

COMMUNIQUE DE PRESSE

EMBARGO

Le contenu du présent rapport ne doit pas être cité,
ni résumé dans la presse, à la radio ou à la télévision
avant le **12 octobre 2000**
à **22 heures TU**

TAD/INF/2864
12 octobre 2000

Note : la liste des PMA vous sera envoyée séparément. Sont également disponibles deux autres communiqués de presse, le premier sur les tendances sociales et économiques (TAD/INF/2863) et le deuxième sur les solutions proposées par la CNUCED (TAD/INF/2865) ainsi que le document "Repères".

LE RAPPORT DE LA CNUCED MET EN DOUTE L'EFFICACITE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE L'AIDE AUX PAYS PAUVRES

La profonde réorientation de la politique d'aide aux pays les plus pauvres n'est guère judicieuse. Telle est la conclusion que tire la CNUCED dans son *Rapport 2000 sur les pays les moins avancés*¹ qui est présenté aujourd'hui.

Cette réorientation est apparue nécessaire face aux effets indésirables, de plus en plus manifestes, de la mondialisation et de la libéralisation et face à l'incapacité des systèmes précédents, combinant aide et allègement de la dette, à tenir leurs promesses. Conséquences: la pauvreté ne cesse de s'accroître dans de nombreuses régions du globe, les pays les plus pauvres ne parviennent pas à rattraper le monde développé et les autres pays en développement, et une partie d'entre eux sont en proie à la stagnation et à la régression économiques. De surcroît, près des deux tiers des pays les moins avancés (PMA) - groupe de 48 pays en développement que les Nations Unies ont identifiés comme tels en raison de leur niveau de pauvreté, de l'insuffisance de leurs ressources humaines et de leur manque de diversification économique - ont une dette extérieure qui constitue un fardeau inacceptable selon les critères internationaux.

Parallèlement, les PMA et leurs créanciers-donateurs publics sont « pris dans l'engrenage de l'aide et de la dette ». En effet, selon le rapport de la CNUCED, un endettement lourd fait obstacle à une aide efficace, et une aide inefficace empêche de venir à bout du ...

1 Le *Rapport sur les pays les moins avancés* (n° de vente E.00.II.O.2, ISBN 92-1-112491-3) est vendu au prix de US\$ 45 et au prix spécial de US\$ 22 dans les pays en développement et les pays en transition. Commandes à United Nations Publications, Section de vente, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suisse, télécopieur 41 22 917 00 27, e-mail : unpubli@unog.ch, Internet : <http://un.org/publications> ou à United Nations Publications, Two UN Plaza, Room DC2-853, Dept. PRES, New York, NY 10017, États-Unis, téléphone : 1 212 963 83 02 ou 1 800 253 96 46, télécopieur : 1 212 963 34 89, courrier électronique : publications@un.org

problème de la dette. C'est cette relation perverse qui, au cours des cinq dernières années, a amené les organismes d'aide multilatérale et bilatérale à revoir leurs modalités d'action. Ainsi, la Banque mondiale et le FMI sont en train de repenser leurs politiques vis-à-vis des pays pauvres en conditionnant l'ajustement structurel, l'allègement de la dette et leurs prêts préférentiels à l'adoption, par le pays concerné, de stratégies de lutte contre la pauvreté selon un processus participatif. Nombre d'organismes d'aide bilatérale reformulent également leur politique en s'appuyant sur les principes du partenariat et de la cohérence.

Le *Rapport 2000 sur les pays les moins avancés* de la CNUCED évalue ces changements dans le contexte des PMA, qui sont les plus en marge de l'économie mondiale (voir TAD/INF/2863). Il estime que les tentatives de sortir les pays pauvres du piège de la dette, via l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), sont importantes, et que les évolutions qu'elles permettent sont loin d'être négligeables. Néanmoins, malgré leur caractère inédit, les nouvelles politiques en faveur du développement ne sont pas à même de constituer un point de départ constructif.

Un cercle vicieux

Dans le cas de la plupart des PMA, c'est à des créanciers publics que le poids écrasant de la dette est imputable et, tout au long des années 90, « aide et endettement sont allés de pair », soutient le rapport. Les bailleurs de fonds sont en effet soucieux de maintenir des transferts nets positifs vers les PMA, d'obtenir la poursuite du service des emprunts les plus anciens et d'éviter des arriérés et un échec du développement qui seraient embarrassants. Par conséquent, plus le service de la dette d'un PMA est élevé, plus ce pays reçoit une aide publique substantielle.

