

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Réunion spéciale d'experts en préparation de l'examen à mi-parcours du Programme d'action pour les pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010

Resume de la presidente

1. La réunion spéciale d'experts a eu lieu à Genève les 29 et 30 mai 2006. Les discussions ont porté sur la question des progrès à accomplir au cours des cinq dernières années de la mise en œuvre du Programme d'action. Il y a eu un large échange de vues sur la base de certaines études de cas par pays, avec des exposés de consultants nationaux (du Bangladesh, du Burkina Faso, du Cap Vert, de l'Ethiopie, du Népal et de l'Ouganda) ainsi que de représentants invités du Bénin, du Rwanda, de Samoa et de Vanuatu. Au terme de ses délibérations la réunion d'experts a adopté à l'unanimité ce résumé de la Présidente et prié le Bénin, en sa qualité de coordonnateur du groupe des PMA, de transmettre les résultats à la Réunion ministérielle des PMA devant se tenir à Cotonou (Bénin) du 5 au 8 juin 2006.

2. La réunion a souligné l'importance d'une responsabilité partagée des pays les moins avancés (PMA) et de leurs partenaires de développement en ce qui concerne la mise en œuvre du Programme d'action de Bruxelles. Les exposés nationaux ont mis en évidence les difficultés de l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme d'action. Outre les limitations statistiques qui prévalent dans la plupart des PMA, une cause majeure des difficultés de cette évaluation a été la relation ténue, au plan conceptuel et factuel, entre les buts socio-économiques poursuivis (comme la réduction de la pauvreté) et l'action envisagée d'après les divers engagements du Programme d'action. Idéalement il faudrait mettre en place dans chaque PMA un cadre de suivi qualitatif basé sur des relations de cause à effet dans chaque pays entre les engagements du Programme d'action et les objectifs de développement poursuivis. D'après les discussions qui ont été tenues il paraît douteux que les gouvernements des PMA souhaitent mettre en place un tel cadre, car la plupart d'entre eux doivent déjà affronter des problèmes de chevauchements entre les processus de diverses initiatives internationales dont ils sont les bénéficiaires. Le travail entrepris par la CNUCED au titre de ce projet a révélé une prise de conscience insuffisante parmi les PMA, non seulement du Programme d'action comme outil de coopération

internationale, mais aussi de la valeur et des incidences du statut des PMA comme base d'une action internationale ciblée.

3. La réunion spéciale d'experts a fourni une occasion i) de réfléchir sur les progrès accomplis dans le sens des objectifs de développement du Programme d'action; et ii) de tirer des leçons de politique générale de la première moitié de décennie d'application du Programme d'action, en vue de tracer l'approche la plus souhaitable pour poursuivre l'application de ce programme.

Evaluation des progrès accomplis vers la réalisation des buts du Programme d'action

4. Plusieurs PMA ont accompli d'importants progrès au cours des cinq dernières années vers la réalisation de l'objectif chiffré d'une croissance de 7 %, mais seuls quelques uns sont parvenus à réduire la proportion de leur population qui vit dans l'extrême pauvreté. Ce dernier progrès a été observé surtout dans les zones urbaines, alors que les zones rurales tendent à souffrir davantage de la pauvreté. Etant donné la vulnérabilité de la plupart des PMA au risque de chocs extérieurs fréquents hors de leur contrôle, et les désavantages structurels auxquels leurs économies sont confrontées, la durabilité de leurs résultats de croissance est incertaine. En conséquence le défi de la réduction de la pauvreté demeure immense et exigera des efforts particuliers des PMA et de leurs partenaires de développement.

5. Les perspectives d'une réduction de moitié de la pauvreté extrême parmi les PMA d'ici 2015 sont médiocres. Dans certains de ces pays le piège de la pauvreté est maintenu par la conjonction de handicaps géographiques qui sont des causes majeures de contraintes sur l'offre et de facteurs nationaux et internationaux combinés tels que le VIH/SIDA, les conflits civils, la vulnérabilité aux risques naturels, le manque de ressources financières et humaines nationales, l'insuffisance des investissements, la détérioration des termes de l'échange et l'endettement prolongé. Dans de telles situations les PMA ont des moyens limités, quand ils ne sont pas nuls, de saisir les nombreuses possibilités économiques découlant de la mondialisation.

