

LES PAYS LES MOINS AVANCÉS RAPPORT 2004

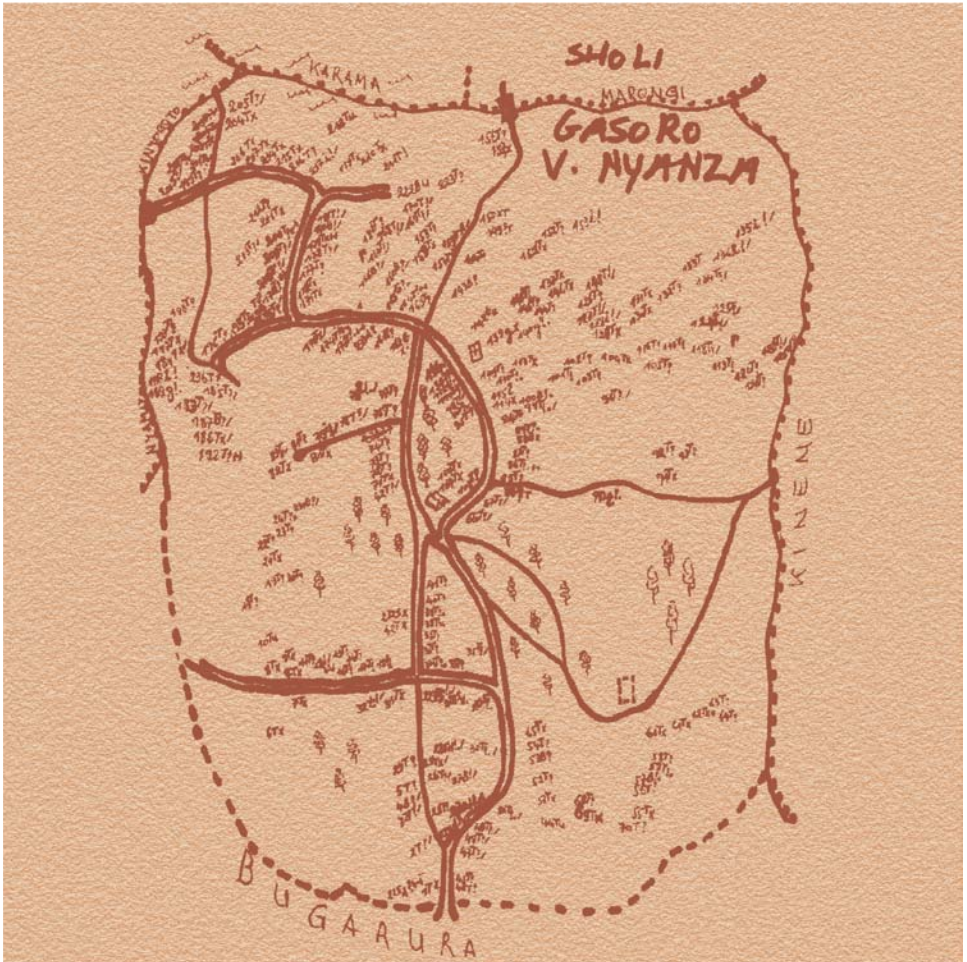
APERÇU GÉNÉRAL

par le Secrétaire général de la CNUCED



NATIONS UNIES

EMBARGO
Le présent document ne doit pas être cité ou résumé par la presse, la radio, la télévision ou des médias électroniques avant le 27 mai 2004 à 17 heures TU.



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

Genève

LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

RAPPORT 2004

APERÇU GÉNÉRAL

par le Secrétaire général de la CNUCED



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2004

Note

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

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

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

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

L'Aperçu général est également publié dans *Les pays les moins avancés, Rapport 2004* (UNCTAD/LDC/2004, numéro de vente: F.04.II.D.27).

UNCTAD/LDC/2004 (Aperçu général)

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

Aperçu général

COMMENT ARRIVER À RÉDUIRE LA PAUVRETÉ DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

Le commerce international est un outil essentiel pour la réduction de la pauvreté dans tous les pays en développement, mais les liens entre l'un et l'autre ne sont ni simples ni automatiques. Le Rapport de 2004 sur les pays les moins avancés (PMA) a pour objet de préciser ces liens et d'aider ainsi à mieux comprendre comment on peut agir à l'échelle nationale et internationale pour mettre véritablement le commerce au service de la lutte contre la pauvreté.

