

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT
Genève

RAPPORT 2006 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

DEUXIÈME PARTIE: Développer les capacités productives CHAPITRE 8



NATIONS UNIES
New-York et Genève, 2006

Implications sur le plan des politiques

Chapitre

8

A. Introduction

Les analyses et les données empiriques des précédents chapitres ont d'importantes implications pour ce qui est des politiques économiques. On a cherché dans le présent Rapport à être exhaustif, afin que celui-ci puisse être utile aux décideurs et encourager un dialogue ouvert aussi bien au sein des PMA qu'avec leurs partenaires du développement. Sans pour autant chercher à prévenir d'autres interprétations fonction des conditions locales, ce dernier chapitre présente certaines de ces implications.

Pour l'essentiel, il cherche à montrer qu'il faut revoir les politiques nationales et internationales afin d'encourager le développement économique et la réduction de la pauvreté dans les PMA. L'accroissement des flux nets d'APD en faveur des PMA depuis 2000, et les perspectives d'un nouvel accroissement de l'aide ainsi que d'un renforcement des mesures complémentaires dans les domaines du commerce et de l'allègement de la dette, pourraient créer des conditions particulièrement favorables au développement. Toutefois, le doublement et le redoublement des ressources extérieures ne suffiront pas si l'allocation de ces ressources s'inscrit dans un modèle de développement inadapté: à moins que les ressources extérieures soient consacrées au développement des capacités productives, l'accélération récente de la croissance qu'ont connu de nombreux PMA (voir la partie I du présent Rapport) sera éphémère et on assistera à nouveau à un effondrement généralisé de la croissance. Le nouveau paradigme doit placer le développement des capacités productives au cœur des efforts déployés tant au plan national qu'au plan international pour encourager la croissance économique et réduire la pauvreté dans les PMA.

Le présent chapitre comporte trois sections. La section B explique pourquoi le développement des capacités productives a une telle importance pour la réduction de la pauvreté, pourquoi les politiques actuelles ne permettent pas véritablement d'accroître ces capacités, et la réorientation à opérer. La section C traite des trois principaux obstacles au développement des capacités productives identifiés précédemment – le déficit d'infrastructure, les faiblesses institutionnelles et la faiblesse de la demande – et présente les priorités et les mesures à mettre en œuvre pour les surmonter. Enfin, la section D traite rapidement de ce qu'implique la priorité en faveur du développement des capacités productives pour la gouvernance nationale et mondiale.

B. Un nouveau paradigme: justification et nature

1. JUSTIFICATION

L'adoption d'un nouveau paradigme repose sur les deux propositions suivantes:

Il faut revoir les politiques nationales et internationales afin d'encourager le développement économique et la réduction de la pauvreté dans les PMA.

Le nouveau paradigme doit placer le développement des capacités productives au cœur des efforts déployés tant au plan national qu'au plan international pour encourager la croissance économique et réduire la pauvreté dans les PMA.

- Pour réduire sensiblement et durablement la pauvreté, les PMA doivent développer leurs capacités productives de façon à offrir des emplois productifs;
- Les politiques nationales et internationales ne permettent pas véritablement d'accroître les capacités productives des PMA.

Ces deux propositions sont expliquées ci-après.

a) Capacités productives et réduction de la pauvreté dans les PMA

Une réduction sensible et durable de la pauvreté implique un développement des capacités productives en raison même de la nature de la pauvreté dans les PMA, qui ne touche pas simplement une minorité de la population mais l'ensemble de la société (voir CNUCED, 2002).

La pauvreté généralisée (ou de masse) trouve son origine dans la faible productivité du travail et le sous-emploi de la population active. La plupart des individus doivent gagner leur vie par leur seul travail, avec des outils et un matériel rudimentaires, sans vraiment d'éducation ni de formation et dans un environnement caractérisé par une insuffisance des infrastructures physiques. Ils travaillent principalement dans des microentreprises familiales, et les systèmes financiers et de connaissances indispensables à l'investissement, à l'apprentissage technologique et à l'innovation, sont rudimentaires. L'économie des PMA est dominée par l'agriculture, activité dont les rendements diminuent et qui est soumise aux aléas météorologiques et climatiques; par l'exploitation des ressources minières et pétrolières qui ne sont pas renouvelables et s'épuiseront; et par les petits services qui se traduisent par une concurrence entre pauvres pour répondre aux besoins fondamentaux des pauvres. Un petit nombre de pays ont créé une activité manufacturière d'un faible niveau technologique, principalement dans le secteur du vêtement et de l'habillement, ou ont développé un important secteur touristique. Les exportations et les importations représentent plus de la moitié du PIB des PMA considérés globalement mais ceux-ci ne sont concurrentiels sur les marchés internationaux que pour un très petit nombre de produits, et il leur est difficile d'être concurrentiels sur leur propre marché, même dans le cas de produits simples. Les exportations sont dominées par les produits de base et, en dépit de la très forte hausse récente des cours des minerais et du pétrole, la plupart des PMA ont connu une forte détérioration des termes de l'échange depuis 1980. Les importations alimentaires ont sensiblement augmenté depuis le milieu des années 90, notamment dans le cas des PMA africains.

La pauvreté généralisée trouve son origine dans la faible productivité du travail et le sous-emploi de la population active.

Dans ce contexte, la réduction de la pauvreté exige le développement des possibilités d'emplois productifs.

Dans ce contexte, la réduction de la pauvreté exige le développement des possibilités d'emplois productifs, ce qui suppose un accroissement des investissements et de l'apprentissage technologique de façon à accroître le capital par travailleur, les savoirs et la productivité. Elle exige également d'abandonner les activités économiques dont la rentabilité et les termes de l'échange diminuent et qui sont exposées aux aléas environnementaux en faveur d'activités susceptibles d'avoir un rendement croissant et qui offrent davantage de possibilités de progrès technologique. L'une des conséquences de la pauvreté généralisée et qu'elle s'accompagne de marchés intérieurs peu importants et stagnants, sans donc véritablement d'incitation à investir ou à innover. Or le développement de l'emploi productif se traduira par une progression de la demande intérieure. Les investissements et l'apprentissage technologique sont également essentiels à l'amélioration de la compétitivité internationale dans le secteur des biens marchands, ce qui signifie que le développement des capacités productives est un préalable indispensable pour

tirer parti des opportunités créées par la demande des marchés internationaux. La réduction de la pauvreté peut être rapide si les politiques mises en œuvre peuvent créer durablement un cercle vertueux dans lequel le développement des capacités productives et la croissance de la demande se renforcent mutuellement.

La nécessité d'accorder la priorité au développement des capacités productives est particulièrement importante à l'heure actuelle car les PMA se trouvent dans une phase de transition critique où ils doivent relever un double défi.

Par le passé, la croissance de la main-d'œuvre était principalement absorbée par l'expansion des terres agricoles, mais aujourd'hui, cela est de moins en moins vrai en raison de la tendance générale à la diminution des superficies agricoles par travailleur agricole et également parce qu'un nombre croissant d'agriculteurs exploitent des terres fragiles. Même dans les PMA où les terres sont abondantes, les plus pauvres n'ont guère accès à la terre du fait des inégalités d'accès aux ressources foncières. Dans ces conditions, il devient de plus en plus difficile de fournir des emplois productifs dans l'agriculture pour répondre à l'augmentation de la population active. En conséquence, une population sans cesse plus nombreuse cherche à s'employer dans le secteur non agricole, et l'urbanisation s'accélère. Toutefois, dans de nombreux PMA, cette population ne trouve pas à s'employer: pour l'ensemble du groupe, la productivité du travail non agricole a diminué entre 1980-1983 et 2000-2003, et cette tendance est manifeste dans les quatre cinquièmes des PMA pour lesquels on dispose de données.

Pour le groupe des PMA, la décennie 2000-2010 sera la première pour laquelle la croissance de la population active devrait être plus rapide dans le secteur non agricole que dans l'agriculture. Cette transition concernera plus de la moitié des PMA et un plus grand nombre encore sur la période 2010-2020. L'incapacité passée de la plupart des PMA à créer des emplois productifs non agricoles constitue donc un problème particulièrement grave: s'il n'est pas abordé maintenant, il sera impossible d'obtenir une véritable réduction de la pauvreté, c'est-à-dire une réduction qui ne se limite pas à des mesures palliatives qui atténuent les symptômes de la souffrance.

Au problème que pose la création d'emplois productifs pour faire face à cette urbanisation, vient s'en ajouter un second, à savoir la mondialisation. Comme on l'a vu dans de précédents Rapports, seul un très petit nombre de PMA ont conservé des régimes commerciaux restrictifs, et la plupart ont engagé une libéralisation à la fois vaste et rapide de leurs échanges. Toutefois, leurs structures actuelles de production et d'échanges n'offrent que des opportunités très limitées dans un monde qui se globalise rapidement sous l'influence de nouveaux produits à forte intensité de connaissances et dans lequel l'accès aux marchés est particulièrement difficile. Parallèlement, l'ouverture rapide de secteurs plus traditionnels expose les producteurs actuels à une concurrence mondiale sans précédent. Pour pouvoir tirer profit des récents progrès technologiques, il faut franchir plusieurs seuils en matière de capital humain, de recherche-développement et de gestion, ce pourquoi la plupart des PMA ne disposent pas de ressources suffisantes. L'enchaînement implacable des causes et des effets menace de creuser encore plus l'écart en leur défaveur.

Dans ce contexte, il est essentiel que les mesures prises au plan national comme au plan international pour réduire la pauvreté mettent l'accent sur le développement des capacités productives et sur le développement parallèle des emplois productifs. Cela est d'autant plus urgent que la situation actuelle est

La nécessité d'accorder la priorité au développement des capacités productives est particulièrement importante à l'heure actuelle car les PMA se trouvent dans une phase de transition critique où ils doivent relever un double défi.

Une population sans cesse plus nombreuse cherche à s'employer dans le secteur non-agricole, et l'urbanisation s'accélère dans de nombreux PMA, cette population ne trouve pas à s'employer.

Au problème que pose la création d'emplois productifs pour faire face à cette urbanisation, vient s'en ajouter un second, à savoir la mondialisation et une concurrence mondiale sans précédent.

caractérisée, d'une part, par un processus d'urbanisation qui se manifeste par un nombre croissant de personnes à la recherche d'emplois non agricoles et, d'autre part, par la concurrence qui s'exerce au niveau mondial.

b) Le caractère approprié des politiques nationales et internationales actuelles

L'adoption d'un nouveau paradigme est nécessaire parce que les politiques nationales et internationales actuelles destinées à encourager le développement économique et la réduction de la pauvreté ne permettent pas aux pays les moins avancés de développer leurs capacités productives.