6. En ce qui concerne les objectifs chiffrés du développement (selon le Programme d'action et les Objectifs de développement du millénaire) il y a des PMA qui ont réalisé des progrès concrets dans certains domaines, notamment en réduisant la mortalité infantile et en améliorant l'accès à une eau saine, ainsi qu'en introduisant l'enseignement primaire universel

et en promouvant l'alphabétisation des adultes, bien que la qualité de l'éducation demeure une préoccupation. Certains progrès ont aussi été accomplis dans la réduction des disparités entre les sexes. Cependant la malnutrition maternelle et infantile demeure élevée dans les PMA, où la proportion de naissances assistées par un personnel médical qualifié demeure bien en deçà de l'objectif de 50 %. La forte incidence du VIH/SIDA, du paludisme, de la tuberculose et d'autres maladies contagieuses continue d'empêcher la réalisation de l'objectif du progrès du développement humain dans un certain nombre de PMA.

7. En ce qui concerne la gouvernance, peu de PMA ont des élections libres et équitables; de même, peu ont réalisé des progrès dans le domaine des droits de l'homme et de la liberté d'expression, peu ont des structures politiques multipartistes et peu ont réalisé une décentralisation politique et économique. Certaines des études de pays ont mis en évidence la corruption en tant qu'obstacle sérieux au progrès socio-économique. La réunion a mis en évidence la bonne gouvernance au niveau national et international comme source d'importants avantages pour tous les peuples.

8. La plupart des PMA ont au cours des deux dernières décennies poursuivi des réformes économiques et des programmes d'ajustement à grande échelle, notamment en vue de la libéralisation du commerce. Pourtant leur part du commerce mondial demeure marginale: ils ont compté pour 0,5 % en moyenne des exportations mondiales et 0,7 % des importations mondiales en 2000-2003. Il a été généralement reconnu tout au long des discussions que pour favoriser la réduction de la pauvreté la libéralisation du commerce doit être progressive et liée essentiellement au développement des capacités d'offre. Cela implique qu'il faut revoir le rôle de l'Etat dans le traitement des questions économiques nationales, car il importe d'offrir aux opérateurs privés un climat d'investissement favorable et un environnement macroéconomique sain.

9. Des progrès ont été accomplis dans le sens d'une amélioration des conditions d'accès préférentiel aux marchés des PMA depuis l'adoption du Programme d'action. La réunion a salué la décision sur l'accès des PMA aux marchés en franchise de douane et sans contingentement figurant dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong (Hong Kong (Chine), décembre 2005), qui confère à ces conditions une base plus prévisible pour tous les produits. De nouvelles améliorations concernant les règles d'origine, ainsi qu'une réduction des obstacles non tarifaires, permettraient aux PMA de mieux utiliser les nouvelles possibilités commerciales.

10. Actuellement les PMA attirent des flux d'investissements étrangers directs (IED) plus importants que dans le passé. Les IED ont cependant représenté dans ces pays moins de 2% des IED mondiaux en 2004. Ces flux se concentrent principalement sur les PMA riches en ressources naturelles: la moitié de l'augmentation des flux d'IED vers tous les PMA entre 2002 et 2004 a concerné quatre PMA exportateurs de pétrole. Si on ajoute les PMA exportateurs de minéraux aux PMA exportateurs de pétrole, l'ensemble de ces pays représente 70% du total des flux d'IED vers les PMA. De nouveaux efforts sont nécessaires pour assurer que les IED dans les PMA contribuent vraiment au bien-être économique et au développement grâce à des liaisons en amont et en aval dans les pays bénéficiaires.

11. En ce qui concerne les mesures internationales de soutien aux PMA, huit pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont atteint l'objectif chiffré du Programme d'action consistant à ce que leurs volumes d'aide publique au développement (APD) atteignent 0,20 % de leur revenu national brut (RNB) en 2003 et 2004. Un autre pays a atteint 0,18 %, et un autre encore 0,15 % en 2004. Il est encourageant de noter que les volumes nets d'APD en termes réels des membres du CAD en faveur des PMA ont presque doublé en 2004 par rapport à 2001. De plus des mesures ont été prises pour ne plus lier l'aide aux PMA, et il semble y avoir un consensus pour reconnaître que ce processus a contribué à l'efficacité de l'aide.

12. Sur les 30 PMA qui semblent remplir les conditions d'un allègement de leur dette en vertu de l'initiative en faveur des pays pauvres fortement endettés (PPFE), 22 ont atteint un stade de décision. Cependant, en dépit de cette initiative et d'autres pour atténuer le fardeau de la dette des PMA, leur dette extérieure demeure un problème majeur pour la plupart d'entre eux. De nouveaux efforts d'allègement de leur dette paraissent indispensables pour atteindre l'objectif de la réduction de la pauvreté. Le financement du développement des capacités d'offre demeure un problème pour les pays pauvres fortement endettés (PPFE) qui ont atteint le stade terminal, car leur accès aux prêts est limité. Ce problème doit être traité d'urgence.

