilleur moyen de l'atteindre. De l'autre, il y a ceux qui relèvent de la tradition de l'Etat providence et qui croient que la réduction de la pauvreté devrait s'inscrire dans une action plus large de l'Etat pour améliorer la situation sociale et promouvoir la justice sociale. Cette division était clairement visible dans la Déclaration et le Programme d'action du Sommet social et se manifeste encore par des politiques divergentes des donateurs et des programmes d'aide au développement assez dissemblables.

LE PACTE 20/20

L'expérience faite avec le pacte 20/20 illustre bien les problèmes que pose la réorientation de l'aide vers le développement social. Le dernier chapitre du Programme d'action de Copenhague fait état d'"un engagement mutuel entre pays développés et pays en développement intéressés de consacrer respectivement, en moyenne, 20 pour cent de l'APD et 20 pour cent du budget national...à des programmes sociaux essentiels." Aux yeux de beaucoup, cet engagement mutuel est l'un des résultats les plus importants du Sommet social. Il a été pris, non seulement par les donateurs bilatéraux et par les principales institutions multilatérales de développement, dont l'UNICEF, le PNUD et la Banque mondiale, mais aussi par de nombreuses ONG du Nord et du Sud.

Un des grands mérites de cette démarche est son apparente simplicité, qui contribue à en faire un outil pointu de sensibilisation.

Malheureusement, l'unanimité générale commence à s'effriter lors du passage aux actes. Des problèmes se posent d'emblée lorsqu'il s'agit de s'entendre sur la définition à donner aux services sociaux essentiels. Si tous les donateurs s'accordent à penser qu'ils incluent l'éducation fondamentale, la santé de base, l'assainissement et l'eau potable, tous ne voient pas la nécessité de faire de la nutrition une catégorie distincte de la santé. Les objectifs sont eux aussi abordés de diverses manières. Certains donateurs prennent les 20 pour cent comme objectif général de leur programme global d'aide au développement tandis que d'autres y ajoutent une condition, celle que ce même objectif soit atteint dans chacun des pays bénéficiaires. Puis vient la question de la conditionnalité. Certains voient dans le pacte 20/20 simplement un engagement politique général—un objectif à long terme autour duquel ils vont organiser la collaboration. D'autres donateurs déclarent que, si les gouvernements bénéficiaires n'atteignent pas de leur côté l'objectif des 20 pour cent, ils doivent s'attendre à être pénalisés.

Du fait de ces désaccords, il est difficile de coordonner l'activité des donateurs ou même d'évaluer les progrès. Les projets des ONG du type observatoire, tels que Social Watch et Reality of Aid, mettent en évidence des différences frappantes entre les institutions qui rendent compte de leur action. Elles se servent non seulement de définitions différentes, mais aussi de systèmes de comptabilité et de méthodes statistiques incompatibles, si bien qu'il est quasiment impossible de déterminer quelle part de l'aide au développement va aux services sociaux essentiels ou de comparer les dépenses des donateurs. La situation devient encore plus complexe lorsqu'on prend en considération les différences entre les rapports rédigés dans les pays du tiers monde.

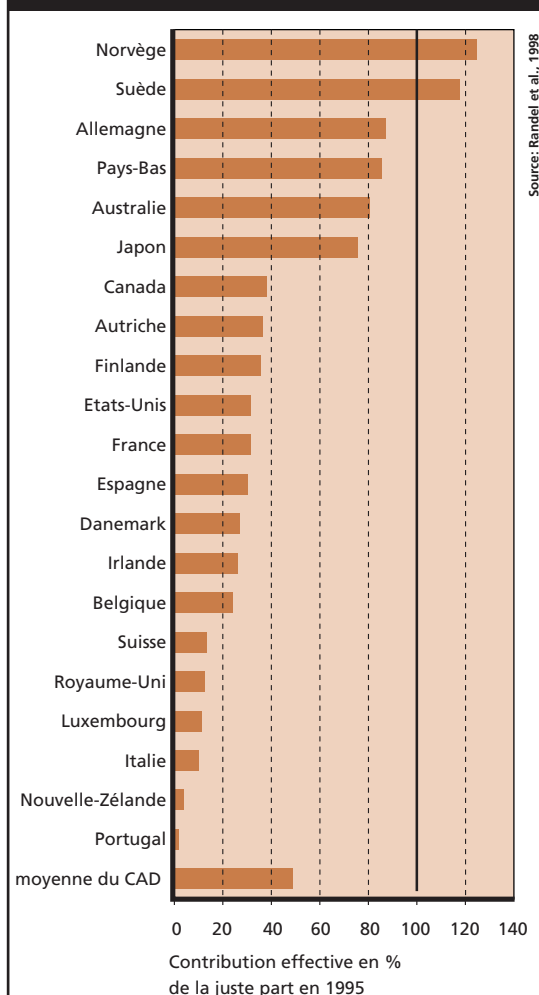
Néanmoins, Reality of Aid a tenté, dans son rapport 1998/99, de mesurer les résultats des

donateurs bilatéraux. Le projet a estimé quelle devrait être la contribution de l'aide bilatérale au financement des services sociaux essentiels et quelle devrait être la part de chaque donateur en fonction du PNB de chaque pays. Ses conclusions sont résumées à la figure 2.2. Elles montrent qu'en 1995 les pays du CAD, pris globalement, n'ont apporté que 49 pour cent de la contribution nécessaire. En calculant, à partir de l'objectif bilatéral global, la part que devrait verser chaque pays en fonction de son PNB, il est apparu que seules la Suède et la Norvège versaient plus que leur juste part. Si la plupart des pays ne contribuent pas autant qu'ils le devraient, les proportions allant aux services sociaux essentiels semblent en revanche augmenter lentement. [Figure 2.2](#)

Mais un accroissement du volume de l'aide ne résout qu'une partie du problème. Beaucoup dépend du comportement des gouvernements bénéficiaires. Là encore se posent des problèmes de fongibilité: les gouvernements qui reçoivent des fonds affectés à des services sociaux essentiels peuvent simplement en profiter pour déplacer ailleurs leurs propres crédits. Une étude de la Banque mondiale portant sur 14 pays a réuni de nombreux éléments tendant à prouver cela, malgré des variations considérables de comportement entre les pays. Ainsi, lorsque la République socialiste démocratique de Sri Lanka a reçu de l'aide pour l'éducation et la santé, elle en a profité pour enlever à ces secteurs une somme même supérieure, si bien que le résultat net a été une réduction des dépenses consacrées aux services sociaux essentiels. L'Indonésie, en revanche, a reçu un montant similaire mais l'a complété de ses propres fonds, produisant de ce fait une augmentation sensible.

