



28 avril 2011
Original : Anglais
Anglais et Français seulement

La Quatrième Conférence des Nations Unies
sur les pays les moins avancés (PMA-IV)
Réunion spéciale sur la dépendance
à l'égard des produits de base et l'impact
des crises mondiales multiples dans les PMA
Istanbul, 8 mai 2011

Crises mondiales et dépendance des pays les moins avancés envers les produits de base

Impacts, défis et comment aller de l'avant

Résumé analytique

À un moment où la communauté internationale se déclare de plus en plus préoccupée par des prix des produits de base croissants et plus instables, la forte dépendance des pays les moins avancés (PMA) envers ces produits émerge une fois de plus au premier plan comme une question brûlante. Il est donc hautement pertinent d'analyser cette dépendance au regard des crises mondiales récentes. Dans ce contexte, la présente note aborde les questions clés suivantes:

- *Quels ont été les liens entre les crises mondiales multiples et la dépendance des PMA envers les produits de base?*
- *Comment l'instabilité des prix des produits de base a-t-elle affecté le potentiel de croissance dans les PMA, y compris leur sécurité alimentaire?*
- *Quelles réactions des politiques générales et quelles mesures spécifiques sont nécessaires pour faire face aux défis de développement que crée la dépendance des PMA envers les produits de base?*

La présente note avance quelques réponses à ces questions en s'appuyant sur des études de cas concernant cinq PMA africains et asiatiques et en se référant à la documentation disponible. Il est souligné que les PMA doivent élaborer clairement la manière de lier le secteur des produits de base à leurs stratégies nationales de développement.

1. Introduction

La crise économique mondiale... La crise des carburants... L'envol des prix alimentaires et l'instabilité accrue des prix des produits de base... Le changement climatique...

Le monde est à un point où il chancelle sous les contrecoups des crises mondiales récentes et doit faire face à d'immenses défis qui appellent des mesures immédiates. Un des défis les plus pressants est la manière d'améliorer durablement les conditions de vie des gens dans les pays du monde qui sont les plus vulnérables et les plus affectés: les pays les moins avancés. En 2011, ce groupe comprend 48 pays, dont la population totale atteint 855 millions de personnes. Le produit intérieur brut (PIB) moyen par habitant des PMA en 2009 était 614 dollars EU (alors que la moyenne mondiale était 7462 dollars EU).

Le rôle des produits de base est inextricablement lié aux défis du développement des PMA. Considérez simplement les faits suivants qui illustrent l'ampleur de la dépendance des PMA envers les produits de base:¹

- Près des deux tiers de la main d'œuvre des PMA sont employés dans le secteur agricole.
- La part de l'agriculture dans le PIB des PMA au cours des années 2006-2008 atteignait 27% (contre 4% de la production brute mondiale et 9% du PIB des pays en développement).
- Les PMA représentent 44 des 70 pays classés comme pays à faible revenu et en déficit alimentaire par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 2011.
- En mars 2001, 20 PMA étaient considérés comme ayant besoin d'une assistance alimentaire extérieure par la FAO, sur un total de 29 pays.²
- Selon la classification de la CNUCED, 27 PMA sont des exportateurs de produits de base.³ De plus, les trois exportations les plus importantes de 19 de ces 27 pays étaient des produits de base qui représentaient plus de 50% de leurs exportations de marchandises en 2009.
- Les produits de base représentaient quatre cinquièmes des exportations de marchandises des PMA en 2007-2009, la part de ces produits dépassant 50% dans 38 pays.

Le corollaire logique de la dépendance envers les produits de base est que les ressources naturelles jouent un rôle crucial dans la croissance économique des PMA, dans leur réduction de la pauvreté et dans leur sécurité alimentaire.⁴ Ce rôle significatif des produits de base est aussi reflété dans la proposition de la CNUCED concernant une Nouvelle architecture

¹ Sauf indication contraire les données proviennent d'UNCTADstat.

² FAO, 2011a, qui donne la définition suivante: "Il est prévu que les pays qui ont besoin d'une assistance alimentaire extérieure manqueront de ressources pour faire face aux problèmes critiques signalés en matière de sécurité alimentaire."

³ 11 exportateurs de denrées agricoles, 10 exportateurs de minéraux et 6 exportateurs de pétrole. CNUCED, 2010a, p. XV.

⁴ Voir par exemple dans CNUCED 2002, chapitre 4, une analyse de la dépendance à l'égard des produits de base et du piège international de la pauvreté.

internationale du développement, qui met en évidence les produits de base comme un des cinq piliers d'un agenda de progrès pour façonner les relations économiques internationales.⁵

Les crises des carburants, de l'alimentation et de la finance ont exacerbé la vulnérabilité des PMA et rappelé la dépendance excessive de ce groupe envers l'exportation de quelques produits primaires et l'instabilité des prix de ces produits. Afin d'examiner les effets de ces chocs extérieurs sur les PMA dans la perspective des produits de base, la CNUCED a commandé des études de cas qui considèrent de plus près les secteurs des produits de base dans cinq pays⁶ ayant subi les effets des crises mondiales récentes. La présente note thématique s'appuie sur ces études de cas ainsi que sur d'autres sources pour examiner les liens qui existent entre les crises et la dépendance envers les produits de base dans les PMA, en accordant une attention particulière aux questions de l'instabilité des prix des produits de base et de la sécurité alimentaire. Elle traite aussi des défis communs auxquels les PMA doivent faire face et met en lumière les mesures de politique générale que certains ont prises pour y faire face. À partir de cette approche de bas en haut, la présente note conclut en formulant les leçons apprises et des recommandations de politique générale pour la décennie qui vient.

2. Dépendance envers les produits de base et crises mondiales

L'instabilité des prix des produits de base et la sécurité alimentaire sont au sommet de l'agenda mondial, et la France a fait figurer ces questions parmi les priorités clés de sa présidence du G20 en 2011. Cela n'est guère surprenant, étant donné la manière dont les prix de l'énergie et de l'alimentation ont fluctué ces dernières années et l'impact négatif que ces mouvements ont eu sur l'accès des gens à l'alimentation.

L'historique des prix des produits de base au cours de la dernière décennie est bien connu, et il est représenté dans le graphique 1. Une tendance à la hausse a débuté quelques années après l'entrée dans le nouveau millénaire et a atteint un sommet au milieu de l'année 2008. À ce moment, les effets de la crise financière et économique se sont répandus dans le monde entier et les prix des produits de base ont chuté dramatiquement, mais leurs niveaux d'ensemble en 2009 sont restés supérieurs à ce qu'ils avaient été en 2005 (en dollars EU courants). Depuis 2009, ces prix ont recommencé à monter. En fait, les prix des principaux groupes de produits de base au début de 2011 se situaient aux mêmes niveaux qu'en janvier 2008, ou au-dessus.

Les incidences plus larges de ces tendances sur les économies des PMA ont été étudiées ailleurs.⁷ En bref, l'augmentation des prix des produits de base a été un facteur majeur dans la croissance annuelle du PIB des PMA au-delà de 7% en 2000-2007. Cette période de hausse a pris fin avec le début de la crise financière et économique mondiale. De ce fait, l'accroissement réel du PIB des PMA est retombé au-dessous de 5% en 2009.

⁵ CNUCED, 2010a.

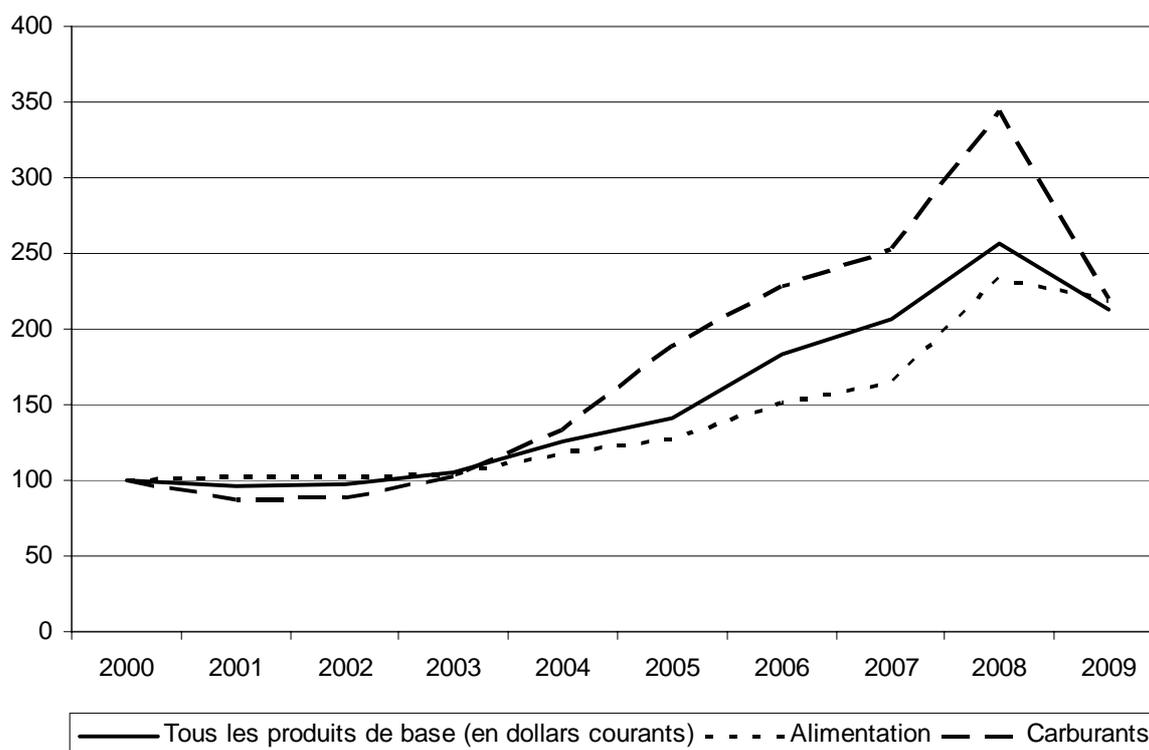
⁶ Bénin, Burundi, Cambodge, Tanzanie et Zambie.