Les politiques nationales et internationales actuelles destinées à encourager le développement économique et la réduction de la pauvreté ne permettent pas aux pays les moins avancés de développer leurs capacités productives.

La plupart des PMA ont engagé depuis la fin des années 80 un processus de réforme économique, dans le cadre de programmes d'ajustement structurel prévoyant un ensemble de mesures de stabilisation macroéconomique, de libéralisation et de privatisation généralement connu sous le nom de «Consensus de Washington» (Williamson, 1990). Depuis 2000, ils ont entrepris une deuxième vague de réformes, généralement dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté élaborées dans le contexte des DSRP. Comme on l'a vu dans de précédents Rapports, l'objectif des DSRP est de faciliter des réformes économiques à la fois plus spécifiques et davantage maîtrisées par le pays concerné, comme d'assurer une plus grande coordination entre les donateurs et les stratégies nationales (voir CNUCED 2002; CNUCED 2004a). Toutefois, les stratégies de réduction de la pauvreté s'inscrivent également dans le cadre de cette deuxième vague de réformes qui met davantage l'accent sur la réduction de la pauvreté et le développement humain de même que sur l'orientation sociale des dépenses publiques, et attachent une plus grande importance aux institutions de gouvernance ainsi qu'à l'amélioration des fonctions administratives, juridiques et réglementaires de l'État. Cette réorientation en faveur des institutions s'accompagne d'un effort accru d'amélioration du climat des investissements, notamment en faveur des infrastructures.

Les réformes mises en œuvre au cours des années 90 ont permis de mieux utiliser les capacités existantes mais n'ont pas offert suffisamment d'incitations au développement de ces capacités.

Il est aujourd'hui largement admis que les mesures engagées lors de la première génération de réformes n'ont pas eu, et de loin, les résultats escomptés. C'est ce qui explique pour une large part la deuxième vague de réformes: comme le dit la Banque mondiale (2004a: 12), celle-ci n'est pas tant le résultat d'une stratégie planifiée que la conséquence d'une réaction décevante de l'offre aux premières réformes. Cette déception est tout aussi vraie dans le cas des PMA que dans d'autres pays en développement (CNUCED, 2000).

Il n'y a pas d'unanimité quant aux causes de l'échec de la première vague de réformes. Pour certains, celles-ci n'ont pas été mises en œuvre de façon satisfaisante, mais ce point de vue sous-estime l'importance de ce qui a été effectivement réalisé. Dans les PMA en particulier, les réformes ont été considérables (CNUCED, 2000) et il apparaît aujourd'hui clairement que leur échec tient à des erreurs de conception plutôt qu'à des problèmes d'exécution. En outre, elles souffraient d'une faiblesse fondamentale, à savoir qu'elles ne permettaient pas de développer les capacités productives. Elles n'ont que rarement débouché sur une accumulation de capital et n'ont pas contribué à régler les problèmes complexes posés par la promotion de l'apprentissage technologique et de l'innovation. Comme on peut le lire dans un rapport de la Banque mondiale (2005a: 10), les réformes mises en œuvre au cours des années 90 ont permis de mieux utiliser les capacités existantes mais n'ont pas offert suffisamment d'incitations au développement de ces capacités. Pour Griffin (2005: 9), le manque d'investissement constitue le «talon d'Achille» de

l'ajustement structurel et de la mondialisation, alors que pour Lall (2004) les réformes s'appuyaient sur une mauvaise compréhension des processus d'apprentissage technologique et d'acquisition de technologies. Ces deux auteurs montrent comment les résultats décevants des réformes de la première génération tenaient à des erreurs de conception quant à la façon dont se produisent les changements structurels, qui étaient l'objectif même des programmes d'ajustement structurel.

La seconde vague de réformes tient compte de cette faible réponse des investissements, et c'est pourquoi elles mettent un accent beaucoup plus important sur l'amélioration du climat d'investissement, ce qui devrait certainement contribuer à développer les capacités productives. Toutefois, ce que l'on entend par un climat favorable pour les investissements peut être compris de diverses façons. D'une manière générale, on considère qu'il s'agit d'un ensemble de facteurs, propres au lieu considéré, et qui offrent aux entreprises des opportunités et des incitations pour réaliser des investissements productifs, créer des emplois et se développer (Banque mondiale, 2004b). Dans la pratique, il est défini de façon plus restrictive, à savoir que les «interventions destinées à créer un climat favorable aux investissements» concernent d'abord les institutions, la gouvernance et les politiques, puis la déréglementation, la concurrence et la réduction des formalités administratives. La Banque mondiale (2004b), par exemple, met l'accent sur la corruption, la fiscalité, la lourdeur de la réglementation et de la bureaucratie, l'infrastructure et les coûts financiers, la réglementation du marché du travail, le caractère prévisible et crédible des politiques, la stabilité macroéconomique, les droits de propriété, les mesures destinées à faire respecter les contrats, l'expropriation, les obstacles réglementaires à l'entrée et à la sortie, le droit de la concurrence et la politique en matière de concurrence, le fonctionnement des marchés financiers et les infrastructures. Elle utilise l'indice de liberté économique de l'Heritage Foundation/Wall Street Journal pour mesurer la qualité du climat des investissements, l'indice étant d'autant plus élevé que les autorités interviennent dans l'économie et que le climat des investissements est défavorable (Banque mondiale, 2004c: 4).

Cette approche présente toutefois trois inconvénients. Tout d'abord, elle met l'accent sur les *obstacles* à l'investissement mais ignore le rôle fondamental de la demande effective pour ce qui est de *stimuler* l'investissement. Deuxièmement, elle suppose a priori ce que doit être le rôle du gouvernement or, dans les pays en développement qui ont enregistré durablement des taux élevés de croissance économique, les autorités ont adopté une approche beaucoup plus active afin de libérer l'esprit d'entreprise des investisseurs en créant des rentes conditionnées par les investissements, le progrès technologique ou les exportations (voir CNUCED, 1994, 1996: Amsden, 2004). Troisièmement enfin, cette approche s'intéresse à la mise en place de conditions-cadres de l'investissement mais, compte tenu des faiblesses structurelles des PMA, il est également nécessaire d'intervenir au niveau meso-économique, c'est-à-dire de traiter les questions liées à la structure de la production, à la persistance d'écart de productivité entre le secteur agricole et les autres secteurs de l'économie comme entre les entreprises du secteur formel et celles du secteur informel, entre grandes et petites entreprises et entre agriculteurs riches et pauvres; à la nature des liens intersectoriels, aux relations interentreprises et aux complémentarités au niveau de la production. Compte tenu de ces faiblesses, il est par ailleurs indispensable d'encourager le développement des capacités entrepreneuriales au niveau microéconomique. D'ailleurs, l'un des principaux constats de l'évaluation du climat d'investissement dans les PMA est qu'il existe une très importante hétérogénéité en ce qui concerne la performance économique des entreprises.

L'un des principaux constats de l'évaluation du climat d'investissement dans les PMA est qu'il existe une très importante hétérogénéité en ce qui concerne la performance économique des entreprises.

Dans ce contexte, une approche qui consiste simplement à établir un cadre général d'incitations, bien que nécessaire, sera insuffisante.

La priorité accordée depuis peu à la réduction de la pauvreté dans le cadre des politiques nationales et internationales de développement rend par ailleurs la tâche plus difficile pour les décideurs. Étant donné que, comme on l'a vu ci-dessus, la production, l'emploi et la pauvreté sont inextricablement liés, la distinction entre développement productif et réduction de la pauvreté ne peut être qu'artificielle. Toutefois, dans la pratique, l'accent mis récemment sur la réduction de la pauvreté a conduit à privilégier fortement les objectifs sociaux et les objectifs de développement humain connexes. S'ils sont certes importants et doivent être un élément essentiel de toute stratégie de développement des capacités productives, le fait de les placer au cœur des stratégies a conduit à négliger les questions de production et d'emploi ce qui risque de se traduire par une approche partielle du problème, qui en traite les symptômes mais pas les causes. Il a même été suggéré que les politiques actuelles risquaient de créer de graves déséquilibres entre les efforts en faveur du développement et l'aide, qui n'est qu'un palliatif, et un système que l'on pourrait qualifier de «colonialisme providence» (Reinert, 2005: 15).

Étant donné que, la production, l'emploi et la pauvreté sont inextricablement liés, la distinction entre développement productif et réduction de la pauvreté ne peut être qu'artificielle.

L'analyse des tendances concernant la composition des engagements au titre de l'aide en faveur des PMA montre que la part de l'APD destinée aux infrastructures économiques et aux secteurs axés sur la production a sensiblement diminué. Il convient donc de se féliciter de l'intérêt récent pour «l'aide pour le commerce» sous réserve que cette aide serve à renforcer les capacités de production de biens marchands. Toutefois, la définition de cette notion fait l'objet d'un débat et, en tout état de cause, quelle qu'elle soit, une approche du développement des capacités productives simplement axée sur les échanges ne sera pas suffisante pour assurer durablement une croissance économique solidaire des PMA. Comme on l'a vu dans le précédent Rapport, dans de nombreux cas le développement des exportations ne s'est pas traduit par une réduction de la pauvreté dans les PMA, en partie parce que les activités axées sur les exportations se développent au sein d'enclaves qui ne sont que peu liées au reste de l'économie, et en partie parce qu'elles ne suffisent pas, à elles seules, à créer suffisamment d'emplois pour absorber l'accroissement de la population active. Une réduction sensible et durable de la pauvreté implique d'apporter aux PMA une aide au développement des capacités productives, dont l'aide pour le commerce serait l'un des éléments.

Il importe également que l'aide apportée par la communauté internationale aux PMA tire parti du potentiel de chaque pays. La combinaison d'une demande intérieure insuffisante, d'une part, et de capacités, infrastructures et institutions trop faibles pour être concurrentielles au plan international, d'autre part, se traduit notamment par une sous-utilisation des ressources productives et des capacités entrepreneuriales du fait d'une demande insuffisante. Il existe donc une main-d'œuvre excédentaire, des capacités entrepreneuriales latentes, des savoirs traditionnels non exploités et des ressources naturelles non identifiées. L'appui apporté par la communauté internationale doit s'inspirer de ce que disait Albert Hirschmann, à savoir que le développement ne dépend pas tant du fait de trouver la combinaison optimale pour certaines ressources et certains facteurs de production que de l'exploitation de ressources et de capacités cachées, éparpillées ou mal utilisées (Hirschmann, 1958: 5). Il arrive aujourd'hui trop souvent que l'aide apportée pour le développement des capacités productives soit simplement considérée comme un moyen de remédier à des déficiences et à des insuffisances perçues, plutôt que comme le moyen de

mobiliser les forces créatrices et les potentialités latentes des PMA. Les conditions actuelles de la coopération technique en sont un bon exemple (Fukudu-Parr, Lopes et Malik, 2002).