Quel que soit le niveau des dépenses, il faut aussi tenir compte de l'efficacité avec laquelle les fonds sont utilisés. Là encore, les variations peuvent être énormes. En Bolivie, par exemple, les contributions des donateurs semblent avoir

Figure 2.2 - Fournir des services sociaux essentiels pour tous: la juste part des donateurs bilatéraux, 1995



Note: Le projet Reality of Aid a estimé le montant supplémentaire total qu'il faudrait pour atteindre l'objectif des services sociaux essentiels pour tous. Ce montant a été divisé entre les donateurs bilatéraux proportionnellement à leur PNB et la "juste part" ainsi calculée a été comparée aux contributions effectives. Comme l'indique cette figure, la moyenne pour l'ensemble des pays du CAD était de 49 pour cent. Seules la Norvège et la Suède versaient plus que la contribution nécessaire.

été dirigées très judicieusement, en même temps que des crédits nationaux, sur des groupes locaux pour qu'ils les consacrent à des services sociaux. Mais ce cas semble être exceptionnel. Celui de la Côte d'Ivoire est sans doute plus typique: les rapports indiquent que la plupart des services publics n'atteignent pas les pauvres.

Même lorsque les fonds sont bien employés, on peut se demander s'il est vraiment utile de cibler avec autant d'intransigeance les services

sociaux essentiels. D'autres services sociaux importants risquent d'être sacrifiés à la réalisation des objectifs imposés. Nombre de gouvernements du tiers monde, soucieux de prouver aux donateurs et aux créanciers internationaux qu'ils dépensent davantage pour l'éducation primaire—alors que les ressources budgétaires n'augmentent pas—ont atteint les objectifs imposés en réduisant la couverture sociale et la qualité d'autres services sociaux, comme la formation professionnelle ou l'enseignement secondaire. Certains ont atteint les objectifs internationaux en prévoyant des budgets pour plus de nouvelles écoles primaires, mais sans avoir les moyens d'engager des enseignants supplémentaires (surtout si les systèmes secondaire et supérieur manquent désespérément de fonds). Il est certes extrêmement important d'ouvrir à tous l'accès à l'enseignement primaire. Mais une insistance trop rigoriste sur cet objectif, alors que les ressources sont très limitées, risque de fausser la politique sociale.

Lorsque des gouvernements portent une attention particulière à l'amélioration de l'éducation fondamentale et des services de santé essentiels, aux dépens des programmes en place dont bénéficie une plus large population, ils peuvent avoir à le payer cher sur le plan politique. Les citoyens de la classe ouvrière et de la classe moyenne qui sont tributaires des services publics ont souvent vu leur niveau de vie baisser brutalement depuis dix ans ou plus et c'est à juste titre qu'ils s'insurgent contre une détérioration de l'enseignement public, des cliniques et des systèmes de sécurité sociale. Lorsque la communauté internationale conseille à tous, sauf aux plus pauvres, de faire appel aux services du secteur privé dans ces domaines, ils se voient imposer une nouvelle charge financière et se sentent insultés en qualité de citoyens. L'imposition de conditions destinées à améliorer le sort des pauvres là où les ressources sont rares peut donc devenir une question politique explosive.

OPTIONS AUTRES**QU'UN CIBLAGE RIGORISTE**

Le ciblage rigorisiste présente manifestement des faiblesses de taille. Les données ne sont pas fiables, les fonds sont fongibles et les effets à long terme, imprévisibles. Ce qui importe en fin de compte, c'est moins, semble-t-il, l'objectif auquel la communauté internationale du développement destine ses fonds, que la manière dont ceux-ci sont effectivement utilisés. Les chances de maximiser les résultats sont meilleures si chaque société est autorisée à poursuivre des options réalistes et adaptées.

Après avoir fait ce constat et admis qu'ils ne pouvaient influencer l'usage précis des fonds, certains donateurs envisagent maintenant un changement de tactique. Au lieu d'être sélectifs à l'intérieur d'un même pays, ils opèrent un choix entre les pays. A l'avenir, leur aide se concentrera sur les pays qui ont le plus grand potentiel de progrès—typiquement ceux qui ont engagé une réforme économique et se montrent respectueux des droits de l'homme. Après avoir choisi des pays ayant la même conception du progrès qu'eux, les donateurs concluent des partenariats dans lesquels l'Etat et des groupes de citoyens contrôlent assez étroitement l'usage des fonds. Les pays qui ne satisfont pas aux conditions minimales en matière de bonne gouvernance et de réforme économique ne recevront plus d'aide.

Cette nouvelle approche, qui réduit progressivement le nombre des pays auxquels les donateurs bilatéraux dispensent de l'aide, a des avantages pratiques mais, comme tous les aspects du contexte actuel de l'aide au développement, elle soulève aussi d'épineux problèmes d'ordre moral et pratique. Un grand nombre de pauvres vivent sous des régimes qui ne remplissent pas les conditions requises pour que l'aide soit bien employée. Il est difficile de concilier la suppression de l'aide au développement à ces pays avec la résolution générale d'éradiquer la pauvreté.

LES SOLUTIONS DE RECHANGE À L'AIDE

On peut éviter les dilemmes posés par l'aide extérieure en la remplaçant, tout simplement. Au lieu du système actuel de dons discrétionnaires, par exemple, il pourrait y avoir un mécanisme de transferts automatiques des pays riches aux pays pauvres. Une grande partie de la réflexion menée depuis peu dans ce domaine tire ses origines des principes des droits de l'homme. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent depuis longtemps le droit de tout être humain à un niveau de vie minimum, par exemple, et affirment que le devoir de réalisation des droits de l'homme transcende les frontières nationales. Nombre de groupes essaient actuellement d'envisager un moyen de traduire dans les faits cette conception large des droits et des responsabilités.

