

Politiques internationales visant une réduction plus efficace de la pauvreté dans les PMA

Chapitre

6

A. Introduction

La réduction de la pauvreté dans les PMA exige une intervention au niveau tant national qu'international. De bonnes politiques nationales sont une condition sine qua non de la réussite dans ce domaine. Mais il faut aussi de bonnes politiques internationales. Une bonne stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ne peut à elle seule être pleinement efficace dans un contexte international défavorable. En revanche, des interventions significatives et durables contre la pauvreté découleront certainement d'une action correctement conçue et concertée visant à s'attaquer aux facteurs déterminants, tant nationaux qu'internationaux, de la pauvreté dans les PMA. Une action concertée est même indispensable pour aider les pays à échapper au piège de la pauvreté.

Ce chapitre est consacré aux politiques internationales. Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 a pour but de fournir un cadre commun de coopération pour le développement entre les PMA et les partenaires contribuant à leur développement. Le chapitre cherche donc à définir les aspects du Programme dont la mise en œuvre apparaît particulièrement importante étant donné l'analyse qui est faite du piège international de la pauvreté dans le présent rapport. Il porte notamment sur le rôle que jouent dans le soutien apporté aux PMA l'allègement de la dette, l'aide, l'accès préférentiel aux marchés et la politique internationale des produits de base, de même que sur la nécessité de mener une politique davantage concentrée sur le rôle de la dynamique régionale dans l'atténuation de la pauvreté.

L'analyse part du point de vue que le moyen le plus efficace d'atténuer la pauvreté dans les PMA est d'adopter une stratégie à plusieurs niveaux (voir encadré 18). L'analyse des politiques internationales dans ce chapitre doit donc être considérée parallèlement aux politiques nationales exposées dans le chapitre précédent. Elles ne sont pas présentées comme des politiques isolées, mais plutôt comme des politiques qui contribueront à la réduction de la pauvreté lorsqu'elles seront mises en œuvre simultanément de façon à accompagner et à appuyer des politiques nationales comme celles examinées dans le précédent chapitre. Il faut donc accroître les synergies positives entre politique nationale et politique internationale, condition indispensable pour parvenir à une réduction effective de la pauvreté.

B. Nécessité d'un nouvel allègement de la dette

Le surendettement extérieur est un des principaux facteurs du cycle de la stagnation économique et de la persistance de la pauvreté généralisée dont souffrent certains pays. Cette relation largement reconnue aujourd'hui a permis

La réduction de la pauvreté dans les PMA exige une intervention au niveau tant national qu'international. De bonnes politiques nationales sont une condition sine qua non de la réussite dans ce domaine.

Le moyen le plus efficace d'atténuer la pauvreté dans les PMA est d'adopter une stratégie à plusieurs niveaux.

Le surendettement extérieur est un des principaux facteurs du cycle de la stagnation économique et de la persistance de la pauvreté généralisée dont souffrent certains pays.

ENCADRÉ 18. STRATÉGIE À PLUSIEURS NIVEAUX POUR UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Les causes de la pauvreté sont repérables à différents niveaux d'agrégation, allant du niveau local au niveau mondial (Pyatt, 1999, 2001). En conséquence, une réduction effective de la pauvreté exige une stratégie à plusieurs niveaux dans laquelle les politiques superposées se complètent et se renforcent les unes les autres.

Le tableau 3 de l'encadré ci-dessous présente un cadre de politique générale servant à repérer les causes de la pauvreté et à cerner les domaines d'action d'une stratégie à plusieurs niveaux visant à atténuer ce fléau. Les trois niveaux fondamentaux d'intervention (et les plus connus) à l'intérieur de ce schéma sont le niveau local/ microéconomique, le niveau national/macroéconomique et le niveau international/mondial. Toutefois, le cadre proposé recouvre aussi le niveau national/méséconomique et le niveau international/ régional. Le niveau national/méséconomique comprend les éléments suivants: les marchés où opèrent les ménages (marchés de l'emploi, marchés du crédit, marchés des produits, marchés de l'assurance; l'infrastructure sociale et économique dont ils se servent, y compris les services de santé et d'éducation, l'infrastructure des transports et des communications, les services publics de distribution, les installations d'irrigation et les services de vulgarisation agricole; et la structure régionale et sectorielle de l'économie nationale). Ces éléments sont compris dans le cadre de politique générale du fait que, comme l'ont constaté divers analystes, ils constituent un lien important entre les tendances macroéconomiques et microéconomiques au sein des économies nationales (Banque mondiale, 1990; Stewart, 1995; CEPALC, 1996; Gore et Figueiredo, 1997). Le niveau international/régional est aussi inclus puisqu'il aide beaucoup à comprendre les liens entre l'économie mondiale et l'économie nationale. Les éléments du niveau international/régional comprennent les liaisons avec le commerce, l'investissement et la migration, les services communs de transport internationaux et l'infrastructure, de même que divers régimes régionaux de coopération.

TABLEAU 3 DE L'ENCADRÉ : NIVEAUX D'INTERVENTION POUR DES POLITIQUES EFFICACES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

International	(i) Marchés mondiaux de biens et services (ii) Marchés financiers - aide, dette, flux de capitaux privés (iii) Transfert de technologie (iv) Gouvernance et économie mondiale (v) Biens publics planétaires
Régional	(i) Dynamique du commerce et de l'investissement (ii) Coopération technique (iii) Systèmes de transport
Macroéconomique	(i) Politique monétaire - taux de change et taux d'intérêt (ii) Politique budgétaire: a) les dépenses publiques et leur financement; et b) le système d'incitations (y compris la politique commerciale et le régime fiscal) (iii) Gouvernance de l'économie nationale - rôle relatif des pouvoirs exécutif, et judiciaire, ainsi que le rôle de chacun par rapport au secteur privé; et qualité de leur action
Mesoéconomique	(i) Marchés de biens et services - produits primaires et facteurs de production (terre, main-d'œuvre, etc.) (ii) Marchés financiers (crédit) (iii) Allocation intersectorielle et intrasectorielle des dépenses publiques (iv) Composition sectorielle de la croissance
Microéconomique	(i) Individus, ménages et microentreprises (ii) Communautés et organisations non gouvernementales (iii) Entreprises et sociétés

Source : d'après Pyatt (1999).

Au niveau microéconomique la politique sera généralement orientée vers les actifs des pauvres, de même que sur leur productivité et sécurité. Une des principales tâches visées sera probablement d'améliorer le capital humain des pauvres et de chercher à intensifier le développement communautaire, sans négliger toutefois le développement des entreprises. Selon l'analyse au niveau national/méséconomique, la politique devra probablement s'orienter vers la résolution des problèmes liés à l'absence ou à la formation incomplète des marchés et aux imperfections des marchés déjà établis, vers la structure des dépenses publiques et les systèmes de prestation des services publics, de même que vers une transfor-

Encadré 18 (suite)

mation des structures de production nationales qui les détache des activités où l'élasticité de la demande est faible et où il a peu de possibilités de faire croître la productivité. Au niveau national/macroéconomique la réduction de la pauvreté visera surtout à promouvoir une croissance rapide et durable de l'économie et de l'emploi, sans inflation excessive. Les principales questions de politique générale seront la politique budgétaire et monétaire, la politique du taux de change et les tendances de la gestion des affaires publiques, ce dernier terme signifiant l'équilibre entre l'action des pouvoirs publics et les entreprises privées, et le degré de décentralisation et de dévolution. La politique démographique peut aussi avoir un important rôle à jouer. L'analyse au niveau régional/international pourrait révéler la nécessité de disposer de différentes formes de coopération régionale contribuant à fournir des biens publics régionaux, par exemple pour la gestion de l'environnement ou les services de transport, à établir des régimes régionaux réglementant le commerce, l'investissement et la migration, et à réduire la vulnérabilité des populations pauvres à l'instabilité de l'économie mondiale. Enfin, l'analyse au niveau mondial/international sera probablement orientée vers les politiques d'allègement de la dette, les moyens d'accroître les volumes et l'efficacité de l'aide, la promotion des flux de capitaux privés et les mesures permettant au commerce international de contribuer à la réduction de la pauvreté.

Certains feront valoir que les causes en dernier ressort de la pauvreté se trouvent au niveau microéconomique, dans le comportement des individus. D'autres laissent entendre que les causes fondamentales du phénomène sont la croissance économique nationale et la politique macroéconomique. D'autres encore affirment que les causes en dernier ressort de la pauvreté se trouvent dans l'arène internationale, non dans les pays eux-mêmes, et que, notamment du fait de la mondialisation, les pays sont soumis à des forces planétaires qui échappent au contrôle des gouvernements nationaux. Ces divergences de vue, attribuables à des cadres d'analyse différents, sont une cause majeure de désaccord dans le débat sur les politiques et stratégies de réduction de la pauvreté. Un point de vue équilibré consisterait pourtant à affirmer que les causes de la pauvreté se trouvent à tous les niveaux. Il s'ensuit qu'une stratégie d'atténuation de la pauvreté doit être conçue de manière à viser les déterminants de la pauvreté à chaque étage de la pyramide. Pour que la lutte contre la pauvreté ait un maximum d'efficacité, il faut donc une démarche globale stratifiée, allant du niveau local/microéconomique jusqu'au niveau international/ mondial.

Deux conséquences négatives apparaissent si les politiques de réduction de la pauvreté ne sont conçues qu'au niveau local ou national. Premièrement, la réduction pouvant être obtenue par un plan d'action perd de son ampleur. Deuxièmement, il peut y avoir des solutions trompeuses dues à l'existence d'erreurs de généralisation. Ces erreurs apparaissent lorsque, par suite d'une généralisation abusive, certaines relations observées au niveau individuel ne sont pas valables pour de grands ensembles. L'efficacité des projets de réduction de la pauvreté au niveau local est donc limitée par les politiques nationales et celle des stratégies de réduction au niveau national est limitée par les politiques internationales. Les ménages pourront faire beaucoup plus par eux-mêmes si les marchés fonctionnent, l'offre d'emplois augmente et les services publics s'améliorent. Les gouvernements nationaux contribueront beaucoup moins au bien-être de leurs citoyens si les politiques mondiales entravent la croissance des exportations, rendent plus instables les entrées de capitaux privés ou orientent le développement technologique dans un sens défavorable aux plus pauvres.

En revanche, les politiques internationales deviennent plus efficaces lorsque les politiques nationales le sont également, tout comme les résultats d'une politique macroéconomique nationale peuvent être améliorés avec de bonnes politiques mésoéconomiques et une action énergique locale en faveur du développement. Les possibilités de réduction de la pauvreté seront maximisées grâce à une stratégie à plusieurs niveaux.

d'arriver à un accord international sur la nécessité d'un allègement global de la dette des pays pauvres, qui a abouti à la création de l'Initiative PPTE en 1996 et à son renforcement en 1999. Une des premières conditions nécessaires pour que de nombreux PMA échappent au piège de la pauvreté est qu'il y ait une sortie durable du problème de la dette.

Grâce à l'Initiative PPTE renforcée, la valeur actuelle des futurs paiements au titre du service de la dette, que les PMA qui sont aussi des PPTE (les PPTE-PMA) auraient été contractuellement obligés d'effectuer, a été réduite dans des proportions considérables. Selon des estimations datant de janvier 2002, la réduction totale des obligations futures du service de la dette pour tous les PPTE est équivalente, jusqu'à présent, à 25 milliards de dollars environ en valeur actuelle nette et, pour les PPTE-PMA, à 15 milliards environ. En chiffres absolus, l'allègement du service de la dette dans l'avenir immédiat est moins impressionnant. Pour les 20 PPTE-PMA qui sont parvenus au point de décision le service de la dette pour 2003-2005 (après utilisation totale des mécanismes

*Sur 20 PMA qui sont arrivés au point de décision, les paiements du service de la dette dus en 2003-2005 seront plus élevés que ceux dus en 1998-2000 dans quatre cas, tandis que pour six autres pays la réduction des paiements afférents à la dette sera inférieure à 15 millions de dollars ...
L'allègement annuel du service de la dette en 2003-2005 pour les 20 PPTE-PMA qui sont arrivés au point de décision n'est que de 5,5 % des décaissements nets au titre de l'APD pour ces mêmes pays au cours de l'année 2000.*

Les prévisions actuelles selon lesquelles l'Initiative PPTE renforcée permettra une sortie durable du problème de la dette ont peu de chances de se réaliser ...

*... Les taux de croissance réels du PIB seront probablement plus élevés en 2000-2010 qu'en 1990-1999 dans 15 pays sur 17.
Les taux de croissance des exportations devraient être plus élevés en 2000-2010 qu'en 1990-1999 dans 14 pays sur 17.*

traditionnels d'allègement de la dette et de l'assistance au titre de l'Initiative PPTE renforcée) représente, au total, 371 millions de dollars de moins par an que le service de la dette décaissé en 1998-2000. Sur 20 PMA qui sont arrivés au point de décision, les paiements du service de la dette dus en 2003-2005 seront plus élevés que ceux dus en 1998-2000 dans quatre cas, tandis que pour six autres pays la réduction des paiements afférents à la dette sera inférieure à 15 millions de dollars. La réduction des paiements pour le service de la dette dépasse 50 millions de dollars dans trois pays seulement: Madagascar (53 millions de dollars), Sénégal (65 millions) et République-Unie de Tanzanie (69 millions)¹.

Ces ressources peuvent certainement contribuer à atténuer la pauvreté en permettant aux gouvernements d'accroître les dépenses sociales de santé et d'éducation, et de fournir des ressources pour des initiatives locales décentralisées. Toutefois, le niveau des ressources ainsi dégagées est bien faible par rapport aux niveaux des entrées au titre de l'aide (voir OCDE, 2000, tableaux 1 à 23; CNUCED, 2000a, 151-154). Par exemple, l'allègement annuel du service de la dette en 2003-2005 pour les 20 PPTE-PMA qui sont arrivés au point de décision n'est que de 5,5 % des décaissements nets au titre de l'APD pour ces mêmes pays au cours de l'année 2000. En conséquence, la façon dont l'Initiative PPTE peut contribuer le plus à réduire la pauvreté dépend moins des ressources dégagées par l'allègement de la dette que du fait que cette initiative permet de sortir durablement du problème de l'endettement, ce qui aura pour effet de renforcer les perspectives de croissance, d'améliorer les prévisions d'investissement du secteur privé et d'assurer que l'aide sera effectivement utilisée pour le développement.

Malheureusement, les prévisions actuelles selon lesquelles l'Initiative PPTE renforcée permettra une sortie durable du problème de la dette ont peu de chances de se réaliser. Dans le cas des PPTE-PMA deux problèmes sont apparents. Premièrement, l'on compte 13 PPTE-PMA qui ne sont toujours pas arrivés au point de décision, dont 11 sont considérés comme ayant probablement besoin d'une aide au titre du programme des PPTE pour que leur endettement soit supportable². Deuxièmement, question particulièrement importante à ce stade, les projections selon lesquelles l'allègement de la dette convenu aux points de décision et d'achèvement de l'Initiative PPTE aboutira à une solution durable au problème de l'endettement sont par trop optimistes. Dans *Les pays les moins avancés – Rapport 2000* (CNUCED, 2000a: 154-158) ce facteur a été signalé comme étant une des faiblesses majeures de l'Initiative PPTE renforcée. Depuis lors, d'autres données et recherches ont confirmé ce jugement.

Le tableau 44, fondé sur des estimations du FMI et de la Banque mondiale, présente certaines des principales hypothèses qui sous-tendent les projections des indicateurs du service de la dette extérieure dans les PPTE-PMA qui étaient arrivés au point de décision en avril 2001. La prévision est, bien sûr, un art difficile. Mais il est évident que les projections selon lesquelles les niveaux actuels de l'allègement aboutiront à un niveau d'endettement viable sont généralement fondées sur l'hypothèse que, grâce à l'Initiative PPTE renforcée, la croissance économique et celle des exportations seront plus fortes en 2000-2010 qu'en 1990-1999, avec, en général, un financement extérieur plus faible (dons plus emprunts nouveaux) en proportion du PIB et des prêts comportant un élément de libéralité plus élevé. En termes plus précis:

- Les taux de croissance réels du PIB seront probablement plus élevés en 2000-2010 qu'en 1990-1999 dans 15 pays sur 17;

TABLEAU 44. HYPOTHÈSES SOUS-TENDANT LES PROJECTIONS À MOYEN TERME DE L'ANALYSE DE LA VIABILITÉ DE L'ENDETTEMENT DES PPTE-PMA QUI ONT ATTEINT LE POINT DE DÉCISION
(En pourcentage par an)

	Croissance du PIB		Croissance des exportations ^a		Dons % PIB		Nouveaux emprunts % du PIB		% éléments de don dans les emprunts	
	1990-1999	2000-2010	1990-1999	2000-2010	1990-1999	2000-2010	1990-1999	2000-2010	Dette en cours Fin 1999	Nouveaux emprunts 2000-2010
	Bénin	4,3	5,5	4,9	7,4	4,0	4,0	3,1	2,0	31,8
Burkina Faso	3,6	5,9	2,4	9,7	4,7	1,6	4,3	3,3	40,0	55,2
Gambie	3,0	5,6	4,2	6,9	10,1	5,1	7,5	5,5	42,9	52,1
Guinée	3,9	5,3	0,6	7,8	4,0	2,8	4,9	4,7	28,4	70,3
Guinée-Bissau	0,3	7,0	7,3	12,1	10,8	10,3	21,6	3,5	25,0	53,4
Madagascar	1,8	6,2	8,0	8,4	3,0	3,5	3,0	3,0	32,5	51,3
Malawi	4,0	4,4	5,5	4,3	6,8	5,6	10,2	5,2	43,2	71,5
Mali	3,4	5,0	5,8	6,3	7,5	4,1	7,5	4,1	..	55,5
Mauritanie	4,3	7,3	2,1	6,0	10,2	8,8	12,0	5,5	24,0	50,6
Mozambique	6,3	5,9	10,1	13,0	15,8	5,5	8,6	4,5	57,1 ^b	77,5
Niger	2,4	4,4	-3,9	5,4	6,5	4,0	1,5	7,2	32,5	79,5
Ouganda	6,7	5,6	14,6	10,3	2,6	4,0	12,1	3,1	10,1	69,2
Rép.-Unie de Tanzanie	3,1	5,9	10,8	10,3	7,1	7,7	0,9	4,7	27,7	57,9
Rwanda	-1,6	6,1	-2,3	13,7	18,2 ^c	5,2 ^d	3,9	15,6	44,8	67,1
Sao Tomé-et-Principe	-0,5	4,1	3,4	9,5	38,9	26,9	40,8	12,8	35,2	70,0
Sénégal	3,0	5,0	2,8	6,7	6,0	1,7	5,4	2,3	32,1	63,4
Zambie	1,0	5,2	-2,3	9,6	10,6 ^e	5,0	12,7	6,5	22,6	53,6
Moyenne simple	2,9	5,6	4,4	8,7	9,8	6,2	9,4	5,5	33,1	61,8

Source : FMI/Banque mondiale (2001a : tableau 5, p. 24).

a Taux annuels moyens de croissance des exportations de biens et de services non facteurs (en dollars nominaux).

b Fin 1998.

c 1992-1999.