⁷ Voir par exemple CNUCED 2010a et CNUCED 2010b

Comme toujours, ces chiffres agrégés masquent un éventail de performances diverses. En 2002-2007, par exemple, le PIB réel a augmenté de plus de 6% dans 7 PMA, mais il a diminué dans 11 pays. Comme on pouvait s’y attendre, il y avait plusieurs exportateurs de carburants et de minéraux parmi les économies qui ont bénéficié de la croissance la plus rapide. En 2009, 15 PMA ont connu une croissance négative de leur PIB réel par habitant, tandis que 2 seulement ont connu une croissance de leur PIB par habitant supérieure à 6%.⁸

En ayant à l’esprit ces tendances générales, le reste de cette section traite des crises mondiales dans le contexte de deux aspects particuliers des produits de base: l’instabilité de leurs prix et la sécurité alimentaire.

Graphique 1: Évolution des indices annuels des prix des produits de base entre 2000 et 2009 (2000=100)



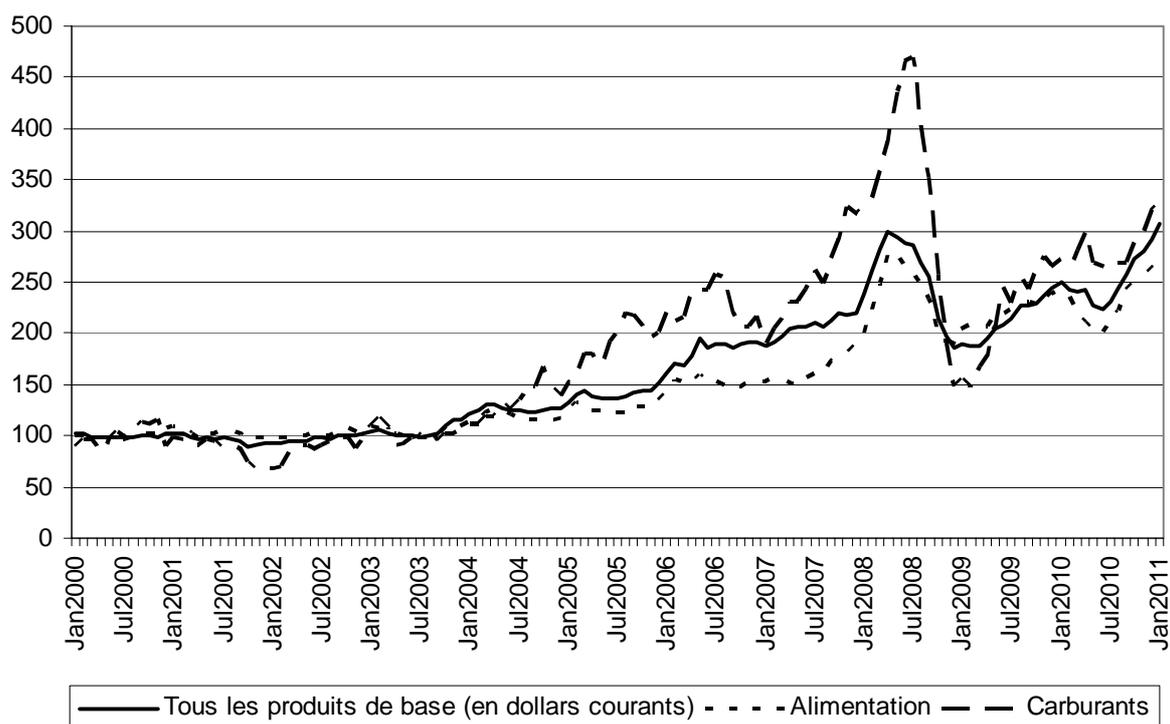
Source: UNCTADstat

2.1. Hauts et bas des prix des produits de base

⁸ À part la dernière phrase, toutes les données sur la croissance du PIB proviennent de CNUCED 2010a. La dernière phrase est basée sur des données estimatives d’UNCTADstat.

La chute des prix des produits de base en 2009 a été la plus dramatique en une décennie. Cependant, ainsi que le montre le graphique 2, ce n'était pas la seule fois où ces prix ont connu des fluctuations marquées. Ce graphique suggère aussi un accroissement de ces fluctuations à mesure que l'on avançait dans la décennie. En d'autres termes, l'augmentation générale des prix des produits de base dans la première décennie des années 2000 a semblé être accompagnée d'un accroissement global de l'instabilité de ces prix.

Graphique 2: Évolution des indices mensuels des prix des produits de base entre janvier 2000 et janvier 2011 (2000=100)



Source: UNCTADstat

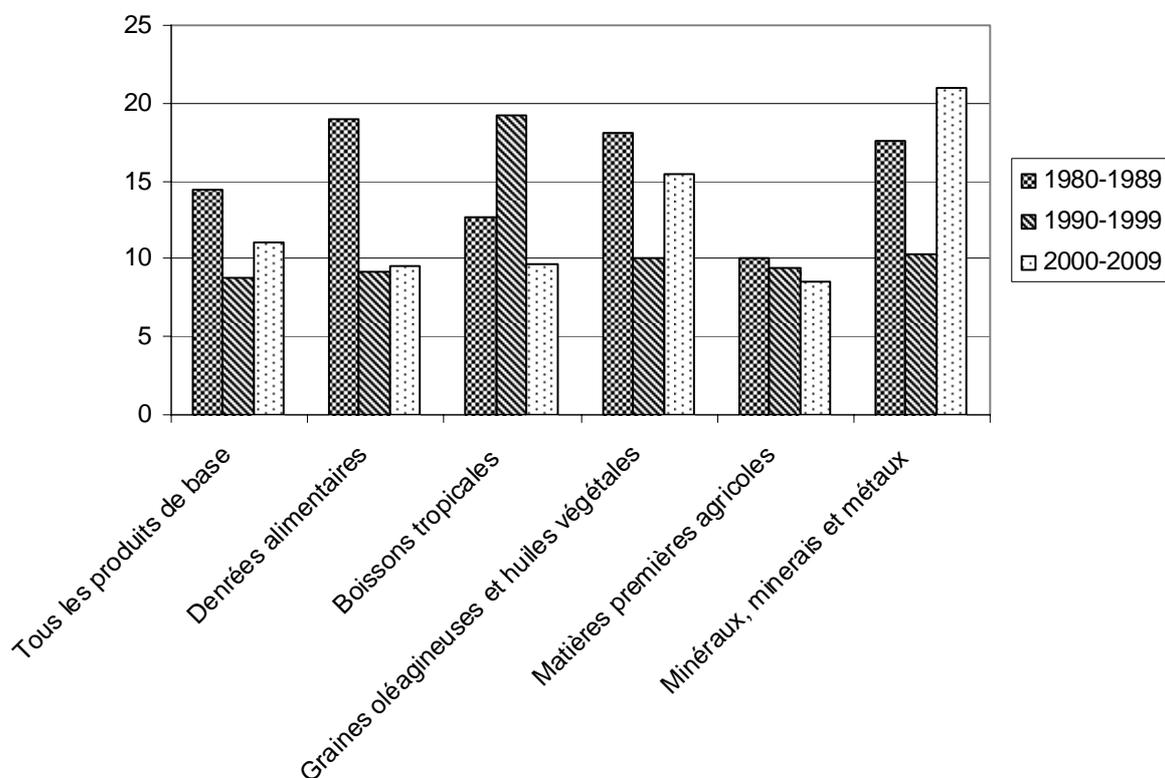
Il importe cependant de nuancer l'affirmation qu'il y a eu "un accroissement global de l'instabilité des prix" par deux considérations. En premier lieu, le caractère général de cette affirmation fait perdre de vue la diversité de l'évolution de différents produits de base. Le graphique 2 suggère ces différences en faisant apparaître, en plus de la tendance des prix moyens de tous les produits de base, l'évolution des prix des denrées alimentaires et des carburants. En poussant l'analyse, une étude sur l'instabilité des prix des denrées alimentaires

a révélé que la variabilité des prix de la plupart de ces denrées, y compris l'huile de soja et l'huile d'arachide, s'est accrue en 2007-2009 par rapport aux années précédentes, et qu'il y a eu aussi plusieurs cas opposés (par exemple l'instabilité des prix des bananes a diminué au cours de la même période).⁹

Le graphique 3 illustre davantage les différences entre catégories de produits en étudiant comment les indices d'instabilité des prix ont varié au cours des trois dernières décennies. Il montre qu'en moyenne les prix des produits de base ont fluctué davantage au cours de la première décennie des années 2000 qu'au cours de la décennie précédente. A un niveau plus désagrégé, cependant, l'instabilité des prix s'est accrue pour trois des cinq groupes de produits de base (denrées alimentaires, graines oléagineuses et huiles végétales, et minéraux, minerais et métaux), tandis que la tendance opposée apparaissait pour les boissons tropicales et les matières premières agricoles.

⁹ Gilbert et Morgan, 2010. Une autre étude (préliminaire) analysant l'évolution de l'instabilité des prix des produits de base a été effectuée par Mayer et Gareis, 2010.

Graphique 3: Indices d'instabilité des prix de différents groupes de produits de base au cours des périodes 1980-1989, 1990-1999 et 2000-2009



Note: Plus la variabilité est grande, plus l'indice est élevé. L'instabilité est mesurée en pourcentage de déviation des variables concernées par rapport aux niveaux de leurs tendances exponentielles pour une période donnée.

Source: UNCTADstat.

Les indices d'instabilité des prix indiqués dans le graphique 3 ont trait à la seconde considération: l'importance d'avoir à l'esprit les périodes qui sont comparées. Ainsi, bien que l'instabilité des prix pour tous les produits de base ait été plus élevée en moyenne dans la période 2000-2009 qu'au cours de la décennie précédente, elle était plus faible que dans les années 1980. En fait, le seul groupe de produits de base qui ait accusé une variabilité plus grande au cours de la plus récente de ces périodes a été celui des minéraux, minerais et métaux. De même, CNUCED (2008b) révèle que l'instabilité des prix des produits de base était généralement plus forte au cours de la période 2002-2007 qu'au cours de la période 1996-2001. En comparant des périodes encore plus longues, Gilbert et Morgan (2010) concluent que la variabilité des prix agricoles était généralement moindre entre 1990 et 2009 que dans la période 1970-1989, les bananes et le riz étant les deux principales exceptions.

