



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GENERALE

TD/B/41(2)/4 (Summary)
6 mars 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Quarante et unième session
Deuxième partie
Genève, 20 mars 1995
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

LES PAYS LES MOINS AVANCES - RAPPORT 1995

Résumé

Etabli par le secrétariat de la CNUCED

Résumé

Le présent rapport notamment a été établi dans la perspective de la Réunion intergouvernementale de haut niveau pour l'examen global à mi-parcours de la mise en oeuvre du Programme d'action pour les années 90 en faveur des pays les moins avancés, qui doit se tenir du 26 septembre au 6 octobre 1995. A cet égard, il convient de rappeler que le Programme d'action a inauguré une nouvelle approche du développement et de la coopération internationale, qui fait du développement un processus plus large et plus complexe englobant divers facteurs et objectifs non économiques dont, en particulier, des objectifs et des facteurs relatifs au développement social, le respect des droits de l'homme et la participation populaire au développement. Dans le même temps, le Programme reconnaît que la croissance économique dans les PMA est indispensable à la réalisation de ces objectifs. La nouvelle approche fait également de la coopération internationale pour le développement un impératif de solidarité et de partenariat. Le Programme d'action insiste donc avant tout sur la coresponsabilité et sur un redoublement des efforts concertés pour assurer la réalisation de l'objectif primordial de réactivation et d'accélération de la croissance et d'un développement soutenu dans les PMA.

Le Programme a été élaboré en fonction de certaines attentes, concernant notamment l'évolution de l'environnement économique national et international, et dans l'idée que la situation socio-économique des PMA cesserait de se dégrader. Toutefois, peu de temps après l'adoption du Programme d'action, un certain nombre de PMA ont subi de graves revers, dus notamment à des catastrophes naturelles ou technologiques, tandis que d'autres devaient faire face aux conséquences de programmes d'ajustement structurel et de réformes d'orientation qui avaient donné lieu à certaines difficultés économiques immédiates et n'étaient pas toujours propices au développement à long terme des pays. Par ailleurs, il était escompté dans le Programme d'action que la relance de la croissance économique mondiale permettrait d'apporter aux PMA un appui extérieur sensiblement renforcé, calcul malheureusement démenti par la profonde récession dans laquelle s'est trouvée plongée l'économie mondiale peu après la Conférence de Paris. Cette évolution imprévue des situations nationales et de la conjoncture internationale a été lourde de conséquences pour la mise en oeuvre globale du Programme d'action pendant la première moitié des années 90. La Réunion intergouvernementale de haut niveau prévue en septembre 1995 sera une occasion unique pour les PMA et leurs partenaires de développement de réaliser une évaluation approfondie et détaillée de l'évolution socio-économique des PMA au cours des premières années de la décennie et d'examiner et approuver des mesures et des actions nationales et internationales concrètes en vue d'accélérer la mise en oeuvre du Programme.

La Réunion revêt encore plus d'importance à la lumière de la mondialisation rapide de l'économie internationale. Pour sortir de leur marginalisation et participer plus activement aux processus économiques mondiaux, les PMA, en coopération avec leurs partenaires, doivent impérativement arrêter des politiques et des mesures pour élargir et approfondir l'ouverture de leur économie et, en même temps, résoudre leurs problèmes économiques et sociaux intérieurs. Ce double défi exigera des politiques nationales et des mesures internationales renforcées en faveur des PMA pour garantir l'application rapide et adéquate du Programme d'action pendant la seconde moitié des années 90. Les PMA devront intensifier

leurs efforts de développement national, efforts qui, comme en témoigne l'expérience de ceux qui ont amélioré leurs résultats, peuvent faire toute la différence.