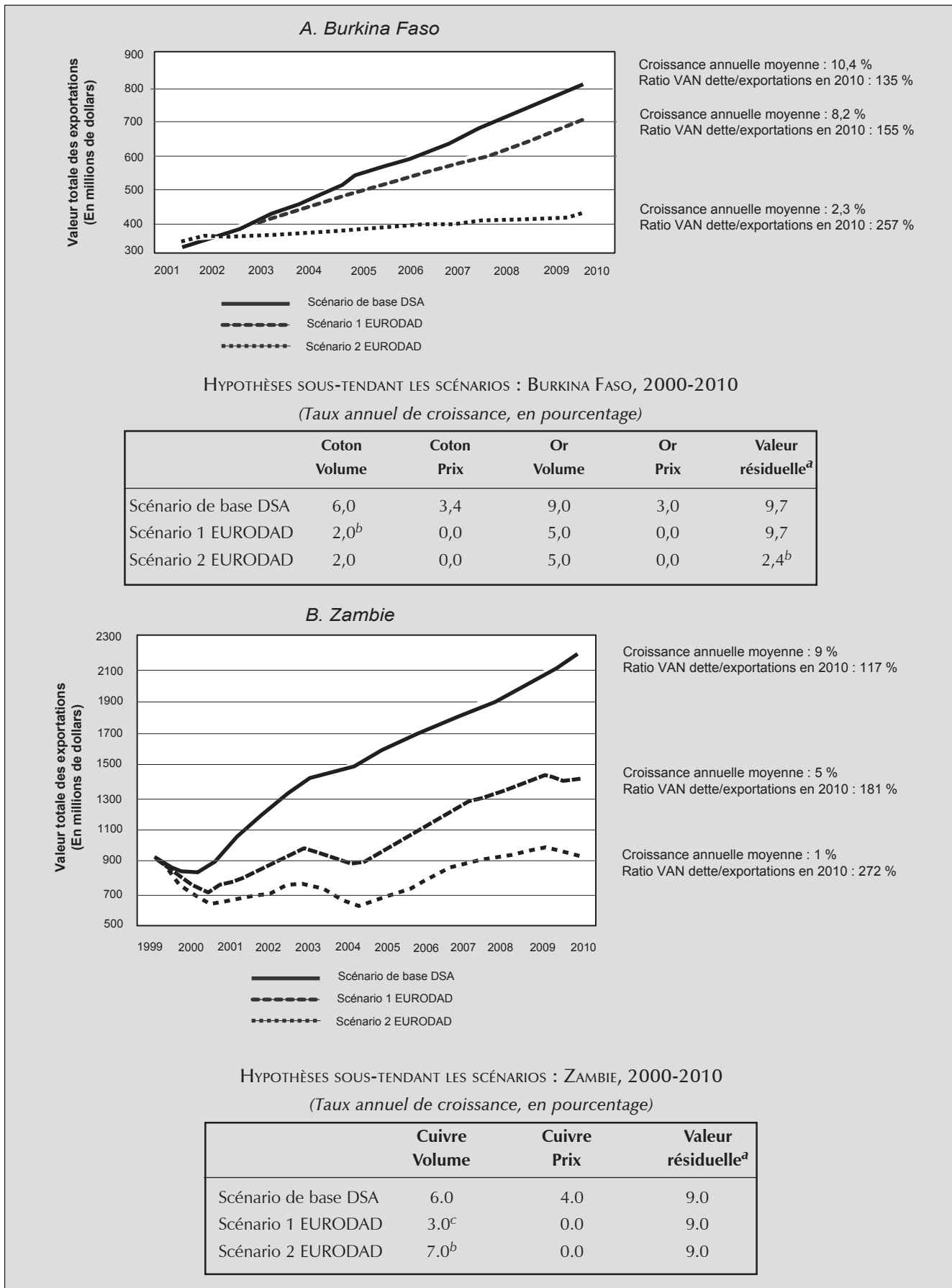
d 2000-2006.

e 1990-1998.

- Les taux de croissance des exportations devraient être plus élevés en 2000-2010 qu'en 1990-1999 dans 14 pays sur 17;
- Les emprunts nouveaux en pourcentage du PIB devraient être plus faibles dans 13 pays sur 17;
- Les dons, en pourcentage du PIB, devraient être moins élevés dans 13 pays sur 17;
- Le financement extérieur, en pourcentage du PIB, sera probablement plus faible dans 14 pays sur 17;
- L'élément de libéralité dans les prêts devrait être plus élevé en 2000-2010 qu'en 1990-1999 dans la totalité des 16 pays pour lesquels on dispose de données.

Une question importante est de savoir jusqu'où les tendances futures doivent s'écarter de ces prévisions avant que la dette extérieure ne retrouve un niveau de viabilité. Comme le montre CNUCED (2000a), quelques PMA ne seraient pas dans une situation viable avant 2005 – selon le critère PPTE d'un rapport dette/exportations (en valeur actuelle nette) de 150 – étant donné les niveaux actuels de l'allègement de la dette, même si les projections favorables devaient se réaliser. Des travaux plus récents fondés sur un échantillon de 17 PMA montrent que six d'entre eux seront en situation de non viabilité au cours de la période 2000-2005 même si les projections favorables se révélaient justes (Martin, 2001). L'on peut estimer que dans trois autres cas les taux de

GRAPHIQUE 47. DIFFÉRENTS SCÉNARIOS DE L'ÉVOLUTION DE LA VALEUR DES EXPORTATIONS DU BURKINA FASO ET DE LA ZAMBIE



Source: EURODAD (2001).

a Taux de croissance de la valeur des exportations de biens et services autres que des grands produits de base.

b Moyenne 1990-1999.

c Projection modérée.

croissance des exportations pour la période 2000-2005 devront plus que doubler par rapport à ceux des années 90 pour que les pays puissent rester dans une situation d'endettement viable. Un examen détaillé des cas du Burkina Faso et de la Zambie révèle que, dans le premier cas, le rapport dette/exportations (en valeur actuelle nette) atteindra 257 % en 2010 si la croissance du volume des exportations suit la tendance des années 90 et si les prix du coton ne réamorcent pas une hausse depuis leur niveau de 2001; et que, dans le deuxième cas, le rapport dette/exportations (en valeur actuelle nette) atteindra 270 % si les tendances de la décennie écoulée pour le volume et le prix des exportations de cuivre se maintiennent (EURODAD, 2001) (voir graphique 47). La viabilité future du niveau d'endettement dépendra aussi de très près de l'élément de libéralité dont seront assortis les financements nouveaux. Des scénarios sont présentés dans les documents sur le point de décision de neuf PMA. Pour quatre d'entre eux les scénarios les moins favorables montrent que le rapport dette/exportations (en valeur actuelle nette) serait supérieur de 40 points de pourcentage pour la période de projection 2000-2020 si les conditions de financement devaient se détériorer (FMI/Banque mondiale, 2001a).

L'Initiative PPTE renforcée est sur le fil du rasoir. Les projections favorables sont fondées sur « un scénario de programme d'action qui suppose qu'un pays renforcera son potentiel de croissance en menant des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales judicieuses et que les conditions financières incluses dans ce scénario se réaliseront conformément à celles qui ont été envisagées » (FMI/Banque mondiale, 2001a: 22). Les résultats antérieurs tendent toutefois à prouver que ces politiques n'arriveront pas à ce but, surtout si le niveau d'endettement extérieur n'est pas viable. Une sortie durable du problème de la dette est possible si les politiques adoptées parviennent à renforcer la croissance économique. Mais le problème de la dette empêche continuellement les politiques d'avoir cet effet. Les pays pauvres lourdement endettés, ainsi que les pays créanciers, peuvent se trouver piégés dans un cercle vicieux d'ajustements économiques perpétuels destinés à réaliser l'objectif de la viabilité extérieure qui leur échappe toujours³.

L'on reconnaît plus ou moins dans les milieux officiels que les prévisions qui sous-tendent l'anticipation selon laquelle l'allègement actuel de la dette est suffisant pour une sortie durable du problème de l'endettement sont trop optimistes. Les analyses concernant les niveaux d'endettement viables de la dette sont recalculées au point d'achèvement PPTE et un allègement supplémentaire est accordé si la situation extérieure d'un pays s'est profondément modifiée (FMI/IDA, 2001). Une action prolongée et plus audacieuse est toutefois nécessaire pour assurer la viabilité à long terme.

À la Cinquième Réunion ministérielle sur les PPTE tenue à Maputo en novembre 2001, les Ministres des finances de ces pays ont formulé plusieurs propositions concrètes dans ce domaine. Ils ont instamment prié la communauté financière internationale:

- D'entreprendre des évaluations détaillées de la viabilité de l'endettement pour tous les PPTE, non seulement au point de décision et au point d'achèvement, mais aussi pour la période qui suit;
- De viser, dans ces évaluations, des objectifs très inférieurs à ceux des niveaux actuels de viabilité de l'endettement des PPTE afin d'assurer des niveaux viables pour le long terme;
- De tenir compte des chocs affectant les pays, en prenant de nouvelles mesures pour en combattre les effets, en interprétant la conditionnalité de

Les pays pauvres lourdement endettés, ainsi que les pays créanciers, peuvent se trouver piégés dans un cercle vicieux d'ajustements économiques perpétuels destinés à réaliser l'objectif de la viabilité extérieure qui leur échappe toujours.

Les Ministres des finances des PPTE ont instamment prié la communauté financière internationale de tenir compte des chocs affectant les pays, en prenant de nouvelles mesures pour en combattre les effets, en interprétant la conditionnalité de manière plus souple au cas où ces chocs se produiraient, et en intégrant les chocs de manière plus concrète dans les projections macroéconomiques relatives à la viabilité de l'endettement.

manière plus souple au cas où ces chocs se produiraient, et en intégrant les chocs de manière plus concrète dans les projections macroéconomiques relatives à la viabilité de l'endettement;

- D'examiner la charge de la dette du secteur intérieur et du secteur privé dans toute analyse à venir sur la viabilité de la dette - pour que l'on puisse se faire une idée de la viabilité de la dette nationale totale - et de réunir un forum international pour examiner les moyens d'aborder les problèmes de la dette intérieure, qui nuisent sérieusement au secteur privé, aux perspectives de croissance, au financement public, aux dépenses de réduction de la pauvreté et, donc, à la viabilité de la dette extérieure (Ministres des finances des PPTÉ, 2001: 3).

Les Ministres des finances des PPTÉ ont aussi demandé à la communauté financière internationale de faire un plus gros effort pour assurer que les pays qui ont dépassé les points de décision soient en mesure de parvenir rapidement à leurs points d'achèvement, en interprétant de la façon la plus souple possible le respect des conditions existantes, en assouplissant aussi les conditions attachées aux programmes PRGF (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance) et DRSP (Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté), en s'abstenant de fixer de nouvelles conditions et en établissant des lignes directrices plus prévisibles et plus transparentes sur le respect des conditions et les notifications. Ils ont également prié tous les créanciers d'accélérer et d'accroître l'allègement de la dette:

- En concentrant l'allègement de manière plus globale sur les périodes précédant et suivant les points d'achèvement;
- En accélérant l'application des accords d'allègement provisoire afin d'assurer un allègement budgétaire plus rapide immédiatement après le point de décision, conformément aux espoirs des populations créés par la deuxième Initiative PPTÉ;
- (pour les créanciers multilatéraux) en accordant un allègement provisoire pour tous les prêts avant le point d'achèvement et en annulant à 100 % la dette multilatérale au point d'achèvement;
- (pour les créanciers bilatéraux) en adoptant une politique mettant en trust les paiements du service de la dette pour les pays qui ne sont pas encore arrivés au point de décision et en annulant à 100 % le service de la dette bilatérale au point de décision et à 100 % l'encours de la dette au point d'achèvement;
- En incluant toutes les dettes antérieures à la date limite dans les dettes visées par l'allègement, en transférant la dette arrivée à la date limite et en annulant, le cas échéant, les dettes postérieures à cette date;
- En maximalisant le caractère additionnel de toutes les mesures d'allègement, en réduisant l'utilisation impropre de l'aide bilatérale et en utilisant une plus grande part des ressources propres des organisations multilatérales;
- En accélérant les progrès dans l'allègement de la dette par les États non membres du Club de Paris, en convoquant une conférence internationale des PPTÉ, des institutions financières internationales et des créanciers non membres de l'OCDE et autres créanciers bilatéraux, afin de s'entendre sur les mécanismes pouvant assurer un allègement comparable à celui octroyé par le Club de Paris, en utilisant le mécanisme de rachat de l'IDA, le Fonds d'affectation spéciale PPTÉ ou d'autres ressources;

- (pour les pays PPTE-PMA qui ne sont pas arrivés à ce stade) en s'efforçant davantage de réduire le temps nécessaire pour parvenir au point de décision, en assouplissant la conditionnalité et en interprétant de manière flexible les résultats antérieurs et en réintégrant beaucoup plus rapidement dans le processus PPTE les pays sortant de périodes de conflit (Ministres des finances des PPTE, 2001: 3).

Ces propositions sont des mesures concrètes dont l'application dans les PPTE-PMA répondrait aux engagements fondamentaux du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 (mesures énoncées dans Nations Unies, 2001a, par. 85 à 87); ces engagements sont orientés vers « une solution globale, y compris la mise en œuvre intégrale, rapide et effective de l'Initiative PPTE renforcée et d'autres mesures d'allègement de la dette » (ibid., par. 86). Toutefois, il faudra probablement aller plus loin encore. Tous les membres du Groupe qui a rédigé le rapport Zedillo (Nations Unies, 2001b) étaient d'accord qu'« un nouveau renforcement de l'Initiative en faveur des PPTE ... serait hautement souhaitable » et mérite d'être étudié sérieusement (p. 54). Il serait évidemment préférable que de nouvelles annulations de la dette extérieure aient lieu maintenant plutôt que de laisser les PMA lourdement endettés et les autres pays pauvres enlisés dans un système de renégociation de la dette à répétitions perpétuelles du fait que les objectifs de viabilité de l'Initiative PPTE renforcée (la deuxième initiative) sont trop loin de la réalité. Les conférences internationales proposées par les ministres des finances des PPTE pourraient constituer une mesure importante dans ce sens, de même que la proposition faite il y a longtemps par la CNUCED dans le document CNUCED (1998), en faveur d'une évaluation objective et globale qu'effectuerait un groupe d'experts indépendants qui ne seraient pas indûment influencés par les intérêts des créanciers, et portant sur le niveau de viabilité de la dette, les conditions nécessaires pour obtenir une réduction de l'endettement et le montant de la réduction dont les pays ont besoin. La relation étroite entre les prix des produits de base en chute et instables et les niveaux d'endettement non viables est une question qui devrait être incluse dans les discussions; il faudrait aussi explorer les moyens permettant de rompre ce lien, qui est au centre même du piège international de la pauvreté. Des propositions telles que les contrats de remboursement de la dette en fonction de la situation du pays, qui rattachent les paiements du service de la dette au contexte extérieur des prix mondiaux des produits de base, méritent aussi quelque attention (Nissanke et Ferrarini, 2001).

Quel que soit l'allègement accordé, il importe qu'il ne vienne pas en déduction des ressources de l'APD et qu'il n'impose pas de charges injustes aux PMA moins lourdement endettés et à d'autres pays en développement. Il convient donc d'accorder une attention sérieuse à la question de la poursuite du financement de la réduction de la dette.

Enfin, comme indiqué dans de précédents rapports sur les pays les moins avancés, et souligné dans le nouveau Programme d'action [Nations Unies, 2001a: par. 87 ii) f)], il faut continuer à réévaluer et à suivre la situation de la viabilité de l'endettement des PMA qui ne sont pas des PPTE. Certains d'entre eux sont considérés, selon la classification de la Banque mondiale, comme sérieusement et modérément endettés. Un des principes de l'Initiative PPTE est que l'allègement de la dette doit viser les pays membres les plus pauvres pour lesquels un endettement excessif est un obstacle au développement particulièrement difficile à surmonter. S'il apparaît qu'un PMA est endetté extérieurement au-delà de ce qui est supportable, il doit pouvoir bénéficier d'un traitement comparable à celui accordé aux PPTE-PMA.

Il existe une relation étroite entre la baisse et l'instabilité des prix des produits de base et des niveaux d'endettement non viables. Il faudrait explorer les moyens de rompre ce lien, qui est au centre même du piège international de la pauvreté.

C. L'aide et son efficacité

Une sortie durable du problème de la dette ne peut être obtenue par le seul moyen de l'allégement. Il faut aussi fournir une aide. Celle-ci est essentielle pour la simple raison que dans les pays où la pauvreté est généralisée les ressources intérieures sont limitées pour le financement de la formation de capital matériel, le renforcement de la base en capital humain grâce à une santé, une éducation et une nutrition meilleures, la préservation des ressources écologiques et le financement, dans des proportions suffisantes, des services publics, y compris l'administration et le maintien de l'ordre public. Étant donné le grand nombre de personnes qui vivent au jour le jour et le faible développement du secteur intérieur des entreprises, le niveau de l'épargne intérieure ne peut être que très insuffisant. Il faut des ressources financières extérieures pour permettre aux pays de sortir du piège de la pauvreté généralisée et d'amorcer un processus durable de développement, en s'efforçant d'exploiter de plus en plus les ressources intérieures et en amorçant un mouvement qui les libérera d'une dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.