La couverture du Rapport représente une carte de la pauvreté. Tirée du Rwanda Poverty Reduction Strategy Paper (document de stratégie pour la réduction de la pauvreté au Rwanda), elle a été établie en collaboration avec les habitants de Sholi, dans le district de Nyanza (Rwanda), auxquels on a demandé de définir leurs principaux problèmes de développement. Cette carte indique le lieu où vivent les différents ménages, leur type d'abri et la catégorie sociale dans laquelle ils se rangent. Il y a 230 ménages, classés comme suit:

- Umutindi/Umukene Nyakujya (43 ménages). Ces personnes sont réduites à la mendicité car elles n'ont rien — ni vêtements, ni nourriture, ni abri. Leurs enfants ne peuvent pas aller à l'école, elles n'ont pas les moyens de se faire soigner et ne possèdent pas de terres agricoles;
- Umutindi/Umukene (114 ménages). Ces personnes n'ont pas suffisamment de nourriture, mais elles peuvent survivre en travaillant pour d'autres; elles sont pauvrement vêtues, ne possèdent pas assez de terres agricoles et n'ont guère les moyens de se faire soigner. Elles ont un abri, mais pas de bétail, et leur vie est très dure;
- Umutindi/Umukene wifashije (60 ménages). Ces personnes ont un abri, mais il est généralement exigü et rudimentaire. Leurs récoltes sont très faibles; leurs enfants peuvent aller à l'école primaire; elles ont tout juste les moyens de se vêtir; elles peuvent difficilement se faire soigner, mais ont de quoi se nourrir et possèdent de petits ruminants;

- Umukungu (13 ménages). Ces personnes peuvent vendre le surplus de leurs récoltes et de leur bétail, ont les moyens de se faire soigner et possèdent un peu d'argent. Les enfants peuvent aller à l'école secondaire. Elles se nourrissent bien, sont propres, ont un logis convenable, possèdent une bicyclette et peuvent employer d'autres gens.

L'exemple de Sholi illustre la nature de la pauvreté dans les PMA. Ce fléau frappe non pas une petite partie de la population, mais la majorité des habitants. La plupart des gens gagnent trop peu ou tout juste assez pour arriver à satisfaire leurs besoins essentiels. Dans ces pays, les ressources disponibles, même lorsqu'elles sont équitablement réparties, sont à peine suffisantes pour répondre de façon durable aux besoins fondamentaux de la population.

Des conditions de vie comme celles des habitants de Sholi semblent indignes d'un monde civilisé. Mais elles n'ont rien d'exceptionnel dans les PMA. D'après des estimations de la pauvreté faites par la Banque mondiale et par la CNUCED, 49 à 50 % de leur population vivait avec moins d'un dollar par jour à la fin des années 90. Bien que les résultats économiques des PMA se soient nettement améliorés à cette époque, l'incidence globale de l'extrême pauvreté n'a pas diminué pour autant. Si la tendance se maintient, on estime que le nombre d'habitants des PMA vivant dans la misère passera de 334 millions en 2000 à 471 millions en 2015. À supposer que la Chine et l'Inde continuent sur leur lancée, les PMA seront le principal foyer de pauvreté dans le monde en 2015.

Il y a dans d'autres pays en développement des gens qui vivent dans les mêmes conditions que les habitants de Sholi. Mais lutter contre la pauvreté est une tâche particulièrement ardue dans les PMA car la misère y est omniprésente, ce qui renforce la tendance à la stagnation économique, laquelle ne fait qu'aggraver la pauvreté. C'est ainsi que s'enclenchent plusieurs cercles vicieux:

- Il y a peu de ressources excédentaires pour financer l'investissement et des services publics essentiels comme l'enseignement, la santé, l'administration et le maintien de l'ordre. Qui dit faiblesse des revenus, dit faiblesse de l'épargne; or, quand l'épargne est faible, l'investissement l'est aussi, ce qui se traduit par une faible productivité et de bas revenus;

- Pour réduire les risques en situation d'extrême pénurie, les gens exercent des activités économiques ayant un rendement faible mais sûr, dont une multiplicité d'activités de subsistance destinées assurer leur propre survie;
- L'absence de véritable demande intérieure jointe à une pauvreté généralisée limite les possibilités d'investissement rentable;
- Il y a pénurie de personnel local qualifié et le manque de débouchés sur place encourage les personnes compétentes à aller chercher du travail à l'étranger;
- La pauvreté généralisée conduit à une dégradation de l'environnement car les gens doivent entamer le capital écologique pour survivre, ce qui affaiblit la productivité de ressources essentielles à la subsistance;
- Il y a un risque élevé de troubles civils dans les pays où le revenu par habitant est faible et où, parallèlement, l'économie connaît une stagnation ou une régression.

