

# Stratégies nationales de développement, approche DSRP et réduction effective de la pauvreté

Chapitre

5

## A. Introduction

L'incidence et l'intensité de la pauvreté dans les PMA ainsi que les principales caractéristiques du piège international de la pauvreté dans lequel la plupart de ces pays sont pris n'ont pas été analysées pour inciter au pessimisme, mais plutôt pour établir un diagnostic réaliste des politiques à mettre en œuvre afin de lutter contre la pauvreté. Comme il a été dit au chapitre 2, la pauvreté a de grandes chances d'être réduite rapidement dans les PMA grâce à une croissance et à un développement économiques soutenus. La question essentielle est de savoir quelles mesures nationales et internationales doivent être prises pour aider ces pays à sortir de l'engrenage de la pauvreté.

Au cours des dernières années, la communauté internationale a pris conscience que de nombreux pays en développement parmi les plus pauvres sont enfermés dans un cycle de stagnation et de pauvreté et n'ont pas été en mesure de tirer parti de la mondialisation. À la fin des années 90, le FMI, la Banque mondiale et le CAD de l'OCDE ont repensé de fond en comble les politiques nationales et internationales à mettre en œuvre pour résoudre les problèmes des pays pauvres dont la situation économique ne s'améliorait pas et où le taux de pauvreté demeurait élevé. La nouvelle approche adoptée découlait du sentiment général selon lequel l'endettement extérieur insupportable de ces pays était un obstacle majeur à la croissance et à la réduction de la pauvreté, et de l'Initiative PPTTE renforcée élaborée pour résoudre ce problème. Mais elle allait bien au-delà de l'allègement de la dette.

Cette nouvelle approche, qui est évolutive, est caractérisée par cinq éléments essentiels. Premièrement, la réduction de la pauvreté est devenue un objectif central de la coopération internationale pour le développement. Deuxièmement, les gouvernements en assumeront la responsabilité dans leur pays en élaborant leurs propres stratégies nationales. Leurs politiques ne seront plus déterminées par les donateurs ou imposées par le FMI ou la Banque mondiale, mais seront formulées et mises en œuvre au niveau national en faisant participer les acteurs nationaux et, de manière plus générale, la société civile. Troisièmement, les pays donateurs, qui sont aussi les principaux créanciers des pays pauvres endettés, seront plus sélectifs: l'aide et l'allègement de la dette qu'ils consentiront seront essentiellement destinés aux pays qui poursuivent de bonnes politiques de réduction de la pauvreté et qui possèdent de bons systèmes de gouvernance pour formuler et mettre en œuvre ces politiques ainsi que pour mobiliser et gérer les ressources publiques. Les donateurs coopéreront avec ces pays dans un esprit de partenariat au service du développement. Cette approche sélective n'implique pas que la conditionnalité disparaîtra, c'est-à-dire que l'aide et l'allègement de la dette ne seront plus subordonnés à la mise en œuvre de mesures particulières. Un partenariat est toutefois possible car, d'une part, les conditions à remplir devraient découler des priorités et des stratégies nationales et, d'autre part, l'aide et l'allègement de la dette interviennent dès le départ dans un cadre directif

---

*La pauvreté a de grandes chances d'être réduite rapidement dans les PMA grâce à une croissance et à un développement économiques soutenus. La question essentielle est de savoir quelles mesures nationales et internationales doivent être prises pour aider ces pays à sortir de l'engrenage de la pauvreté.*

---

considéré comme adéquat. Quatrièmement, les différents donateurs renforceront la coordination de leur assistance financière au sein des pays, réduiront les coûts de transaction élevés de leurs activités et adapteront leur appui aux priorités et stratégies nationales. Cinquièmement, les pays riches renforceront la cohérence des politiques internationales afin de soutenir la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres en élargissant l'accès aux marchés des produits de ces pays et, dans une moindre mesure, en encourageant l'investissement étranger direct axé sur le développement et d'autres flux de capitaux privés bénéfiques à destination des pays les plus pauvres.

---

*Le DSRP permet à la fois au gouvernement d'élaborer sa propre stratégie nationale, au FMI et à la Banque mondiale de déterminer si le cadre directeur est satisfaisant et aux donateurs d'adapter leur assistance en conséquence.*

---

Cette nouvelle approche des politiques nationales et internationales sous-tendait le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 adopté à Bruxelles en mai 2001. Toutefois, pour la plupart des PMA, elle est mise en pratique à travers l'élaboration et la mise en œuvre de documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Ceux-ci permettent à la fois aux gouvernements d'élaborer leurs propres stratégies nationales, au FMI et à la Banque mondiale de déterminer si le cadre directeur est satisfaisant, et aux donateurs d'adapter leur assistance en conséquence. Dans de nombreux PMA, la réduction effective de la pauvreté dépendra de la manière dont ce dispositif novateur, qui a été à juste titre qualifié d'expérimentation par le Directeur du Groupe de la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale, fonctionnera (FMI, 2001a: 4).

Les changements d'orientation qui découlent de la mise en œuvre initiale du processus DSRP sont analysés afin de déterminer s'ils pourraient suffire à permettre aux pays concernés de sortir de l'engrenage de la pauvreté. L'idée centrale est que l'approche DSRP peut grandement contribuer à réduire la pauvreté, mais il faudra pour cela faire table rase des politiques du passé. Si les stratégies de réduction de la pauvreté consistent simplement à intégrer une répartition des dépenses publiques favorable aux pauvres dans des réformes structurelles plus profondes et plus larges et dans les politiques macroéconomiques des années 90, elles ont peu de chances de produire les résultats escomptés. Dans des situations de pauvreté généralisée, la stabilisation macroéconomique, conjuguée à l'ouverture de l'économie au reste du monde et la fin de toute intervention publique sur les marchés, n'aboutiront pas à une croissance économique suffisamment élevée et durable pour réduire de manière significative la pauvreté. À cette fin, il est nécessaire d'élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté axées sur le développement.

---

*L'idée centrale est que de l'approche DSRP peut grandement contribuer à réduire la pauvreté, mais il faudra pour cela faire table rase des politiques du passé.*

---

Le chapitre est divisé en quatre sections. La participation des PMA au processus DSRP ainsi que certaines réalisations et lacunes des premiers DSRP sont examinées à la section B. L'impact des politiques d'ajustement sur la pauvreté dans les PMA est analysé à la section C. L'expérience montre que les DSRP ont peu de chances d'entraîner une réduction effective de la pauvreté s'ils se contentent d'ajouter un volet social aux politiques d'ajustement du passé. Certains éléments essentiels qui devraient faire partie intégrante de stratégies de réduction de la pauvreté axées sur le développement sont définis à la section D, en s'inspirant notamment de l'analyse par la CNUCED des ingrédients des stratégies de développement mises en œuvre en Asie de l'Est et de leur application en Afrique (CNUCED, 1994, 1996, 1998, 2002a), de la réflexion menée par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur les moyens d'associer développement et équité en Amérique latine (CEPALC, 1990, 1995, 1996, 2000), ainsi que des éléments d'une analyse structurelle de la pauvreté élaborée comme alternative aux grilles d'explication insuffisantes qui sous-tendaient les évaluations nationales de la pauvreté réalisées par la Banque mondiale dans les années 90, éléments actuellement repris dans

les DSRP (Pyatt, 1999, 2001a, 2001b). Enfin, les conditions d'une véritable responsabilisation et d'une véritable autonomie décisionnelle des autorités nationales, qui sont indispensables à l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté constituant une alternative réelle et plus efficace aux réformes économiques et aux politiques d'ajustement précédemment mises en œuvre, seront examinées à la section E<sup>1</sup>.

Le problème difficile des pays qui ne peuvent plus exercer leur souveraineté sur leur territoire en raison de conflits n'a pas été abordé. Les politiques internationales qui doivent jouer un rôle complémentaire des politiques nationales sont analysées de manière plus détaillée dans le prochain chapitre.

## B. PMA et processus DSRP : réalisations et enjeux<sup>2</sup>

Fin 1999, le FMI et la Banque mondiale ont émis pour la première fois l'idée de faire reposer l'aide concessionnelle octroyée aux pays à faible revenu sur les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Dans le cadre de ce nouveau dispositif, les gouvernements des pays concernés élaborent leur propre DSRP à travers un processus participatif. Après avoir été jugé satisfaisant dans le cadre d'une évaluation conjointe réalisée par les services de la Banque et du FMI et avoir été entériné par leurs conseils d'administration respectifs, ce document jette les bases de l'assistance concessionnelle et de l'allègement de la dette consentis aux pays à faible revenu par ces deux organismes et par l'ensemble des donateurs internationaux<sup>3</sup>.

Pour le FMI, qui a transformé sa Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) à la fin de 1999, le DSRP a remplacé le document-cadre de politique économique, qui était établi par le Fonds et par la Banque qui sous-tendait les programmes d'ajustement structurel adoptés dans les PMA dans les années 90. L'établissement d'un DSRP intérimaire – document plus court et moins détaillé que le DSRP définitif – satisfaisant est aussi une condition à remplir pour que les pays pauvres très endettés (PPTÉ) puissent atteindre le point de décision (correspondant au début de l'allègement provisoire de la dette) dans le cadre de l'Initiative PPTÉ renforcée. Pour atteindre le point d'achèvement de cette initiative – lorsque l'allègement de la dette s'intensifie et devient irréversible –, les pays concernés doivent établir un DSRP définitif satisfaisant et le mettre en œuvre pendant un an. En outre, les crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté, qui ont été créés en 2001 pour aider les pays à faible revenu à appliquer leur stratégie de réduction de la pauvreté, sont octroyés sur la base du DSRP.

Le DSRP est un document propre au pays qui l'élabore et devrait donc être différent selon les pays. Il doit néanmoins exposer les modalités de participation à son élaboration et inclure trois éléments fondamentaux: a) un diagnostic de la pauvreté; b) des objectifs, des indicateurs et des systèmes de suivi; et c) les mesures prioritaires que les pouvoirs publics comptent prendre sur une période de trois ans. À ce dernier titre, il doit comprendre un exposé du cadre macroéconomique du pays; un résumé du programme global de dépenses publiques et de leur répartition entre les principaux secteurs; et un tableau/calendrier des principales mesures et réformes institutionnelles à mener. Les évaluations conjointes des services de la Banque mondiale et du FMI doivent notamment porter sur a) l'adéquation du diagnostic de la pauvreté, b) l'adéquation des objectifs de réduction de la pauvreté, des indicateurs d'avancement et des systèmes de suivi; c) l'adéquation du cadre macroéconomique et du plan de financement; d) l'adéquation des politiques structurelles et sectorielles; et e) les progrès réalisés en matière de gouvernance et de gestion du secteur public.

---

*Dans le cadre de ce nouveau dispositif, les gouvernements des pays à faible revenu élaborent leur propre DSRP à travers un processus participatif; ce document jette les bases de l'assistance concessionnelle et de l'allègement de la dette.*

---

---

*Trente-quatre PMA élaborent ou mettent en œuvre actuellement des DSRP intérimaires ou définitifs.*

---

Trente-quatre PMA élaborent ou mettent en œuvre actuellement des DSRP intérimaires ou définitifs. En mars 2002, six pays – Burkina Faso, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République-Unie de Tanzanie – avaient élaboré des DSRP définitifs et 24 autres des DSRP intérimaires. À la mi-2002, 17 des pays ayant élaboré des DSRP intérimaires auront achevé leur DSRP définitif et 7 autres pays auront achevé leur DSRP intérimaire (tableau 38). Parmi les PMA participant à ce processus, tous sauf 6 sont des pays très endettés et 23 exportent des produits de base. Sur les 15 PMA qui n'y participent pas, 6 sont de petits États insulaires et 6 autres pays ont fait l'objet de sanctions extérieures ou ont été pénalisés par des conflits au cours des dernières années (Afghanistan, Haïti, Libéria, Myanmar, Somalie et Soudan).

De nombreux points de vue ont été exprimés quant aux résultats de l'approche DSRP. On considère en général qu'il est trop tôt pour évaluer les incidences de l'application des DSRP sur la pauvreté. Toutefois, de nombreuses organisations de la société civile doutent fortement que cette approche produise des changements réels<sup>4</sup>.

---

*Parmi les PMA engagés dans ce processus, tous sauf 6 sont des pays pauvres très endettés et 23 exportent des produits de base.*

---

En définitive, il semble que ce soient les modalités d'élaboration des politiques qui aient changé, beaucoup plus que leur teneur. Les mesures contenues dans les DSRP intérimaires et dans les premiers DSRP ont eu tendance à confirmer de nombreuses orientations et politiques déjà en place. Dans le cadre d'une évaluation particulièrement franche des réalisations et des enjeux du processus DSRP, les Ministres des finances des PPTTE et les coordonnateurs des DSRP (2002) ont constaté que:

« Les préoccupations des gouvernements, qui ont précisé, en particulier dans leur DSRP intérimaire, que certaines réformes aggravaient manifestement la pauvreté, ont été écartées sous prétexte que les coûts occasionnés à court terme seraient compensés par les effets bénéfiques à long terme ou découlaient du manque de détermination à poursuivre les politiques voulues. En conséquence, les orientations macroéconomiques ou structurelles n'ont guère été modifiées par rapport au document-cadre de politique économique des programmes d'ajustement structurel. » (p. 4)

Selon eux, « les choses commençaient à changer ». Toutefois, l'élaboration de nombreux DSRP a consisté à « ajouter une multiplicité de mesures sectorielles aux politiques structurelles issues des documents-cadres de politique économique » (p. 4).

---

*Un problème général est que le « maillon intermédiaire » fait défaut dans le processus DSRP, c'est-à-dire que les mécanismes qui permettent aux politiques d'atteindre les résultats escomptés ne sont pas définis.*

---

D'autres observateurs ont relevé des carences particulières dans le contenu des DSRP, à savoir: l'absence de stratégie de croissance à long terme; la faible intégration des projets sectoriels; l'accent mis sur une meilleure gestion et une répartition favorable aux pauvres des dépenses publiques au détriment de l'investissement privé et de la création d'emplois<sup>5</sup>. Un problème général est que le « maillon intermédiaire » fait défaut dans le processus DSRP (Commission européenne, 2001b: 8; ODI, 2001), c'est-à-dire que les mécanismes qui permettent aux politiques d'atteindre les résultats escomptés ne sont pas définis. Cela est particulièrement vrai des DSRP intérimaires, qui ont souvent une structure analogue (tableau 39). Mais le problème apparaît aussi dans les DSRP définitifs, qui ont à peu de chose près la même structure que les DSRP intérimaires, mais qui tous contiennent une section sur le chiffrage des coûts et le financement (Thin, Underwood et Gilling, 2001).

Les Ministres des finances des PPTTE et les coordonnateurs des DSRP, qui sont au cœur du processus, ont souligné les principaux éléments du problème. Dans de nombreux DSRP (en particulier dans les DSRP intérimaires):

TABLEAU 38. ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'ÉLABORATION DE DSRP DANS LES PMA

	DSRP intérimaires	DSRP définitifs
Afghanistan	-	-
Angola	I	-
Bangladesh	-	-
Bénin	Juin 2000	D
Bhoutan	-	-
Burkina Faso	-	Mai 2000
Burundi	I	-
Cambodge	Octobre 2000	D
Cap-Vert	Janvier 2002	-
Comores	I	-
Djibouti	Novembre 2001	-
Érythrée	I	-
Éthiopie	Novembre 2000	D
Gambie	Octobre 2000	D
Guinée	Octobre 2000	D
Guinée-Bissau	Septembre 2000	D
Guinée équatoriale	-	-
Haïti	-	-
Îles Salomon	-	-
Kiribati	-	-
Lesotho	Décembre 2000	D
Libéria	-	-
Madagascar	Novembre 2000	D
Malawi	Août 2000	D
Maldives	-	-
Mali	Juillet 2000	D
Mauritanie	-	Décembre 2000
Mozambique	Février 2000	Avril 2001
Myanmar	-	-
Népal	I	-
Niger	Octobre 2000	Janvier 2002
Ouganda	-	Mars 2000
République centrafricaine	Décembre 2000	D
Rép. dém. du Congo	I	-
Rép. dém. pop. lao	Mars 2001	-
Rép.-Unie de Tanzanie	March 2000	Octobre 2000
Rwanda	Novembre 2000	D
Samoa	-	-
Sao Tomé-et-Principe	Avril 2000	D
Sénégal	Mai 2000	D
Sierra Leone	Juin 2001	-
Somalie	-	-
Soudan	-	-
Tchad	Juillet 2000	D
Togo	I	-
Tuvalu	-	-
Vanuatu	-	-
Yémen	Décembre 2000	D
Zambie	Juillet 2000	D

Source: FMI, <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>; et Banque mondiale, [http://poverty.worldbank.org/files/Revised\\_Country\\_table\\_annex\\_1\\_sept.3.pdf](http://poverty.worldbank.org/files/Revised_Country_table_annex_1_sept.3.pdf)

Note: Les lettres I et D indiquent que les pays concernés comptent achever respectivement leur DSRP intérimaire et leur DSRP définitif avant la fin juin 2002. Cette prévision repose sur le calendrier indicatif d'établissement des DSRP communiqué par la Banque mondiale en septembre 2001.

TABLEAU 39. STRUCTURE DES DSRP INTÉRIMAIRES

<p><b>1. Contexte :</b> historique, évolution des politiques, faits et structures récentes; objectif de l'élaboration du DSRP; processus de rédaction du DSRP intérimaire.</p>
<p><b>2. Profil de la pauvreté :</b> statistiques nationales sur la pauvreté monétaire et (en général) indicateurs de « développement humain », ainsi que modalités et dates d'élaboration (parfois, il est procédé à des comparaisons dans le temps et à des comparaisons avec des statistiques globales pour l'Afrique subsaharienne ou pour les pays à faible revenu; souvent, il est procédé à des comparaisons régionales et à des comparaisons entre zones rurales et urbaines, et des informations élémentaires sur les différentes catégories de pauvres sont données; parfois, les causes de la pauvreté sont explicitement analysées et les lacunes dans les données disponibles sont évaluées; parfois, la manière dont la population voit la pauvreté est explicitée (mais la validité et/ou l'intérêt des opinions exprimées est rarement évaluée).</p>
<p><b>3. Politiques et stratégies en cours :</b> historique des dernières actions de lutte contre la pauvreté ainsi que des politiques et des structures connexes; politiques en matière de gestion macroéconomique (inflation, exportations, dettes, gestion budgétaire), de gouvernance (efficacité administrative, transparence/responsabilité, corruption, participation), de prestation de « services sociaux » de base (santé, éducation, eau/assainissement), d'infrastructure (énergie, transport et communication), de gestion de l'environnement, de productivité et d'emploi (on comprend toujours l'agriculture et en général aussi la production non agricole), de processus sociaux et de catégories particulières de la population (conflit, sexe, âge, et plus rarement le capital social et l'ethnicité), ainsi que de VIH/SIDA.</p>
<p><b>4. Objectifs de réduction de la pauvreté et réorientations stratégiques:</b> comprend toutes les catégories figurant dans les « politiques et stratégies » (parfois, des sections sont consacrées aux relations et à l'intégration intersectorielles); en général, les principaux secteurs (notamment le « secteur rural », qui emploie en fait entre 65 et 80 % de la population) sont décrits.</p>
<p><b>5. Projets d'élaboration d'un DSRP définitif :</b> (comprend normalement les projets de participation ainsi que le chiffrage des coûts et le financement).</p>
<p><b>6. Suivi et évaluation :</b> projets (indicateurs, responsabilités, processus, institutions) de suivi et d'évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté.</p>

Source : Thin, Underwood and Gilling (2001: encadré 1).

« Le taux de croissance prévu est souvent suffisant pour réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015 ... [mais] il n'est procédé à aucune analyse approfondie de la manière dont les mesures sectorielles et structurelles inscrites dans le programme permettront d'atteindre l'objectif de croissance fixé. Les modalités selon lesquelles les mesures macroéconomiques, sectorielles et structurelles aboutiront à modifier la répartition des fruits de la croissance ne sont pas suffisamment examinées dans les programmes. L'épargne, l'investissement, la mobilisation des ressources intérieures et l'emploi ne sont pas encore assez analysés; une attention insuffisante est accordée à l'inclusion sociale et à l'équité dans de nombreux DSRP. Par contre, les gouvernements et la communauté internationale redoublent d'efforts pour améliorer la gouvernance et la gestion du secteur public ainsi que tous les aspects de la répartition, de la présentation et du suivi des dépenses » (Ministres des finances des PPTTE et coordonnateurs des DSRP, 2002:4).

Concernant la politique macroéconomique, les ministres des finances des PPTTE et les coordonnateurs des DSRP affirment que leur « principale préoccupation n'est pas le réalisme, mais que de nombreux programmes demeurent trop restrictifs ... en particulier pour les pays où l'inflation se maintient à un niveau faible. De même, il semble que d'autres politiques macroéconomiques, tenant compte des causes de l'inflation autres que la demande, de la reprise de la demande de monnaie et des besoins de financement du secteur privé, n'aient pas été envisagées (ibid.: 4)<sup>6</sup> ».