Il faut des ressources financières extérieures pour permettre aux pays de sortir du piège de la pauvreté généralisée et d'amorcer un processus durable de développement, en s'efforçant d'exploiter de plus en plus les ressources intérieures et en amorçant un mouvement qui les libérera d'une dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.

Les entrées de capitaux privés peuvent contribuer à une amélioration, mais cet apport sera généralement faible aux premiers stades. Bien que le volume de ces capitaux allant aux PMA ait été en hausse au cours des années 90, une grande part de l'augmentation s'est concentrée sur un petit nombre de pays. Malgré des efforts intenses pour créer un contexte de politique générale favorable aux capitaux privés venant de l'étranger, les investisseurs et prêteurs extérieurs hésitent généralement à placer leur argent dans les PMA à cause du coût élevé de la constitution d'actifs, des risques considérables découlant de la vulnérabilité des PMA aux chocs, du manque de services appuyant les entreprises, de la faiblesse de l'infrastructure physique, sociale et administrative, et de la faible dimension de la plupart des projets. Les marchés internationaux de capitaux souffrent aussi d'imperfections qui limitent l'accès au financement privé même pour les projets qui sont financièrement viables. La plupart des PMA doivent donc continuer à dépendre pour l'avenir immédiat de capitaux publics comme principale source de financement extérieur. L'aide a un rôle essentiel à jouer pour assurer que les pays peuvent accéder au financement nécessaire au développement du secteur public ou privé alors qu'ils en sont en fait exclus par les dysfonctionnements des marchés internationaux de capitaux.

Avec une croissance économique durable, l'on peut s'attendre à une large contribution du côté de l'épargne intérieure dans les PMA, qui pourrait réduire leur dépendance vis-à-vis du financement extérieur (CNUCED, 2000a). De même, avec le temps, l'investissement étranger direct et les prêts bancaires internationaux pourraient remplacer de plus en plus les dons et prêts publics. Toutefois, les entrées de capitaux privés ont en général tendance à suivre plutôt qu'à précéder la croissance économique et l'augmentation des investissements intérieurs. Le financement public du développement est essentiel pour permettre aux pays de sortir du piège de la pauvreté généralisée et de mettre en route un processus durable de développement et un mouvement qui leur évitera de dépendre de l'aide extérieure.

Bien que l'aide au développement soit essentielle pour les PMA, les versements nets au titre de l'APD en faveur de ces pays ont baissé de 46 % entre 1990 et 2000.

1. NÉCESSITÉ DE RESPECTER LES ENGAGEMENTS AU TITRE DE L'AIDE

Bien que l'aide au développement soit essentielle pour que les PMA se libèrent du piège de la pauvreté, le niveau effectif des entrées de capitaux a enregistré une baisse pendant les années 90. En chiffres réels par habitant, les décaissements net au titre de l'APD en faveur des PMA sont tombés de 46 %

entre 1990 et 2000. Au cours de cette dernière année, 18 % de l'aide ont été absorbés par l'allègement de la dette et l'aide d'urgence. Il est évident aussi que les entrées de capitaux diminuent même dans les PMA qui ont ce qu'on considère être un bon environnement de politique générale. L'APD nette par habitant allant aux PTE-PMA qui sont arrivés au point de décision (ce qui exige de bons résultats antérieurs selon les critères du FMI et de la Banque mondiale) est tombée de 35 % en valeur réelle de 1990 à 2000, la baisse étant de 25 % depuis 1995, année précédant la mise en route de l'Initiative PTE⁴.

Une atténuation réelle de la pauvreté dans les PMA exige que ces tendances soient inversées et qu'il y ait une augmentation considérable de l'aide qui leur est accordée. Le meilleur moyen d'évaluer les volumes de capitaux exigés pour promouvoir une réduction durable de la pauvreté dans les PMA est de se fonder sur des études consacrées aux différents pays. Toutefois, diverses estimations internationales valables ont pu être faites du niveau de financement public requis pour promouvoir une croissance durable et réaliser les objectifs internationaux de développement dans les pays en développement ou les sous-groupes qui en font partie:

- CNUCED (2000b) estime que pour parvenir à des taux de croissance durables de 6 % par an dans l'Afrique subsaharienne l'aide devra doubler à court terme, passant de 10 à 20 milliards de dollars par an. Cette augmentation est nécessaire pour donner dès maintenant une forte impulsion au développement et mettre ainsi en route un processus favorable où la croissance économique sera financée de plus en plus par les ressources intérieures et les entrées de capitaux privés. L'ordre de grandeur exact de l'assistance requise dépend des taux d'épargne marginaux et de la rentabilité des investissements. Une condition nécessaire au succès est l'adoption au niveau national de politiques davantage axées sur la croissance;
- Dans Banque mondiale/FMI (2001) les experts ont effectué quelques premières estimations de l'aide accrue qui sera nécessaire pour que l'on réalise l'objectif international de développement consistant à réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015 dans 65 pays à faible revenu. Ces pays – que l'on appelle pays « en difficulté » puisqu'ils ont un gros effort à faire pour parvenir à l'objectif de réduction de la pauvreté – ont un revenu moyen par habitant inférieur à 400 dollars par an et sont les pays bénéficiant seuls de l'aide de l'IDA, plus le Pakistan, le Nigéria et le Zimbabwe. Deux tiers d'entre eux environ, soit 43 pays, sont considérés comme ayant déjà mis en place une bonne politique. Il est estimé que pour réduire de moitié l'incidence de la pauvreté extrême dans ces pays il faudra tripler l'apport d'aide annuelle, de 19 milliards de dollars en 1999 à 58 milliards par an pour le moyen terme (soit un financement augmenté de 39 milliards de dollars par an). Une autre augmentation du simple au triple, de 5 milliards de dollars en 1999 à 15 milliards par an pour le moyen terme, est nécessaire dans les 22 autres pays « en difficulté », bien que cet apport ne soit pas recommandé par la Banque mondiale et le FMI à moins que ces pays ne modifient leur politique intérieure. Dans d'autres pays en développement, qui parviendront probablement à l'objectif de réduction de la pauvreté si les tendances des années 90 persistent, il est recommandé que l'apport net d'APD, qui était de 33 milliards de dollars en 1999, soit maintenu au même niveau.

Il est évident d'après ces estimations qu'il faudra une forte augmentation de l'aide pour réduire de moitié l'incidence de la pauvreté extrême dans les PMA. Il est même probable que pour parvenir à cet objectif il faudra au minimum doubler les apports, et même les tripler selon l'estimation supérieure de la Banque mondiale et du FMI.

Les entrées de capitaux diminuent même dans les PMA qui ont ce qu'on considère être un bon environnement de politique générale.

D'après des études antérieures, la CNUCED estime que, pour parvenir à des taux de croissance durables de 6 % par an en Afrique subsaharienne, l'aide devra doubler à court terme, passant de 10 à 20 milliards de dollars par an.

Pour obtenir l'augmentation nécessaire des apports au titre de l'aide, il est essentiel que les pays donateurs remplissent dès que possible l'engagement qu'ils ont confirmé à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, à savoir réaliser l'objectif consistant à affecter 0,15 à 0,20 % de leur PNB à l'aide publique au développement en faveur des PMA.

Certaines estimations existent aussi concernant les ressources additionnelles requises pour parvenir aux objectifs en matière d'éducation et de santé envisagés pour les PMA dans les objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire. D'après une étude de l'UNICEF on peut calculer qu'il faudra des ressources financières supplémentaires (ressources intérieures et financement extérieur) de 1,8 milliard de dollars par an (aux prix de 1998) pour parvenir à l'objectif de l'éducation primaire universelle dans les PMA d'ici 2015 (Delamonica, Mehrota et Vandemoortele, 2001). La Commission de la mondialisation et de la santé de l'OMS a aussi estimé que 17 milliards de dollars par an en ressources intérieures et extérieures seront nécessaires jusqu'en 2007 (aux prix de 2002) pour réaliser les améliorations visées en matière de santé dans les PMA (OMS, 2002)⁵.

Pour obtenir l'augmentation nécessaire des apports au titre de l'aide, il est essentiel que les pays donateurs remplissent dès que possible l'engagement qu'ils ont confirmé à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, à savoir réaliser l'objectif consistant à affecter 0,15 à 0,20 % de leur PNB à l'aide publique au développement en faveur des PMA. Quelques estimations indicatives des apports pour les PMA qui feraient suite à ces engagements une fois tenus sont présentées dans le tableau 45. Celui-ci ne contient que des estimations indicatives puisque l'on ne sait pas avec précision quels pays se sont engagés à hauteur de 0,20 %, lesquels ont opté pour 0,15 % et lesquels n'ont retenu ni le premier chiffre ni le second⁶. Il permet toutefois de se faire une idée de l'ordre de grandeur des apports au titre de l'aide, à supposer que la structure des engagements vis-à-vis des objectifs du Programme d'action observée après la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (lorsque ces objectifs ont été fixés pour la première fois) soit encore valable et que ces engagements aient été tenus.

Le tableau souligne combien il importe de réaliser les objectifs en matière d'aide visés dans le Programme d'action. Il montre que les volumes nets d'APD

TABLEAU 45. PROJECTION DES VERSEMENTS NETS D'APD DES DONATEURS DU CAD DE L'OCDE AUX PMA EN 2005 SELON DIFFÉRENTS SCÉNARIOS^a
(En millions de dollars constants, 2000)

	2000 ^b	2005
Scénario 1 : Les donateurs du CAD/OCDE continuent dans le sens de la tendance globale à la baisse de l'APD des années 90	12 211	9 862
Scénario 2 : Les donateurs du CAD/OCDE maintiennent leurs niveaux d'APD de 2000	12 211	13 916
Scénario 3 : Les donateurs du CAD/OCDE atteignent progressivement leurs objectifs d'APD d'ici 2010	12 211	17 886
Scénario 4 : Les donateurs du CAD/OCDE atteignent progressivement leurs objectifs d'APD d'ici 2007	12 211	19 915
Scénario 5 : Comme scénario 3, et le Japon et les États-Unis portent leur APD à 0,15 % de leur PNB	12 211	27 037
Scénario 6 : Comme scénario 4, et le Japon et les États-Unis portent leur APD à 0,15 % de leur PNB	12 211	33 641

Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED, d'après OCDE/CAD, Système d'information statistique, données en ligne.

a Pour les hypothèses sous-tendant les projections, voir le texte.

b Versements effectifs nets d'APD en 2000.

allant aux PMA tomberont de 19 % en valeur réelle, pour s'établir à 10 milliards de dollars (en dollars de l'an 2000) d'ici 2005 si les tendances apparues au cours des années 90 se maintiennent, et qu'ils ne subiront qu'une hausse modeste pour arriver à 14 milliards de dollars environ si aucune modification n'a lieu dans les ratios APD/PNB comparés à ceux de l'an 2000. Un niveau accru d'aide de 63 % par rapport à 2000 pourrait toutefois être obtenu d'ici 2005 si tous les donateurs à l'exception du Japon et des États-Unis s'efforçaient de réaliser les objectifs de 0,15 et 0,20 % d'ici 2007. Le niveau des entrées accrues que la Banque mondiale et le FMI, selon leurs estimations, jugent nécessaires pour parvenir à l'objectif international de réduction de la pauvreté dans les pays « en difficulté » serait impossible à atteindre à moins que le Japon et les États-Unis, qui sont les principaux fournisseurs d'aide aux PMA en chiffres absolus, ne s'engagent aussi à affecter au moins 0,15 % de leur PNB à l'APD allant aux pays les moins avancés. S'ils devaient adopter cette politique, pour arriver progressivement à ce chiffre d'ici 2007, et que d'autres donateurs remplissaient leurs engagements d'ici cette même date comme précédemment, l'on pourrait accroître les entrées au titre de l'aide de 176 % d'ici 2005.

Ces augmentations du volume de l'aide exigent que l'on retrouve dans les pays donateurs un appui politique en faveur des programmes d'aide. La Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey a été un pas important dans cette direction⁷. Mais comme le signale le rapport Zedillo, le public dans les pays donateurs doit être conscient: de l'enjeu qui est le leur dans le développement durable et la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres; de ce que coûtent en ressources le développement et l'atténuation de la pauvreté; et du rôle que joue l'aide dans leur financement (Nations Unies, 2001b: 54). Il est essentiel aussi que les PMA regagnent eux-mêmes la confiance des donateurs et obtiennent l'appui de leurs propres groupes de soutien en augmentant la notion de transparence et de responsabilité dans l'utilisation des ressources financières tant intérieures qu'extérieures et, là où cela est possible, en établissant des budgets globaux et cohérents et des plans de dépenses pour le moyen terme.

2. VERS UNE AIDE PLUS EFFICACE

Ce dont on a besoin, ce n'est pas seulement d'un volume d'aide plus considérable mais aussi d'une aide plus efficace. La plupart des recherches montrent en fait que l'aide étrangère accroît l'investissement dans les pays bénéficiaires (voir encadré 19). Dans le passé, toutefois, l'aide n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait pu l'être. Selon les principes classiques actuels, la principale raison de cette situation est que l'assistance a été accordée à des pays où le contexte de la politique nationale n'était pas la bonne et où celle-ci ne s'accompagnait pas d'une appropriation suffisante. Cette explication est toutefois trop simple. L'efficacité de l'aide dépend à la fois des politiques des bénéficiaires et de celles des donateurs. Il est vrai, certes, que le type de politique pratiqué par les bénéficiaires influe sur l'efficacité de l'aide, mais la conclusion que celle-ci n'est utile qu'au sein d'économies ouvertes où le rôle des pouvoirs publics est limité n'est pas économétriquement fondée (voir encadré 19). Une sélectivité accrue, où les apports au titre de l'aide sont concentrés sur ce qui est considéré comme un contexte judicieux de politique nationale, ne permettra pas de tirer un meilleur parti de l'assistance à moins que l'on améliore les politiques des donateurs. En outre, si ce que l'on considère comme de justes politiques nationales n'est pas en fait celles qui conviennent aux pays où la pauvreté est un phénomène généralisé, il ne faut pas s'attendre à ce qu'une sélectivité accrue rende l'aide plus efficace.

Il est essentiel aussi que les PMA regagnent eux-mêmes la confiance des donateurs et obtiennent l'appui de leurs propres groupes de soutien en augmentant la notion de transparence et de responsabilité dans l'utilisation des ressources financières tant intérieures qu'extérieures et, là où cela est possible, en établissant des budgets globaux et cohérents et des plans de dépenses pour le moyen terme.

L'efficacité de l'aide dépend à la fois des politiques des bénéficiaires et de celles des donateurs.

ENCADRÉ 19. CONTRIBUTIONS RÉCENTES AU DÉBAT SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Nombreux sont ceux qui doutent que l'aide puisse fonctionner correctement dans la pratique et qui font valoir, d'après des constatations empiriques, qu'elle ne fonctionne pas en fait comme il le faudrait ou qu'elle ne donne de résultats que dans les pays qui ont entrepris le type de réformes politiques et économiques recommandées par le FMI et la Banque mondiale. La plupart des données disponibles ne confirment toutefois ni l'un ni l'autre de ces points de vue (voir Beynon, 2001; Hermes et Lensink, 2001).

Les études économétriques sur l'efficacité de l'aide menées jusqu'au milieu des années 90 ont fait l'objet d'un compte rendu dans Hansen et Tarp (2000). Ces auteurs constatent:

- Que l'aide accroît l'épargne globale, mais que l'augmentation n'est pas égale à celle des apports au titre de l'assistance;
- Que l'aide accroît généralement l'investissement;
- Et que, dans tous les cas où la croissance est fondée sur une expansion cumulative de l'épargne et de l'investissement, l'aide a des effets positifs sur la croissance.

La plupart des études récentes confirment aussi que l'aide extérieure renforce les effets positifs de l'aide sur la croissance et que l'on obtient ce résultat en augmentant l'accumulation du capital physique et du capital humain. Aucune relation n'a toutefois été constatée entre les entrées au titre de l'aide et la croissance de la productivité des facteurs (Banque mondiale, 2001). Un des résultats qui est particulièrement important pour les PMA tend à prouver que, toutes choses étant égales d'ailleurs, l'aide est plus efficace dans les pays soumis à des chocs extérieurs et climatiques considérables (Guillaumont et Chauvet, 2001). Le résultat suppose que l'aide peut jouer un rôle particulièrement important en contribuant à atténuer les effets négatifs d'une forte vulnérabilité. Les recherches récentes montrent aussi que des niveaux élevés d'endettement extérieur peuvent réduire les effets positifs des apports d'aide sur la croissance et sur l'investissement (Hansen, 2001).

Les donateurs sont fortement influencés par les travaux économétriques qui, selon leurs auteurs, sont censés montrer que l'aide n'influe positivement sur la croissance que si l'on met en place un certain type de contexte de politique nationale, dans lequel l'économie est ouverte et les interventions des pouvoirs publics sont limitées (Burnside et Dollar, 1997, 2000). Ces recherches ont servi de base à certaines des conclusions d'un des principaux rapports de la Banque mondiale sur l'aide (Banque mondiale, 1998). Il en résulte que l'aide est considérée comme réduisant au maximum la pauvreté lorsqu'elle renforce le contexte de la politique visant à l'atténuer. Un examen attentif des études de Burnside et Dollar révèle toutefois que leurs conclusions ne sont pas économétriquement fondées (Hansen et Tarp, 2000, 2001; Dalgaard et Hansen, 2001). Ce qui est peut-être plus important, c'est que les travaux récents accordent une attention croissante à l'hypothèse selon laquelle, bien que l'incidence de l'aide sur la croissance soit généralement positive, les rendements marginaux des entrées au titre de l'aide diminuent en raison de facteurs tels que les contraintes pesant sur la capacité d'absorption, la destruction du contexte institutionnel causée par l'aide elle-même, et les effets négatifs sur les taux de change. Étant donné cette diminution des rendements marginaux, la question est soulevée de savoir si les effets de l'aide deviennent négatifs et, dans l'affirmative, à quel stade. Les estimations varient, mais la plupart d'entre elles tendent à démontrer que l'aide peut avoir une incidence négative sur la croissance lorsqu'elle dépasse 25-50 % du PNB (Lensink et White, 2001). On pourrait s'attendre à ce que la localisation précise du point critique dépende du système de prestation de l'aide, point qui, avec un système de prestation très mal coordonné dans lequel de multiples donateurs appliquent chacun leur programme d'action, pourrait être atteint très rapidement.