Trois faits sont particulièrement révélateurs. Premièrement, dans la seconde moitié des années 90, le revenu moyen par habitant (aux prix courants et aux taux de change officiels) équivalait à 0,72 dollar par jour dans les PMA, et la consommation moyenne par habitant à 0,57 dollar par jour. Cela signifie qu'en moyenne chaque habitant n'avait que 0,15 dollar par jour à consacrer à la formation de capital privé, à l'investissement public dans l'infrastructure et à l'exploitation de services publics essentiels comme la santé, l'enseignement, l'administration et le maintien de l'ordre. Deuxièmement, en 2001, 34 % des habitants des PMA âgés de 15 à 24 ans étaient analphabètes. Troisièmement, pendant la période 1990–2001, 60 % des PMA ont connu des troubles civils, d'une gravité et d'une durée variables, qui ont généralement éclaté après une période de stagnation ou de régression économique. Au Rwanda, par exemple, la consommation privée moyenne par habitant avait fléchi de plus de 12 % entre 1980 et 1993, année qui a précédé le génocide. Elle est aujourd'hui un peu plus élevée qu'en 1993.

Dans ces conditions, comment arriver à réduire la pauvreté dans les PMA? Les habitants de Sholi ont une idée bien précise de ce qu'il faut faire: pour eux, la solution réside dans une augmentation de leurs biens et de la productivité de ces biens. Il s'agit tout simplement de commencer

par acquérir des chèvres qui fourniront divers sous-produits, y compris du fumier pour engraisser les champs. Mais alors, que vient faire ici le commerce international et qu'a-t-il à voir avec la réduction de la pauvreté?

Le Rapport de 2004 traite des liens entre le commerce et la pauvreté dans les PMA. Il cherche à apporter une réponse à trois grandes questions:

- Comment le commerce international peut-il aider à réduire la pauvreté dans les PMA?
- Quels sont les liens entre le commerce international et la pauvreté dans la pratique?
- Quelles sont les mesures à prendre à l'échelle nationale et internationale pour mieux mettre le commerce international au service de la réduction de la pauvreté dans les PMA?

POURQUOI LE COMMERCE INTERNATIONAL EST IMPORTANT POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ DANS LES PMA

Selon le Rapport, lorsque la pauvreté est généralisée, comme c'est le cas dans les PMA, sa réduction passe par une croissance économique soutenue qui entraîne une nette augmentation des revenus moyens et de la consommation des ménages. Les transferts sociaux ne permettent pas de vaincre la pauvreté, même s'ils sont utiles pour venir en aide aux plus nécessiteux. Il faut plutôt s'employer à augmenter et à utiliser efficacement les capacités de production de façon que la population en âge de travailler soit de plus en plus nombreuse à exercer à plein temps un emploi productif.

Le commerce international peut grandement contribuer à la réduction de la pauvreté dans les PMA. Il joue un rôle important parce que les exportations et les importations facilitent une croissance économique soutenue, le développement des capacités de production, l'augmentation des possibilités d'emploi et la création de moyens de subsistance durables.

Dans la plupart des PMA, le secteur primaire, en particulier l'agriculture, occupe une place prédominante dans la production et dans l'emploi, et les capacités de production sont peu développées. Les recettes d'exportation permettent d'importer des biens qui sont nécessaires à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, mais qui ne sont pas produits sur place: denrées alimentaires, articles manufacturés, combustibles et matières premières, machines et équipements, moyens de transport, produits intermédiaires et pièces détachées. Grâce aux exportations, il est possible de transformer des ressources naturelles sous-utilisées et une main-d'œuvre excédentaire en importations qui soutiennent la croissance économique. Les exportations doivent augmenter assez vite et assez régulièrement pour répondre à la demande croissante d'importations, faute de quoi la viabilité de la croissance économique sera compromise par l'accumulation d'une dette extérieure insupportable.

