

CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT

LES PAYS LES MOINS AVANCES
RAPPORT 1997

APERCU GENERAL

par le Secrétaire général de la CNUCED

EMBARGO

Le présent rapport ne doit
pas être cité ni résumé par
la presse, la radio ou la
télévision avant le
24 septembre 1997,
22 heures TU



NATIONS UNIES

**Evolution des disponibilités alimentaires par habitant
dans certains PMA entre 1984-1985 et 1993-1994**

Evolution de la ration calorique quotidienne (calories)
entre 1984-1985 et 1993-1994

La présente livraison du Rapport sur les pays les moins avancés traite de deux questions distinctes, mais interdépendantes - l'agriculture et la régression économique. La régression économique a des incidences sur les résultats de l'agriculture, et une illustration en est l'évolution de la ration alimentaire quotidienne dont disposent les individus. Le graphique que l'on peut voir en couverture du Rapport de cette année a été établi d'après des données sur la consommation alimentaire par habitant dans certains PMA. On constate des écarts considérables au sein du groupe des PMA : par exemple, si le Burkina Faso a enregistré un accroissement d'environ 700 calories par habitant sur la période de 10 ans considérée, dans d'autres PMA connaissant diverses formes de régression économique, la ration calorique quotidienne a diminué, dans certains cas de 750 calories par personne. On se reportera, pour davantage d'informations, aux tableaux 9 et 12 et, pour la source des données ayant servi à établir le graphique, aux pages 66 et 130 du Rapport (pages de la version anglaise).

CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT
Genève

LES PAYS LES MOINS AVANCES
RAPPORT 1997

APERCU GENERAL

par le Secrétaire général de la CNUCED

NATIONS UNIES
New York et Genève, 1997



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 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 *Les pays les moins avancés, Rapport 1997* (TD/B/44/6, UNCTAD/LDC (1997), numéro de vente : F.97.II.D.6).

TD/B/44/6 (Overview) UNCTAD/LDC (1997)

L'Aperçu général est aussi disponible sur Internet, en anglais et en français, à l'adresse suivante : http://www.unicc.org/unctad
--

INTRODUCTION

Une évolution importante et, d'une manière générale, encourageante s'est produite dans les pays les moins avancés au milieu des années 90. Des réformes de politique économique menées avec détermination se sont traduites par une amélioration des résultats économiques dans la moitié environ des PMA. Le redressement économique est le plus visible en Afrique, où les taux de croissance économique ont atteint des niveaux qui, en moyenne, alimentent une modeste hausse de la production par habitant. Les réformes macro-économiques, en particulier les réformes de change, ont beaucoup contribué à stimuler la croissance dans de nombreux PMA. Il y a eu amélioration économique en dépit de la stagnation chronique des flux d'aide vers ces pays et de la persistance des problèmes d'endettement extérieur. Une réduction de cet endettement extérieur, associée à un accroissement des flux d'aide, constituerait un apport vigoureux aux réformes économiques en cours dans les PMA et contribuerait à la durabilité de l'actuel redressement. Les résultats économiques récents des PMA et l'évolution du financement extérieur sont examinés dans la première partie du Rapport.

Si l'amélioration de la politique macro-économique a joué un rôle essentiel dans le redressement économique de nombreux PMA, maintenir la dynamique du redressement et porter les taux de croissance à des niveaux permettant de réduire notablement la pauvreté imposera de consacrer une plus grande attention aux réformes institutionnelles et sectorielles. Dans la plupart des PMA, c'est dans l'agriculture que ces réformes auront probablement les incidences les plus grandes. L'agriculture est le premier et principal secteur de l'économie dans les PMA de par sa contribution à la production, à l'emploi et au revenu. Accroître la productivité agricole, en particulier dans le cas des petites exploitations agricoles, est indispensable à l'élévation du niveau de vie de la majorité des pauvres qui vivent dans les zones rurales, ainsi qu'au renforcement de la sécurité alimentaire. L'agriculture est une importante source d'épargne et de devises. Le développement du secteur agricole est pour la plupart des PMA le meilleur moyen d'accélérer le taux de croissance du PIB et d'assurer l'essor et la diversification des exportations. Il peut également donner une impulsion déterminante au secteur manufacturier naissant en élargissant le marché intérieur des biens de consommation et en fournissant des matières premières aux industries de transformation. Les réformes agricoles ont jeté les bases d'une croissance et d'un développement rapides dans quelques-uns des pays en développement d'Asie les plus dynamiques. Les enseignements que l'on peut tirer pour les PMA d'une réforme agricole bien menée en Asie sont analysés dans le Rapport.

Il est de plus en plus reconnu depuis quelques années que les institutions jouent un rôle fondamental dans le développement économique. Les écarts de résultats économiques entre les PMA s'expliquent en grande partie par des facteurs internes, dont la qualité de la gestion des affaires publiques. Pour un grand nombre de PMA, la détérioration de la structure institutionnelle de la société, en particulier des structures étatiques, a longuement retardé le développement. La régression économique et sociale dont souffrent ces pays est étudiée dans la dernière partie du Rapport de cette année. Les formes les plus extrêmes et les plus dommageables de régression sont illustrées par les conflits internes qui ont ravagé plusieurs pays. Les auteurs du Rapport affirment que la communauté internationale ne peut se permettre d'ignorer les problèmes de régression dans les PMA : au-delà de considérations humanitaires évidentes, les conséquences économiques et sociales sont énormes et ont souvent d'importantes répercussions régionales. La communauté internationale doit d'urgence s'attacher à aider les PMA à

renforcer leurs structures institutionnelles afin d'empêcher un effondrement de l'Etat, à trouver un règlement pacifique aux conflits internes et à reconstruire des sociétés ravagées par les guerres.