2. LA NATURE DU NOUVEAU PARADIGME

Le nouveau paradigme préconisé ici place le développement des capacités productives au cœur des politiques nationales et internationales destinées à encourager la croissance économique et la réduction de la pauvreté dans les PMA. Dans ce modèle, les politiques doivent mettre l'accent sur l'accumulation de capital, le progrès technologique et le changement structurel, et chercher à enclencher et à maintenir un cercle vertueux dans lequel le développement des capacités productives et la croissance de la demande se renforcent mutuellement et créent des emplois productifs pour réduire la pauvreté.

ENCADRÉ 23: L'APPROCHE DU DÉVELOPPEMENT PRODUCTIF DE LA CEPALC

Depuis les années 50, la pensée de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) repose sur le *structuralisme*, même si depuis 1990 environ son approche à l'égard du développement a évolué vers le *néostructuralisme*. Il s'agit d'une approche globale du développement productif, dont la publication intitulée «Productive development in open economies» (CEPALC, 2004) constitue un bon exemple.

L'approche de la CEPALC repose principalement sur l'hypothèse selon laquelle la performance globale d'une économie est le résultat d'interactions dynamiques aux niveaux macroéconomique, méso-économique et microéconomique, les interactions entre ces deux derniers niveaux constituant une *dynamique «structurelle»*. Compte tenu de l'importance de ces interactions, l'approche de la CEPALC cherche notamment à comprendre les complémentarités stratégiques entre secteurs productifs. D'après la CEPALC, l'existence de ces complémentarités est à la base de la compétitivité du système. Les interactions entre les trois niveaux conditionnent également la stratégie de développement productif et sont à l'origine des changements structurels qui concernent les appareils productifs et technologiques, la configuration des marchés de facteurs et de produits, la disponibilité des facteurs, la nature des agents du monde de l'entreprise et la façon dont ces marchés et agents réagissent à des événements extérieurs (CEPALC, 2000).

L'*hétérogénéité structurelle* constitue un autre élément clef de l'approche de la CEPALC. Elle découle des défaillances du marché, du sous-développement des marchés et d'asymétries quant à la capacité de différents agents économiques d'avoir accès à l'information, aux marchés de facteurs et à d'autres actifs. Plus elle est importante, plus l'économie tend à afficher une productivité globale faible. Dans une économie caractérisée par une hétérogénéité structurelle, il n'existe pas de tendance spontanée en faveur du plein emploi des ressources productives (CEPALC, 2004), ce qui justifie une action publique concertée.

Une intervention sélective est nécessaire puisque, s'il est indispensable d'avoir des marchés qui fonctionnent de manière satisfaisante, un «juste prix» ne suffira pas à lui seul à provoquer une croissance économique socialement équitable. La nature de cette «intervention» est déterminée par son efficacité sociale dans les domaines dans lesquels son impact macroéconomique est le plus important. L'une des caractéristiques essentielles du néostructuralisme est qu'il identifie l'État comme un acteur nécessaire pour institutionnaliser les marchés et encourager un *développement de l'intérieur*, ce qui ne se produira pas nécessairement sur un marché libre.

Dans les économies structurellement hétérogènes, l'application de politiques apparemment neutres produit des résultats non neutres. Cette constatation est l'une des principales justifications de la réévaluation du rôle de la politique publique après l'ère des politiques néolibérales. Toutefois, l'approche néostructuraliste représente une rupture avec certaines politiques structuralistes appliquées par le passé, et donc avec les hypothèses sur lesquelles ces politiques reposent. Cette rupture marque une évolution de la pensée économique vers la reconnaissance du nouveau pouvoir dominant de l'économie de marché, et est évidente dans l'incorporation des concepts d'efficacité économique dans les propositions actuelles, y compris le débat en faveur de l'offre d'incitations mais sur la base des performances (CEPALC, 2000: 233).

Le rapport publié en 2004 par la CEPALC et intitulé «Productive development in open economies» présente une analyse des principales stratégies que peuvent mettre en œuvre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes pour créer, renforcer et moderniser l'appareil productif de la région. Il décrit trois grandes stratégies, à savoir:

Encadré 23. (suite)

- 1) *Une stratégie d'inclusion* destinée à faire passer le plus grand nombre possible de petites unités de production du secteur informel au secteur formel de l'économie. Parmi les mécanismes susceptibles d'être utilisés à cet effet, on peut citer la simplification des règles et procédures administratives, la réduction de la fiscalité et la simplification des procédures déclaratives, le développement de l'accès au crédit pour les petits investissements et une formation de base à la gestion et à la technologie.
- 2) *Une stratégie de modernisation* fondée sur des mesures en faveur de différents groupes de production ou de certaines chaînes de production. Les critères de sélection pourraient être la possibilité de produire des biens et services destinés à l'exportation, la possibilité d'introduire une technologie plus avancée dans le système de production, etc. L'appui en faveur de la modernisation de la production pourrait notamment prendre la forme de politiques destinées à améliorer l'accès à l'information, au crédit, à la technologie et aux systèmes de commercialisation, et de l'offre par des organismes publics spécialisés ainsi que par des associations commerciales privées d'informations sur les marchés extérieurs de façon à favoriser les exportations. Cette stratégie prévoit également le développement des activités de formation, l'incorporation des améliorations en matière de production et de technologie et l'achat de nouveaux matériels et équipements.
- 3) *Une stratégie de densification* qui consiste à incorporer davantage de savoirs au stade de la production et à développer les liens en matière de production, de technologie, de créations d'entreprises et de travail. Cela suppose à la fois l'existence d'institutions et d'une politique publique satisfaisantes, ainsi qu'une plus grande participation du secteur privé. Cette stratégie consisterait entre autres à mettre en œuvre des programmes destinés à renforcer les liens entre entreprises exportatrices, ainsi que la coopération entre secteur public et secteur privé dans certains domaines d'innovation, à attirer des investissements étrangers de haute qualité pour la création de liens au stade de la production et de capacités technologiques, et à renforcer l'infrastructure des services de façon à réduire les goulots d'étranglement au stade de la production.

Les politiques doivent mettre l'accent sur l'accumulation de capital, le progrès technologique et le changement structurel, et chercher à enclencher et à maintenir un cercle vertueux dans lequel le développement des capacités productives et la croissance de la demande se renforcent mutuellement et créent des emplois productifs pour réduire la pauvreté.

Le nouveau paradigme préconisé met la production et l'emploi au cœur des efforts visant à réduire la pauvreté.

Ce paradigme n'est pas totalement nouveau: il a été proposé, par exemple, par la CEPALC, dans une série d'études sur le développement productif (encadré 23). Il est également similaire à la politique adoptée par le Japon à l'égard du développement économique (encadré 24) qui a donné naissance à divers modèles de développement en Asie de l'Est. Il constituerait toutefois une nouvelle orientation pour les PMA et leurs partenaires, même si le développement des capacités productives fait partie intégrante du Programme d'action de Bruxelles pour les PMA.

Cette approche diffère des politiques actuelles principalement par la façon dont elle aborde la réduction de la pauvreté, le développement des capacités productives et le commerce international.

a) La réduction de la pauvreté

Le nouveau paradigme préconisé met la production et l'emploi au cœur des efforts visant à réduire la pauvreté. Cela ne veut pas dire que les dépenses sociales et le développement humain ne sont pas importants, d'autant plus que la santé, l'éducation et la protection sociale devraient être considérés comme faisant partie du processus de développement des capacités productives. Toutefois, ce processus va plus loin en ce sens qu'il établit un lien entre une réduction sensible et durable de la pauvreté et le développement de la base productive de la société, la capacité d'une société à consommer étant liée à sa capacité de produire, et incorpore le rôle essentiel de l'emploi.

b) Les capacités productives

Il ressort clairement de ce qui précède sur le climat de l'investissement que le paradigme actuel n'ignore pas le développement des capacités productives. Toutefois, le nouveau paradigme préconisé adopte une approche différente à cet égard, caractérisée par:

ENCADRÉ 24: UNE APPROCHE JAPONAISE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Comme la CEPALC (voir l'encadré 23), plusieurs économistes japonais ont élaboré une approche du développement qui met l'accent sur la production. Ohno (1998) en résume les principales caractéristiques comme ci-après:

- La priorité devrait être accordée à l'économie réelle et non à des objectifs financiers;
- La stratégie de développement à long terme devrait comporter des objectifs réels (par opposition à des critères de performance trimestriels ou mensuels), et notamment: i) fixer des objectifs nationaux à long terme (par exemple, créer un certain nombre d'emplois sur une période de 5 ans, doubler le revenu en 10 ans, créer des industries à partir de zéro, industrialiser le pays d'ici à 2020); et ii) définir des mesures globales et concrètes annuelles en vue de la réalisation de ces objectifs, identifier les goulots d'étranglement, allouer des ressources budgétaires suffisantes et définir la stratégie des organes de mise en œuvre. Les mesures nécessaires dans l'immédiat sont déterminées à partir de ces objectifs à long terme;
- Le Gouvernement joue un rôle actif dans la promotion du développement;
- Il est reconnu que l'instauration d'une économie de marché prend du temps;
- La stratégie est adaptée au pays considéré.

Yanagihara (1998) établit une distinction entre une approche-cadre et une approche spécifique de la politique du développement. Pour lui, l'approche-cadre représente les règles du jeu selon lesquelles les agents économiques prennent les décisions et agissent dans une économie donnée. À l'inverse, l'approche spécifique renvoie à des unités organisationnelles tangibles telles que les entreprises, les organismes officiels et les projets industriels et à leur regroupement en industrie, secteur ou région. Elle peut également concerner des facteurs de production " la terre, le travail, le capital et la technologie " à différents niveaux d'agrégation et de spécificité. Cette approche considère l'économie comme l'ensemble de ces différentes unités et le développement économique comme leur expansion quantitative et leur amélioration qualitative accompagnées d'une évolution de leur composition (p. 70 et 71).

Ces approches ne traitent pas de la même façon les politiques de développement et d'ajustement structurel. Dans l'approche-cadre, la politique économique et les réformes institutionnelles ont principalement pour objectif de corriger les distorsions en matière d'incitation, alors que dans l'approche spécifique les politiques et les institutions sont considérées comme des intrants tangibles, des facteurs classiques de production, qui déterminent le processus de changement économique. Ils constituent le moyen de concrétiser une vision de l'économie, généralement décrite comme un ensemble d'économies industrielles ou régionales (p. 71).