Une des propositions porte sur la création d'un nouveau fonds international de développement. Chacun des pays à gros revenu pourrait verser un pourcentage fixe de son PNB à ce fonds, qui serait administré par des représentants de pays riches et de pays pauvres. Ce conseil déciderait des virements à effectuer pour porter le revenu moyen par habitant de chaque pays à un minimum convenu. Même si les contributions au fonds ne dépassaient jamais la moitié de l'objectif fixé par les Nations Unies de 0,7 pour cent du PNB des pays riches, le volume collecté serait bien supérieur à celui qui est actuellement mis à disposition dans les programmes d'aide classiques.

Selon une variante de cette proposition, le fonds aurait trois "volets". Le premier permettrait aux pays pauvres de mettre en place un filet de sécurité sociale minimum. Le deuxième leur allouerait des montants supplémentaires en paiement de services qu'ils auraient rendus à l'ensemble de la communauté mondiale, en protégeant la biodiversité, par exemple, ou en luttant contre le trafic des stupéfiants. Le troisième guichet permettrait aux pays riches de

réparer les préjudices qu'ils pourraient encore causer aux pays pauvres en maintenant des obstacles au commerce, par exemple, ou en refusant l'entrée de leur territoire à des immigrants.

On a aussi pensé à mettre en place une espèce nouvelle de fiscalité mondiale. L'une des propositions les plus connues est celle de la taxe Tobin sur les transactions boursières dont la valeur au niveau mondial atteint maintenant 1500 milliards de dollars par jour. De même, il a été proposé d'imposer les voyages en avion, l'usage de l'Internet ou d'autres services qui ont une forte dimension internationale. Ces taxes pourraient être perçues par les autorités fiscales nationales qui garderaient une partie des recettes pour leur gouvernement mais reverseraient une certaine proportion, la moitié peut-être, aux Nations Unies pour un éventail d'activités, y compris des programmes sociaux, la protection de l'environnement ou des interventions humanitaires. Une partie pourrait être répartie aussi entre pays en développement en donnant davantage aux pays dont le revenu par habitant est le plus bas.

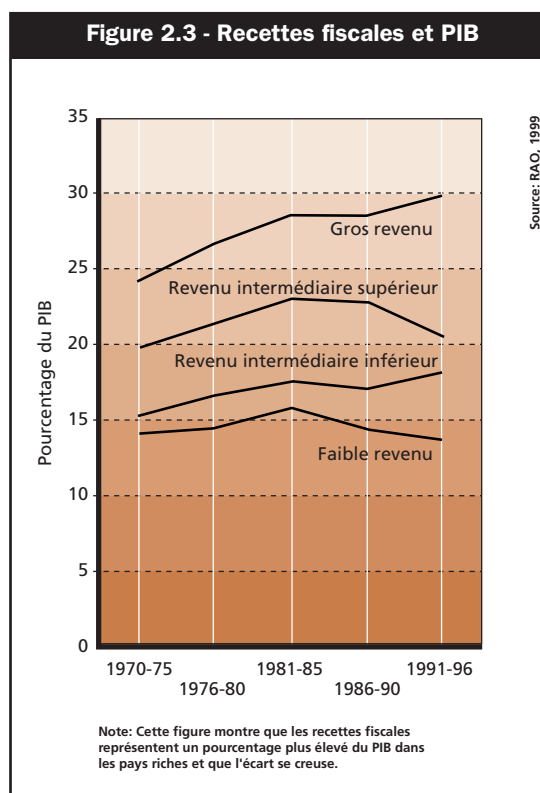
De nouvelles propositions sur la citoyenneté mondiale et la fiscalité internationale seront discutées à la session Geneva 2000 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi qu'à la conférence de 2001 sur le financement du développement. La plupart des pays industrialisés s'opposent sans doute à de telles initiatives. Mais l'idée d'un fonds international de développement rallie de plus en plus de suffrages, en particulier des ONG. Les forces du changement pourraient se mobiliser autour des droits de l'homme et de l'éradication de la pauvreté, préoccupations qui se rejoignent de plus en plus. [fig.2.3](#)

Réforme fiscale

Même si la fiscalité internationale devait leur rapporter des fonds, les pays en développement devraient tout de même compter sur eux-mêmes pour dégager des ressources. Malheu-

reusement, les gouvernements de bon nombre de pays pauvres ont vu s'amenuiser leurs recettes fiscales, en grande partie à cause de la récession économique. Lorsque les entreprises produisent moins et que les chômeurs sont plus nombreux, les recettes fiscales baissent.

D'autre part, les pays pauvres sont généralement moins habiles à percevoir des impôts. Ils perçoivent moins, non seulement en termes absolus mais aussi par rapport au PIB. Ce constat est illustré par la figure 2.3, qui montre qu'en fonction de leur PIB, les pays à gros revenu perçoivent plus de deux fois plus et que l'écart semble se creuser.



La seconde différence entre les pays riches et les pays pauvres tient à la source des recettes fiscales. On en trouvera l'illustration à la figure 2.4. Le peu d'emplois offerts par le secteur formel dans les pays en développement limite le niveau que peuvent atteindre les cotisations au titre de la sécurité sociale ou les impôts personnels sur le revenu. Au Bangladesh par exemple,

0,5 pour cent seulement de la population était assujettie à l'impôt personnel sur le revenu en 1991. Nombre de pays en développement ont dû compenser le petit nombre de leurs contribuables par des impôts directs sur les grandes entreprises, en particulier du secteur minier.

L'ÉROSION DE LA BASE D'IMPOSITION

La différence principale entre les pays riches et les pays pauvres est que ces derniers recourent davantage aux taxes à l'importation et à l'exportation. C'est en partie parce que les droits de douane sont plus faciles à percevoir. La Banque mondiale a estimé que la perception de taxes sur le commerce coûtait 1 à 3 pour cent des recettes escomptées, contre 5 pour cent pour les taxes à la valeur ajoutée et jusqu'à 10 pour cent pour les impôts sur le revenu. Les taxes sur le commerce représentent en moyenne le tiers des recettes fiscales des pays en développement bien que, dans certains cas, la proportion soit beaucoup plus élevée: elle est de la moitié environ au Lesotho et à Madagascar.