Cette situation « absurde », dans laquelle les créanciers-donateurs publics reprennent d'une main ce qu'ils ont donné de l'autre, limite l'impact de l'aide au développement dans les PMA les plus endettés et détourne l'aide des pays les moins endettés. En outre, le poids du service de la dette réduit l'efficacité de l'aide car il impose de puiser dans les maigres ressources qu'il faudrait investir de toute urgence dans l'infrastructure économique et sociale, notamment dans la santé et l'éducation.

Du côté des débiteurs, un tel système n'incite pas à remédier véritablement au problème de la dette. En effet, qui dit réduction des engagements extérieurs dit moins de financement à des taux préférentiels. De surcroît, ce système crée un aléa moral, étant donné que les créanciers publics ne voient pas toutes les conséquences des erreurs qu'ils commettent en accordant des prêts. Du côté des créanciers, ce dispositif engendre une frustration et une lassitude profondes puisqu'il ne répond pas aux attentes. Qui plus est, la combinaison d'une politique d'aide et de mécanismes d'allègement de la dette, qui donne fréquemment lieu à des tractations entre créanciers et donateurs au sujet du remboursement, débouchent sur une incertitude financière et une instabilité économique considérables. Elle s'accompagne également d'énormes coûts de transaction, et représente par conséquent une forte charge de travail pour les principaux décideurs.

L'Initiative PPTE est insuffisante, affirme la CNUCED

L'Initiative PPTE est essentielle, car elle inclut la dette multilatérale dans les différentes formes de dette publique remplissant les conditions nécessaires pour bénéficier d'un allègement, ce qui pourrait supprimer la nécessité de puiser dans l'aide pour assurer le service de la dette. Cependant, les espoirs actuellement placés dans cette initiative, y compris dans sa version renforcée, sont « irréalistes », affirme la CNUCED.

L'allègement de la dette ne vient pas seulement trop tard et trop lentement - on peut activement parer à cette critique en amenant autant de pays que cela est humainement possible au « point de décision » d'ici la fin de cette année. Le cœur du problème, c'est en fait tout simplement le volume insuffisant de l'aide, qui ne permet donc pas d'éliminer durablement les difficultés liées à la dette des pays, d'accroître l'efficacité de l'aide apportée par les créanciers-donateurs publics et de réduire significativement la pauvreté.

L'ampleur de l'allègement de la dette paraît considérable si l'on intègre les coûts d'opportunité des prêts dans les calculs, mais au contraire relativement faible si l'on prend en compte les économies annuelles réelles ainsi réalisées sur le service de la dette. Par exemple, en Mauritanie, le service de la dette représentait 184 % de l'ensemble des dépenses sociales sur la période 1997-1998, et devrait absorber 75 % de ce total sur 2000-2002, selon le FMI.

Le rapport de la CNUCED estime que, dans la mesure où l'Initiative PPTE parvient à réduire le fardeau de la dette, les flux d'aide sont susceptibles de diminuer. Tous les observateurs s'accordent à penser que ce programme perdra alors de son efficacité. Mais même si ce phénomène ne devait pas se produire, l'Initiative PPTE présente une lacune fondamentale : ses prévisions à moyen terme d'une élimination durable du problème de la dette sont trop optimistes en ce qui concerne les PMA. Elles tablent en effet sur une forte croissance de l'économie et des exportations sur une période prolongée – avec, bien souvent, des taux nettement supérieurs à ceux enregistrés dans les années 90 – et sur un ralentissement des importations. Or, pour peu que le taux réel de croissance des exportations soit de 10 % inférieur à celui escompté, le manque de moyens financiers serait criant à l'horizon 2005.

Ces failles de l'Initiative PPTE sont en grande partie imputables à un diagnostic erroné des politiques antérieures.

Pourquoi le diagnostic est-il erroné ?

- **L'idée reçue :** « *L'aide n'est plus autant nécessaire à présent car, avec la mondialisation de la production et des mouvements de capitaux, les pays peuvent recourir au secteur privé pour financer leur développement.* »
- **La réalité :** Compte tenu des contraintes qui pèsent actuellement sur la mobilisation des ressources intérieures et de l'attrait limité des PMA aux yeux des investisseurs privés, l'aide demeure essentielle pour le développement de ces pays. »

Le rapport de la CNUCED montre que, lorsque le revenu par habitant augmente dans les PMA, l'épargne intérieure s'accroît fortement. Cependant, cet effort d'épargne reste insuffisant étant donné que ces pays comptent beaucoup de personnes vivant au jour le jour et peu d'entreprises. Beaucoup de PMA se trouvent donc dans une situation inextricable : la faiblesse de leur croissance et de leurs revenus pèse sur l'épargne locale et sur les possibilités d'emprunt ce qui, à son tour, entrave la progression des investissements et la croissance économique. Le seul moyen de sortir de ce piège consiste à recourir à des financements extérieurs, mais les tendances récentes ne sont pas favorables.