Toutefois, faute d'un appui international soutenu, la marginalisation des PMA risque fort de s'aggraver, parallèlement à l'accélération de la mondialisation. Un appui extérieur adéquat est particulièrement important car, sans la coopération de la communauté internationale, les perspectives d'une plus grande participation des PMA au marché international planétaire ne peuvent qu'être extrêmement incertaines. L'amélioration des résultats économiques dans un certain nombre de PMA et le succès des efforts de paix dans d'autres témoignent avec éloquence de l'importance de l'appui international; ce que ces pays ont accompli n'aurait pas été possible sans le concours de la communauté internationale. Il est donc impératif que les partenaires de développement continuent de soutenir les PMA avec optimisme et vigueur, afin de consolider les progrès si difficilement obtenus au cours des dernières années.

Le succès de l'examen à mi-parcours dépendra dans une large mesure de la façon dont les PMA et leurs partenaires de développement relèveront ces défis. L'esprit de solidarité internationale et de partenariat qui sous-tend le Programme d'action doit désormais se concrétiser en actions nationales et en mesures d'appui internationales vigoureuses, adéquates et continues.

Bilan socio-économique des PMA pour la première moitié des années 90

Les conditions économiques générales dans les PMA restent sombres. Loin de marquer une inversion de la détérioration économique des PMA dans leur ensemble, le début des années 90 a en fait été une période de déclin après deux décennies de stagnation. Le taux de croissance annuel moyen combiné des PMA au cours de la période 1990-1993 a été de 1,6 % et il serait, d'après les estimations, de seulement 1,4 % environ pour 1994. Cette tendance est particulièrement préoccupante, car la situation apparaît pire que dans les années 80, années pourtant considérées comme une décennie perdue pour les PMA. Malheureusement, les résultats dans ces pays contrastent fortement avec la vaste reprise de l'économie mondiale enregistrée dans les années 1994-1995.

Toutefois, même si les différents PMA rencontrent des problèmes structurels presque identiques et sont confrontés à des conditions similaires d'accès aux marchés de produits et aux ressources financières extérieures, leurs résultats en matière de développement se sont largement diversifiés au fil des ans. Ainsi, malgré un panorama général sombre, 12 PMA (Bangladesh, Bénin, Cambodge, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Iles Salomon, Lesotho, Mozambique, Myanmar, République populaire démocratique lao, Sao Tomé-et-Principe et Soudan) ont amélioré leurs résultats et ont pour la plupart enregistré un accroissement notable de leur production par habitant dans la première moitié des années 90. Une forte expansion de la production agricole, la stabilité intérieure, de vigoureux engagements gouvernementaux, un encadrement politique et réglementaire équilibré du développement, complétés par un appréciable soutien extérieur, entre autres facteurs, ont contribué à la hausse des taux de croissance économique. A l'autre extrémité de l'éventail, on trouve plusieurs pays dont l'expérience en matière de développement a été marquée par tout un ensemble de facteurs non économiques.

Ainsi, des problèmes intérieurs et extérieurs - troubles civils, instabilité politique, afflux de réfugiés, personnes déplacées dans leur propre pays, sécheresses cycliques, inondations et cyclones - ont entraîné une détérioration des conditions socio-économiques.

L'absence d'amélioration du bilan socio-économique de la plupart des PMA ces dernières années est imputable à tout un ensemble de facteurs qui sont résumés ci-après.

Incidences des réformes d'orientation

Au cours des dernières années, de nombreux PMA ont engagé de vastes politiques et mesures de réforme dont les objectifs, au fil des ans, sont devenus de plus en plus complexes et ambitieux, passant de la simple correction des déséquilibres macro-économiques et de la stabilisation à la promotion du développement au moyen d'une multitude de réformes de marché, avec notamment le souci d'accroître l'efficacité économique, de réduire l'intervention du secteur public, d'encourager le secteur privé et de libéraliser le secteur du commerce extérieur. Le rythme et l'ampleur de ces réformes, qui ont été douloureuses, contrastent vivement avec les maigres résultats obtenus dans la plupart des pays. Certes, nul ne conteste la nécessité des réformes, mais il a été demandé aux PMA d'appliquer des politiques qui n'étaient pas toujours adaptées à leur situation, et d'accomplir des miracles - c'est-à-dire d'obtenir très rapidement des résultats hors de leur portée compte tenu des faibles ressources mobilisées. Aussi n'est-il pas surprenant que, malgré quelques aspects positifs dans un petit nombre de PMA, le processus de réforme n'ait ni levé les contraintes structurelles pesant sur l'économie, ni amélioré les capacités de production de nombreux PMA.

