

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT 2008 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

Croissance, pauvreté et modalités du partenariat pour le développement

APERÇU GÉNÉRAL
du Secrétaire général de la CNUCED



NATIONS UNIES

EMBARGO

Le présent document ne doit pas être
cité ni résumé par la presse, la radio,
la télévision ou des médias
électroniques avant le
17 juillet 2008 à 17 heures TU

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE
COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT
Genève

**RAPPORT 2008 SUR LES PAYS
LES MOINS AVANCÉS**

*Croissance, pauvreté et modalités du
partenariat pour le développement*

APERÇU GÉNÉRAL
du Secrétaire général de la CNUCED



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2008

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le terme «dollar» désigne ici le dollar des États-Unis.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED.

L'aperçu général est également publié dans le *Rapport 2008 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD/LDC/2008), numéro de vente: F.08.II.D.20).

UNCTAD/LDC/2008 (Overview)

L'Aperçu général est aussi disponible sur Internet,
dans les six langues officielles de l'ONU,
à l'adresse suivante: <http://www.unctad.org>

APERÇU GÉNÉRAL

La forte croissance enregistrée par les pays les moins avancés (PMA) en tant que groupe est l'une des caractéristiques les plus encourageantes de l'évolution de l'économie mondiale pendant la décennie actuelle. Depuis 2000, la croissance économique est plus vigoureuse que dans les années 90. En 2005 et 2006, elle s'est encore accélérée et les PMA, dans leur ensemble, ont affiché leurs meilleurs résultats depuis trente ans. Au cours de ces deux années, leur taux de croissance moyen a dépassé l'objectif primordial de 7 % fixé par les PMA et leurs partenaires de développement dans le Programme d'action de Bruxelles en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, qui avait été adopté à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés tenue en 2001. On estime qu'en 2007, le taux de croissance ne s'est que légèrement ralenti, atteignant 6,7 %.

Dans ce contexte, le présent rapport aborde trois questions. Premièrement, il évalue le caractère durable de la croissance économique enregistrée dans les PMA et le nombre de ces pays qui connaissent une forte croissance. Deuxièmement, il examine dans quelle mesure la croissance économique contribue à améliorer le niveau de vie des populations et en particulier à accélérer la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Troisièmement, il analyse les progrès accomplis dans l'élaboration par les PMA de leur propre stratégie de développement et le rôle des politiques de gestion de l'aide conduites par les bénéficiaires au niveau national en tant que mécanisme pratique visant à renforcer l'appropriation par les pays. Ce sont là des thèmes essentiels de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en mars 2005, dont la mise en œuvre sera évaluée à Accra (Ghana) en septembre 2008.

De grandes menaces planent sur la pérennité d'une croissance rapide. En effet, la croissance que la plupart des PMA enregistrent est fortement influencée par l'évolution des marchés internationaux et, en particulier, par les prix des produits de base. En outre, les PMA dépendent beaucoup plus des sources extérieures de financement, en particulier de l'aide publique au développement (APD), que de leurs ressources intérieures. La croissance des PMA est rapide, mais ne s'inscrit pas dans le cadre d'un processus positif de diversification et de changement structurel. C'est pourquoi ces pays sont très vulnérables aux chocs commerciaux liés à l'instabilité des prix des produits de base, laquelle touche aussi bien les exportations que les importations. Les apports d'aide, qui constituent leurs principales sources extérieures de

financement, sont principalement destinés à améliorer les services sociaux et l'infrastructure sociale, notamment les mécanismes de gouvernance, plutôt qu'à accroître leurs capacités productives et à promouvoir le changement structurel et la diversification.

Dans le modèle de politique de développement qui est prédominant, l'investissement dans les secteurs productifs était implicitement censé être réalisé par le secteur privé international, grâce à l'accès aux marchés internationaux de capitaux ou aux entrées d'investissements étrangers directs (IED). Il reste que le premier mécanisme s'est avéré illusoire car les PMA demeurent presque entièrement en marge de cette source de financement. Les entrées d'IED, quant à elles, se sont concentrées dans quelques PMA et ont souvent créé peu de liens avec le reste de l'économie. Les envois de fonds des travailleurs expatriés augmentent et – tout en jouant un rôle dans l'atténuation directe de la pauvreté pour ceux qui en bénéficient – leur contribution au développement comme moyen de financement des investissements reste à prouver. Ils ne devraient pas être considérés comme remplaçant les entrées de capitaux à long terme, et des politiques volontaristes sont indispensables pour accroître leur impact sur le développement.

La relation entre croissance économique et amélioration du bien-être des populations est une question complexe. La croissance économique rapide enregistrée dans les PMA s'est accompagnée d'un faible taux de réduction de la pauvreté et de développement humain, comme l'illustrent les résultats obtenus en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. En 2005, 36 % de la population totale de ces pays vivaient dans l'extrême pauvreté – soit avec moins de 1 dollar par jour – et 76 % avec moins de 2 dollars par jour. Même si l'incidence de la pauvreté (part de la population vivant dans la pauvreté) diminue lentement, le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour ou moins de 2 dollars par jour était plus grand en 2005 qu'en 2000.

Les PMA en tant que groupe ne sont pas prêts d'atteindre l'objectif d'une réduction de moitié de l'incidence de la pauvreté entre 1990 et 2015, et rien n'atteste qu'un changement notable se soit produit depuis 2000, après l'adoption de la Déclaration du Millénaire et de réformes davantage axées sur les besoins sociaux. Si l'on regarde la plupart des indicateurs de développement humain pour lesquels on dispose de données sur un large échantillon de PMA, moins de la moitié de ces pays sont sur la bonne voie pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, et pour

certain indicateurs, seuls un tiers d'entre eux ou moins sont sur la bonne voie. Les effets de l'envolée des prix internationaux des denrées alimentaires en 2007 et au début 2008 risquent d'être plus graves dans les PMA que dans les autres pays en développement. La hausse des prix internationaux se transmet déjà aux marchés nationaux, et l'augmentation des prix des denrées alimentaires aura des répercussions néfastes sur l'évolution de la pauvreté dans les PMA, en ralentissant davantage la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

La faible corrélation entre la croissance et l'amélioration du niveau de vie s'explique par le type de croissance économique enregistré; elle ne correspond généralement pas à un processus de développement partagé. Dans la plupart des PMA, la majorité de la population est employée dans l'agriculture, mais la productivité de la main-d'œuvre agricole est très faible et n'augmente que très lentement. Comme il est difficile de vivre de l'agriculture, de plus en plus de personnes recherchent du travail dans d'autres secteurs de l'économie. Mais le rythme des créations d'emplois rémunérateurs n'est pas suffisamment rapide pour répondre à une demande croissante. À la faveur de l'accélération de ce processus de «désagrarisation», la pauvreté dans les PMA offre un double visage entre une petite agriculture à faible productivité et des activités informelles, urbaines et à faible productivité exercées dans le petit commerce et les services.