Les analyses de pays montrent que les modalités d'élaboration des politiques ont davantage été modifiées que leur contenu<sup>7</sup>. L'approche DSRP a abouti à des résultats notables, entre autres: une responsabilisation accrue des autorités nationales dans la conception des stratégies; une participation plus forte de la société civile à l'élaboration des stratégies, même si, selon de nombreux participants d'ONG, le rôle de leurs organisations a souvent été symbolique; l'intensification des efforts visant à améliorer le cadre des dépenses publiques à moyen terme et à établir un lien entre le budget et les objectifs de réduction de la pauvreté; l'intégration des politiques de réduction de la pauvreté grâce à un transfert de compétences dans ce domaine du Ministère de la protection sociale, qui était marginalisé, au Ministère des finances et de la planification. Toutefois, un certain nombre de pays indiquent que la nouvelle approche a fait augmenter les coûts de transaction, du fait en particulier des exigences à satisfaire en matière d'information.

En outre, la responsabilisation des autorités nationales, qui est un objectif essentiel de l'approche DSRP, continue de rencontrer divers obstacles. Certes, cette approche permet d'accroître la maîtrise nationale du processus technocratique de formulation des politiques. Mais, souvent, cela se limite aux ministères chargés des questions économiques et le degré de soutien politique dont ce processus bénéficie est mitigé (ODI, 2001). Un des principaux défauts du processus DSRP évoqué par les Ministres des PPT et les coordonnateurs des DSRP (2002) est que « les structures parlementaires existantes sont souvent contournées au profit de nouvelles structures de consultation » et que « les parlements n'y sont pratiquement pas associés, sauf pour approuver et examiner les versions définitives des DSRP » (p. 3). Une véritable responsabilisation des autorités nationales exige aussi de concilier les conditions imposées, le renforcement des capacités internes et l'évolution du comportement des pays donateurs. Ces questions seront abordées dans la section E.

### C. La nécessité de dépasser les politiques d'ajustement

L'approche DSRP est considérée à juste titre comme un processus évolutif dans lequel tous les participants apprennent par l'expérience. Afin que cette approche soit la plus efficace possible dans les PMA tout au long de son évolution, il est essentiel de procéder à une évaluation attentive et critique de l'impact des politiques d'ajustement structurel sur la pauvreté. Depuis la fin des années 80, de nombreux PMA participent à des programmes d'ajustement structurel, notamment depuis le lancement par le FMI de la Facilité d'ajustement structurel (FAS) et de la Facilité d'ajustement renforcée (FASR)<sup>8</sup>. Un grand nombre de ces programmes ont été interrompus à plusieurs reprises; certains pays sont allés plus loin que d'autres; et toutes les conditions de l'ajustement n'ont pas été remplies de la même manière. Toutefois, malgré les interruptions et les dérapages observés (généralement dus aux difficultés à atteindre les objectifs budgétaires), ces programmes ont contribué à modifier de manière considérable le cadre directif de nombreux PMA. Leur impact sur la pauvreté est une question cruciale.

L'approche DSRP repose sur l'hypothèse selon laquelle les programmes d'ajustement structurel présentent l'inconvénient majeur de ne pas avoir été bien appliqués parce que les autorités nationales ne les maîtrisaient pas. La pauvreté devrait donc pouvoir être réduite de manière soutenue si les autorités nationales sont responsabilisées et si l'accent est davantage mis sur les résultats sociaux en

---

*En matière d'élaboration des politiques, l'approche DSRP a abouti à des résultats notables.*

---



---

*Toutefois, la responsabilisation des autorités nationales, qui est un objectif essentiel de l'approche DSRP, continue de rencontrer divers obstacles.*

---



---

*L'approche DSRP repose sur l'hypothèse selon laquelle les programmes d'ajustement structurel présentent l'inconvénient majeur de ne pas être bien appliqués...*

*Toutefois, une autre interprétation est possible. Ce sont les mesures adoptées qui sont en soi incapables de promouvoir la croissance économique et de réduire la pauvreté dans des situations où celle-ci est généralisée.*

---

TABLEAU 40. RÉSULTATS ÉCONOMIQUES DES PMA, AVANT ET APRÈS L'ADOPTION DE PROGRAMMES PAR LA FAS/FASR

	3 années antérieures	3 années postérieures	3 années suivantes	1997-1999
<i>Taux de croissance moyen par an en termes réels (%)</i>				
PIB par habitant	-1.4	0.5	-1.4	1.4
Exportations de biens et services	0.1	6.1	3.4	6.2
Formation brute de capital	0.8	2.1	-2.6	7.6
Consommation privée moyenne par habitant (dollars PPA de 1985)	0.1	-0.1	-2.4	2.0
<i>Taux annuel moyen (en % du PIB)</i>				
Exportations de biens et services	19.6	19.2	18.8	21.0
Formation brute de capital	16.1	18.7	18.3	18.5
Épargne intérieure brute	0.7	2.5	1.1	4.1
Épargne intérieure véritable	-5.6	-4.1	-5.9	-3.6
<i>Incidence moyenne de la pauvreté (en % de la population)</i>				
Seuil de pauvreté de 1 dollar par jour (dollar PPA de 1985)	51.3	52.0	53.3	51.8
Seuil de pauvreté de 2 dollar par jour (dollar PPA de 1985)	83.1	83.7	84.1	83.3
<i>Consommation privée moyenne par habitant (dollars PPA de 1985)</i>	493.2	486.7	477.6	481.2

Source : Estimations de la CNUCED basées sur la Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde 2001, CD-ROM.

Note : Les chiffres sont des moyennes simples. L'échantillon inclut tous les PMA pour lesquels des données sont disponibles et qui bénéficient de programmes financés par la FASR du FMI, à l'exception de la Guinée équatoriale, de la Guinée-Bissau, du Rwanda et de la Sierra Leone. Les pays concernés sont les suivants: Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Tchad et Togo.

intégrant une répartition des dépenses publiques favorable aux pauvres et axée sur les résultats dans les politiques macroéconomiques en cours et dans le cadre d'une réforme structurelle plus large et plus approfondie. Toutefois, une autre interprétation est possible. On peut considérer que ce sont les mesures adoptées – dans des domaines comme l'agriculture, le commerce, le financement, les entreprises publiques, la déréglementation et la privatisation – qui sont en soi incapables de promouvoir la croissance économique et de réduire la pauvreté dans des situations où celle-ci est généralisée. En conséquence, il faut appliquer de nouvelles politiques pour aider les pays à sortir du cercle vicieux de sous-développement des capacités productives, des marchés et des entreprises.

Les résultats économiques des 20 PMA pour lesquels les données sont disponibles, avant et après l'adoption de programmes d'ajustement structurel financés par la FASR, sont présentés au tableau 40. Divers indicateurs de performance économique et de pauvreté sont comparés pour des périodes de trois ans. Le PIB moyen par habitant en termes réels des pays concernés a diminué de 1,4 % par an pendant les trois années antérieures à l'adoption de ces programmes, puis a augmenté de 0,5 % pendant les trois années postérieures et a baissé de 1,4 % pendant les trois années suivantes. La consommation privée par habitant (en dollars PPA de 1985) est passée en moyenne de 493,2 dollars par an au cours de la première période à 486,7 dollars au cours de la deuxième période et à 477,6 dollars au cours de la dernière période. Parallèlement, la proportion de la population totale vivant au-dessous du seuil de pauvreté de 1 dollar par jour est passée de 51 % à 52 %, puis à 53 %. En outre, la proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour est passée de 83 % pendant la première période à 84 % pendant les périodes suivantes.

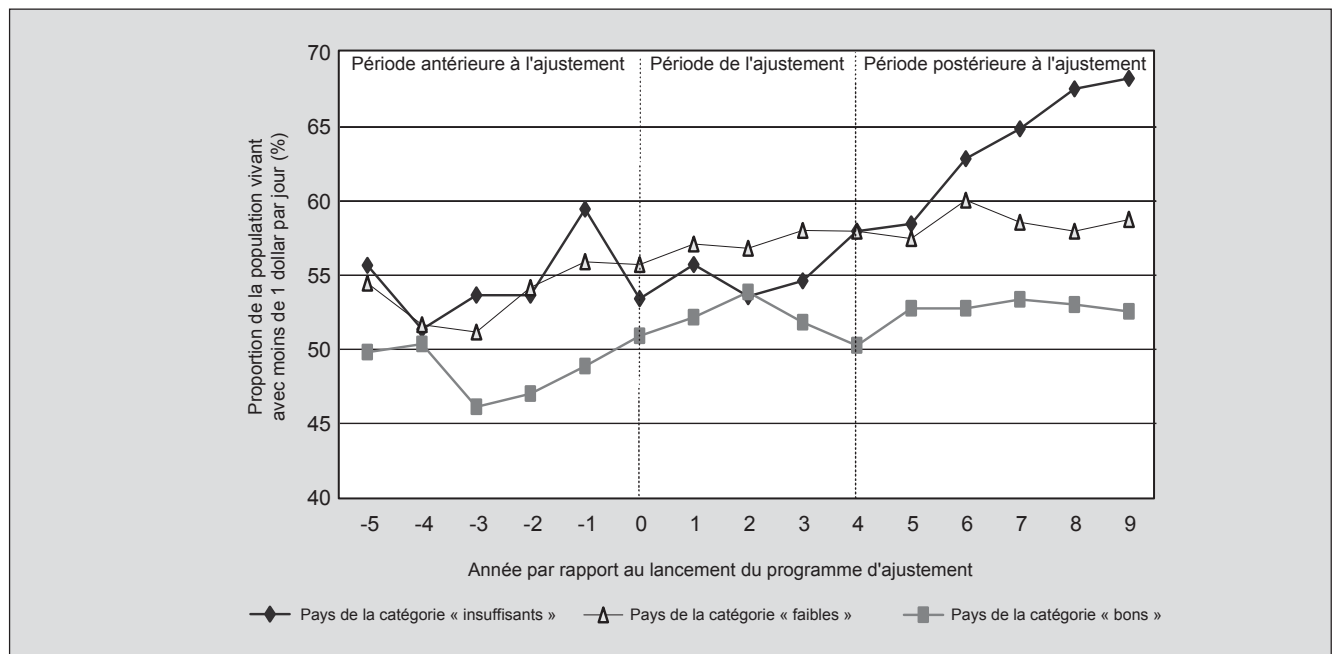


La principale conclusion qui peut être tirée est que les programmes d'ajustement financés par la FASR n'ont pas produit une croissance durable suffisante pour réduire de manière notable la pauvreté. Le principal effet positif de ces programmes semble être la croissance des exportations, mais celle-ci risque de ne pas être durable si l'investissement intérieur n'augmente pas beaucoup, si le taux d'épargne intérieur reste très faible et si le taux d'épargne véritable demeure négatif (traduisant une dégradation de l'environnement) - voir le tableau 40. Rien ne montre que les réformes menées aient contribué à attirer les capitaux privés. Sur 29 PMA dont les programmes de réforme ont été financés par la FAS/FASR, le rapport entre l'IED net et le PNB a généralement diminué pendant les cinq années postérieures à la mise en œuvre des réformes par rapport aux cinq années précédentes dans près de la moitié des pays, et n'a augmenté de plus de 1 % que dans cinq pays (CNUCED, 2000: 111). En outre, comme le montre la composition des exportations (voir le chapitre 3), les réformes menées ont été incapables de favoriser l'évolution structurelle de l'économie vers des secteurs d'exportation plus dynamiques, malgré la conquête de parts de marché dans plusieurs secteurs d'exportation traditionnels. Il existe des exemples de réussite de microentreprises (CCI, 2001), mais ces succès ne se traduisent pas encore par un développement sectoriel et national.

*La principale conclusion qui peut être tirée est que les programmes d'ajustement financés par la FASR n'ont pas produit une croissance durable suffisante pour réduire de manière notable la pauvreté.*

Il est clair que des différences existent entre les pays par rapport aux moyennes calculées. Elles sont dues à divers facteurs, notamment au degré

GRAPHIQUE 45. ÉVOLUTION DE L'INCIDENCE DE LA PAUVRETÉ DANS LES PMA AFRICAINS EN FONCTION DU DEGRÉ DE RESPECT DES CONDITIONS FIXÉES DANS LES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL  
(En pourcentage)



Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED. La classification des pays et les années où l'ajustement est censé avoir commencé sont tirées de la Banque mondiale (1997).

Note: Les moyennes des groupes de pays ne sont pas pondérées. Les pays concernés et les années où l'ajustement est censé avoir commencé (année 0) sont les suivants: pays de la catégorie « bons » (Bénin, 1989; Gambie, 1987; Malawi, 1981; Mali, 1988; Mauritanie, 1986; Mozambique, 1988; Sierra Leone, 1992; et République-Unie de Tanzanie, 1987); pays de la catégorie « faibles » (Burkina Faso, 1991; Guinée, 1986; Guinée-Bissau, 1985; Madagascar, 1985; Niger, 1986; Sénégal, 1986; Togo, 1983; Ouganda, 1988; et Zambie, 1991); et pays de la catégorie « insuffisants » (Burundi, 1986; République centrafricaine, 1987; Tchad, 1989; République démocratique du Congo, 1986; Rwanda, 1991; Somalie, 1986; et Soudan, 1980).

d'adéquation du financement des programmes, au niveau initial de la dette extérieure et à l'évolution des prix internationaux des produits de base ainsi qu'au sérieux avec lequel les programmes de réforme ont été mis en œuvre. Ce dernier facteur est souvent considéré comme le plus important et, comme il est dit plus haut, se situe au cœur de l'approche DSRP.

Le graphique 45 illustre l'évolution de la pauvreté avant et après la mise en œuvre de programmes d'ajustement dans trois groupes de pays qui ont plus ou moins bien respecté les conditions fixées par les programmes en question. L'échantillon des pays est différent de celui du tableau 40 et ne comprend que des PMA africains en raison de problèmes statistiques. La Banque mondiale (1997) classe les pays en trois catégories en fonction du degré de respect de leurs engagements – « bons », « faibles » et « insuffisants » – en matière de i) politiques macroéconomiques (réduction du déficit budgétaire, niveau des dépenses publiques et taux de change), ii) gestion du secteur public (réforme de la fonction publique, des dépenses publiques, restructuration des entreprises publiques, privatisation, etc.), et iii) développement du secteur privé (réforme du secteur financier, de la politique commerciale, cadre réglementaire, fixation des prix et mesures d'incitation).

---

*Dans les pays qui n'ont pas bien respecté les conditions de l'ajustement, l'incidence de la pauvreté a augmenté. Toutefois, dans les pays qui les ont bien, voire très bien respectées, elle n'a pas diminué.*

---

Comme pour tous les exercices de ce type, les résultats dépendent de l'échantillon et les résultats individuels des pays sont différents de la moyenne calculée pour chaque groupe. Toutefois, il est possible de tirer trois conclusions générales du graphique. Premièrement, l'incidence de la pauvreté a clairement augmenté dans les pays appartenant à la catégorie « insuffisants ». Deuxièmement, pendant la période d'ajustement, la pauvreté a augmenté de plus de deux points de pourcentage dans les pays de la catégorie « faibles » alors qu'elle a baissé de plus d'un demi-point de pourcentage dans les pays de la catégorie « bons ». Troisièmement, dans la période postérieure à l'ajustement, la pauvreté a cessé de diminuer dans les premiers et n'a plus augmenté dans les seconds, avec pour résultat une incidence de la pauvreté plus élevée que pendant la période antérieure au processus d'ajustement. En moyenne, 48 % de la population des « bons » élèves vivaient avec moins de 1 dollar par jour pendant les cinq années précédant l'ajustement contre 53 % pendant la période postérieure à l'ajustement. Le nombre de pauvres a donc augmenté dans ces pays.

---

*Les pays ayant bien respecté les conditions de l'ajustement risquent moins de souffrir d'un sous-financement ou d'une suspension de leur programme. L'adéquation du financement des programmes est probablement un élément particulièrement important expliquant que les résultats ont été différents selon les pays.*

---

En bref, il semble bien que le degré de respect des conditions de l'ajustement ait eu un effet sur l'évolution de la pauvreté dans les pays concernés. Mais celui-ci est asymétrique. Dans les pays où ces conditions n'ont pas été bien respectées, l'incidence de la pauvreté a augmenté. Toutefois, dans ceux qui les ont bien, voire très bien respectées, elle n'a pas baissé. Dans chaque cas de figure, compte tenu de l'accroissement de la population, le nombre de pauvres a donc augmenté, même si cette augmentation a été plus forte chez les mauvais élèves que chez les bons élèves.

Il est difficile de dire exactement quels mécanismes sont à l'origine des résultats différents enregistrés. De nombreux observateurs estiment que l'élément des programmes d'ajustement qui a le plus contribué aux résultats positifs est la correction de graves déséquilibres macroéconomiques, c'est-à-dire de taux d'inflation très élevés et de taux de change surévalués. Par contre, les réformes structurelles mises en œuvre ne semblent guère avoir eu des incidences positives sur la croissance. En effet, selon une étude de fond du FMI consacrée à l'évaluation interne du programme FASR, qui n'a pas reçu toute l'attention voulue, les effets des politiques structurelles sur la croissance sont « peu visibles lorsque l'on tient pleinement compte des politiques macroéconomiques, de l'accumulation de capital humain, de la situation initiale et des chocs exogènes »

(Kochhar et Coorey, 1999: 87). Enfin, la mise en œuvre des programmes financés par la FASR a ouvert la porte au financement concessionnel. En général, les rentrées accrues de devises liées au lancement du programme FASR ont permis de réhabiliter et d'utiliser pleinement le stock de capital existant. En outre, l'augmentation de l'aide publique a rendu potentiellement rémunérateurs de nombreux investissements et a entraîné l'essor d'activités relevant du secteur informel. Si un grand nombre de pays ont ressenti ces effets, ceux qui ont bien respecté les conditions de l'ajustement risquent moins de souffrir d'un sous-financement ou d'une suspension de leur programme. L'adéquation du financement des programmes est probablement un élément particulièrement important expliquant que les résultats ont été différents selon les pays.

Quels que soient les mécanismes responsables de ces différences, même lorsque les programmes d'ajustement étaient bien mis en œuvre, le taux de croissance durable atteint n'a pas été suffisant pour réduire de manière notable la pauvreté dans la plupart des PMA. Cela est confirmé par les conclusions de nombreuses autres évaluations indépendantes de programmes d'ajustement<sup>9</sup>. Il est difficile de dire si ces programmes ont véritablement ou non entraîné une augmentation de la pauvreté, comme certains observateurs le maintiennent, sans procéder à une analyse plus détaillée de ce qui se serait passé si les mesures en question n'avaient pas été mises en œuvre. Toutefois, il existe suffisamment d'éléments démontrant qu'en général, les politiques d'ajustement ne sont pas allées de pair avec une réduction soutenue de la pauvreté dans les PMA même lorsqu'elles étaient bien appliquées. Le problème ne réside pas dans la priorité exagérée accordée à la croissance économique ce qui est une thèse parfois avancée et qui a de multiples adeptes, mais dans le fait que ces politiques sont incapables d'entraîner une croissance économique accélérée et durable, qui est indispensable à une réduction de la pauvreté dans les pays où celle-ci est généralisée.

Les programmes d'ajustement ne se sont pas forcément soldés par un échec cuisant. Ils ont joué un rôle important dans la diminution de taux d'inflation exagérément élevés et dans la correction de taux de change surévalués. Ils ont aussi fait évoluer progressivement les mentalités en favorisant une meilleure prise en compte du rôle des mécanismes de marché et de l'initiative privée dans le processus de développement, ainsi que de l'importance de l'intégration dans l'économie mondiale. Toutefois, il est aujourd'hui nécessaire d'aller au-delà de l'ajustement. Le désengagement de l'État et l'ouverture de l'économie au reste du monde ne permettront pas d'atteindre les résultats escomptés en matière de réduction de la pauvreté. Ce type de politique n'est pas adapté dans les pays où la pauvreté est généralisée.

Pour aller de l'avant, il faut reconnaître que les politiques d'ajustement ont eu peu d'effets sur la croissance et rejeter le statu quo, non seulement en matière d'élaboration des politiques, mais aussi concernant leur contenu. L'expérience montre qu'il ne faut pas s'attendre à de meilleurs résultats si les nouvelles mesures découlant du processus DSRP ne sont que des versions nationales des programmes d'ajustement précédemment adoptés. En outre, même si les résultats sociaux ont effectivement été négligés par le passé, l'intégration de dépenses publiques favorables aux pauvres dans les politiques macroéconomiques traditionnelles et dans les réformes structurelles n'entraînera pas systématiquement une réduction soutenue de la pauvreté. D'autres solutions doivent être étudiées.