Dans l'approche-cadre, la définition des caractéristiques est considérée comme une condition nécessaire, même si elle n'est pas toujours suffisante, du développement, qui se traduira par une amélioration des indicateurs macroéconomiques. De part sa nature même, elle n'accorde que peu d'importance à la nature de l'économie réelle qui en émergera: c'est au marché de la déterminer. En revanche, dans l'approche spécifique, les résultats économiques en termes de composition sectorielle ou d'organisation industrielle sont primordiaux, alors que le mode de gestion économique reste souple et non déterminé. Les orientations économiques, telles que les secteurs ou les activités considérés comme prioritaires, ont un rôle mais découlent de l'objectif ultime " ou du résultat attendu ", à savoir le développement économique et en sont subordonnés (p. 71). Cette approche est axée sur les résultats et exprimée de façon concrète plutôt que générale (construire de nouvelles usines plutôt qu'améliorer les mécanismes de marché). L'objectif est de parvenir à une expansion économique par l'accumulation d'ingrédients appropriés de façon à accroître la capacité productive de l'entreprise ou du projet (p. 75).

Si l'on applique cette approche aux pays très pauvres, il en découle en particulier que l'économie de marché est sous-développée et qu'il est nécessaire de créer des marchés (Ishikawa, 1998). Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent en outre mettre l'accent sur la production et la productivité plutôt que simplement chercher à agir directement sur la pauvreté (Ohno, 2002; Ishikawa, 2002).

- Des politiques macroéconomiques axées sur la promotion de la croissance, de l'investissement et de l'emploi;
- Une approche multinationale qui non seulement cherche à créer le cadre institutionnel et macroéconomique nécessaire, mais comporte également des politiques visant à modifier les structures de production et les institutions au niveau méso-économique et les capacités et incitations au niveau microéconomique;

- Une promotion active de l'entrepreneuriat;
- Une approche stratégique de l'intégration à l'économie mondiale.

Les politiques macroéconomiques au lieu d'être axées sur la stabilisation financière, doivent être réorientées en faveur de la croissance, de l'investissement et de l'emploi.

Les *politiques macroéconomiques* sont un élément essentiel du développement des capacités productives, mais au lieu d'être axées sur la stabilisation financière, elles doivent être réorientées en faveur de la croissance, de l'investissement et de l'emploi. C'est ce que French-Davies (2005) appelle la «macroéconomie pour le développement». Il considère qu'elle nécessite d'établir une distinction claire et systématique entre ce qui est simplement une reprise économique et la création de nouvelles capacités de production. La distinction entre la création de *nouvelles* capacités et l'utilisation des capacités *existantes* devrait être l'un des principes essentiels de la politique monétaire, de change et budgétaire, ainsi que de la régulation des flux de capitaux (p. 7). Il considère également que, pour assurer un environnement qui encourage la croissance, les pays doivent agir sur les *véritables* fondamentaux macroéconomiques, c'est-à-dire limiter le déficit extérieur à un niveau supportable, maintenir les engagements extérieurs à un niveau raisonnable et faiblement liquides, et assurer une adéquation raisonnable entre conditions et taux de change. Cela signifie également qu'il faut créer les conditions nécessaires pour attirer l'épargne intérieure, limiter l'appréciation des taux de change, faire en sorte que la demande effective soit compatible avec la production, adopter une politique budgétaire responsable et maintenir l'inflation à un niveau raisonnable (p. 7).

L'accroissement de la productivité et le développement de l'emploi indispensables à une croissance durable impliquent à la fois d'investir dans des secteurs dynamiques et en croissance et de renforcer les capacités des secteurs où se trouve l'essentiel de la main-d'œuvre.

L'*approche multiniveau* repose sur le principe selon lequel la dynamique des structures de production agit sur la croissance économique et que, quel que soit le cadre macroéconomique, les entreprises engagées dans les mêmes activités auront des résultats très différents. Les politiques méso économiques doivent être conçues de façon à encourager le changement structurel et les liens dynamiques et elles doivent être complétées par des politiques visant à renforcer les capacités entrepreneuriales au niveau microéconomique. Il ne s'agit pas de «désigner les gagnants», comme on le dit trop souvent car, dans le cas des PMA, l'accroissement de la productivité et le développement de l'emploi indispensables à une croissance durable impliquent à la fois d'investir dans des secteurs dynamiques et en croissance et de renforcer les capacités des secteurs où se trouve l'essentiel de la main-d'œuvre. Une stratégie qui consisterait à n'investir que dans les secteurs dynamiques pour essayer de «sauter les étapes» pourrait se révéler insuffisante pour réduire la pauvreté, principalement parce que les secteurs qui sont en croissance rapide ne sont souvent pas ceux qui emploient la majorité des pauvres, et les emplois proposés supposent des qualifications et une formation que les pauvres n'ont pas. La difficulté consiste alors à élargir l'impact des secteurs dynamiques en croissance au reste de l'économie, tout en intensifiant leurs liens avec les autres secteurs – où la majorité des pauvres est sous-employée. Parallèlement, il est indispensable de faire en sorte que les pauvres puissent acquérir les qualifications et suivre la formation qui leur permettent de trouver un emploi dans les secteurs en croissance de l'économie.

Le plus efficace consisterait à appuyer et à encourager des investissements simultanés dans l'agriculture, l'industrie et les services le long de la chaîne de valeur des secteurs prometteurs, ainsi que d'encourager les exportations, ce qui favoriserait la montée en gamme et accroîtrait la valeur ajoutée locale de ressources naturelles abondantes. L'accent devrait être mis sur un développement intégré qui déclencherait un processus de croissance interactif tenant compte du rôle important joué par la dynamique intersectorielle dans les activités rurales et non rurales, en particulier les activités susceptibles de

catalyser et d'assurer durablement une croissance économique par le biais de relations dynamiques entre secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Les liens avec l'agriculture, qui s'accompagnent d'un cercle vertueux dans lequel la demande créée par la croissance du secteur agricole suscite des investissements, l'entrepreneuriat et la création d'emplois dans les activités non agricoles, en particulier celles concernant les biens non marchands, seront probablement importants dans de nombreux PMA et au cœur des efforts visant à créer un processus de développement solidaire qui contribue à une réduction durable de la pauvreté.

L'entrepreneuriat est un élément fondamental de tout processus de développement des capacités productives. Pour l'essentiel, il s'agit d'un acte délibéré visant à créer de la valeur économique en saisissant les nouvelles opportunités qui se présentent, et qui s'accompagne d'une prise de risques et de la mobilisation d'un capital humain, social, financier et physique. Deux aspects de l'entrepreneuriat sont importants pour le développement des capacités productives: le rôle joué par les rentes (c'est-à-dire le surcroît de profit lié à une activité novatrice) pour l'entrepreneuriat (Kahn et Jomo, 2000) et le fait que cet entrepreneuriat n'a pas à être nécessairement systématiquement orienté vers des résultats économiques positifs. Si l'on admet que l'entrepreneuriat s'accompagne de la recherche d'une rente, il faut alors établir une distinction entre activités productives et non productrices. Les activités non productives ou destructrices sont le fait d'individus ou d'entreprises qui cherchent à obtenir un profit sur la base d'informations asymétriques, à mettre en place des barrières illégales à l'entrée sur leur secteur d'activité ou à renforcer leur position monopolistique. Ces activités impliquent une utilisation non productive de ressources et peuvent devenir très destructrices en encourageant un comportement prédateur. En revanche, un entrepreneuriat productif peut contribuer à orienter les ressources vers des utilisations productives. L'un des principaux problèmes qui se posent dans les PMA aujourd'hui est de savoir comment passer de la recherche non productive de rentes à une activité productive et utiliser l'action publique pour créer des rentes qui encouragent l'activité productive des entreprises en faveur du développement des capacités productives.

Comme le dit Sunkel (1993)¹, la stratégie de développement des capacités productives est une «stratégie de développement de l'intérieur» en ce sens qu'elle cherche à mobiliser et à développer les ressources productives et les capacités intérieures et à accroître les liens en matière de production au sein de l'économie nationale. Toutefois, il importe de ne pas la confondre avec une stratégie orientée vers l'intérieur. L'intégration à l'économie mondiale offre de très importantes opportunités de développement des capacités productives, et les politiques d'intégration mondiale constituent donc un élément essentiel des politiques préconisées ici.

Toutefois, il ne faut pas ramener l'intégration à l'économie mondiale à la libéralisation des échanges et du compte de capital. Cette intégration peut prendre diverses autres formes, telles qu'une ouverture totale. Comme le dit Westphal (2004) en ce qui concerne l'intégration commerciale, une ouverture efficace n'est pas antinomique d'une certaine protection contre les importations, pour autant que les mesures protectionnistes ne limitent pas indûment la recherche d'un avantage comparatif dynamique, comme ce fut le cas au moins pour la Province chinoise de Taiwan et la République de Corée. Bradford (2005) observe qu'une réglementation ciblée des mouvements de capitaux et l'adoption de régimes de change intermédiaires peuvent servir d'outils macroéconomiques en faveur de la croissance.

L'accent devrait être mis sur un développement intégré qui déclencherait un processus de croissance interactif tenant compte du rôle important joué par la dynamique intersectorielle dans les activités rurales et non rurales, en particulier les activités susceptibles de catalyser et d'assurer durablement une croissance économique par le biais de relations dynamiques entre secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

L'un des principaux problèmes qui se posent dans les PMA aujourd'hui est de savoir comment passer de la recherche non productive de rentes à une activité productive et utiliser l'action publique pour créer des rentes qui encouragent l'activité productive des entreprises en faveur du développement des capacités productives.

La combinaison idéale variera d'un pays à l'autre, mais ce qui est préconisé ici est une approche stratégique de l'intégration à l'économie mondiale, dans laquelle la rapidité et l'ampleur de la libéralisation dans différents domaines sont déterminées par la recherche du développement des capacités productives. Dans de nombreux PMA, la dimension régionale de l'intégration à l'économie mondiale sera probablement importante. De plus, il importe d'adopter des politiques qui permettent de maximiser les opportunités et de réduire au minimum les risques.

À cet égard, on peut relever trois opportunités principales. Tout d'abord, le marché extérieur peut absorber les excédents de production et permettre ainsi d'utiliser des capacités productives qui seraient autrement restées sous-utilisées. Il peut également créer des avantages dynamiques par le biais d'un cercle vertueux qui lie accroissement de la demande, des investissements et de la productivité. Deuxièmement, l'essentiel des efforts de développement des capacités productives doit porter sur le renforcement du rôle et de la taille des entreprises nationales. Toutefois, les entreprises étrangères peuvent également (par l'intermédiaire des IED ou d'autres voies) contribuer à ce processus si la politique intérieure est conçue de façon à attirer plutôt qu'à évincer les entreprises nationales, et s'il existe entre elles des liens dynamiques qui permettent d'encourager l'apprentissage et les investissements. Troisièmement, le rattrapage technologique – promotion de l'acquisition des technologies importées, apprentissage technologique et diffusion de pratiques optimales entre entreprises – peut contribuer de façon importante à l'accélération de la croissance.