Il est certainement indispensable d'avoir une vue d'ensemble objective de la façon dont l'aide fonctionne dans la pratique. En outre, il faut se rendre compte qu'un des dilemmes centraux de l'aide est que « l'aide a les plus fortes chances d'être efficace dans les pays qui en ont le moins besoin et la moins efficace dans les pays qui en ont le plus besoin » (Ehrenpreis, 2001). L'inefficacité de l'aide a toutefois été exagérée. Le problème central n'est pas de savoir si l'aide fonctionne dans la pratique, mais comment la rendre plus efficace.

Comme cela est affirmé dans *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*, le processus de l'ajustement structurel au cours des années 80 et 90 a de lui-même compromis l'efficacité de l'aide. Au cours de cette période, une coordination relativement étroite entre la conditionnalité et les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale a subordonné les décaissements au titre de l'aide à ce que nous avons présenté dans le dernier chapitre comme un modèle de politique inadaptée au développement national et à la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, il n'y avait pas de mécanisme pour coordonner les apports d'aide, avec pour conséquence que le système d'octroi de cette assistance était caractérisé par une multiplicité de programmes et de projets fragmentés financés par l'aide, qui imposaient des coûts de transaction élevés aux pays bénéficiaires et s'intégraient mal aux structures économiques et

administratives nationales. La combinaison de plusieurs facteurs, à savoir i) la campagne visant à réduire le déficit budgétaire (non compris les dons); ii) l'interruption des apports d'aide lorsque les objectifs budgétaires n'étaient pas atteints ou que d'autres dérapages se produisaient; iii) l'augmentation des obligations du service de la dette; et iv) la prolifération de projets des donateurs, qui ont été de plus en plus souvent administrés par des structures étatiques parallèles, a eu pour effet de perturber les processus de développement et d'éroder les capacités de l'État (CNUCED, 2000a: 175-192). Une des raisons pour lesquelles l'adoption de la méthode des DSRP est si importante est qu'elle devrait permettre une plus grande coordination des apports d'aide rassemblés autour d'un objectif commun et une stratégie commune définie à l'échelle nationale. Cette politique a donc de fortes chances d'accroître l'efficacité de l'aide. Toutefois, comme indiqué dans le dernier chapitre, il faudra modifier profondément le comportement des donateurs pour que ces gains se réalisent, notamment dans le domaine de la conditionnalité et de l'appui apporté par les donateurs aux stratégies nationales. Pour y parvenir, il serait utile de généraliser parmi les PMA l'expérience pratique acquise avec la formation d'un partenariat véritable, grâce à de nouveaux mécanismes institutionnels permettant de suivre les résultats obtenus par les donateurs au niveau du pays bénéficiaire, tels que ceux qui s'élaborent actuellement dans la République-Unie de Tanzanie (voir encadré 17, chap. 5).

Outre la conditionnalité, les questions de coordination et d'appropriation que le processus DSRP est censé aborder, quatre autres réorientations importantes de la politique des donateurs sont nécessaires pour accroître l'efficacité de l'aide. Premièrement, il faut mettre fin au système d'interactions entre l'aide et le service de la dette régi par les donateurs, qui a été exposé au chapitre 4. Au cours des années 90, la communauté des donateurs « s'est enlisée dans une nouvelle ronde de transferts destinés à financer le service de la dette, à éviter des arriérés embarrassants et à écarter les risques croissants de dysfonctionnements dûment constatés dans le domaine du développement » (Birdsall, Claessens et Diwan, 2001: 21). L'aide ne pourra contribuer efficacement au développement à moins d'être utilisée aux fins du développement plutôt que comme un élément de ce « jeu de la dette ». C'est pour cette raison qu'un allègement accru et accéléré de l'endettement est si important, puisque les pays endettés ne cesseront de s'accrocher à la queue du « chien donateur » tant qu'il n'y aura pas de solution durable au problème de la dette.

Deuxièmement, les pays donateurs doivent appliquer dès que possible la recommandation du Comité d'aide au développement de l'OCDE de délier l'aide accordée aux PMA, qui a été adoptée en mai 2001 et incluse comme engagement dans le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010. Il a été estimé que la subordination de l'aide à des achats effectués auprès des pays donateurs a réduit la valeur de cette assistance dans des proportions pouvant aller jusqu'à 20-25 %. Une concurrence internationale plus vive dans la passation des marchés devrait rendre l'aide plus efficace. Il est regrettable toutefois que l'aide alimentaire et l'assistance technique aient été toutes deux exclues de l'accord abolissant l'aide liée, parce que, dans le deuxième cas, certains pays donateurs estimaient que leur secteur des services de consultations était « trop faible pour faire face à la concurrence mondiale » (*Financial Times*, 2001). Il conviendrait de suivre les incidences de ces exclusions sur l'efficacité de l'aide.

Troisièmement, l'aide sera plus efficace si elle est concentrée sur des activités majeures insuffisamment financées, qui peuvent procurer des

Une des raisons pour lesquelles l'adoption de la méthode des DSRP est si importante est qu'elle devrait permettre une plus grande coordination des apports d'aide rassemblés autour d'un objectif commun et une stratégie commune définie à l'échelle nationale. Cette politique a donc de fortes chances d'accroître l'efficacité de l'aide.

L'aide sera plus efficace si elle est concentrée sur des activités majeures insuffisamment financées, qui peuvent procurer des rendements très utiles au développement sous la forme d'une croissance et d'une atténuation de la pauvreté durables à long terme.

Les investissements consacrés à l'éducation et à la santé sont certainement importants ... Mais l'aide ne doit pas être dirigée seulement vers les secteurs sociaux pour le motif que ceux-ci sont facilement repérés comme étant favorables aux populations pauvres ... On a négligé l'octroi de l'aide allant aux secteurs productifs et à l'infrastructure économique.

rendements très utiles au développement sous la forme d'une croissance et d'une atténuation de la pauvreté durables à long terme. Cela suppose que l'on utilise l'aide non simplement pour promouvoir la mise en place des structures de la politique qui sont censées appuyer la réduction de la pauvreté, mais que l'on s'en serve aussi sélectivement dans chaque pays pour financer les éléments essentiels qui manquent pour assurer un processus soutenu de développement et d'atténuation de la pauvreté. Cette sélectivité sur le plan intérieur est particulièrement importante si les apports d'aide augmentent, puisque l'on court autrement le risque d'en voir diminuer le rendement. Les principales activités insuffisamment financées devraient être définies par les gouvernements et incluses dans leurs DSRP. Les investissements consacrés à l'éducation et à la santé sont certainement importants et l'on pourrait dans ce domaine recourir à des stratégies d'aide innovatrices dont les effets seraient aussi bénéfiques que variés (voir encadré 20). Mais l'aide ne doit pas être dirigée seulement vers les secteurs sociaux pour le motif que ceux-ci sont facilement repérés comme étant favorables aux populations pauvres. Depuis une vingtaine d'années, l'on a eu tendance à concentrer l'aide aux PMA sur les secteurs sociaux et, dans un contexte où le volume total de l'aide diminue, cette réorientation des priorités a eu pour conséquence que l'on a négligé l'octroi de l'aide allant aux secteurs productifs et à l'infrastructure économique. Ce sont pourtant des domaines qui peuvent être très rentables pour le développement. Ils sont même indispensables pour une transition à long terme où le processus de croissance dépendra de plus en plus des exportations, de l'épargne intérieure et des entrées de capitaux privés.

Un exemple particulièrement frappant est celui de l'agriculture, dont vit la plus grande partie des populations des PMA. En valeur réelle, l'aide extérieure allant à l'agriculture dans ces pays au cours des années 90 était inférieure de moitié à ce qu'elle était dans les années 80 (tableau 46). Il existe pourtant

TABLEAU 46. ASSISTANCE EXTÉRIEURE À L'AGRICULTURE (AEA) DANS LES PMA, 1981-1999

Année	Assistance extérieure à l'agriculture (en millions de dollars courants)	Assistance extérieure à l'agriculture (en millions de dollars 1998) ^a	Part de l'AEA dans l'APD totale (%)
1981	2 173	3 890,8	21,1
1982	2 317	4 287,6	22,0
1983	2 214	4 124,4	21,5
1984	1 808	3 444,5	17,0
1985	2 228	4 211,7	20,5
1986	2 329	3 501,7	17,8
1987	2 845	3 696,7	17,9
1988	3 354	4 028,8	21,0
1989	2 826	3 477,0	18,2
1990	3 090	3 381,1	19,3
1991	1 881	1 981,7	10,7
1992	2 505	2 487,3	14,7
1993	1 708	1 724,6	11,0
1994	1 520	1 468,0	9,3
1995	1 798	1 586,8	11,5
1996	2 185	1 988,5	15,0
1997	2 205	2 161,6	15,7
1998	2 270	2 270,0	16,0
1999	2 145	2 105,6	14,3
Moyenne 1981-1990	2 518	3 804,4	19,6
Moyenne 1991-1999	2 014	1 974,9	13,1

Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED, d'après FAO (2001).

a L'assistance extérieure à l'agriculture a été évaluée au moyen du coefficient de déflation du CAD.

ENCADRÉ 20. L'INITIATIVE MISA

Certains pays d'Amérique latine ont adopté une stratégie originale visant à réduire la pauvreté, à accroître le capital humain des populations pauvres et à combattre le travail des enfants. Cette démarche consiste à procurer un revenu minimum aux familles les plus pauvres et les plus vulnérables, à condition que tous leurs enfants d'âge scolaire fréquentent régulièrement une école. Elle a été mise en pratique par le Programme Bolsa-Escola au Brésil et, sous une forme différente, par le Programme Progesa au Mexique. Parmi les résultats de la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, l'on notera que l'OIT et la CNUCED ont réuni un groupe consultatif chargé de rédiger un rapport sur l'opportunité et la faisabilité d'une application de cette politique dans les pays les moins avancés d'Afrique.

Le rapport fait valoir qu'il est tout à fait justifié d'appliquer aux pays les moins avancés d'Afrique la politique du revenu minimum en échange de la fréquentation scolaire (Minimum Income for School Attendance - MISA) dans le but de parvenir aux objectifs retenus pour l'éducation et l'atténuation de la pauvreté. Pour un échantillon de PMA africains, les coûts privés directs de la fréquentation scolaire sont, en moyenne, légèrement supérieurs au double du niveau des dépenses publiques ordinaires par élève au cours des années 90. En outre, les ménages qui envoient leurs enfants à l'école doivent supporter des coûts d'option significatifs, à savoir le revenu auquel ils renoncent du fait de la moindre disponibilité du travail des enfants. Ces coûts, estimés à 35 % environ des revenus ruraux moyens, dépassent généralement le double du niveau des dépenses publiques ordinaires par élève dans les PMA africains. Les ménages pauvres n'envoient pas leurs enfants à l'école parce qu'ils ne peuvent en supporter le coût. Des mesures sont requises pour réduire le coût de l'éducation des enfants encouru par les ménages pauvres, afin d'assurer que les avantages de la politique de l'offre nécessaire pour améliorer les niveaux d'instruction finissent par toucher les pauvres et qu'ils permettent ainsi de scolariser tous les enfants. C'est ce que font les programmes MISA.

Ces programmes ne visent pas seulement des objectifs en matière d'éducation, mais peuvent aussi largement contribuer à la réduction de la pauvreté. Ils y parviennent grâce: i) à l'effet immédiat de l'atténuation de la pauvreté sur les budgets familiaux; ii) à l'effet à long terme sur la formation d'actifs chez les ménages pauvres sous forme de capital humain, facteur qui joue un rôle important à la fois dans la réduction de la pauvreté et dans la stimulation de la croissance; et iii) aux effets plus généraux à court terme sur la réduction de la pauvreté, provenant des transferts de liquidités qui se produisent en raison de l'incidence directe des revenus et de la sécurité assurés par ces transferts, aux effets multiplicateurs de l'injection de liquidités sur les communautés locales, à une modification du sens de la citoyenneté chez les pauvres et les groupes exclus, à une coordination plus étroite des politiques sociales et à un meilleur équilibre entre les sexes. Ce dernier effet est constaté lorsque ce sont les mères de famille qui bénéficient des transferts de liquidités.

Les programmes MISA donnent aux ménages pauvres et vulnérables une plus large marge de manœuvre pour organiser leurs moyens de subsistance. Ils contribuent à empêcher les ménages et les communautés de se trouver prisonniers de pratiques clientélistes et paternalistes, et accroissent leur autonomie. Les pauvres sont généralement exclus des marchés officiels du crédit et de l'assurance, et les dispositifs non officiels de sécurité sont imparfaits, surtout lorsqu'il s'agit de faire face à des risques communs. En outre, les populations pauvres sont parfois exclues du marché de l'emploi du fait de la malnutrition. Dans une pareille situation, la démarche MISA permet aux membres des ménages de se libérer de stratégies de gestion des risques improductives qui les condamnent à des activités à faible risque mais à faible rendement, réduisent la spécialisation et abaissent le degré de commercialisation de l'économie.

En bref, les programmes MISA offrent un moyen de promouvoir les possibilités économiques, de faciliter l'autonomisation et d'accroître en même temps la sécurité et la dignité des ménages pauvres. De ce fait, ils fournissent un mécanisme puissant et original pouvant être intégré aux stratégies de réduction de la pauvreté et contribuant à en réaliser les objectifs.

Le coût de l'application d'un programme MISA dans un PMA africain dépendra de la structure et de la portée du programme. Le rapport OIT/CNUCED a calculé que le coût total par pays d'un programme minimal, qui vise simplement à réduire l'écart entre les taux de scolarisation bruts et nets, est généralement inférieur à 50 millions de dollars par an.

Étant donné les contraintes actuelles dont souffre le financement intérieur, les programmes MISA doivent être financés en grande partie, du moins aux stades initiaux, par des sources internationales. L'allègement de la dette est une des solutions possibles, mais l'Initiative PPTÉ renforcée donne une marge de manœuvre budgétaire insuffisante pour constituer une source viable de financement. Les programmes MISA doivent donc être financés en grande partie par l'aide internationale, probablement par des mécanismes de financement comportant plusieurs donateurs. Traditionnellement, bien que l'aide n'ait pas été utilisée pour assurer des transferts de liquidités aux ménages, les avantages en seront sans doute considérables et, comme l'a montré en particulier l'expérience Progesa, ils justifient cette stratégie originale d'utilisation. L'on propose actuellement la création de fonds sociaux internationaux pour venir en aide à l'Afrique, auxquels les programmes MISA pourraient logiquement s'intégrer.

Comme suite au rapport OIT/CNUCED, et étant donné le grand intérêt porté à cette formule par le gouvernement du Mozambique, des travaux sont en cours pour établir un projet pilote dans ce pays. Cette action est financée en partie par la Fondation Ford.

Source : OIT/CNUCED (2001).

d'importantes possibilités de croissance de la productivité et de réduction de la pauvreté que permettraient d'exploiter des investissements publics accrus consacrés à la recherche et au développement agricoles, à l'infrastructure rurale et aux services de vulgarisation agricoles, autant d'activités qui exigent un financement extérieur public. Une révolution verte pour certaines céréales mineures mais aussi pour le manioc pourrait jouer un rôle très important dans la réduction de la pauvreté rurale dont souffrent un grand nombre de PMA, processus qui pourrait être efficacement appuyé par l'aide extérieure (Mosley, 2000).

Il importe donc que les pays donateurs et bénéficiaires explorent les possibilités d'investissement dans les secteurs de la production tout comme dans les secteurs sociaux. Étant donné les résultats antérieurs, il sera probablement tout indiqué de se concentrer sur la façon dont l'aide peut faciliter la croissance de la productivité, l'augmentation de l'investissement et le développement des exportations. Des gains importants peuvent aussi provenir d'améliorations dans l'assistance technique, qui absorbe une part considérable des apports d'aide, mais qui, comme tendent à le prouver les évaluations, n'a pas contribué beaucoup à la formation de capacités intérieures (Arndt, 2000). Il faut aussi accorder une attention nouvelle à la façon dont l'aide peut contribuer au transfert de la technologie en direction des PMA et aider à financer le développement de leurs entreprises, ainsi qu'aux liens entre l'APD et les investissements étrangers directs consacrés au développement.

Il faut aussi accorder une attention nouvelle à la façon dont l'aide peut contribuer au transfert de la technologie en direction des PMA et aider à financer le développement de leurs entreprises, ainsi qu'aux liens entre l'APD et les investissements étrangers directs consacrés au développement.