---

*Les programmes d'ajustement ne se sont pas forcément soldés par un échec cuisant ... Mais il est aujourd'hui indispensable d'aller au-delà de l'ajustement.*

---



---

*Il ne faudra pas s'attendre à de meilleurs résultats si les nouvelles mesures découlant du processus DSRP ne sont que des versions nationales des programmes d'ajustement précédemment adoptés.*

---

## D. Les stratégies nationales de développement à long terme et le processus DSRP

---

*Les stratégies de réduction de la pauvreté seront plus efficaces si elles sont solidement ancrées dans des stratégies de développement à long terme.*

---

Le DSRP définit essentiellement les mesures à prendre et les dépenses publiques prioritaires à effectuer pour promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté sur une période de trois ans. Même si les objectifs à long terme sont généralement évoqués, le lien entre le DSRP et les stratégies de développement à long terme n'est pas encore bien établi. Les stratégies de réduction de la pauvreté seront plus efficaces si elles sont solidement ancrées dans des stratégies de développement à long terme et ne sont plus dominées par les objectifs macroéconomiques d'une stabilisation à court terme et par les réformes structurelles visant à rationaliser l'allocation des ressources. Il n'est pas question de préconiser le remplacement des DSRP par des stratégies nationales de développement à long terme, mais de se servir de ces dernières pour élaborer différentes orientations possibles dans les DSRP.

---

*Dans l'approche préconisée, les mesures prioritaires figurant dans le DSRP découleraient de la stratégie globale de développement. En fait, elles correspondraient aux dispositions à prendre à court terme - sur une période de trois ans - pour atteindre les objectifs à long terme.*

---

Une stratégie de développement à long terme définit les objectifs nationaux à long terme, les éléments stratégiques nécessaires pour parvenir à ces objectifs en fonction d'un calendrier et les processus directifs à mettre en œuvre<sup>10</sup>. Les questions essentielles qui doivent être abordées sont les suivantes: la nature du mécanisme de croissance sur lequel repose le processus de développement, y compris l'accumulation de capital physique et humain, et la hausse de la productivité grâce à une division croissante du travail, au progrès technologique et aux changements structurels, ainsi que l'efficacité de l'allocation des ressources; le type de transformation structurelle qui peut être favorisé en période de croissance de l'économie; les sources de financement de l'investissement productif; le rôle du commerce dans le processus de développement; les mécanismes de promotion du développement des entreprises et de l'apprentissage; la durabilité environnementale; la création et le maintien de revenus pour toutes les couches de la population. La création d'États capables et efficaces et la constitution d'un groupe de chefs d'entreprise dynamiques disposés à investir dans l'économie nationale plutôt que dans la consommation de produits de luxe et dans l'acquisition d'un patrimoine privé à l'étranger sont des questions institutionnelles qui doivent être abordées dans le cadre d'une approche de la réduction de la pauvreté axée sur le développement.

---

*Les questions commerciales ne sont pas encore abordées de manière approfondie dans les DSRP. C'est en connaissant le rôle que le commerce joue dans la stratégie globale de développement que l'on peut incorporer des politiques commerciales adaptées dans les DSRP.*

---

Dans l'approche préconisée, les mesures prioritaires figurant dans le DSRP découleraient de la stratégie globale de développement. En fait, elles correspondraient aux dispositions à prendre à court terme – sur une période de trois ans – pour atteindre les objectifs à long terme. Les besoins macroéconomiques à court terme ne seraient pas oubliés, mais les politiques monétaires possibles et la marge de manœuvre budgétaire que l'on pourrait exploiter tout en restant prudent seraient davantage étudiées et les arbitrages à réaliser entre les objectifs à long terme et à court terme seraient analysés. Les politiques sectorielles seraient intégrées aux DSRP grâce à l'analyse du processus global de développement. Les questions commerciales ne sont pas encore abordées de manière approfondie dans les DSRP. Elles constituent un aspect important des stratégies de développement à long terme et c'est en connaissant le rôle que le commerce joue dans la stratégie globale de développement que l'on peut incorporer des politiques commerciales et complémentaires dans les DSRP.

Il incombe à chaque gouvernement de prendre ses décisions stratégiques. Toutefois, l'analyse de la pauvreté généralisée effectuée dans le présent rapport laisse penser que quatre orientations générales devraient être largement poursuivies, quoique dans des situations particulières. Il s'agit: premièrement, de

l'importance essentielle que revêt la promotion d'une croissance économique rapide et soutenue; deuxièmement, de la création d'une synergie dynamique entre l'investissement et l'exportation qui, pour être durable, doit reposer de manière croissante sur la mobilisation des ressources nationales; troisièmement, de l'élaboration de politiques de développement productif; et quatrièmement, de l'adoption de mesures veillant à ce qu'aucun groupe social ou aucune région à l'intérieur du pays ne soient marginalisés en période de croissance (voir graphique 46). Ces orientations reposent sur deux thèmes essentiels du nouveau Programme d'action en faveur des PMA. Le premier est que les moyens fondamentaux de réduire la pauvreté dans les PMA sont la croissance économique et le développement (Nations Unies, 2001b: par. 13). Le second est que le renforcement des capacités productives est indispensable pour aider les PMA à s'intégrer avantageusement à l'économie mondiale. L'approche globale vise à réduire la pauvreté grâce à une croissance et à un développement durables s'appuyant sur le renforcement des capacités productives nationales.

### 1. L'IMPORTANCE D'UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE RAPIDE ET SOUTENUE

Dans des situations de pauvreté généralisée, une croissance économique rapide et soutenue est le moyen le plus efficace de réduire la pauvreté. Comme il est démontré au chapitre 1, la consommation privée moyenne par habitant dans les PMA entre 1995 et 1999 s'établissait à peine à 57 cents par jour (aux prix et aux taux de change courants) ou à 1,39 dollar par jour (taux de conversion PPA de 1985). Dans une telle situation, la tâche principale du gouvernement est de doubler le revenu moyen des ménages aussi vite que possible, ce qui passe nécessairement par une croissance du PIB par habitant<sup>11</sup>. Une condition suffisante est que la croissance économique repose sur l'accumulation de capital et de compétences, sur la hausse de la productivité et sur la création accrue d'emplois, augmentant par là même les possibilités de consommer des ménages et des personnes.

*La tâche principale des gouvernements dans des situations de pauvreté généralisée doit être de doubler le niveau de vie moyen des ménages dès que possible.*

TABLEAU 41. PROJECTIONS CONCERNANT L'INCIDENCE DE L'EXTRÊME PAUVRETÉ ET LE NOMBRE DE PERSONNES EXTRÊMEMENT PAUVRES DANS LES PMA<sup>a</sup> EN 2015 : TROIS CAS DE FIGURE

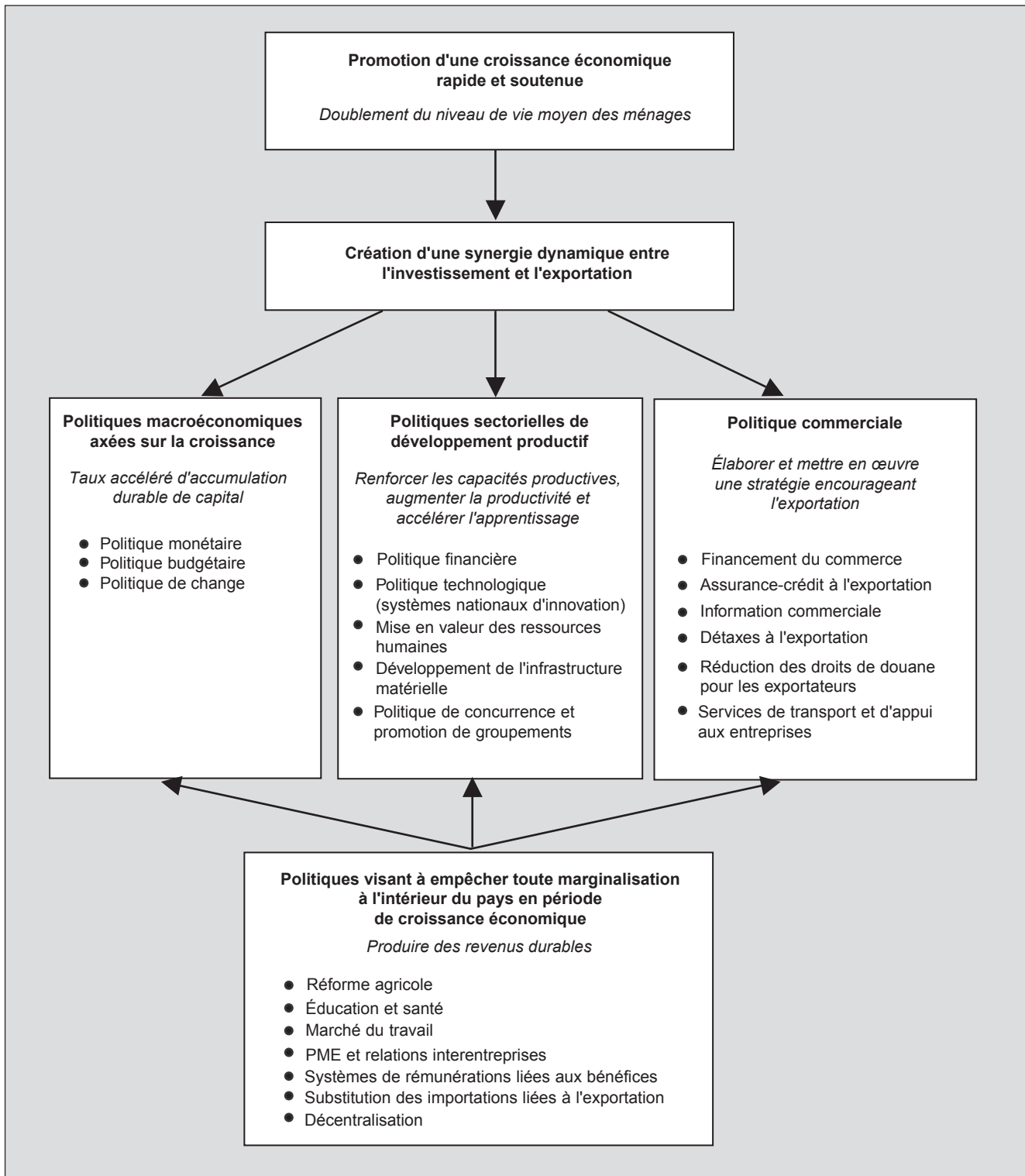
	1990	1999	Projection I 2015	Projection II 2015	Projection III 2015
Proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour (en %) <sup>b</sup>	49,1	50,5	50,6	43,7	24,0
Nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour (en millions)	214,4	270,5	383,6	331,0	181,8
Nombre de pays ayant des chances de diviser par deux l'incidence de la pauvreté entre 1990 et 2015	-	-	7	6	28

Source : Estimations du secrétariat de la CNUCED.

Note : La projection I repose sur l'hypothèse que les tendances des années 90 se poursuivront. La projection II repose sur l'hypothèse selon laquelle le taux de croissance annuel moyen sera de 3,5 % à partir de 2000. La projection III repose sur l'hypothèse selon laquelle le taux de croissance annuel moyen sera de 7 % à partir de 2000.

- a L'échantillon comprend 33 PMA pour lesquels des projections peuvent être établies: Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Comores, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Togo, Vanuatu et Zambie.
- b Moyenne pondérée par le total de la population.

GRAPHIQUE 46. ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ AXÉE SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LES PMA



Les effets probables d'une croissance économique rapide et soutenue sur l'incidence de la pauvreté dans les PMA sont illustrés au tableau 41. L'une des prévisions repose sur l'hypothèse d'une croissance du PIB de 7 % par an, qui correspond à l'objectif fixé dans le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 adopté à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés à Bruxelles en mai 2001. Compte tenu des résultats obtenus, cet objectif est sans aucun doute ambitieux. Le

tableau illustre les incidences sur la pauvreté d'une croissance de 7 % du PIB par habitant et d'une hausse comparable de la consommation privée moyenne par habitant. Les projections supposent que l'incidence de la pauvreté diminue en fonction des courbes qui la lient normalement à la consommation privée moyenne par habitant, et que le taux d'accroissement de la population est conforme aux prévisions de l'ONU.

Il ressort du tableau 41 que:

- L'incidence de l'extrême pauvreté dans le groupe de PMA pour lequel des données sont disponibles augmentera entre 1990 et 2015 si le taux de croissance est comparable à celui des années 90. Par contre, elle sera divisée par deux si l'objectif d'une croissance de 7 % est atteint;
- Dans 28 des 33 PMA concernés, l'incidence de l'extrême pauvreté entre 1990 et 2015 serait divisée par deux si l'objectif de croissance de 7 % était atteint. Par contre, seuls sept pays y parviendraient si le taux de croissance était équivalent à celui des années 90;
- Si l'objectif d'un taux de croissance de 7 % pouvait être atteint, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans les PMA concernés serait inférieur de 200 millions environ en 2015 au chiffre qui serait enregistré si ce taux était équivalent à celui des années 90;
- Si l'objectif d'une croissance de 7 % pouvait être atteint, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans les PMA concernés diminuerait de 89 millions en 2015 par rapport à 1999, mais augmenterait de 113 millions si le taux de croissance était équivalent à celui des années 90.

L'objectif d'un taux de croissance de 7 % fixé dans le Programme d'action de Bruxelles est certes ambitieux, mais seule une croissance plus rapide et plus soutenue pourra aboutir à une réduction notable de l'incidence de l'extrême pauvreté. En outre, compte tenu du taux d'accroissement élevé de la population dans les PMA, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté ne pourra diminuer que si un taux de croissance aussi élevé est atteint.

À des fins de comparaison, le tableau 41 contient aussi des projections fondées sur l'hypothèse d'un taux de croissance annuel de 3,5 % seulement dans l'ensemble des pays, ce qui correspond à la moitié de l'objectif fixé à la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA. Sur les 33 PMA concernés, seuls 6 parviendraient à réduire l'incidence de la pauvreté de moitié entre 1990 et 2015. En outre, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans les PMA concernés augmenterait de 61 millions environ entre 1999 et 2015. Il serait supérieur de 151 millions au chiffre qui serait enregistré si l'objectif d'un taux de croissance de 7 % était atteint.

---

*Si l'objectif d'un taux de croissance de 7 % pouvait être atteint, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans les PMA concernés serait inférieur de 200 millions environ en 2015 au chiffre qui serait enregistré si ce taux était équivalent à celui des années 90.*

---

## **2. LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UNE SYNERGIE ENTRE INVESTISSEMENT ET EXPORTATIONS<sup>12</sup>**

Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) actuels font généralement l'hypothèse, lorsqu'ils décrivent l'environnement macro-économique général, que la croissance économique sera plus rapide que par le passé. Toutefois, on ne peut dire avec précision comment ces taux de croissance plus élevés ont été calculés ni quels sont leurs liens avec les politiques proposées. En général, ils supposent que l'accélération de la croissance résultera d'une mise en œuvre plus énergique des réformes du fait de la responsabilisation des autorités nationales, mais, comme expliqué ci-dessus, cette hypothèse paraît par trop optimiste.

---

*Pour être durable, la croissance économique doit reposer sur une synergie entre croissance des investissements et croissance des exportations.*

---



---

*L'instauration d'une synergie entre investissement et exportations suppose d'offrir des possibilités d'investissement rentable, de réduire les risques et les incertitudes liés à l'investissement et d'assurer l'accès au financement afin que les entrepreneurs puissent investir et développer leur production.*

---



---

*Ce sont toujours les nouvelles économies industrielles d'Asie de l'Est qui fournissent le meilleur exemple de la nécessité d'une combinaison entre initiative publique et initiative privée.*

---



---

*Les gouvernements doivent maintenant remédier à deux graves insuffisances du marché, à savoir l'accès limité des petites et moyennes entreprises locales au crédit bancaire, et le déséquilibre entre le financement disponible, qui est à court terme, et la nature de l'investissement productif, qui est à long terme.*

---

Dans le Programme d'action pour les pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, l'accélération de la croissance est due à une hausse de l'investissement, et les données d'expérience suggèrent effectivement que l'accroissement de l'investissement est une condition essentielle d'une accélération durable de la croissance économique des pays en développement. Toutefois, elles montrent qu'il est également nécessaire d'instaurer une étroite synergie entre investissement et exportations, c'est-à-dire que la croissance des deux doit se renforcer mutuellement.

Dans la plupart des PMA, les exportations ont un rôle important à jouer dans le développement de la production, et ce en raison de la faible taille des marchés intérieurs due à la pauvreté généralisée mais également, dans la majorité des cas, à la faiblesse relative de la population. Ce développement des exportations peut reposer, pour partie, sur l'exploitation de terres inutilisées et sur un recours plus large à la main-d'œuvre, mais une croissance durable dépend généralement du développement des capacités de production et d'une hausse des investissements, aussi bien pour accroître la productivité en faisant appel aux technologies modernes que pour assurer la diversification vers des marchés plus dynamiques. Un accroissement des investissements – en moyens de production, savoir-faire technique et connaissance des marchés – autorise une progression durable des exportations, qui à son tour favorise l'investissement. La principale raison en est qu'au début de la croissance, le déficit de la balance des paiements constitue un obstacle particulièrement important au développement de l'activité économique: normalement, la croissance des investissements se traduit également par une croissance des importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires, ce qui suppose de disposer de réserves en devises suffisantes.

Pour instaurer une synergie entre investissement et exportations, il faut offrir des possibilités d'investissement rentable, réduire les risques et les incertitudes liés à l'investissement et assurer l'accès à des ressources financières suffisantes pour que les entrepreneurs puissent développer leurs capacités de production. Les interventions des autorités, sous une forme ou sous une autre, peuvent se révéler indispensables pour créer les conditions générales d'une accélération de l'accumulation de capital et remédier aux insuffisances du marché qui limitent l'accès au financement, l'adoption de technologies et l'exportation de la production intérieure. Ces interventions devraient reposer sur la reconnaissance du fait que dans les systèmes fondés sur le marché, l'accumulation de capital est étroitement liée à l'apparition d'une classe d'entrepreneurs prêts à investir à long terme dans la production et à y réinvestir leur bénéfice (CNUCED, 1998: 212). Le meilleur exemple de cette nécessaire combinaison entre initiative publique et privée reste celui des nouvelles économies industrielles d'Asie de l'Est (CNUCED, 1994, 1996).

L'objectif consiste à créer un environnement général « favorable à l'investissement », c'est-à-dire qui assure une rentabilité plus élevée et diminue les risques pour les investisseurs privés. Reste à savoir ce que cela veut dire quand plus de 50 % de la population vit dans une extrême pauvreté et que le secteur des entreprises n'est guère développé. De nombreuses études sont encore nécessaires pour pouvoir répondre à cette question mais il est généralement admis que la stabilité politique, un cadre juridique adapté et le respect des contrats sont nécessaires à la croissance de l'investissement privé. Un environnement macroéconomique stable est également souhaitable, mais les politiques mises en œuvre pour y parvenir à court terme, notamment le choix des objectifs en matière d'inflation et de déficits budgétaires et courants, devraient tenir compte des objectifs du développement à long terme, en particulier la



nécessité d'accroître l'investissement intérieur. Il est également essentiel que l'infrastructure économique – énergie, télécommunications, transport, eau – soit d'une qualité suffisante, sans quoi les coûts de transaction des entreprises seront beaucoup plus élevés (Stern, 2001). Les mesures dans le domaine de la santé et de l'éducation, outre leur valeur intrinsèque, sont également fondamentales pour permettre un accroissement de la productivité de la main-d'œuvre. De plus, quand la majorité de la population vit dans une grande pauvreté, la nourriture représente le principal poste de dépenses au titre des biens et services, et son prix constitue donc l'une des principales composantes de l'indice du coût de la vie des travailleurs. Le prix de la nourriture, qu'elle soit produite localement ou importée, est par conséquent un facteur important de la compétitivité et de la rentabilité des activités de production à forte intensité de main-d'œuvre (Wuyts, 2001) - voir encadré 14. Il en résulte que les mesures destinées à accroître la productivité de la production alimentaire locale contribuent elles aussi à créer un environnement général favorable aux investissements.

**ENCADRÉ 14. LES CHOIX STRATÉGIQUES LIÉS À LA CRÉATION D'ACTIVITÉS CONCURRENTIELLES À FORTE INTENSITÉ DE MAIN-D'ŒUVRE DANS LES PAYS EN VOIE D'INDUSTRIALISATION**

Dans son analyse de l'industrialisation en Asie de l'Est, Amsden (1994, 2001) défend l'idée selon laquelle le principal problème auquel les nouvelles économies industrielles telles que la République de Corée et la province chinoise de Taiwan ont dû faire face lorsqu'elles ont voulu créer une industrie textile d'exportation a été de savoir comment concurrencer les pays comme le Japon, où la production était déjà bien établie. Les salaires étaient certes plus élevés dans les centres de production existants, mais les nouvelles économies ne pouvaient lutter car leur productivité du travail y était inférieure, et par conséquent les coûts unitaires de main-d'œuvre supérieurs. Elles ont donc dû faire un choix stratégique: soit réduire les salaires réels, soit augmenter la productivité. Pour Amsden, la première option est caractéristique des politiques d'ajustement structurel alors que la seconde a été largement adoptée par les gouvernements des nouvelles économies industrielles d'Asie de l'Est, qui ont subventionné les investissements en capital et l'enseignement.