Le commerce international est particulièrement important pour la réduction de la pauvreté dans les PMA parce que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, le degré d'«ouverture» de ces pays (mesuré d'après le niveau de leur intégration commerciale au reste du monde) est élevé. Pendant la période 1999–2001, les exportations et les importations de biens et services ont représenté en moyenne 51 % de leur produit intérieur brut (PIB). Ce taux était quelque peu inférieur à celui des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire, mais il dépassait celui des pays de l'OCDE à revenu élevé qui n'était que de 43 %. Le rapport du commerce au PIB a été inférieur à ce dernier taux dans seulement 10 des PMA sur lesquels on possède des données.

Le commerce international est en outre important pour la réduction de la pauvreté parce que l'économie des PMA est extrêmement sensible à l'effet des importations. Plus grande est la part des importations qui sont essentielles à la poursuite et au développement des activités économiques, plus grand est le degré de sensibilité. Dans ces pays, des goulets d'étranglement au niveau des importations font obstacle à la pleine utilisation des capacités de production locales. Qui plus est, les investissements comportent un important volet «importations» parce qu'il n'y a pas sur place d'industrie des biens d'équipement et que les compétences techniques font défaut. Enfin, quelques PMA sont

lourdement tributaires des importations de denrées pour leur sécurité alimentaire.

Mais les liens entre le commerce international et la réduction de la pauvreté ne sont ni simples ni automatiques, et ce pour au moins trois raisons.

Premièrement, quand l'économie repose essentiellement sur des ressources naturelles ou sur l'agriculture, comme c'est le cas dans la plupart des PMA, la croissance économique passe par la mise en place de toute une série de moyens, d'organismes et de services nouveaux. Il faut concevoir ou adapter des techniques agricoles compatibles avec les conditions agroclimatiques locales et avec la nature des sols. On doit créer ou renforcer des écoles, des universités, des hôpitaux, des centres de formation technique et des instituts de recherche. Il est nécessaire de construire des routes et d'offrir des services de vulgarisation pour amener la majeure partie de la population agricole dans l'orbite de l'économie moderne. Il faut assurer le respect de la légalité et lutter contre les monopoles. Bref, il faut investir dans le capital physique, humain, social et institutionnel et favoriser une innovation et un progrès technique adaptés à la situation de chaque pays. L'accumulation de capital et le progrès technique sont le moteur de la croissance, et le commerce international en est le combustible. Faute de combustible, le moteur ne saurait tourner.

Une croissance économique soutenue exige non seulement une augmentation des exportations, mais encore l'existence de liens étroits entre celles-ci et l'investissement de façon que les équipements, les matières premières et les facteurs de production importés soient utilisés efficacement et contribuent à une amélioration constante de la productivité du travail dans l'économie tout entière. Pour les PMA, cette condition est particulièrement difficile à remplir car ils ne peuvent consacrer que très peu de ressources financières à l'investissement, l'entrepreneuriat local n'étant guère développé. Ils sont en grande partie tributaires de l'aide internationale pour l'accumulation de capital et le processus budgétaire, c'est pourquoi la contribution du commerce à la réduction de la pauvreté dépend aussi de l'efficacité de cette aide.

Deuxièmement, la contribution des exportations à l'augmentation de la capacité d'importation des PMA doit être considérée dans le contexte de la balance des paiements. Presque tous les PMA souffrent d'un déficit commercial important et chronique. Pendant la période 1999–2001, ce déficit a représenté plus de 10 % du PIB dans 25 des 44 PMA pour lesquels on a des données, et il a dépassé 20 % du PIB dans 8 d'entre eux. Si l'on ne tient pas compte des pays exportateurs de pétrole, qui ont généralement un excédent commercial, les recettes d'exportation ont financé seulement 65 % des importations des PMA pendant ces trois années. Pour les pays qui exportent principalement des produits agricoles, elles ont couvert à peine 54 % des importations totales. Ces déficits commerciaux sont surtout financés par des apports d'aide, mais les envois de fonds des travailleurs jouent un rôle croissant.

Dans ces conditions, la contribution des exportations à l'augmentation de la capacité d'importation peut être neutralisée par une baisse des entrées de capitaux ou un alourdissement du service de la dette. Tous les PMA devraient s'attacher à réduire leur endettement extérieur ainsi que leur dépendance à l'égard de l'aide. Mais à court terme, le lien entre l'expansion du commerce et la réduction de la pauvreté risque d'être rompu si l'essor du commerce est considéré comme une occasion de limiter l'aide. Si l'amélioration des exportations s'accompagne d'une baisse de l'assistance internationale et d'un alourdissement du service de la dette, les pays risquent de faire du sur place même s'ils déploient de grands efforts pour financer eux-mêmes leur développement.