"Pour la première fois peut-être, nous sommes en mesure de construire une économie mondiale libre et ouverte à laquelle tous les pays peuvent participer et dont tous les pays peuvent profiter. Pour la première fois, l'espoir longuement entretenu d'une élimination de la pauvreté semble pouvoir être concrétisé, à condition qu'y soit appliquée une volonté politique concertée."

Déclaration du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au débat de haut niveau de la session de fond de 1997 du Conseil économique et social, juillet 1997, SG/SM/97/138.

L'EVOLUTION DANS LES PMA ET L'ECONOMIE MONDIALE EN 1996

Bien que les taux de croissance pour **le groupe des PMA** aient diminué en 1996 par rapport à 1995, la croissance a été relativement vigoureuse et de nombreux PMA ont enregistré une hausse en valeur réelle non seulement de la production, mais aussi du revenu par habitant. Bien que les écarts constatés entre les résultats des PMA africains et ceux des PMA asiatiques aient été minimes, les PMA continuent de former un groupe extrêmement hétérogène, et les écarts les plus importants se vérifient non pas entre régions, mais entre pays, avec une différence de plus de 20 % entre les taux de croissance du PIB les plus élevés et les taux les plus faibles.

Pour la première fois depuis longtemps, les perspectives semblent résolument plus favorables pour les PMA **africains**. Dans de nombreux pays africains, y compris des PMA, la croissance s'est accélérée depuis 1994 : dans 19 PMA africains, le taux de croissance a été supérieur à 4 % et, dans 10 d'entre eux, le taux de croissance du PIB a dépassé 5 %. Cette tendance devrait se poursuivre. Dans beaucoup de pays, la production à l'exportation a augmenté, les taux d'inflation ont diminué et des réformes ont été mises en oeuvre avec détermination et efficacité depuis le début des années 90.

Taux de croissance réels du PIB (en pourcentage par an)

	1990-1994	1995	1996
Ensemble des PMA	3,1	5,2	4,7
PMA africains	2,9	5,4	4,6
PMA asiatiques	3,9	4,6	4,8
<i>Pour mémoire :</i>			
Pays développés à économie de marché	1,6	2,0	2,3
Pays en développement	4,6	4,8	5,6
Monde	1,6	2,4	2,8

Source : calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la Commission économique pour l'Afrique, de la Banque asiatique de développement et du FMI (*Perspectives de l'économie mondiale 1997*).

Pour les PMA de la zone franc CFA, la dévaluation du franc CFA décidée en 1994 a été un bienfait. Cette monnaie surévaluée avait longtemps étouffé la croissance dans le secteur des biens marchands et avait, dans une certaine mesure, compromis la crédibilité et l'efficacité des réformes économiques dans la région. Une croissance positive en 1996 dans les neuf pays membres de la zone CFA et une augmentation de la production de coton, qui est leur principale culture d'exportation, dans plusieurs de ces pays illustrent le succès des réformes. D'autres pays africains (en particulier en Afrique de l'Est et en Afrique australe) ont bénéficié de conditions climatiques favorables, ce qui s'est traduit par de fortes hausses de la production de céréales. Malheureusement, des troubles civils et l'instabilité politique persistent dans de nombreux PMA africains.

Un avantage pour les **PMA asiatiques** est d'appartenir à la région du monde où la croissance est la plus rapide. Le dynamisme récent des grands pays asiatiques, en particulier l'Inde et la Chine, a eu des retombées positives sur les PMA voisins. Le taux de croissance moyen dans le sous-groupe des PMA asiatiques a ainsi progressé, avec une expansion particulièrement rapide de la production au Cambodge et dans la République démocratique populaire lao. Le plus grand PMA, le Bangladesh, n'a pas enregistré des résultats aussi satisfaisants qu'on aurait pu l'espérer, en partie à cause de retards dans la mise en oeuvre des réformes économiques.

Ces tendances se sont inscrites dans le contexte d'une croissance globale modeste (bien que légèrement supérieure à celle de 1995) de l'économie **mondiale**, en dépit d'un net ralentissement de l'expansion du commerce mondial. Globalement, l'Asie reste la région où la croissance est la plus rapide, même si le rythme de la hausse a légèrement diminué en raison d'une décélération de la croissance des exportations et d'un durcissement de la régulation de la demande dans certains pays. L'expansion de la croissance en Amérique latine et en Afrique - passée de moins de 3 % en 1995 à 3,9 % - apparaît dans ces conditions d'autant plus impressionnante.

A court terme, l'environnement économique extérieur des PMA devrait rester relativement stable. La croissance de l'économie mondiale devrait se maintenir en 1997, et la forte hausse actuelle des cours des produits tropicaux destinés à la préparation de boissons profitera à de nombreux PMA. Des facteurs internes risquent toutefois d'avoir autant d'influence que l'environnement extérieur sur les résultats économiques de la plupart des PMA. Des programmes de réforme ont été menés à bien et les taux d'épargne et d'investissement ont augmenté, ce qui donne à penser que les PMA conserveront pendant un certain temps encore leurs actuels taux de croissance. Dans ces conditions, la paix, la sécurité et une gestion compétente des affaires publiques deviennent des externalités essentielles pour que le redressement économique engagé dans certains pays soit durable et se généralise à l'ensemble du groupe des PMA.

Il est particulièrement encourageant de constater que les taux de croissance sont restés relativement vigoureux dans de nombreux PMA, en dépit de l'évolution défavorable des cours des **produits primaires** hors combustibles. Le marasme de l'activité industrielle dans les grands pays importateurs, une offre excédentaire et des transactions spéculatives ont exercé des pressions considérables à la baisse des prix. Ainsi, après un premier trimestre plus ou moins stable en 1996, l'indice combiné en dollars des prix des produits primaires hors combustibles n'a cessé de diminuer jusqu'à la fin de l'année; par comparaison avec un taux de croissance annuel moyen sur la période 1990-1995 de 2,6 %, il a perdu 4,3 % en 1995-1996. La baisse des cours des denrées alimentaires tropicales (15 %) et des minéraux (13 %) a été particulièrement préoccupante pour les PMA. La forte chute des cours du café et du cuivre (plus de 20 %) a également suscité des inquiétudes particulières, bien que la baisse des cours du café (26 %) n'ait pas été aussi catastrophique qu'on le craignait, en raison de la faiblesse des stocks et des limitations volontaires de la production fixées par les membres de l'Association des pays producteurs de café.