Wuyts (2001) pousse cette analyse plus loin et l'applique aux PMA. Il fait observer qu'il existe une troisième possibilité pour ce qui est de créer des activités de production à forte intensité de main-d'œuvre compétitives, à savoir diminuer le prix des biens de consommation de base des travailleurs, notamment les denrées alimentaires. Cela permet de réduire les coûts de travail unitaires sans avoir à réduire les salaires réels. Wuyts en tire une importante conclusion: « Pour que la compétitivité et la rentabilité des activités de production à forte intensité de main-d'œuvre d'un nouveau pays industriel ne soient pas réalisées au détriment des salaires réels, il importe en particulier que le développement de l'emploi non agricole n'entraîne pas une hausse des prix des denrées alimentaires de base » (p. 422). Il soutient donc l'hypothèse, avancée par Hayami (1997: 85-90), selon laquelle les réformes agraires destinées à accroître la productivité de l'agriculture en général et de la production alimentaire en particulier limitent de manière importante les risques de voir l'industrialisation menacée par une hausse des prix alimentaires.

Wuyts poursuit également le raisonnement d'Amsden dans deux autres directions. Tout d'abord, il reconnaît la diversité des types d'emploi qui, en Afrique par exemple, peuvent aller des emplois salariés protégés au travail indépendant, qui peut être marginal, en passant par le travail salarié non protégé, occasionnel ou irrégulier. Pour Wuyts, les coûts de subsistance sont aussi importants pour le dynamisme et la compétitivité du secteur informel que pour le dynamisme et la compétitivité des activités salariées. Ensuite, il étudie la diversité de stratégies de subsistance des ménages: production destinée à la consommation ou à la vente et « aller et retour » entre l'agriculture et l'industrie. Dans certaines régions d'Asie de l'Est, la majorité des emplois faiblement rémunérés offerts par les industries rurales à forte intensité de main-d'œuvre sont occupés par les membres de ménages qui ont un accès à la terre, et cette sécurité économique et sociale constitue en quelque sorte un subventionnement des salaires. Le faible taux d'urbanisation a également permis de maintenir à un niveau peu élevé les coûts de subsistance pour l'ensemble de la société.

Le prix des denrées alimentaires et des biens de consommation simples, ainsi que les conditions générales qui assurent aux ménages une sécurité économique, sont donc des éléments essentiels de la compétitivité et de la viabilité des activités de production à forte intensité de main-d'œuvre dans les pays en voie d'industrialisation. Les deux principaux moyens de les maintenir à un faible niveau sont de recourir aux importations ou d'accroître la productivité intérieure. La première option ne peut cependant être tenue durablement sans une croissance suffisante des exportations.

Source : Wuyts (2001).

Des efforts particuliers devront notamment être faits pour permettre le financement des investissements productifs et encourager les exportations. De nombreux PMA ont entrepris de libéraliser leur secteur financier, où jusqu'alors l'intervention des autorités avait été excessive et souvent malencontreuse, l'appartenance des banques au secteur public, la fixation des taux d'intérêt et l'encadrement du crédit se traduisant fréquemment par des taux d'intérêt réels négatifs sur les dépôts et les prêts et par un traitement préférentiel des entités publiques. Les réformes financières introduites se sont toutefois généralement accompagnées de taux d'intérêt élevés et d'une instabilité financière (CNUCED, 1998: 214-215). Les gouvernements doivent maintenant remédier à deux graves insuffisances du marché, à savoir l'accès limité des petites et moyennes entreprises locales au crédit bancaire et le déséquilibre entre le financement disponible, qui est à court terme, et la nature de l'investissement productif, qui est à long terme. Comme expliqué dans CNUCED (2000), il faut en priorité assurer le financement des entreprises locales de taille moyenne, qui n'ont pas accès au crédit bancaire, mais qui en ont le potentiel si elles peuvent obtenir des ressources financières à des taux d'intérêt plus normaux. Il n'existe pas de solutions simples au problème du financement des entreprises locales, mais il faut créer des instruments et des institutions de façon à offrir des services financiers présentant différents profils de rentabilité, de risque et de liquidité, de façon à canaliser les ressources vers l'investissement productif à long terme et pas seulement vers le développement immobilier et les activités commerciales à court terme, et veiller à ce que les crédits parviennent effectivement aux petits exploitants agricoles et aux petites et moyennes entreprises industrielles locales, ainsi qu'à des branches d'activité définies au sens large et considérées par les autorités comme importantes pour le développement national. Les banques de développement comme les fonds de capital-risque ont tous deux un rôle à jouer (CEPALC, 1990: 143-148; 2000: 223-228), comme c'est également le cas de divers types d'institutions offrant des microcrédits qui ont suivi la voie ouverte par la Grameen Bank au Bangladesh. Les politiques financières nationales qui créent des possibilités de « rentes » et assurent des rendements supérieurs à ceux offerts par un marché concurrentiel peuvent également servir à éliminer les principaux obstacles à l'approfondissement du secteur financier, à la mobilisation des dépôts dans les zones rurales et au développement d'un marché privé du crédit à long terme (Hellmann, Murdock et Stiglitz, 1996). Les pays donateurs doivent pour leur part étudier avec soin la possibilité de financer le développement des entreprises au moyen d'instruments tels que les prêts en deux temps accordés par le Japon (Okuda, 1993).

---

*Une stratégie de développement des exportations, qui offre des incitations spéciales aux exportateurs, est également nécessaire.*

---

La promotion des exportations nécessitera également des efforts particuliers car, pour nombre d'activités pour lesquelles ils devraient jouir d'un avantage comparatif compte tenu de leurs ressources, les PMA ne sont tout simplement pas compétitifs. Cette situation est caractéristique des premières phases de développement (Amsden, 2001). La libéralisation des échanges n'a pas eu un impact suffisant pour permettre aux PMA exportateurs de produits de base de ne plus être marginalisés dans le commerce mondial, parce que leurs exportations restent largement dominées par des produits pour lesquels la demande des marchés mondiaux n'augmente que lentement, voire diminue. Une stratégie de développement des exportations, prévoyant des incitations, est désormais nécessaire<sup>13</sup>. Il existe à cet égard de nombreuses mesures qui ont fait leurs preuves: la diminution des droits de douane pour permettre aux sociétés exportatrices d'avoir accès aux biens importés aux prix pratiqués sur les marchés internationaux, les exonérations fiscales, les crédits à taux préférentiels qui permettent aux exportateurs de se financer à des taux compétitifs par rapport aux taux pratiqués sur les marchés internationaux, l'assurance des crédits à l'exportation, la diffusion d'informations par les organismes de promotion des

TABLEAU 42. SECTEURS PRIORITAIRES DES PROGRAMMES DE COOPÉRATION TECHNIQUE DANS LE DOMAINE DU COMMERCE, TELS QUE PROPOSÉS PAR LES ENTREPRISES ET LES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES DES PMA  
(En pourcentage de l'ensemble des entreprises et des associations professionnelles)

Priorités proposées	Entreprises	Associations
Renforcement des organismes de financement du commerce	84	74
Renforcement des institutions de promotion des échanges	72	79
Fourniture d'informations à jour sur les tendances sur les marchés internationaux	64	79
Assistance pour l'élaboration d'une stratégie nationale de développement des échanges	61	63
Assistance pour l'amélioration de l'infrastructure pour la mise en valeur des ressources humaines	54	65
Assistance pour le choix de partenaires étrangers en matière de commerce et d'investissement	57	49
Développement des transports	50	44
Modernisation des télécommunications et des réseaux routiers, électriques et d'adduction d'eau	50	42
Simplification des procédures douanières	47	44
Fourniture d'informations à jour sur les droits à l'importation et les obstacles non tarifaires	35	47
Assistance pour le contrôle de la qualité	45	35
Formation au marketing international	30	47
Fourniture d'informations sur l'accès aux marchés à la suite des négociations du Cycle d'Uruguay	24	30
Assistance pour l'adaptation et la mise au point de produits	21	28
Simplification de la fiscalité	27	21
Formation en matière de conditionnement	21	21
Simplification de la bureaucratie	23	14
Conseils pour la gestion des achats et des fournitures au niveau international	18	14
Appui pour l'acquisition de technologies pertinentes	10	16
Simplification des droits à l'importation	16	7
Reconnaissance des préoccupations du secteur privé	10	9
Élaboration d'un cadre juridique pour le commerce international	10	9
Adoption de politiques favorisant davantage le développement international des affaires	11	9
Réduction des droits à l'importation/obstacles non tarifaires des marchés cibles	10	7
Facilitation de l'accès aux marchés internationaux en général	7	9
Réduction de la corruption	7	0
Assouplissement du contrôle des changes	7	0
Règlement des problèmes liés à la géographie (difficultés d'accès)	7	0
Assistance pour la réduction des coûts de production	4	2
Développement des services d'appui au commerce en général	4	2
Renforcement des entreprises locales en général	4	2
Facilitation de l'accès aux matières premières	1	5
Promotion des privatisations	1	0

Source : OMC (1997: tableau 1), sur la base de questionnaires utilisés pour des enquêtes.

exportations et le subventionnement des infrastructures. Le tableau 42 présente les secteurs qui, d'après les entreprises et les associations professionnelles dans les PMA, devraient bénéficier en priorité d'un appui. On y trouve au premier rang les organismes de financement et de promotion des échanges.

Les gouvernements qui cherchent à instaurer une synergie entre investissement et exportations ont plusieurs décisions difficiles à prendre. L'analyse contenue dans le présent rapport montre, par exemple, qu'ils devront choisir, pour accroître les exportations, entre développer les exportations de produits de base ou l'activité manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre. La présente étude montre que la seconde option peut se révéler plus efficace pour lutter contre la pauvreté, mais il est également clair que la valorisation des exportations de produits de base peut faire partie d'une stratégie de diversification vers les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre. C'est le choix fait par des nouvelles économies industrialisées du deuxième groupe

---

*Il est clair que la valorisation des exportations de produits de base peut faire partie d'une stratégie de diversification vers les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre.*

---

(Reinhardt, 2000) ainsi que par certains des PMA qui ont diversifié leurs activités en faveur des textiles et de l'habillement. En outre, la discussion qui précède suggère également que les possibilités de valorisation des exportations de produits de base n'ont pas encore été convenablement exploitées par les PMA<sup>14</sup>. Ceux-ci auraient donc tort de les ignorer. La promotion des exportations aura par conséquent davantage tendance à privilégier dans un premier temps les activités fondées sur l'exploitation des ressources naturelles et les activités manufacturières simples à forte intensité de main-d'œuvre. Le Centre du commerce international (CCI) a identifié un certain nombre de produits qui pourraient être particulièrement prometteurs pour les PMA, à savoir: les tissus de coton; les textiles et l'habillement; les produits de la pêche; le café; le coton et les fibres; le bois et les produits du bois; les oléagineux; les légumes; les fruits et les noix; les épices; les fleurs coupées et les feuillages; les plantes médicinales; les services aux entreprises et les services professionnels et le tourisme (voir tableau 43). Il convient cependant de noter que cette liste n'est pas exhaustive. Le pétrole et les pierres précieuses jouent un rôle particulièrement important dans l'économie de plusieurs PMA. En outre, l'industrie culturelle et, en particulier, l'industrie musicale ont un important potentiel (voir encadré 15). Dans ces secteurs, des efforts particuliers devraient être faits pour développer la production et y introduire davantage de valeur ajoutée.

#### ENCADRÉ 15. OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES POUR L'INDUSTRIE MUSICALE DES PMA

L'évolution de la structure des échanges des biens et des services culturels, notamment de musique, offre de nouvelles opportunités aux pays les moins avancés, riches en actifs culturels qui peuvent être transformés en opportunités commerciales rentables. La musique des PMA offre une variété et une richesse extraordinaires et occupe une place de plus en plus importante dans la musique populaire contemporaine, comme en témoigne le succès croissant de la « World Music » sur les marchés du Nord. Les PMA disposent d'importants actifs culturels dans tous les domaines artistiques, notamment dans celui de la musique qui, jusqu'à présent, n'ont pas été suffisamment exploités commercialement. Non seulement la ressource de base – le talent musical – existe en grande quantité, mais les goûts musicaux régionaux offrent des possibilités non négligeables de création de marchés pour les producteurs du Sud.

Les tendances mondiales du secteur de la musique montrent qu'entre 1980 et 2000 les exportations de disques et de cassettes enregistrés des pays développés à économie de marché vers les PMA ont progressé, en valeurs nominales, de 642 %, soit 10,5 % par an, alors que les importations des pays développés à économie de marché en provenance des PMA ont augmenté de 321 % – c'est-à-dire 7,4 % par an (voir tableau 2). Les exportations des PMA dans ce secteur ont régulièrement progressé au cours des 20 dernières années: en dépit de la domination exercée par les cinq principales sociétés des pays développés, de nombreux artistes de PMA sont connus au niveau international – Wyclef Jean, Lauryn Hill, Youssu N'Dour, Salif Keita, Cesaria Evora, Angélique Kidjo, Tabu Ley, Franco Huambo et Kester Emenya sont quelques-uns des musiciens de classe mondiale fortement présents sur les marchés occidentaux, comme c'est également le cas de Baba Maal, Kadjia Nin, Lucky Dube et de nombreux autres.

Est-il possible pour les pays les plus pauvres du monde, dont l'excellence musicale est reconnue, de transformer les talents locaux en opportunités commerciales internationales ? Certains signes semblent l'indiquer. Le célèbre musicien sénégalais Youssu N'Dour enregistre sa musique à Dakar, d'où il l'exporte directement, alors que Salif Keita a créé à Bamako (Mali) une société qui compte des jeunes musiciens de toute l'Afrique. Ces deux exemples témoignent d'un certain succès en ce qui concerne la création d'entreprises musicales nationales dans les PMA. Les efforts de ces deux artistes connus internationalement pour se désengager des grandes sociétés et créer leurs propres sociétés indépendantes d'édition musicale en Afrique de l'Ouest s'inscrivent dans le cadre des efforts de musiciens africains pour corriger les relations fortement déséquilibrées qui existent entre les artistes africains et les grandes sociétés dans le domaine des médias. Ils peuvent notamment s'appuyer pour cela sur la popularité de la musique africaine sur les marchés de haute technologie de l'information et de la communication ainsi que sur le marché africain, de plus en plus important et qui offre un vaste potentiel (CNUCED, 2000b). Il existe dans ce domaine certaines initiatives internationales, symboliques mais positives. Par exemple, en 2001, la Banque mondiale a accordé un prêt au secteur de la musique au Sénégal dans le cadre d'un projet pilote de lutte contre la pauvreté.

Les travaux de la CNUCED consacrés à l'industrie musicale ont montré que si de nombreux PMA disposent de très importants biens culturels, ils manquent en revanche des entreprises et des compétences commerciales nécessaires pour exporter leurs produits musicaux sur les marchés mondiaux (Andersen, Z. Kozul-Wright et R. Kozul-Wright, 2000). Le commerce électronique, qui peut offrir aux PMA de nouvelles possibilités pour atteindre les marchés mondiaux, pourrait toutefois permettre de surmonter cet important obstacle. Dans ce domaine le fossé numérique, bien réel, pourrait être

**Encadré 15 (suite)**

comblé. Les efforts entrepris devraient notamment prévoir des activités de formation et de développement des compétences en matière commerciale, de marketing et de constitution de partenariats internationaux pour l'exportation des produits musicaux des PMA.

L'objectif consistant à augmenter les rentes de l'industrie musicale en investissant sous toute forme, dans le développement des capacités, pose deux problèmes importants de politique. Tout d'abord, reconnaître l'importance cruciale des droits d'auteur et mettre en place un cadre réglementaire approprié (y compris de mesures incitatives à la diffusion de la musique locale). Ensuite, il est indispensable de pallier les diverses insuffisances du marché qui freinent le développement de l'industrie musicale et d'autres industries culturelles, en particulier le fait que les entrepreneurs locaux n'ont pas accès à des crédits à court et à long terme. Les marchés privés de capitaux ne s'intéressent pas aux besoins des acteurs du secteur musical dans la plupart des PMA. Il importe donc avant tout d'offrir aux entrepreneurs locaux et aux acteurs du secteur de l'industrie musicale la possibilité d'avoir accès à d'importantes ressources financières.

TABLEAU 2 DE L'ENCADRÉ. PART DES PMA DANS LE COMMERCE MONDIAL DE MUSIQUE<sup>a</sup>, 1980-2000  
(En millions de dollars courants)

Année	Exportations des pays développés à économie de marché vers :				Importations des pays développés à économie de marché en provenance de :			
	Monde	Pays développés à économie de marché	Pays en développement	PMA	Monde	Pays développés à économie de marché	Pays en développement	PMA
1980	876,0	640,4	91,3	2,8	811,1	788,2	19,9	0,3
1985	1 415,7	1 033,4	160,9	3,1	1 474,0	1 424,6	44,0	0,3
1990	6 809,6	5 820,5	615,9	11,7	6 755,7	6 556,2	173,2	0,2
1995	12 913,5	10 410,2	1 623,7	19,2	12 532,1	11 864,4	601,8	0,4
1996	14 118,8	11 605,2	1 585,5	16,5	13 509,9	12 713,1	731,0	0,4
1997	14 195,3	11 953,8	1 871,1	17,5	13 029,0	12 232,6	703,7	0,6
1998	14 562,9	12 001,5	1 738,9	16,5	14 028,8	13 048,7	862,1	0,6
1999	15 887,1	13 102,4	1 902,9	22,3	14 991,2	13 780,7	1 045,2	0,8
2000	15 510,1	12 405,1	2 179,4	21,0	14 581,5	13 189,6	1 229,9	1,1
Taux de croissance annuel moyen (%)	15,5	16,0	17,2	10,5	15,5	15,1	22,9	7,4
Variation en pourcentage entre 1980 et 2000	1 670,7	1 837,2	2 286,1	642,3	1 697,8	1 573,3	6 068,8	320,8

Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED à partir de données tirées de COMTRADE.

a Disques et cassettes enregistrés.

L'intervention des autorités est également nécessaire pour l'adoption et la mise en place de mécanismes nationaux efficaces dans le domaine des droits d'auteur et du marketing (ibid.). Elles devront peut-être aider les participants à acquérir les moyens de commercialiser les produits les moins susceptibles d'être piratés, par exemple en créant des installations pour l'organisation de spectacles et de festivals et en adoptant des mécanismes appropriés de segmentation des marchés et d'assistance en faisant appel à l'Internet. Elles pourraient également adopter des dispositions fiscales ciblant les utilisateurs de supports et chercher à récupérer certaines des pertes liées au piratage de la propriété intellectuelle.

Le développement de la capacité de commercialisation de l'industrie musicale devrait devenir l'un des principaux objectifs de l'action des autorités. Pour cela, il faut que chaque pays en développement adopte diverses initiatives, y compris en matière de recherche, de formation, d'apprentissage et de création des infrastructures physiques et institutionnelles, de façon à encourager le recours aux connaissances et à la culture locales pour la commercialisation des produits. Il faudra notamment assurer une segmentation des marchés afin d'accroître la visibilité des produits et des procédés, et donc des artistes et des producteurs de festivals. Il est également nécessaire de renforcer la capacité de l'industrie locale à commercialiser ses produits en utilisant, à des conditions commerciales ou en collaboration, des technologies modernes de distribution, en particulier l'Internet, tout en utilisant davantage les moyens disponibles pour limiter le piratage. Par exemple, il pourrait être nécessaire d'encourager le secteur privé à créer des sites Internet et à utiliser des logiciels de navigation (et des moteurs de recherche) appropriés pour vendre toute une gamme de services et de produits tels que CD, films, vidéos et autres biens et services aux consommateurs comme aux créateurs, et rassembler ces derniers à des fins d'information et de distribution. De tels sites sont largement utilisés par les principaux acteurs du secteur et il n'est généralement pas rentable pour un artiste ou un opérateur de les créer ou de les utiliser de manière indépendante.

TABLEAU 43. PRODUITS OFFRANT DES POSSIBILITÉS D'EXPORTATION POUR LES PMA

Produits	Ensemble des PMA : exportations annuelles moyennes, 1995-1999 (en millions de dollars)	Pays
<b>Biens</b>		
Tissus de coton, textiles et habillement	2 681	Bangladesh, Népal, Malawi, Madagascar, Mozambique, Bénin, Éthiopie
Produits de la pêche	1 800	Bangladesh, Myanmar, Madagascar, Mozambique, Îles Salomon, Guinée équatoriale, Mauritanie, Sénégal, Maldives
Café	1 300	Ouganda, Éthiopie, République-Unie de Tanzanie, République démocratique du Congo, Burundi, Madagascar
Coton et fibres	1 010	Mali, Bénin, Soudan, Tchad, Burkina Faso, Togo, Zambie, Madagascar, République-Unie de Tanzanie
Bois et produits du bois	856	Myanmar, Îles Salomon, Cambodge, Guinée équatoriale, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, Madagascar
Oléagineux	405	Soudan, Sénégal, Îles Salomon, Bénin, Myanmar
Légumes	288	Myanmar, Soudan, Éthiopie, Sénégal, Bangladesh, Zambie, Burkina Faso, Gambie, Afghanistan, Madagascar
Fruits et noix	249	République-Unie de Tanzanie, Mozambique, Madagascar, Guinée-Bissau, Afghanistan, Somalie, Bhoutan, Malawi, Myanmar
Épices	92	Madagascar, Comores, République-Unie de Tanzanie, Ouganda, Myanmar, Malawi, République démocratique populaire lao, Niger, Zambie
Fleurs coupées et feuillages	31	Zambie, République-Unie de Tanzanie, Ouganda, Malawi, Éthiopie, Rwanda, Yémen, Haïti, Madagascar
Plantes médicinales	31	Soudan, République démocratique du Congo, Vanuatu, Myanmar, Madagascar, République démocratique populaire lao
Tourisme	2 360 <sup>a</sup>	République-Unie de Tanzanie, Maldives, Népal, Myanmar, Sénégal, Ouganda, Haïti, République démocratique populaire lao
Services aux entreprises	1 254 <sup>b</sup>	Myanmar, Népal, Angola, Madagascar, Éthiopie, Yémen, Sénégal, Îles Salomon, Togo, Vanuatu

Source : CCI (2001: tableau 2).

a 39 PMA.

b 19 PMA.