L'approche préconisée ici traite d'abord l'aspect «développement» plutôt que l'aspect «commerce» de la relation entre les deux.

c) Le commerce international

Le nouveau paradigme préconisé comporte également une nouvelle approche à l'égard du commerce international. Depuis le début des années 80, on constate clairement que les idées émanant de la théorie du commerce international ont tendance à dominer la compréhension des processus de développement. À l'origine, cette situation est née de la comparaison entre les succès relatifs des stratégies «axées sur l'extérieur» et «axées sur l'intérieur», associées à tel ou tel régime commercial, puis cette tendance s'est renforcée au cours des années 90 à partir de l'idée selon laquelle une intégration rapide et totale à l'économie mondiale était indispensable pour tirer parti de la mondialisation et limiter au maximum les risques d'être laissé à la traîne. L'intégration à l'économie mondiale, et non plus le développement national, est alors devenue le principal objectif des gouvernements.

L'approche préconisée ici considère certes le commerce international comme un élément indispensable au développement des capacités productives, de même que le développement des capacités productives est lui-même indispensable au commerce international, mais traite d'abord l'aspect «développement» plutôt que l'aspect «commerce» de la relation entre les deux.

Comme on peut le lire dans le précédent Rapport sur le commerce et la pauvreté, le commerce international peut contribuer grandement à réduire la pauvreté dans les pays les moins avancés ainsi que dans d'autres pays en développement. Toutefois, les politiques nationales et internationales qui peuvent faciliter cette action doivent s'inscrire dans une approche du commerce déterminée par le développement plutôt que dans une approche du développement déterminée par le commerce (CNUCED, 2004a: 67). L'approche préconisée met donc en priorité l'accent sur la production puis identifie comment le commerce international peut contribuer à l'accumulation de capital, à l'évolution technologique, au changement structurel, à la création

d'emplois et à la réduction de la pauvreté. L'important n'est pas de maximiser les échanges, mais de maximiser les retombées positives des échanges.

C. Options et mesures

Les politiques nationales et internationales visant à développer les capacités productives des PMA doivent chercher en priorité à réduire les principaux obstacles à l'accumulation de capital, au progrès technologique et au changement structurel. Hausmann, Rodrik et Velasco (2005) ont récemment développé l'idée selon laquelle les politiques publiques des pays en développement doivent mettre l'accent sur la réduction des principaux obstacles à la croissance. Pour eux, les réformes économiques devraient être des stratégies de croissance élaborées en fonction de ces obstacles afin d'avoir sur eux un impact maximum (p. 2). L'approche proposée ici, c'est-à-dire de réduire les principaux obstacles à l'accumulation de capital, au progrès technologique et au changement structurel, est similaire.

Pour Hausmann, Rodrik et Velasco, un tel diagnostic permet notamment de ne pas appliquer de solutions toutes faites et d'identifier les obstacles propres à chaque pays, ce qui a son importance lorsque l'on met le développement des capacités productives au cœur des politiques nationales et internationales de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté. Afin d'illustrer concrètement ce qu'implique un tel paradigme, la présente section revient sur les trois principaux obstacles identifiés précédemment, et cherche à résumer brièvement certaines des principales priorités et mesures qui permettraient de les réduire. Ces trois obstacles sont :

- Le déficit d'infrastructure;
- Les faiblesses institutionnelles – entreprises, systèmes financiers et systèmes de connaissances;
- La faiblesse de la demande.

Le principal message qui en ressort est que le nouveau paradigme ne se traduit pas par une révision totale des problèmes auxquels les décideurs cherchent à répondre, mais fait une place plus importante à certaines questions qui ont été ignorées ou négligées, et traite différemment certaines autres questions. Par ailleurs, le fait de mettre l'accent sur le développement des capacités productives soulèvera probablement des questions concernant la gouvernance nationale et mondiale, qui seront traitées dans la dernière section du présent chapitre.

1. COMBLER LE DÉFICIT D'INFRASTRUCTURE

Le comblement du déficit d'infrastructure entre les PMA et d'autres pays en développement figure parmi les objectifs quantitatifs du Programme d'action de Bruxelles pour les PMA. Le présent Rapport montre qu'il s'agit d'un objectif important étant donné que ces pays accusent un net retard dans les domaines des transports, des télécommunications et de l'énergie. Même s'il ne faut pas sous-estimer les financements privés, l'observation du passé montre qu'à eux seuls ils ne peuvent répondre aux besoins et que par conséquent un accroissement des investissements publics et une inversion de la tendance à la baisse de l'aide destinée aux infrastructures économiques, qu'ont connue un certain nombre de PMA, en particulier africains, au cours de la période 1990-2003, sont indispensables. En matière d'infrastructure physique, il existe entre

Les politiques nationales et internationales visant à développer les capacités productives des PMA doivent chercher en priorité à réduire les principaux obstacles à l'accumulation de capital, au progrès technologique et au changement structurel.

C'est l'identification des obstacles propres à chaque pays qui a son importance lorsque l'on met le développement des capacités productives au cœur des politiques nationales et internationales de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté.

Les investissements publics peuvent jouer un rôle clef dans l'accroissement de la productivité et la génération d'un excédent net, essentiel à l'accumulation dans tous les secteurs de l'économie.

investissements publics et investissements privés une forte complémentarité, qui peut être une source importante de croissance et influencer fortement la composition et la répartition des fruits de la croissance. Les investissements publics peuvent jouer un rôle clef dans l'accroissement de la productivité et la génération d'un excédent net, essentiel à l'accumulation dans tous les secteurs de l'économie (Le Projet objectifs du Millénaire, 2005).

L'amélioration de l'infrastructure physique peut contribuer à la réduction des coûts et des délais auxquels doivent faire face les exportateurs. Toutefois, les investissements d'infrastructure ne doivent pas se limiter aux infrastructures liées au commerce mais s'inscrire dans une approche globale de développement des infrastructures qui porte sur i) les infrastructures rurales et les liens au niveau des districts entre zones rurales et petites localités; ii) les infrastructures nationales (telles que grands axes routiers, lignes de transport électrique et installations portuaires); et iii) les infrastructures régionales transfrontières. L'augmentation des investissements publics dans les infrastructures rurales est importante pour accroître la productivité de l'agriculture et développer une économie de marché, ainsi que des emplois ruraux non agricoles. Les investissements publics dans les infrastructures nationales sont importants pour la diversification et le changement structurel, ainsi que pour l'intégration au commerce mondial, et enfin les investissements publics dans les infrastructures transfrontières jouent un rôle important en faveur de l'intégration régionale.

Des efforts particuliers devraient être faits pour encourager l'électrification et permettre aux PMA de rattraper leur retard à cet égard par rapport à d'autres pays en développement. La plupart des technologies modernes exigent un raccordement au réseau électrique. Le faible développement actuel de ces réseaux se traduit par un accroissement des coûts pour les entreprises qui ont donc moins de ressources à investir, et explique pour une bonne part le retard technologique des PMA, qui les empêche d'acquérir les technologies utilisées dans d'autres pays. Le présent Rapport montre également que l'accès à l'électricité est un facteur de la composition des exportations, et qu'il existe une certaine corrélation entre la diversification des exportations en faveur de produits manufacturés et le degré d'électrification.

Des efforts particuliers devraient être faits pour encourager l'électrification et permettre aux PMA de rattraper leur retard à cet égard par rapport à d'autres pays en développement.

2. REMÉDIER AUX FAIBLESSES INSTITUTIONNELLES: ENTREPRISES, SYSTÈMES FINANCIERS ET SYSTÈMES DE CONNAISSANCES

Les efforts actuels en matière institutionnelle concernent principalement la bonne gouvernance. Le nouveau paradigme préconisé implique d'accorder une place beaucoup plus importante à la nature du secteur privé intérieur ainsi qu'aux systèmes financiers et aux systèmes de connaissances dans lesquels il s'intègre. Le développement et l'exploitation des capacités productives interviennent au niveau de l'entreprise et de l'exploitation agricole, mais s'inscrivent dans un contexte institutionnel plus large et sont conditionnés par les systèmes de production et de consommation au sein desquels ils sont intégrés.

Dans de nombreux PMA, l'un des principaux problèmes tient à l'absence d'un «niveau intermédiaire» dans la structure des entreprises: une multitude de microentreprises du secteur informel coexistent avec un petit nombre de grandes sociétés, avec entre les deux un secteur formel de PME peu important, en particulier dans le cas des entreprises de taille moyenne. En outre, ces PME

doivent, pour se développer, surmonter de nombreux obstacles. Les stratégies énoncées dans les DSRP prennent acte de cette situation et mettent l'accent sur la fourniture d'un appui aux PME, en particulier aux petites entreprises. De plus, la plupart des activités visant à promouvoir le développement du secteur privé ont mis l'accent sur la fourniture d'un appui à la création de petites entreprises et aux systèmes de microfinancement (Banque mondiale, 2001: 12). Les PME sont importantes dans la mesure où elles ont tendance à utiliser des intrants locaux et établissent ainsi un lien entre le secteur primaire et le secteur manufacturier locaux. Elles offrent également des emplois à la population locale, mais ne s'intéressent qu'à elles reviendrait à avoir une perspective statique du processus de développement. Si l'on se place au contraire dans une perspective dynamique d'efficacité, on constate que les grandes entreprises sont mieux placées pour créer les ressources nécessaires à l'accroissement du taux de formation de capital, pour innover, pour réaliser des économies d'échelle et pour acquérir les savoirs qui vont de pair. Elles sont également bien mieux à même de se diversifier en faveur d'activités à plus forte valeur ajoutée (Kozul-Wright, 1995). Une des principales raisons pour lesquelles les PME ne grandissent pas est la faiblesse de la demande de leurs produits. Il importe donc d'encourager les liens entre PME et grandes entreprises de façon à compléter, du côté de la demande, les mesures du côté de l'offre en faveur du développement des PME. Par ailleurs, les relations interentreprises peuvent faciliter les transferts de savoirs, les transferts de technologie et la modernisation technologique. Il semble donc qu'il faudrait mettre en place un autre cadre de politique économique fondé sur la fourniture d'un appui en faveur de la croissance et du développement des entreprises, la promotion des liens entre PME et grandes entreprises, le développement des relations de sous-traitance et la promotion du regroupement spatial des entreprises.