Enfin, l'aide peut être plus efficace si les donateurs la fournissent d'une façon qui contribue à la stabilité économique au lieu d'entraîner des chocs. Les informations disponibles montrent que les apports d'aide étrangère sont à la fois très variables et très imprévisibles pour les PMA. Dans la majorité des cas pour lesquels on dispose de renseignements, les variations annuelles de l'aide sont en fait plus fortes que les variations annuelles des recettes d'exportation; ces mêmes fluctuations des entrées au titre de l'aide ont eu pour effet d'accentuer, plutôt que d'atténuer, les chocs extérieurs (CNUCED, 2000a: deuxième partie, chap. 5). Les comparaisons entre les projections de l'aide promise par les donateurs et leurs décaissements effectifs révèlent aussi que « l'aide ne peut être prévue de façon sûre d'après les engagements des donateurs » (Bulir et Hamann, 2001: 18) et que « le pouvoir de prévision des engagements des donateurs tend à être plus faible dans les pays pauvres qui dépendent davantage de l'aide » (ibid.: 12). L'analyse par Bulir et Hamann des projections officielles de l'aide établies à la fois par les autorités nationales et par le FMI dans le cadre de programmes financés par sa Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) dans 37 pays, dont 14 PMA, montre que:

- Pour l'aide en faveur de projets, et d'après les projections des autorités à l'époque de la présentation du budget (qui se fondent généralement sur la valeur nominale des engagements renouvelés des donateurs), les erreurs moyennes des projections comparées aux décaissements sont de 15 %, ce qui équivaut à 1,5 % du PIB. En moyenne également, les décaissements ont été surestimés mais l'on compte aussi un nombre assez considérable de cas où ils étaient au contraire sous-estimés;
- Pour l'aide en faveur de programmes, et sur la base des projections des programmes du FMI (c'est-à-dire des chiffres utilisés dans les documents des réunions de son Conseil d'administration, qui sont fondés sur les engagements renouvelés des donateurs), les erreurs moyennes entre projections et décaissements varient entre les pays où les programmes ont été interrompus par suite du non-respect de la conditionnalité (ce qui aboutira nécessairement

à des décaissements moins élevés que prévus) et les pays où il n'y a pas eu d'interruption. L'on observe toutefois une tendance générale des projections à surestimer l'aide effectivement reçue. Les pays où des programmes ont été interrompus reçoivent en moyenne un tiers seulement environ des engagements d'aide affectés aux programmes (équivalant à 3,3 % du PIB). Mais les pays sans interruption de programmes ne reçoivent que les trois quarts des engagements d'aide qui y sont consacrés bien qu'ils aient suivi officiellement la trajectoire qui leur a été tracée. Les décaissements ont dépassé les projections des programmes du FMI dans quatre pays seulement sur un total de 28;

- La répartition trimestrielle de l'aide au titre des programmes est aussi très inférieure aux projections. En moyenne, les résultats trimestriels effectifs s'écartent de 50 % environ de la trajectoire trimestrielle estimée au début de la période du programme (c'est-à-dire que si le pays attendait 10 millions de dollars, il reçoit en moyenne soit 5 millions de dollars, soit 15 millions de dollars), et sur les 23 pays pour lesquels des données trimestrielles sont disponibles deux pays seulement ont reçu une aide au titre de programmes avec des erreurs de prévision inférieures à 20 %.

En bref, « les projections officielles concernant l'aide (y compris celles du FMI) souffrent d'erreurs considérables et ..., notamment dans le cas de l'aide aux programmes, semblent accuser une nette tendance à la hausse » (Bulir et Hamann, 2001: 28).

Étant donné l'importance de l'aide pour les investissements et la répartition des ressources dans la plupart des PMA, l'imprévisibilité de son volume peut avoir de sérieuses conséquences en ce sens qu'elle réduit l'efficacité de l'aide consacrée à la réduction de la pauvreté. Des apports d'aide plus stables et plus prévisibles sont donc essentiels si l'on veut en accroître l'efficacité.

D. L'accès au marché et son efficacité

Au moment même où l'aide étrangère diminuait, l'on a déployé des efforts croissants pour aider les PMA en accordant à leurs exportations un accès préférentiel aux marchés. La nécessité pour les pays en développement de jouir d'avantages spéciaux pour l'accès aux marchés a été notée pour la première fois, il y a plus de trente ans, à la deuxième Conférence de la CNUCED en 1968. Un traitement spécial pour les PMA a été accordé par les pays développés dans le cadre des schémas du Système généralisé de préférences (SGP) et par les pays en développement eux-mêmes dans le cadre du Système global de préférences commerciales entre pays en développement. Dans la Déclaration ministérielle de Singapour de 1996 les membres de l'OMC ont convenu de prendre des mesures en faveur des PMA « y compris ... des mesures positives, par exemple l'admission en franchise, sur une base autonome, visant à améliorer la capacité globale de ces pays de profiter des possibilités offertes par le système commercial ».

Au moment même où l'aide étrangère diminuait, l'on a déployé des efforts croissants pour aider les PMA en accordant à leurs exportations un accès préférentiel aux marchés.

À la suite de cette Déclaration, plusieurs membres de l'OMC ont fourni à la Réunion de haut niveau sur les mesures intégrées en faveur du développement du commerce des pays les moins avancés (1997) des détails concernant les mesures existantes ou projetées pour l'accès élargi aux marchés en faveur des PMA. À une réunion du Groupe spécial d'experts, convoquée par le Secrétaire général de la CNUCED en 1998 et consacrée au SGP, au Système global de préférences commerciales et aux nouvelles mesures en faveur des PMA, les participants ont rendu compte des nouvelles initiatives prises par un certain

La plupart des pays de la Quadrilatérale ont récemment entrepris une action concrète pour accorder aux PMA et aux pays d'Afrique subsaharienne un accès plus favorable aux marchés.

nombre de pays en développement – Afrique du Sud, Inde, Indonésie, Maroc, République de Corée, Thaïlande et Turquie – suite aux déclarations qu'ils avaient faites à la Réunion de haut niveau. En 1999, pendant les préparatifs de la troisième Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, l'Union européenne a formulé une proposition visant à « prendre l'engagement d'assurer l'admission en franchise, au plus tard d'ici la fin du nouveau cycle de négociations, pour l'essentiel des produits exportés par les PMA ». En mai 2000, plusieurs pays développés et en développement ont annoncé de nouvelles préférences tarifaires en faveur des PMA. La Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) qui absorbe les trois quarts environ des exportations totales des PMA, a aussi proposé de leur appliquer un traitement d'admission en franchise et hors contingent « en conformité avec les prescriptions nationales et les accords internationaux », dans le cadre de leur régime de préférences, pour « l'essentiel » des produits provenant des PMA. On peut affirmer que la restriction contenue dans le terme « l'essentiel » était destinée à répondre aux préoccupations respectives de la Quadrilatérale dans le domaine de l'agriculture (pour l'Union européenne), des textiles et du vêtement (pour les États-Unis et le Canada) et du poisson (pour le Japon). En outre, l'emploi du terme « en conformité avec » les prescriptions existantes laisse entendre que les règles d'origine et les procédures administratives ne seront pas modifiées.

En théorie, l'accès préférentiel aux marchés accordé par ces mesures peut accroître l'avantage concurrentiel des exportateurs dans les PMA et contribuer ainsi à une croissance plus rapide dans ces pays ... Toutefois, un accès élargi aux marchés ne signifie rien commercialement si les PMA ne peuvent produire dans les secteurs où ils jouissent d'un traitement préférentiel et où ils manquent de compétences en commercialisation, d'informations et de relations pour convertir l'accès théorique aux marchés en une entrée effective.

La plupart des pays de la Quadrilatérale ont récemment entrepris une action concrète pour accorder aux PMA et aux pays de l'Afrique subsaharienne un accès plus favorable aux marchés. En mai 2000, les États-Unis ont voté l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA), en vertu duquel le schéma de base du SGP des États-Unis était modifié en faveur de certains pays de l'Afrique subsaharienne, de manière à couvrir une plus large gamme de produits. Un traitement préférentiel a notamment été accordé pour certains articles de vêtement assujettis à des dispositions, des règles d'origine et des formalités douanières particulières. En septembre 2000, le gouvernement du Canada a augmenté le nombre de produits de son schéma SGP pour permettre à 570 produits venant des PMA d'entrer en franchise sur son marché. Le 5 mars 2001, comme contribution majeure à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, la proposition « Tout sauf les armes » faite par la Commission européenne, qui accorde un accès en franchise illimité à tous les produits des PMA, à l'exclusion des armes, a été approuvée et appliquée. La proposition originale a été modifiée afin d'accorder des périodes de transition plus longues pour l'abolition progressive des droits de douane sur trois produits très sensibles, les bananes, le riz et le sucre. À la suite d'une révision du schéma SGP du Japon, effectuée en décembre 2000, ce schéma a été modifié et prolongé de 10 ans jusqu'au 31 mars 2011. Le schéma révisé comprend, à compter du 1er avril 2001, une liste supplémentaire de produits industriels provenant des PMA, qui jouissent d'une entrée sur les marchés en franchise et hors contingent.

En théorie, l'accès préférentiel aux marchés accordé par ces mesures peut accroître l'avantage concurrentiel des exportateurs dans les PMA et contribuer ainsi à une croissance plus rapide dans ces pays⁸. Dans la pratique, toutefois, la concrétisation de cet avantage préférentiel dépend d'une manière critique des capacités de l'offre. Un accès élargi aux marchés ne signifie rien commercialement si les PMA ne peuvent produire dans les secteurs où ils jouissent d'un traitement préférentiel et où ils manquent de compétences en commercialisation, d'informations et de relations pour convertir l'accès théorique aux marchés en une entrée effective. En évaluant les effets possibles de ces mesures récentes concernant l'accès aux marchés sur la croissance et la réduction de la pauvreté dans les PMA, il importe aussi de connaître les résultats

antérieurs obtenus avec les préférences commerciales unilatérales. L'on verra ainsi que le simple fait d'accorder des préférences tarifaires ou l'admission en franchise aux exportations provenant des PMA ne garantit pas qu'ils pourront tirer effectivement parti de ces avantages. Les estimations disponibles tendent même à prouver qu'à la fin des années 90 la moitié environ des exportations des PMA vers les marchés de la Quadripartite qui remplissaient les conditions nécessaires pour bénéficier d'un traitement spécial du SGP ne pouvaient en fait (et c'est encore généralement le cas) jouir de droits de douane préférentiels, ce qui entraînait le paiement inutile de droits de douane au titre de la nation la plus favorisée, le refus de certaines importations, des essais inutiles, des pertes, des frais juridiques et des occasions perdues en général (CNUCED, 2001a).

Le taux d'utilisation, défini comme étant le rapport entre le total des importations jouissant effectivement de préférences et le total des importations pouvant bénéficier de préférences sur n'importe quel marché, était le plus élevé pour les États-Unis (77 %), le Japon (73 %) et le Canada (59 %). Trente-quatre pour cent seulement des exportations de PMA en dehors du Groupe ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique) pouvant en principe bénéficier des préférences du SGP dans l'Union européenne se voyaient appliquer ce traitement en 1999 (voir tableau 47). En fait, même si le schéma de préférences de l'Union européenne couvrait 99 % environ des produits, plus des deux tiers des exportations des PMA en dehors du Groupe ACP (représentant plus de 2 milliards de dollars) payaient les droits de la nation la plus favorisée au lieu de bénéficier de préférences. L'on ne dispose pas de données pour les PMA au sein du Groupe ACP mais il n'y a pas de raison de supposer qu'ils ne se trouvaient pas dans la même situation⁹.

L'on notera avec intérêt que des taux d'utilisation relativement élevés (par exemple, dans le cas des États-Unis et du Canada) ne prouvent pas que l'accès aux marchés à des taux préférentiels existe et qu'il a été en fait utilisé. Cela est particulièrement vrai là où des secteurs importants intéressant les exportateurs des PMA (préparations alimentaires, vêtements et chaussures, pour n'en mentionner que certains) peuvent être exclus d'un système de préférences. En pareil cas, le nombre insuffisant de produits visés est le principal facteur qui

En 1999, 99 % des importations totales dans l'Union européenne provenant de PMA non ACP pouvaient prétendre à un traitement préférentiel SGP, mais 34 % seulement en ont effectivement bénéficié.

TABLEAU 47. UTILISATION EFFECTIVE PAR LES PMA DES SCHÉMAS DE PRÉFÉRENCES SGP DE CERTAINS PAYS DÉVELOPPÉS, FIN ANNÉES 90

	Importations en provenance des PMA							
	Importations totales	Importations passibles de droits	Visées par le schéma SGP	Bénéficiaire d'un traitement préférentiel	Importations Totales/passibles de droits	Visées SGP/passibles de droits	Taux d'utilisation	Taux d'utilité
	1	2	3	4	(2/1)	(3/2)	(4/3)	(4/2)
	<i>En millions de dollars</i>				<i>En pourcentage</i>			
Canada ^a	256	92	10	6	36	11	59	6
UE ^b	3 562	3 101	3 075	1 035	87	99	34	33
Japon ^c	1 248	765	314	229	61	41	73	30
États-Unis ^a	4 975	4 247	2 282	1 747	85	54	77	41
États-Unis, moins minéraux	2 613	2 078	113	89	80	5	79	4
Total	10 041	8 205	5 681	3 017	82	69	53	37
Total, moins minéraux des États-Unis	7 679	6 036	3 512	1 359	79	58	39	23

Source : CNUCED (2001a).

Note : Non compris les PMA ACP pour l'Union européenne, et Haïti (visé par la Caribbean Basin Initiative) pour les États-Unis.

a 1998.

b 1999.

c 1997.

réduit la valeur des préférences commerciales, plutôt que l'utilisation du petit nombre de préférences existantes. Il reste à voir si les initiatives récentes allongeant la liste des produits visés dans des secteurs nouveaux aboutiront à des taux d'utilisation plus élevés que ceux enregistrés sous d'autres régimes qui accordent traditionnellement des préférences à ces secteurs.

Les taux d'utilisation varient aussi entre les PMA. En 1997, le Bangladesh a fourni plus de la moitié des exportations préférentielles de tous les PMA à l'Union européenne, à la Norvège et au Canada, tandis que l'Angola fournissait aux États-Unis plus de 80 % de leurs importations préférentielles provenant des PMA. La Mauritanie et le Bangladesh comptaient pour 75 % du total des importations préférentielles allant des PMA au Japon, tandis que le Népal, le Bangladesh et le Sierra Leone fournissaient à la Suisse 85 % environ de ses importations préférentielles originaires des PMA (CNUCED, 2001b: 8-9).

Les taux d'utilisation faibles et inégaux s'expliquent par différentes raisons: absence d'un accès sûr aux marchés, règles d'origine, et manque de connaissances techniques, de ressources humaines et de capacités institutionnelles.

Les taux d'utilisation faibles et inégaux s'expliquent par différentes raisons. Celles-ci comprennent: l'absence d'un accès sûr aux marchés, qui est due au caractère autonome et unilatéral du SGP; les règles d'origine qui, entre autres, limitent l'utilisation de matériaux et de composants importés et qui sont trop restrictives étant donné le niveau du développement productif dans les PMA; et le manque de connaissances techniques, de ressources humaines et de capacités institutionnelles qui permettraient à ces pays d'exploiter les arrangements préférentiels exigeant une connaissance approfondie des systèmes tarifaires nationaux dans les différents pays accordant des préférences (CNUCED, 2001a).

Les obstacles non tarifaires soulèvent aussi de sérieuses difficultés pour les PMA qui souhaiteraient exploiter les possibilités commerciales existantes. Ces obstacles comprennent les contingents, les normes techniques et les normes appliquées aux produits, et les mesures sanitaires et phytosanitaires. Ces obstacles non tarifaires semblent être appliqués en particulier aux produits agricoles et aux textiles. Il a été estimé que dans le cas des exportations par les PMA de produits agricoles et de produits de la pêche, 42 % des articles considérés comme relevant du niveau à six chiffres du SH se heurtent à des barrières non tarifaires dans les pays de la Quadrilatérale et que pour les exportations par les PMA de textiles et de vêtements 66 à 69 % des articles sont soumis à des barrières non tarifaires dans ce groupe de pays (Bacchetta et Bora, 2001: tableau 21). Les mesures phytosanitaires posent un problème particulier. Trente pour cent des exportations des PMA sont soumises à des obstacles commerciaux liés à l'environnement, le chiffre étant particulièrement élevé pour un certain nombre de PMA de l'Asie (Fontagne, Kirchbach et Mimouni, 2001).

Trente pour cent des exportations des PMA sont soumises à des obstacles commerciaux liés à l'environnement.

La valeur ajoutée potentielle de base des mesures récentes consistant à accorder aux PMA un accès aux marchés sans droits de douane et hors contingent réside dans l'élargissement des marges préférentielles sur les produits soumis à des crêtes tarifaires (voir tableau 48) et dans l'accroissement du nombre des produits couverts, en plus des préférences actuelles du SGP et du Système global de préférences commerciales. Parmi les pays de la Quadrilatérale, un allongement de la liste des produits couverts serait particulièrement souhaitable dans le cas du Canada, du Japon et des États-Unis. Il a été estimé qu'à la fin des années 90 le pourcentage des exportations passibles de droits exclus des préférences atteignait 90 % au Canada, 59 % Japon et 47 % aux États-Unis (95 % si l'on exclut les produits pétroliers et les minéraux). Les produits visés étaient beaucoup plus nombreux dans l'Union européenne. Par exemple, en 1997, avant l'initiative « Tout sauf les armes », 11 articles seulement sur 502 exportés vers l'Union européenne par l'ensemble des

TABLEAU 48. DROITS MOYENS FRAPPANT LES PRODUITS SOUMIS À CRÊTES TARIFAIRES ET TOUS LES PRODUITS IMPORTÉS PAR LES PAYS DE LA QUADRILATÉRALE, 1999
(Taux de droits moyens, non pondérés, en pourcentage)

	Nombre de pays	Tous produits importés	Produits soumis à crêtes tarifaires
Canada			
Taux NPF		8,3	30,5
Taux préférentiel			
PMA	47	4,4	22,8
Bénéficiaires SGP seulement	108	6,2	28,2
Autres arrangements préférentiels ^a			
Communauté des Caraïbes	18	4,3	23,3
Australie	1	7,8	28,2
Chili	1	2,4	12,2
Israël	1	2,5	11,8
Mexique	1	3,1	15,9
Nouvelle-Zélande	1	7,8	28,2
États-Unis	1	1,6	7,1
UE			
Taux NPF		7,4	40,3
Taux préférentiels			
PMA ACP	37	0,8	11,9
PMA non ACP	11	0,9	12,6
Bénéficiaires SGP seulement	42	3,6	19,8
Autres arrangements préférentiels ^a			
Pays ACP non PMA	32	0,9	12,4
Europe orientale et Moyen-Orient	30	1,8	20,1
Japon			
Taux NPF		4,3	27,8
Taux préférentiel			
PMA	42	1,7	19,0
Bénéficiaires SGP seulement	127	2,3	22,7
États-Unis			
Taux NPF		5,0	20,8
Taux préférentiel			
PMA	38	1,8	14,4
Bénéficiaires SGP seulement	80	2,4	16,0
Autres arrangements préférentiels ^a			
Communauté des Caraïbes	22	1,6	13,5
Groupe andin	4	1,7	14,0
Canada	1	0,1	0,6
Israël	1	0,1	0,6
Mexique	1	0,3	1,6

Source: Hoekman, Ng and Olarreaga (2001: tableau 3), reproduit dans FMI/Banque mondiale (2001b).