---

*En ce qui concerne certains  
produits de base, la  
compétitivité sur les marchés  
internationaux passera par la  
reconquête du marché  
intérieur.*

---

Autre problème stratégique, le rôle de la substitution des importations dans la création d'une synergie entre investissement et exportations. Le cas de l'Asie de l'Est montre que la croissance des exportations a souvent été la conséquence de la substitution des importations, et il est clair qu'en Afrique l'un des principaux moteurs du développement des industries d'exportation a été le passage des marchés nationaux aux marchés internationaux (Wangwe, 1995). En ce qui concerne certains produits de base, la compétitivité sur le plan international passera par la reconquête des marchés intérieurs. De plus, les effets bénéfiques du développement des exportations sur la pauvreté seront probablement plus importants s'il existe des liens en amont avec les producteurs locaux des divers types d'intrants nécessaires à la production destinée à être exportée.

Le rôle de l'épargne intérieure et extérieure pour le financement de la synergie entre investissement et exportations est également stratégique. Le financement extérieur est essentiel au début du processus, notamment pour l'amorcer, mais le meilleur moyen d'obtenir une croissance durable est de faire en sorte que l'épargne intérieure commence à croître parallèlement à l'investissement et aux exportations et, qu'avec le temps, elle en devienne le moteur (Akyüz et Gore, 2001). Au fur et à mesure que le secteur des entreprises se développera, les bénéfices des sociétés représenteront une part croissante de l'épargne intérieure et le réinvestissement de ces bénéfices deviendra l'un des principaux moteurs de l'accumulation de capital. Toutefois, lorsque la majorité de la population vit de l'agriculture et que la production est organisée autour des ménages, une croissance de l'épargne intérieure implique nécessairement une croissance de la productivité agricole. L'augmentation du taux général d'accumulation de capital dépendra de la façon dont les ressources excédentaires seront investies de manière productive dans l'agriculture et les autres secteurs (voir Teranishi, 1997). L'assujettissement de la production agricole aux règles du marché peut être particulièrement important étant donné qu'il conduit à une division du travail et à une spécialisation accrues au sein d'un pays, ainsi qu'au développement du marché intérieur ce qui contribue à l'instauration d'un climat général favorable aux investissements. L'évolution récente de la situation au Vietnam montre qu'un taux élevé de croissance agricole peut être un facteur important de croissance tirée par les exportations dans les pays à faible revenu (Arkadie, 2001).

Lorsqu'ils devront décider des mesures à prendre dans le secteur de l'agriculture, certains gouvernements auront probablement un choix particulièrement difficile à faire entre donner la priorité à la promotion des cultures d'exportation ou des cultures vivrières destinées à la consommation locale ou au marché intérieur. Les gains de productivité en matière de production vivrière peuvent se traduire par une baisse importante de la pauvreté au cours des premiers stades de développement (Lipton, 2000). Si les ressources en terre et en main-d'œuvre sont abondantes, il ne sera peut-être pas nécessaire de faire un choix entre cultures destinées à l'exportation et cultures vivrières. Il est également possible d'importer des denrées alimentaires. Il n'en reste pas moins que pour certains PMA d'Afrique la situation est complexe et qu'il leur sera difficile de convertir la production locale de denrées vivrières en une production destinée à l'exportation (CNUCED, 1998).

### 3. OPTIONS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT PRODUCTIF

Les politiques macroéconomiques axées sur la croissance sont essentielles à la création d'une synergie entre investissement et exportations dans les PMA. Les mesures mises en place pour atteindre les objectifs macroéconomiques à court terme que sont l'équilibre intérieur et extérieur doivent être compatibles avec les objectifs de développement à long terme, et les investissements nécessaires doivent être suffisants pour ne pas compromettre la croissance future. Une approche axée sur la croissance devrait comporter des taux d'intérêt faibles et stables qui permettent de financer des investissements productifs, et un taux de change compétitif, mais un encadrement de crédit trop strict risque d'empêcher les entreprises locales d'obtenir les moyens financiers dont elles ont besoin pour développer leur production et leur capacité d'offre. Des mesures budgétaires, telles que des exonérations fiscales et des possibilités préférentielles d'amortissement, peuvent également être utilisées pour permettre aux entreprises de dégager davantage de bénéfices et les encourager à réinvestir ces bénéfices de façon à accélérer l'accumulation de capital (CNUCED, 2002a).

---

*Le meilleur moyen d'obtenir une croissance durable est de faire en sorte que l'épargne intérieure commence à croître parallèlement à l'investissement et aux exportations et, qu'avec le temps, elle en devienne le moteur.*

---



---

*Les politiques macroéconomiques axées sur la croissance sont essentielles à la création d'une synergie entre investissement et exportations.*

---

Les données d'expériences disponibles donnent à penser qu'il importe de compléter la politique macroéconomique par des mesures d'ordre mésoéconomique et microéconomique spécifiquement destinées à accroître les capacités d'offre de l'économie<sup>15</sup>. Ces mesures peuvent contribuer à renforcer les liens entre les niveaux macroéconomique et microéconomique et par conséquent au développement du pays et à la réduction de la pauvreté. La CNUCED a constaté que ces mesures constituaient un élément important des stratégies de développement des économies d'Asie de l'Est. Elles se trouvent également au cœur de l'approche néostructuraliste élaborée par la CEPALC pour instaurer un développement équitable et permettre l'intégration dans l'économie mondiale<sup>16</sup>. L'absence de telles mesures, et de synergie entre politiques macroéconomiques, mésoéconomiques et microéconomiques, constitue actuellement l'un des principaux points faibles des documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

---

*Parallèlement aux politiques macroéconomiques, il importe d'adopter des mesures mésoéconomiques et macroéconomiques spécialement destinées à favoriser le développement de la capacité d'offre de l'économie.*

---

On en connaît beaucoup plus au sujet de l'élaboration de politiques de développement productif – selon l'expression utilisée par les économistes d'Amérique latine – dans les pays qui en sont à un stade de développement plus avancé que les PMA. Toutefois, certaines remarques d'ordre général peuvent illustrer la nature des choix à réaliser. Une politique de développement productif comporte des mesures de politique financière, de politique en matière de technologie, de mise en valeur des ressources humaines, de développement de l'infrastructure, d'organisation industrielle et de politique de la concurrence. Tous ces éléments sont coordonnés avec la politique commerciale et peuvent faire partie d'une politique industrielle sélective, mais ne devraient toutefois pas être assimilés à cette dernière. Elles sont destinées à améliorer la productivité et la compétitivité des activités agricoles ou fondées sur l'exploitation des ressources naturelles ainsi que du secteur manufacturier<sup>17</sup>. Elles sont conçues pour accélérer l'accumulation de capital et l'apprentissage aussi bien dans certains secteurs déterminés que dans l'ensemble de l'économie et pour gérer les complémentarités entre entreprises et secteurs productifs dont l'absence peut interdire tout investissement rentable dans l'un ou dans l'autre. Elles doivent permettre d'améliorer l'environnement général des entreprises, aussi bien au niveau de tel ou tel secteur que de l'ensemble de l'économie, et d'aider les entreprises à identifier et à acquérir des avantages compétitifs grâce à l'investissement et à l'apprentissage. En particulier, elles doivent permettre de promouvoir l'imitation et l'adaptation de technologies disponibles au plan international, de façon à réduire les coûts, à améliorer la qualité et à adopter des biens et des services qui n'existent pas dans le pays, ainsi qu'à encourager la diffusion des meilleures pratiques des entreprises les plus avancées vers celles qui le sont moins, y compris des entreprises à capitaux étrangers vers les entreprises à capitaux locaux<sup>18</sup>.

---

*L'un des aspects importants des politiques de développement productif est qu'elles ne sont pas simplement destinées à favoriser l'accumulation de capital et l'apprentissage dans l'économie en général, mais qu'elles sont également axées sur des secteurs spécifiques.*

---

L'un des aspects importants des politiques de développement productif est qu'elles ne sont pas simplement destinées à améliorer l'accumulation du capital et l'apprentissage dans l'économie en général, mais qu'elles sont également axées sur des secteurs spécifiques car « la croissance économique est intimement liée au contexte structurel, c'est-à-dire aux moyens de production et à la technologie, à la configuration des facteurs de production et des marchés, aux caractéristiques des entrepreneurs et aux rapports entre les marchés, les entrepreneurs et l'environnement extérieur. L'effet d'entraînement exercé par certains secteurs et certaines entreprises constitue le principal moteur de la croissance économique » (CEPALC, 2000: 219). Il est clair que les résultats décevants obtenus par de nombreux PMA en matière d'exportation tiennent en particulier à la composition et à la concentration de leurs exportations. Par ailleurs, le fait que la rentabilité d'un investissement réalisé dans un secteur est souvent limité par la situation qui règne dans des secteurs connexes constitue un obstacle



important à l'investissement au cours des premières phases de développement. Les autorités doivent donc chercher à assurer ces complémentarités stratégiques. En outre, pour que certains groupes de la population ne soient pas marginalisés, il est indispensable d'étudier la structure sectorielle de la croissance et ses hétérogénéités sur le plan structurel, telles que la séparation qui existe entre secteur formel et informel.

L'orientation sectorielle de la politique peut être définie en termes généraux: étant donné que 75 % de la population des PMA vit en zone rurale et que dans la plupart des PMA, l'essentiel de la population tire sa subsistance de l'agriculture, c'est probablement ce secteur qui sera concerné en premier. Étant donné que la productivité agricole est faible et souvent stagnante, de nombreux pays devront chercher à encourager la croissance de l'agriculture en favorisant l'adoption de nouvelles techniques (Mosley, 2001), mais il est clair que les activités rurales non agricoles constituent un élément important du processus d'accumulation agricole, et qu'elles ne devraient donc pas être ignorées. En outre, certains services et activités manufacturiers sont importants dans certains PMA et acquièrent rapidement une importance accrue dans de nombreux autres du fait de la rapidité du processus d'urbanisation (voir ONUDI, 2001).

Les politiques de développement productif doivent être mises en œuvre, dans toute la mesure possible, par l'intermédiaire d'entreprises privées ou mixtes (c'est-à-dire à la fois publiques et privées) plutôt que d'entreprises publiques. Le rôle des autorités consiste principalement à canaliser l'esprit d'entreprise, qui est le moteur du système, afin qu'il contribue au développement national et à la lutte contre la pauvreté. Les autorités orientent le processus d'accumulation de capital et d'apprentissage, mais il est préférable que les politiques dans ce domaine soient élaborées et appliquées par des institutions qui permettent de tenir compte de la position des entreprises et orientent les activités et les énergies au lieu de les limiter. Par exemple, les politiques sectorielles devraient être le résultat des efforts communs des secteurs public et privé pour formuler une vision et parvenir à un consensus sur la façon dont les mécanismes d'appui devraient être adaptés à tel ou tel secteur. Ce consensus devrait porter sur des questions telles que les institutions nécessaires pour favoriser le développement technologique d'un secteur donné, les besoins en général en matière de qualifications professionnelles et l'existence de ressources suffisantes pour financer l'expansion du secteur.

Cela ne signifie pas un retour aux plans de développement à l'ancienne, car la nouvelle approche repose sur une pluralité d'acteurs et prévoit un partenariat entre l'État et le secteur privé pour favoriser le développement. Les autorités doivent également veiller à ce que toute subvention ou rente liée aux politiques de développement productif soit conçue de façon à encourager le développement des capacités en matière d'offre. Pour cela, il faut les lier à des objectifs précis en matière d'investissement, d'exportation, d'apprentissage technologique et de productivité et instaurer une « concurrence » au sein du secteur privé pour leur allocation<sup>19</sup>. L'objectif est d'éviter toute recherche non productive de rentes en créant des possibilités de rentes qui incitent le marché à adopter des mesures de développement efficaces sur le plan économique et qu'il n'aurait pas adoptées autrement. Les politiques mises en œuvre devraient chercher à surmonter certains problèmes qui empêchent la réalisation des objectifs de développement, notamment l'absence de marchés et le développement insuffisant du secteur des entreprises, les imperfections des marchés de technologies et de capitaux ainsi que les risques associés à l'exportation, et à créer des complémentarités dynamiques entre entreprises et secteurs afin d'étendre les gains de compétitivité et de productivité à l'ensemble de l'économie au lieu qu'ils soient simplement limités à quelques entreprises.

---

*L'agriculture sera probablement l'un des premiers secteurs d'intervention. Étant donné que la productivité agricole est faible et souvent stagnante, de nombreux pays devront chercher à encourager la croissance de l'agriculture en favorisant l'adoption de nouvelles techniques.*

---

---

*Cela ne signifie pas un retour aux plans de développement à l'ancienne, car la nouvelle approche repose sur une pluralité d'acteurs et prévoit un partenariat entre l'État et le secteur privé pour favoriser le développement.*

---

Un renforcement des capacités de l'État est indispensable à la mise en œuvre des politiques de développement productif. Il est généralement admis que les moyens institutionnels des PMA, en particulier des PMA d'Afrique, sont insuffisants. S'il est certain que les moyens d'action ont diminué au cours des 20 dernières années, l'expérience de certains pays montre toutefois qu'il est possible, si on s'y attache vraiment, d'apprendre rapidement ce qui marche et ce qui ne marche pas (Mkandawire, 2001). Il n'y a aucune raison de contester le fait que l'adoption d'un nombre limité de politiques au cours des premières phases de promotion des investissements et des exportations permettra aux gouvernements des PMA d'apprendre comment élaborer des politiques de développement productif, d'identifier les incitations qui donnent des résultats ainsi que les problèmes posés dans la pratique par une politique qui, sur le papier, paraissait appropriée.

---

*Le développement insuffisant d'une classe d'entrepreneurs constitue peut-être un problème encore plus important qu'il faudra surmonter pour encourager une croissance durable et instaurer une synergie dynamique entre investissement et exportations dans les PMA.*

---

Le développement insuffisant d'une classe d'entrepreneurs constitue peut-être un problème encore plus important, qu'il faudra surmonter pour encourager une croissance durable et instaurer une synergie dynamique entre investissement et exportations dans les PMA. Le manque d'entreprises ayant la capacité et les moyens d'affronter la concurrence sur les marchés internationaux constitue un obstacle majeur à la croissance des PMA. Comme on l'a vu précédemment, le financement des entreprises locales de taille moyenne est un problème important (voir également CNUCED 2002c). Il pourrait être utile d'encourager les regroupements d'unités de production, de favoriser l'établissement de liens avec les sociétés transnationales de façon à encourager l'apprentissage et l'acquisition de connaissances, de développer des liens avec des universités, instituts techniques, centres de recherche et instituts de métrologie locaux (et internationaux) de façon à garantir la qualité des produits, et de fournir un appui technique aux petites et moyennes entreprises. Par ailleurs, il peut arriver que les entreprises se consacrent principalement aux activités commerciales à court terme, et il faut alors veiller tout particulièrement à ce que les conditions d'accès aux ressources destinées à être investies et la rémunération de ces ressources favorisent les investissements productifs susceptibles de créer des emplois.

---

*Le meilleur moyen de faire en sorte que la croissance économique bénéficie à davantage de gens est de répartir plus largement les actifs, d'accroître l'emploi productif, de créer des relations qui font participer les secteurs marginaux à l'accroissement de la productivité et de parvenir à un meilleur équilibre entre promotion des exportations et substitution des importations ... L'application des principes de bonne gouvernance peut également y contribuer.*

---

#### **4. POLITIQUES VISANT À EMPÊCHER LA MARGINALISATION AU SEIN DES PMA**

Il est très probable que certains groupes ou certaines régions ne profiteront pas de la croissance économique et resteront pauvres. Le dernier élément important des stratégies de développement à long terme est donc l'adoption de politiques visant à empêcher toute marginalisation au sein des pays.

Le meilleur moyen de faire en sorte que la croissance économique bénéficie à davantage de gens est de répartir plus largement les actifs, d'accroître l'emploi productif, de créer des relations qui font participer les secteurs marginaux à l'accroissement de la productivité et de parvenir à un meilleur équilibre entre promotion des exportations et substitution des importations ... Les mesures qui pourraient se révéler importantes à cet égard sont les politiques de réforme de l'agriculture et de développement rural (propriété des sols, développement de la productivité agricole, industries rurales, marchés du travail); des taux élevés de réinvestissement des bénéfices et l'adoption de systèmes de rémunération liés à la performance; l'offre de microcrédits; la création d'emplois; la fourniture d'un appui aux petites et moyennes entreprises; la promotion de liens entre activités exportatrices et activités en amont; des politiques générales de mise en valeur des ressources humaines fondées sur l'investissement dans l'enseignement et la santé et enfin la décentralisation des systèmes budgétaires<sup>20</sup>. L'application des principes de bonne gouvernance peut également y contribuer.

On peut utiliser, pour identifier plus facilement les politiques susceptibles de prévenir la marginalisation de groupes et de régions au sein d'un pays, l'approche de l'analyse de la pauvreté élaborée par Pyatt (1999, 2001a, 2001b). Cette approche, que Pyatt définit comme une approche structuraliste peut facilement être combinée aux politiques de développement productif. Elle s'intéresse à la création et au maintien des modes de subsistance, à leur place dans la structure de l'économie et à la manière dont ils sont influencés par les relations entre l'économie nationale et le reste du monde (encadré 16), ainsi qu'aux risques

#### ENCADRÉ 16. L'APPROCHE STRUCTURALISTE DE L'ANALYSE DE LA PAUVRETÉ DE GRAHAM PYATT

Pour Pyatt, le meilleur moyen d'élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté consiste à adopter une approche structuraliste de l'analyse de la pauvreté. Cette approche comporte trois caractéristiques de base. Tout d'abord, elle repose sur le point de vue selon lequel le niveau de vie des ménages est lié à la création et au maintien de moyens de subsistance. L'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté devrait donc chercher d'abord à comprendre comment les ménages appartenant à différents groupes socioéconomiques tirent leurs moyens de subsistance. Deuxièmement, elle replace la création et le maintien des moyens de subsistance des différents groupes au sein de la structure de l'économie, qui englobe aussi bien la production que les relations institutionnelles entre ménages, secteur des entreprises et pouvoirs publics. Cela permet de mettre l'accent sur l'influence de facteurs tels que la structure sectorielle et régionale de l'économie, l'importance des secteurs formels et informels et des rapports entre les deux, la contribution du capital et du travail à la valeur ajoutée et l'influence des politiques macroéconomiques. Une fois la structure de l'économie et les interactions entre les différents groupes et secteurs établis, il est possible de comprendre comment sont déterminés les niveaux de vie et leurs variations. Troisièmement, l'approche examine les liens qui existent entre la structure de l'économie et le reste du monde, ce qui permet de prendre en compte l'aide internationale, les flux de capitaux privés, les remboursements de dettes et des flux commerciaux dans l'analyse de la création et du maintien des moyens de subsistance au niveau national.

Cette approche implique l'adoption d'un cadre à plusieurs niveaux afin de localiser les causes de la pauvreté, qui vont des caractéristiques des ménages jusqu'aux conditions macroéconomiques et au contexte mondial en passant par la structure de la mésoéconomie. Les liens entre les niveaux microéconomique, mésoéconomique, macroéconomique et international font partie de l'approche structuraliste. Des matrices simples de comptabilité sociale sont alors construites sur la base des sources existantes afin de localiser les moyens de subsistance au sein de l'économie nationale, puis des modèles sont élaborés pour étudier les conséquences de diverses stratégies et concevoir toute une gamme de scénarios. Par exemple, un tel cadre permettrait d'analyser l'impact probable de différentes politiques touristiques sur le développement, leurs liens avec d'autres secteurs et leurs incidences sur ceux-ci.

Pyatt compare l'approche structuraliste avec ce qu'il appelle « l'approche statistique » de l'analyse de la pauvreté qui, selon lui, a été utilisée par la Banque mondiale au cours des années 90 pour évaluer la pauvreté au niveau des pays, et qui est maintenant reprise dans les diagnostics de la pauvreté établis dans les DSRP. Cette approche statistique adopte comme unité de base de l'analyse les ménages, répartit la population entre pauvres et non-pauvres sur la base d'un niveau donné de revenus ou de consommation, puis met l'accent sur les caractéristiques qui distinguent les pauvres des non-pauvres. Il est très tentant de considérer ces caractéristiques comme des facteurs importants de pauvreté et donc comme un élément essentiel de toute politique visant à réduire la pauvreté. Toutefois, cette approche peut conduire à des erreurs au niveau de la politique macroéconomique et introduire des biais, y compris une tendance générale, fréquente dans les évaluations de la pauvreté réalisées par la Banque mondiale et que l'on retrouve désormais dans les DSRP, à ignorer le rôle fondamental joué par la création d'emplois et les marchés de l'emploi.