Leçons et implications de politique générale pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action

13. Si la croissance économique est généralement jugée importante pour la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté, la qualité de cette croissance, en ce qui concerne

notamment la création d'emplois, la réduction des inégalités et la préservation de l'environnement naturel, est d'une importance cruciale pour le processus d'un développement général.

14. Les études de cas ont révélé une surcharge dans la plupart des PMA, car les gouvernements essaient de mettre en œuvre différents cadres internationaux de coopération en parallèle avec leurs politiques et stratégies nationales de développement. Les objectifs et les priorités des divers cadres apparaissent souvent en concurrence au lieu de se compléter. La plupart des PMA avaient des programmes d'ajustement structurel dans les années 1980 et 1990s, et plusieurs de ces pays sont actuellement soutenus selon le document de la stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP). Il y a également des cadres et des mécanismes de coordination au niveau des pays, tels que le Cadre commun d'évaluation par pays (CCEP), le Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (CNUAD), le Cadre intégré d'assistance technique au développement liée au commerce pour les PMA et le Programme conjoint intégré d'assistance technique aux pays africains les moins avancés et à certains autres pays (JITAP). Combinés aux politiques de développement national et aux stratégies sectorielles, ces cadres ont souvent causé des goulots d'étranglement institutionnels dans lesquels l'agenda des PMA tend à bénéficier d'une priorité relativement faible. La réunion a souligné l'urgence nécessaire de coordonner les différentes initiatives au niveau aussi bien national qu'international. Cela demande une meilleure appropriation, dans les PMA, des politiques et stratégies de développement.

15. Le processus des DRSP a été introduit dans le contexte de l'Initiative améliorée en faveur des pays pauvres fortement endettés, pour assurer que les économies résultant de l'allègement de la dette soient canalisées vers les programmes de réduction de la pauvreté. L'impression générale est que le commerce n'est pas suffisamment intégré dans les DRSP, bien que les questions commerciales y occupent maintenant une place plus centrale. La question est de savoir comment le commerce est traité dans les objectifs stratégiques des DRSP: qui ne sont liés que faiblement à l'action publique. En outre, les DRSP n'ont pas de méthodologie qui lie le commerce à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

16. Réduire la pauvreté par une action directe dans les secteurs sociaux est jugé important. Toutefois, la primauté du renforcement des capacités productives comme voie de réduction durable de la pauvreté est de plus en plus reconnue comme d'une importance capitale. Cela implique qu'il faut maintenir ou améliorer la compétitivité internationale des secteurs économiques traditionnels (notamment de l'agriculture, qui demeure le pilier économique de

la plupart des PMA), et promouvoir une diversification économique durable. La diversification non seulement élargit la création d'emplois, mais accroît aussi la résilience économique du pays face à des chocs extérieurs hors de son contrôle, assurant ainsi des revenus plus stables et prévisibles. Les mesures de soutien international devraient par conséquent mettre davantage d'accent sur le développement des capacités productives dans les PMA.

17. Au plan national, les stratégies de développement devraient toujours placer le développement de l'infrastructure physique et des ressources humaines au centre des priorités, étant donné l'impact catalytique de ces deux domaines d'action sur la portée d'une diversification durable. Les partenaires du développement sont invités à renforcer leur aide aux PMA afin de développer la productivité agricole et d'éliminer les goulots d'étranglement infrastructurels dans ces pays.

18. Du fait de l'impact négatif des récents chocs pétroliers parmi les PMA, particulièrement à la lumière des tendances de la pauvreté, davantage d'efforts devraient être déployés pour développer les sources d'énergie renouvelables, notamment par le biais d'échanges d'expériences et de la coopération Sud-Sud.

19. Il est largement reconnu que de nouvelles opportunités économiques existent pour les PMA, notamment dans les domaines de spécialisation qui dépendent d'atouts précieux tels que la beauté de l'environnement et la richesse culturelle, y compris les savoirs traditionnels. La spécialisation économique dans des secteurs tels que l'agriculture organique, le tourisme international et les industries culturelles est souvent considérée comme un progrès souhaitable impliquant des liens économiques significatifs. De tels développements demandent des efforts ciblés dans le contexte desquels il faudrait tirer le meilleur parti de la gamme de concessions déjà disponibles pour les PMA.