La baisse des prix des produits primaires a fait ressortir la vulnérabilité de nombreux PMA aux tendances du marché mondial. Toutefois, un petit nombre de pays, tels que Madagascar, ont réussi à **diversifier** leur production vers des secteurs à plus fort potentiel de croissance et commencent à engranger les bénéfices d'un programme actif de diversification dans le secteur des produits de base.

Le fait que la croissance n'a que légèrement diminué dans les PMA est également encourageant face à la tendance à la **diminution des flux d'aide** en direction de ces pays. En 1992, les pays membres du CAD avaient consacré 0,09 % de leur PNB à l'aide au développement des PMA. En 1995, ce chiffre n'était plus que de 0,06 % - soit le plus bas niveau jamais enregistré - et ce, malgré des montants records de flux d'aide vers l'ensemble des pays en développement en 1995 (en particulier de flux privés) et de l'engagement pris en 1990 à la deuxième Conférence des Nations Unies sur les PMA d'accroître l'aide. La réorientation des flux d'aide, de programmes de développement à long terme vers des projets de secours d'urgence à court terme, a aussi eu des conséquences défavorables pour les PMA.

L'endettement extérieur de ces pays reste un obstacle à leur capacité d'accélérer le développement; il freine les importations et limite les possibilités d'attirer de plus grandes quantités de capitaux privés. Dans presque la moitié des pays, l'encours de la dette reste supérieur au PIB.

L'évolution la plus importante concernant l'allégement de la dette des PMA a eu lieu à la réunion annuelle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en septembre 1996 et a été l'adoption du **Programme en faveur des pays pauvres lourdement endettés**, qui prévoit la mise en oeuvre d'une stratégie de partage des coûts entre l'ensemble des créanciers en vue de ramener la dette de ces pays à un niveau supportable. Les pays débiteurs devront toutefois présenter des résultats globaux satisfaisants sur une période de six ans, ce qui fait que, malheureusement, peu de PMA pourront bénéficier de ce programme dans un premier temps, en tout cas bien moins que la liste initiale des bénéficiaires potentiels ne semblait l'indiquer. Une occasion aura ainsi été perdue de relancer la croissance de la production dans de nombreux PMA.

AGRICULTURE

La deuxième partie du Rapport est consacrée à l'agriculture. La plupart des PMA ont eu tendance à négliger le secteur agricole en dépit de son importante contribution à leur PIB. Les auteurs du Rapport estiment que pour atteindre et conserver des taux de croissance élevés, les PMA devront, dans leurs stratégies globales de croissance, accorder la priorité à l'agriculture. Etant donné l'importance considérable de l'agriculture dans ces pays en tant que source d'alimentation et de moyens de subsistance pour une vaste majorité de la population, un secteur agricole dynamique favorisera presque assurément un développement plus large et plus équitable.

Quatre raisons imposent aux gouvernements des PMA d'accorder toute la priorité au secteur agricole. *Premièrement*, une plus forte croissance agricole augmentera les revenus des populations rurales de ces pays, contribuant ainsi à réduire la pauvreté et à améliorer la qualité de la vie en zone rurale. *Deuxièmement*, la hausse des revenus ruraux entraînera une expansion des marchés intérieurs. *Troisièmement*, pour conserver les niveaux actuels de consommation alimentaire, il faut que la croissance de l'agriculture et les importations alimentaires suivent la progression actuelle de l'accroissement démographique. *Quatrièmement*, un secteur agricole dynamique contribuerait à une industrialisation agro-alimentaire, qui pourrait accroître l'emploi dans les zones urbaines comme dans les zones rurales.

Un secteur agricole fort et développé est également un moyen d'**élargir les finalités du développement**. En dépit de différences notables dans l'évolution suivie par les pays en développement d'Asie les plus avancés, on constate qu'un certain nombre d'entre eux, dont la Malaisie, la République de Corée et la Thaïlande, ont sensiblement accru l'efficacité de leur secteur agricole en prélude à leur effort d'industrialisation. De fait, dans presque tous ces pays, le progrès du secteur manufacturier a été précédé par une croissance régulière du secteur agricole favorisée par des investissements dans de nouvelles technologies agricoles associés à une réforme foncière, en particulier en République de Corée. Dans une large mesure, la hausse de la productivité et de la croissance agricoles et les progrès en matière de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire ont été un préalable aux efforts d'industrialisation dans les pays en développement d'Asie les plus avancés.

Bien sûr, il y a toujours le risque que d'importantes différences soient occultées lorsqu'on extrapole d'un contexte à un autre. On peut néanmoins tirer certains enseignements de l'expérience des pays d'Asie de l'Est et du Sud. L'un de ces enseignements est que la correction des distorsions des prix agricoles est une condition nécessaire, mais non suffisante pour obtenir des taux de croissance agricole élevés et durables : il existe des **facteurs "hors prix"** dont il faut simultanément tenir compte. Etant donné la faiblesse de leurs ressources, les PMA devront peut-être d'abord s'efforcer de dynamiser leur secteur agricole, préparant ainsi une phase d'industrialisation progressive.