Le développement des capacités productives dépend de la capacité d'une économie à créer des entreprises ayant une forte propension à investir, à apprendre et à innover. L'un des principaux axes des réformes en faveur de l'investissement consiste à réduire les obstacles à l'entrée, à diminuer le coût du crédit et à encourager la concurrence ainsi que l'efficacité du marché. Les données disponibles donnent à penser que l'entrée des entreprises n'est pas le principal problème et que les marchés sont très concurrentiels et en mesure d'éliminer les entreprises inefficaces, mais ce processus peut être si violent qu'il peut empêcher les nouveaux arrivés d'acquérir les capacités technologiques nécessaires à leur croissance. Il importe donc d'accorder une plus grande attention aux obstacles à la croissance des entreprises. Il faudrait également prêter attention au comportement anticoncurrentiel des entreprises de transformation et des exportateurs (dont certains sont intégrés verticalement au sein de sociétés transnationales) qui détiennent une position oligopolistique et empêchent la diversification et le développement de nouvelles industries de transformation.

Le fonctionnement des systèmes financiers et des systèmes de connaissances est étroitement lié à la question du développement des entreprises. Les marchés financiers sont peu développés et exposés à des défaillances. De plus en plus, dans un environnement plus libéral, les institutions financières étrangères occupent une position dominante, mais les utilisateurs ne sont pas plus nombreux et restent concentrés, qu'il s'agisse des gouvernements ou des grandes entreprises locales et étrangères. L'élimination des goulets d'étranglement qui limitent l'accès du secteur privé au financement devrait être une priorité essentielle pour les décideurs des PMA car, sans accès au capital, il ne saurait y avoir de développement des capacités productives.

Dans de nombreux PMA, l'un des principaux problèmes tient à l'absence d'un «niveau intermédiaire» dans la structure des entreprises: une multitude de microentreprises du secteur informel coexistent avec un petit nombre de grandes sociétés.

Il importe donc d'encourager les liens entre PME et grandes entreprises de façon à compléter, du côté de la demande, les mesures du côté de l'offre en faveur du développement des PME.

L'importance d'une amélioration des systèmes financiers dans les PMA est largement reconnue. Toutefois, il est nécessaire d'identifier d'urgence de nouvelles sources de financement et on pourrait tirer des enseignements de la situation de pays où les systèmes financiers sont plus développés et mieux adaptés aux besoins du secteur privé. L'expérience suggère qu'à de faibles niveaux de développement, il importe de disposer d'un système fondé sur des banques. Les instruments financiers susceptibles d'être utilisés sont notamment:

- Les systèmes de garantie de prêt entre secteur public et secteur privé de façon à faciliter l'accès au crédit bancaire pour les PME et les grandes entreprises qui cherchent à investir dans l'acquisition de nouvelles technologies;
- Les banques publiques de développement, en particulier pour le financement à long terme;
- La coordination des prêts aux entreprises le long d'une même chaîne de valeurs;
- Les instruments financiers novateurs basés sur le marché.

Les systèmes de connaissances sont tout aussi importants que les systèmes financiers pour le développement des capacités productives.

Les systèmes de connaissances sont tout aussi importants que les systèmes financiers pour le développement des capacités productives, et leur amélioration devrait donc être complémentaire des efforts destinés à développer les systèmes financiers. Cela suppose non seulement de mettre en place des organes spécialement chargés de créer des connaissances qui pourront ensuite être appliquées dans les processus de production (tels que des centres de recherche), mais également de créer des institutions en contact avec les utilisateurs et d'encourager les liens entre ces derniers. Pour la plupart des PMA, les trois sources principales de développement des connaissances sont l'éducation, l'importation de technologies étrangères (par le biais des accords de licence, des IED, des installations clés en main et des biens d'équipement) et la mobilité d'un personnel technique expérimenté. Cela importe plus que de chercher à développer la recherche-développement. L'investissement dans l'éducation à tous les niveaux est particulièrement important compte tenu des faibles taux actuels de scolarisation de la plupart des PMA, qui rendent l'absorption de nouvelles technologies difficile et freinent le processus de rattrapage technologique.

La définition de nouvelles priorités est particulièrement marquée lorsque l'on incorpore la question de la demande à l'analyse du développement des capacités productives.

Les PMA doivent élaborer des stratégies nationales d'apprentissage technologique bien conçues et cohérentes pour leur permettre d'avoir davantage accès à la technologie et utiliser plus efficacement les technologies importées, ainsi que pour tirer parti de liens avec le savoir au niveau mondial. Les secteurs de la santé et de l'agriculture offrent de très importantes possibilités de combiner savoirs modernes et connaissances traditionnelles.

3. FAIBLESSE DE LA DEMANDE

La définition de nouvelles priorités est particulièrement marquée lorsque l'on incorpore la question de la demande à l'analyse du développement des capacités productives. Le présent Rapport a mis l'accent sur deux mécanismes liés à la demande qui soit limitent soit encouragent le développement des capacités productives, à savoir la pression exercée par la situation de la balance des paiements sur la consommation privée, l'investissement et les dépenses de consommation des administrations publiques et les liens entre croissance de l'agriculture et développement de la production de biens non marchands.

En ce qui concerne la balance des paiements, il est clair que la plupart des PMA connaissent des déficits persistants de leur balance commerciale, financés par des entrées et des transferts de capitaux. Lorsque ces entrées et transferts sont insuffisants pour financer les déficits, ou lorsqu'ils sont volatils, il est alors nécessaire de limiter les autres composantes de la demande intérieure. En outre, les taux de croissance actuels sont fortement dépendants de ces entrées et transferts de capitaux qui, pour la plupart des pays, prennent la forme de l'aide publique au développement. La politique économique doit être explicitement conçue de façon à atténuer les contraintes que fait ainsi peser la balance des paiements sur la croissance économique de façon à limiter la dépendance à l'égard des sources extérieures de financement, en particulier de l'aide. Pour cela, on peut prendre des mesures qui se traduisent par un accroissement de l'élasticité-revenu de la demande d'exportation (en augmentant la part des produits plus dynamiques dans les exportations) et limiter l'élasticité-revenu de la demande d'importation (en facilitant une substitution efficace des importations et en rationalisant les coûts d'importation).

La modernisation de la structure des exportations est particulièrement importante pour les PMA car il leur est difficile de susciter une croissance des exportations suffisamment rapide pour financer les importations dont ils ont besoin pour développer leurs capacités productives compte tenu des conditions actuelles d'intégration commerciale dans l'économie mondiale. La trajectoire de croissance des PMA, fondée sur la spécialisation en faveur de l'exportation de produits de base non transformés, a évolué conformément aux principes théoriques de l'avantage comparatif statique. La concentration de la production et des exportations en faveur des produits de base et des industries extractives principalement destinés aux marchés extérieurs n'a pas permis aux PMA de rattraper leur retard ni de sortir de la pauvreté persistante. De plus, elle s'est trop souvent traduite par des enclaves économiques, des structures économiques dualistes, n'a pas véritablement permis de réduire la pauvreté et a provoqué une plus grande instabilité macroéconomique.

Les dispositions destinées à promouvoir la montée en gamme des exportations ne devraient pas porter exclusivement sur le régime commercial mais s'accompagner également d'une révision de la politique industrielle en tirant les enseignements des innovations adoptées par les pays développés qui cherchent à mettre en place de nouveaux types de partenariats entre secteur public et secteur privé (encadré 25). Il peut s'agir de mesures destinées à encourager l'agriculture et les services comme des mesures en faveur des industries manufacturières². Les PMA doivent chercher de nouveaux domaines dans lesquels ils jouissent d'un avantage comparatif ou «acquérir» un tel avantage, c'est-à-dire produire des biens pour lesquels il existe sur les marchés mondiaux une forte élasticité-revenu de la demande. Une protection sélective pourrait également être justifiée par la nécessité de remédier aux défaillances du marché, de tirer parti d'externalités ou de mettre en place des politiques sociales, ou encore dans le cas de distorsions internationales. Compte tenu de certaines expériences malheureuses (voir Banque mondiale, 2006; Laird et Fernández de Cordoba, 2006, à paraître), les pays qui n'ont pas encore engagé une vaste libéralisation commerciale doivent faire preuve de prudence et adopter une approche graduelle. Pour ceux qui ont déjà engagé une réforme commerciale, cela ne signifie pas qu'ils doivent revenir en arrière, mais qu'il leur faut analyser de manière pragmatique les différentes options qui s'offrent à eux, comme par exemple l'adoption de mesures spéciales de protection contre de brusques augmentations des importations de denrées alimentaires.

Les dispositions destinées à promouvoir la montée en gamme des exportations ne devraient pas porter exclusivement sur le régime commercial mais s'accompagner également d'une révision de la politique industrielle.

Les PMA doivent chercher de nouveaux domaines dans lesquels ils jouissent d'un avantage comparatif ou «acquérir» un tel avantage, c'est à dire produire des biens pour lesquels il existe sur les marchés mondiaux une forte élasticité-revenu de la demande.

ENCADRE 25: UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE POUR LE XXI^E SIÈCLE

Au cours des années 50 et 60, la plupart des pays en développement ont mené une politique industrielle active traditionnelle, destinée à réorienter la structure de production dans les secteurs prometteurs au moyen d'une stratégie de substitution des importations qui prévoyait: a) le subventionnement des industries cibles et b) la protection des industries naissantes par des droits de douane élevés et des obstacles non tarifaires aux importations de façon à augmenter la demande intérieure pour la production locale. Afin de développer leurs industries et leurs secteurs stratégiques, ils ont dans une large mesure «choisi les vainqueurs». Ils ont ciblé certains secteurs qui ont bénéficié de crédits subventionnés, et eu recours à la politique commerciale et tarifaire pour protéger la production intérieure de substitution aux importations. Les investissements publics étaient destinés aux «vainqueurs» et les banques publiques de développement soutenaient certaines entreprises ou certains secteurs par le biais d'une politique industrielle sectorielle ou verticale. L'État aidait les «vainqueurs» à exporter en fixant des objectifs et en «faussant les prix» (Amsden, 2004) de façon à favoriser le développement des entreprises locales.

Ces politiques ont fréquemment donné naissance à la recherche de rentes par des groupes d'intérêts. Les entreprises publiques n'étaient pas soumises à des critères de performance ou à un véritable contrôle pour s'assurer qu'elles contribuaient à la réalisation des objectifs de développement, ce qui s'est fréquemment traduit par une recherche de rentes généralisée et des entreprises non productives (Baumol, 1990). La situation a été aggravée par la crise de la dette et, trop fréquemment, la politique industrielle est devenue l'otage de groupes d'intérêts spéciaux et a gaspillé des ressources rares.

Au début des années 80, ces politiques ont été abandonnées au profit de programmes d'ajustement structurel. Toutefois, compte tenu des résultats décevants de ces programmes, on assiste depuis peu à un regain d'intérêt pour de nouvelles formes de politique industrielle (Oyelaran-Oyeyinka, 2005, Kuznetsov et Sabel, 2005, Cimoli, Dosi et Nelson, 2006).