2.1.1 Causes de la variabilité des prix

Une caractéristique distincte commune à beaucoup de produits de base est une faible élasticité de la demande à court terme, ce qui signifie que les variations de l'offre ou de la demande de produits de base suscitent des changements encore plus marqués de leurs prix. Cela explique dans une certaine mesure que les prix des produits de base ont une tendance

générale à fluctuer plus que ceux des produits manufacturés. En ce qui concerne l'accroissement général de l'instabilité des prix observée dans la décennie écoulée, un éventail de facteurs ont été mis en évidence comme causes possibles. En ce qui concerne les facteurs du côté de l'offre et de la demande, les suivants ont été avancés:¹⁰

- Facteurs du côté de l'offre :
 - Faible investissement dans l'agriculture sur plusieurs décennies, et faible investissement dans les secteurs du pétrole et des minéraux au cours des années 1990;
 - Récoltes bonnes ou mauvaises dues à des conditions climatiques favorables ou défavorables, par exemple en Argentine, en Australie et en Russie;
 - Niveaux d'inventaires décroissants – en partie à cause d'une gestion ponctuelle qui a réduit la capacité de réaction à des chocs de la demande;
 - Coût et difficulté accrus pour trouver et obtenir de nouvelles offres de ressources naturelles non renouvelables;
 - Concurrence accrue de nouveaux entrants sur les marchés internationaux des produits de base.
- Facteurs du côté de la demande :
 - Appétit croissant pour les produits de base de pays en développement à croissance rapide, en particulier d'économies asiatiques émergentes;
 - Demande croissante, pour remplacer le pétrole, de biocarburants qui réduisent les terres arables disponibles pour les cultures alimentaires;
 - Accroissement de la spéculation sur les marchés à terme de produits de base, avec des investisseurs réagissant à des indices, stimulant une demande accrue à terme.

Parmi les autres facteurs qui influent sur les prix des produits de base et leur instabilité, on peut mentionner des tarifs de fret plus élevés, des tensions géopolitiques particulièrement dans le cas du pétrole et la variabilité des taux de change – plus précisément la dépréciation ou l'appréciation du dollar EU. De plus, la corrélation entre produits de base a été soulignée comme cause d'instabilité accrue des prix, les cours du pétrole en particulier influant sur les prix d'autres produits de base.

Les facteurs susmentionnés ont cumulativement entraîné une demande accrue, associée à une offre plus molle au cours d'une grande partie de la première décennie des années 2000. Le résultat a été une augmentation des prix des produits de base qui a culminé dans les crises pétrolière et alimentaire de 2007-2008. Cependant, la combinaison de ces facteurs a aussi entraîné une instabilité accrue des prix, l'épisode le plus notoire étant survenu en 2008, où dans le sillage de la crise financière et économique mondiale, la flambée des prix s'est inversée et les prix des produits de base ont été en chute libre.

2.1.2 Instabilité des prix des produits de base et crises mondiales

Il est évident qu'une variation du niveau des prix des produits de base peut avoir un effet important sur les PMA. Par exemple, tandis que l'augmentation des prix des produits de base jusqu'au premier semestre 2008 a avantagé plusieurs exportateurs de minéraux et de

¹⁰ L'examen suivant des causes d'instabilité des prix des produits de base s'appuie surtout sur les études de Gilbert et Morgan, 2010, et CNUCED, 2008b.

carburants grâce à de meilleurs termes de l'échange, l'augmentation des prix des denrées alimentaires a affecté les pays en développement importateurs nets de ces denrées (voir dans la section suivante une analyse plus détaillée sur la sécurité alimentaire). En plus de l'effet d'une augmentation ou d'une diminution des prix, cependant, des variations extrêmes des prix des produits de base créent par elles-mêmes des défis particuliers pour les PMA. On peut considérer que ces défis révèlent deux questions liées entre elles: la stabilité et l'incertitude.¹¹

En ce qui concerne la stabilité, les prix fluctuants affectent l'aptitude des pays qui dépendent des produits de base à maintenir la régularité de leurs revenus et de leurs dépenses. Cette difficulté peut avoir elle-même pour effet de compromettre gravement l'aptitude des gouvernements à maintenir la stabilité de leurs paiements courants, à financer leur dette intérieure et extérieure, et à assurer des dépenses sociales de nature à réduire la pauvreté, entre autres choses. Les crises mondiales récentes montrent à quel point cette aptitude peut être compromise. Par exemple l'étude de cas sur la Tanzanie indique que le déficit fiscal de ce pays est passé de 3,1% en 2008 à 6,6% en 2009. De même, jusqu'à 22% des recettes publiques ont été perdues en Zambie entre 2009 et 2010, et cela a entraîné une baisse marquée des dépenses réelles et contraint le gouvernement à revoir ses priorités de dépenses afférentes à certains projets sociaux et de développement.¹²

Plus largement, les crises des carburants et des denrées alimentaires ont contribué à une aggravation des déficits des paiements courants des PMA importateurs de pétrole et de denrées alimentaires, mais la chute des prix des produits de base dans le sillage de la crise financière et économique mondiale a entraîné une amélioration de leurs soldes des paiements courants. Inversement, les exportateurs de pétrole ont été sévèrement affectés par la chute des prix des produits de base: l'excédent des paiements courants de 2,6 milliards de dollars EU dont ils avaient bénéficié en 2008 a été transformé en un déficit de 14,8 milliards en 2009. L'analyse confirme que ces tendances ont été avant tout imputées à des variations des valeurs des biens échangés plutôt que de leurs volumes.¹³

Pour ce qui est de l'incertitude, la fluctuation des prix permet plus difficilement aux parties prenantes de planifier les investissements et la production, ce qui accroît les coûts au macro comme au micro-niveau, par exemple du fait de perceptions plus fortes du risque des pays et du coût des financements.¹⁴ Les études de cas peuvent fournir deux exemples: les analyses sur le Burundi et la Tanzanie révèlent des difficultés à obtenir du crédit pour investir dans les cultures d'exportation traditionnelles et les commercialiser.

En dernière analyse, l'instabilité des prix des produits de base crée un important défi pour les PMA car ses effets négatifs – réduction des investissements ou variations soudaines des taux de change réels, pour ajouter deux autres exemples à ceux qui ont été déjà mentionnés¹⁵ – entravent le développement économique et la réduction de la pauvreté. Ainsi, bien qu'une multitude de facteurs liés entre eux permettent difficilement de démêler les liens précis entre l'instabilité des prix des produits de base et les crises mondiales, il apparaît clairement que les variations brutales des prix causées par les crises ont eu un effet dévastateur sur les PMA.

¹¹ Voir aussi l'analyse de CNUCED, 2002.

¹² Ndlovu, 2011b, p. 25-30.

¹³ Voir par exemple OMC, 2011.

¹⁴ CNUCED, 2008b.

¹⁵ Voir par exemple Gilbert et Morgan, 2010; Mayer et Gareis, 2010; et CNUCED, 2008b, pour des examens plus détaillés des effets négatifs de l'instabilité des prix des produits de base.

Peut-être cet effet n'a-t-il été nulle part aussi grave que dans le domaine de la sécurité alimentaire, comme cela va maintenant être étudié.

2.2 Impact des crises mondiales sur la sécurité alimentaire

Une des conséquences les plus dramatiques des fluctuations des prix des produits de base pèse sur la sécurité alimentaire dans les PMA, d'autant plus que les ménages pauvres consacrent une grande partie de leurs revenus à l'alimentation – jusqu'à 80% dans certains cas. Cela a été confirmé d'une manière particulièrement inquiétante pendant la crise alimentaire de 2007-2008, qui a accru la malnutrition dans le monde dans la proportion estimative de 6,8% et précipité au moins 100 millions de personnes dans la pauvreté.¹⁶ La crise a aussi été considérée comme une des principales causes des émeutes de la faim qui sont survenues dans huit PMA entre 2007 et le premier semestre de 2008.¹⁷ Plus récemment il a été estimé que 44 millions de personnes dans les pays à revenu faible et moyen sont tombées dans la pauvreté depuis que les prix alimentaires ont commencé à remonter au milieu de 2010.¹⁸

L'augmentation globale des prix alimentaires au cours de la décennie écoulée (voir les graphiques 1 et 2) a entraîné une augmentation concomitante des factures des importations des PMA, de neuf milliards de dollars en 2002 à 24 milliards en 2008¹⁹ (bien qu'il y ait eu une légère diminution en 2009). Cependant, même des exportateurs nets de produits agricoles n'ont pas pu bénéficier des prix plus élevés, car les prix d'intrants tels que les carburants et les phosphates ont augmenté encore plus rapidement. Par exemple, une étude a estimé que la prise en compte de toutes les variations des prix des produits de base peut révéler un impact négatif de 6% sur le PIB de la Tanzanie.²⁰

Au niveau des ménages, ainsi que cela ressort de CNUCED 2008a, il paraît logique que la population urbaine ait été plus vivement affectée par la crise alimentaire que les gens qui vivent dans les zones rurales, étant donné que ces derniers consomment en partie leur propre production. Cela étant dit, il semble que la majorité de la population rurale dans les PMA est acheteuse nette de denrées alimentaires. Selon des estimations de la FAO, par exemple, 72% des ménages ruraux du Bangladesh étaient acheteurs nets d'aliments de base en 2000.²¹ De plus, même pour les vendeurs nets de denrées alimentaires, les pressions inflationnistes dues à des prix plus élevés des carburants, des aliments et des engrais ont ajouté un lourd fardeau.

La consommation alimentaire des ménages a aussi été affectée par des pertes d'emplois causées par la crise financière et économique mondiale. Par exemple, une étude de l'impact sur la Tanzanie estime que l'emploi dans les exploitations agricoles, les mines et le tourisme a chuté de 27% entre 2008 et 2009, tandis qu'une autre étude a conclu que la main d'œuvre des

¹⁶ Tiwari et Zarman, 2010

¹⁷ CNUCED, 2008a, p. 83.

¹⁸ Banque mondiale, 2011a.

¹⁹ CNUCED, 2010a.

²⁰ Conforti et Sarris, mentionné dans Lines, 2011, p. 11. La Tanzanie est classée comme pays à faible revenu et en déficit alimentaire par la FAO, mais ce pays a été exportateur net de denrées alimentaires et de boissons dans toute la première décennie des années 2000.