La mondialisation et la libéralisation du commerce risquent donc de porter un rude coup aux recettes des pays en développement. Les droits de douane ayant baissé, leurs recettes ont d'autant diminué. Entre 1993 et 1998, par exemple, l'Inde a réduit en moyenne ses droits de 71 à 35 pour cent. En 1998, cependant, un nouveau gouvernement a dû les relever, expliquant qu'il le faisait non pas pour protéger les entreprises indiennes mais ses propres recettes. Même le Chili, pourtant fervent partisan du libre-échange, s'est inquiété des conséquences de la libéralisation du commerce sur ses revenus. En 1997, le gouvernement a retardé une réduction des droits à l'importation parce que le parlement ne voyait pas comment compenser le manque à gagner, estimé à 420 millions de dollars.

La concurrence fiscale, autre effet de la libéralisation, tend, elle aussi à éroder les recettes

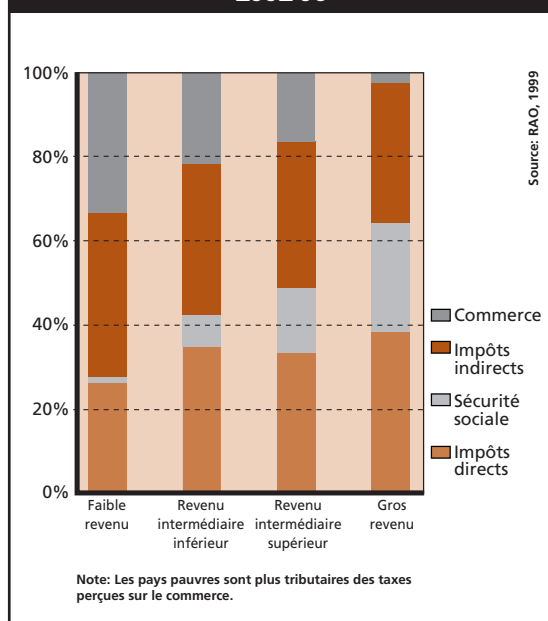
gouvernementales. La concurrence internationale est telle que les gouvernements hésitent à lever des impôts, de peur que les entreprises étrangères, et même nationales, quittent le pays. Il en est résulté une baisse des taux d'imposition dans le monde, tant pour les personnes privées que pour les entreprises. De l'avis de certains experts, cette course à la baisse pourrait, à l'avenir, faire tomber à zéro les taux d'imposition des entreprises.

La base d'imposition est aussi affaiblie par l'expansion continue du secteur informel dans les économies nationales. Même dans l'Union européenne, on a estimé qu'entre 7 et 16 pour cent de la main-d'oeuvre travaillait au noir. Dans les pays en développement et les pays en transition, la proportion est beaucoup plus élevée et semble être en hausse. En Amérique latine, la proportion de la main-d'oeuvre non agricole regroupée dans l'économie informelle a augmenté dans presque tous les pays entre 1990 et 1996: au Pérou, par exemple, elle est passée de 52 à 58 pour cent et au Paraguay de 61 à 68 pour cent. [fig 2.4](#)

L'IMPÔT À LA CONSOMMATION

Les gouvernements qui hésitent à imposer les entreprises tournent leur regard dans d'autres directions. Beaucoup ont augmenté leurs impôts à la consommation, en particulier par le biais des taxes à la valeur ajoutée, impôts régressifs qui frappent plus durement les pauvres. Une étude réalisée en 1990 sur 39 pays ayant entrepris un ajustement structurel a établi que presque tous s'acheminaient vers ce type d'imposition indirecte. Le Pakistan est l'un de ceux qui ont opté pour cette mesure tout récemment. Le rapport de l'impôt au PIB n'est dans ce cas que de 13 pour cent—ce qui est sensiblement inférieur aux 20 pour cent jugés nécessaires pour maintenir les niveaux des dépenses publiques. Il a tenté, en 1999, d'introduire un impôt sur les ventes mais a reculé après une grève générale des petites entreprises.

Figure 2.4 - Sources des recettes fiscales, 1991-96



Au Ghana, l'introduction d'une taxe à la valeur ajoutée et les hausses de prix qu'elle a entraînées ont provoqué des émeutes en mai 1995, au cours desquelles cinq personnes ont été tuées.

Les pays en transition sont manifestement également en train de choisir l'imposition à la consommation plutôt que celui du capital. La Hongrie, par exemple, a réduit l'impôt sur les entreprises, en particulier étrangères: entre 1988 et 1996, la part constituée par l'impôt sur les bénéfices des entreprises est tombée de 30 à 10 pour cent. Pour compenser cette baisse, le gouvernement a augmenté les impôts personnels et les impôts à la consommation, qui représentent maintenant 36 pour cent et un tiers, respectivement, de ses recettes totales. Les impôts sur les salaires sont aussi élevés—l'équivalent de plus de la moitié du salaire d'un ouvrier. Il n'est pas étonnant que le travail au noir en Hongrie soit en plein essor: selon les estimations, il représenterait environ 30 pour cent du PIB.

L'ÉVASION FISCALE

AU PLAN INTERNATIONAL

Avec la libéralisation, les options qui s'offrent aux particuliers et aux entreprises de déplacer leurs fonds dans le monde de manière à échapper au fisc ou du moins à réduire au minimum les impôts qu'ils paient, sont de plus en plus raffinées. L'expansion du commerce électronique va encore étendre les possibilités de contourner les systèmes fiscaux locaux et nationaux.

Une grande partie de ces fonds disparaissent dans des comptes extraterritoriaux non imposables. Le FMI estime que les avoirs versés sur ces comptes s'élèvent maintenant à environ 8000 milliards de dollars, soit l'équivalent du PIB des Etats-Unis. Si des impôts étaient perçus sur ces avoirs, l'apport de fonds dont pourraient profiter les programmes sociaux serait énorme. Par exemple, si ces dépôts rapportaient environ 5 pour cent par an et si ce rendement était imposé à 40 pour cent, la somme qui serait perçue annuellement serait d'environ 160 milliards de dollars, soit près du double de ce dont auraient besoin l'ensemble des pays pour garantir les services sociaux essentiels.

Il est donc primordial de recouvrer les ressources perdues à cause de l'évasion fiscale des riches si l'on veut consolider la base des ressources disponibles pour le développement social. Au niveau national, l'une des mesures les plus importantes serait d'améliorer l'efficacité de la perception. Mais l'évasion fiscale étant de plus en plus de nature mondiale, les solutions doivent être internationales.