Une stratégie agricole viable à long terme comprendrait au moins six grands éléments :

- Des politiques macro-économiques équilibrées, privilégiant notamment la libéralisation du commerce et un réajustement des taux de change à des niveaux réalistes;
- Une réduction de la fiscalité directe pesant sur la production agricole, s'agissant en particulier des cultures d'exportation;

- Une technologie agricole "appropriée" conduisant à des gains de productivité écologiquement viables et compatibles avec le contexte économique et social des PMA;
- Des programmes visant à atténuer les contraintes (par exemple, pénurie de crédit, faiblesse des infrastructures matérielles et sociales dans les zones rurales) qui pèsent sur l'adoption d'innovations technologiques;
- Un système efficace de commercialisation des denrées agricoles, y compris des marchés de facteurs de production et de produits efficaces;
- Un appui institutionnel renforcé - services de vulgarisation, recherche agronomique sur les cultures vivrières ou les cultures de base, gestion des sols et des ressources en eau, etc.

Si l'investissement privé a un rôle à jouer dans des domaines tels que la commercialisation des facteurs de production ou des produits et le crédit, dans d'autres domaines, par exemple la recherche et la vulgarisation, c'est aux gouvernements des PMA de prendre l'initiative. Non seulement de tels services sont des "biens collectifs", mais il est en outre peu probable qu'ils puissent être assurés, dans quelque proportion que ce soit, par un secteur privé forcément sous-développé dans les PMA. Cela n'est pas sans conséquence pour les donateurs et la communauté internationale : presque aucun PMA ne possède les compétences et les ressources nécessaires pour engager les investissements considérables que suppose la mise en oeuvre de la stratégie indiquée plus haut sans une aide extérieure. D'où la nécessité de renforcer l'assistance financière et technique.

Pourquoi y a-t-il stagnation du secteur agricole dans les PMA ?

Les problèmes à long terme de l'agriculture dans les PMA tiennent en partie à des **facteurs historiques**. Des structures de production traditionnelles, une technologie rudimentaire, les modalités d'accès à la terre et le régime foncier, ainsi qu'un contexte de précipitations faibles et peu fiables (en particulier dans les PMA africains) sont autant d'éléments qui ont contribué au sous-développement du secteur. La principale faiblesse de l'agriculture des PMA réside toutefois dans des **politiques gouvernementales** qui ont joué contre le développement d'un secteur agricole vigoureux, qu'il s'agisse de la surévaluation des monnaies nationales, de l'intervention de l'Etat dans la commercialisation des denrées agricoles, de la surtaxation des exportations agricoles ou de la préférence accordée aux zones urbaines (la conséquence en étant des infrastructures rurales médiocres et l'absence de services essentiels dans les zones rurales). Il faut également mentionner **l'absence d'engagement politique** en faveur de la mise en place d'un cadre institutionnel agricole efficace. Les systèmes de vulgarisation agricole se sont ainsi révélés inefficaces et inefficients, et la recherche sur des variétés à haut rendement et sur la gestion de l'environnement est restée insignifiante.

L'intervention de l'Etat dans la fourniture de facteurs de production agricoles, dans la transformation et dans la commercialisation a créé de nombreuses distorsions et inefficacités. Des **niveaux élevés de protection** de l'industrie locale, dans le cadre d'une politique d'industrialisation par remplacement des importations, ont renchéri les facteurs de production manufacturés. Les prix administrés, appliqués à diverses cultures dont la commercialisation est contrôlée par le gouvernement, ne suffisent souvent pas à couvrir la totalité des coûts de production, et les exportations agricoles sont découragées par une lourde fiscalité directe et une surévaluation de la monnaie nationale. Les effets nets de ces politiques sont des marges

bénéficiaires réduites, des encouragements insuffisants à l'adoption de nouvelles technologies et un faible niveau d'investissement privé dans l'agriculture, tous éléments qui ont sensiblement contrarié la croissance du secteur agricole dans les PMA.

Incidences possibles de l'Accord sur l'agriculture
du Cycle d'Uruguay dans les PMA

Les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, au cours desquelles a été lancé un programme de libéralisation du commerce agricole, devaient, selon les prévisions, sensiblement contribuer non seulement à la solution des problèmes évoqués plus haut, mais aussi à un développement agricole plus général dans les PMA. Toutefois, l'analyse des incidences de ces négociations sur les exportations de produits primaires traditionnels (qui constituent l'essentiel des exportations agricoles des PMA) semble indiquer que les **effets seront probablement modestes**. La principale raison en est que l'Accord sur l'agriculture qui a été signé a en fait une portée beaucoup moins vaste qu'il n'était escompté au début des négociations; et si d'importantes réformes des règles régissant les régimes agricoles dans les pays développés ont été menées à bien, la libéralisation globale du commerce est restée assez limitée.

Les PMA ont étudié les possibilités d'une diversification verticale dans la production de denrées agricoles transformées. Une telle diversification offre de réelles possibilités de développer une capacité endogène et est beaucoup plus rentable que l'exportation de matières premières agricoles. Elle a malheureusement tendance à être freinée par la progressivité des droits de douane et par les dispositions des Accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles techniques au commerce. Il y a deux raisons principales à cela. Premièrement, malgré la réduction générale de la progressivité des droits, un certain nombre de filières de production importantes pour les pays en développement et les pays les moins avancés restent soumises à une considérable progressivité des droits de douane. Deuxièmement, seuls les PMA ayant accès à l'assistance technique nécessaire pour espérer satisfaire aux normes élevées fixées par les deux accords susmentionnés seront en mesure de tirer parti de la transparence accrue des règles régissant l'application des normes sanitaires et phytosanitaires.

Heureusement, l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay prévoit un certain nombre de **concessions en faveur de l'agriculture des PMA**, qui s'ajoutent au traitement spécial et différencié prévu dans les divers Accords du Cycle d'Uruguay et aux dispositions en faveur des PMA figurant dans les décisions ministérielles de Marrakech. Prises ensemble, toutes ces dispositions montrent que l'on dispose d'une marge de manoeuvre appréciable pour adopter des mesures de soutien permettant d'atténuer les incidences sur les marchés intérieurs de l'instabilité des prix du marché mondial.