Quelques enseignements importants peuvent être tirés de l'expérience des PMA à cet égard. Premièrement, les mesures de réforme doivent être conçues de façon à mieux tenir compte des caractéristiques structurelles, des besoins spécifiques et du niveau de développement de chaque pays, ainsi que de l'importance de l'expansion des capacités de production. Deuxièmement, ce sont les conditions propres à chaque pays qui détermineront le rôle du marché, des entreprises, des pouvoirs publics et des institutions dans le processus de transformation structurelle. En outre, il est essentiel pour le succès des efforts de réforme de préserver la stabilité macro-économique et la cohérence de l'élaboration et de l'application des politiques, de maintenir un taux de change réaliste et d'accroître l'efficacité du secteur public. La conception des programmes de réforme exige des efforts complémentaires, en particulier par la mobilisation des ressources financières et humaines intérieures. Enfin, le degré de succès dépendra de l'environnement économique extérieur, notamment d'un financement extérieur adapté et suffisant. Il est particulièrement important de prévoir une assistance rapidement disponible et d'un niveau suffisant pour la mise en oeuvre de mesures de stabilisation et d'ajustement à court terme et à moyen terme.

Conflits politiques et troubles civils

Les conflits politiques et les troubles civils qui ont fréquemment dégénéré en conflits armés et provoqué d'importants déplacements de population ainsi qu'un effondrement du système de gouvernement constituent une autre raison de la médiocrité des résultats d'ensemble obtenus par plusieurs PMA.

La grave désorganisation économique et sociale et les pertes de production qui en ont résulté n'ont fait qu'appauvrir davantage encore des populations qui étaient déjà à la limite de la survie. Une autre conséquence en a été l'affaiblissement de la capacité de l'Etat de garantir effectivement les conditions minimales indispensables à une économie moderne. Une plus grande attention devra donc être accordée, dans certains pays, à la reconstruction et au renforcement de cette capacité de l'Etat de s'acquitter de ses fonctions essentielles. Un règlement pacifique rapide est le préalable le plus important à la réactivation du processus de développement dans les PMA considérés; cela exigera des actions multiformes qui n'avaient pas été prévues à la Conférence de Paris.

Bilan des secteurs productifs

Dans la plupart des PMA, le bilan des secteurs productifs (agriculture, industrie, infrastructure) n'est guère encourageant. Dans la première moitié des années 90, l'agriculture s'est caractérisée par une diminution de la croissance de la production par rapport à l'accroissement démographique, par un recul des termes de l'échange et par des pertes de parts de marché dans le cas des denrées agricoles traditionnelles. Divers facteurs extérieurs, dont des sécheresses et le marasme de la demande et des prix mondiaux, ont contribué à la médiocrité des résultats. De plus, l'application pendant des années de politiques intérieures intrinsèquement défavorables à l'agriculture - avec notamment un blocage de l'évolution des prix réels à la production, les contraintes imposées par des taux de change surévalués et par des importations alimentaires à bas prix, et l'insuffisance des services d'appui et des investissements consacrés à l'agriculture - n'a pas manqué d'être aussi déterminante. Une tendance particulièrement préoccupante dans de nombreux PMA est la multiplication des situations d'urgence alimentaire provoquées par des guerres et des déplacements de population, qui sont la plus importante cause d'insécurité alimentaire en Afrique. Accroître la production vivrière et réaliser la sécurité alimentaire restent une priorité pour les PMA, et il faudra pour cela augmenter les superficies cultivées ou en intensifier la culture et améliorer la production grâce à une fourniture plus efficace des facteurs de production nécessaires.