Pour combattre l'évasion fiscale transfrontières, l'une des premières mesures à prendre est de garantir un meilleur échange d'informations entre pays. De plus, les Etats devront envisager d'harmoniser leurs systèmes fiscaux pour réduire les avantages de l'évasion fiscale. Ils pourraient, par exemple, s'entendre sur un mode d'imposition commun des intérêts afin d'enrayer la fuite inexorable des capitaux vers les pays où ce type d'impôt est très faible ou

inexistant. Les gouvernements d'Amérique latine, par exemple, ont de la peine à imposer intérêts et dividendes alors qu'avec des dépôts aux États-Unis, leurs nationaux peuvent percevoir des intérêts qui ne sont pas imposés.

Les États doivent aussi prendre des mesures concertées pour éliminer les paradis fiscaux. De grands pays industrialisés mènent une action dans ce but. Depuis 1998, le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables se livre à une étude complète des paradis fiscaux, assimilés à "des procédés de braconnage fiscal... qui entravent l'application du droit fiscal national dans les pays d'origine". Les conclusions préliminaires ont été présentées en janvier 2000 à l'organe supérieur de l'OCDE responsable de la politique fiscale et pourraient être suivies d'une législation interdisant aux banques publiques de recevoir des fonds en provenance de paradis fiscaux. Nombre d'ONG internationales font pression pour qu'il en soit ainsi.

La proposition de créer une Administration fiscale mondiale est elle aussi motivée par la conscience de plus en plus vive des dimensions internationales de l'évasion fiscale. Comme l'Organisation mondiale du commerce, ce serait le lieu où les gouvernements pourraient élaborer un ensemble de règles qu'ils seraient prêts à observer. Il y a peu de chances qu'une telle institution voie le jour sous peu et elle se heurtera à une résistance farouche des sociétés transnationales et des spéculateurs. Mais à long terme, les gouvernements, poussés par la nécessité, pourraient amener la communauté internationale dans cette direction.

Réforme des pensions

Les facteurs qui affaiblissent la capacité d'imposition des gouvernements sont aussi dans une large mesure ceux qui portent atteinte aux régimes de pension, en particulier dans les pays en développement à revenu intermédiaire et les pays en transition. Ces régimes sont des éléments essentiels de la protection sociale puis-

qu'ils protègent leurs bénéficiaires de l'indigence dans la vieillesse. Ce sont souvent les régimes pour lesquels les transferts sociaux sont les plus importants et, avec la santé et l'éducation, ceux auxquels sont consacrées les dépenses sociales les plus lourdes. Mais comme les impôts, ils sont vulnérables à la crise économique, à la montée du chômage dans le secteur formel et à l'expansion du secteur informel.

Les régimes de pension sont aussi touchés par les changements démographiques. Si, dans un régime quelconque, la proportion des personnes âgées augmente par rapport aux jeunes de la population adhérant à ce régime, le gouvernement doit ajuster en conséquence cotisations et prestations. En quelques décennies, les populations des pays industrialisés ont vieilli de manière sensible. Mais, comme le montre la figure 2.5, les populations vont aussi vieillir rapidement dans les régions peu développées au cours de la première moitié du XXI^{ème} Siècle.

Pendant les deux dernières décennies, les régimes publics de pension ont vu à la fois leurs ressources diminuer et leurs besoins croître. Plutôt que d'entreprendre une restructuration totale, les démocraties industrielles avancées ont réagi en engageant un certain nombre de réformes novatrices. Aux pays en développement et aux pays en transition, cependant, les institutions financières internationales ont demandé un changement beaucoup plus radical. Et comme dans le cas de nombreuses réformes institutionnelles prescrites dans les années 80 et au début de la décennie 90, les conseils se sont souvent révélés malencontreux.

L'élément central des prescriptions internationales pour la réforme des fonds de pension dans les pays endettés à revenu intermédiaire et en transition a été la privatisation. Encouragés par l'expérience chilienne des années 80, les réformateurs néolibéraux, aux niveaux national et international, ont tenté de remplacer les

systèmes publics de sécurité sociale par des comptes de retraite privés. La Banque mondiale, dans un influent rapport publié en 1994, *La crise du vieillissement: Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, soutenait cette approche, dont elle faisait d'ailleurs l'une de ses conditions: la privatisation des fonds de pension tenait une place de choix dans les discussions sur l'octroi de prêts au titre de l'ajustement structurel.^{Figure 2.5}

En Amérique latine, c'est dans les pays les plus démocratiques de la région que l'on a le mieux résisté à ce genre de pressions. Au Costa Rica, par exemple, les citoyens ont préféré réformer le système public—éliminer les derniers privilèges dont jouissaient encore les employés du secteur public et veiller à ce que le niveau des cotisations soit suffisant pour garantir des prestations minimum aux personnes

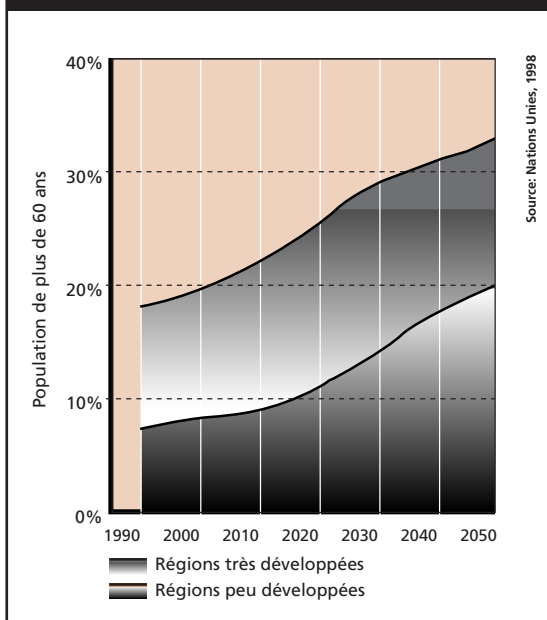
âgées et aux handicapés. En Uruguay, les citoyens ont obligé le gouvernement à soumettre à référendum une proposition de privatisation qu'ils ont rejetée. Par la suite, ils ont

autorisé l'introduction de comptes de placement privés, mais sans que soit supprimé le régime public. En Argentine et au Pérou, après le refus des parlements d'autoriser une privatisation partielle, celle-ci a fini par être imposée par décret présidentiel. Seuls le Chili et le Mexique se sont totalement convertis aux fonds de pension privés encore que, dans les deux cas, des secteurs influents de l'élite, dont l'armée, aient été autorisés à conserver leurs caisses corporatives, gérées par le système public.