²¹ FAO, 2000, p. 22. Les chiffres pour tous les ménages et tous les ménages pauvres étaient 76,8% et 84,2%, respectivement, alors qu'ils étaient 95,9% et 95,5%, respectivement pour les ménages pauvres et les ménages urbains pauvres.

mines a diminué de 30,4% entre juin 2008 et juin 2009.²² De même, des enquêtes sur les ménages dans le Cambodge rural et urbain signalent que 9% des ménages pauvres ont souffert de pertes d'emplois en 2009. Étant donné que ce chiffre est supérieur à la moyenne nationale, il suggère que les groupes les plus pauvres de la société ont été affectés plus gravement par la crise.²³

Les enquêtes sur les ménages au Cambodge sont révélatrices en ce qu'elles font la lumière sur l'impact des crises mondiales récentes au micro-niveau. Par exemple, il a été constaté que la proportion des ménages qui n'avaient pas assez d'argent pour la nourriture et pour d'autres dépenses indispensables était passée de 62 à 69% entre juin 2007 et juin 2008. Un autre exemple est que le schéma de la consommation a évolué différemment entre la pointe de la crise alimentaire et la pointe de la crise financière mondiale. Ainsi, 92% des ménages ont déclaré que leurs dépenses de nourriture avaient augmenté au cours du semestre qui s'est achevé en juin 2008 et 48% ont signalé que leurs dépenses autres que de nourriture avaient augmenté au cours de la même période (51% n'ont signalé aucun changement). Cependant, la proportion des ménages qui ont déclaré que leurs dépenses de nourriture avaient augmenté durant la période mars-juillet 2009 atteignait 27%, tandis que 31% ne signalaient pas de changement et 42% signalaient une diminution; pour la même période, 15% ont constaté que leurs dépenses autres que de nourriture avaient augmenté, tandis que 41% n'ont signalé aucun changement et 44% ont déclaré qu'elles avaient baissé.

3. Comment faire face à la dépendance envers les produits de base

Les crises mondiales ont exacerbé la vulnérabilité des PMA et rappelé les risques qu'il y a à compter sur quelques produits primaires. Dans la section précédente, certains des effets adverses des crises sur les PMA ont été évoqués dans le contexte de l'instabilité des prix des produits de base et de la sécurité alimentaire. Quels sont donc les défis particuliers qui doivent être relevés et quelles sont les solutions possibles?

À un niveau de base, les pays peuvent faire face aux défis liés à la dépendance envers les produits de base en améliorant la gestion de leurs ressources naturelles et/ou en diversifiant leurs productions et leurs exportations. Ainsi, pour aborder la question double des défis et des solutions, la présente section est divisée en deux grandes parties. La première partie considère les secteurs des produits de base en eux-mêmes, afin d'évaluer des méthodes pour améliorer l'utilisation de ces ressources. La seconde est axée sur la diversification des exportations et sur les stratégies de réduction de la dépendance envers les produits de base en élargissant l'éventail des activités d'une économie. L'examen s'appuie avant tout sur les cinq études de cas sur des PMA africains et asiatiques, pour mettre en évidence les défis qu'ils ont dû affronter au cours de la dernière décennie – particulièrement au cours des crises mondiales – et la manière dont ils les ont affrontées (ou non, selon le cas).²⁴ L'analyse s'appuie

²² Tanzanie: Muro, 2010; Zambie: Matenga, 2010. Ces deux études sont citées dans Ndlovu, 2011b.

²³ Runsinarith, 2011

²⁴ Deux tableaux de l'annexe donnent des indicateurs de base de la performance des cinq pays au cours de la dernière décennie et dans la période 2007-2009.

également fortement sur deux autres études²⁵ commandées par la CNUCED ainsi que sur des rapports récents de la CNUCED.

3.1. Tirer parti des chances qu'offrent les produits de base

L'instabilité des prix est un des principaux défis associés aux produits de base. Deux autres problèmes souvent liés à la présence de ressources naturelles sont le syndrome hollandais et la recherche de rentes. Le syndrome hollandais concerne le risque que la richesse provenant des produits de base élève le taux de change réel du pays, ce qui ensuite réduit la compétitivité d'autres secteurs d'exportations et déplace des ressources de ces secteurs vers le secteur des produits de base. À cause de cela, les secteurs de l'économie qui sont à forte intensité de main d'œuvre, en particulier les activités manufacturières, souffrent tandis que la dépendance envers les produits de base s'accroît. Quand au problème de la recherche de rentes en vue d'avantages personnels ou d'avantages pour des entreprises, il peut conduire à un système d'influence politique et de corruption.

En dépit de ces défis, les produits de base ne sont pas seulement une menace pour le développement d'une économie riche en ressources: ils offrent aussi des opportunités. Manifestement, une augmentation des prix des produits de base améliore la situation économique d'un pays exportateur et, comme on l'a vu dans la section précédente, des prix plus élevés des produits de base ont été déterminants dans la croissance de nombreux PMA au cours des années qui ont précédé la crise financière et économique mondiale. Le premier pays à émerger du statut de PMA, le Botswana (en 1994), riche en diamants, donne un exemple réussi de la manière dont une économie peut bénéficier de ses dotations en ressources naturelles. En outre, le Botswana montre encore la voie à suivre pour réussir une diversification verticale en taillant les diamants localement au lieu de les exporter sous une forme brute, comme la plupart des autres exportateurs de diamants continuent à le faire. La Namibie a aussi adopté cette meilleure pratique.

En d'autres termes, les ressources naturelles sont une source à la fois d'opportunités et de menaces pour le développement de PMA riches en produits de base. La question est évidemment de savoir comment maximiser les premières et minimiser les secondes.²⁶

3.1.1 Gestion des ressources

Le cycle de hauts et de bas (expansions et récessions) de la décennie écoulée indique dans une certaine mesure quel degré de succès ont les PMA riches en produits de base dans la gestion de leurs ressources naturelles. Après tout, l'augmentation des prix des produits de base jusqu'au milieu de l'année 2008 a apporté une opportunité de croissance économique et d'investissement qui, bien gérée, pourrait aider à atténuer les répercussions de la crise financière et économique mondiale qui a suivi. Par exemple, Golub et coll. (2011) mettent en évidence le Mozambique comme un pays qui est parvenu à entreprendre certaines réformes de ses secteurs pétrolier et minier ainsi que d'information et de gestion concernant ses dépenses publiques, bien que d'autres réformes restent à faire. Parmi les mesures qu'il a

²⁵ Golub et coll., 2011 et Lines, 2011.

²⁶ La valeur ajoutée est évidemment une stratégie viable pour tirer parti des chances qu'offrent les produits de base. Cet aspect particulier est examiné dans la section suivante.

prises pour accroître la transparence, le Mozambique a demandé à devenir membre de L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). L'Évaluation des politiques et des institutions du pays (CPIA), comparativement bonne à 4,5 pour la gestion économique en 2009, peut être considérée comme reflétant les progrès accomplis.²⁷ Bien que l'effet de ces réformes sur la résilience du Mozambique aux chocs extérieurs reste à étudier, il y a lieu de noter qu'en 2009 l'estimation de croissance du PIB du pays était de 6,3%. Certains autres PMA riches en produits de base ne semblent pas avoir tiré pleinement parti de la période d'expansion, et de ce fait ils ont souffert davantage au cours de la crise financière et économique mondiale d'une croissance sensiblement plus lente ou même négative. La transparence fiscale et la gestion macroéconomique sont deux des domaines où des améliorations sont fréquemment jugées nécessaires.

Plus généralement, cependant, les études de cas sont peut-être révélatrices en ce qu'il n'y est guère fait mention de plans relatifs aux produits de base. En d'autres termes, il semble y avoir un manque de politiques clairement conçues dans plusieurs PMA sur la manière dont ils peuvent tirer parti de leurs dotations en ressources naturelles pour favoriser leur développement. Les plans d'investissement détaillés que doivent élaborer les signataires africains du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) constituent une initiative bienvenue à cet égard.

Le rôle que la demande croissante de produits de base dans de grands pays émergents a joué en accroissant les prix de ces produits au cours de la première décennie des années 2000 révèle une caractéristique essentielle de la décennie précédente: la croissance de la coopération Sud-Sud. L'implication de la Chine en Afrique a beaucoup attiré l'attention ces dernières années, mais l'expansion de la coopération Sud-Sud intéresse aussi d'autres PMA ainsi que d'autres partenaires émergents. Ce partenariat en évolution a le potentiel d'apporter des contributions importantes au développement économique des PMA, comme en témoignent les liens de commerce et d'investissement de la Chine et de l'Inde avec des PMA asiatiques et les liens économiques de la Chine avec l'Angola (elle était devenue le plus grand importateur de l'Angola en 2008). Un exemple de ce potentiel est la disposition de la Chine à assister la diversification verticale en acceptant de construire des raffineries de pétrole au Niger et au Tchad – une demande restée sans succès pour le Nigéria depuis bien des années. Il importe cependant d'être conscient de certains des risques que comporte ce resserrement des liens économiques, notamment celui de renforcer la dépendance envers les produits de base.²⁸

Enfin, la question importante de la gestion durable des ressources doit aussi être soulevée. Cela concerne des produits de base métalliques et non métalliques, par exemple les conséquences environnementales de l'extraction de minéraux et de la surexploitation du poisson. Mettre insuffisamment l'accent sur la gestion durable a des conséquences négatives sur les avantages futurs des ressources naturelles elles-mêmes ainsi que sur les gains potentiels d'autres secteurs de croissance, notamment du tourisme.

²⁷ Banque mondiale, 2011b. Les CPIA sont un outil permettant à la Banque mondiale d'évaluer les pays par rapport à un ensemble de critères. Le classement pour la gestion économique est une moyenne des notes obtenues pour la gestion macroéconomique, la politique fiscale et la politique de la dette.

²⁸ CNUCED, 2010c.

3.1.2. Instabilité des prix des produits de base et sécurité alimentaire

Ainsi que cela a été montré précédemment, l'instabilité des prix des produits de base peut avoir d'importants effets néfastes sur le développement des PMA et la réduction de la pauvreté dans ces pays. Il existe en outre des liens étroits entre l'instabilité des prix des produits de base et la sécurité alimentaire. Les mesures pour atténuer les effets adverses de l'instabilité des prix alimentaires comprennent la constitution de stocks de produits physiques, en utilisant des outils de gestion des risques afférents aux produits de base, des plans de financement compensatoire, des bourses des produits de base²⁹ et des filets protecteurs sociaux.