Note: Les produits soumis à crête tarifaire sont des produits frappés de droits d'importation de 15 % ou plus. En 1996-1998, ils ont représenté, en pourcentage des importations totales en provenance des PMA, 30,2 % au Canada, 2,8 % dans l'Union européenne, 2,1 % au Japon et 15 % aux États-Unis.

- a Pour une explication détaillée de la composition des échantillons pour les différents groupes de pays, voir Hoekman, Ng et Olarreaga (2001, p. 11, note du tableau 3).

PMA pris en groupe, d'une valeur dépassant 500 000 dollars, ne bénéficiaient pas de l'admission en franchise et hors contingent (Stevens et Kennan, 2001).

Il a été estimé que si l'initiative de l'Union européenne était prolongée et que tous les pays de la Quadrilatérale devaient accorder l'admission en franchise aux produits soumis à des crêtes tarifaires (les produits soumis à un taux de plus de 15 %), les exportations des PMA augmenteraient de 11 % (Hoekman, Ng et Olarreaga, 2001)¹⁰. Les gains sont toutefois concentrés dans un petit nombre de pays, notamment ceux exportateurs de produits

manufacturés. Le Bangladesh est le principal bénéficiaire en chiffres absolus, comptant pour 60 % de l'augmentation totale des exportations des PMA qui découlerait d'une admission en franchise des produits soumis à des crêtes tarifaires sur le marché canadien, pour 47 % de l'augmentation totale des exportations des PMA qui découlerait d'une admission en franchise sur le marché japonais et pour 67 % de l'augmentation totale qui découlerait d'une admission en franchise sur le marché des États-Unis. D'autres pays exportant des produits manufacturés en tireraient aussi un avantage significatif en chiffres relatifs, par exemple le Cambodge, Haïti et la République démocratique populaire lao, ainsi que le Cap-Vert et les Maldives, qui pourraient s'attendre tous à une augmentation des exportations de plus de 20 %; Madagascar, le Myanmar et le Népal enregistreraient aussi des gains. Les exportations de trois grands fournisseurs de produits de base – le Libéria, le Malawi et la Somalie – devraient, selon les prévisions, augmenter de 20 % ou plus, les autres pays pouvant s'attendre à une augmentation relativement importante de leurs exportations étant la Gambie, Kiribati, le Soudan et le Togo.

Les gains effectifs pourraient bien se révéler inférieurs à ces estimations simulées. L'autre étude importante sur l'incidence de l'admission en franchise et hors contingent pour les PMA exportant vers les pays de la Quadrilatérale laisse entendre que les exportations des PMA n'augmenteront pas de 11 % mais de 3 % à peine (CNUCED/Secrétariat du Commonwealth, 2001). En outre, les deux simulations, comme elles le soulignent elles-mêmes, ne tiennent pas compte du problème des faibles taux d'utilisation, des faibles capacités d'exportation et des contraintes pesant sur l'offre, ce qui signifie que les avantages effectifs seront inférieurs à ceux qui ont été simulés.

Il est certainement souhaitable que les pays développés qui ne l'ont pas encore fait s'efforcent d'arriver à l'objectif de l'admission en franchise et hors contingent pour toutes les exportations des PMA, comme envisagé dans le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 adopté à Bruxelles. Mais il faudra aussi d'autres mesures pour accroître l'efficacité des préférences commerciales accordées aux PMA dans le cadre des propositions récentes concernant l'admission en franchise et hors contingent. Ces mesures sont les suivantes:

- Augmentation de la stabilité et de la prévisibilité des préférences commerciales au moyen d'un ensemble de critères convenus sur un plan multilatéral et devant être respectés par tous les pays accordant des préférences lors de l'application de leurs schémas préférentiels (voir encadré 21);
- Augmentation du nombre de produits visés afin de couvrir les produits exclus;
- Mise au point d'un ensemble harmonisé et actualisé de règles d'origine, qui seront appliquées dans le cadre de l'initiative de l'admission en franchise et hors contingent accordée aux PMA, compte tenu de la situation industrielle réelle dans ces pays;
- Activités d'assistance technique visant à assurer des services d'information et à tenir des stages de formation pour les producteurs et exportateurs locaux, à renforcer les ressources humaines et les capacités institutionnelles, pour que les pays puissent respecter les formalités administratives et douanières prévues par les différents schémas SGP et accords préférentiels, et à mettre en place un réseau d'institutions coopérant entre elles. La CNUCED possède des compétences particulières dans ce domaine.

En fin de compte, le facteur qui en dernier ressort fait obstacle à la concrétisation des avantages liés aux préférences commerciales est le faible niveau des capacités sur le plan de l'offre. À cet égard, les apports d'aide accrus destinés à promouvoir les exportations, l'investissement et une plus grande mobilisation des ressources intérieures restent essentiels, tout comme l'autonomie de la politique nationale qui permettra aux gouvernements des PMA d'accroître la productivité et la compétitivité des activités qui sont d'importance stratégique pour le commerce et le développement¹¹.

Les gouvernements des PMA devraient accroître la productivité et la compétitivité des activités qui sont d'importance stratégique pour le commerce et le développement.

ENCADRÉ 21. CONSOLIDATION DES PRÉFÉRENCES COMMERCIALES POUR LES PMA

La consolidation des préférences commerciales est un des mécanismes auquel on peut recourir pour accroître les avantages commerciaux accordés aux PMA. Elle renforcerait les avantages des nouvelles initiatives accordant à ces pays l'admission en franchise et hors contingent, en rendant plus prévisibles leurs avantages et plus sûr leur accès préférentiel aux marchés.

La consolidation pourrait être assurée par la négociation d'un nouvel instrument juridique multilatéral (de l'OMC) qui: a) conférerait stabilité et prévisibilité au régime de l'accès en franchise accordé aux PMA; b) garantirait en même temps la sécurité contractuelle maximum des préférences puisque toute suspension du régime de la franchise serait soumise aux dispositions obligatoires des accords applicables de l'OMC; et c) harmoniserait et adapterait les exigences des règles d'origine à la capacité industrielle effective des PMA d'exploiter davantage les préférences commerciales.

Un instrument compatible avec les principes de l'OMC pourrait aussi couvrir d'autres aspects de l'accès aux marchés, en plus des questions tarifaires et d'origine, en faisant référence à d'autres propositions précises sur l'accès aux marchés formulées par les PMA au cours des dernières années, par exemple en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement spécial et différencié.

La question de la «consolidation» a été soulevée par les PMA lors des préparatifs de la Conférence ministérielle de Seattle de 1999. Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 énonce, au paragraphe 68 h), l'engagement selon lequel « [l]es améliorations dans ce domaine [de l'admission en franchise et hors contingent] devraient avoir un caractère stable et prévisible ». La Déclaration ministérielle de Zanzibar par les PMA (juillet 2001) a lancé un appel à la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC pour qu'elle convienne « [d']engagements contraignants à assurer à tous les produits des PMA l'accès aux marchés, sans leur imposer de droit de douane ni de contingent, sur une base sûre, durable et prévisible avec des règles d'origine réalistes et souples, compte tenu des capacités industrielles des PMA » (par. 4). Les résultats de la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha n'ont toutefois pas fait référence à cette proposition en ce sens que dans la Déclaration finale, par laquelle les ministres s'engagent eux-mêmes à œuvrer en faveur de l'objectif d'un accès aux marchés en franchise et hors contingent ... et à envisager des mesures additionnelles qui permettent d'apporter des améliorations progressives à cet accès pour les PMA (par. 42), le terme « contraignant » a de nouveau été omis dans le texte. On en voit le reflet dans le programme de travail actuel de l'OMC sur l'accès aux marchés pour les PMA tel qu'adopté par le Sous-comité des pays les moins avancés le 12 février 2002. Selon les termes du programme d'action, toutefois, l'« examen des mesures additionnelles possibles permettant d'apporter des améliorations progressives et prévisibles à l'accès aux marchés ... et de nouvelles améliorations [aux] programmes d'accès préférentiel, tels que les schémas SGP » (par. 7) laisserait encore une certaine marge de manœuvre pour aborder la question de la consolidation des préférences. En outre, dans la Déclaration de Doha les ministres réaffirment « les engagements ... pris à la PMA III, et [conviennent] que l'OMC devrait tenir compte, dans l'élaboration de son programme de travail en faveur des PMA, des éléments liés au commerce ... de la Déclaration et du Programme d'action de Bruxelles ».

L'engagement unique qui ressort du cycle de négociations de Doha sur le développement devrait comprendre un instrument contractuel prévoyant la « consolidation » de l'accès en franchise pour les PMA, accompagné de dispositions de soutien sur les règles d'origine et autres questions relatives à l'accès effectif aux marchés et l'utilisation de ces préférences. Sans accès garanti et l'assurance que l'accès en franchise sera effectivement réalisé, la possibilité d'obtenir l'instrument nécessaire pour répondre aux problèmes du côté de l'offre semble fort lointaine pour la plupart des PMA.

E. Cadre intégré d'assistance aux PMA pour leurs activités commerciales et liées au commerce

Une initiative récente offrant la possibilité d'accroître les capacités de l'offre est le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce. Celui-ci, adopté en 1997, a essentiellement pour but d'accroître les avantages découlant de l'assistance technique liée au commerce accordée par les six organismes principaux créateurs du Cadre¹², en assurant que cette forme d'assistance est

induite par la demande, qu'elle répond aux besoins particuliers de chaque PMA et qu'elle accroît plutôt qu'elle ne réduit l'appropriation de cette assistance par chacun des PMA. Les activités de l'assistance technique liée au commerce ont été définies en gros comme suit:

- Créer des institutions chargées des questions liées au commerce;
- Renforcer les capacités de l'offre d'exportations;
- Renforcer les services d'appui au commerce;
- Renforcer les capacités de facilitation du commerce;
- Développer la formation et les ressources humaines dans ces quatre domaines;
- Fournir une assistance pour la création d'un cadre de réglementation et de politique générale d'appui aux domaines commerciaux, qui pourra encourager les échanges et l'investissement.

La mise en place du Cadre intégré répondait à la Décision du Cycle d'Uruguay sur les mesures en faveur des pays les moins avancés, qui demandait pour ceux-ci une « aide technique considérablement accrue ... pour leur permettre de développer, de renforcer et de diversifier leurs bases de production et d'exportation, y compris de services, ainsi que dans le domaine de la promotion des échanges, afin qu'ils puissent tirer parti au maximum de l'accès libéralisé aux marchés. » (GATT, secrétariat, 1994: 441). Au stade initial de la mise en place du Cadre intégré, 40 PMA ont pu préciser leurs besoins en matière d'assistance technique et 37 ont désigné des centres nationaux chargés de coordonner l'établissement du Cadre. Les tables rondes avec les pays donateurs éventuels n'ont toutefois été tenues qu'au Bangladesh, en Gambie, en Haïti, en Ouganda et dans la République-Unie de Tanzanie, et de modestes ressources n'ont pu être obtenues que dans le cas de l'Ouganda. Du point de vue des PMA, ces résultats sont loin de ce que l'on espérait.

Une évaluation de cette phase du Cadre intégré a conclu que la principale raison de ces maigres résultats était que les propositions liées au commerce n'avaient pas été systématiquement intégrées à la stratégie de développement global d'un pays donné. L'on a donc proposé de nouveaux arrangements pour renforcer la mise en œuvre du Cadre et convenu d'appliquer la nouvelle stratégie sous la forme d'un projet pilote – le projet pilote du Cadre intégré – dans trois pays (Cambodge, Madagascar et Mauritanie), dont les gouvernements se sont montrés très intéressés par l'intégration de priorités commerciales à leur stratégie nationale de développement et résolus à agir dans ce sens. Le point central du projet pilote est ce qu'on appelle « intégration systématique du commerce », processus destiné à assurer que la politique commerciale, l'assistance technique liée au commerce et le renforcement des capacités s'articulent dans le contexte global du développement. À cette fin, des « études d'intégration du commerce » sont actuellement menées pays par pays. Dirigées par la Banque mondiale, elles ont pour but de fournir une base pour la définition des priorités commerciales et des besoins dans le domaine du renforcement des capacités liées au commerce, qui doivent être incorporés dans les plans et stratégies individuels de développement des pays les moins avancés, énoncés dans les DSRP. Ce travail se fera par examen des conclusions et recommandations des études susdites, lors d'ateliers nationaux et de réunions de comités DSRP pour la stratégie d'intégration du commerce, auxquels participent toutes les parties prenantes. Les organismes préciseront quel rôle ils jouent pour répondre à ces besoins; les priorités commerciales définies dans ces études seront présentées aux Réunions des groupes consultatifs de la Banque

Le point central du projet pilote est ce qu'on appelle « intégration systématique du commerce », processus destiné à assurer que la politique commerciale, l'assistance technique liée au commerce et le renforcement des capacités s'articulent dans le contexte global du développement.

mondiale ou aux tables rondes du PNUD, selon le cas, pour que soit examinée la possibilité d'un financement bilatéral par des donateurs¹³.

Le projet pilote est toujours en cours et les études individuelles par pays arriveront sans doute à des conclusions diverses. Toutefois, l'analyse comparative des liens entre la pauvreté, le commerce et le développement dans les précédents chapitres du présent rapport fournit quelques aperçus généraux importants pouvant contribuer à améliorer le processus du Cadre intégré à mesure qu'il avance. Elle souligne l'importance d'une prise en compte du commerce dans les DSRP ainsi que le bien-fondé du point de vue selon lequel ceci doit se faire en examinant la manière dont le commerce peut s'intégrer à la stratégie nationale de développement prise globalement. Mais elle indique clairement aussi que les études sur l'intégration doivent considérer celle-ci comme un moyen d'arriver à un niveau bénéfique de développement et d'atténuation de la pauvreté plutôt que comme une fin en elle-même. Il ne faut pas supposer dès le départ que le but consiste à renforcer le contexte de la politique générale de libéralisation du commerce; il s'agit plutôt de promouvoir les échanges de façon à ce qu'ils contribuent au développement et à la réduction de la pauvreté. Le principe de l'appropriation, qui sous-tend le Cadre intégré depuis sa création, doit être pleinement respecté. Il faudra pour cela une plus grande sensibilisation, puisque la capacité d'entreprendre une analyse stratégique des questions commerciales est, par définition, limitée. Ce point est particulièrement important puisque, au moment d'intégrer les conclusions relatives à la politique commerciale aux DSRP, elles formeront la base de la conditionnalité dont le respect est exigé pour assurer l'accès à une aide libérale quelle qu'en soit la forme, et non simplement l'accès à une assistance technique liée au commerce. Si le principe de l'appropriation n'est pas respecté, un processus conçu à l'origine pour répondre aux besoins particuliers des PMA deviendra une obligation qui réduira l'autonomie d'action de ces pays au profit d'autres programmes. Dans l'idéal, les études sur l'intégration du commerce constitueront elles-mêmes un processus permettant de renforcer les capacités nationales.

Les pays donateurs pourront se trouver devant des choix particulièrement difficiles à faire pour financer l'assistance technique liée au commerce. Une des raisons est que, par rapport aux budgets habituels du développement dans les PMA, le coût du respect intégral des obligations imposées par l'OMC est très élevé. Il a été estimé, par exemple, que le coût moyen par pays de la mise en œuvre des engagements du cycle d'Uruguay concernant les évaluations douanières, les normes sanitaires et phytosanitaires et les droits de propriété intellectuelle était de 130 millions de dollars à la fin des années 90, chiffre supérieur au budget annuel des dépenses d'équipement de l'administration centrale dans sept PMA sur 12 et supérieur à la valeur de la formation brute annuelle de capital fixe intérieur dans trois d'entre eux (Finger et Schuler, 2000). À mesure que le processus du Cadre intégré avance, les donateurs devront assurer un juste équilibre entre les différents aspects de l'assistance technique liée au commerce qui exigent quelque attention, dans la forme où ils seront présentés par les ateliers formulant les stratégies.

Enfin, après cinq ans d'existence, le Cadre intégré doit désormais s'orienter rapidement vers l'exécution de projets concrets de renforcement des capacités pouvant apporter des avantages tangibles aux PMA. Pour que le Cadre puisse contribuer largement au défi du renforcement des capacités dans ces pays, les donateurs et les organismes concernés devront s'engager résolument à donner suite aux études et aux ateliers et à appuyer le développement des capacités de l'offre d'exportations grâce à une assistance tant financière que technique.

Les études sur l'intégration doivent considérer celle-ci comme un moyen d'arriver à un niveau bénéfique de développement et d'atténuation de la pauvreté plutôt que comme une fin en elle-même.

Après cinq ans d'existence, le Cadre intégré doit désormais s'orienter rapidement vers l'exécution de projets concrets de renforcement des capacités pouvant apporter des avantages tangibles aux PMA.

F. Politique internationale des produits de base

Un accès élargi aux marchés est une condition nécessaire mais non suffisante pour faire du commerce international un instrument du développement. Étant donné l'importance prépondérante des produits primaires pour les économies de nombreux PMA, mais aussi comme élément central de la relation entre la dépendance vis-à-vis de ces produits et la pauvreté extrême, une révision et une refonte de la politique internationale des produits de base sont également essentielles.

Une révision et une refonte de la politique internationale des produits de base sont également essentielles.

Pendant plus de 10 ans après 1974, les accords internationaux de stabilisation des prix ont été la principale activité de la politique internationale des produits de base. Le succès de cette stratégie a été, au mieux, inégal et une répétition semble peu probable. La nécessité d'aborder les problèmes particuliers que connaissent les pays exportateurs de produits primaires est pourtant évidente. La présente section s'efforce de présenter quelques notions concernant un cadre d'action concertée mise en route par les exportateurs et importateurs de ces produits, qui viserait à accroître leur potentiel de production et d'exportation de ces produits en tant qu'instrument du développement et de la réduction de la pauvreté, notamment dans les PMA. Le cadre de la politique internationale des produits de base couvre des actions complétant les négociations de l'OMC, en particulier les négociations sur les subventions à l'agriculture dans les pays de l'OCDE, dont la réduction est d'une importance capitale pour accroître les exportations agricoles des pays en développement.