La bataille à propos de la réforme des pensions renvoie à un débat plus large sur le sens de la solidarité et la nature du risque. Premièrement, devrait-il y avoir place dans les régimes de protection de la vieillesse pour un certain degré de redistribution entre les nantis et les autres? Presque tous les régimes publics de pension ont un élément redistributif, ce qui n'est pas le cas pour les comptes individuels à gestion privée. Deuxièmement, les régimes de pension devraient-ils assurer à tous leurs membres un certain degré de sécurité, quelles que soient les circonstances immédiates qui entourent leur retraite? Les régimes publics établissent une prestation minimale, fondée sur le nombre d'années de contribution et le total des versements effectués, et supportent le risque que cela implique. Dans les programmes entièrement privés, le montant de chaque pension dépend entièrement de l'importance du placement individuel et du comportement du marché.

Il n'y a évidemment pas de raison pour que les régimes de pension dans un pays soient entièrement privés ou entièrement publics. Nombreux sont ceux qui combinent les deux. En réalité, certaines des tentatives les plus créatrices pour faire face au vieillissement de la population et à la baisse des recettes fiscales ont mêlé de manière originale les sphères publique et privée. Ainsi, certaines démocraties industrielles ont complété un régime public de base par des comptes individuels; cer-

Figure 2.5 - Population de plus de 60 ans, 1990-2050



tains comptes privés de placement sont gérés par des entreprises ou des associations syndicales et certains régimes publics investissent dans des marchés privés. De plus, de nombreux pays ont choisi de ne pas démanteler leur système public mais ont relevé l'âge de la retraite ou pris des mesures pour encourager les personnes à retarder leur départ en retraite.

Il est temps de tempérer de prudence et de réalisme ce qui a été souvent un débat extrêmement idéologique. Le changement de mentalités a déjà commencé car les 20 années d'expérience faites avec la privatisation totale au Chili permettent de tirer des enseignements pratiques (encadré 2.4). De plus, un certain nombre de personnes sont en train de réexaminer les arguments techniques—économiques et actuariels—en faveur de la privatisation radicale. On peut lire dans un document récent du Bureau de l'économiste en chef de la Banque mondiale cette mise en garde: "La complexité de la politique optimale à mener dans le domaine des pensions devrait nous dissuader de croire que les mêmes recommandations pourraient convenir aussi bien à l'Argentine qu'à l'Azerbaïdjan, à la Chine qu'au Costa Rica, à la Sierra Leone qu'à la Suède". Et il aborde "dix mythes" sur lesquels repose l'adhésion passée de la Banque aux régimes de pension privés obligatoires.

AUTRES QUESTIONS

DE LA PROTECTION SOCIALE

Les régimes de pension publics font généralement partie de régimes généraux de protection sociale, incluant les assurances maladie, accident et chômage. Sur les 172 pays inclus dans l'édition de 1997 de *Social Security Programs throughout the World*, seuls six (le Bangladesh, le Botswana, le Malawi, le Myanmar, la Sierra Leone et la Somalie) n'ont pas de régime public d'assurances sociales. Mais dans les pays pauvres, le nombre des bénéficiaires est souvent limité à un cercle relativement restreint

de travailleurs employés dans le secteur formel et de fonctionnaires. Et des centaines de millions de personnes, en particulier dans les pays en développement, ont été touchées par des réductions généralisées du nombre des cotisants et de la qualité des services. [tableau 1 page](#)

Pour venir en aide aux plus démunis, certains pays versent une rente d'aide sociale. Les gouvernements qui financent ces modestes paiements, non pas au moyen de contributions mais par les impôts, visent ainsi à subvenir aux besoins de ceux dont les revenus sont trop modestes pour qu'ils aient droit à la sécurité sociale. Mais, comme c'est le cas dans d'autres secteurs de la protection sociale dans les années 90, la valeur réelle de ces rentes dans les pays en développement et dans les pays en transition a souvent accusé une baisse brutale et le nombre de leurs bénéficiaires a diminué. L'OIT estime qu'un tiers environ de la population mondiale ne bénéficie d'aucune protection sociale officielle, qu'il s'agisse d'une assurance sociale financée par des cotisations ou d'une assistance sociale financée par les impôts. En Afrique, cela s'applique à 90 pour cent de la population en âge de travailler.

Il faudra s'attaquer à ce problème dans les années à venir en l'inscrivant à l'ordre du jour de la protection sociale. On pourrait le résoudre en étendant les programmes existants de sécurité sociale aux travailleurs du secteur informel ou en soutenant des initiatives novatrices spontanées. Beaucoup d'indépendants dans les pays en développement ont conçu des plans qui les protègent dans une certaine mesure contre les risques: régimes d'assurance de type coopératif, programmes communaux de stockage de céréales, clubs d'épargne et sociétés de crédits tournants. Nombre d'ONG et de donateurs soutiennent ces efforts.

En dernière analyse, cependant, les régimes spontanés de type communautaire seront toujours vulnérables aux chocs extérieurs, qu'ils soient météorologiques ou économiques, comme

Encadré 2.4 - Les leçons saluaires du régime de pensions chilien

Dans les années 90, le Chili s'est porté à l'avant-garde de la réforme du régime des pensions en abandonnant le système public et en faisant passer des régimes publics à des régimes privés de pension tous les travailleurs du secteur formel dont les revenus dépassaient un seuil de pauvreté minimum. Les pays tentés de suivre le même chemin feraient bien de réfléchir à l'écart entre les résultats auxquels cette expérience était initialement censée aboutir et la réalité près de 20 ans plus tard. Cet écart est manifeste dans les domaines suivants:

- **Efficacité**—On avait prétendu que la privatisation améliorerait l'efficacité mais la réalité dément cette affirmation. La gestion de comptes individuels privés s'est révélée plus coûteuse que celle de la prévoyance collective. En fait, selon la Banque interaméricaine de développement, l'administration du système chilien était, vers 1995, la plus coûteuse d'Amérique latine.
- **Rendement**—Les fonds de pension privés étaient censés offrir aux retraités un bon rendement. Mais, une fois déduits les frais d'administration, les fonds de pension détenus et gérés par le secteur privé du Chili ont eu, en moyenne, un rendement réel annuel de seulement 5,1 pour cent entre 1982 et 1998. De plus, étant donné que les honoraires et commissions étaient perçus au même taux sur tous les comptes, les coûts se sont révélés d'un effet extrêmement régressif. Prélevés sur un compte de retraite relativement modeste par exemple, ces frais, identiques pour tous, réduisaient d'environ 18 pour cent le montant dont disposait le titulaire du compte alors que, lorsqu'il s'agissait d'un placement dix fois supérieur, le prélèvement était légèrement inférieur à un pour cent.
- **Concurrence**—Le régime de pension public étant un monopole, on supposait que la privatisation allait accroître l'efficacité en ouvrant la voie à une vive concurrence entre les offres de pension mais c'était compter sans la forte concentration du secteur privé. Les trois principaux administrateurs de fonds de pension au Chili regroupent 70 pour cent des assurés. De plus, pour réduire les frais de publicité, le législateur n'autorise, par personne, qu'un nombre limité de passages d'une société à l'autre.
- **Pourcentage d'assurés**—On était parti de l'hypothèse qu'un régime privé allait faire augmenter la proportion des assurés, attirés par la perspective de placements lucratifs, mais il n'en a rien été. Le pourcentage des assurés et le taux de conformité aux réglementations sont restés pratiquement constants.
- **Des marchés de capitaux plus forts**—La conversion du régime de pension public en comptes détenus et administrés par le privé devait renforcer les marchés de capitaux, l'épargne et l'investissement. Or, un certain nombre d'études ont conclu récemment que, dans le meilleur des cas, cet effet avait été marginal.
- **Équité entre hommes et femmes**—Les prestations de retraite dans les régimes privés sont strictement déterminées par le total des cotisations versées. Comme les femmes, typiquement, gagnent moins d'argent et travaillent moins d'années que les hommes, elles perçoivent des prestations considérablement inférieures. Les régimes de pension publics, comme en Suède par exemple, peuvent corriger ce désavantage en donnant des points pour les enfants élevés, ce que ne peuvent pas faire les régimes de pension privés.

aux changements susceptibles d'affecter les rapports sociaux entre leurs membres. Si l'on veut qu'ils soient plus résistants, ils doivent s'affilier à de grandes institutions gérées de manière professionnelle. Le choix, à cet égard, se porte spontanément sur les régimes publics de sécurité sociale, bien que beaucoup n'aient pas la capacité financière ou administrative d'admettre de multiples groupes d'indépendants à faible revenu.

La mobilisation des ressources à la base

Obligés de rembourser une dette toujours plus lourde, confrontés à une baisse de l'aide au développement et des recettes fiscales, de nombreux gouvernements du tiers monde ont de plus en plus de peine à assurer les services sociaux et la protection sociale. Ils ont donc essayé de décentraliser, souvent dans le cadre de programmes d'ajustement structurel, de se décharger sur les autorités locales de la responsabilité de dégager des ressources et de les gérer.

Mais il y a une limite à ce que l'on peut obtenir ainsi. La décentralisation peut naturellement avoir pour effet de renforcer le contrôle démocratique mais peut aussi servir de prétexte au gouvernement pour réduire son appui financier. Il arrive aussi qu'il demande trop à l'administration locale dont les institutions sont mal préparées à prendre le relais. La décentralisation risque donc d'encourager autant l'inefficacité que l'efficacité et, au lieu de les atténuer, de rendre plus ardues encore les difficultés liées à la réduction des dépenses sociales.

On peut aussi rationaliser l'usage des maigres ressources disponibles pour le développement social en apportant une aide ciblée. Mais cette démarche aussi s'est révélée problématique. La plupart des pays pratiquent le ciblage dans une certaine mesure et, lorsqu'on dispose de peu de ressources, il semble logique de les diriger directement sur les plus démunis. Dans bien des cas, cependant, il est difficile de repérer les individus ou les ménages qui répondent

le mieux à cette définition. En effet, des études de plus en plus nombreuses montrent que, dans bien des secteurs du monde en développement, le ciblage est non seulement aléatoire mais également coûteux: il reviendrait souvent moins cher d'étendre les prestations à toute la population. Et dans les villages et bourgades où la majorité des habitants ont manifestement besoin d'aide, cette forme de rationnement n'a guère de sens.

Une autre option consiste à faire payer les services sociaux. Donateurs et créanciers ont encouragé les gouvernements pris à la gorge à recouvrer une partie du coût des services sociaux en faisant payer les services de l'instruction publique et de la santé ou en augmentant le prix. De toutes les mesures proposées pour dégager des ressources au niveau local, celle-ci est sans doute la moins judicieuse. Une étude de 39 pays en développement a établi que le fait de faire payer l'utilisateur n'avait entraîné qu'une légère augmentation des recettes mais avait sensiblement restreint l'accès des économiquement faibles aux services sociaux essentiels. D'autres études ont montré que les services payants accentuent les inégalités entre hommes et femmes, particulièrement dans l'éducation. Obligées de choisir quel enfant elles envoient à l'école, la plupart des familles tendent à choisir les garçons.

Nombre d'ONG et de groupes de citoyens ont, avec beaucoup de conviction, avancé ces arguments à Copenhague et leurs points de vue sont maintenant largement admis dans la communauté internationale du développement. Pourtant, jamais les gouvernements n'ont été aussi nombreux à recourir aux services payants.

LE MICRO-FINANCEMENT

Les gouvernements peuvent tenter de mobiliser les ressources à la base. Mais il en est de même pour la population locale. Et elle le fera sans doute de plus en plus, avec l'aide des

ONG, des donateurs et des institutions financières internationales qui investissent dans le microcrédit ou tentent de renforcer en général les systèmes de financement locaux.

Influencées par des expériences de pionniers comme la Banque Grameen au Bangladesh, des organisations de microcrédit prêtent aux pauvres de petites sommes à des taux d'intérêt relativement bas, le plus souvent à des femmes qui investissent cet argent dans des projets lucratifs. Elles organisent les emprunteurs en petits groupes et le personnel des services de prêts suit la clientèle. Bien qu'aucune garantie ne soit nécessaire, la pression des autres emprunteurs est telle que le remboursement est pratiquement garanti. Les clients qui se sont ponctuellement acquittés de leurs obligations ont aussi droit à de meilleures conditions lors de prêts futurs.