Comme il a été illustré dans les trois derniers *rapports sur les pays les moins avancés* – intitulés *Savoir, apprentissage technologique et innovation pour le développement* (2007), *Développer les capacités productives* (2006) et *Commerce international et réduction de la pauvreté* (2004) – les tendances que l'on constate y sont liées aux orientations choisies, en particulier au modèle de développement qui a été suivi dans la plupart des PMA. Ce modèle s'efforce de renforcer l'intégration de ces pays dans l'économie mondiale, d'accroître l'efficacité de l'allocation des ressources et de libéraliser les marchés. L'intégration mondiale joue un rôle vital dans le développement et dans la réduction de la pauvreté dans les PMA. Mais, sans un développement des capacités productives s'accompagnant de la création d'emplois, l'intégration extérieure ne débouche pas sur un développement partagé. Une croissance tirée par les exportations qui ne va pas de pair avec l'expansion des secteurs desservant le marché intérieur aboutit souvent à une croissance économique exclusive. L'impact de l'envolée des prix internationaux des denrées alimentaires illustre la vulnérabilité des PMA qui suivent la politique actuelle, et souligne la nécessité d'une réorientation en

faveur d'un développement plus soutenu et solidaire. Comme l'a dit la CNUCED à la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale tenue en juin 2008 à Rome, la crise alimentaire est une crise de développement.

Face à la dégradation des perspectives économiques mondiales, la plupart des PMA rencontreront prochainement de grandes difficultés qui exigeront d'eux et de leurs partenaires de développement de redoubler d'efforts pour développer les capacités productives et remédier aux faiblesses structurelles. Sinon, la marginalisation des PMA dans l'économie mondiale risque de s'accroître. La plupart de ces pays sont très sensibles à la hausse des prix du pétrole et des denrées alimentaires. Leurs exportations sont fortement tributaires de l'instabilité des prix des produits de base ou des articles manufacturés peu spécialisés pour lesquels la concurrence mondiale s'avive. En outre, comme le montrent les réactions à la hausse récente des prix des denrées alimentaires, compte tenu du niveau élevé de la pauvreté dans les PMA, les chocs extérieurs peuvent facilement déboucher sur des troubles sociaux et des conflits. Afin de renforcer la résilience de leur économie, les PMA doivent améliorer la productivité agricole et se diversifier afin de créer des emplois non agricoles. Comme il est démontré dans les précédents *rapports sur les pays les moins avancés*, cela passe par la poursuite d'un nouveau modèle de développement axé sur le renforcement des capacités productives et privilégiant un rattrapage de croissance au lieu d'une croissance tirée par les prix des produits de base.

Pour parvenir à une croissance économique plus durable, accélérer la réduction de la pauvreté et améliorer la situation sociale dans les PMA, il faut adopter des stratégies nationales de développement efficaces, apporter une aide efficace au développement et mettre en place des régimes internationaux favorables au développement dans les domaines du commerce, de l'investissement et de la technologie. La priorité fondamentale des gouvernements des PMA est d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies nationales de développement qui favorisent un développement et une réduction de la pauvreté soutenus. Leurs partenaires de développement doivent: a) accroître les flux d'aide afin d'honorer leurs engagements; b) harmoniser ces flux avec les priorités exprimées dans les stratégies nationales de développement des PMA; et c) fournir l'aide selon des modalités qui permettent aux pays de maîtriser l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie nationale de développement et qui contribuent à renforcer leurs capacités à cette fin.

Malheureusement, le présent rapport constate que de graves contraintes pèsent encore sur la capacité des gouvernements des PMA de bien maîtriser l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies et politiques nationales de développement. Cette situation s'explique par la très grande dépendance à l'égard des ressources financières des donateurs, par la faiblesse des capacités techniques de ces pays, par la persistance d'une conditionnalité par politique imposée, par la lenteur de l'harmonisation de l'aide avec les plans et les budgets des pays, et par les choix de financement des donateurs.

La faible appropriation par les pays a des conséquences néfastes pour la gouvernance. Lorsque les hommes politiques et les décideurs se retiennent de dire et de faire certaines choses car ils sont conscients de leur dépendance à l'égard de l'aide, les qualités politiques d'une société libre-pensante s'atrophient. Le rapport montre que la faible appropriation par les pays a aussi des conséquences néfastes pour l'efficacité du développement, notamment pour les raisons suivantes: a) faible intégration du cadre macroéconomique dans les politiques sectorielles et commerciales; b) réduction des objectifs par rapport à des flux d'aide en augmentation; et c) allocation de ressources financières modestes au développement du secteur productif.

Une des grandes priorités des gouvernements des PMA et de leurs partenaires de développement devrait être de renforcer l'appropriation par les pays afin d'accroître l'efficacité du développement. À cette fin, il faut notamment prendre des mesures sur un certain nombre de fronts, en particulier examiner plus avant les questions ayant trait à la conditionnalité par politique imposée et à la prévisibilité de l'aide, ainsi que renforcer les capacités locales de recherche et d'analyse directive susceptibles de favoriser l'élaboration d'autres politiques et notamment de solutions endogènes. Toutefois, l'une des principales recommandations formulées dans le présent rapport est que l'adoption dans les PMA de politiques de gestion de l'aide conduites par les bénéficiaires pourrait constituer une première étape dans le renforcement de l'appropriation par les pays. La Déclaration de Paris encourage les pays à le faire. En outre, certains PMA sont à l'avant-garde mondiale de la mise en place de ce type de politique de gestion de l'aide au niveau national. Il est instamment demandé aux autres PMA de suivre leur exemple.

LA CROISSANCE DES PMA EST-ELLE DURABLE?

L'importance du commerce

Le taux record de croissance économique enregistré par les PMA en tant que groupe en 2005 et 2006 a été soutenu par des exportations records – qui se sont accompagnées en particulier d'une augmentation des prix du pétrole et des minéraux – et par des entrées de capitaux – en particulier d'une aide – records.