Troisièmement, bien que l'économie nationale de la plupart des PMA soit fortement intégrée au reste du monde via le commerce, la vie et les moyens de subsistance de la plupart de leurs habitants ne sont pas directement liés à l'économie internationale. Il est difficile d'avoir des données précises à ce sujet. Signalons toutefois que l'agriculture emploie plus de 60 % de la population active dans tous les PMA sauf 11, mais que le rapport des exportations de produits agricoles à la valeur ajoutée dans l'agriculture est généralement faible, même s'il y a des exceptions: il est inférieur à 10 % dans plus de la moitié des pays les moins avancés pour lesquels on possède des données. Dans les villes de la plupart des PMA, l'emploi salarié représente une toute petite partie de l'emploi total. Très peu d'activités du secteur parallèle sont axées sur l'exportation et,

bien que certaines d'entre elles soient susceptibles de concurrencer les importations, dans la pratique la pauvreté segmente le marché, offrant des créneaux aux producteurs locaux. Autre chiffre révélateur: pour plus de la moitié des PMA, les importations de denrées entrent pour moins de 10 % dans la consommation totale de produits alimentaires.

Dans ces conditions, rien ne garantit que l'essor des exportations conduira à une forme de croissance économique sans exclusive, c'est-à-dire qui profite à tous. Il y a au contraire tout lieu de craindre qu'une croissance mue par les exportations soit «enclavée», c'est-à-dire concentrée dans une petite partie de l'économie, du point de vue à la fois géographique et sectoriel. C'est ce qui s'est passé pendant la période coloniale dans les PMA africains, où un secteur d'exportation des produits de base relativement prospère, relié à des routes et à des ports et soutenu par des services auxiliaires, coexistait avec un vaste arrière-pays sous-développé où vivait la majeure partie de la population. Mais le cas peut également se produire si l'expansion des exportations d'articles manufacturés laborivores est circonscrite à des zones franches industrielles consacrées à l'assemblage d'éléments importés, ou s'il se constitue des enclaves touristiques approvisionnées par des importations, ou encore si se développent des industries extractives capitalivores concentrées dans un petit nombre d'endroits à l'intérieur d'un même pays.

Pour que la croissance économique profite à tous, elle doit être fondée non seulement sur l'essor des exportations, mais encore sur une expansion générale des activités rémunératrices — exportations et activités concurrençant les importations, production de biens et services entrant ou non dans le commerce international — qui doit être plus rapide que l'augmentation de la population en âge de travailler. Il faut à la fois accroître les exportations et les mettre au service du développement du reste de l'économie. Si l'on veut parvenir à une croissance économique sans exclusive, il est particulièrement important de renforcer la complémentarité entre l'agriculture et les autres activités.

QUELLE EST LA RELATION ENTRE LE COMMERCE ET LA PAUVRETÉ DANS LA PRATIQUE ?

Le commerce international peut jouer un grand rôle dans la réduction de la pauvreté, mais il n’y contribue effectivement que dans un très petit nombre de PMA.

Cela tient bien sûr d’abord à ce que les exportations manquent de dynamisme dans nombre de ces pays, en raison notamment de leur structure et, tout particulièrement, de la dépendance à l’égard des produits de base. Le Rapport de 2002 sur les pays les moins avancés a montré que maints PMA exportateurs de produits de base autres que le pétrole ont été pris au piège international de la pauvreté — les relations commerciales et financières extérieures renforçant les cercles vicieux qui perpétuent la misère, au lieu de contribuer à les briser. Ces pays sont généralement tributaires d’un nombre restreint de produits primaires dont la valeur ajoutée et la compétitivité sont faibles et pour lesquels la productivité est basse et les marchés internationaux sont léthargiques ou en déclin. De piètres résultats à l’exportation sont allés de pair avec un alourdissement de l’endettement extérieur et une réorientation de l’aide, celle-ci étant de plus en plus souvent allouée, implicitement ou explicitement, pour assurer le service de la dette publique. Les pays en question ont vu leur marginalisation s’accroître dans le commerce international. En 2001, la part des PMA exportant principalement des produits agricoles dans les exportations mondiales de biens et services ne représentait plus que 56 % du niveau atteint en 1980, et la part des pays les moins avancés dans les exportations mondiales de minéraux était tombée à 16 % du niveau de 1980.