Malgré des taux de croissance de l'activité manufacturière très variables selon les PMA, les résultats d'ensemble du secteur manufacturier se sont dégradés ces dernières années. Si un tiers environ des PMA ont maintenu une croissance positive de la valeur ajoutée manufacturière (VAM) dans les années 80 et au début des années 90, la plupart des PMA ont accusé une stagnation, voire un déclin, de la production manufacturière. Le taux de croissance moyen de la VAM pour l'ensemble des PMA est devenu négatif dans les années 90. Il y a à cela de nombreuses raisons. Outre les problèmes dus aux politiques et stratégies appliquées dans le passé, les activités manufacturières ont souffert de la faiblesse de l'investissement, de la compression des importations et de l'environnement général, avec notamment les conséquences des programmes d'ajustement et de réforme. Il importe, pour revitaliser ces activités, de réaliser des interventions sélectives afin d'éliminer les contraintes dues à des carences structurelles, aux limitations du marché, à la faiblesse des ressources et à l'inadéquation des politiques.

La communauté internationale peut jouer un rôle important en appuyant les efforts déployés par les PMA pour surmonter ces contraintes et les difficultés créées par des facteurs extérieurs.

L'absence de progrès concernant la mise en place des infrastructures physiques nécessaires dans les PMA reste un obstacle majeur à la fourniture des services indispensables à l'expansion des secteurs productif et commercial. C'est dans les PMA sans littoral ou insulaires que l'insuffisance des infrastructures physiques - en particulier les transports routiers et les communications - est la plus évidente. La densité de l'infrastructure routière dans la plupart des PMA est très inférieure à celle que l'on trouve dans de nombreux pays en développement. Malgré les efforts faits pour accroître le réseau routier dans nombre de PMA, l'absence d'entretien adéquat et efficace a entraîné une détérioration rapide d'une grande partie des infrastructures routières existantes. La croissance de l'activité dans le secteur des transports ferroviaires a été encore plus décevante, le problème étant aggravé par le manque d'équipement et une mauvaise gestion. L'insuffisance des systèmes de communication dans les PMA constitue un obstacle majeur à la fourniture des services nécessaires à d'autres secteurs de l'économie, en particulier le secteur commercial. La communauté internationale devrait prendre des mesures pour aider les PMA à exploiter les nouvelles technologies en matière de télécommunications. Des efforts supplémentaires devraient être engagés dans le secteur des transports aériens, en vue d'encourager la mise en commun des cargaisons et le développement d'installations communes de maintenance au niveau sous-régional.

Evolution des indicateurs sociaux

Le déclin persistant des conditions de vie et une mobilisation et un développement insuffisants des capacités humaines dans la plupart des PMA ont été un frein au développement. En 1994, 42 PMA figuraient parmi les pays affichant le plus faible indice de développement humain, tel que défini par le PNUD. Malgré l'attention croissante qu'y accordent les gouvernements des PMA, les taux d'accroissement démographique dans ces pays restent généralement supérieurs, en moyenne, à ceux que l'on observe dans d'autres pays en développement, et dans les PMA africains, on note même une accélération. Dans le Programme d'action adopté en 1994 par la Conférence internationale sur la population et le développement, la communauté internationale s'est engagée à atteindre des objectifs quantitatifs dans trois domaines interdépendants d'une importance critique pour d'autres objectifs démographiques et objectifs de développement : l'éducation, la réduction des taux de mortalité infantile, juvénile et maternelle, et l'accès universel aux services de planification familiale et de santé génésique. Dans le cas des PMA, un élément essentiel à la réalisation de ces objectifs est le financement de politiques et de programmes démographiques qui, pour être efficaces, doivent représenter un effort soutenu et ne pas être tributaires d'aléas budgétaires à court terme.

Il importe d'accorder la priorité à l'extension et à une meilleure gestion des services sociaux, notamment l'enseignement primaire et les soins de santé, et aussi d'améliorer la qualité de ces services. Les seules ressources intérieures ne suffiront pas à couvrir les dépenses du secteur social, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Le financement extérieur reste donc particulièrement important. Les donateurs devront contribuer à l'exécution de programmes et de projets dans le secteur social dans une optique de long terme et dans des conditions prévisibles, ainsi qu'au financement des dépenses renouvelables et locales.