Les résultats à l'exportation des PMA en tant que groupe ont été particulièrement bons. En valeur nominale, les exportations de marchandises de ces pays ont progressé de 80 % environ entre 2004 et 2006, atteignant 99 milliards de dollars en 2006. Cette amélioration générale est due dans une large mesure aux meilleurs résultats à l'exportation des PMA exportateurs de pétrole (Angola, Guinée équatoriale, Soudan, Tchad, Timor-Leste et Yémen) et des exportateurs de minéraux (Guinée, Mali, Mauritanie, Mozambique, République démocratique du Congo et Zambie). Soixante-seize pour cent de l'augmentation totale des exportations de marchandises des PMA entre 2004 et 2006 est imputable à ces pays et s'explique en grande partie par la hausse des prix internationaux des produits de base.

La dépendance des PMA en tant que groupe à l'égard des produits de base s'est accrue depuis 2000, parallèlement à l'accélération de la croissance. La part des matières premières dans les exportations totales de marchandises est passée de 59 % en 2000-2002 à 77 % en 2005-2006. Dans le cadre de cette évolution générale, il existait néanmoins de grandes disparités entre les PMA selon que ces pays se trouvaient en Afrique ou en Asie ou étaient des États insulaires. Les PMA asiatiques ont continué de diversifier leur économie en augmentant la part des articles manufacturés au détriment des produits de base, alors que les PMA africains ont accru leur dépendance à l'égard des matières premières. Les PMA insulaires sont restés essentiellement tributaires des exportations de services, qui ont aussi affiché une grande instabilité.

Les disparités régionales croissantes entre PMA africains et asiatiques concernant les modalités de leur intégration à l'économie mondiale se traduisent dans la composition différente de leurs exportations. Pendant la période 2005-2006, plus de 92 % de l'ensemble des exportations des PMA africains étaient constitués de matières premières, notamment de

combustibles, tandis que dans les PMA asiatiques, ce chiffre était inférieur à 50 % (soit 44 %). Ce type de spécialisation a rendu les PMA asiatiques moins vulnérables aux fluctuations extérieures. Certains d'entre eux ont aussi enregistré des taux élevés de croissance des exportations d'articles manufacturés. Toutefois, la part des exportations d'articles manufacturés à moyenne et forte intensité technologique des PMA est restée très modeste (8,4 %). La lenteur du processus de transition à des exportations de produits plus élaborés, même dans les PMA asiatiques, demeure préoccupante.

La capacité de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux et d'accroître les exportations d'articles manufacturés a aidé les PMA asiatiques à favoriser une transformation structurelle de faible ampleur marquée par la progression de la part du secteur manufacturier dans le produit intérieur brut (PIB). Toutefois, dans les PMA en tant que groupe, l'accélération récente de la croissance ne s'accompagne généralement pas d'une transition structurelle caractérisée par une augmentation de la part du secteur manufacturier dans la production totale. En fait, depuis dix ans, la moitié des PMA ont connu un processus de désindustrialisation mesuré par la diminution de la part du secteur manufacturier dans le PIB.

Si les exportations des PMA ont explosé, les importations ont aussi fait un bond. En 2006, 42 PMA enregistraient un déficit commercial et dans 37 d'entre eux, ce déficit était plus élevé en 2006 qu'en 2003-2004. Le déficit du commerce des marchandises des PMA importateurs de pétrole est passé de 25 milliards de dollars en 2005 à 31 milliards en 2006. En revanche, l'excédent commercial des PMA exportateurs de pétrole est passé de 11 milliards en 2004 à 29 milliards en 2006. À eux seuls, le pétrole et les denrées alimentaires représentaient 30 % des importations de marchandises des PMA en 2006.

La plupart des PMA sont fortement tributaires des importations de denrées alimentaires. En 2005-2006, la facture des importations alimentaires de ces pays en tant que groupe a atteint 14,6 milliards de dollars, ce qui équivaut à 4,4 % de leur PIB. Cela représente une hausse de 6,1 milliards de dollars par rapport à 2000-2002, soit 2 % environ de leur PIB en 2005-2006. C'est dans ce contexte que la hausse des prix des denrées alimentaires enregistrée en 2007 et début 2008 ont des répercussions si néfastes sur les PMA.

Persistance d'une forte dépendance à l'égard des financements extérieurs

Malgré des taux records de croissance économique, les PMA restent fortement tributaires des sources extérieures de financement. L'épargne intérieure continue d'être faible dans un grand nombre d'eux, y compris parmi ceux qui ont enregistré une croissance économique rapide. En 2006, seul un tiers des PMA affichait des taux d'épargne intérieure brute supérieurs à 15 % du PIB. Quinze PMA enregistraient des taux d'épargne intérieure négatifs, et finançaient donc non seulement leurs investissements intérieurs, mais aussi leur consommation intérieure grâce à l'épargne extérieure.

Les entrées d'IED jouent un rôle particulièrement important. À cet égard, il est encourageant de noter que les versements nets au titre de l'aide ont atteint le montant record de 28 milliards de dollars en 2006. Seize PMA ont aussi bénéficié d'un allègement notable de leur dette en 2006, sous la forme d'une annulation de 27 milliards de remboursements de principal au titre de l'APD par le biais de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale. Toutefois, seuls huit pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Comité d'aide au développement (Luxembourg, Norvège, Danemark, Suède, Irlande, Pays-Bas, Belgique et Royaume-Uni) ont atteint l'objectif énoncé dans le Programme d'action de Bruxelles – qui consistait à consacrer au moins 0,15 % de leur revenu national brut (RNB) à l'APD nette – et six d'entre eux (pays susmentionnés moins la Belgique et le Royaume-Uni) l'objectif supérieur de 0,20 % du RNB.

Les engagements multilatéraux et bilatéraux en matière d'aide sont de plus en plus axés sur l'infrastructure et les services sociaux, qui ont représenté 42 % du montant total des engagements d'APD en faveur des PMA en 2006, contre 34 % en moyenne pendant la période 2000-2004 et 31 % dans la deuxième moitié des années 90. En 2006, la part de l'aide consacrée à l'éducation, à la santé, aux programmes de population, à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, aux pouvoirs publics et à la société civile était plus élevée pendant la période 2000-2004 dans chacun de ces secteurs. Cette évolution traduit l'importance accordée aux objectifs du Millénaire pour le développement ainsi qu'au souci d'améliorer la gouvernance. En revanche, l'aide consacrée au renforcement des secteurs productifs et de l'infrastructure économique a continué d'être reléguée au second plan. La part de l'aide destinée aux secteurs de production et à

l'infrastructure économique (y compris l'aide multisectorielle) n'a représenté que 25 % du montant total de l'APD aux PMA en 2006, soit un pourcentage comparable à celui de la période 2000-2004.