Afin de promouvoir le développement et la réduction de la pauvreté dans les pays producteurs, une politique internationale des produits de base doit aborder trois questions fondamentales. La première est la disponibilité dans les pays exportateurs d'un volume suffisant de produits exportables qui peuvent intéresser les acheteurs et qui répondent aux exigences de plus en plus contraignantes des consommateurs. Deuxièmement, les pays exportateurs doivent entrer dans la chaîne de ces produits aux points où ceux-ci engendrent une plus forte valeur ajoutée. La troisième question est celle des prix mondiaux des produits de base. Il convient de limiter l'instabilité de ces prix, du moins leurs effets négatifs, et de s'attaquer au problème de leur tendance continue à la baisse.

Les deux premières questions peuvent être considérées essentiellement comme la responsabilité des PMA eux-mêmes. Un appui international dans ces domaines est cependant un élément indispensable de toute politique internationale des produits de base. Quant à la troisième question, la coopération internationale est capitale, y compris le recours, dans les pays producteurs, aux instruments de gestion des risques de prix fondés sur le marché.

L'application d'une politique internationale des produits de base exige une coopération et, si possible, une coordination entre trois piliers, à savoir: les organisations internationales au sein du système de l'ONU, les fournisseurs d'aide bilatérale et les ONG, et les organismes internationaux de produit, ainsi que le Fonds commun pour les produits de base. Chacun d'eux a un rôle particulier à jouer pour aborder les trois questions susmentionnées, selon leurs compétences respectives et leur avantage comparatif. La coopération et la coordination sont indispensables pour créer des synergies, empêcher les chevauchements et les contradictions et placer les interventions dans une perspective globale de développement afin d'éviter ou d'atténuer les retombées

indésirables sur les pays et les producteurs vulnérables. La communication de renseignements et d'analyses fiables est aussi essentielle au succès d'une politique internationale des produits de base.

En ce qui concerne la première question, à savoir l'accroissement des capacités de l'offre grâce à une plus grande disponibilité, en quantités suffisantes, de produits exportables pouvant intéresser les acheteurs et répondre aux exigences toujours plus contraignantes des consommateurs, une assistance technique devra être fournie par les organisations internationales dans leurs domaines respectifs de compétence et par les organismes internationaux de produit pour chacun de leurs produits particuliers. Il faut accorder la priorité aux pays qui ont le plus besoin de cette assistance et, à cet égard, les PMA qui dépendent lourdement d'un seul produit primaire pour leurs recettes d'exportation et où la pauvreté est un phénomène généralisé méritent une attention spéciale. L'on peut mobiliser le financement en augmentant les ressources disponibles par l'intermédiaire d'un organisme international de produit ou directement auprès des organisations internationales compétentes. Il est évident que le Cadre intégré a un rôle à jouer. Pour le moment, il y a un fossé entre les connaissances acquises sur la façon d'accroître les capacités de l'offre dans les pays qui dépendent d'un produit et les activités du Cadre. Dans des domaines tels que la recherche-développement et le contrôle et l'assurance de la qualité, l'on peut envisager une stratégie sous-régionale. Quant à la question d'une disponibilité suffisante pour intéresser des acheteurs importants, des arrangements entre organisations sur le plan intérieur paraissent indispensables et les ONG travaillant sur le terrain semblent être les mieux placées pour fournir une assistance efficace, avec la collaboration des groupements de producteurs locaux. Étant donné l'abondance sur les marchés mondiaux de nombreux produits intéressant les PMA, l'accroissement des capacités de l'offre doit être interprété comme signifiant une offre de produits de meilleure qualité et d'une plus grande valeur, éventuellement des produits transformés, plutôt qu'un simple accroissement des quantités mises sur les marchés mondiaux.

Comme indiqué au chapitre 4, la structure changeante des marchés mondiaux des produits (libéralisation dans les pays en développement exportateurs et, du côté des acheteurs, concentration et importance croissantes des chaînes de supermarchés) oblige les gouvernements et les entreprises des pays en développement à avoir des compétences commerciales bien plus considérables qu'auparavant. La nouvelle structure des circuits de l'offre entraîne la formation de niveaux croissants de valeur ajoutée aux stades de la commercialisation et de la distribution. La nouvelle stratégie vis-à-vis de la politique internationale des produits de base doit comprendre des mesures qui permettront aux pays en développement, notamment les PMA, de participer plus pleinement à ces stades de la chaîne de l'offre. Des recherches entreprises par les organisations internationales avec la coopération des organismes internationaux de produit sont nécessaires pour mieux comprendre la structure des circuits de l'offre, définir les étapes particulières de la formation d'une forte valeur ajoutée et évaluer la capacité des pays exportateurs de prendre part à ces activités. Cela comprendrait aussi la détermination des contraintes pouvant être éliminées par la négociation ou surmontées par une assistance technique et financière et de celles qu'il n'est peut-être pas possible d'aborder dans le contexte actuel. Ces déterminations permettraient alors d'engager une action concertée des organisations et des gouvernements concernés et, en coopération avec de grandes sociétés transnationales là où c'est possible, de soutenir les exportateurs avec une assistance financière, technique et gestionnelle lors des

Pour le moment, il y a un fossé entre les connaissances acquises sur la façon d'accroître les capacités de l'offre dans les pays qui dépendent d'un produit et les activités du Cadre.

La nouvelle stratégie vis-à-vis de la politique internationale des produits de base doit comprendre des mesures qui permettront aux pays en développement, notamment les PMA, de participer plus pleinement à ces stades de la chaîne de l'offre.

tentatives qu'ils font pour capter une plus forte proportion de la valeur ajoutée des produits finals.

L'atténuation d'une instabilité excessive des prix mondiaux des produits primaires, du moins ses effets négatifs, et la résolution du problème de leur tendance continuelle à la baisse exigent aussi une action concertée.

L'atténuation d'une instabilité excessive des prix mondiaux des produits primaires, du moins ses effets négatifs, et la résolution du problème de leur tendance continuelle à la baisse exigent aussi une action concertée par les organismes internationaux de produit et autres, appuyée par des politiques gouvernementales. Les efforts déployés précédemment pour atténuer cette instabilité excessive par des mesures économiques prises dans le cadre d'accords internationaux de produit n'ont abouti que pendant des périodes de temps limitées. Étant donné ces résultats inégaux et le manque actuel de volonté politique d'appliquer de telles mesures économiques, leur réinsertion dans les accords susdits est peu probable. Une solution possible dans ce domaine semblerait être la promotion d'arrangements entre acheteurs et vendeurs fondés sur des engagements à plus long terme plutôt que les transactions au jour le jour. Toutes les parties concernées doivent cependant accepter que pour parvenir à un certain degré de stabilité il faudra peut-être renoncer à certains gains pour le court terme. L'intégration d'au moins certains aspects des principes des « pratiques commerciales loyales » dans le courant principal des échanges commerciaux pourrait constituer à cet égard une voie prometteuse à explorer. Pour parvenir à ce résultat, il faudra des incitations de la part des gouvernements et une coopération entre la communauté des ONG et les grandes sociétés commerciales. Un projet commun de la CNUCED et du Centre international de recherche sur le développement explore actuellement les modalités d'une telle action, qui, au départ, mettrait l'accent sur le café. Certaines entreprises telles que Starbucks ont déjà décidé d'acquérir leurs produits dans le cadre d'arrangements sur le « commerce loyal » et la commercialisation des produits Max Havelaar par la chaîne des supermarchés Migros en Suisse a été un facteur déterminant dans l'acquisition d'importantes parts de marché, notamment pour les bananes.

Au moment de discuter d'une nouvelle stratégie de développement appliquée à la politique internationale des produits de base, la communauté internationale devra réexaminer le recours au financement compensatoire pour les déficits de recettes d'exportation.

Comme l'instabilité est inhérente aux marchés des produits, les instruments de gestion des risques de prix sont un des moyens de limiter l'incidence de cette instabilité sur les producteurs et les commerçants. Mais pour que ces instruments soient utilisés avec succès dans les PMA, il faudra des formes d'organisation originales pour pouvoir toucher les petits agriculteurs. Il faudra aussi consacrer des investissements considérables à la formation et établir les structures institutionnelles et juridiques requises. L'utilisation en cours de ces instruments dans certains PMA révélera probablement à la fois les problèmes et le potentiel de cette stratégie.

Le financement compensatoire est un autre moyen d'atténuer certains des effets négatifs de l'instabilité des prix et des recettes. Au moment de discuter d'une nouvelle stratégie de développement appliquée à la politique internationale des produits de base, la communauté internationale devra réexaminer le recours au financement compensatoire pour les déficits de recettes d'exportation. C'est un élément particulièrement important à prendre en compte lorsqu'on aborde ce que le nouveau Programme d'action en faveur des pays les moins avancés appelle les « causes structurelles de l'endettement » (Nations Unies, 2001a, par. 86). La ligne de crédit d'urgence du FMI n'est pas ouverte à un pays qui emprunte déjà au titre d'un autre mécanisme du Fonds et son Mécanisme de financement compensatoire coûte si cher qu'il dépasserait les plafonds des emprunts à des conditions libérales qui sont d'usage dans les programmes de la Facilité pour la lutte contre la pauvreté et la croissance (Martin, 2001). Le financement de l'« enveloppe B » de l'Union européenne, destiné en partie à remplacer ses mécanismes STABEX et SYSMIN de

compensation des déficits d'exportation, est plus souple. Il prévoit un financement d'urgence pour les déficits d'exportation et budgétaires, sur la base d'indices de vulnérabilité aux chocs économiques et climatiques. Malheureusement, les conditions d'accès à ce financement sont très contraignantes, exigeant des chocs équivalant à une baisse de 10 % des recettes d'exportation et à une aggravation de 10 % du déficit budgétaire (ibid.) La conception de mécanismes de financement d'urgence convenant aux PMA et autres pays à faible revenu est une tâche à entreprendre dès que possible. Les donateurs peuvent aussi chercher à s'assurer que le volume des entrées au titre de l'aide est anticonjoncturel et n'accentue pas les effets d'une brusque diminution des prix des principaux produits de base.

L'on reconnaît de plus en plus qu'il y a eu une diminution à long terme des prix mondiaux des produits de base. Les raisons de ce phénomène sont un sujet de controverse, mais on peut citer parmi elles les améliorations des rendements et de la productivité, qui ont profité largement aux acheteurs, et l'entrée de nouveaux producteurs sur les marchés des produits primaires. Il serait naturellement déraisonnable d'affirmer qu'il convient de limiter ces améliorations de la productivité. Les éléments d'une politique internationale des produits de base mentionnés ci-dessus pourraient toutefois aider les producteurs à encaisser une plus grande part des bénéfices qui en découlent. L'entrée de nouveaux producteurs sur des marchés déjà encombrés est une question plus controversée. L'expansion de l'offre dans un pays peut entraîner une baisse des prix qui aura de sérieuses conséquences pour d'autres producteurs. Une politique internationale des produits de base devrait comprendre des modalités grâce auxquelles des consultations régulières entre les organisations internationales, les organismes internationaux de produit et les gouvernements, ainsi qu'une plus grande transparence, contribueraient à orienter les efforts déployés pour accroître la production ailleurs que sur les marchés encombrés et favoriser des produits plus dynamiques. À cet égard, il faut aider les producteurs à prix de revient élevés à surmonter les obstacles à la sortie qui pourraient les empêcher de réagir rationnellement devant une baisse des cours mondiaux, de même que les producteurs pour lesquels ces barrières ne peuvent être éliminées. Une politique internationale des produits de base devrait aussi envisager des mécanismes comportant des programmes volontaires de régulation de l'offre. En envisageant de tels mécanismes il conviendrait d'évaluer avec attention non seulement les différents objectifs (écoulement des stocks accumulés et réduction de la production) et les différents exemples de régulation de l'offre (mesures décourageant les nouveaux arrivants et un accroissement de la production, et mesures encourageant un abandon de la production), mais aussi ce que l'on attend des consommateurs. Devant une baisse des prix une politique internationale des produits de base doit aussi accorder une importance suffisante à l'accroissement de la consommation des produits, à la fois par la promotion de produits génériques et par des utilisations nouvelles et originales.

Un élément permettant de prévoir le comportement futur d'une économie internationale des produits de base est la position que prendront les pays en développement les plus avancés. S'ils peuvent progresser sur l'échelle du développement et exporter des produits manufacturés de plus en plus perfectionnés, il sera beaucoup plus facile pour les pays en développement moins avancés, notamment les PMA, d'accroître les exportations de produits de base sans saturer les marchés. Une croissance accélérée des pays à revenu intermédiaire sera aussi, en dernier ressort, un facteur important de l'expansion de la demande de produits primaires.

Un élément permettant de prévoir le comportement futur d'une économie internationale des produits de base est la position que prendront les pays en développement les plus avancés. S'ils peuvent progresser sur l'échelle du développement et exporter des produits manufacturés de plus en plus perfectionnés, il sera beaucoup plus facile pour les pays en développement moins avancés, notamment les PMA, d'accroître les exportations de produits de base sans saturer les marchés.

Une croissance accélérée des pays à revenu intermédiaire sera aussi, en dernier ressort, un facteur important de l'expansion de la demande de produits primaires.

Enfin, la possibilité de recourir aux négociations de l'OMC pour contribuer à la conception et à l'application d'une politique internationale des produits de base, ainsi qu'aux efforts de diversification des pays dépendant de ces produits, devrait être sérieusement envisagée. À cet égard, l'on notera avec intérêt que les petits États insulaires en développement et un groupe d'« exportateurs d'un seul produit de base » ont avancé des propositions au sein de l'OMC dans le cadre des négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture.

G. La coopération Sud-Sud et le problème de la polarisation

Un autre domaine des politiques internationales pouvant contribuer à une réduction effective de la pauvreté est l'accroissement de la coopération Sud-Sud. C'est là un élément généralement négligé dans les analyses sur les moyens de réduire la pauvreté dans les pays pauvres. C'est pourtant un volet essentiel de la stratégie à plusieurs niveaux préconisée ici pour l'atténuation de la pauvreté. En outre, le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 reconnaît qu'il a un rôle important à jouer dans le développement des PMA, et a encouragé l'utilisation de « mécanismes triangulaires », lesquels « peuvent assurer le succès de cette coopération [Sud-Sud] grâce aux contributions financières d'un ou plusieurs donateurs, et en exploitant leurs complémentarités économiques » (Nations Unies, 2001a, par. 19).

La coopération Sud-Sud, y compris les incitations à participer à la dynamique régionale du commerce et de l'investissement, peut constituer un rouage majeur du mécanisme de la création de nouvelles capacités d'exportation dans les PMA.

Les domaines possibles de coopération Sud-Sud notés dans le Programme d'action comprennent non seulement des incitations à participer à la dynamique régionale du commerce et de l'investissement, qui, comme cela est évident dans le présent rapport, peut constituer un rouage majeur du mécanisme de la création de nouvelles capacités d'exportation dans les PMA, mais aussi une assistance technique et l'échange entre partenaires des meilleures pratiques connues dans divers secteurs (par exemple l'Initiative MISA). Plusieurs PMA sont des pays enclavés ou des pays de transit pour lesquels une démarche régionale appliquée au financement de l'infrastructure des transports et à la mise en place et à la gestion de systèmes de transit sera probablement un facteur particulièrement influant dans la création d'un couple dynamique investissements-exportations (CNUCED, 1999b). Dans l'Afrique subsaharienne, la stratégie de création de couloirs de transport, pratiquée par la Communauté de développement de l'Afrique australe, semble être particulièrement prometteuse. Elle vise à concentrer les projets d'investissement productifs viables dans certains couloirs reliant les zones de production intérieures aux ports maritimes, au moment même où ont lieu les investissements d'infrastructure. Le développement simultané des activités directement productives et de l'infrastructure assure un flux de recettes pouvant inciter les entreprises privées à participer à la création d'infrastructures. Par ailleurs, ces investissements sont un pôle d'attraction pour l'activité économique et contribuent à promouvoir le processus d'agglomération. La politique du gouvernement vise à attirer d'abord des « investissements de base » assurant la viabilité fondamentale de l'infrastructure et, par la suite, d'autres investissements, processus appelé « densification ». Les incitations accordées en fonction des résultats visent à encourager les investissements intérieurs et étrangers consacrés à des projets internationalement compétitifs et à fort coefficient de main-d'œuvre; elles sont aussi affectées à des emplacements spécifiques. Elles comprennent des trêves fiscales, des subventions aux petites et moyennes entreprises et des dons aux investisseurs étrangers couvrant le

remboursement du coût de l'expédition jusqu'au couloir des machines et du matériel. Les entreprises peuvent aussi bénéficier de provisions d'amortissement accéléré, de programmes d'aide aux entreprises manufacturières pour la modernisation de leurs installations et de leur matériel, de programmes de prêts à faible intérêt, d'une aide à la recherche-développement fondamentale et d'un financement du capital-risque. Une attention particulière est accordée aux petites et moyennes entreprises.

La coopération Sud-Sud doit compléter la coopération Nord-Sud et non la remplacer. Il faut aussi que la coopération Sud-Sud renforcée se déroule dans un contexte où sont abordées les différentes asymétries du système international qui rendent difficiles pour les pays en développement les plus avancés une intensification de leur industrialisation et leur progression sur l'échelle technologique. Il sera difficile pour les PMA de prendre le départ et de progresser sur l'échelle du développement si les pays en développement les plus avancés se heurtent à un « obstacle invisible » qui bloque leur progression. Par conséquent, des politiques visant à combattre la polarisation croissante de l'économie mondiale sont aussi nécessaires pour réduire la pauvreté dans les PMA

H. Conclusion

Dans les pays où la pauvreté est un phénomène généralisé, la lutte contre ce fléau exige des politiques nationales concrètes qui encouragent une croissance et un développement durables. Avec le processus DSRP et d'autres initiatives apparentées, les gouvernements des PMA prennent la responsabilité de lutter contre la pauvreté sur leur propre territoire. Le succès ne peut toutefois être assuré à moins qu'il n'existe des ressources suffisantes pour que l'action des gouvernements résolus à réaliser l'objectif de la réduction de la pauvreté et du développement durable ne soit pas entravée faute de moyens. Il est essentiel aussi que l'autonomie de la politique nationale aille de pair avec la responsabilité nationale.