Selon les estimations, en 1998, l'aide publique au développement (APD) apportée aux PMA par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a représenté 12,1 milliards de dollars en valeur nette, soit 4,5 milliards de dollars de moins qu'en 1995. En valeur réelle par habitant, l'APD nette a chuté de 45 % depuis 1990 et se retrouve aujourd'hui à son niveau du début des années 70. En revanche, dans les années 90, les entrées de capitaux privés ont augmenté dans 29 pays sur 45. Cependant, ils n'ont pas pu, dans l'ensemble, compenser la diminution de l'aide, car ils sont concentrés dans quelques PMA. De plus, la part des flux de capitaux privés à long terme en direction des PMA a fléchi d'au moins 30 %

depuis 1990. Aujourd'hui, les PMA ne reçoivent que 4 % des capitaux à long terme investis dans les pays en développement, et, au cours des années 90, ils n'ont attiré que 1,4 % de l'investissement direct étranger (IDE) destiné au monde en développement.

- **L'idée reçue :** « *L'aide ne sera fructueuse que si les orientations nationales sont pertinentes. On peut donc renforcer l'efficacité de l'aide par une plus grande sélectivité, en ciblant les pays ayant mis en place les bonnes stratégies.* »
- **La réalité :** Il est exact qu'il faut une bonne orientation de la politique nationale pour que l'aide soit efficace, indique le rapport de la CNUCED. *Mais même si la politique nationale est appropriée, cela ne suffit pas.* En effet, il faut également modifier les mécanismes de l'aide et veiller à ce que les règles régissant les échanges internationaux, les politiques d'allègement de la dette et les mesures visant à encourager les entrées de capitaux privés renforcent l'efficacité de l'aide, au lieu de la saper.

Lorsque le principe de l'ajustement structurel régnait en maître, les donateurs exigeaient des réformes poussées dans les pays en développement, sans pour autant être en mesure de coordonner leurs programmes d'aide locaux. Cette absence de coordination et d'intégration aboutit à un système d'aide fragmenté, ce qui nuit à la viabilité des projets, à la répartition des ressources et à la croissance. Faute de coordination, les flux d'aide, plus volatils que les recettes publiques actuelles et encore plus volatils que les recettes d'exportation des PMA, ont largement contribué à l'incertitude financière et fait obstacle à un développement macroéconomique stable dans ces pays.

Par ailleurs, l'aide induit des distorsions dans les finances publiques de bon nombre de PMA, sous l'effet d'une double contrainte : la nécessité, d'une part, de s'accommoder d'une aide non coordonnée et non intégrée et, d'autre part, de respecter l'engagement à réduire le déficit budgétaire, hors subventions. Résultat : les dépenses d'équipement représentent une part de plus en plus importante des dépenses publiques totales tandis que le budget de fonctionnement de l'Etat ne cesse de se réduire.

- **L'idée reçue :** « *La politique nationale a une efficacité maximale si ce ne sont pas les donateurs qui la conduisent et si le pays se l'approprie, c'est-à-dire s'il prend l'initiative, par un processus participatif, d'élaborer le programme stratégique qui orientera les réformes économiques et dont la mise en œuvre fera ensuite l'objet d'un suivi, au titre de l'une des conditions de l'aide et de l'allègement de la dette.* »
- **La réalité :** Les donateurs soulignent à juste titre qu'il est essentiel que les programmes d'aide soient la propriété des pays bénéficiaires. *Cette faible appropriation ne tient pas simplement au fait que les donateurs apportent des projets standards inadaptés, qu'ils imposeront par la politique de la carotte et du bâton inhérente à la conditionnalité,* affirme la CNUCED.

Plus grave encore, le système de l'aide érode les capacités de l'Etat, suite aux pressions exercées par la conditionnalité sur les budgets et à une fuite des cerveaux. Le capital humain a en effet tendance à quitter le secteur public pour travailler sur des projets élaborés par les donateurs et nettement mieux rémunérés. Même s'ils sont théoriquement administrés par les autorités locales, les programmes d'aide étrangère sont dans les faits gérés par les donateurs, du moins jusqu'à leur date d'achèvement.