Dans sa description de l'approche structuraliste, Pyatt préconise d'identifier les pauvres non pas en adoptant un seuil national ou international arbitraire, mais en retenant comme définition les « individus démunis ou dépendants de transferts sans contrepartie » (Pyatt, 2001b: 30). Selon lui, les politiques de réduction de la pauvreté devraient mettre l'accent aussi bien sur ces individus que sur les groupes vulnérables qui risquent de tomber dans cette catégorie, ce qui amène à poser la question de la pérennité des ménages et de leurs moyens de subsistance, ainsi que de la création de ces moyens. Du point de vue de l'argumentation développée dans le présent chapitre, c'est l'accent mis sur la vulnérabilité qui est important pour pouvoir comprendre comment différents groupes peuvent être marginalisés alors que l'économie nationale se développe.

En mettant au point cette approche, Pyatt a défendu l'idée d'une approche globale de l'évaluation des résultats des stratégies mises en œuvre, au moyen de mesures monétaires et non monétaires des niveaux de vie. Cette approche rend inutile la définition de seuils de revenu/consommation pour déterminer la pauvreté, mais n'implique pas pour autant le rejet de tels critères. Il est donc possible de se fonder sur les critères internationaux de consommation de 1 et de 2 dollars par jour ainsi que sur d'autres mesures de la richesse et de la pauvreté.

Source : Pyatt (1999, 2001a, 2001b).

d'appauvrissement ou de dépendance des personnes et des groupes à l'égard de transferts sans contrepartie. C'est l'accent ainsi mis sur la vulnérabilité qui permet de comprendre comment différents groupes peuvent être marginalisés alors que l'économie nationale se développe.

## **E. Renforcement de la responsabilisation et de l'autonomie décisionnelle des autorités nationales**

---

*Le renforcement de la responsabilisation et de l'autonomie décisionnelle des autorités nationales est une condition nécessaire à l'élaboration de nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté.*

---

Le renforcement de la responsabilisation et de l'autonomie décisionnelle des autorités nationales est une condition nécessaire à l'élaboration de nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté, qui ne renforcent pas les politiques d'ajustement existantes mais cherchent à tirer parti de la croissance. De fait, le renforcement de la responsabilisation est potentiellement l'évolution la plus importante sur laquelle pourrait déboucher les DSRP (Groupe des Nations Unies pour le développement, 2001). Il s'agit toutefois d'un processus complexe et la présente section met l'accent sur cinq questions qui doivent retenir l'attention: les contradictions entre responsabilisation et conditionnalité; le renforcement des capacités au sein des pays; l'appui des donateurs en faveur des DSRP; la programmation commune entre pays bénéficiaires et donateurs pour remédier à l'insuffisance des moyens disponibles pour lutter contre la pauvreté; et la nature des droits et obligations découlant de l'appartenance à l'Organisation mondiale du commerce.

### **1. RESPONSABILISATION ET CONDITIONNALITÉ**

Le renforcement de la responsabilisation des autorités nationales signifie, pour l'essentiel, que les institutions financières internationales et les pays donateurs n'interviennent plus dans le processus de formulation des politiques, n'imposent pas ce qu'ils considèrent être les bonnes politiques et permettent aux pays auxquels ils apportent une aide à des conditions favorables de définir leur propre stratégie de réduction de la pauvreté. Il est clair cependant que cela implique des tensions étant donné que les institutions financières internationales et les autres donateurs veulent avoir l'assurance que leur assistance sera bien utilisée à l'appui de ce qu'ils considèrent être des stratégies crédibles (Lipumba, 2001). Étant donné la forte dépendance des pays pauvres à l'égard de l'aide et des allègements de dette, on court le risque que les DSRP préparés par les pays en vue de les soumettre aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale aillent dans le sens de ce que ces institutions sont susceptibles d'approuver. La responsabilisation se traduirait alors par une internalisation accrue des normes appliquées par les institutions financières internationales.

Le FMI et la Banque mondiale ont certes clairement indiqué que, compte tenu de la nature expérimentale de l'approche des DSRP, ils feraient preuve de souplesse quant à leurs attentes. En outre, au niveau des pays, « il est largement admis que leur personnel n'a pas interféré de manière exagérée avec le processus des DSRP » (ODI, 2001: 60). Il n'en reste pas moins que celui-ci est un passage obligé au cours duquel les gouvernements qui ont besoin d'une assistance à des conditions de faveur et d'un allègement de dette de la part des institutions financières internationales constatent les limites de ce que ces dernières considèrent comme une politique acceptable<sup>21</sup>. Il est alors très difficile pour les autorités de prendre les risques qui permettraient de réaliser pleinement le potentiel de l'approche DSRP. Même s'il n'y a pas d'ingérence extérieure lors de la préparation de ces DSRP, ni signes d'ingérence, la simple réalisation de la

dépendance à l'égard de l'évaluation conjointe réalisée par les services du FMI et de la Banque mondiale et de l'approbation par les conseils d'administration de ces deux institutions limite la liberté d'action de ceux chargés d'élaborer les DSRP. Dans les faits, si le pays est responsable de l'aspect technique de la formulation des politiques, il ne jouit toujours pas de la liberté qui permettrait d'en libérer le potentiel créateur.

Il est largement admis que la précipitation à préparer des DSRP intérimaires et des DSRP afin d'atteindre les points de décision et d'achèvement dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et/ou d'avoir accès à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance s'est traduite par une réduction de l'autonomie décisionnelle des autorités. Certaines études montrent également que les autorités nationales se sont imposées une forme d'« autocensure » : pour garantir l'approbation de leurs DSRP elles ont renoncé à y faire figurer certaines idées susceptibles d'être rejetées par le FMI et la Banque mondiale (ODI, 2001).

Une véritable responsabilisation et une autonomie décisionnelle des autorités nationales en ce qui concerne la préparation des DSRP impliquent une totale ouverture d'esprit des institutions financières internationales quant à ce qui est considéré comme une « stratégie crédible ». L'absence d'une telle ouverture d'esprit aura des conséquences négatives sur la gouvernance étant donné que les hommes politiques et les décideurs ne se sentiront pas libres de dire et de faire certaines choses et que par conséquent les qualités politiques d'une société pensant librement, au lieu d'être encouragées par le processus de préparation des DSRP, s'atrophieront. La conditionnalité doit également faire l'objet d'un examen plus profond. S'il convient de se féliciter de sa simplification<sup>22</sup>, cela reste cependant insuffisant pour permettre l'élaboration d'autres types de politiques. Les conditions imposées doivent être moins nombreuses et moins strictes. Par ailleurs, ainsi que l'ont fait remarquer les coprésidents du Groupe technique du Programme spécial pour l'Afrique, les donateurs doivent « reconnaître que l'appui en faveur des stratégies de réduction de la pauvreté ne peut être fondé sur les mécanismes habituels d'arrêts et de relances » (SPA, 2001 : 138).

Même si le document de stratégie de réduction de la pauvreté, en tant que tel, est préparé par le pays concerné, se pose le problème des relations entre ce document et ceux qui énoncent les conditions, en ce qui concerne les points de décision et d'achèvement, dans le cadre de l'Initiative PPTE et l'accès à la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance ou aux crédits à l'appui des programmes de réduction de la pauvreté. Il est très préoccupant à cet égard de constater que les travaux de recherche menés par la Commission européenne sur 10 pays jusqu'à novembre 2000 font apparaître d'importantes différences entre les DSRP intérimaires et la conditionnalité attachée au point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE (European Commission, 2000) et que les recherches ultérieures, qui ont étendu la couverture à 14 pays, y compris tous ceux qui étaient parvenus au point de décision avant septembre 2001, ont confirmé cette tendance, constatant « des liens peu clairs entre les DSRP intérimaires et les documents relatifs à l'Initiative PPTE, avec le risque d'engager des réformes parallèles (ou incohérentes) » (Commission européenne, 2001a : 1). Cela est probablement vrai au début de la mise en œuvre de l'approche DSRP. Toutefois, cette situation doit être suivie en permanence. Les ministres des finances des pays concernés par l'Initiative et les coordonnateurs des DSRP ont ainsi déclaré que les pays doivent avoir le moyen de s'assurer que les conditions imposées découlent des DSRP et de refuser d'accepter celles qui n'en découlent pas, en sachant qu'ils pourront avoir accès à d'autres sources de financement à des conditions plus souples (HIPC Finance Ministers and Coordinators of PRSPs (2002), p. 5).

---

*Dans les faits, si le pays est responsable de l'aspect technique de la formulation des politiques, il ne jouit toujours pas de la liberté qui permettrait d'en libérer le potentiel créateur.*

---

---

*Une véritable responsabilisation et une autonomie décisionnelle des autorités nationales en ce qui concerne la préparation des DSRP impliquent une totale ouverture d'esprit des institutions financières internationales quant à ce qui est considéré comme une « stratégie crédible ».*

---

## 2. LE RÔLE FONDAMENTAL DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

---

*Il paraît extrêmement peu probable que les pays puissent disposer des capacités dont ils ont besoin ...Un effort concerté et des ressources financières seront néanmoins nécessaires pour développer les capacités institutionnelles et les ressources humaines.*

---

Il est essentiel, pour renforcer la responsabilisation et l'autonomie décisionnelle des pouvoirs publics, ainsi que pour assurer effectivement l'application des DSRP, que les États disposent des moyens nécessaires. Il existe toutefois un très important pessimisme à cet égard, notamment dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne (voir Mkandawire, 2001). Un effort concerté et des ressources financières sont néanmoins nécessaires pour renforcer les capacités institutionnelles et les ressources humaines, en particulier pour définir des budgets généraux et cohérents et des plans de dépenses à moyen terme (FMI/IDA, 2001a); calculer le coût de mise en œuvre des DSRP; réaliser des prévisions économiques et assurer la gestion de la dette. Les investissements dans les systèmes nationaux de statistiques, qui permettent de discuter des choix de politiques économiques sur des faits concrets, sont également indispensables. Il faudra renforcer les capacités en matière d'audit financier et de comptabilité, sans lesquelles il ne saurait y avoir de responsabilité des autorités, et qui sont extrêmement peu développées dans de nombreux PMA, en particulier d'Afrique subsaharienne. Le développement des capacités d'analyse de la pauvreté est également essentiel, mais les faiblesses dans ce domaine tiennent peut-être à un problème plus général, à savoir ce que l'on sait de la pauvreté dans les pays pauvres et quelles sont les mesures qu'il est possible de prendre.

---

*L'appui des donateurs en faveur de l'approche DSRP constitue une autre condition nécessaire à une responsabilisation accrue des pays.*

---

La mise en place de mécanismes d'apprentissage, et notamment l'échange de données d'expérience Sud-Sud, contribuera au renforcement des capacités mais il importe également de revoir avec soin la nature de l'assistance technique. D'après les ministres des finances des pays concernés par l'Initiative PPTE et les coordonnateurs des DSRP une assistance technique considérable est apportée mais pour une large part, elle ne fait que se substituer aux administrations au lieu d'en renforcer les capacités [HIPC Finance Ministers and PRSP Coordinators (2002)]. Les évaluations réalisées par le passé montrent que la coopération technique en faveur des PMA, en particulier des PMA d'Afrique, n'a eu qu'un impact très limité du point de vue des transferts de technologies et du renforcement des capacités (Berg, 1993). D'après Berg, la multiplicité des programmes de coopération technique et les chevauchements entre programmes, le mauvais choix des incitations et l'absence d'intégration avec les structures intérieures ont contribué à l'échec de l'assistance technique. En outre, celle-ci s'est accompagnée d'importantes externalités négatives, qui ont faussé les barèmes de rémunération dans la fonction publique, découragé l'apprentissage et le renforcement des capacités des institutions publiques et créé des coûts monétaires supplémentaires pour les gouvernements bénéficiaires.

---

*Sans un appui simultané des donateurs, et sans un effort de leur part pour coordonner leur aide et la rendre compatible avec les mécanismes économiques intérieurs, les efforts des pays bénéficiaires en vue d'une plus grande responsabilisation seront forcément limités.*

---

## 3. L'APPUI DES DONATEURS EN FAVEUR DES DSRP NATIONAUX

L'appui des donateurs en faveur de l'approche DSRP constitue une autre condition nécessaire à une responsabilisation accrue des gouvernements, étant donné que dans la plupart des PMA l'accumulation de capital et l'élaboration du budget sont très fortement dépendants de ressources extérieures. Sans un appui simultané des donateurs et sans un effort de leur part pour coordonner leur aide entre eux et avec les mécanismes économiques nationaux, les efforts déployés par les pays concernés en vue d'une plus grande responsabilisation seront nécessairement limités. Les procédures internes de consultation, de transparence et de consensus au sujet du budget n'ont pas de sens si les donateurs ne communiquent pas des informations financières d'actualité et exactes. L'absence

de synchronisation entre les cycles budgétaires des donateurs et des bénéficiaires, l'utilisation de conventions et de classification comptables différentes, la communication d'informations incomplètes au sujet de l'aide décaissée, de même que l'absence d'information sur les stratégies en matière d'aide et les futurs plans de dépenses des donateurs sont autant d'insuffisances bien connues qui rendent la gestion financière dans les pays bénéficiaires difficile, voire impossible (CNUCED, 2000).

Outre ces contraintes en matière de capacité, la planification à moyen terme des dépenses publiques et la gestion financière sont pénalisées dans les PMA par le fait qu'une grande partie des projets et programmes financés par des donateurs n'ont pas de lien avec le budget des administrations centrales. Ainsi, par exemple, en République-Unie de Tanzanie, au cours de l'exercice budgétaire 1999, seuls 30 % de l'aide publique au développement auraient, selon les estimations, transité par le budget national. En outre, il arrive fréquemment que les gouvernements ne disposent que de peu d'informations sur les flux d'aide. L'importante étude réalisée par l'OCDE au sujet de l'aide au Mali montre que les flux pris en compte dans les statistiques nationales ne représentent qu'entre un tiers et deux tiers seulement des chiffres officiels publiés par l'OCDE et le PNUD dans leurs rapports respectifs sur la coopération pour le développement<sup>23</sup>. Dans ces conditions, une amélioration de la gestion des dépenses publiques par les gouvernements constitue une condition nécessaire mais en aucun cas suffisante à une amélioration des dépenses.

Il est clair que les donateurs appuient le processus des DSRP, mais que les progrès à cet égard varient d'un partenaire et d'un pays à l'autre (FMI/Banque mondiale, 2002b: 24). Ainsi que l'ont fait observer les ministres des finances des pays concernés par l'Initiative PPTTE et les coordonnateurs des DSRP, de nombreux donateurs continuent à fournir une aide hors budget, ou une aide liée à des projets qui ne sont pas essentiels pour les DSRP et à « vendre » aux pays des projets qui ne sont pas axés sur le développement à long terme ou sur la réduction de la pauvreté, ou dont les conditions financières associées ne sont pas suffisamment favorables (HIPC Finance Ministers and PRSP Coordinators (2002), p. 5).

Les donateurs devraient mettre fin à la pratique consistant à mettre en place des mécanismes parallèles pour le recrutement et la rémunération du personnel de projets autonomes, pratique qui nuit à la responsabilisation, à l'autonomie décisionnelle et à la capacité des gouvernements bénéficiaires. Par ailleurs, les ressources fournies par les donateurs devraient contribuer au budget ou financer des programmes sectoriels exécutés en commun. Les nouvelles formes d'aide qui échappent au contrôle budgétaire et à la surveillance des administrations publiques et ne sont pas coordonnées avec les priorités nationales devraient être limitées. Un principe général en matière de partenariat, défini par les pays d'Afrique, s'applique aux PMA, à savoir que les donateurs devraient fournir leur assistance par l'intermédiaire des systèmes officiels, sauf raison impérieuse; quand cela n'est pas possible, les mécanismes ou systèmes de garantie adoptés doivent être limités dans le temps et renforcer les systèmes gouvernementaux au lieu de les affaiblir ou de les contourner. Cela s'applique notamment au processus d'élaboration des budgets et au système de passation des marchés (SPA, 2001: 2). Ce principe reconnaît le fait que certains donateurs et certaines institutions financières internationales mettront un certain temps à fournir leur assistance par le biais de mécanismes gouvernementaux. Des mesures temporaires restent donc nécessaires, mais celles-ci devraient être conçues de façon à ne pas affaiblir la capacité des autorités.

---

*L'assistance fournie par les donateurs devrait transiter par les systèmes publics, sauf raison impérieuse.*

---

Une proposition concrète visant à encourager les partenariats concerne l'adoption, au niveau des pays, d'indicateurs permettant de suivre l'aide fournie par les donateurs. L'approche actuellement élaborée en République-Unie de Tanzanie afin d'améliorer la pertinence de l'aide pourrait servir de modèle à cet égard (voir encadré 17).

**ENCADRÉ 17. INSTITUER DES SYSTÈMES DE SUIVI AU NIVEAU DES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'ACTION DES DONATEURS DANS LE CADRE DU PROCESSUS DSRP**

Un moyen concret d'accroître l'efficacité de l'aide et de promouvoir un partenariat plus étroit en matière d'aide est d'instituer, dans le cadre du processus DSRP, des systèmes de suivi au niveau des pays bénéficiaires de l'action des donateurs. À l'heure actuelle, la principale source publique de données sur l'effort d'aide et pour une évaluation de l'action menée est le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Les rapports établis par le CAD donnent des informations sur les éléments suivants: total des flux d'APD (versements et engagements) et apports aux principaux bénéficiaires par donateur; total des flux d'APD en pourcentage du revenu national brut des donateurs, par pays donateur; structure agrégée des engagements d'aide, par affectation et objectif, et engagements globaux en matière de coopération technique; et degré de subordination des engagements totaux (aide liée ou non liée). Des évaluations de l'action des donateurs sont également réalisées dans le cadre d'examens collégiaux ou collectifs entre membres du CAD.

Des systèmes de suivi au niveau national de l'action des donateurs compléteraient l'activité du CAD en permettant de rassembler et d'évaluer des informations dans des conditions plus proches des besoins des bénéficiaires. À partir d'un examen minutieux des relations en matière d'aide en République-Unie de Tanzanie, Helleiner (2000) a proposé divers types d'indicateurs qui pourraient être utiles aux bénéficiaires: degré d'intégration des dépenses d'APD dans le budget public des bénéficiaires; degré de coordination et d'intégration des projets et des dépenses des donateurs dans les plans nationaux et sectoriels, et degré d'alignement sur les priorités déclarées des gouvernements bénéficiaires; prévisibilité et fiabilité des flux d'aide, y compris, en particulier, le lien entre les versements et les engagements antérieurs; profil temporel des versements d'aide par rapport aux chocs ou aux perturbations qui provoquent un besoin de liquidité et imposent d'accroître l'appui au budget et à la balance des paiements; importance de la pratique des achats publics liés; pourcentage de l'aide dépensée en assistance technique liée au pays donateur; niveau des engagements à long terme des donateurs; mesure dans laquelle les donateurs facilitent une appropriation nationale des programmes de développement; et proportion de l'aide affectée à des fins de développement plutôt qu'à des fins d'assistance humanitaire ou d'allégement de la dette. Pour un partenariat efficace, il est également essentiel que l'information soit fournie par les donateurs dans les catégories statistiques qu'utilisent les pays bénéficiaires et que les donateurs répondent aux demandes d'informations de ces pays.

Des systèmes de suivi au niveau des pays bénéficiaires de l'action de donateurs présentent un intérêt particulier dans le cadre du processus DSRP; ils offrent un moyen pratique d'encourager et de suivre l'alignement des donateurs sur les différents DSRP, et de renforcer les partenariats en garantissant aux bénéficiaires l'accès à une information en temps voulu et sous une forme qui peut faciliter l'établissement des programmes et des budgets nationaux. C'est également un moyen concret d'atteindre certains objectifs essentiels de la stratégie DSRP.

Un tel système a déjà été mis en place en République-Unie de Tanzanie. Des efforts ont été engagés dès 1995 pour améliorer les relations en matière d'aide; une évaluation indépendante de ces relations, financée par le Gouvernement danois en accord avec le Gouvernement tanzanien, a abouti à un certain nombre de recommandations concrètes adressées au Gouvernement du pays et aux donateurs. Un accord a été conclu entre le Gouvernement tanzanien et les pays nordiques sur la façon dont les relations en matière d'aide pouvaient être améliorées, ce qui a conduit à un plus large débat avec l'ensemble des donateurs sur les mesures concrètes à prendre. À la réunion du Groupe consultatif de 1999, le principe a été accepté d'instituer un processus indépendant de suivi des relations en matière d'aide; en 2000, une stratégie d'assistance à la République-Unie de Tanzanie a été élaborée pour régir les relations en matière d'aide entre le Gouvernement et ses partenaires de développement. À la réunion du Groupe consultatif de 2000, il a été décidé que l'exécution de la stratégie comprendrait un suivi et une évaluation indépendants non seulement des résultats obtenus en République-Unie de Tanzanie, mais aussi de l'action des donateurs.