À partir de l'ensemble de mesures énumérées dans le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, le présent chapitre a dégagé d'importants éléments qui devraient faire partie d'un contexte international favorable à une réduction de la pauvreté dans les PMA. Ces éléments découlent d'une analyse de la nature et de la dynamique de la pauvreté dans ces pays, en particulier les rapports de cause à effet, qui sont la raison pour laquelle la pauvreté généralisée persiste. Ce ne sont pas des initiatives isolées mais des mesures qui devraient plutôt être intégrées à des politiques intérieures destinées à promouvoir l'investissement privé, une mobilisation accrue des ressources intérieures et une augmentation des exportations, et à assurer que, à mesure que la croissance économique progresse, des groupes et régions au sein de tel ou tel pays ne sont pas laissés pour compte et marginalisés.

L'analyse confirme l'importance d'un certain nombre d'orientations du Programme d'action, en particulier la nécessité d'augmenter fortement les flux d'aide destinés aux PMA en veillant à ce que les donateurs remplissent leurs engagements, ainsi que la nécessité de rendre l'aide plus efficace. Des entrées au titre de l'aide plus stables et plus prévisibles sont essentielles pour que celle-ci parvienne à un certain seuil d'efficacité. Les pays donateurs doivent appliquer dès que possible les recommandations du Comité d'aide au développement de l'OCDE qui visent à délier l'aide allant aux PMA et qui ont été incluses à titre

La coopération Sud-Sud doit compléter la coopération Nord-Sud et non la remplacer.

Dans les pays où la pauvreté est un phénomène généralisé, la lutte contre ce fléau exige des politiques nationales concrètes qui encouragent une croissance et un développement durables. Le succès ne peut toutefois être assuré à moins qu'il n'existe des ressources suffisantes pour que l'action des gouvernements résolus à réaliser l'objectif de la réduction de la pauvreté et du développement durable ne soit pas entravée faute de moyens. Il est essentiel aussi que l'autonomie de la politique nationale aille de pair avec la responsabilité nationale.

d'observations dans le Programme d'action. L'aide sera d'autant plus efficace que les secteurs productifs, notamment l'agriculture et l'infrastructure économique, qui ont toutes deux été relativement négligées du fait de la diminution du volume total de l'aide, recevront une plus grande part d'attention.

L'amélioration de l'accès aux marchés pour les PMA ne consiste pas seulement à accorder l'admission en franchise et hors contingent, mais aussi à rendre les préférences commercialement utiles pour les exportateurs de ces pays. Les préférences commerciales ne doivent pas non plus être considérées comme quelque chose qui se substitue aux apports d'aide alors que les capacités de l'offre sont faibles. Le Cadre intégré peut aider si les activités de l'assistance technique liée au commerce sont définies de manière large et orientées vers le renforcement des capacités d'exportation, et à condition que le principe de l'appropriation soit pleinement respecté au moment où les questions commerciales sont intégrées aux DSRP et que l'assistance financière et l'assistance technique soient fournies dans le but d'accroître les capacités de l'offre. Le fossé entre le Cadre intégré et les connaissances acquises sur l'amélioration de la qualité des exportations de produits primaires devrait être comblé dès que possible.

L'analyse présente l'allègement accru et accéléré de la dette comme une des conditions essentielles pour parvenir à une réduction effective de l'endettement dans les PMA. La question de la dette a bénéficié récemment de beaucoup moins d'attention sur le plan international, les organisations non gouvernementales s'intéressant davantage aux questions commerciales. Un niveau d'endettement non viable est toutefois un des aspects centraux du cercle vicieux international de la pauvreté dont sont prisonniers de nombreux PMA. Le Programme d'action ne va pas assez loin dans ce domaine bien qu'il faille reconnaître que l'excès d'optimisme des anticipations concernant une sortie durable du problème de la dette devient de plus en plus évident à mesure que le temps passe.

L'analyse montre aussi qu'il faudrait que la communauté internationale accorde bien plus d'attention à deux domaines du Programme d'action qui, dans le contexte de l'effort international entrepris pour lutter contre la pauvreté, ne sont pas suffisamment mis en relief à l'heure actuelle, à savoir: la politique internationale des produits de base et la coopération Sud-Sud. La première question constitue la lacune la plus flagrante de la stratégie actuellement appliquée à la réduction de la pauvreté, puisque l'incidence de la pauvreté extrême est étroitement liée au phénomène de la dépendance vis-à-vis des produits de base. La deuxième question est importante parce que les liaisons régionales en matière de commerce et d'investissement, ainsi que les leçons que l'on peut tirer des modes de développement qui ont le mieux réussi, offrent un moyen des plus utiles d'assurer un développement effectif dans les PMA.

En fin de compte, pour aborder la marginalisation socioéconomique des PMA il faut aussi aborder la polarisation de l'économie mondiale.

La coopération Sud-Sud doit être conçue dans le cadre de la création d'un environnement mondial plus favorable, qui réduise en même temps la polarisation de l'économie mondiale et la marginalisation des pays les plus pauvres. En fin de compte, pour aborder la marginalisation socioéconomique des PMA il faut aborder aussi la polarisation de l'économie mondiale. Les gains résultant de traitements différenciés seront particulièrement considérables pour les PMA si l'on adopte une stratégie qui permette à tous les pays en développement de progresser. Ce facteur pourrait même être essentiel pour empêcher d'autres pays en développement de se retrouver dans la catégorie des pays les moins avancés.

Notes

1. Ces chiffres sont des estimations du secrétariat de la CNUCED, fondées sur FMI/IDA (2002a).
2. Ces onze pays sont les suivants: Burundi, Comores, Libéria, Myanmar, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, Sierra Leone, Somalie, Soudan et Togo. La dette extérieure de l'Angola et du Yémen est considérée viable sans l'aide accordée aux PPTE.
3. Pour les études de cas par pays concernant ce qui se passe sur le terrain au Mali, en Éthiopie et en Ouganda, et une évaluation empirique de l'efficacité de l'Initiative PPTE, voir Serieux et Samy (2001). Pour les derniers points de vue du FMI et de l'IDA sur la viabilité à long terme de la dette extérieure, voir FMI/IDA (2002a).
4. Il s'agit d'estimations du secrétariat de la CNUCED fondées sur les bases de données en ligne du Système de notification statistique de l'OCDE/CAD. La variation en pourcentage de l'APD nette par habitant en valeur réelle (dollars de 1999) est pondérée en fonction de la population.
5. Dans le rapport Zedillo (Nations Unies, 2001b), rédigé pour la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey, il a été estimé que la réalisation de tous les objectifs de développement international exigera 50 milliards de dollars de plus par an d'APD, soit près du double du chiffre actuel.
6. Une définition précise des options ouvertes aux donateurs pour leurs engagements au titre de l'aide se trouve dans la première partie, chap. 2, sect. F.
7. Les États-Unis en particulier ont annoncé qu'ils accroîtraient leur aide bilatérale au développement dans des proportions plus fortes et à un rythme plus rapide que l'augmentation annoncée à l'origine, qu'ils s'efforceraient d'engager une augmentation de l'aide au cours des 12 prochains mois et que l'aide serait doublée pour arriver à un accroissement de 5 milliards de dollars la troisième année. Ils ont aussi annoncé qu'ils avaient consenti à porter leur aide au développement à 0,39 % du RNB d'ici 2006 comme première mesure en direction de l'objectif de 0,7 %. Le Japon a promis une augmentation de l'aide dès que la situation intérieure s'améliorerait.
8. Une analyse générale de la façon dont les obstacles tarifaires dans les pays riches influent sur la pauvreté se trouve dans Banque mondiale (2002).
9. Le schéma SGP de l'Union européenne et l'arrangement UE/ACP comportent des conditions similaires et ont une structure de base analogue pour ce qui est des préférences tarifaires.
10. Si tous les membres de la Quadrilatérale devaient accorder à la fois aux PMA et à d'autres pays en développement l'admission en franchise des produits soumis à une crête tarifaire, il a été estimé que les exportations des PMA augmenteraient de 6 %. Cette estimation ne comprend pas la possibilité d'un accroissement des exportations des PMA vers d'autres pays en développement, qui pourrait se produire du fait de l'expansion des échanges dans d'autres pays en développement suite à un accès élargi aux marchés des pays développés. Malheureusement, il n'a pas encore été entrepris de recherches sur la façon dont les PMA pourraient bénéficier de concessions pour l'accès aux marchés accordées par les pays développés à tous les pays en développement (PMA et autres pays en développement), parallèlement à un accès élargi des PMA aux marchés des pays en développement dans le cadre d'arrangements d'intégration régionaux.
11. L'importance de l'autonomie de la politique nationale et de l'expansion des capacités de l'offre est soulignée dans CNUCED (1999a). L'on notera qu'une étude de l'incidence d'un accès élargi aux marchés dans les pays de la Quadrilatérale sur 37 pays de l'Afrique subsaharienne constate que si la productivité totale des facteurs augmentait de 1,5 %, les gains sur le plan du bien-être seraient comparables à ceux provenant d'un accès entièrement libre (Ianchovichina, Mattoo et Olarreaga, 2000).
12. Ces six organismes de base sont la Banque mondiale, le CCI, la CNUCED, le FMI, l'OMC et le PNUD.
13. Un Fonds d'affectation spéciale du Cadre intégré, géré par le PNUD pour le compte des six organismes de base, a été créé pour financer le « processus d'intégration ». En février 2002, 18 donateurs s'étaient engagés envers le Fonds d'affectation spéciale pour un montant total de 9,1 millions de dollars. L'ensemble du processus est sous la surveillance du Comité de direction du Cadre intégré et du Groupe de travail inter-institutions. Le Comité possède une structure tripartite comprenant les donateurs, les représentants des PMA et ceux des organismes de base. Il a pour fonctions d'orienter et de surveiller la politique appliquée, et de coordonner, de suivre et d'évaluer la progression du Cadre intégré. Le groupe de travail a pour fonctions d'échanger l'information, de coordonner les événements, d'établir le programme de travail et le budget et de fixer la succession des activités.

Bibliographie

- Arndt, C. (2000). Technical cooperation. In Tarp, F. (ed.), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge Studies in Development Economics 17, Routledge, London.
- Bacchetta, M. and Bora, B. (2001). Post-Uruguay Round market access barriers for industrial products, UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 12, Geneva.
- Banque mondiale (1990). *Making Adjustment Work for the Poor: A Framework for Policy Reform in Africa*, World Bank, Washington DC.
- Banque mondiale (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, World Bank, Washington DC.
- Banque mondiale (2001). *Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance*, World Bank, Washington DC.
- Banque mondiale (2002). *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Making Trade Work for the Poor*, World Bank, Washington DC.
- Banque mondiale/FMI (2001). Financing for development, Development Committee, DC 2001-0024, 18 September.
- Beynon, J. (2001). Policy implications for aid allocations of recent research on aid effectiveness and selectivity, paper presented at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on « Aid effectiveness, selectivity and poor performance », 16 January 2001.
- Birdsall, N., Claessens, S. and Diwan, I. (2001). Will PPTTE matter- The debt game and donor behaviour in Africa, Carnegie Endowment for International Peace, Economic Reform Project Discussion Paper No. 3, March.
- Bulir, A. and Hamann, J. (2001). How volatile and predictable are aid flows, and what are the policy implications-, revised version (25 July 2001) of paper presented at the IMF Workshop on Macroeconomic Policies and Poverty Reduction, 12-13 April 2001, Washington DC.
- Burnside, C. and Dollar, D. (1997). Aid, policies and growth, Policy Research Working Paper 1777, World Bank, Development Research Group, Washington DC.
- Burnside, C. and Dollar, D. (2000). Aid, policies and growth, *American Economic Review*, 90 (4): 847-868.
- CEPALC (1996). *Strengthening Development: The Interplay of Macro- and Microeconomics*, United Nations sales no. E.96.II.G.2, Santiago, Chile.
- CNUCED (1998). *Trade and Development Report, 1998. Part II, African Development in a Comparative Perspective*, United Nations publication, sales no. E.94.II.D.2., Geneva.
- CNUCED (1999a). Integrating least developed countries into the global economy: proposals for a comprehensive new plan of action in the context of the Third WTO Ministerial Conference, adopted in the final plenary of the Coordinating Workshop for Senior Advisors to Ministers of Trade in LDCs in preparation for the Third WTO Ministerial Conference, Sun City, South Africa, 21-25 June 1999, LDC/CW/SA/6.
- CNUCED (1999b). African transport infrastructure, trade and competitiveness, TD/B/4/10, 20 August.
- CNUCED (2000a). *The Least Developed Countries 2000 Report*, United Nations publication, sales no. E.00.II.D.21, United Nations, Geneva.
- CNUCED (2000b). *Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues*, United Nations, New York and Geneva.
- CNUCED (2001a). Improving market access for least developed countries, UNCTAD/DITC/TNCD/4.
- CNUCED (2001b). The benefits associated with the least developed country status and the question of graduation, E/2001/CRP.5, 17 July, Geneva.
- CNUCED/Commonwealth Secretariat (2001). Duty and quota free market access for LDCs: an analysis of Quad initiatives, UNCTAD/DITC/TAB/Misc.7, London and Geneva.
- Dalgaard, C.-J. and Hansen, H. (2001). On aid, growth and good policies, *Journal of Development Studies*, 37: 17-41.
- Delamonica, E., Mehrota, S. and Vandemoortele, J. (2001). Is EFA affordable-, UNICEF Staff Working Paper, Evaluation, Policy and Planning Series, EPP-01-001, New York.
- Ehrenpreis, D. (2001). Introductory remarks on policy issues, OECD/DAC Seminar on Aid Effectiveness, Growth and Policy, 10 July, OECD, Paris.
- EURODAD (2001). What goes down might not come up: how declining commodity prices could undermine the PPTTE Initiative, paper available at www.eurodad.org.

- 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.
- Financial Times* (2001). Japan opens way for OECD deal to untie \$2 bn aid, 15 May, London.
- Finger, M. and Schuler, P. (2000). Implementation of Uruguay Round commitments: the development challenge, *World Economy*, 24 (4): 511-525. Also available as a World Bank Policy Research Working Paper No. 2215 at www.worldbank.org/research/trade.
- FMI/Banque mondiale (2001a). The challenge of maintaining long-term external debt sustainability, Development Committee, DC2001-0013, 20 April, Washington DC.
- FMI/Banque mondiale (2001b). Market access for developing countries' exports, 27 April, Washington DC.
- FMI/IDA (2001). Enhanced PPTE Initiative: completion point considerations, 17 August, Washington DC.
- FMI/IDA (2002a). Heavily Indebted Poor Countries (PPTE) Initiative: status of implementation, 12 April, Washington DC.
- FMI/IDA (2002b). The Enhanced PPTE Initiative and the achievement of long-term external debt sustainability, 15 April, Washington, DC.
- Fontagne, L., von Kirchbach, F. and Mimouni, M. (2001): A first assessment of environment-related trade barriers, CEPII Working Paper, No. 2001-10, October, Paris.
- GATT (1994). The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Geneva.
- Gore, C.G. and Figueiredo, J. B. (eds.) (1997). *Social Exclusion and Anti-Poverty Strategy: A Debate*, International Institute for Labour Studies, Research Series No.110, ILO, Geneva.
- Guillaumont, P. and Chauvet, L. (2001). Aid and performance: a reassessment, *Journal of Development Studies*, 37 (6): 66-92.
- Hansen, H. (2001). The impact of aid and external debt on growth and investment: insights from cross-country regression analysis, background note prepared for *The Least Developed Countries Report 2002*, Geneva.
- Hansen, H. and Tarp, F. (2000). Aid effectiveness disputed, *Journal of International Development*, 12 (3): 375-398.
- Hansen, H. and Tarp, F. (2001). Aid and growth regressions, *Journal of Development Economics*, 64 (2): 547-570.
- Hermes, N. and Lensink, R. (2001). Guest editors of Special Issue of *Journal of Development Studies* on « Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm? », 64: 2.
- Hoekman, B., Ng, F. and Olarreaga, M. (2001). Eliminating excessive tariffs on exports of least developed countries, mimeo, World Bank, Washington DC.
- Ianchovichina, E., Mattoo, A. and Olarreaga, M. (2000). Unrestricted market access for sub-Saharan Africa: how much is it worth and who pays?, mimeo, World Bank, Washington DC.
- Lensink, R. and White, H. (2001). Are there negative returns to aid? *Journal of Development Studies*, 64 (2): 42-65.
- Martin, M. (2001). Long-term sustainability for PPTEs: how to respond to shocks, mimeo, Development Finance International, London.
- Mosley, P. (2000). Overseas aid, technical change in agriculture and national economic strategy in Africa and the least developed countries, background report for *The Least Developed Countries 2000 Report*, Geneva.
- Nations Unies (2001a). Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010, 8 June, A/CONF.191/11.
- Nations Unies (2001b). Technical Report of a High-level Panel on Financing for Development (Zedillo Report), 26 June, A/55/1000.
- Nissanke, M. and Ferrarini, B. (2001). Debt dynamics and contingency financing: theoretical reappraisal of the PPTE Initiative, mimeo (October 2001), revised version of paper presented at the UNU/WIDER Development Conference on Debt Relief, 17-18 August 2001, Helsinki.
- OCDE (2000). *Development Cooperation 1999 Report*, OECD, Paris.

- OIT/CNUCED (2001). The Minimum Income for School Attendance (MISA) Initiative: Achieving International Development Goals in African Least Developed Countries, Report of the ILO/UNCTAD Advisory Group, May 2001, Geneva.
- OMS (2002). *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, Report of the Commission of Macroeconomics and Health, 20 December, Geneva.
- PPTE Finance Ministers (2001). Declaration of the 5th PPTE Ministerial Meeting. Implementing PPTE II, Maputo, 21 November.
- 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. (2001). An alternative approach to poverty analysis, with particular reference to the Poverty Reduction Strategies being developed in the context of the PPTE Initiative, background paper for *The Least Developed Countries Report 2002*.
- Serieux, J.E. and Samy, Y. (2001) Guest editors of special issue of *Canadian Journal of Economics* on « Debt Relief for the Poorest Countries », 21: 2.
- Stevens, C. and Kennan, J. (2001). The impact of the EU's « Everything but Arms » Proposal: a report to OXFAM, mimeo, Institute for Development Studies at the University of Sussex, Brighton, UK.
- Stewart, F. (1995). *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, Routledge, London and New York.