Globalement, le principal obstacle au développement du secteur agricole des PMA est non pas l'insuffisance de la demande de produits, mais plutôt l'existence de très fortes **entraves** institutionnelles et macro-économiques à **un accroissement de l'offre**. De ce fait, les PMA qui profiteront probablement le plus de l'Accord sur l'agriculture sont ceux qui réforment leurs structures de production afin de libérer l'offre et appliquent des mesures d'ouverture. Leur succès dépendra en partie de la volonté de la communauté internationale de leur apporter l'assistance financière et technique nécessaire. Dans ces conditions, les PMA qui exécutent actuellement des programmes d'ajustement structurel bénéficieront sans doute de quelque avantage par rapport aux autres.

Sécurité alimentaire

Bien que la sécurité alimentaire soit principalement un problème d'accès des individus ou des ménages à l'alimentation, la croissance de l'agriculture, et en particulier la production vivrière, ont d'importantes répercussions sur la sécurité alimentaire dans les PMA. La raison en est que la majorité des individus dont l'approvisionnement alimentaire n'est pas garanti vivent dans les zones rurales, tirent une part substantielle de leur revenu de l'agriculture et couvrent une partie au moins de leurs besoins par une production d'autosubsistance. La mesure la plus largement disponible concernant la sécurité alimentaire au niveau national (apport énergétique quotidien par habitant, ou ration calorique quotidienne) montre que très peu de PMA atteignent les stricts **niveaux minimums de consommation alimentaire** nécessaires pour garantir à la totalité de leur population l'accès à une nutrition adéquate. Les rations caloriques quotidiennes sont extrêmement faibles dans la moitié des PMA pour lesquels on dispose de données, et dans beaucoup de ces pays, l'accès à l'alimentation est devenu plus difficile à partir du milieu des années 80. La sous-nutrition chronique tient principalement à une pauvreté généralisée qui fait que les ménages ou les individus ont des revenus insuffisants pour couvrir leurs besoins quotidiens (dans les PMA, la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont toutefois souvent associées à des conflits internes; cet aspect est examiné de façon plus détaillée plus loin).

Une croissance équitable des revenus est indispensable pour réduire le déficit vivrier chronique dans les PMA. La majorité des pauvres étant de petits agriculteurs, les politiques de promotion du développement agricole et rural renforceront également la sécurité alimentaire en élevant les revenus et en réduisant la pauvreté. L'illustration en est fournie par le Burkina Faso, qui a considérablement amélioré la sécurité alimentaire en encourageant le développement rural. De plus, les PMA devraient mettre en place des mécanismes qui, en protégeant les actifs productifs et les moyens de subsistance des groupes vulnérables, préserveraient la sécurité alimentaire des individus et des ménages en cas de catastrophes telles que des sécheresses. Récemment, toutefois, la plus lourde menace pour la sécurité alimentaire des populations des PMA est venue non pas des carences de la politique agricole, mais de situations d'urgence complexes provoquées par des conflits internes. La mesure la plus efficace pour accroître la sécurité alimentaire dans certains de ces pays passe donc par la promotion de la paix.

Les liens entre l'agriculture et l'environnement

Le développement durable de l'agriculture dans les PMA est inséparable non seulement de la question de la sécurité alimentaire, mais encore de considérations écologiques. C'est là où la pression démographique, la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont les plus grandes, que la dégradation de l'environnement est la plus importante. Même si l'on a critiqué nombre des arguments présentés en 1987 dans le rapport Brundtland, qui attirait l'attention de la communauté internationale sur **la relation entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement**, l'existence de cette relation n'est pas contestée.

La détérioration de l'environnement rural dans les PMA est due à deux grands types de causes qui rattachent les problèmes les plus graves au secteur agricole. Les premières sont d'ordre "systémique", c'est-à-dire qu'elles se rapportent aux conditions dans lesquelles est pratiquée l'agriculture : mauvaise politique, dysfonctionnement du marché, instabilité politico-sociale, pression démographique, etc. Les secondes sont d'ordre "technique" : les agriculteurs utilisent des méthodes et outils inadaptés et ils manquent de bonnes terres, ce qui les conduit à cultiver des terres pauvres et fragiles ainsi qu'à surexploiter les ressources du domaine naturel.

Le problème étant complexe, il n'y a pas de solution simple. La réaction classique à la dégradation des terres agricoles est d'augmenter les superficies cultivées, ce qui ne fait qu'accroître l'ampleur du dégât. Si les ressources ne sont pas utilisées plus intensivement et plus judicieusement, il est quasi certain que l'environnement continuera à se détériorer dans de nombreux PMA, en particulier dans les régions les plus peuplées de l'Ethiopie, de Madagascar et de l'Ouganda, ainsi que dans les pays du Sahel. La lutte contre cette dégradation dépendra en grande partie d'apports extérieurs - sous forme de transferts ou de services de formation - car la plupart des PMA n'ont ni les compétences ni les moyens financiers voulus pour dénouer eux-mêmes le noeud gordien des priorités écologiques et des priorités agricoles.

Le crédit rural

L'investissement privé dans des techniques agricoles qui permettent d'accroître le rendement tout en ménageant l'environnement se heurte, dans les PMA, à **l'insuffisance du crédit officiel**. Malgré d'importants efforts pour développer le crédit agricole, les marchés ruraux de capitaux demeurent embryonnaires et la plupart des habitants des campagnes, notamment les petits agriculteurs, ont très difficilement accès aux sources officielles de fonds. L'offre par les pouvoirs publics de prêts à taux d'intérêt bonifiés n'a pas réussi à encourager le développement rural pour plusieurs raisons, notamment parce qu'une grande partie de l'argent est allée aux gros exploitants ou aux couches les plus prospères de la population rurale, sans compter que les taux de remboursement ont été très faibles. Les réformes financières entreprises récemment par de nombreux PMA ont pour objet de libéraliser les marchés de capitaux afin d'améliorer l'intermédiation financière, ainsi que de créer des institutions financières rurales (IFR) d'un type nouveau pour répondre aux besoins des petits agriculteurs et des pauvres.