Les questions sociales restent un enjeu prioritaire pour le développement des PMA. Le Sommet mondial pour le développement social et la quatrième Conférence mondiale sur les femmes et le développement constituent des occasions uniques pour la communauté internationale d'arrêter en la matière des stratégies et des politiques en faveur des PMA.

Environnement extérieur et insuffisance des mesures d'appui

Au début des années 90, la part des PMA dans les exportations et les importations mondiales a diminué de moitié et d'un tiers, respectivement, par rapport aux niveaux déjà modestes - 0,6 % et 1,0 %, respectivement - enregistrés en 1980. Le ratio exportations-PIB est quant à lui tombé d'un peu plus de 17 % à 14 % au cours de la même période. Cette évolution indique que la marginalisation des PMA en tant que groupe dans l'économie mondiale en général et dans le commerce international en particulier s'est encore aggravée. Ce phénomène peut dans une large mesure être imputé à la dépendance continue de ces pays à l'égard des exportations de produits primaires. Le marasme de la demande extérieure et la baisse des prix mondiaux de ces produits ont compromis les résultats à l'exportation de nombreux PMA. Les prix nominaux en dollars de nombreux produits de base se sont redressés en 1994, mais un revirement de tendance est toujours à craindre.

Concernant les résultats du Cycle d'Uruguay, une importante conséquence pour les PMA en sera l'effritement des marges préférentielles appliquées à la plupart de leurs principales exportations vers les grands marchés, ce qui implique une perte d'avantage comparatif et, partant, une perte de parts de marché et de recettes d'exportation. En outre, les PMA importateurs nets de denrées alimentaires risquent de subir un renchérissement de leur facture d'importation de denrées alimentaires, au moins à court terme, du fait de l'accord relatif à l'agriculture. Il apparaît ainsi indispensable de prévoir un soutien extérieur pour atténuer les éventuelles conséquences défavorables pour les PMA des accords du Cycle d'Uruguay, s'agissant en particulier de préférences commerciales supplémentaires, d'un financement compensatoire, de l'APD et d'un allègement de la dette.

Pour ce qui est du financement extérieur, peu de progrès ont été accomplis dans la réalisation des objectifs d'APD adoptés dans le Programme d'action. D'après des estimations préliminaires, les flux d'APD en provenance des pays membres du CAD, et des institutions multilatérales principalement financées par ces pays, à destination des PMA ont diminué en valeur absolue de presque 1,3 milliard de dollars en 1993. Le ratio APD/PNB pour l'ensemble des donateurs du CAD est tombé à 0,07 % la même année. D'importants écarts sont toutefois à noter. Quatre pays du CAD (Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède) ont atteint l'objectif de 0,2 %, et deux autres (France et Portugal) l'objectif de 0,15 % en 1993.

Le panorama général de l'aide reste incertain en raison, notamment, des difficultés budgétaires que connaissent la plupart des pays donateurs.

Dans ces conditions, les PMA doivent bénéficier d'une attention prioritaire en matière d'allocation de l'aide. Une reconstitution généreuse des programmes de prêts à des conditions de faveur des institutions financières internationales, ainsi que des programmes multilatéraux financés par des dons, sera d'une importance capitale. Il faudrait également étudier la possibilité de faire appel à de nouvelles sources de financement - allocations de droits de tirage spéciaux (DTS), ventes d'or du FMI, par exemple - pour soutenir les efforts de développement des PMA. L'APD devrait être davantage liée aux objectifs socio-économiques à long terme des PMA, et il conviendrait d'améliorer encore la coordination et la qualité de l'aide pour une plus grande efficacité de l'APD. Il est également important de prévoir une aide à versement rapide pour le financement des mesures de stabilisation et d'ajustement à court terme et à moyen terme.