Malgré tous les discours sur le regain d'intérêt pour l'infrastructure économique, la part de l'aide consacrée aux transports, au stockage et à l'énergie était inférieure en 2006 à ce qu'elle était en 2000-2004, et la part affectée à l'agriculture (y compris la foresterie et la pêche) et à l'industrie (y compris l'exploitation minière et la construction) a aussi diminué pendant la même période. La part de l'aide destinée à l'infrastructure économique et aux secteurs de production était aussi beaucoup plus faible qu'en 1995-1999, lorsqu'elle s'établissait à 38 %. L'aide destinée à améliorer l'infrastructure économique a baissé en pourcentage du montant total des engagements en faveur des PMA – 18 % en 1995-1999 contre 12 % en 2006. Il en va de même de l'aide allouée aux infrastructures de transport et de stockage, qui est passée de 11 % du montant total des engagements en faveur des PMA en 1995-1999 à 6 % en 2006, et la part des versements aux secteurs liés à l'énergie est tombée de 5 % à 2 % en 2006.

Ces tendances s'expliquent peut-être par le postulat selon lequel le secteur privé international peut prendre le relais des financements publics dans ces secteurs. Toutefois, dans la pratique, cette hypothèse ne s'est pas vérifiée. Les PMA restent en marge des marchés internationaux de capitaux. Les entrées d'IED ont progressé, atteignant 9 milliards de dollars en 2006 après avoir enregistré des résultats décevants au cours des années précédentes. Désormais, les PMA exportateurs d'articles manufacturés attirent aussi davantage d'IED. Toutefois, l'essentiel de l'IED reste concentré dans l'extraction de ressources naturelles, en particulier de pétrole et de minéraux, et le montant des bénéfices provenant de l'IED qui sont rapatriés progresse rapidement.

Les envois de fonds des travailleurs migrants ont atteint le montant record de 13 milliards de dollars en 2006 et ont joué un rôle particulièrement important dans quelques pays asiatiques. Néanmoins, l'utilisation de ces ressources pour financer le développement à long terme, plutôt que l'atténuation de la pauvreté à court terme, demeure un objectif difficile à atteindre pour les responsables de l'élaboration des politiques.

En résumé, le taux record de croissance économique est une bonne nouvelle, mais les PMA restent enfermés dans un modèle de croissance

économique qui les rend très vulnérables aux chocs extérieurs et en particulier à l'instabilité des prix internationaux des produits de base. Compte tenu du niveau élevé de la pauvreté, il n'y a guère de marge pour faire face aux chocs et l'épargne intérieure est très faible. Le développement des capacités productives et la diversification dépendent donc grandement des financements extérieurs. L'APD joue un rôle particulièrement important car les PMA ont très peu accès aux marchés internationaux de capitaux et l'IED est essentiellement attiré par les ressources et concentré dans quelques pays. Mais, l'APD est principalement consacrée au développement du secteur social plutôt qu'au renforcement de l'infrastructure économique et des capacités productives. Le montant de l'APD affecté à la santé, à l'éducation et à d'autres besoins sociaux est bien sûr important et, en soi, contribue en partie au renforcement des capacités productives, mais si l'on veut accroître la résilience économique des PMA, il est essentiel de renforcer les capacités de leurs producteurs ainsi que de diversifier et de consolider les relations entre acteurs économiques.

ÉVOLUTION DE LA PAUVRETÉ ET PROGRÈS ACCOMPLIS EN VUE D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Les résultats en matière de réduction de la pauvreté et les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ne semblent pas aussi encourageants que l'évolution de la croissance économique. En effet, la situation des populations dans les domaines considérés s'est améliorée assez lentement.

Évolution de la pauvreté

L'incidence de l'extrême pauvreté (mesurée par le pourcentage de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour) a diminué après avoir culminé à 44 % en 1994 pour atteindre 36 % en 2005. Mais le nombre des personnes extrêmement pauvres a continué d'augmenter en chiffre absolu dans les PMA jusqu'en 2003, avant de se stabiliser. La réduction de la pauvreté a été beaucoup plus rapide dans les PMA asiatiques que dans les PMA africains, où le nombre de personnes extrêmement pauvres continue d'augmenter en chiffre absolu. Nous estimons qu'en 2005, 277 millions de personnes vivaient avec moins de 1 dollar par jour dans l'ensemble des PMA, dont 206 millions en Afrique, 71 millions en Asie et 1 million dans les États

insulaires. Si l'on classe les PMA en fonction de leur spécialisation à l'exportation, l'incidence de la pauvreté est la plus élevée chez les exportateurs de produits de base, c'est-à-dire ceux pour lesquels le pétrole, les minéraux et les produits agricoles représentent la majorité des exportations.

Bien que l'incidence de l'extrême pauvreté diminue, la proportion de personnes vivant avec plus de 1 dollar, mais moins de 2 dollars par jour, est restée constante, soit 40 % environ de la population. Le pourcentage de la population vivant avec moins de 2 dollars par jour ne diminue que très lentement. En 2005, 581 millions de personnes étaient dans ce cas dans les PMA, ce qui correspond aux trois quarts de la population et montre que la pauvreté continue d'être très répandue dans ces pays.

Croissance et pauvreté dans les PMA

La relation entre la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie des populations est un sujet controversé sur lequel existent de nombreux points de vue différents. Le présent rapport constate que pendant la période récente de croissance économique rapide dans les PMA, les progrès accomplis en vue de réduire la pauvreté et d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ont été modestes en raison du type de croissance économique enregistré et du modèle de développement suivi dans ces pays.

Depuis 2000, la croissance économique s'est fortement accélérée dans les PMA, mais le taux de réduction de la pauvreté n'a augmenté que marginalement, contrairement aux attentes. Ainsi, la relation entre croissance économique et réduction de la pauvreté s'est affaiblie dans les PMA depuis cette date. Cette évolution s'explique par cinq raisons principales:

a) La consommation privée augmente à un rythme moins rapide que le PIB total. La consommation privée fait le lien entre la croissance macroéconomique et le bien-être des ménages. Le niveau de vie ne peut s'améliorer que si la consommation privée progresse. Théoriquement, lorsque la consommation privée augmente moins que le PIB, davantage de ressources sont dégagées pour financer l'investissement et la prestation de services publics. Toutefois, dans un contexte de pauvreté généralisée, il peut y avoir conflit entre l'objectif de la mobilisation des ressources intérieures et celui de la réduction de la pauvreté, qui ne peut être atténué que par l'épargne extérieure;