Par la suite, la Fondation pour la recherche économique et sociale, ONG indépendante tanzanienne à but non lucratif, a été désignée pour coordonner de façon impartiale ce suivi indépendant, avec le soutien financier de donateurs coordonné par le PNUD. Le Groupe de suivi indépendant se compose de trois Tanzaniens, de trois experts de pays donateurs et d'un Africain non tanzanien. Toutes ces personnes ont été sélectionnées en fonction de leur absence totale de liens avec le Gouvernement tanzanien ou avec des administrations donatrices. Le Groupe a commencé de travailler au début de 2002, et il présentera son rapport à la réunion du Groupe consultatif de 2002. Toutes les parties se sont engagées à soutenir ses travaux jusqu'à la fin de 2003, époque à laquelle un bilan sera établi de l'expérience acquise.



#### 4. LES PARTENARIATS ET L'INSUFFISANCE DES MOYENS FINANCIERS CONSACRÉS À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Lorsqu'ils élaborent leurs stratégies de réduction de la pauvreté, les gouvernements doivent être en mesure de programmer les futures dépenses publiques en commun avec les donateurs. L'un des objectifs essentiels des DSRP est de faire en sorte que les recettes publiques et l'aide soient clairement utilisées plus efficacement pour réduire la pauvreté. On pourrait toutefois obtenir de meilleurs résultats en augmentant les ressources consacrées à la réduction de la pauvreté et en faisant en sorte que les dépenses publiques y contribuent plus efficacement. L'augmentation des ressources n'aura cependant d'effets que si les gouvernements étudient avec les donateurs les avantages et les inconvénients des différentes options qui s'offrent à eux et compte tenu du volume d'aide. Dans l'intervalle, les DSRP n'auront nécessairement qu'un effet limité sur la pauvreté.

Les pays sont actuellement censés présenter des DSRP établissant des prévisions de financement extérieur « réalistes ». Il est théoriquement possible, comme le fait observer le FMI, de fonder les projections à moyen terme sur un scénario plus normatif en ce qui concerne l'octroi de dons et de prêts à des conditions favorables, fixant des objectifs en matière de réduction de la pauvreté et de croissance économique, plutôt que sur la poursuite des tendances à la baisse et des déficits de financement (FMI, 2000). Si les donateurs s'engagent à fournir une assistance importante dès le stade de l'élaboration des programmes, il est alors possible de prévoir dès le début un accroissement des dépenses publiques compatible avec une politique budgétaire prudente. Dans la pratique toutefois ce n'est pas le cas, et l'insuffisance des moyens financiers disponibles pour mettre en œuvre les programmes de réduction de la pauvreté apparaît au fur et à mesure de l'élaboration des DSRP. L'importance de ces programmes est alors revue à la baisse pour faire en sorte que le DSRP soit jugé réaliste et donc susceptible de recevoir un appui de la part des donateurs.

Les DSRP préparés par l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie illustrent ce phénomène. Dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, les études techniques avaient révélé que les dépenses nécessaires pour assurer un niveau acceptable de soins de santé représentaient environ 9 dollars É.-U. par personne. Cela représentait un doublement des crédits budgétaires, ce qui était considéré irréaliste compte tenu des projections budgétaires globales. Les dépenses devaient donc être limitées aux ressources disponibles, ce qui signifiait que les services de santé tomberaient à court terme en deçà des niveaux jugés acceptables (Tanzanian Authorities, 2000). En Ouganda, les discussions avec les ministères compétents ont révélé un déficit de financement d'environ 37 % pour assurer le financement intégral des programmes prévus dans le plan d'action pour l'éradication de la pauvreté/DSRP<sup>24</sup>. Bien que les autorités considéraient cet accroissement essentiel pour atteindre les objectifs initiaux de ces programmes, le rapport d'évaluation conjoint a fait observer que des augmentations de cette importance étaient clairement incompatibles avec la stabilité macroéconomique et que, par conséquent, le Gouvernement était en train d'affiner ses calculs, d'ajuster les activités et les objectifs et de les classer par priorité (FMI/IDA, 2001b: 5). Comme l'indique le rapport du Gouvernement, cela signifiait que la mise en œuvre du plan d'action pour l'éradication de la pauvreté/DSRP prendrait plus longtemps que prévu et que le Gouvernement devait classer les différentes mesures en fonction de leur priorité de façon à parvenir à un programme plus réaliste pour planifier les dépenses publiques à moyen terme (Ouganda, 2001: 12).

Un autre problème pour les gouvernements tient au caractère imprévisible des flux d'aide, ce qui gêne fortement l'élaboration et la mise en œuvre des

---

*L'augmentation des ressources consacrées à la réduction de la pauvreté n'aura d'impact que si les gouvernements étudient avec les donateurs les avantages et les inconvénients des différentes options compte tenu du volume d'aide extérieure.*

---

---

*Il serait plus facile de lutter contre la pauvreté si les flux d'aide publique au développement présentaient un caractère nettement plus prévisible à long terme.*

---

DSRP. Si un gouvernement fait l'hypothèse que tous les engagements se concrétiseront et qu'en fait l'aide sera plus importante, non seulement il sous-estime les moyens dont il disposera pour lutter contre la pauvreté mais il aura en outre des problèmes à absorber l'excédent imprévu. Si, en revanche, les décaissements sont inférieurs aux engagements, il aura alors un problème difficile à résoudre, à savoir adapter le niveau de dépenses à l'aide effectivement reçue et répartir les réductions entre les divers postes de dépenses publiques. L'incertitude quant au niveau de financement extérieur combiné à l'objectif final, qui est la stabilisation macroéconomique (faible déficit budgétaire et recours limité à l'emprunt intérieur) signifie que les gouvernements doivent limiter les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté. L'un des aspects importants de l'aide fournie au titre de l'Initiative PPTTE est que les gouvernements connaissent parfaitement le calendrier des décaissements. La lutte contre la pauvreté serait plus facile si l'aide publique au développement était également beaucoup plus prévisible à long terme.

Une prévisibilité accrue se traduit en outre par une marge de manœuvre plus importante en matière budgétaire car les autorités sont alors en mesure de calculer le déficit en tenant compte des dons et de l'élément de libéralité des prêts. Il peut en résulter une très grande différence en ce qui concerne l'importance du déficit budgétaire. La pratique actuelle consiste à établir une distinction entre déficit avant et après les dons, ce dernier étant de plus en plus considéré comme la mesure appropriée pour les pays qui sont dépendants à long terme des dons et d'une aide à des conditions de faveur. Toutefois, de même que l'encours de la dette contractée à des conditions favorables, les nouveaux prêts peuvent être divisés en composantes implicites correspondant aux dons et aux prêts aux conditions du marché. On peut alors calculer le déficit budgétaire sur la base des dons plus l'élément de libéralité des prêts. La non-prise en compte de celui-ci pourrait se traduire par une politique budgétaire trop rigoureuse (Bevan et Adams, 2001: 3). En République-Unie de Tanzanie, par exemple, les projections faisaient apparaître un déficit budgétaire correspondant à 1 % du PIB en 2000-2001 mais un excédent de 5 % en tenant compte des dons et de l'élément de libéralité des prêts. Cette méthode de calcul peut être appliquée plus largement, en particulier si l'aide des donateurs est davantage prévisible.

---

*Nombre de politiques financières, budgétaires et macroéconomiques qui peuvent contribuer à créer les conditions de base nécessaires à une accumulation plus rapide de capital dans les PMA et au développement grâce à l'apprentissage ne sont pas soumises à des contraintes liées aux accords de l'OMC.*

---

## **5. DROITS ET OBLIGATIONS LIÉS À L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE**

Le dernier aspect de la responsabilisation et de l'autonomie décisionnelle des autorités concerne la nature des droits et des obligations liés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Nombre de politiques financières, budgétaires et macroéconomiques qui peuvent contribuer à créer des conditions de base d'une accumulation plus rapide de capital dans les PMA et du développement grâce à l'apprentissage ne sont pas limitées par des obligations liées à l'appartenance à l'OMC, comme c'est d'ailleurs le cas dans une très large mesure pour les institutions et les réseaux informels indispensables à la mise en œuvre de ces politiques. Les PMA sont toujours autorisés à recourir à différentes formes de soutien direct et indirect pour la promotion des exportations, ainsi qu'à diverses formes de protection et à d'autres mesures de soutien, en particulier temporaires, afin de faciliter la création de certaines activités destinées à accroître le niveau de vie général de la population.

Ainsi, l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires reconnaît « que les subventions peuvent jouer un rôle important dans les programmes de développement économique des pays en développement

membres » (secrétariat du GATT, 1994: art. 27). Les PMA qui sont membres de l'OMC, ainsi que les pays en développement membres dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 dollars par an, ne sont pas concernés par l'interdiction de subventionnement des exportations. En outre, ils ne sont pas non plus concernés par l'interdiction de subventions pour l'utilisation de biens intérieurs au lieu de biens importés, et ce pendant une période de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord de l'OMC, contre cinq ans dans le cas d'autres pays en développement. Il importe également que les parties contractantes à l'Accord d'Uruguay reconnaissent « que la réalisation des objectifs de l'Accord sera facilitée par le développement progressif de leurs économies, en particulier dans le cas des parties contractantes dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est au premier stade de son développement »... et « qu'il peut être nécessaire pour ces parties contractantes, afin qu'elles puissent exécuter leurs programmes et leur politique de développement économique orientée vers le développement du niveau de vie général de la population, de prendre des mesures de protection ou d'autres mesures affectant les importations et que de telles mesures sont justifiées pour autant que la réalisation des objectifs de l'Accord s'en trouve facilitée » (secrétariat du GATT, 1994, art. 18). En outre, la Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés énonce que les pays les moins avancés, tout en se conformant aux règles générales énoncées dans les instruments négociés au cours du Cycle d'Uruguay, « ne seront tenus de contracter des engagements et de faire des concessions que dans la mesure compatible avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'entre eux, ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles » (ibid.: 464) et que « les règles énoncées dans les divers accords et instruments et les dispositions transitoires prévues dans le cadre du Cycle d'Uruguay devraient être appliquées de manière flexible et favorable en ce qui concerne les pays les moins avancés » (ibid.: 464-465).

Il importe que les PMA se familiarisent avec leurs droits et que l'assistance technique les aide à cet égard. Il importe également que leurs obligations, telles qu'elles se manifestent dans la pratique, soient conformes à l'esprit des accords de l'OMC. La fixation de délais artificiels et arbitraires, comme c'est le cas en ce qui concerne les subventions pour l'utilisation de biens intérieurs, doit être évitée. Les règles de l'OMC, au fur et à mesure de leur évolution, doivent permettre aux pays très pauvres d'adopter les mesures dont ils ont besoin pour sortir du piège de la pauvreté. Dans ce que l'on appelle désormais l'Agenda de Doha pour le développement, les États membres de l'OMC reconnaissent implicitement la nécessité d'instaurer un rapport objectif entre les règles de l'OMC et l'autonomie des autorités nationales en matière de politique macroéconomique de façon à favoriser le développement et la lutte contre la pauvreté dans les pays où le niveau de vie est peu élevé.

## F. Conclusion

Il est très possible que les modifications apportées à la politique économique à la suite du lancement de l'approche DSRP ne suffisent pas à encourager l'adoption de mesures plus efficaces de réduction de la pauvreté dans les PMA. L'approche DSRP a suscité des attentes très importantes et a permis d'obtenir des résultats significatifs du point de vue de l'élaboration des politiques au niveau des pays. En particulier, ceux-ci jouent un rôle directeur plus important dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté; des efforts très importants sont en cours pour mieux gérer les dépenses publiques et établir un lien entre élaboration du budget et réduction de la pauvreté; la responsabilité de la lutte contre la pauvreté, qui était auparavant confiée à des ministères mineurs chargés

---

*Il importe que les PMA se familiarisent avec leurs droits et que l'assistance technique les aide à cet égard.*

---



---

*Dans ce que l'on appelle désormais l'Agenda de Doha pour le développement les États membres de l'OMC reconnaissent implicitement la nécessité d'instaurer un rapport objectif entre les règles de l'OMC et l'autonomie des autorités nationales en matière de politique macroéconomique de façon à favoriser le développement et la lutte contre la pauvreté dans les pays où le niveau de vie est peu élevé.*

---

---

*Les politiques décrites dans la première génération de DSRP intérimaires et de DSRP risquent de se traduire par une exposition accrue à la concurrence farouche sur les marchés mondiaux sans pour autant faciliter le développement des capacités de production nécessaires pour être compétitifs sur ces marchés. En outre, la coopération pour le développement international se traduira par un renforcement des règles en matière d'action sociale.*

---

de l'action sociale, est maintenant confiée aux Ministères des finances et de la planification et enfin la société civile participe davantage à l'élaboration des stratégies nationales. Toutefois, pour réduire véritablement la pauvreté quand celle-ci est généralisée, il sera indispensable d'adopter une approche réellement novatrice qui va au-delà des politiques d'ajustement et de relier les DSRP, qui sont des plans d'action triennaux, aux stratégies de développement à long terme.

L'expérience montre que les politiques d'ajustement peuvent se traduire par un accroissement des exportations. Toutefois, leur impact sur l'investissement et l'épargne intérieure, ainsi que sur la transformation structurelle, reste limité et les éventuelles accélérations de la croissance sont généralement éphémères. La première génération de DSRP intérimaires et de DSRP a tendance à se fonder sur les politiques d'ajustement existantes mais ce n'est pas en combinant des dépenses publiques en faveur des pauvres avec des réformes structurelles à la fois plus profondes et plus générales et avec les politiques macroéconomiques des années 90 que l'on atteindra les objectifs fixés. Au contraire, les PMA risquent de perdre sur tous les tableaux: les politiques adoptées dans le cadre des nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté se traduiront par une exposition accrue à la concurrence farouche sur les marchés mondiaux, sans pour autant faciliter le développement des capacités de production et d'offre indispensables pour être compétitifs sur ces marchés. En outre, les autorités seront de plus en plus dépendantes de la coopération internationale en faveur du développement et adopteront un nombre croissant de réglementations et de dispositions administratives destinées à orienter l'action sociale.

---

*La réalisation des objectifs énoncés dans les stratégies de réduction de la pauvreté axées sur le développement devrait incomber au premier chef aux entreprises privées... Le développement devrait être catalysé et orienté par des autorités pragmatiques qui, grâce à une bonne gouvernance des marchés, canalisent le désir de rentabilité en faveur du développement national et de la réduction de la pauvreté.*

---

Il y a une autre solution: l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté axées sur le développement, c'est-à-dire qui encouragent la croissance économique et le développement général par des politiques macroéconomiques moins restrictives, une intervention active des autorités en faveur de l'investissement, des exportations et de l'épargne et des mesures sectorielles destinées à accroître les capacités de production et d'offre comme à faire en sorte que les groupes vulnérables ne restent pas en marge de la croissance économique. La réalisation des objectifs fixés incomberait au premier chef aux entreprises privées. Cela ne doit toutefois pas être interprété comme un argument en faveur du laisser-faire. En fait, le développement devrait être catalysé et orienté par des autorités pragmatiques qui, grâce à une bonne gouvernance des marchés, canalisent le désir de rentabilité en faveur du développement national et de la réduction de la pauvreté.

Il convient en particulier de veiller à ce que les petites et moyennes entreprises aient accès à un financement à des taux d'intérêt qui leur permettent d'être compétitives sur les marchés internationaux, et de diffuser plus largement les meilleures pratiques internationales existantes en matière de production et de marketing. Les mesures destinées à favoriser le développement des capacités d'offre doivent s'inscrire dans un environnement macroéconomique favorable conçu pour atteindre les objectifs de développement à long terme plutôt que simplement une stabilisation à court terme. Il faudrait également prendre des mesures pour éviter la marginalisation de groupes sociaux et de régions particuliers au sein d'un pays et accorder une attention particulière à la création et au maintien de moyens de subsistance compte tenu de la croissance de la structure de l'économie.

Pour cela cependant il faut que les autorités nationales jouissent d'une plus grande autonomie en matière d'élaboration de leurs politiques économiques. L'approche DSRP devrait permettre d'élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté qui offrent des solutions réellement novatrices et en progrès par rapport aux anciennes politiques de réformes et d'ajustement économique, mais il est

essentiel que les autorités soient véritablement responsables car, comme en conviennent tous les participants, tout le processus repose sur cette responsabilisation. La reconstitution des capacités de l'État, qui ont été fortement amoindries par les politiques d'ajustement, est indispensable au succès de toute stratégie de réduction de la pauvreté. Les autorités doivent également pouvoir étudier librement différentes options et élaborer, avec les intéressés au niveau national, des stratégies de réduction de la pauvreté plus étroitement intégrées aux stratégies du développement à long terme. Le risque toujours présent d'une interruption de l'assistance extérieure à des conditions favorables limite la créativité qui pourrait accompagner une responsabilisation accrue et l'intérêt sur le plan politique d'une pensée libre. Il faut réduire la conditionnalité et la rendre plus souple au lieu de simplement la simplifier conformément aux mandats reçus par les institutions financières internationales. Par ailleurs, la nature des politiques devrait résulter des DSRP.

Les donateurs devraient être favorables à des modes de pensée novateurs concernant la réduction de la pauvreté grâce au développement. Les flux d'aide doivent être harmonisés avec les objectifs des stratégies de réduction de la pauvreté élaborées par les autorités et les mesures prévues par ces stratégies, dans toute la mesure possible, transiter par les systèmes nationaux, et être plus prévisibles. Les conséquences d'un accroissement de l'aide sur la réduction de la pauvreté devraient être étudiées avec les donateurs. Il faudrait également mettre en place des systèmes destinés à suivre l'aide fournie par les donateurs au niveau du pays afin d'encourager la constitution de partenariats et de mesurer les progrès réalisés dans ce domaine.

Enfin, il est indispensable d'accorder une attention particulière aux obstacles entravant l'accès au financement extérieur, aux technologies et aux marchés, qui limitent nécessairement ce qui peut être réalisé au niveau intérieur.

---

*Il faut réduire la conditionnalité et la rendre plus souple au lieu de simplement la simplifier conformément aux mandats confiés aux institutions financières internationales.*

---

## Notes

1. Le présent chapitre contient une longue liste de références qui a été conçue pour servir de source de réflexion sur les stratégies nationales de développement et sur la réduction de la pauvreté.
2. La présente section s'inspire fortement des débats de la Conférence internationale de la Banque mondiale sur les stratégies de réduction de la pauvreté qui s'est tenue à Washington D.C. du 14 au 17 janvier 2002, ainsi que des communications distribuées à cette occasion. Un grand nombre d'entre elles sont reproduites dans FMI/Banque mondiale (2002a) et peuvent être consultées sur le site [www.imf.org/external/np/prspgen/review/2002/conf/index.htm](http://www.imf.org/external/np/prspgen/review/2002/conf/index.htm).
3. Au sujet de la conception initiale de l'approche DSRP, voir FMI/IDA (1999a, 1999b), FMI/Banque mondiale (1999) et Groupe de la Banque mondiale (2000); concernant les progrès réalisés récemment dans la mise en œuvre de cette approche, voir FMI/IDA (2001c, 2001d), IDA (2001) et FMI/Banque mondiale (2002). Les différences entre la FRPC et la FASR sont bien résumées dans FMI (2000).
4. Pour connaître l'opinion de certaines organisations de la société civile sur l'approche DSRP, voir EURODAD (2001), Jubilee South (2001), North/South Coalition/IBIS(2001), OXFAM International (2001), Tanzanian Social and Economic Trust (2001) et World Vision (2001). On peut trouver une évaluation de cette approche sous l'angle des droits de l'homme dans Nations Unies (2001a), Hunt, Nowak et Osmani (2002) et Lizin (2002).
5. Voir, par exemple, Department for International Development (2001), Kitta (2002), OCDE (2001a), OIT (2002) et OMS (2001).
6. Pour un examen plus détaillé du cadre macroéconomique des DSRP et de la nécessité d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire, voir Adam et Bevan (2001) et Bevan et Adam (2001).
7. Pour avoir un aperçu des modifications apportées au processus d'élaboration des politiques, voir PNUD (2001). Concernant les études de pays sur les changements intervenus dans l'élaboration des politiques dans certains PMA, voir ODI (2001) pour l'Afrique subsaharienne, et Malaluan et Guttal (2002) pour certains PMA asiatiques.

Douangdy (2002) résume les opinions de responsables gouvernementaux asiatiques associés au processus DSRP, et McGee (2001) procède à une évaluation documentaire très détaillée des processus de participation à l'établissement des DSRP en Afrique subsaharienne.