Il faut faire porter les efforts sur l'établissement d'**IFR viables**, au lieu de chercher à agir directement sur l'attribution des ressources des marchés de capitaux. Il importe notamment de concevoir des mécanismes idoines pour fournir des services financiers aux pauvres et aux petits exploitants, de motiver les cadres et le personnel, de former celui-ci, de se prémunir contre les délits d'initiés et d'adopter les lois et règlements voulus pour les marchés ruraux de capitaux. Si l'on permettait aux IFR d'allouer des crédits et d'en fixer les taux selon des critères commerciaux, on y gagnerait en efficacité et il serait plus difficile aux gros agriculteurs d'user de leur influence politique et sociale pour usurper le crédit à bon marché.

Il est essentiel que les pouvoirs publics et les donateurs soutiennent la création d'IFR novatrices au service des pauvres. Ces institutions auront sans doute besoin d'importantes subventions et d'une assistance technique, en particulier au début car elles auront de gros frais de formation et d'information et car le taux de défaut de paiement sera élevé, le personnel connaissant mal les emprunteurs et n'ayant pas encore beaucoup d'expérience. Ces coûts devraient diminuer avec le temps, au fur et à mesure que les IFR se familiariseront avec les opérations et avec la clientèle, et que le nombre d'emprunteurs et le montant moyen des prêts augmenteront. Il faudrait également favoriser le développement des institutions financières existantes du secteur parallèle ou semi-parallèle, comme les sociétés d'épargne et de crédit et les coopératives de crédit. Pour aider les emprunteurs les plus pauvres qui ne peuvent pas fournir les garanties voulues, on pourrait aussi mettre sur pied des systèmes de prêt collectif.

Les pouvoirs publics doivent résister à la tentation de passer par pertes et profits des prêts octroyés par des IFR qui appartiennent à l'Etat ou sont soutenues par lui (comme cela s'est produit dans plusieurs PMA), car cette pratique encourage le défaut de paiement. Dans la plupart des PMA, les conditions sociales, économiques et géographiques font qu'il est difficile

d'établir des marchés de capitaux efficaces dans les zones rurales, mais il est possible d'améliorer l'accès des petits agriculteurs et des pauvres aux services financiers par des mesures judicieuses et bien adaptées à la situation locale.

DES PAYS EN REGRESSION

Le développement s'est révélé illusoire pour bon nombre de PMA au cours des 10 dernières années. Ces pays ont en fait connu une régression : leur économie a décliné, la situation sociale s'est nettement dégradée et leur marginalisation s'est accentuée. La régression n'est pas due à une baisse cyclique et temporaire de l'activité économique. C'est un processus chronique présentant d'importantes **caractéristiques structurelles**, en particulier la dégénérescence des institutions publiques et sociales. Dans les cas les plus graves, l'appareil d'Etat s'est complètement désintégré dans le tumulte d'une guerre civile.

Dans la troisième partie du Rapport, le secrétariat de la CNUCED décrit la nature et l'ampleur de la régression et de la défaillance de l'Etat, ainsi que leurs conséquences pour les PMA, leurs partenaires régionaux et la communauté internationale tout entière. Il souligne la nécessité de lutter énergiquement contre la régression, ces partenaires et la communauté internationale pouvant à cet égard être d'un grand secours. Certes, nombre de problèmes qui se posent aux pays en régression sont extrêmement complexes et l'action internationale n'a pas toujours été efficace, mais on ne saurait faire abstraction de ces difficultés et il faut bien voir qu'il existe des moyens concrets d'y remédier. L'assistance extérieure peut contribuer à prévenir l'effondrement de l'Etat dans les PMA où la dégradation des institutions n'est pas trop avancée. Dans les pays déchirés par des luttes intestines, la communauté régionale et internationale peut jouer un rôle essentiel en aidant à rétablir la paix ainsi qu'à remettre en état les structures socio-économiques nécessaires au développement.

La CNUCED s'intéresse à la question parce que la régression a d'importantes conséquences pour les PMA, pour leurs partenaires régionaux et pour les stratégies de développement suivies par les donateurs et la communauté internationale. De même que l'on a tiré des enseignements de la réussite de certains pays du tiers monde, de même il faut dégager des leçons de l'expérience des pays où le développement a été retardé, de façon à pouvoir agir sciemment.

La nature de la régression : déclin des institutions et défaillance de l'Etat

La régression dans les PMA se manifeste par la détérioration de toute une série d'**indicateurs économiques et sociaux**, notamment le produit par habitant, les disponibilités alimentaires, l'accès à l'éducation, l'état de santé, ainsi que la mortalité et les déplacements dus à la guerre. Par exemple, entre 1980 et 1994, 22 PMA ont vu leur PIB par habitant (en dollars constants) fléchir de plus de 10 %, la baisse étant supérieure à 20 % pour 12 d'entre eux. En outre, comme l'indiquait le *Rapport de 1996 sur les pays les moins avancés*, beaucoup de PMA sont devenus les marginaux de l'économie mondiale, et sont en particulier à l'écart des grands courants d'échange et d'investissement. Pour certains, l'aide internationale elle-même s'est réduite comme une peau de chagrin à cause de l'effondrement des structures officielles nécessaires à sa distribution et à son utilisation. Dans de nombreux PMA, l'investissement privé est découragé par l'instabilité politique, le manque de sécurité et la dégradation de l'infrastructure matérielle.