L'étude de cas sur le Cambodge contient une liste de mesures de politique générale que le gouvernement a prises pour faire face aux crises mondiales.³⁰ Ces mesures incluent des transferts monétaires, des augmentations de salaires, des exemptions de droits de douane sur l'importation d'intrants agricoles, l'expansion de programmes de distribution d'aliments et des programmes de formation professionnelle à court terme pour des travailleurs qui ont perdu leur emploi. Le gouvernement a aussi un programme d'incitations qui a réduit les sollicitations de réserves bancaires et promu les investissements dans les transports, l'irrigation et l'agriculture. Un exemple spécifique de son effort de stabilisation des prix est l'achat qu'il a effectué de 300 tonnes de riz, qui ont ensuite été vendues sur des marchés urbains à des prix subventionnés (jusqu'à 30% au dessous du prix prévalant du marché). Le gouvernement a complété cette subvention, qui était d'une ampleur limitée, en offrant des crédits à faible coût à des rizeries privées pour leur permettre d'acheter et de vendre des stocks plus importants.

Le Bénin, au même moment, s'est appuyé sur trois instruments de politique générale pour réagir aux crises.³¹ Le premier était fiscal et comportait la suspension des droits de douane sur les importations de certains produits agricoles. Le deuxième avait trait au développement de capacités productives par le biais d'investissements dans le secteur agricole et de subventions pour améliorer l'accès au financement. Le troisième concernait l'identification de méthodes pour assurer la vente de la production. Il incluait l'achat par le gouvernement de 20 000 tonnes de céréales aux producteurs, dont une moitié a été exportée au Niger tandis que l'autre moitié servait de stock régulateur pour réguler les prix alimentaires locaux.

Deux domaines qui offrent de bonnes perspectives de contributions à une sécurité alimentaire accrue sont les aliments traditionnels et l'agroécologie étudiée par Lines (2011). Les avantages des cultures autochtones sont multiples: l'accroissement de leur production peut rendre les pays moins sensibles à l'instabilité des prix de cultures plus internationales, elles peuvent améliorer la nutrition par des régimes plus diversifiés, elles sont souvent plus résilientes aux effets du changement climatique que des céréales plus internationales et elles peuvent contribuer à une réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture. L'agriculture écologique présente, de même, des avantages économiques et environnementaux, y compris une vulnérabilité moindre à l'instabilité des prix des intrants grâce à des engrais de remplacement et à des méthodes de production plus durables.³²

²⁹ Des bourses de produits de base ont été créées ou relancées au Bangladesh, au Cambodge, en Ethiopie, au Népal, en Ouganda, en Tanzanie et en Zambie.

³⁰ Runsinarith, 2011, p. 23-25.

³¹ Soulé et Yérima, 2011, p. 41.

³² Voir aussi dans CNUCED, 2010 un exposé sur les liens entre l'agriculture, la sécurité alimentaire et le changement climatique.

À long terme, l'importance primordiale de l'investissement dans l'agriculture pour améliorer la sécurité alimentaire ne saurait être trop soulignée. Le fait que la production alimentaire par habitant dans les PMA a diminué depuis les années 1970, de sorte qu'elle était inférieure d'un cinquième en 2003-2005 par rapport à 1970-1972, montre à quel point la productivité s'est réduite. De plus, les accroissements de rendements ont été plus faibles en Afrique que ceux notés en Asie et en Amérique latine. Cela a une incidence directe sur les conditions de vie, étant donné qu'une augmentation de rendement de 1% peut entraîner une réduction de la pauvreté de 0,5-0,8%.³³

Dans ce contexte, il existe une grande marge de réformes possibles dans plusieurs PMA, y compris en termes de soutien du gouvernement et d'accès à des financements plus abordables. Par exemple, les gouvernements de seulement 7 des 26 PMA africains ont alloué plus de 10% de leurs budgets à l'agriculture, en moyenne, au cours de la période 2002-2009 et atteignaient ainsi l'objectif de la Déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique.³⁴ Un autre exemple est que, d'après une recherche menée par la CNUCED depuis 2008, seulement 14% des prêts consentis par les banques dans les PMA africains vont à l'agriculture, bien que l'agriculture représente environ un tiers de la valeur ajoutée totale, et en moyenne 86% de l'emploi dans ces pays.³⁵

3.2 Promouvoir la diversification des exportations

Diversifier les activités d'une économie au-delà des exportations traditionnelles se traduit, par définition, par une réduction de la dépendance envers les produits de base et de la vulnérabilité aux chocs extérieurs. Cependant, les avantages de la diversification ne s'arrêtent certainement pas là. En premier lieu, on a constaté que la diversification sectorielle est étroitement associée au développement économique.³⁶ À titre d'exemple concret, une étude sur le Burundi a conclu qu'augmenter la production de café de 10% augmenterait le PIB de 0,3%, tandis qu'augmenter la production en dehors du secteur caféier augmenterait le PIB de 3,5%.³⁷ En deuxième lieu, bien que les PMA qui dépendent des produits de base peuvent atteindre une croissance – et le font – le lien entre cette croissance et la création d'emplois est tout à fait lâche. Les activités manufacturières, les services et l'agro-industrie, en revanche, offrent de meilleures perspectives d'assurer les deux.³⁸

La diversification prend un certain nombre de formes. D'une part il est possible de diversifier verticalement, c'est à dire de tirer parti de possibilités de valeur ajoutée en élargissant la production vers des activités en amont et en aval le long de la chaîne de valeurs (valeur ajoutée dans des secteurs d'intrants et d'industries de traitement des ressources).³⁹ D'autre part une économie peut se diversifier horizontalement en développant d'autres secteurs – liés à des produits de base ou non. L'horticulture et le tourisme sont deux secteurs qui offrent de

³³ CNUCED, 2010f.

³⁴ Système de soutien aux analyses et aux connaissances stratégiques régionales, 2010.

³⁵ CNUCED, 2010b, p. 67.

³⁶ Voir par exemple Imbs et Wacziarg, et Carrère et coll., 2007.

³⁷ Lim et Rugwabiza, 2009, cité dans Ndimubandi, 2011.

³⁸ CNUCED, 2010d, P. 22.

³⁹ Pour un examen de la valeur ajoutée aux produits de base, voir CNUCED, 2011c (en particulier la figure 1 et le commentaire qui s'y rapporte)

bonnes perspectives à beaucoup de PMA, avec des liaisons importantes en amont et en aval, comme cela a été montré par des études précédentes de la CNUCED.⁴⁰ Un troisième type de diversification consiste à modifier et/ou à améliorer des produits existants, par exemple en passant de produits bas de gamme à des produits haut de gamme, en mettant au point d'autres variétés ou en ciblant des marchés de niches.

À ce stade, il y a lieu de noter que si l'attention est appelée ici sur la valeur ajoutée et la diversification sectorielle, ces dernières années, la diversification géographique a aussi beaucoup retenu l'attention. En particulier, les destinations des exportations des PMA sont devenues de plus en plus variées, et une part plus importante va vers d'autres pays en développement. En rapport avec cette évolution, Brenton et Newfarmer (2007) ont constaté qu'une part importante de l'accroissement des exportations des pays à faible revenu (pas seulement des PMA) entre 1995 et 2004 portait sur des produits existants exportés vers de nouveaux marchés, bien que l'expansion des produits existants sur les marchés existants représente de loin la contribution la plus importante à l'accroissement des exportations.

Bien qu'il ne soit pas un PMA, les expériences du Vietnam inspirent plusieurs perceptions de la diversification et du développement économique qui sont valables pour des PMA, particulièrement ceux qui sont situés en Asie.⁴¹ Un élément important des politiques de ce pays a été l'adoption d'une approche graduelle de la libéralisation depuis 1986, y compris la libéralisation des prix des produits agricoles et l'assouplissement des restrictions imposées aux sociétés étrangères. En outre, le gouvernement a effectué des investissements importants dans l'infrastructure (9 à 10% du PIB au cours de la décennie écoulée) et dans la formation, et il a aussi poursuivi des politiques macroéconomiques prudentes. Ces facteurs ont contribué à attirer les investissements étrangers directs (IED) qui ont favorisé une expansion allant des vêtements aux chaussures et à l'électronique. De plus, un accord commercial bilatéral avec les États-Unis qui a été signé en 2000 (et a établi des relations commerciales normales entre les partenaires) a contribué à décupler les exportations du Vietnam vers les États-Unis entre 2001 et 2007. Un des défis notables de cette approche graduelle est la domination persistante d'entreprises d'état inefficaces dans des services essentiels qui sont généralement fermés aux IED, comme les télécommunications, les transports et la finance. En somme, ces expériences du Vietnam apportent aux PMA des leçons précieuses dont ils peuvent s'inspirer en cherchant à diversifier leurs propres économies et à promouvoir leur croissance économique.

Le reste de la présente section passe en revue certains des éléments clés de la diversification des exportations. Pour structurer l'analyse, l'examen suit les trois grandes lignes suivantes: le cadre national, les capacités productives et le contexte international.

3.2.1. Le cadre national

Il est banal de noter que les activités d'une économie ne se situent pas dans le vide. Néanmoins, la signification d'un cadre national favorable à l'expansion d'une économie ne saurait être sous-estimée et, en dépit d'un certain progrès, les PMA ont encore beaucoup à faire pour améliorer l'environnement dans lequel les entreprises opèrent. Le lien entre la performance économique et le climat des affaires est aussi souligné par Golub et coll. (2011), qui constatent une corrélation pour les PMA non exportateurs de pétrole entre la performance

⁴⁰ CNUCED, 2008c et CNUCED, 2010b

⁴¹ Golub et coll, 2011, p. 33-34.

CPIA et, respectivement, l'accroissement du revenu par habitant et celui des valeurs des exportations.