b) La population des PMA s'accroît plus rapidement que celle de tout autre grand groupe de pays. Pour réduire la pauvreté dans ces conditions, l'économie doit créer des emplois productifs et des moyens de subsistance à un rythme très rapide afin d'absorber une population d'âge actif qui augmente rapidement. Toutefois, dans la plupart des PMA, la croissance économique ne s'est pas traduite par une forte croissance de l'emploi et les emplois qui sont créés se caractérisent pour la plupart par une faible productivité et une faible rémunération, ce qui réduit leur contribution à la réduction de la pauvreté;

c) La croissance économique dans les PMA a surtout eu pour moteur l'essor des exportations. Ce type de croissance caractérise surtout les enclaves tournées vers l'extérieur, telles que les sites d'extraction de ressources naturelles à forte intensité capitaliste ou les zones franches, qui ont peu de liens avec le reste de l'économie. Il profite généralement à des secteurs restreints de la population (qui, d'une manière ou d'une autre, ont des liens avec les activités d'exportation), la majorité étant exclue. Cela est particulièrement vrai de ceux qui tirent leurs moyens de subsistance de l'agriculture, qui représentent près de 70 % de la population et dont les revenus sont tributaires de la productivité agricole. Celle-ci a été historiquement faible dans la plupart des PMA et – ce qui est plus inquiétant – ne s'accroît que très lentement depuis le début des années 90. Cette situation tend à pérenniser une situation de pauvreté endémique dans ces pays;

d) Un phénomène plus récent a rendu plus difficile la lutte contre la pauvreté dans ces pays, à savoir la désagrarisation. Il s'agit d'un processus dans lequel de plus en plus d'habitants des zones rurales cherchent du travail en dehors de l'agriculture, et qui pourrait être positif si cet exode était dû à une hausse de la productivité agricole et à la création d'emplois dans d'autres secteurs. Les signes d'une transformation structurelle de ce type apparaissent dans quelques PMA asiatiques, où la hausse de la productivité vivrière liée à une «révolution verte» s'est accompagnée d'une industrialisation progressive reposant sur l'essor des exportations d'articles manufacturés. Toutefois, pour la plupart des PMA, la désagrarisation est un processus négatif d'éviction des personnes qui ne peuvent plus vivre de l'agriculture. Et pire encore, celles-ci ne peuvent pas trouver d'emploi rémunérateur ailleurs. La pauvreté dans les PMA présente ainsi un double visage entre une pauvreté liée à un désintérêt de longue date pour l'agriculture et une pauvreté urbaine, dont l'illustration la plus spectaculaire est le nombre croissant de jeunes au chômage;

e) **L'inégalité de revenus entrave la réduction de la pauvreté dans de nombreux PMA.** La dégradation de la répartition des revenus – l'accroissement des inégalités – peut freiner le recul de la pauvreté, même dans les pays enregistrant une forte croissance économique, ce qui a été le cas au cours des dernières années d'une majorité de PMA pour lesquels des données sont disponibles.

Progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement

Un très faible niveau de vie matériel va de pair avec des conditions de vie très médiocres qui sont illustrées par un large éventail d'indicateurs sociaux. Comme pour l'analyse de l'évolution de la pauvreté, l'absence de données rend très difficile l'évaluation des progrès accomplis en vue de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement qui ont trait au développement humain. Néanmoins, une tendance claire se dégage des quelques indicateurs pour lesquels il est possible d'obtenir des informations sur un grand nombre de pays. Elle se caractérise par les quatre éléments fondamentaux ci-après:

a) Certains PMA enregistrent des progrès sensibles en vue d'atteindre des objectifs du Millénaire pour le développement précis, mais très peu d'entre eux connaissent des avancées dans des domaines associant plus de trois cibles;

b) Les PMA se rapprochent davantage des objectifs qui dépendent avant tout de la prestation de services publics; les gouvernements et les donateurs se sont engagés à accroître les dépenses publiques et à mettre en œuvre des programmes bien ciblés. À cet égard, les progrès accomplis en matière d'enseignement primaire pour tous témoignent de ce qui peut être fait en termes quantitatifs;

c) Il existe une hiérarchie distincte de résultats qui traduit deux facteurs: les priorités des gouvernements et celles des donateurs qui financent l'accroissement de l'aide, ainsi que l'ampleur et l'échelonnement des investissements nécessaires à la réalisation de ces objectifs. La conjonction de ces deux facteurs explique en grande partie pourquoi les résultats enregistrés en matière de scolarisation dans le primaire dépassent ceux affichés pour ce qui est de l'accès à l'eau, qui sont eux-mêmes supérieurs à ceux obtenus concernant l'assainissement;

d) Les progrès ont été les plus lents dans les domaines où les objectifs dépendent davantage des revenus des ménages que de la prestation de services publics. À cet égard, l'incidence de l'extrême pauvreté et de la faim diminue lentement. Il s'est aussi avéré difficile de réduire la mortalité infantile, dont l'évolution tient compte des effets des revenus privés et des services publics.

L'enseignement général à tirer de ces tendances est que l'on est encore loin d'atteindre l'ensemble des objectifs du Millénaire pour le développement dans les PMA. La situation ne devrait pas évoluer à moins que la réalisation de ces objectifs s'inscrive dans un cadre de développement économique et que les efforts déployés privilégient la création d'emplois productifs et de moyens de subsistance plutôt que l'élargissement de l'accès aux services publics directement liés aux objectifs du Millénaire pour le développement. Il serait tragique et dangereux d'aboutir à une situation où les objectifs en matière d'éducation seraient atteints mais les diplômés ne pourraient pas trouver d'emploi qui leur permettrait d'exercer leurs compétences et de satisfaire leurs nouvelles aspirations.

L'IMPACT DE LA CRISE ALIMENTAIRE MONDIALE SUR LES PMA

L'envolée des prix internationaux des denrées alimentaires enregistrée en 2007 et début 2008 aura des effets négatifs sur l'évolution de la pauvreté dans les PMA et freinera la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ces effets négatifs seront dus aux facteurs suivants:

a) La hausse des prix des denrées alimentaires restreint la capacité des ménages de subvenir à leurs besoins essentiels, étant donné que leur situation financière était déjà très difficile avant même cette hausse;

b) La forte augmentation des prix des denrées alimentaires constitue une menace pour la croissance économique car elle augmente le coût des importations des pays qui enregistrent déjà des déficits croissants de leur balance commerciale et de leurs paiements courants;

c) La hausse des prix des denrées alimentaires aura des effets secondaires sur la croissance économique, mais les agriculteurs ne seront peut-être pas capables de bien tirer profit de cette évolution des prix en raison de leur accès restreint à la terre, de leurs faibles capacités productives ainsi

que de l'augmentation des coûts de production et de commercialisation liée au coût croissant des intrants et du transport;

d) Les forces dynamiques de la croissance peuvent être stoppées car la hausse des prix des denrées alimentaires aura pour effet de contracter les bénéfices des entreprises du secteur structuré – le salaire minimum vital étant ajusté à l'évolution des prix – et les ressources disponibles des travailleurs indépendants, dont l'activité d'accumulation est, lorsqu'elle existe, directement liée au coût de leur consommation alimentaire.