La question de la dette est un autre élément important de l'environnement extérieur des PMA. Le poids de la dette extérieure reste exceptionnellement élevé dans la plupart des PMA. A la fin de 1993, l'encours total de la dette de ces pays s'élevait à 127 milliards de dollars, soit 76 % environ de leur PIB combiné. Dans presque la moitié des PMA, l'encours de la dette est égal ou supérieur au PIB. La part de la dette multilatérale dans le total de la dette à long terme, ainsi que le service de la dette, a considérablement augmenté ces dernières années. Une réduction effective des autres dettes, telles que la dette bilatérale publique et la dette commerciale, combinée à un accroissement de l'APD, sera nécessaire pour dynamiser la capacité des PMA d'assurer le service d'obligations de plus en plus lourdes vis-à-vis des institutions multilatérales.

Relever les défis futurs

Comme il a été noté plus haut, les défis que doivent relever les PMA dans la seconde moitié des années 90 nécessiteront un large éventail d'actions visant à renforcer les politiques nationales et les mesures d'appui extérieur. Dans les années à venir, les politiques nationales des PMA devraient être davantage axées sur les domaines prioritaires suivants :

- Renforcement des politiques macro-économiques et sectorielles, y compris la conception, l'application échelonnée et la gestion de réformes d'orientation, et engagement d'efforts complémentaires concernant notamment la mobilisation des ressources intérieures;
- Mise en valeur des ressources humaines, en particulier par un accroissement des investissements consacrés à l'éducation, à la formation, à la santé, à la nutrition et à la planification familiale;
- Lutte contre la pauvreté et développement durable;
- Nécessité de privilégier les secteurs productifs, en particulier l'agriculture, l'industrie et les infrastructures, pour améliorer et diversifier les capacités de production;
- Amélioration des politiques commerciales et des politiques d'investissement pour une plus grande ouverture sur l'extérieur;

- Nécessité d'une bonne gestion publique - participation populaire, rôle des femmes, participation accrue du secteur privé et des organisations non gouvernementales; réforme de la fonction publique en vue de renforcer la capacité nationale d'administration et de gestion; et importance accrue accordée à la primauté du droit pour la prévention ou le règlement pacifique des conflits politiques et sociaux.

Ces tâches sont colossales et dépassent les seuls moyens dont disposent les PMA. La coopération extérieure - financière, technique et commerciale - sera d'une importance critique pour la croissance et le développement futurs des PMA. La récente amélioration de la situation économique des principaux pays donateurs devrait lever les contraintes qui pèsent sur l'APD : ces pays sont désormais dans une situation plus favorable pour remplir leurs engagements et apporter un appui financier extérieur sensiblement accru aux PMA. En particulier :

- Les donateurs devraient rapidement s'acquitter de leur engagement de relever substantiellement le niveau global de l'appui extérieur aux PMA, en tenant compte des besoins accrus de ces pays, ainsi que des besoins des pays inscrits sur la liste des PMA après la Conférence de Paris;
- Il faut continuer d'améliorer la qualité de l'assistance, laquelle devrait étayer les efforts nationaux et être compatible avec les priorités de développement des pays bénéficiaires; les mesures d'ajustement et les réformes d'orientation dans les PMA devraient bénéficier d'un soutien financier extérieur adéquat;
- De nouvelles initiatives dans le contexte de la stratégie internationale relative à la dette devraient être lancées pour annuler la dette et assainir les obligations extérieures des PMA;
- Priorité devrait être accordée à une application concrète des décisions ministérielles adoptées à Marrakech en faveur des PMA et des pays importateurs nets de denrées alimentaires, ainsi qu'à la mise en place de "filets de protection" pour que les PMA n'aient pas à souffrir d'éventuelles conséquences défavorables de l'Acte final du Cycle d'Uruguay.

L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport et dans de précédents rapports annuels devraient aider les gouvernements à réaliser l'examen global à mi-parcours et à décider des politiques et des mesures à prendre pour garantir l'application intégrale et effective du Programme d'action au cours de la seconde moitié de la décennie.

On peut espérer que les gouvernements ne ménageront aucun effort, lors de l'examen global à mi-parcours, pour relancer la mise en oeuvre du Programme d'action et permettre aux millions de déshérités qui vivent dans les PMA d'atteindre un niveau de vie acceptable à l'aube du prochain millénaire.