Le commerce international ne peut pas contribuer à la réduction de la pauvreté si les exportations sont faibles. Mais même lorsque des PMA ont réussi à accélérer la croissance globale de leurs exportations — beaucoup y sont parvenus dans les années 90, y compris des pays exportateurs de produits de base autres que le pétrole —, cette amélioration s’est rarement traduite par une réduction importante et soutenue de la pauvreté. *La relation entre le commerce et la pauvreté est donc*

asymétrique. Si la baisse des exportations s'accompagne presque toujours d'une recrudescence de la pauvreté, leur augmentation ne se traduit pas nécessairement par un recul de ce fléau.

Croissance des exportations n'égale pas toujours réduction de la pauvreté

Les données de base utilisées dans le Rapport de 2004 pour démontrer ce phénomène sont tirées de l'examen de l'évolution des exportations réelles et de la consommation privée moyenne par habitant (en dollars de 1985 aux parités de pouvoir d'achat). Dans le cas des PMA, il y a une relation étroite à long terme entre la consommation privée moyenne par habitant et l'incidence de la pauvreté à 1 dollar par jour et 2 dollars par jour. Cela permet de définir trois types de liens entre le commerce et la pauvreté:

- Un effet commercial positif, le niveau moyen de la consommation privée par habitant augmentant en même temps que les exportations;
- Un effet commercial appauvrissant, le niveau moyen de la consommation privée par habitant diminuant alors que les exportations augmentent;
- Un effet commercial ambigu, la consommation privée moyenne par habitant ne manifestant pas de tendance claire par rapport à la croissance des exportations.

Ce classement est sans doute celui qui aide le mieux à comprendre les liens entre le commerce et la pauvreté. Il est presque certain que l'incidence de la pauvreté augmente lorsque la consommation privée moyenne diminue. Mais il se peut qu'à court terme la hausse de la consommation privée par habitant soit concentrée dans les couches les plus riches de la population et n'ait pas de lien avec la réduction de la pauvreté. Il peut y avoir des écarts par rapport à la tendance à long terme montrant qu'il y a une corrélation entre la consommation privée et l'incidence de la pauvreté, mais ils sont généralement passagers.

Si l'on examine plus particulièrement l'évolution dans les PMA sur lesquels on possède des données pour la période 1990–1995 et/ou la période 1995–2000, on discerne des signes positifs. Sur les

66 observations qui ont été faites (par pays et par période), les exportations ont augmenté dans 51 cas. Si les pays sont simplement divisés en deux catégories — ceux où le niveau moyen de la consommation privée par habitant a augmenté et ceux où il a diminué — on note que les exportations ont progressé en même temps que la consommation privée par habitant dans 59 % des cas (30 sur 51). En outre, il y a eu plus souvent l'accroissement conjoint des exportations et de la consommation privée moyenne par habitant pendant la période 1995–2000 que pendant la période 1990–1995. Mais si l'on se fonde sur un seuil de croissance de la consommation privée par habitant très modéré (+1 % et -1 % par an) pour distinguer entre les situations où il y a effet commercial positif, effet ambigu ou effet appauvrissant, il apparaît clairement que la contribution du commerce à la réduction de la pauvreté n'est pas celle que l'on croyait. Plus précisément:

- Il y a eu effet appauvrissant dans 18 cas sur 51;
- L'effet a été plus souvent ambigu ou appauvrissant (en tout 29 cas sur 51) que positif;
- Il n'y a eu effet positif que dans 22 cas sur 51.

Certains préféreront considérer le verre comme à moitié plein plutôt qu'à moitié vide. Quoi qu'il en soit, le fait qu'il n'y a pas de rapport significatif, du point de vue statistique, entre la croissance des exportations et l'évolution de la consommation privée par habitant pour aucune des deux périodes ne laisse pas d'être préoccupant. Qui plus est, l'effet a été positif pendant les deux parties de la décennie dans trois PMA seulement: le Bangladesh, la Guinée et l'Ouganda. On ne saurait s'attendre à une réduction de la pauvreté dans les PMA sans une augmentation importante et durable du niveau moyen de la consommation privée par habitant. Depuis la fin des années 80, les exportations ont nettement décollé dans de nombreux PMA, mais dans la plupart des cas leur croissance n'a pas un effet positif dynamique et soutenu sur la réduction de la pauvreté.