Les effets d'ensemble risquent d'être particulièrement graves dans les PMA car la plupart de ces pays sont des importateurs nets de denrées alimentaires et enregistrent déjà de graves déficits commerciaux. La pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les PMA sont déjà importantes et nombreux sont les ménages qui consacrent entre 50 et 80 % de leurs revenus à l'alimentation. En outre, dans 20 PMA, la hausse des prix aggravera la situation d'urgence alimentaire qui existe déjà, rendant indispensable une assistance extérieure, du fait de facteurs tels que les catastrophes naturelles, la concentration de personnes déplacées à l'intérieur du territoire et les mauvaises récoltes locales. Elle a déjà provoqué des émeutes dans huit PMA au 30 juin 2008.

Nécessité d'une réorientation de la politique de développement

L'évolution de la croissance économique, de la pauvreté, du développement humain et de la sécurité alimentaire dans les PMA, qui est analysée dans la section précédente, est liée aux politiques choisies et aux modèles de développement suivis dans la plupart de ces pays. La croissance économique actuelle n'est ni assez soutenue ni assez solidaire. Une des conclusions fondamentales qui se dégagent du présent rapport est que le temps est venu de réorienter la politique de développement.

De l'avis de certains observateurs, la réorientation qui est aujourd'hui indispensable marque un retour au développement agricole. En effet, comme l'illustre le *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*, la recherche-développement agricole, qui joue un rôle si important dans l'augmentation de la production agricole et dans l'amélioration du niveau de vie des petits producteurs, a subi un grave désintérêt. Si une hausse de la productivité agricole est vitale, il importe aussi d'accroître les emplois

productifs en dehors de l'agriculture, en particulier compte tenu du processus de désagrarisation en cours. Il ne s'agit donc pas de procéder à une réorientation sectorielle, mais plutôt à une réorientation plus profonde qui met la production, les capacités productives et les emplois productifs au cœur des politiques favorisant le développement et la réduction de la pauvreté.

La teneur de cette réorientation est examinée de manière relativement détaillée dans le *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés*, et ses incidences en matière de savoir, d'apprentissage technologique et d'innovation sont exposées dans le *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*. En bref, les trois éléments suivants sont préconisés:

- La production, la productivité et les capacités productives devraient primer sur l'intégration dans l'économie mondiale et le commerce international en soi. Le commerce international joue un rôle essentiel dans le développement productif et réciproquement. Dans la relation entre commerce et développement, la politique devrait d'abord être axée sur le développement plutôt que sur le commerce;
- L'importance fondamentale des emplois productifs en tant que moyen de réduire la pauvreté de manière considérable devrait être reconnue, ce qui ne veut pas dire que les dépenses consacrées au secteur social et les objectifs de développement humain ne sont pas importants. Il est essentiel d'améliorer la santé et l'éducation dans les PMA. Il faut néanmoins trouver un meilleur équilibre entre le rôle des revenus privés (tirés de l'emploi) et celui des services publics (principaux moyens d'accès à la santé et à l'éducation) dans la réduction de la pauvreté;
- Il faut trouver un meilleur équilibre entre les États et les marchés dans la promotion du développement et la réduction de la pauvreté. La persistance d'une pauvreté endémique et la bulle des prix alimentaires témoignent d'un dysfonctionnement généralisé des marchés. Si les gouvernements ne sont pas omnipotents, il faut trouver des solutions créatives reposant sur une action publique qui mobilise les principaux acteurs, en particulier le secteur privé, pour résoudre les problèmes de développement et créer des possibilités de développement.

Une telle réorientation en faveur d'un modèle de développement plus durable et solidaire dépend des décisions et de la volonté politique des gouvernements des PMA, même si ceux-ci participent aussi, avec les

donateurs, à un partenariat pour le développement visant à réduire la pauvreté. Les modalités de ce partenariat influent à la fois sur la teneur de l'approche et des politiques stratégiques actuelles et sur les possibilités de les modifier.

ÉVOLUTION DES MODALITÉS DU PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT

Importance de l'appropriation par les pays

Depuis 2000, la coopération pour le développement est fondée sur un partenariat dont on peut faire remonter les origines au rapport de l'OCDE intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* (1996). Dans ce rapport, l'OCDE estime non seulement que l'aide devrait viser à atteindre un ensemble restreint d'objectifs internationaux en matière de réduction de la pauvreté et de développement humain (dont la liste a ensuite jeté les bases des objectifs du Millénaire pour le développement), mais aussi que l'instauration de partenariats pour le développement entre donateurs et gouvernements bénéficiaires joue un rôle clef dans la réalisation de ces objectifs. Selon le rapport de l'OCDE, le principe fondamental était que «les populations locales s'«approprient» les stratégies objectives de développement par le biais d'un dialogue ouvert entre les autorités locales et la société civile, d'une part, et les partenaires extérieurs, d'autre part, portant sur leurs objectifs communs et leurs contributions respectives. Les programmes et activités des divers donateurs devront ensuite s'intégrer dans ces stratégies tout en respectant et encourageant l'engagement actif et la participation des populations locales, le renforcement des capacités et l'appropriation par les bénéficiaires.».

L'idée d'une appropriation des stratégies nationales de développement par les pays est au cœur de la stratégie de partenariat en matière de coopération pour le développement. Son importance a été réaffirmée par le Président de la Banque mondiale de l'époque, James Wolfensohn, qui a fait de l'«appropriation» l'un des quatre grands principes du Cadre de développement intégré et a déclaré, en 1999, ce qui suit: «C'est aux pays bénéficiaires de conduire le processus et d'en déterminer le rythme. Il leur incombe de définir les objectifs, le calendrier, l'échelonnement et la synchronisation des programmes.».