- **L'idée reçue :** « *Les résultats relativement médiocres des réformes tiennent aux lacunes de la mise en œuvre.* »
- **La réalité :** Le processus de libéralisation économique s'est accéléré au cours des années

dans le cadre de la Facilité d'ajustement structurel ou de la Facilité d'ajustement structurel renforcée, qui sont financées par le FMI. Ces réformes ont été plus poussées que dans bien d'autres pays en développement. Les PMA ont ainsi rattrapé leur retard sur une partie de ces derniers, dans tous les domaines soumis à une restructuration, exception faite du secteur financier et des entreprises publiques. Et ils ont même su mieux que d'autres pays en développement modifier leurs politiques de prix et de commercialisation.

Il ressort des statistiques du FMI que la libéralisation des échanges progresse également davantage dans les PMA que dans d'autres pays en développement. Dans 37 % des 43 PMA pour lesquels on dispose de données, les droits de douane moyens à l'importation sont inférieurs à 20%, et les obstacles non tarifaires sont inexistantes ou insignifiants, et dans 60 % des PMA considérés, les droits de douane sont inférieurs à 20% en moyenne et les obstacles non tarifaires peu élevés. Cette ouverture commerciale est complétée par une réorganisation du secteur financier. Sur 45 PMA pour lesquels des données étaient disponibles, à la fin des années 90, 27 avaient opté pour une libéralisation totale, ouvrant ainsi tout grand leurs portes aux transferts de capitaux, 9 avaient continué d'appliquer un système relativement libéralisé, avec des contrôles modérés, et 9 autres encore avaient réplémenté de manière stricte le transfert des dividendes et des bénéfices ainsi que le rapatriement de capitaux.

- **L'idée reçue :** « Les conditions fondamentales d'une bonne orientation de la politique nationale sont réunies lorsque les pouvoirs publics : (a) s'efforcent d'assurer la stabilité macroéconomique en maîtrisant l'inflation et en réduisant les déficits budgétaires, (b) ouvrent l'économie au reste du monde et (c) libéralisent les marchés intérieurs des produits et des facteurs par le biais de la privatisation et de la déréglementation. Cependant, par le passé, les enjeux sociaux n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante. Il faut donc à présent intégrer des mesures sociales aux politiques macroéconomiques et aux réformes structurelles. »
- **La réalité :** Les politiques existantes n'ont pas seulement pour défaut de négliger les questions sociales et la lutte contre la pauvreté, selon les auteurs du *Rapport 2000 sur les pays les moins avancés*. Les réformes présentent également d'importantes lacunes en ce qui concerne leur approche des économies de type PMA. Elles ont en effet omis de prendre en compte l'incidence des contraintes structurelles, des carences des infrastructures sociales et économiques, d'un marché intérieur peu développé, d'une classe d'entrepreneurs très peu nombreuse et des faibles capacités de production du secteur privé. Par voie de conséquence, les nouvelles orientations ne sont pas à même de générer une forte croissance.

Le rapport de la CNUCED montre la nécessité d'une « nouvelle donne » pour les PMA, selon le principe que, pour être efficace, l'aide doit être accrue, et qu'elle est nécessaire à la croissance économique, à la lutte contre la pauvreté et au développement durable. En outre, il faut admettre que les conditions d'une aide efficace ne se cantonnent pas à l'orientation de la politique nationale, mais dépendent également de la nature des relations entre les PMA et leurs partenaires pour le développement. Enfin, les synergies entre la politique de l'aide, l'allègement de la dette, les règles des échanges internationaux et les mesures destinées à encourager les entrées de capitaux privés sont, elles aussi, essentielles.

** *** **

Le présent communiqué peut être consulté sur Internet à l'adresse suivante :
<http://www.unctad.org>, section Publications et documents

Pour plus d'informations, prière de contacter Charles Gore, administrateur principal aux affaires économiques, Bureau du Coordonnateur spécial pour les pays les moins avancés, téléphone : 41 22 907 5944, télécopieur : 41 22 907 0046, courrier électronique : charles.gore@unctad.org ; Marquise David, administrateur associé aux affaires économiques, téléphone : 41 22 907 5617, télécopieur : 41 22 907 0046, courrier électronique : marquise.david@unctad.org ; Michael Herrmann, administrateur associé aux affaires économiques, téléphone : 41 22 907 5884, télécopieur : 41 22 907 0046, courrier électronique : michael.herrmann@unctad.org ; Muriel Scibilia, chargée de presse, Service de presse, CNUCED, téléphone: +41 22 907 58 16/28, télécopieur: +41 22 907 00 43; ou courrier électronique: press@unctad.org