20. Au plan international, le fait qu'un pays soit reconnu par l'ONU comme un PMA devrait toujours lui assurer une considération maximum dans le cadre existant des mesures internationales spéciales, que ces mesures tiennent au statut de PMA (traitement spécial et différencié, Cadre intégré, etc.) ou à des initiatives hors du champ du traitement des PMA (par exemple l'allègement de la dette des pays pauvres fortement endettés). Le réexamen de la nature des règles d'origine en relation avec les préférences commerciales et le renforcement de la capacité des PMA à se conformer aux normes internationales que constituent les barrières non-tarifaires compte parmi les principales leçons de l'expérience acquise par

beaucoup de PMA. Il est crucial de tirer le meilleur parti des concessions existantes en faveur des PMA dans le système commercial multilatéral et de créer un climat favorable à l'investissement dans ces pays, ainsi que d'identifier de nouvelles opportunités économiques potentielles à la lumière de l'évolution de la demande internationale. La cohérence entre les obligations internationales et les contraintes nationales auxquelles les PMA font face devrait toujours être recherchée dans le cadre de la coopération internationale.

21. Une stratégie de l'offre basée sur une spécialisation économique rationnelle pourrait permettre la préservation ou la restauration de la compétitivité de secteurs traditionnels et ouvrir la voie au développement de nouveaux secteurs dynamiques des biens et des services. A cet effet, les PMA devraient tirer le meilleur parti de la flexibilité des règles commerciales internationales, notamment des mesures spéciales de sauvegarde et des autres mesures correctrices.

22. Dans le cadre du soutien international aux PMA, il faudrait rééquilibrer les priorités entre les objectifs de développement humain et les questions relatives à la production, en faisant une plus large place à ces dernières. Cela implique plus d'efforts, dans le contexte de l'aide, en faveur de l'infrastructure physique et du développement de la technologie, car ces deux facteurs sont d'importants catalyseurs du progrès de la productivité et de la compétitivité. Pour améliorer les infrastructures de transport et de communication des PMA, l'investissement public demeure essentiel, en dépit de l'importance croissante de l'implication du secteur privé.

23. Une nouvelle approche des politiques d'aide est hautement souhaitable pour une appropriation accrue des dépenses publiques par les PMA. Cela implique l'adhésion aux textes adoptés internationalement des déclarations de Rome (2003) et de Paris (2005) sur "l'Efficacité de l'aide: appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle", qui apparaissent de plus en plus comme des facteurs importants de la légitimité des plans de développement nationaux.

24. Vu les lacunes statistiques graves qui prévalent dans la plupart de PMA et l'importance de données statistiques régulières et fiables pour bien suivre les progrès de la mise en œuvre du Programme d'action, il y a un besoin urgent d'initiatives internationales pour améliorer les capacités nationales dans ce domaine.

25. Etant donné l'importance économique pour un certain nombre de PMA des transferts de fonds de leurs nationaux vivant et travaillant à l'étranger, la communauté internationale doit faire des efforts plus importants et plus coordonnés pour promouvoir des canaux, des mécanismes et des politiques au plan international afin de réduire le coût des transactions qui gêne l'utilisation de ces transferts de fonds comme source de financement du développement dans les pays concernés. L'intensification ou la réorientation des transferts de fonds vers des plans d'investissement productif est un objectif de politique générale souhaitable pour lequel une aide internationale aux PMA devrait être organisée.

26. Le Cadre intégré d'assistance technique aux PMA liée au commerce est reconnu comme un instrument important de renforcement des capacités institutionnelles des PMA en vue de l'amélioration de leur potentiel productif. La plus importante leçon tirée de ce processus est que la forte appropriation des pays est essentielle à son succès, qui constitue une part importante de l'initiative plus large de l'Aide pour le commerce dans le contexte de la mise en œuvre de l'Agenda de Doha pour le développement.

27. Les préoccupations des pays qui sont appelés à se préparer à dépasser en définitive le statut de PMA devraient également être prises en compte, en gardant à l'esprit le principe de la "transition en douceur" tel qu'il a été accepté par l'Assemblée générale. Cela implique un engagement des partenaires du développement à répondre aux besoins permanents ou à long terme auxquels ces pays pourraient continuer à faire face, en raison du risque de fréquents chocs économiques, environnementaux ou naturels hors de leur contrôle. Il existe également une préoccupation croissante en ce qui concerne la nécessité d'accorder plus d'attention à la vulnérabilité économique de certains PMA dont le statut peut changer dans un avenir proche. Il est espéré que les vulnérabilités relatives à l'environnement et aux catastrophes obtiendront l'attention nécessaire dans les discussions concernant ce changement de statut, de même que l'appui à la "transition souple".

* * * *