L'appropriation par les pays est aussi l'un des principaux éléments opérationnels de la rédaction des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Elle fait également partie

intégrante du Consensus de Monterrey sur le financement du développement adopté en 2002, qui stipule que les «partenariats efficaces entre donateurs et bénéficiaires reposent sur la reconnaissance du rôle des autorités nationales dans la conception et l'exécution des plans de développement». Elle a été réaffirmée au sommet du Groupe des huit pays les plus industrialisés (G-8) tenu à Gleneagles en 2005 où, à côté d'engagements audacieux visant à annuler la dette et à accroître l'aide, les participants sont convenus que: «C'est aux pays en développement eux-mêmes et à leur gouvernement qu'il appartient de mener leur politique de développement. Ils doivent décider, planifier et organiser leurs politiques économiques en fonction de leurs propres stratégies de développement, dont ils doivent assumer la responsabilité devant l'ensemble de leurs concitoyens.» (Communiqué de Gleneagles, «Afrique», par. 31). En outre, le renforcement de l'appropriation par les pays est l'un des principaux éléments de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en 2005, dont l'application sera évaluée à Accra (Ghana), en septembre 2008.

Dans les PMA, les DSRP sont le principal instrument opérationnel du partenariat pour le développement et le cadre privilégié dans lequel se forge l'appropriation par les pays. Le présent rapport évalue les progrès accomplis en matière d'appropriation de l'élaboration et de la mise en œuvre des DSRP récemment rédigés par les PMA en utilisant les enseignements tirés des études de cas publiées. Une attention particulière est accordée à la manière dont ces pays maîtrisent l'élaboration et l'application de leurs stratégies de développement et coordonnent leurs actions de développement. Il s'agit de l'un des grands engagements pris dans la Déclaration de Paris, mais cet aspect de l'appropriation ne fait pas actuellement l'objet d'un suivi.

L'application de la notion d'appropriation par les pays, définie en ces termes, est très difficile à suivre. Néanmoins, les études de cas publiées permettent d'identifier certains des mécanismes par lesquels l'aide contribue à renforcer ou à affaiblir l'appropriation par les pays. Elles permettent aussi de déceler les conséquences néfastes d'une appropriation insuffisante.

Progrès en matière d'appropriation par les pays

Le présent rapport constate que dans le cadre des DSRP, des mesures importantes ont été prises pour renforcer l'appropriation par les pays. Les donateurs et les institutions financières internationales redoublent d'efforts pour se mettre en retrait et donner aux autorités nationales une plus grande

latitude pour ce qui est de l'élaboration et de l'application de leurs stratégies et politiques de développement. Néanmoins, on constate aussi que divers processus continuent d'affaiblir l'appropriation dans les PMA et que cela a des conséquences néfastes pour l'efficacité du développement et de l'aide. Ces processus ne sont pas imputables aux pratiques propres aux donateurs ou aux bénéficiaires, mais dépendent plutôt de la nature de la relation à l'aide. Une tâche complexe, aussi bien pour les donateurs que pour les bénéficiaires, consiste à veiller à ce que la forte dépendance à l'égard de l'aide ne se traduise pas par la domination des premiers sur les seconds.

Les processus qui affaiblissent l'appropriation par les pays entrent en jeu lors de l'élaboration des politiques ou de leur application. Dans ce dernier cas, les donateurs peuvent fournir une partie de leur aide selon des modalités qui ne s'inscrivent dans aucun plan ou budget ou sont simplement inconnues ou, même lorsque l'aide est intégrée aux priorités, processus et systèmes publics, la manière dont les DSRP sont mis en œuvre est fortement influencée par la conditionnalité par politique imposée, les critères de suivi ou les choix de financement des donateurs.

Le présent rapport montre que malgré les progrès accomplis dans le cadre des efforts déployés pour accroître l'efficacité de l'aide, le problème reste que l'aide est insuffisamment alignée et harmonisée avec les plans, les budgets et les processus publics. Certains PMA sont pris dans ce que l'OCDE appelle le «piège de la faible appropriation»: compte tenu des faibles capacités des gouvernements, les donateurs craignent que l'aide soit mal gérée et mettent en place des systèmes parallèles qui fragilisent à leur tour les capacités de ces gouvernements. Un problème persistant est aussi le manque de prévisibilité, qui entrave la planification et la budgétisation, et les gouvernements disposent d'informations incomplètes sur le montant de l'aide monétaire et sur son utilisation. Ces problèmes largement reconnus qui caractérisent la fourniture de l'aide continuent d'affaiblir l'appropriation par les PMA. Les progrès accomplis dans ce domaine seront les principaux points examinés lors de la réunion d'évaluation de l'application de la Déclaration de Paris à Accra (Ghana), en septembre 2008.

L'aptitude des pays à maîtriser véritablement le processus d'élaboration des politiques est fragilisée par l'insuffisance des capacités techniques. En conséquence, ces pays sont parfois fortement tributaires de l'aide des donateurs pour élaborer leurs stratégies nationales. Leur liberté d'action dans ce domaine peut aussi être restreinte par la nécessité de mobiliser des apports

d'aide et le sentiment, justifié ou non, que le manque d'adhésion apparent aux types de politique que les donateurs et les institutions financières internationales jugent les meilleurs peut porter préjudice à la mobilisation de l'aide. Les DSRP de deuxième génération sont désormais des documents très complets qui contiennent de nombreux éléments, à savoir: a) des orientations fondamentales que le Gouvernement s'est fortement appropriées; b) des orientations directement ou indirectement négociées avec les donateurs et faisant l'objet d'un large consensus et accord; et c) des orientations qui correspondent plus étroitement aux préférences des donateurs et que les pays se sont très peu appropriées ou de manière très restreinte. L'appropriation ne porte donc pas sur tous les éléments contenus *dans* les DSRP. Il est par conséquent possible d'aligner et d'harmoniser l'aide avec ce document, mais selon des modalités davantage axées sur les priorités des donateurs au sein du plan national.

Il s'ensuit que les processus d'application des orientations constituent désormais un mécanisme très important qui peut renforcer ou affaiblir l'appropriation par les pays. Le présent rapport montre que la pratique de la conditionnalité par politique imposée a été profondément modifiée. Cette conditionnalité a de plus en plus tendance à s'inspirer des documents établis par les gouvernements et les critères administratifs sont davantage privilégiés par rapport aux conditions juridiquement contraignantes. Toutefois, la stabilisation macroéconomique, la privatisation et la libéralisation constituent encore des conditions importantes. La conditionnalité par politique imposée n'a pas été propice au pluralisme des orientations.

Compte tenu de la multiplicité des orientations énoncées dans les DSRP, les choix de financement des donateurs jouent aussi un rôle important dans la manière dont ces documents sont appliqués dans la pratique. Cela est le cas même lorsque les donateurs accordent une aide budgétaire, celle-ci s'accompagnant généralement de cadres d'évaluation des résultats qui sont négociés afin de fixer les priorités. Les donateurs sont particulièrement enclins à financer les secteurs sociaux et l'infrastructure sociale.