Trois notions distinctes peuvent aider à comprendre les questions examinées dans le Rapport : la régression, la défaillance de l'Etat et les situations d'urgence complexes.

Le terme "**régression**" désigne une nette détérioration d'un ou de plusieurs grands indicateurs économiques ou sociaux - comme le revenu par habitant, la mortalité infantile, le taux de scolarisation et la mortalité due à des conflits internes - sur une période moyenne ou longue, par exemple la dernière décennie. C'est une notion générale qui s'applique à un large éventail de pays, et il y a divers degrés de régression : dans tel pays, par exemple, seul un indicateur peut s'être détérioré, alors que dans tel autre tous dénotent une nette dégradation de la situation. Un grand nombre de PMA donnent des signes de régression, en ce sens qu'au moins un grand indicateur s'est détérioré au cours de la dernière décennie.

Par "**défaillance de l'Etat**", il faut entendre un grave affaiblissement de la capacité des pouvoirs publics de remplir diverses fonctions d'intérêt général : maintien de l'ordre public, exercice de la puissance publique sur toutes les parties du territoire, maintien des structures fondamentales de l'administration publique, recouvrement des impôts et utilisation des recettes fiscales à des fins publiques légitimes (en empêchant leur détournement à des fins privées), fourniture de services publics essentiels (enseignement, services de santé, entretien des routes, distribution d'eau, voirie, etc.). Là aussi, il peut y avoir plusieurs degrés de défaillance. Le mot n'est pas synonyme de régression, mais il y a corrélation entre les deux notions. La défaillance de l'Etat s'accompagne dans tous les cas d'une régression économique, mais l'inverse n'est pas toujours vrai.

Les **situations d'urgence complexes** sont des crises humanitaires (famine, vastes mouvements de réfugiés) provoquées principalement par des conflits internes - dus eux-mêmes à des réactions sectaires ou prédatrices de la population face aux problèmes socio-économiques ou à la marginalisation. Elles peuvent amoindrir ou détruire l'intégrité culturelle, civile, politique et économique de la société ¹. Les situations d'urgence complexes constituent une forme particulièrement aiguë de régression. Elles vont généralement de pair avec une défaillance et souvent un naufrage de l'Etat, comme en Somalie, mais pas nécessairement. Certaines crises ont éclaté dans des pays où un Etat fort et centralisé demeurait maître de la majeure partie du territoire. En pareil cas, la crise se déclare souvent non point parce que l'Etat est faible, mais parce qu'il a pris des mesures délibérées contre des civils qu'il considère comme ses adversaires (destruction de récoltes, par exemple).

Le graphique ci-après illustre la relation entre la régression, la défaillance de l'Etat et les situations d'urgence complexes.

**Régression
économique**

**Défaillance
de l'Etat**

**Situations
d'urgence
complexes**

¹Voir M. Duffield, "Complex emergencies and the crisis of developmentalism", *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 25, No 4, 1994, p. 38.

Les PMA ne sont pas les seuls à être frappés par la régression - le mal sévit aussi ailleurs en Afrique, dans le sud-est de l'Europe et en Asie centrale - mais ils sont les plus touchés.

La régression est **un phénomène hétérogène** qui englobe divers processus souvent complexes. Il y a d'importantes différences entre les PMA quant à la nature, à l'ampleur et aux causes de ce phénomène, aussi est-il parfois difficile de généraliser. Néanmoins, l'affaiblissement des institutions politiques et sociales - autrement dit de l'Etat et de la société civile - semble jouer un rôle primordial dans la plupart des cas. En particulier, dans la majorité des pays en régression, l'Etat tombe en déliquescence et a beaucoup de mal à fournir les services publics essentiels, à garantir la sécurité sur l'ensemble du territoire, à concilier des intérêts divergents et à assurer les conditions économiques et juridiques stables et propices au développement du secteur privé et de la société civile. Bien souvent, les recettes publiques se sont également contractées. On peut dire que la régression est due à l'interaction de trois facteurs - la désagrégation de l'Etat, l'affaiblissement de la société civile et le marasme de l'économie - qui se renforcent mutuellement et se conjuguent pour entraîner le pays sur la pente du déclin économique, social et politique.

Les conflits internes

Dans les cas les plus graves, la régression va de pair avec une guerre civile. Depuis 1980, plus d'un tiers des PMA ont été déchirés par des luttes intestines qui ont fait beaucoup de morts (surtout parmi la population civile), ont entraîné le déplacement de nombreuses personnes contraintes à abandonner leur foyer et leur source de revenus, et ont provoqué la destruction de l'infrastructure ainsi que de l'appareil de production. Dans bien des pays, l'agriculture a particulièrement souffert car les paysans ont été chassés de leurs terres par les combats. Des problèmes persistent même après la fin des hostilités. La présence de mines antipersonnel sur les terres agricoles, par exemple, est un des principaux obstacles à la reprise d'une activité économique normale. Il n'est donc pas étonnant que le bilan économique des pays en proie à des conflits internes ait été nettement plus mauvais que celui des pays où la paix a continué de régner. Des situations d'urgence complexes - famine et autres crises humanitaires dues essentiellement à la guerre civile - se sont produites dans plusieurs PMA et ont suscité l'inquiétude, et dans certains cas l'intervention, de la communauté internationale.