Gouvernance

La faiblesse de la gouvernance est analysée dans certaines des études de cas, ainsi que dans Golub et coll. (2011) qui la soulignent comme une question qui concerne les PMA de toutes les régions. Bien que des progrès puissent être discernés dans plusieurs domaines, la corruption apparaît encore comme un obstacle à l'expansion des activités économiques. En outre, il est dans l'essence de la gouvernance que ses améliorations ne soient pas simplement comprises comme une amélioration de la législation, mais que les réformes et la réglementation soient suivies d'une application et d'une mise en œuvre énergiques, sans aucune exception.

Même si l'amélioration de la gouvernance n'est pas un problème soluble immédiatement, des mesures peuvent être prises pour atténuer son effet négatif dans l'intervalle. Au Cambodge, par exemple, une association commerciale résolue et un rôle important des sociétés étrangères dans le secteur du vêtement ont favorisé l'élimination de certaines contraintes dans l'environnement national.⁴³ Les zones de traitement des exportations (EPZ) et les zones économiques spéciales (SEZ) sont d'autres options de politique générale. Néanmoins, il est crucial que de telles mesures ne soient pas appliquées à la place de réformes plus fondamentales destinées à améliorer la gouvernance à long terme.

Gestion macroéconomique

Une plus grande stabilité macroéconomique a été une des réussites de beaucoup de PMA au cours de la décennie écoulée; elle a permis notamment de contrôler les déficits publics et les taux d'inflation. La résilience de certains pays dans le sillage des crises mondiales témoigne des progrès accomplis. Cependant, les crises ont aussi révélé des faiblesses dans la gestion macroéconomique de certains PMA, y compris la dépendance envers le revenu de produits de base. Un des domaines où les PMA doivent encore prendre des mesures pour renforcer la gestion macroéconomique est la mobilisation des ressources nationales, y compris par le biais de réformes fiscales. Les réformes initiales du code fiscal introduites au Mozambique pour les secteurs minier et pétrolier peuvent constituer un exemple à cet égard.

Les études de cas sur la Tanzanie et la Zambie mettent aussi en évidence l'importance que l'aide peut avoir pour les PMA qui doivent faire face à des chocs extérieurs. L'impact de la crise financière et économique sur ces deux pays a été mentionné dans la section précédente, où il a été noté que l'un et l'autre avaient subi des détériorations de leurs déficits fiscaux. Ces études affirment que l'aide, associée aux ressources nationales, s'est révélée vitale pour soutenir la Tanzanie et la Zambie dans le sillage de cette crise.

Réglementation des affaires

Le rôle du développement du secteur privé et des IED dans la diversification des exportations et la croissance économique est un aspect récurrent des études de cas. Cependant, si l'on veut créer un environnement des affaires favorable à la promotion du secteur privé et aux investissements, il est essentiel que les sociétés puissent opérer sans avoir à se conformer à

⁴³ Golub et coll., 2011, p. 39.

une législation et à des procédures trop pesantes. À cette fin, plusieurs études de cas soulignent qu'il importe d'assouplir la réglementation des affaires, de rendre les investissements plus fluides et de promouvoir la facilitation du commerce.

Le Rwanda, bien que ne faisant pas l'objet d'une étude de cas, peut être un exemple pour les autres PMA quant à la manière d'alléger le coût des affaires. Ce pays a été apprécié comme un réformateur exemplaire ces dernières années, et il est passé du 150^{ème} rang en 2008 au 58^{ème} en 2011, sur 183 pays, dans le classement de l'indice des affaires (doing business) de la Banque mondiale. Ce succès est dû en partie au fait que le gouvernement a fait d'un meilleur climat des affaires une priorité, notamment en établissant une équipe spéciale pour les affaires, mais ce qui a donné au Rwanda une place à part de nombreux autres PMA, c'est la volonté politique du gouvernement et l'application résolue des réformes.

3.2.2 Capacités productives

Alors que la sous-section précédente portait sur l'environnement national dans lequel se situent les activités d'une économie, la sous-section présente s'oriente vers les moyens effectifs de production: les capacités productives des PMA. On peut considérer que ce concept large se subdivise en trois composantes clés: les ressources productives, les capacités entrepreneuriales et les liens de production.⁴³ Une analyse de tous les aspects de ces composantes sort du champ des études de cas, et donc de la présente note. Ici il s'agit plutôt de se concentrer sur deux des principaux éléments des capacités productives qui sont mis en évidence dans les études de cas: l'infrastructure matérielle et l'infrastructure non matérielle.

Infrastructure matérielle

L'insuffisance de l'infrastructure matérielle (systèmes de transport, télécommunications et fourniture d'énergie), est fréquemment soulignée comme un goulot d'étranglement important pour la diversification des exportations et la croissance économique des PMA. Cet aspect a aussi été reconnu par les PMA eux-mêmes et plusieurs pays, par exemple l'Éthiopie et la Gambie, ont fait de gros efforts pour remédier aux lacunes des investissements, l'expansion des réseaux de téléphones mobiles constituant peut-être l'exemple le plus réussi. Néanmoins, l'infrastructure physique demeure dramatiquement insuffisante dans les PMA.

Les PMA qui ont principalement bénéficié de la période de haute conjoncture de la dernière décennie – en particulier les pays riches en produits de base – ont eu la possibilité de remédier à cette insuffisance. Cependant, la crise financière et économique a suspendu plusieurs plans en ce sens. Par exemple, le gouvernement tanzanien a dû renoncer à obtenir 500 millions de dollars EU sur les marchés financiers internationaux pour financer le développement de l'infrastructure. Pour aller de l'avant dans la réalisation de ses plans, ce gouvernement a dû allouer 205 milliards de shillings tanzaniens (137 millions de dollars EU) dans son budget, qui devaient être réunis en émettant des obligations locales à long terme.

Restructurer des entreprises d'état inefficaces opérant dans des secteurs d'infrastructure est une nécessité cruciale, étant donné que l'insuffisance des télécommunications, de la fourniture d'électricité, etc. compromet la performance du reste de l'économie. Comme cela a été montré précédemment dans le cas du Vietnam, c'est là une des principales contraintes à

⁴³ CNUCED, 2006.

résoudre dans ce pays. L'impact positif des réformes d'infrastructure est peut-être le plus apparent dans la téléphonie mobile. Par exemple, une étude sur les pays émergents de conflits en Afrique a conclu que la libéralisation de l'industrie des télécommunications au Sierra Leone a amélioré sensiblement l'accès aux produits des technologies de l'information et des communications (TIC); cinq opérateurs mobiles se sont établis, contribuant à un réseau qui couvre 80% du territoire et le nombre de mobiles cellulaires pour 100 personnes, augmentant de 2,4% en 2003 à 18,1% en 2008.⁴⁴

Infrastructure non matérielle

La notion d'infrastructure non matérielle englobe plusieurs aspects, qui vont de la gouvernance et de la réglementation des affaires à la disponibilité de main d'œuvre qualifiée et au manque d'accès au crédit et à son coût élevé. Les deux premiers aspects ayant été étudiés précédemment, la présente sous-section porte sur les sujets restants.

Les pénuries de compétences constituent une contrainte dans l'ensemble du groupe des PMA. De plus, les crises mondiales ont probablement aggravé le problème. Par exemple, des incidents ont été signalés au Cambodge où des ménages pauvres en sont venus à retirer leurs enfants des écoles en tant que stratégie concrète pour faire face à l'augmentation des prix alimentaires (même si cela a été la réaction la moins commune parmi onze grandes stratégies).

Un exemple concernant l'industrie du cuir en Éthiopie montre à quel point des efforts concertés et ciblés englobant l'accroissement des compétences peuvent stimuler une industrie.⁴⁵ Pour faire face à des importations chinoises bon marché au début des années 2000, le gouvernement a lancé des programmes de consultation, de formation et de commercialisation pour élever la qualité des chaussures produites dans le pays, en plus d'une collaboration avec des entreprises pour fixer des objectifs chiffrés d'exportation et de productivité. Ces mesures ont contribué à une relance du secteur, et bien que l'exportation de chaussures demeure limitée, elle a augmenté depuis le lancement des programmes.

Il a déjà été fait allusion plus haut au problème de l'accès au crédit et de son coût dans le contexte du besoin d'investissements dans l'agriculture. Plus généralement, le problème est d'obtenir des crédits des banques, les petites et moyennes entreprises (PME) et les producteurs agricoles étant particulièrement affectés, et si le crédit est consenti de faire face à des taux d'intérêt exorbitants. Par exemple, dans le cas de l'horticulture, CNUCED (2010c) mentionne que le taux d'intérêt moyen en Afrique atteint 12% ou davantage. Cependant, le même rapport appelle aussi l'attention sur l'Éthiopie, où le gouvernement a subventionné des prêts à 6,5% en faveur de producteurs et d'exportateurs horticoles.

3.2.3 Environnement international⁴⁶

De même qu'une production d'un pays ne peut pas être isolée du contexte national, il importe d'analyser l'économie en tenant compte du contexte international. Les crises mondiales –

⁴⁴ Ndlovu, 2011a et Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale.

⁴⁵ Golub et coll., 2011.

⁴⁶ Voir dans CNUCED, 2010a une analyse détaillée des liens entre le développement des PMA et l'architecture économique internationale ainsi que des propositions concernant une Nouvelle architecture internationale du développement.

enracinées en fait dans des pays autres que les PMA – ont démontré cela dramatiquement du point de vue de leur impact sur les PMA.

La politique commerciale de partenaires commerciaux peut aussi bien gêner que favoriser la diversification des exportations des PMA. Par exemple, les préférences en exonération de droits de douane et hors contingentement consenties par les pays développés peuvent jouer le rôle de stimulants pour élargir l'éventail des activités économiques des PMA, mais les obstacles non tarifaires auxquels les exportateurs des PMA sont confrontés – par exemple les normes et les règlements techniques – peuvent imposer un coût trop élevé pour qu'exporter soit rentable pour eux.

Les relations économiques régionales offrent des opportunités aux PMA pour diversifier leurs exportations, comme le montrent les flux intrarégionaux de commerce et d'investissement vers les PMA asiatiques. Au-delà de la diversification des exportations, la coopération régionale peut aussi aider à faire face à des défis communs, comme celui de l'infrastructure régionale commune (réseaux ferrés, routes, barrages hydroélectriques, etc.) ou des initiatives régionales pour traiter la question de la sécurité alimentaire (par exemple les initiatives dans le cadre de la Communauté économique des États d'Afrique de l'ouest (CEDEAO⁴⁷) ou du (PDDAA).