Des milliers de petites entreprises ont vu le jour grâce au microcrédit. Au moment du Sommet social, les tenants de cette approche affirmaient qu'en quelques décennies le microcrédit pouvait éliminer complètement la pauvreté. Au Sommet du microcrédit de 1997, des présidents et des premiers ministres, des chefs d'entreprise, des personnalités du monde de la finance et des représentants de 1.500 ONG se sont engagés à faire bénéficier 100 millions de familles parmi les plus pauvres du monde de prêts modestes avant 2005. Diverses instances internationales, du Mouvement des non-alignés au G-7 en passant par les chefs de gouvernement du Commonwealth, ont pris acte de ce programme et l'ont approuvé. En décembre 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution pour reconnaître l'importance du microcrédit dans la lutte contre la pauvreté dans le tiers monde.

Toutefois, les militants engagés dans le mouvement sont de plus en plus sceptiques. De petits prêts peuvent aider beaucoup de gens à vivre mieux dans la pauvreté mais ne suffisent généralement pas à les en arracher. Ils n'appor-

tent pas non plus de réponses claires aux problèmes plus profonds du manque de pouvoir et d'autonomie des femmes, puisque d'autres membres de la famille se servent fréquemment des prêts qui leur sont accordés. Une étude de la Banque Grameen sur des villages du Bangladesh a révélé que les hommes utilisaient 60 pour cent des prêts accordés aux femmes et que les trois quarts des prêts ne servaient pas aux fins approuvées par la Banque Grameen.

On s'interroge aussi sur la viabilité à long terme, car de nombreux projets financés par microcrédit ne sont pas viables financièrement et ne tiendraient pas sans un soutien extérieur constant. Si ces programmes percevaient des taux d'intérêt assez élevés pour leur permettre de s'autofinancer, leurs prêts seraient trop chers pour la plupart des emprunteurs pauvres.

Le microcrédit est un outil important mais n'est pas en soi la solution de la pauvreté. Si l'accès à un crédit abordable est nécessaire, les communautés ont aussi besoin d'un plus large éventail de services, y compris de facilités pour économiser de petites sommes, et d'établissements qui puissent transformer cette épargne en investissements. Des services financiers améliorés dans les localités des régions mal desservies peuvent peut-être, mieux que des programmes ciblés de microcrédit, jeter les bases du développement social.

Ces établissements feraient oeuvre particulièrement utile en investissant l'argent que les travailleurs migrants envoient de l'étranger. Le volume des fonds injecté dans les économies des pays en développement par les nationaux travaillant à l'étranger a rapidement augmenté. Entre 1970 et 1995, le volume mondial des salaires rapatriés est passé de 2 à environ 70 milliards de dollars, ce qui est bien supérieur aux flux de l'aide au développement. Les salaires rapatriés sont d'une importance vitale pour des centaines de millions de familles. Mais ils pourraient avoir un impact beaucoup plus grand s'ils étaient entre les mains d'établisse-

ments financiers locaux pratiquant une gestion bancaire moderne au lieu de passer par les circuits des prêteurs traditionnels ou de réapparaître dans les coffres de grandes sociétés, dans des villes lointaines.

Pour répondre à ce besoin, les établissements locaux devraient compter sur un personnel compétent et un capital de démarrage suffisant. Il faudrait aussi que soient revues les structures nationales de réglementation et les lois régissant le secteur bancaire. Le mouvement du microcrédit, qui est en expansion, essaie de s'attaquer à ces questions, soutenu dans cette entreprise par de nombreuses organisations internationales. La Banque asiatique de développement, par exemple, a annoncé récemment son intention de modifier ses priorités en matière de crédit et de privilégier, non plus les grands projets d'équipement, mais le microfinancement, l'électrification des campagnes et les voies d'accès des exploitations agricoles au marché. Elle ne versera pas de fonds directement à de petits établissements bancaires mais prônera une réforme de la réglementation propre à favoriser l'essor des établissements financiers locaux.

Dans les pays qui sont aujourd'hui des démocraties industrielles avancées, les banques coopératives et les sociétés mutuelles ont été le moteur du progrès local. Cette expérience peut-elle se répéter au début du XXI^{ème} Siècle, au moment où la banque électronique balaye les frontières financières? Les organismes de développement doivent s'intéresser de plus près au rapport entre le microfinancement et l'évolution rapide du secteur financier mondial.

Bilan

La responsabilité du financement du développement social a toujours incombé au premier chef aux particuliers, aux ménages et aux communautés. Leur succès dépend, cependant, des grandes tendances économiques et politiques. Ils seront en bien meilleure posture si l'écono-

mie nationale est en expansion et si leurs droits sociaux sont respectés. Et ils avanceront mieux et plus vite dans une société qui encourage la solidarité et la redistribution.

A bien des égards, le contexte actuel n'est guère encourageant. Les dettes nationales sont en progression, l'aide diminue par rapport au PNB des donateurs et la protection sociale et les services sociaux se sont affaiblis. Les gouvernements ont plus de peine à imposer les grosses fortunes et, en termes relatifs, les faibles revenus sont plus imposés que les autres.

Mais le tableau n'est pas uniformément sombre. Dans de nombreuses régions du monde, les citoyens sont plus conscients des dangers de la mondialisation et se mobilisent pour les affronter. Par à-coups, créanciers et donateurs proposent des allègements de dettes. Des gouvernements réfléchissent aux moyens de mieux mettre à profit la richesse mondiale en unissant leurs efforts pour enrayer la fraude fiscale des particuliers et des sociétés transnationales. Et même les institutions financières internationales commencent à mettre en doute bon nombre de dogmes jusqu'à présent incontestés de la politique sociale néolibérale, y compris la privatisation, les services payants et le ciblage.

De façon générale, il semble que les esprits soient plus ouverts et plus disposés à revoir certaines des idées anciennes préconçues et discréditées, sur le financement du développement. Ceux qui ont supporté la charge de la crise économique et de la restructuration au cours des décennies passées mettent de plus en plus la pression, ce qui n'est certainement pas étranger à cette évolution. Ces hommes et ces femmes se battent, souvent dans des conditions très difficiles, pour mettre en place un contrôle démocratique ou le renforcer, ce qui fera l'objet du chapitre suivant.