8. 34 PMA participent à des programmes financés par la FAS et la FASR depuis 1998; un tiers d'entre eux ont bénéficié de programmes financés par le FMI pendant plus de la moitié du nombre total de mois courant entre le début de 1988 et la fin de 1999, date à laquelle la FASR a été transformée en Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC); 27 pays se sont efforcés de mettre en œuvre les mesures convenues pendant trois ans au moins au cours de cette période (voir CNUCED, 2000: 103-108).
9. Parmi les évaluations récentes des programmes du FMI figurent Przeworski et Vreeland (2000) et Bird (2001). Easterley (2001a) estime que le fait que les pays en développement continuent d'enregistrer une stagnation, malgré des réformes directives qui semblent améliorer ce que l'on considère comme étant les bons éléments fondamentaux pour la croissance, est une des énigmes les plus importantes de la période 1980-2000. Après avoir examiné les effets économiques de plusieurs prêts d'ajustement consentis par le FMI et la Banque mondiale entre 1980 et 1998, il conclut « à l'absence d'impact systématique des prêts d'ajustement sur la croissance » (Easterley, 2001b: 4), et constate que l'adoption de programmes d'ajustement est statistiquement associée à la diminution de l'ampleur de la réduction de la pauvreté découlant d'un taux de croissance donné. EURODAD (2001) rend compte d'un échange de vues entre la Banque mondiale et des ONG sur les conclusions de l'évaluation des programmes d'ajustement réalisée par SAPRIN.
10. Pour une définition claire d'une stratégie de développement, donnée dans un contexte différent, voir OCDE (2001b).
11. L'approche préconisée est analogue à l'un des points du débat des chefs d'État consacré à l'« Esprit de Monterrey » lors de la Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey du 18 au 23 mars 2002, où l'engagement a été pris d'aider les pays les plus pauvres à doubler la taille de leur économie en 10 ans afin d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire.
12. La présente section s'inspire en particulier des travaux de la CNUCED sur les stratégies de développement en Asie de l'Est et leur application dans d'autres contextes. Voir notamment CNUCED (1994, 1996, 1998, 2002a).
13. Pour une description théorique de la nature des politiques de promotion des exportations qui vont au-delà de l'élimination des biais contraires aux exportations, voir Bhagwati (1998). La Banque mondiale considère que les stratégies de développement des exportations étaient le principal facteur du développement des économies de l'Asie de l'Est, et propose une interprétation de leurs divers éléments (Banque mondiale, 1993). Pour une description précise de la nature des stratégies de développement des exportations des économies de l'Asie de l'Est, voir Bradford (1986, 1990, 1994). Sur les programmes de promotion des exportations de produits manufacturés, voir Radelet (1999).
14. Pour le développement des exportations de produits de base dans le contexte de l'organisation mondiale de la production, voir Gibbon (2001).
15. Pour une discussion de l'importance des politiques méso-économiques pour la réduction de la pauvreté dans les programmes d'ajustement, voir Banque mondiale (1990).
16. La CEPALC a développé ces idées dans une série de publications, en particulier CEPALC (1990, 1995, 1996, 2000). Certains éléments conceptuels de base importants sont décrits dans French-Davis (1988, 1993), et Ramos (1995) en décrit l'application à un développement fondé sur l'exploitation des ressources naturelles. Des résumés de l'application de cette approche pour l'élaboration de politiques différentes de celles préconisées par le consensus de Washington figurent dans Ocampo (1999, 2001).
17. La FAO (2001) et l'ONUDI (ONUDI, 2001) expliquent l'importance de l'accroissement des capacités de production de l'agriculture et de l'industrie, respectivement, pour lutter contre la pauvreté dans les PMA. Le FIDA (FIDA, 2001) place le développement de la production agricole au cœur de sa stratégie de réduction de la pauvreté dans les pays en développement.
18. Cela peut conduire à la promotion de systèmes nationaux pour l'innovation. Voir par exemple CNUCED (1999) et CNUCED (2002d) en ce qui concerne l'Éthiopie.
19. Pour une discussion de ce qui a marché et ce qui n'a pas marché dans le cas des nouvelles économies industrielles, voir Amsden (2001). La façon dont des pays maintenant développés ont activement utilisé des politiques commerciales et industrielles « hétérodoxes » lors des premières phases de leur développement est examinée dans Chang (2002).
20. Pour une discussion des principes communs sur lesquels sont fondés les programmes de crédit et de travaux publics pour la création d'emplois, voir Lipton (1996).

21. Certains observateurs vont plus loin. Lors de consultations consacrées à la conditionnalité du FMI, un fonctionnaire de la Banque mondiale aurait déclaré que l'élaboration des DSRP est un exercice obligatoire, au cours duquel ceux qui ont de l'argent disent à ceux qui veulent de l'argent ce qu'ils doivent faire pour l'obtenir (Alexander, 2001, in FMI, 2001d: 147).
22. Pour une discussion de l'évolution de la conditionnalité du FMI, voir FMI (2001b, 2001c).
23. Pour un examen plus approfondi, voir CNUCED (2000: chap. 6).
24. Le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté de l'Ouganda a été élaboré en 1997, avant l'adoption de l'approche DSRP.

## Bibliographie

- Adam, C.S. and Bevan, D. L. (2001). PRGF stocktaking exercise on behalf of DFID, November. In: IMF/World Bank (2002a).
- Akyüz, Y. and Gore, C. (2001). African economic development in a comparative perspective, *Cambridge Journal of Economics*, 25 (3): 265-288.
- Alexander, N. (2001). Short comment on conditionality. In: IMF (2001d).
- Amsden, A.H. (1994). Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop? Review of the East Asian Miracle, *World Development*, 22 (4): 672-634.
- Amsden, A.H. (2001). *The Rise of « The Rest »: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, New York and Oxford.
- Andersen, B., Kozul-Wright, Z. and Kozul-Wright, R. (2000). Copyrights, competition and development: the case of the music industry, UNCTAD Discussion Paper 145, Geneva.
- Arkadie, B. van (2001). Vietnamese growth in the 1990s: lessons to be learnt, background report for *The Least Developed Countries Report 2002*.
- Banque mondiale (1990). *Making Adjustment Work for the Poor: a Framework for Policy Reform in Africa*, World Bank, Washington DC.
- Banque mondiale (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank, Washington DC.
- Banque mondiale (1997). Adjustment lending in Sub-Saharan Africa: an update, Report No.16594, Washington DC.
- Banque mondiale (2000). Poverty Reduction Strategy Papers: Internal Guidance Note, Operations Policy and Strategy, January, Washington DC.
- Berg, E. (1993). *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*, UNDP and Development Alternatives, Inc., New York.
- Bevan, D.L. and Adam C.S. (2001). Guidance note: poverty reduction strategies and the macroeconomic framework, mimeo, prepared for the Department for International Development, Department of Economics, University of Oxford.
- Bhagwati, J. (1988). Export promoting trade strategy: issues and evidence, *World Bank Research Observer*, 3 (1): 27-57.
- Bird, G. (2001). IMF programs: do they work? Can they be made to work better?, *World Development*, 29 (11): 1849-1865.
- Bradford, C.I. (1986). East Asian «models»: myths and lessons. In J.P. Lewis, ed., *Development Strategies Reconsidered*, Overseas Development Council, Washington DC.
- Bradford, C.I. (1990). Policy interventions and markets: development strategy typologies and policy options. In Gereffi, G. and Wyman, D.L., eds., *Manufacturing Miracles: Paths to Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Bradford, C.I. (1994). From trade-driven growth to growth-driven trade: re-appraising the East Asian development experience, OECD, Paris.
- CCI (2001). *Converting LDC Export Opportunities into Business: A Strategic Response*, United Nations publication, sales no. E.01.III.T.8, ITC and Odine, Geneva.
- CEPALC (1990). *Changing Production Patterns with Social Equity*, United Nations publication, sales no. E.90.IIG.6, Santiago, Chile.
- CEPALC (1995). *Latin America and the Caribbean: Policies to Improve Linkages with the Global Economy*, United Nations publication, sales no. E.95.II.G.6, Santiago, Chile.
- CEPALC (1996). *Strengthening Development: The Interplay of Macro- and Microeconomics*, United Nations publication, sales no. E.96.II.G.2, Santiago, Chile.
- CEPALC (2000). *Equity, Citizenship, Development*, United Nations publication, Santiago, Chile.
- Chang, H-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London.
- CNUCED (1994). *Trade and Development Report, 1994, Part II, chapter 1, The visible hand and the industrialization in East Asia*, United Nations publication, sales no. E.94.II.D.2.
- CNUCED (1996). *Trade and Development Report, 1996, Part II*, United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6.

- CNUCED (1998). *Trade and Development Report*, 1998, Part II, African Development in a Comparative Perspective, United Nations publication, sales no. E.98.II.D.6.
- CNUCED (1999). *The Science, Technology and Innovation Policy Review in Colombia*, United Nations, New York and Geneva.
- CNUCED (2000). *The Least Developed Countries 2000 Report*, United Nations publication, sales no. E.00.II.D.21, United Nations, Geneva.
- CNUCED (2002a). *Development strategies in a globalizing world*, mimeo, Division on Globalization and Development Strategies, UNCTAD, Geneva.
- CNUCED (2002b). *Youth Forum proceedings: the music industry workshop*, UN LDC-III Conference, Brussels, 19 May 2001, United Nations, New York and Geneva. Forthcoming.
- CNUCED (2002c). *Growing micro and small enterprises in LDCs. The « missing middle » in LDCs: why micro and small enterprises are not growing*, Enterprise Development Series, UNCTAD, Geneva.
- CNUCED (2002d). *Investment and Innovation Policy Review in Ethiopia*, UNCTAD/ITE/pPC/MISC 4, United Nations, New York/Geneva.
- Commission européenne (2000). *Review of conditionalities used for the floating HIPC completion point*, SPA task team on contractual relationships and selectivity, 27 November, Brussels.
- Commission européenne (2001a). *Comparative review of I-PRSP targets and conditionalities for HIPC completion point*, SPA task team on contractual relationships and selectivity, 1 October, Brussels.
- Commission européenne (2001b). *PRSP review: key issues*, October. In: IMF/World Bank (2002a).
- Department for International Development (DFID) (2001). *UK DFID contribution to PRSP Review*, December. In: IMF/World Bank (2002a).
- Douangdy, S. (2002). *Report on the Regional Conference on National Poverty Reduction Strategies*, held in Hanoi, 4-6 December 2001, presentation at the IMF/World Bank International Conference on Poverty Reduction Strategies, Washington DC, 14-17 January 2002.
- Easterley, W. (2001a). *The lost decades: developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980-1998*, *Journal of Economic Growth*, 6: 137-157.
- Easterley, W. (2001b). *The effect of IMF and World Bank programmes on poverty*, WIDER Discussion Paper No. 2001/102.
- EURODAD (2001). *Many dollars, any change? Part I: The changing nature of development cooperation: building ownership; Part II: Have structural adjustment policies failed the poor-*, October. In: IMF/World Bank (2002). Also available at <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/extrev.htm>.
- FAO (2001). *The role of agriculture in the development of LDCs and their integration into the world economy*, paper prepared for the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries (Brussels, 14-20 May 2001), Rome.
- FIDA (2001). *Rural Poverty Report 2001*, Oxford University Press, New York.
- FMI (2000). *Key features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs*, prepared by the Policy Development and Review Department, 16 August (available at <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>).
- FMI (2001a). *HIPC debt relief programs and poverty reduction: press conference transcript* (available at <http://www.imf.org/external/np/tr/2001/tr01043.htm>).
- FMI (2001b). *Structural conditionality in Fund-supported programs*, 16 February, Washington DC.
- FMI (2001c). *Streamlining structural conditionality: review of initial experience*, 10 July 2001, Washington DC.
- FMI (2001d). *External comments and contributions on IMF conditionality*, September, Washington DC. (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/comment.pdf>).
- FMI/Banque mondiale (1999) *Building Poverty Reduction Strategies in developing countries*, Development Committee, DC/99-29, 22 September, Washington DC.
- FMI/Banque mondiale (2002a). *External comments and contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach. Volume I: Bilateral agencies and multilateral institutions; Volume II: Civil society organizations and individual contributions*, IMF and World Bank, Washington DC (<http://www.imf.org/external/np/prsp/review/2001> or <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/extrev.htm>).
- FMI/Banque mondiale (2002b). *Review of the PRSP experience: an issues paper for the January 2002 conference*. (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm>).
- FMI/IDA (1999a). *Poverty Reduction Strategy Papers: status and next steps*, 10 November, Washington DC.



- FMI/IDA (1999b). Poverty Reduction Strategy Papers: operational issues, 10 December, Washington DC.
- FMI/IDA (2001a). Tracking of poverty-reducing public spending in heavily indebted poor countries (HIPC), 27 March, Washington DC.
- FMI/IDA (2001b). Joint Staff Assessment of the Uganda PRSP Progress Report, 9 March, Washington DC.
- FMI/IDA (2001c). Poverty Reduction Strategy Papers: progress in implementation, 18 April, Washington DC.
- FMI/IDA (2001d) Poverty Reduction Strategy Papers: progress in implementation, 24 September, Washington DC.
- French-Davis, R. (1988). An outline of a neo-structuralist approach, *CEPAL Review*, 34: 37-44.
- French-Davis, R. (1993). Capital formation and the macroeconomic framework: a neostructuralist approach. In: Sunkel, O. *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London.
- GATT (1994). *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Geneva.
- Gibbon, P. (2001). Upgrading primary production: a global commodity chain approach, *World Development*, 29 (2): 345-363.
- Groupe des Nations Unies pour le développement (2001). UNDG Guidance Note on the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), mimeo, United Nations, New York.
- Hayami, Y. (1997). *Development Economics: From the Poverty to the Wealth of Nations*, Clarendon Press, Oxford.
- Helleiner, G. (2000). Toward balance in aid relationships: donor performance monitoring in low-income countries, paper written for a forthcoming Festschrift in honour of Lance Taylor, University of Toronto, Toronto.
- Hellmann, T., Murdock, K. and Stiglitz, J. (1997). Financial restraint: toward a new paradigm. In: Aoki, M., Kim, H.-K., and Okuno-Fujiwara, M., eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Clarendon Press, Oxford.
- HIPC Finance Ministers and PRSP Coordinators (2002). Reviewing PRSPs: the views of HIPC Ministers and PRSP Coordinators, paper circulated at the IMF/World Bank International Conference on Poverty Reduction Strategies, Washington DC, 14-17 January 2002.
- Hunt, P., Nowak, M. and Osmani, S. (2002). Human rights and poverty reduction strategies: a discussion paper, mimeo, paper prepared for the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva.
- IDA (2001). Poverty Reduction Strategy Papers and IDA 13, Washington DC.
- Jubilee South (2001). Flawed thinking and failing experiences, November. In: IMF/World Bank (2002a).
- Kitta, S. (2002). Japan Bank for International Cooperation (JBIC) views on PRSPs, summary paper distributed at the IMF/World Bank International Conference on Poverty Reduction Strategies, Washington DC, 14-17 January 2002.
- Kochhar, K. and Coorey, S. (1999). Economic growth: what has been achieved and how? In Bredenkamp, H. and Schadler, S. (eds.), *Economic Adjustment and Reform in Low-income Countries: Studies by the Staff of the International Monetary Fund*, IMF, Washington DC.
- Lipton, M. (1996). Success in anti-poverty, Issues in Development Discussion Paper No. 8, ILO, Geneva.
- Lipton, M. (2000). Rural poverty reduction: the neglected priority, mimeo (<http://wbln0018.worldbank.org/essd/rdv/vta.nsf/gweb/lipton>).
- Lipumba, I.H. (2001). Conditionality and ownership: a view from the periphery. In: IMF (2001d).
- Lizin, A.-M. (2002). Droits de l'homme et extrême pauvreté, rapport soumis par Mme A.-M. Lizin, Experte indépendante, conformément à la résolution 2000/12 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2002/55.
- Malaluan, J.J.C., and Guttal, S. (2002). Structural adjustment in the name of the poor: the PRSP experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam, Focus on the Global South, Thailand ([www.focusweb.org](http://www.focusweb.org)).
- McGee, R., with Levene, J. and Hughes, A. (2001). Assessing participation in Poverty Reduction Strategy Papers: a desk-based synthesis of experience in sub-Saharan Africa, draft report, October (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/ids1.pdf>).

- Mkandawire, T. (2001). Thinking about developmental states in Africa, *Cambridge Journal of Economics*, 25 (3): 289-314.
- Mosley, P. (2001). Poverty impact of the green revolution and policies for pro-poor growth in Africa and the least developed countries, background paper prepared for *The Least Developed Countries Report 2002*.
- Nations Unies (2001a). The Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: a human rights assessment of Poverty Reduction Strategy Papers, E/CN.4/2001/56.
- Nations Unies (2001b). Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010, 8 June, A/CONF.191/11.
- Nissanke, M.K. (2001). Financing enterprise development in sub-Saharan Africa, *Cambridge Journal of Economics*. 25 (3): 343-369.
- North/South Coalition/IBIS (2001). Input for the PRSP Review: poverty reduction and participation, November. In: IMF/World Bank (2002a).
- Ocampo, J.A. (1999). Beyond the Washington Consensus: an ECLAC perspective, paper presented to the conference on « Beyond the Washington Consensus: Net Assessment and Prospects for a New Approach », organized by the Department of Comparative Research on Development of the École des hautes études en sciences sociales, Paris, and MOST, UNESCO, June, Paris.
- Ocampo, J.A. (2001). Rethinking the development agenda, paper presented at the American Economic Association Annual Meeting Panel « Toward a Post-Washington Consensus on Development and Security », New Orleans, 5-7 January 2001.
- OCDE (2001a). OECD/DAC Input into the PRSP Review, November. In: IMF/World Bank (2002a).
- OCDE (2001b). The DAC *Guidelines: Strategies for Sustainable Development*, OECD, Paris.
- ODI (2001). PRSP Institutionalisation Study: Final Report, submitted to the Strategic Partnership with Africa, 15 October, London (<http://www.odi.org.uk/pppg/institutionalisation.html>).
- OIT (2002). The decent work agenda and poverty reduction: ILO contribution to IMF/World Bank comprehensive review of the Poverty Reduction Strategy process, paper distributed at the IMF/World Bank International Conference on Poverty Reduction Strategies, 14-17 January 2002, Washington DC.
- Okuda, H (1993). Japanese two-steps loans: the Japanese approach to development finance, *Hitotsubashi Journal of Economics*, 34: 67-85.
- OMC (1997). Principal bottlenecks to international business development and the related technical cooperation needs of least developed countries: a business-sector perspective, WT/LDC/HL/3, Geneva.
- OMS (2001). WHO submission to World Bank/IMF Review of PRSPs, « Health in PRSPs », December. In: IMF/World Bank (2002a).
- ONUDI (2001). Building productive capacity for poverty alleviation in least developed countries (LDCs): the role of industry, UNIDO, Vienna.
- Ouganda (2001). Poverty Reduction Paper Progress Report: Uganda Poverty Status Report 2001, Summary, March, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Kampala.
- OXFAM International (2001). Are PRSPs working? OXFAM contribution to the World Bank/IMF Review Process, December 2001. In: IMF/World Bank (2002a).
- PNUD (2001). UNDP: Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), December. In: IMF/World Bank (2002a).
- Przeworski, A., and Vreeland, J.R. (2000). The effect of IMF programs on economic growth, *Journal of Development Economics*, 62: 385-421.
- Pyatt, G. (1999). Poverty versus the poor. In: Pyatt, G.F. and Ward, M. (eds.), *Identifying the Poor*, IOS Press/ISI, Amsterdam/Voorburg.
- Pyatt, G. (2001a). An alternative approach to poverty analysis, with particular reference to the Poverty Reduction Strategies being developed in the context of the HIPC Initiative, background paper for *The Least Developed Countries Report 2002*.
- Pyatt, G. (2001b). An alternative approach to poverty analysis, mimeo, valedictory address at the Institute of Social Studies, The Hague.
- Radelet, S. (1999). Manufactured exports, export platforms and economic growth, CAER Discussion Paper No. 43, Harvard International Institute for Development, Cambridge, MA (<http://www.hiid.harvard.edu/projects/caer/index.html>).
- Ramos, J. (1995). A development strategy founded on natural resource-based production clusters. *CEPAL Review*, 66: 105-127.
- Reinhardt, N. (2000). Back to basics in Malaysia and Thailand: the role of resource-based exports in their export-led growth, *World Development*, 28 (1): 57-77.
- SPA (2001). SPA's Technical Group input into PRSP Review, with appendices, December 2001. In: IMF/World Bank (2002a).
- Stern, N. (2001). *A Strategy for Development*, World Bank, Washington DC.

- Tanzanian Authorities (2000). The United Republic of Tanzania: <http://www.imf.org/external/NP/prsp/2000/tza/02/index.htm>.
- Tanzanian Social and Economic Trust (TASOET) (2001). Perspectives on the Tanzanian Experience with PRSP-HIPC II, October. In: IMF/World Bank (2002a).
- Teranishi, J. (1997). Sectoral resource transfer, conflict, and macrostability in economic development: a comparative analysis. In: Aoki, M., Kim, H.-K., and Okuno-Fujiwara, M., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Clarendon Press, Oxford.
- Thin, N., Underwood, M. and Gilling, J. (2001). Sub-Saharan Africa's Poverty Reduction Strategy Papers from social policy and sustainable livelihoods perspectives, a report for the Department for International Development, Oxford, Oxford Policy Management.
- Wangwe, S. (1995). (ed.). *Exporting Africa: Technology, Trade and Industrialization in Sub-Saharan Africa*, UNU/Intech Studies in New Technology, Routledge, London and New York.
- World Vision (2001). World Vision submission to the Comprehensive Review of the PRSP Approach, December. In: IMF/World Bank (2002a).
- Wuyts, M. (2001). Informal economy, wage goods and accumulation under structural adjustment: theoretical reflections based on the Tanzanian experience, *Cambridge Journal of Economics*, 23 (3): 417-438.