4. Leçons apprises et recommandations de politique générale

La décennie écoulée a été caractérisée par des contrastes marqués. Il y a eu une période de haute conjoncture, qui a profité à beaucoup de PMA, particulièrement à ceux qui sont riches en minéraux et en pétrole. Cependant, cette période de haute conjoncture – marquée comme elle l'a été par des prix plus élevés des produits de base – a eu aussi des conséquences négatives pour plusieurs pays, une insécurité alimentaire croissante ayant été un des effets les plus néfastes. Enfin, il y a eu le déclenchement de la crise financière et économique mondiale, qui a affecté les PMA dans leur ensemble. Quelles conclusions peut-on alors tirer des expériences des PMA – et des études de cas en particulier – à la lumière des crises mondiales récentes, particulièrement en ce qui concerne la dépendance envers les produits de base?

4.1 Leçons apprises

- **Il y a un manque de politiques des produits de base nettement articulées au niveau national.** En dépit de l'importance des produits de base dans les économies des PMA et de certains efforts pour intégrer les politiques des produits de base dans les stratégies de développement, c'est avant tout le rôle des produits de base dans le commerce qui reçoit la plus grande attention dans ces pays. Il faut une approche plus holistique, intégrant une perspective de développement et tenant compte de la fonction des produits de base dans la croissance économique et dans la réduction de la pauvreté.

⁴⁷ Soulé, B.G. et Yérima, B., 2011.

- **En dépit de certains progrès, il faut plus de transparence et de redevabilité dans la gestion des ressources publiques.** La transparence fiscale joue un rôle clé pour maximiser les avantages de la richesse en produits de base, y compris en tirant parti des opportunités des relations Sud-Sud élargies et en assurant une production durable.
- **Les investissements des PMA dans l'agriculture restent trop faibles et doivent être développés considérablement, et de plus ciblés efficacement.** Investir dans l'agriculture pour accroître la productivité doit être un aspect essentiel d'une stratégie de sécurité alimentaire. Cependant, développer le secteur agricole dans les PMA va au-delà de la sécurité alimentaire, et la recherche a maintes fois montré qu'investir dans une agriculture diversifiée offre un énorme potentiel de croissance économique, et que l'accroissement du PIB basé sur une agriculture diversifiée est au moins deux fois plus efficace que celle d'autres secteurs pour réduire la pauvreté.⁴⁸
- **Bien que des mesures aient été prises pour créer des climats favorables aux affaires, il est indispensable que les PMA aillent encore de l'avant en introduisant de nouvelles réformes.** Pour promouvoir la diversification de leurs économies, les PMA doivent prendre des mesures supplémentaires pour soutenir le développement du secteur privé, afin de jeter les bases d'une croissance économique durable qui soit favorable aux pauvres et crée des possibilités d'emploi.
- **Les crises mondiales récentes ont eu des effets variables sur les PMA, certains ayant fait montre d'une grande résilience face à la crise financière et économique mondiale.** Les effets des crises des carburants et de l'alimentation ont varié d'un PMA à l'autre, les exportateurs de pétrole et de minéraux comptant parmi les pays qui ont le mieux réagi et les pays importateurs nets de denrées alimentaires et de pétrole étant particulièrement affectés. Cependant, la crise financière et économique mondiale a affecté les PMA dans leur ensemble. Pourtant, les PMA en tant que groupe sont parvenus en 2009 à une croissance plus rapide à la fois que les pays développés et que les autres pays en développement, et plusieurs PMA ont continué à appliquer des politiques macroéconomiques prudentes face à cette crise. Il est également intéressant de noter que certains secteurs nouveaux et émergents comme l'horticulture et l'aquaculture se sont révélés plus résilients que des secteurs traditionnels.

4.2 Recommandations de politique générale

Les généralisations sont inévitables lorsqu'on traite des questions qui concernent un éventail de pays et de produits de base. Dans l'examen, il importe donc d'avoir présent à l'esprit l'hétérogénéité des PMA ainsi que des produits de base. De même, il faut absolument tenir compte de ces hétérogénéités pour concevoir la politique qui convient le mieux à chaque pays considéré. Cela dit, il y a divers points communs entre les défis auxquels les PMA doivent faire face, et plusieurs options de politique générale qui émergent de l'analyse des études de cas et de la documentation sont en conséquence applicables à beaucoup de PMA. De plus, les PMA partagent le même objectif à long terme dans le domaine des produits de base: une "transformation structurelle conduisant à des économies plus diversifiées".⁴⁹

⁴⁸ Banque mondiale, 2007

⁴⁹ CNUCED, 2010a, p. 192.

Mesures que les PMA devraient prendre:

- **Définir une vision à long terme pour le pays, énonçant clairement, notamment, comment relier le secteur des produits de base aux stratégies nationales de développement.** Les PMA devraient prendre des mesures pour assurer de tirer le meilleur parti du potentiel qu'ont les produits de base de stimuler la croissance économique et de réduire la pauvreté. Pour ce faire, les politiques visant à maximiser les avantages du secteur des produits de base devraient être une des composantes clés des plans de développement à long terme.
- **Instituer et appliquer des politiques qui améliorent la gestion des industries extractives.** Cela concerne principalement les PMA qui ont des dotations importantes en produits de base minéraux. Cette recommandation est liée à la précédente, en ce que les gouvernements devraient avoir des stratégies claires sur la manière de tirer parti des rentes des ressources naturelles pour assurer que leurs dotations soient une bénédiction et non une malédiction ou un piège supplémentaire. Toute stratégie de ce genre doit inclure des mesures pour renforcer la transparence fiscale et la redevabilité, par exemple en associant concrètement leur pays à L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives.
- **Stimuler l'investissement dans l'agriculture et veiller à ce qu'il soit bien ciblé.** Les PMA devraient accroître leur soutien au secteur agricole afin d'en augmenter la productivité et de renforcer la sécurité alimentaire. Les PMA africains devraient s'efforcer d'atteindre au minimum l'objectif de 10% de leur budget alloués à l'agriculture, conformément à la Déclaration de Maputo. Il importe tout autant que les PMA prennent des mesures pour bien cibler l'investissement, par exemple en stimulant la recherche et le développement sur des cultures autochtones et en appliquant une perspective du genre.⁵⁰
- **Intégrer des politiques pour gérer le changement climatique dans des stratégies basées sur les produits de base.** Il y a des liens forts entre le changement climatique et les produits de base. Par exemple, la contribution directe de l'agriculture aux émissions mondiales de gaz à effet de serre a été estimée à 13%, tandis que sa contribution directe et indirecte s'élève à environ 33%.⁵¹ Il est donc essentiel d'appliquer des politiques sur les produits de base pour tenir compte du changement climatique, par exemple en soutenant davantage l'agriculture biologique.
- **Favoriser le développement du secteur privé en renforçant ses capacités et en améliorant la gouvernance et la réglementation des affaires.** La contribution du secteur privé à la croissance économique des pays et à la réduction de la pauvreté a été de plus en plus reconnue, mais les PMA devraient appliquer de nouvelles mesures pour renforcer son rôle. En plus de la lutte contre la corruption et de la conception de méthodes plus simples pour conduire les affaires, il est déterminant que les gouvernements des PMA soutiennent le développement de capacités entrepreneuriales. Les PMA devraient aussi jouer un rôle proactif en renforçant la

⁵⁰ La FAO (2011b) constate qu'offrir aux femmes le même accès aux ressources productives qu'aux hommes pourrait accroître la production agricole dans les pays en développement de 2,5 à 4%.

⁵¹ CNUCED, 2010g.

collaboration entre parties prenantes multiples, en s'appuyant sur la réussite de partenariats public-privé (PPP) précédents.

- **Améliorer la fourniture de services d'infrastructure matérielle et non matérielle.** Les gouvernements des PMA doivent prendre un large éventail de mesures pour renforcer l'infrastructure, depuis l'amélioration des réseaux routiers et de TIC jusqu'à un accès accru aux financements et aux compétences. À cette fin, il faut attirer des investissements vers ces services. Cependant, ces investissements ne devraient pas aller seulement à de nouveaux projets, car l'amélioration et l'entretien de l'infrastructure existante sont tout aussi importants. Au delà de l'investissement, plusieurs PMA devraient aussi renforcer leur infrastructure en restructurant des entreprises d'état inefficaces.

Mesures attendues des partenaires de développement

- **Améliorer quantitativement et qualitativement l'aide publique au développement (APD) en faveur des PMA.** L'APD doit être accrue pour soutenir les mesures prises par les PMA, et plus généralement leur croissance économique et leur réduction de la pauvreté. Cette assistance doit aussi être ciblée efficacement. Cela comporte un accent accru sur l'agriculture, dont la part dans les flux totaux d'APD est tombée de 14,8% en 1987-89 à 5,5% en 2007-2009.⁵² Ainsi, une application plus résolue de l'annonce de 20 milliards de dollars EU faite par les gouvernements qui ont lancé l'Initiative pour l'agriculture et la sécurité alimentaire à L'Aquila en 2009 est également souhaitable.
- **Poursuivre des politiques commerciales favorables au développement des PMA.** Au-delà des systèmes de préférences en faveur des PMA, les partenaires de développement devraient prendre des mesures supplémentaires pour promouvoir un système commercial international plus favorable. Cela inclut la conclusion du Cycle de Doha pour le développement d'une manière qui tienne compte des préoccupations des PMA, en réduisant les subventions agricoles, en aidant les PMA à satisfaire aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et à surmonter les obstacles techniques au commerce, et en relevant l'Aide au commerce.

Mesures conjointes

- **Faire des efforts concertés pour atténuer l'instabilité des prix et renforcer la capacité des PMA à affronter l'insécurité alimentaire.** Plusieurs initiatives ont été proposées sur la manière de traiter les problèmes liés aux produits de base, y compris la constitution de réserves physiques d'urgence, la création d'un mécanisme de réserve "virtuel" réformant les plans de financement compensatoire, et l'amélioration des capacités des PMA pour négocier les contrats.⁵³
- **S'écarter des politiques qui nuisent aux voisins.** Ce qu'il faut ne pas faire peut être tout aussi important que ce qu'il faut faire. Les pays doivent éviter des politiques qui les avantagent tout en nuisant à d'autres pays à court terme, mais qui

⁵² OECDStat (stockage de données et bases de données pour les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques), Notez que ces données ne concernent pas spécifiquement les PMA. A proprement parler la part concerne l'agriculture, la sylviculture et la pêche.