Le nouveau modèle de politique industrielle repose sur un modèle mixte, fondé sur le marché, dans lequel les entreprises privées et les autorités publiques travaillent étroitement ensemble afin de créer des complémentarités stratégiques entre investissements publics et privés. L'État est principalement chargé, dans la sphère productive, de jouer un rôle stratégique de coordination qui ne se limite pas simplement à garantir les droits de propriété, le respect des contrats et la stabilité macroéconomique (Rodrik, 2004b: 2). Il est essentiellement perçu comme un facilitateur de l'apprentissage et celui qui met en place un cadre réglementaire adapté à un système qui assure le respect des droits de propriété intellectuelle du secteur privé, attire les IED au moyen d'incitations fiscales et de subventions indirectes et améliore la gouvernance du marché en éliminant les goulots d'étranglement et en corrigeant les défaillances du marché. Son rôle consiste à mettre en place un système de gouvernance politique fondé sur le marché, et reposant sur les principes d'un climat macroéconomique sain, de façon à encourager les investissements des entreprises. Cette nouvelle politique industrielle met l'accent sur l'innovation et insiste sur le rôle des institutions n'appartenant pas au marché dans le processus de découverte. Le secteur privé est considéré comme le principal agent du changement (Kuznetsov et Sabel, 2005).

Cette nouvelle politique industrielle est conçue comme un processus de découverte, dans lequel des éléments n'appartenant pas au marché, tels que les droits de propriété intellectuelle, jouent un rôle fondamental dans la dynamique industrielle. Les institutions et les structures de coût pertinentes ne sont pas données mais doivent être découvertes. Elles s'accompagnent de risques significatifs, ce qui rend nécessaire la constitution d'un partenariat et la création de synergies avec le secteur public afin de socialiser ces risques. L'État génère et coordonne les investissements privés au moyen d'incitations fondées sur le marché destinées à réduire les risques et à assurer un partage des bénéfices.

La dévaluation pour des motifs d'ajustement de balance des paiements devrait être envisagée avec prudence. Du point de vue de la théorie, rien ne démontre avec certitude qu'une dépréciation ponctuelle permet d'accéder à une courbe plus élevée de croissance économique compatible avec l'équilibre de la balance des paiements. Une dévaluation n'aura pas d'effet sur la demande si l'élasticité-prix de la demande d'importation et d'exportation est faible, et elle n'agira pas sur l'offre si elle a un effet inflationniste qui se traduit par une hausse des coûts dans le secteur des biens échangés, avec pour conséquence une diminution des recettes en devises par unité d'intrant intérieur. Une dévaluation peut être fortement inflationniste et avoir des effets qui éliminent progressivement l'avantage compétitif initial. Les ajustements de taux de change réels ne pouvant donc avoir qu'un effet limité, il est nécessaire d'adopter une approche structurelle

des problèmes de balance des paiements, qui met l'accent sur l'élasticité-revenu de la demande d'importation et d'exportation plutôt que sur l'élasticité-prix par le biais de modifications des prix relatifs. Toutefois, les autorités doivent également veiller à ce que le taux de change réel ne s'apprécie pas.

L'analyse du point de vue de la politique économique des problèmes de balance des paiements montre l'importance des exportations pour la croissance dans les PMA. Toutefois, pour que le développement économique et la réduction de la pauvreté bénéficient à tous, la stratégie de développement mise en œuvre doit également tenir compte de la dynamique de la demande intérieure ainsi que des marchés extérieurs, d'autant plus que la composante intérieure de la demande constitue la principale source de croissance par la demande dans la plupart des PMA. Dans ces conditions, la meilleure stratégie ne consiste pas simplement à mettre l'accent sur le développement des capacités productives des secteurs des biens marchands, mais également à développer les capacités productives des secteurs non marchands et à intensifier les liens dynamiques entre ces activités. Ce sont les secteurs non marchands qui offrent les plus grandes possibilités de création d'emplois.

Étant donné que dans la plupart des PMA la majorité de la population travaille dans l'agriculture, la dynamique de la demande intérieure est fortement influencée par la situation dans ce secteur. À cet égard, les effets en retour de la croissance agricole sur le développement des industries et des services non marchands dans les zones rurales et les petites localités constituent un important mécanisme de réduction de la pauvreté. Ces effets, principalement liés à la demande des consommateurs, peuvent créer un cercle vertueux dans lequel l'augmentation de la demande provoquée par la croissance agricole se traduit par des investissements, l'entreprenariat et la création d'emplois dans les activités non agricoles, en particulier non marchandes, croissance qui à son tour permet et encourage les investissements dans l'agriculture. La politique économique doit faciliter ces liens intersectoriels dynamiques qui joueront probablement un rôle important dans de nombreux PMA et sont au cœur des efforts visant à instaurer un processus de développement plus solidaire, qui contribue à une réduction durable de la pauvreté.

La meilleure stratégie ne consiste pas simplement à mettre l'accent sur le développement des capacités productives des secteurs des biens marchands, mais également à développer les capacités productives des secteurs non marchands et à intensifier les liens dynamiques entre ces activités.

D. Questions de gouvernance

Le fait de placer le développement des capacités productives au cœur des politiques nationale et internationales destinées à encourager la croissance économique et à réduire la pauvreté dans les PMA a des implications pour la gouvernance, aussi bien au niveau national qu'au niveau mondial.

1. AU NIVEAU NATIONAL

La formulation et la mise en œuvre de politiques destinées à encourager l'accumulation de capital, le progrès technologique et le changement structurel nécessitent une coopération entre les pouvoirs publics et les entreprises dans un cadre public de développement pragmatique. Les politiques devraient, dans toute la mesure possible, être mises en œuvre par le biais de l'initiative privée plutôt que par les autorités, et par celui des mécanismes du marché plutôt que par des contrôles administratifs. Les autorités ont cependant un rôle clef à jouer, à savoir motiver le secteur privé et tirer parti de la recherche agressive du profit, qui est le moteur du système, en faveur du développement national et de la réduction de la pauvreté. Elles devraient par ailleurs jouer un rôle créatif dans le développement

La formulation et la mise en œuvre de politiques destinées à encourager l'accumulation de capital, le progrès technologique et le changement structurel nécessitent une coopération entre les pouvoirs publics et les entreprises dans un cadre public de développement pragmatique.

Il est essentiel que les systèmes administratif, judiciaire et d'application des lois soient honnêtes, impartiaux et compétents, non seulement pour préserver l'état de droit, protéger les droits de propriété et assurer la sécurité des personnes mais également pour créer la confiance dans les institutions publiques.

Faiblesse étatique ne veut pas dire impossibilité d'action.

des marchés et permettre aux agents privés d'atteindre, individuellement ou collectivement, certains objectifs que les forces du marché à elles seules ne leur permettent pas d'atteindre (Moreau, 2004: 848). Dans de nombreux cas, il suffit pour cela d'améliorer la coordination entre les agents économiques afin de tenir compte des complémentarités en matière de production et d'investissement.

Le développement des capacités productives nécessitera le développement des capacités de l'État plutôt que des pouvoirs publics qui n'interviennent qu'au minimum. Il est essentiel que les systèmes administratif, judiciaire et d'application des lois soient honnêtes, impartiaux et compétents, non seulement pour préserver l'état de droit, protéger les droits de propriété et assurer la sécurité des personnes mais également pour créer la confiance dans les institutions publiques. L'État doit également disposer d'une administration et d'organismes capables d'élaborer des programmes de développement cohérents et de mettre en œuvre des politiques précises dans l'intérêt national au sens large et de ne pas être prisonnier d'intérêts sectaires ou particuliers.

On pourrait avancer que les PMA ne disposent tout simplement pas des moyens nécessaires pour développer leurs capacités productives³. Un tel argument repose sur certaines bases objectives: dans de nombreux PMA, la réduction des services administratifs de l'État depuis le début des années 80 a été particulièrement marquée, comme le montrent les données qui figurent au chapitre 3. En outre, l'efficacité de l'État a pâti d'une fuite des cerveaux de l'administration vers les organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux mettant en œuvre des projets parallèles. En outre, dans certains cas, le détournement de l'exercice du pouvoir empêche toute bonne gouvernance. Dans certains pays, le comportement prédateur associé à l'exploitation des ressources naturelles s'est combiné à un conflit civil et à l'instabilité et s'est traduit par un effondrement de la croissance. Enfin, il ne fait pas de doute que le manque de ressources financières est un facteur clef (projet Objectif du Millénaire, 2005). Une bonne gouvernance repose sur des fonctionnaires, des magistrats et des policiers correctement payés; des moyens de communication et d'information appropriés; l'équipement et la formation d'une police fiable; et des capacités technologiques modernes en matière de douane et de contrôle des frontières, mais dans les pays pauvres les ressources intérieures disponibles pour la bonne gouvernance sont très limitées en raison du faible développement de la base productive de l'économie et, par conséquent, de la faiblesse des recettes.

Toutefois, faiblesse étatique ne veut pas dire impossibilité d'action. Les moyens nécessaires pour formuler et mettre en œuvre une stratégie visant à développer les capacités productives et à créer de nouvelles opportunités d'emplois productifs ne sont pas plus complexes que ceux nécessaires pour formuler et mettre en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté, et il existe d'ailleurs probablement un nombre encore plus important de modèles à cet égard.

La publication d'un ensemble complet d'indicateurs de gouvernance a fourni une base de référence objective pour l'ensemble des pays. La méthodologie utilisée avec ces indicateurs fait qu'il est toutefois difficile d'apprécier l'évolution d'un pays dans le temps, et par ailleurs la gouvernance est mesurée en termes relatifs (c'est-à-dire par rapport à d'autres pays) et non en termes absolus. Il existe une étroite corrélation entre gouvernance et PIB par habitant et en conséquence la plupart des PMA se trouveront toujours dans les 40 % inférieurs, c'est-à-dire les pays dont la gouvernance laisser à désirer.

En fait, ce qui importe c'est de considérer la bonne gouvernance non pas de façon statique mais de façon dynamique, comme un processus d'apprentissage. Pour cela, les autorités doivent avoir la possibilité de tenter des expériences, de faire des erreurs et de progresser graduellement. C'est en procédant ainsi, de manière empirique, que l'apprentissage se fera et que la gouvernance s'améliorera. Ces processus d'approches successives et d'expérimentations institutionnelles ont caractérisé tous les exemples de réussite et ont permis aux autorités d'identifier les mesures efficaces compte tenu du contexte national.

Ce qui importe c'est de considérer la bonne gouvernance non pas de façon statique mais de façon dynamique, comme un processus d'apprentissage.