Les conséquences de la régression

La défaillance de l'Etat, le délabrement des institutions sociales et les conflits internes comptent parmi les principaux obstacles au développement de nombreux PMA, et leurs conséquences se font souvent sentir au-delà des frontières. L'effet déstabilisateur des mouvements de réfugiés, la désorganisation des transports, l'extension des conflits ethniques, l'augmentation du banditisme, le trafic de drogues et la perte de confiance des investisseurs peuvent toucher des régions entières. Ainsi, la guerre civile au Mozambique a causé aux autres pays d'Afrique australe des pertes économiques évaluées à 7 ou 8 milliards de dollars par an pendant les années 80. Pour des raisons humanitaires évidentes, la communauté internationale et les partenaires régionaux doivent aider les PMA à s'attaquer à ces problèmes. En outre, l'effondrement de l'Etat et les conflits internes risquent de coûter extrêmement cher sur le plan économique, aussi a-t-on tout intérêt à mener une action internationale efficace pour garantir la paix, la stabilité et le maintien de structures publiques efficaces. La communauté internationale ne saurait faire abstraction du problème de la régression, ni attendre pour agir que la situation ait dégénéré en crise humanitaire. De surcroît, la régression **n'est pas un processus irréversible** : l'expérience de

plusieurs PMA, notamment l'Ouganda, montre que la paix peut être rétablie et que l'économie et l'appareil d'Etat peuvent être reconstruits même après une guerre civile longue et dévastatrice.

Comment la communauté internationale peut-elle
aider les pays en désarroi ?

Les PMA ont manifestement grand besoin d'une assistance internationale, mais il n'y a pas de solution évidente ni facile au problème de la régression. Il faut tenir compte de la situation particulière de chaque pays. Toutefois, comme la décadence des structures institutionnelles - et en particulier l'affaiblissement de l'Etat - est généralement une cause essentielle de régression, la communauté internationale peut certainement faire oeuvre utile en contribuant au renforcement des institutions.

Prévenir l'effondrement de l'Etat

Dans la majorité des PMA, l'Etat ne s'est pas effondré, mais il a souvent beaucoup de mal à assurer les services socio-économiques de base. Dans certains, s'il s'affaiblissait encore il irait à sa ruine. La communauté internationale doit donc aider en priorité ces PMA à **consolider la puissance publique** (et, s'il y a lieu, des éléments de la société civile), avant qu'une nouvelle dégradation des institutions ne mette tout l'édifice en péril.

Elle pourrait pour cela leur fournir une assistance financière et technique sous diverses formes : formation de personnel, octroi de fonds afin que les fonctionnaires puissent être payés convenablement, fourniture de matériel et conseils pour aider à accroître les recettes publiques. La formation et l'éducation des membres de l'armée et de la police - non seulement pour les rendre plus compétents, mais encore pour leur inculquer le sens civique - seraient particulièrement utiles dans de nombreux pays.

La communauté internationale devrait également faciliter et stimuler la **démocratisation dans les PMA**. Elle devrait aider à créer des structures politiques, administratives et juridiques qui favorisent une plus grande transparence, un resserrement des liens entre les pouvoirs publics et la population et une participation accrue de celle-ci à la vie politique. Il s'agit de soutenir l'établissement d'Etats démocratiques embrassant tous les secteurs de la société, qui soient aussi capables de fournir les biens et services publics essentiels au développement économique et social. Il est encourageant de voir que certains PMA se sont démocratisés ces dernières années. La démocratie n'est nullement une panacée capable de guérir tous les maux économiques des pays en régression, mais le bilan des gouvernements autocratiques est très médiocre dans les PMA, et un régime démocratique a plus de chances de régler, à long terme, des conflits sociaux et ethniques complexes. Les organisations internationales peuvent apporter un concours précieux aux PMA en surveillant l'évolution de leurs institutions publiques et sociales et en leur fournissant une assistance pour empêcher qu'elles ne se délitent.

Relèvement des pays déchirés par la guerre

Certains PMA sortent actuellement d'une guerre civile éprouvante, une solution politique ayant pu être apportée au conflit. Ils doivent avant tout s'employer à consolider la paix, à réintégrer les anciens combattants dans la vie civile, à remettre en état l'appareil de production et l'infrastructure, à relancer l'économie et à restaurer les institutions publiques et civiles. Le relèvement des pays déchirés par la guerre est une tâche difficile, mais non impossible. Leurs ressources économiques, humaines et naturelles ayant beaucoup souffert, il faut que la communauté internationale accorde à ces pays un important appui financier et technique.

Conclusions

La principale conclusion qui se dégage de cette partie du Rapport est que la communauté internationale doit de toute urgence aider les PMA à résoudre les problèmes généralisés de la régression socio-économique, de la défaillance de l'Etat et des conflits internes. La régression peut coûter extrêmement cher sur le plan humain et économique, et avoir des répercussions sur d'autres pays. Pour s'attaquer efficacement à ces problèmes, la communauté internationale devra consacrer d'importantes ressources au renforcement des institutions et des structures étatiques dans les PMA, s'attacher à préserver la paix, accorder une assistance humanitaire et contribuer au relèvement des pays déchirés par la guerre.

Pour ce faire, il lui faudra tenir compte des conditions particulières régnant dans ces pays, et encourager si possible le développement et la réorientation des capacités locales. Cela exigera une ferme détermination politique et la mobilisation d'importantes ressources. Les dépenses peuvent paraître élevées, mais elles sont quantifiables et planifiables, à la différence des coûts sûrement plus lourds encore qu'imposerait la poursuite des conflits et de la régression. Il est dans l'intérêt général à long terme d'inverser la régression - et tout porte à croire que l'adoption d'un important train de mesures judicieuses, équilibrées, et convenablement financées permettra aux Etats en déclin de retrouver le chemin du développement durable.

Si l'on veut combattre efficacement la régression, il est indispensable de procéder à une analyse approfondie et multidisciplinaire des causes et de la dynamique de ce phénomène. Il convient en particulier de tirer de l'expérience des pays en régression des leçons utiles aux PMA, aux donateurs et aux organisations internationales pour l'élaboration de leur politique et de leurs stratégies.

Le Secrétaire général de la CNUCED

Rubens Ricupero