⁵³ Voir CNUCED, 2010a, et CNUCED, 2011c pour un examen plus détaillé des options de politique générale.

ont des effets adverses pour tous à long terme, comme les restrictions sur les exportations.

- **Améliorer la collecte et la disponibilité des données.** Des statistiques à jour sont indispensables pour prendre des décisions informées, mais elles font souvent défaut pour les PMA. Ainsi, la collecte de l'information et la disponibilité des données devraient être renforcées grâce à la collaboration d'un éventail de parties prenantes, y compris des gouvernements, des organisations internationales, des associations commerciales et des organes internationaux pour les produits de base.

Bibliographie

Documentation générale

Banque mondiale (2007) “Rapport sur le développement mondial 2008: L’agriculture pour le développement.” Banque mondiale. Washington, DC.

Banque mondiale (2011a) “La flambée des prix alimentaires réduit 44 millions de personnes à la pauvreté.” Banque mondiale, Communiqué de presse No. 2011/333/PREM. Washington, DC.

Banque mondiale (2011b) “Indicateurs du développement mondial” Banque mondiale. Washington, DC.

Carrère, C., Strauss-Kahn, V. et Cadot, O. (2007) “Export Diversification: What’s Behind the Hump?” Document de discussion CEPR No. DP6590.

CNUCED. (2002) “Rapport sur les pays les moins avancés, 2002: Échapper au piège de la pauvreté.” Publication des Nations Unies, No de vente E. 02.II.D.13. Genève et New York.

CNUCED. (2006) “Rapport sur les pays les moins avancés 2006: Développement des capacités productives” Publication des Nations Unies, No de vente E. 06.II.D.9. Genève et New York.

CNUCED. (2008a) “Rapport sur les pays les moins avancés 2008: Croissance, pauvreté et termes du partenariat pour le développement.” Publication des Nations Unies, No de vente E. 08.II.D.20. Genève et New York.

CNUCED. (2008b) “Rapport sur le commerce et le développement, 2008: Prix des produits de base, flux de capitaux et financement de l’investissement.” Publication des Nations Unies, No de vente E.08.II.D.21. Genève et New York.

CNUCED. (2008c) “Compétitivité des exportations et développement dans les PMA: politiques, questions et priorités d’action pour les pays les moins avancés pendant et après CNUCED XII.” UNCTAD/ALDC/2008/1. Genève et New York.

CNUCED (2009) “Rapport sur les pays les moins avancés 2009: L’état et la gouvernance du développement.” Publication des Nations Unies, No de vente E. 09.II.D.9. Genève et New York.

CNUCED. (2010a) “Rapport sur les pays les moins avancés 2010: Vers une nouvelle architecture internationale du développement pour les PMA.” Publication des Nations Unies, No de vente E. 10.II.D.5. Genève et New York.

CNUCED. (2010b) “Évaluation par la CNUCED de l’application du Programme d’action pour les PMA pendant la décennie 2001-2010: Évaluation des progrès et des leçons pour la quatrième Conférence des Nations Unies sur les PMA (LDC-IV) et au-delà.” UNCTAD/ALDC/2009/2. Genève et New York.

CNUCED. (2010c) “Rapport sur le développement économique en Afrique 2010: Coopération Sud-Sud: L’Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement.” Publication des Nations Unies, No de vente E.10.II.D.13. Genève et New York.

CNUCED. (2010d) “Rapport sur le commerce et le développement, 2010: Emploi mondialisation et développement.” Publication des Nations Unies, No de vente E.10.II.D.3. Genève et New York.

CNUCED. (2010e) “Manuel de statistiques de la CNUCED, 2010” Publication des Nations Unies, No de vente B.10.II.D.1. Genève et New York.

CNUCED. (2010f) “Rapport 2010 sur la technologie et l’innovation: Renforcer la sécurité alimentaire en Afrique grâce à la science, à la technologie et à l’innovation.” Publication des Nations Unies, No de vente. E.09.II.D.22. Genève et New York.

CNUCED. (2010g) “L’agriculture à la croisée des chemins: Sécurité alimentaire et changements climatiques.” Synthèse de la CNUCED, No. 18.

CNUCED. (2011a) “Évolution récente des principaux marchés de produits de base : tendances et contraintes.” TD/B/C.I/MEM.2/13

CNUCED. (2011b) “Mesures permettant d’atténuer les incidences sur les pays dépendant des produits de base de la forte instabilité des prix et des revenus, et de faciliter la création de valeur ajoutée et une plus grande participation des pays producteurs aux chaînes de valeur du secteur des produits de base.” TD/B/C.I/MEM.2/14

CNUCED (2011c) “Approches novatrices pour résoudre les problèmes relatifs aux produits de base dans le cadre de partenariats multipartites efficaces.” TD/B/C.I/MEM.2/15

Collier, P. (2008) “The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It.” Oxford University Press, New York.

FAO. (2008) “État de l’insécurité alimentaire dans le monde, 2008: Prix alimentaires élevés et sécurité alimentaire – menaces et opportunités”, Rome.

FAO. (2011a) “Perspectives de récoltes et situation alimentaire.” No. 1, Mars. Rome.

FAO. (2011b) “État de l’alimentation et de l’agriculture 2010-11. Les femmes dans l’agriculture: Comblent le fossé entre les sexes pour le développement” , Rome.

Gilbert, C.L. et Morgan, C.W. (2010) “Food price volatility.” *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 365, no. 1554, pp. 3023-3034.

Golub, S., Bernhardt, A. et Liu, M. (2011) “Development and Trade Strategies for LDCs: 2001-2010 and Looking Ahead.” Rapport pour la CNUCED.

Imbs, J. et Wacziarg, R. (2003) “Stages of Diversification.” *American Economic Review*, vol. 93, no. 1, pp. 63-86.

Lines, T. (2011) “Enhancing Food Security through Agricultural Development.” Rapport pour la CNUCED.

Mayer, J. et Gareis, J. (2010) “Commodity Price Volatility: causes and impact on low-income countries.” Projet préliminaire et incomplet rédigé pour la conférence sur les “Impacts, réponses & leçons initiales des crises financières pour les pays à faible revenu”, Institut danois d’études internationales, Copenhague, 14-15 octobre 2010.

Ndlovu, L. (2011a) “Trade and Development Policies: Experience in post-conflict LDCs. The case of Liberia and Sierra Leone 2001-2010.” Rapport pour la CNUCED.

Organisation mondiale du commerce (OMC). (2011) “Accès aux marchés des produits et des services dont l’exportation intéresse les pays les moins avancés.” WT/COMTD/LDC//W/48/Rev.1

ReSAKSS (2010). “CAADP Targets.” Téléchargé sur www.reksass.org le 4 avril, 2011.

Tiwari, S. et Zaman, H. (2010) “The Impact of Economic Shocks on Global Undernourishment.” Document de travail pour la recherche sur les politiques, Banque mondiale 5215.

Études de cas:

Bénin:

Soulé, B.G. et Yérima, B. (2011) Produits de base, Crise économique mondiale et développement des capacités productives pour les PMA: Cas du Bénin en Afrique de l’Ouest.

Burundi:

Ndimubandi, J. (2011) Produits de base face à la crise économique et financière mondiale et développement des capacités productives des PMA: Cas du Burundi.

Cambodge:

Runsinarith, P. (2011) The Impact of Rising Food Prices and Global Financial Crisis: The Case of Cambodia.

Tanzanie et Zambie:

Ndlovu, L. (2011b) Impact of Global Financial and Economic Crisis on Commodity Dependent Countries.

Annexe

Tableau 1. Indicateurs de base des cinq pays objet des études de cas et des PMA

	Bénin	Burundi	Cambodge	Tanzanie	Zambie	PMA
Accroissement du PIB (2000-2009) (pourcentage)	3.9	3.0	8.9	7.1	5.4	7.4
Accroissement du PIB par habitant (2000-2009) (pourcentage)	0.6	0.1	7.2	4.1	3.0	4.9
Main d'œuvre, 2010 (millions)	3.8	4.7	8.0	22.0	4.9	377.9
dont: agriculture (pourcentage)	43.8	80.3	65.7	77.1	65.9	59.5
Accroissement des exportations (2000-2009) (pourcentage)	14.0	6.2	15.2	17.0	25.7	20.6
Accroissement des importations (2000-2009) (pourcentage)	16.1	15.9	15.1	20.5	21.8	16.7
Part des produits de base dans le total des exportations (moyenne 2000-2009) (pourcentage)	89.0	86.0	4.1	88.2	85.7	75.2
Part des flux entrants d'IED dans le PIB (moyenne 2000-2009) (pourcentage)	1.9	0.4	5.0	3.3	6.5	5.0

Note: Données estimatives pour l'accroissement des exportations et des importations du Bénin et du Cambodge ainsi que pour la part des produits de base dans le PIB du Bénin, du Burundi et du Cambodge.

Source: UNCTADstat.

Tableau 2. Accroissement du PIB, accroissement des exportations et balance commerciale des cinq pays objet des études de cas et des PMA, 2007-2009.

	Accroissement estimatif du PIB (pourcentage)			Accroissement des exportations (pourcentage)			Balance commerciale (dollars EU courants, en millions)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Bénin	4.6	5.0	2.7	42.3	9.9	-12.5	-843.5	-823.0	-1002.0
Burundi	3.6	4.5	3.5	6.9	-13.3	20.1	-256.7	-348.2	-337.2
Cambodge	10.2	6.0	-2.5	10.7	15.2	-12.2	-1350.4	-1800.4	-1226.6
Tanzanie	7.1	7.5	5.5	15.5	37.0	-13.8	-3118.4	-4041.1	-3675.3
Zambie	5.8	6.3	6.3	22.5	10.4	-15.4	610.5	38.2	519.4
PMA	8.7	7.0	4.7	24.5	37.6	-29.3	4681.3	16114.2	-17258.3

Note: Données estimatives pour l'accroissement des exportations et la balance commerciale du Bénin et l'accroissement des exportations et la balance commerciale du Cambodge en 2009.

Source: UNCTADstat.