Conséquences de l'affaiblissement de l'appropriation par les pays

Les stratégies de réduction de la pauvreté de deuxième génération poursuivies dans les PMA sont assez différentes de celles préconisées dans les premiers DSRP. Elles s'efforcent d'inscrire la réduction de la pauvreté et

la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans un cadre général de développement économique. Dans de nombreux PMA, ces stratégies peuvent devenir des stratégies de développement efficaces. Toutefois, à cette fin, un grand nombre de problèmes de gouvernance en matière de développement doivent être résolus, au lieu de s'attacher simplement aux dépenses et budgets publics consacrés à la lutte contre la pauvreté, qui ont constitué la principale préoccupation dans les premières stratégies de réduction de la pauvreté jusqu'à présent. L'affaiblissement de l'appropriation par les pays a des conséquences néfastes pour la résolution de ces problèmes et pour l'efficacité du développement.

La faible appropriation par les pays a trois principales conséquences néfastes.

Premièrement, le cadre macroéconomique des stratégies de réduction de la pauvreté est insuffisamment intégré dans les politiques sectorielles et les politiques commerciales. Cela pose problème car les paramètres de l'action macroéconomique, tels que l'impact des dépenses publiques, dépendent de questions sectorielles (coûts et conséquences). Il s'ensuit aussi que le commerce n'a pas été bien intégré dans les stratégies de réduction de la pauvreté car les prévisions macroéconomiques portant sur les exportations et les importations sont dissociées des politiques commerciales réellement menées dans le cadre de ces stratégies.

Deuxièmement, on assiste à une réduction des objectifs face à l'augmentation des apports d'aide. Certes, la plupart des gouvernements des PMA souhaitent recevoir une aide accrue, mais il existe un décalage fondamental entre cette volonté et la manière dont les DSRP sont rédigés, décalage qui s'explique par le fait que le cadre macroéconomique repose souvent sur des projections modestes des apports futurs d'aide. En fait, compte tenu de ces prévisions, les DSRP sont revus à la baisse afin d'être réalistes en fonction des apports antérieurs d'aide au lieu d'être revus à la hausse afin d'envisager comment une aide accrue peut être concrètement utilisée pour promouvoir la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. D'où la mise en place de stratégies de réduction de la pauvreté qui sont minimalistes au lieu d'entrevoir les effets de l'accroissement de l'aide.

Troisièmement, le taux de financement des secteurs productifs est faible. L'un des traits caractéristiques des DSRP de deuxième génération est qu'ils

ne sont plus exclusivement axés sur l'augmentation des dépenses sociales, mais visent aussi le développement des secteurs productifs. Néanmoins, comme il a été noté plus haut, la part relative de l'aide affectée aux secteurs productifs n'a pas évolué au cours des dernières années. Le fait que la réorientation des DSRP ne se soit pas traduite par une modification de la structure de l'aide est un indicateur fondamental de la faible appropriation par les pays de la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. La faiblesse des ressources financières consacrées au secteur productif indique que, dans la pratique, les DSRP ne réussissent pas à inscrire la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans un cadre général de développement économique. En outre, la conjugaison d'une conditionnalité par politique imposée privilégiant la stabilisation, la libéralisation et la privatisation, et de la priorité accordée par les donateurs au financement des secteurs sociaux, finit par donner une orientation stratégique précise aux DSRP. D'après les enseignements tirés de l'analyse réalisée plus haut, ce modèle de développement a peu de chances de se traduire par un développement soutenu ou partagé.

Que peut-on faire?

Renforcer l'appropriation par les pays devrait être l'une des principales priorités en vue d'accroître l'efficacité du développement dans les PMA, ce qui exige l'adoption de mesures dans un certain nombre de domaines. L'une des principales recommandations formulées dans le présent rapport est que les PMA pourraient commencer par adopter, à cette fin, des politiques de gestion de l'aide. La Déclaration de Paris encourage les pays à le faire. En outre, certains PMA, comme le Mozambique, le Rwanda, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie, font œuvre de pionniers en se livrant à cette pratique innovante.

Les premiers enseignements tirés indiquent qu'une politique nationale de gestion de l'aide peut constituer une stratégie efficace qui permet de mieux gérer l'aide en partant de la base. Les améliorations observées sont les suivantes: les données sur les apports d'aide sont meilleures; la confiance est accrue; le Gouvernement exprime avec davantage d'assurance ses préférences; la rationalisation et l'harmonisation des processus et des procédures des donateurs sont plus grandes; l'aide est davantage prévisible, les donateurs adoptant des engagements pluriannuels dans ce domaine; les coûts de transaction sont réduits car les donateurs adhèrent à une stratégie d'assistance conjointe; et la responsabilité mutuelle est renforcée car les

indicateurs de résultats ne portent pas seulement sur les mesures gouvernementales, mais aussi sur les actions des donateurs s'agissant des versements au titre de l'aide. La mise en place d'indicateurs de suivi concertés au niveau national concernant les pratiques des donateurs semble être un moyen particulièrement efficace de réduire les coûts de transaction et de favoriser l'alignement et l'harmonisation. Néanmoins, il importe que les efforts déployés au niveau national pour améliorer la gestion de l'aide ne dispensent pas de réfléchir et d'agir en vue d'élaborer des stratégies de développement efficaces.

L'objectif d'une politique nationale de gestion de l'aide est de veiller à ce que l'aide au développement soit conçue et fournie de manière à optimiser sa contribution aux priorités énoncées dans la stratégie de développement. Ensemble, une politique nationale de gestion de l'aide et une stratégie de développement que le pays s'est appropriée peuvent être des moyens importants de rendre plus efficaces les modalités du partenariat pour le développement. La politique de gestion de l'aide peut contribuer à renforcer la confiance et à instaurer un partenariat plus équilibré, mais elle n'est pas suffisante en soi.

En fin de compte, le renforcement de l'appropriation par les pays dépendra des mesures systémiques adoptées ainsi que de l'action entreprise au niveau national. Compte tenu de la nouvelle optique des DSRP de deuxième génération, il est nécessaire de reconstruire les capacités de l'État de promouvoir la croissance et le développement. Une attention accrue doit être accordée à la nature de la conditionnalité par politique imposée et au problème de la prévisibilité et de l'instabilité de l'aide. Il faut aussi déterminer s'il existe des obstacles systémiques à l'utilisation de l'aide comme catalyseur du développement des secteurs productifs. Il est aussi important de prendre des mesures pour renforcer les capacités locales d'analyse des politiques dans les PMA et pour susciter d'autres points de vue possibles – surtout provenant des pays en développement et des PMA – dans la production de connaissances sur le développement.



M. Supachai Panitchpakdi
Le Secrétaire général de la CNUCED