2. AU NIVEAU MONDIAL

Le développement des capacités productives nécessite une bonne gouvernance non seulement au niveau national mais également au niveau mondial. Du fait de la mondialisation, diverses institutions internationales jouent un rôle en matière d'accumulation de capital, de progrès technologique et de changement structurel au sein des pays. Les régimes internationaux qui régissent les flux de capitaux privés et d'aide, les transferts de technologie et les droits de propriété intellectuelle, ainsi que les migrations internationales, aussi bien au niveau mondial que régional, revêtent une importance fondamentale et peuvent grandement contribuer à développer les opportunités et à réduire les risques associés à la mondialisation. Ces régimes sont généralement caractérisés par des asymétries qui exercent des effets négatifs et positifs différents selon les pays. Leur amélioration est un facteur important de promotion du développement des capacités productives des PMA.

Comme on l'a vu dans la première partie du présent Rapport, les PMA bénéficient depuis 2000 d'un soutien financier accru de leurs partenaires de développement ainsi que d'allègements de dettes plus importants et de nouvelles initiatives internationales en faveur du développement du commerce. Toutefois, ces diverses améliorations doivent être plus étroitement liées aux politiques nationales de développement des capacités productives pour qu'elles puissent véritablement susciter une croissance davantage susceptible d'être auto-entretenue et réduire la dépendance à l'égard de l'aide. Par ailleurs, les conditions attachées à l'aide ne doivent pas gêner les efforts déployés par les autorités pour trouver le meilleur moyen de développer les capacités productives et identifier la meilleure approche compte tenu du contexte local.

Le développement des capacités productives nécessite une bonne gouvernance non seulement au niveau national mais également au niveau mondial.

Mettre les capacités productives au cœur des politiques nationales et internationales de promotion de la croissance économique et de réduction de la pauvreté dans les PMA implique également de faire preuve d'innovation en ce qui concerne les mesures de soutien. On pourrait citer à cet égard une approche générale de l'«aide pour le commerce» qui n'est pas simplement liée à l'infrastructure physique mais plus généralement au développement du secteur privé et à la promotion de liens, ainsi qu'au développement des systèmes financiers et de connaissances nationaux; les mesures en faveur de l'offre destinées à élargir l'accès aux marchés, telles que des incitations en faveur des IED (Cline, 2004), en particulier des IED qui ont des retombées positives sur les entreprises; l'activation de la disposition de l'ADPIC destinée à appuyer les transferts de technologie en faveur des PMA; une redéfinition du rôle de la coopération technique et de la façon dont l'APD appuie les systèmes intérieurs de savoirs; ou de nouvelles approches concernant l'utilisation de l'aide pour le développement du secteur privé et le renforcement des systèmes financiers intérieurs. Il ne s'agit là que de quelques suggestions: la conception de nouvelles mesures internationales de soutien pour encourager le développement des

Mettre les capacités productives au cœur des politiques nationales et internationales de promotion de la croissance économique et de réduction de la pauvreté dans les PMA implique également de faire preuve d'innovation en ce qui concerne les mesures de soutien.

capacités productives des PMA constitue un sujet important qui devrait être étudié plus avant.

Notes

1. Sunkel (1993) décrit le «développement de l'intérieur» comme un «effort intérieur créatif visant à modeler la structure de production» (p. 46). Pour lui, l'offre – qualité, souplesse, combinaison efficace et utilisation des ressources productives, adoption de nouvelles technologies, esprit d'innovation, créativité, capacité d'organisation et de discipline sociale, austérité privée et publique, importance attachée à l'épargne et acquisition des qualifications nécessaires pour être concurrentiel au plan international – est au cœur du développement. En bref, il s'agit d'efforts internes indépendants visant à instaurer une croissance auto entretenue (p. 8 et 9).
2. Dans le cadre des préparatifs du présent Rapport, une réunion d'experts a été organisée à Genève les 3 et 4 octobre 2005 sur les nouveaux développements productifs des politiques industrielles pour les PMA. Les experts présents étaient Anthony Bartzokas (ONU INTECH), Mario Cimoli (CEPALC) et Andrew Dorward (Imperial College, Londres).
3. En Afrique, par exemple, Mkandawire (2001) a identifié une série de «thèses d'impossibilité» souvent avancées pour justifier l'hypothèse selon laquelle l'État ne peut jouer un rôle en matière de développement.

Bibliographie

- Amsden, A.H. (2004). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-industrializing Economies*. Oxford University Press, US.
- Baumol, W. (1990). Entrepreneurship, productive, unproductive, and destructive. *Journal of Political Economy*, 98 (5), 893–921.
- Bradford, C.J. (2005). Prioritizing economic growth: Enhancing macroeconomic policy choice. G-24 Discussion Paper, No. 27, CNUCED, Genève.
- Cimoli, M., Dosi, G. and Nelson, R. (2006). Institutions and policies shaping industrial development: An introductory note. Prepared for the Task Force on Industrial Policies and Development within the Initiative for Policy Dialogue at Columbia University, New York.
- Cline, W. (2004). Trade Policy and Global Poverty. Center for Global Development and Institute for International Economics, Washington.
- CEPALC (2000). *Equity, Development and Citizenship*. Santiago (Chili).
- CEPALC (2004). *Productive Development in Open Economies*. LC/G.2234(SES.30/3), Trentième session de la CEPALC, San Juan (Porto Rico).
- French-Davies, R. (2005). The need for home-grown development strategies, International Poverty Centre, *In Focus*, April, pp. 6–7, PNUD, Brasilia.
- Fukuda-Parr, S., Lopes, C. and Malik, K. (2002). *Capacity for Development: New Solutions for Old Problems*. Earthscan et PNUD, New York.
- Griffin, K. (2005). Relative prices and investment: An essay on resource allocation. International Poverty Centre, Working Paper No. 4, PNUD, Brasilia.
- Hausmann, R. and Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72: 603–633.
- Hausmann, R., Rodrik, D. and Velasco, A. (2004). Growth Diagnostics: Initiative for Policy Dialogue, Working Paper No. 11. Columbia University, New York.
- Hirschmann, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven (USA).
- Ishikawa, S. (1998). Underdevelopment of the market economy and the limits of economic liberalization. In: Ohno, K. and Ohno, I. (eds.), *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market*. Routledge, Londres et New York.
- Ishikawa, S. (2002). Growth promotion versus poverty reduction: World Bank rethinking of aid policy and implications for developing countries. (Discussion paper is an English translation of the Japanese original) dans *Transactions of the Japan Academy (Nihon Gakushiiin Kiyō)* 56: 2.
- Kahn, M.H. and Jomo, K.S. (2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge University Press, UK.
- Kozul-Wright, Z. (1995). The role of the firm in the innovation process. Discussion Paper No. 98, CNUCED, Genève.

- Kuznetsov, Y. and Sabel, C. (2005). *New industrial policy: Solving economic development problems without picking winners*. Institut de la Banque mondiale, Washington.
- Laird, S. and Fernández de Cordoba, S. (à paraître, 2006) *Coping with Trade Reforms: A Developing-Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*. Palgrave, Londres.
- Lall, S. (2004). Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness. CNUCED, Documents de travail "série G-24, n° 28, ONU, Genève.
- Mkandawire, T. (2001). Thinking about developmental states in Africa. *Cambridge Journal of Economics*. 25, 289–313.
- Moreau, F. (2004). The role of the state in evolutionary economics. *Cambridge Journal of Economics*, 28(6).
- Ohno, K. (1998). Overview: creating the market economy. In: Ohno, K. and Ohno, I. (eds.), *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market*. Routledge, Londres et New York.
- Ohno, I. (2002). Diversifying PRSP: The Vietnamese model for growth-oriented poverty reduction. Version mise à jour d'un document d'information préparé à l'occasion d'un atelier organisé lors du Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, 30 août-1^{er} septembre 2002.
- Oyelaran-Oyeyinka, B. (2005). Partnerships for building science and technology capacity in Africa. Paper prepared for the Africa-Canada-UL Exploration: Building Science and Technology Capacity with African Partners, 30 January – 1 February 2005, Canada House, Londres.
- Reinert, E. (2005). Development and social goals: Balancing aid and development to prevent "welfare colonialism". Communication préparée pour la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire pour le développement, New York, 14 et 15 mars 2005.
- Rodrik, A. (2004a). Rethinking growth policies in the developing world. Draft of the Luca d'Agliano Lecture in Development Economics, Turin (Italie).
- Rodrik, D. (2004b). Industrial policy for the twenty-first century. Document préparé pour l'ONUDI (Vienne).
- Sunkel, O. (ed.) (1993). *Development from within: Toward a Neoliberalist Approach for Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Boulder et Londres.
- CNUCED (1994). *Rapport sur le commerce et le développement, 1994*. Publication des Nations Unies, numéro de vente F.94.II.D.26, Genève.
- CNUCED (1996). *Rapport sur le commerce et le développement, 1996*. Publication des Nations Unies, numéro de vente F.96.II.D.6, Genève.
- CNUCED (2000). *Les pays les moins avancés, Rapport 2000*. Publication des Nations Unies, numéro de vente F.00.II.D.21, Genève.
- CNUCED (2002). *Les pays les moins avancés, Rapport 2002. Échapper au piège de la pauvreté*. Publication des Nations Unies, numéro de vente F.02.II.D.13, Genève et New York.
- CNUCED (2003). *Rapport sur le commerce et le développement 2003. L'accumulation de capital de la croissance et des changements structurels*, publication des Nations Unies, numéro de vente F.03.II.D.7.
- CNUCED (2004a). *Rapport 2004 sur les pays les moins avancés. Commerce international et réduction de la pauvreté*. Publication des Nations Unies, numéro de vente F.04.II.D.27, Genève et New York.
- CNUCED (2004b). *Rapport sur le commerce et le développement 2004*. Publication des Nations Unies, numéro de vente F.04.II.D.29, Genève.
- UN Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York.
- Westphal, L.E. (2000). Industrialization meets globalization: Uncertain reflections on East Asian experience. Paper derives from a Lecture and related Seminar on 18 April 2000 at Macalester College, St. Paul, Minn, USA.
- Williamson, J. (ed.) (1990). What Washington means by policy reform? In: *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington Institute for International Economics, Washington.
- Banque mondiale (2001). Private sector development strategy. Discussion document. Washington.
- Banque mondiale (2004a). An evaluation of World Bank investment climate activities: Washington.
- Banque mondiale (2004b). An evaluation of MIGA investment climate activities. Washington.
- Banque mondiale (2005). An evaluation of IFC's investment climate activities: Operations evaluation group. Washington.
- Banque mondiale (2005a). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. World Bank, Washington.
- Banque mondiale (2005b). *Rapport mondial sur le développement 2005: Un meilleur climat de l'investissement pour tous*. Washington.