La relation entre le commerce et la croissance

Si l'essor des exportations n'entraîne pas souvent une réduction de la pauvreté, c'est, entre autres raisons, à cause de la nature des liens entre le commerce et la croissance. En règle générale, il y a une corrélation positive entre l'augmentation des exportations et celle de la production, dans les PMA comme dans les autres pays en développement. Toutefois, cette corrélation est légèrement moins étroite dans les premiers que dans les seconds. De surcroît, quel que soit le taux de croissance des exportations, il va de pair avec un taux de croissance de la production légèrement plus bas dans les PMA. Cela est très important car une des conditions *sine qua non* de la réduction de la pauvreté est que la croissance économique doit être assez rapide pour permettre une augmentation du PIB par habitant. La croissance démographique est généralement plus forte dans les PMA qu'ailleurs et, dans ces conditions, bien que l'accroissement des exportations stimule celui de la production, dans un certain nombre de PMA la progression de celle-ci n'est pas assez rapide pour améliorer le PIB par habitant. Dans les années 90, l'essor des exportations s'est même accompagné d'une baisse du PIB par habitant dans environ un tiers des pays les moins avancés.

Il semble qu'un simple accroissement des exportations ne suffise pas: l'important est que leur croissance dépasse 5 % par an, faute de quoi la probabilité de voir le PIB par habitant diminuer sera plus grande que les chances de le voir augmenter. La raison pour laquelle les liens entre le commerce et la croissance sont moins étroits dans les PMA que dans les autres pays en développement est une question qui doit être étudiée plus avant.

Dans les années 90, la croissance des importations a été intimement liée à celle de l'investissement dans les PMA. Cela laisse entrevoir la possibilité d'un rapport étroit entre l'investissement et les exportations — l'augmentation de celles-ci permettant une augmentation des importations qui, à son tour, permet un accroissement des investissements dans l'économie nationale, lequel entraîne une accélération de la croissance économique. Il semble toutefois qu'il manque deux importants maillons dans la chaîne exportations-importations-investissement-croissance économique: premièrement, la capacité d'importation a

progressé beaucoup moins vite que les exportations dans les années 90, sans doute à cause de la diminution des apports d'aide et des changements survenus dans les obligations au titre du service de la dette contractuelle; deuxièmement, l'augmentation des investissements dans les PMA n'est pas aussi étroitement liée à l'accélération de la croissance économique que dans les autres pays en développement.

Le commerce international ne peut pas contribuer à réduire la pauvreté dans les pays où le niveau et l'efficacité de l'investissement sont insuffisants pour soutenir la croissance économique. D'après l'analyse qui est faite dans le Rapport de 2000 sur les pays les moins avancés, les principales raisons de la désagrégation du lien entre l'investissement et la croissance sont les suivantes: problèmes posés par la mobilisation des ressources intérieures et faiblesse de l'entrepreneuriat local; inefficacité de l'aide; effets négatifs multiples de l'endettement extérieur. Pour que le commerce puisse contribuer davantage à la réduction de la pauvreté dans les PMA, il est indispensable de favoriser l'éclosion d'un entrepreneuriat local axé sur les activités productives, d'accroître le montant et l'efficacité de l'assistance financière et technique internationale destinée à renforcer les capacités de production et les capacités commerciales, et de trouver une solution durable au problème de la dette.

Expansion du commerce et croissance économique sans exclusive

Le lien entre le commerce et la pauvreté est également en train de se défaire parce que l'essor des exportations ne s'accompagne pas d'une croissance économique qui profite à tous et contribue à réduire la pauvreté. Les données étant limitées, il est difficile de tirer des conclusions générales sur le caractère non exclusif de la croissance économique. Il est urgent de procéder à des études de cas sur l'emploi et le commerce dans les différents pays pour pouvoir se faire une meilleure idée de ce qui se passe vraiment. Cela dit, le Rapport de cette année aboutit à la conclusion que c'est dans les PMA où l'inégalité des revenus est grande que le commerce a le plus souvent un effet appauvrissant. Les études diagnostiques sur l'intégration du commerce, qui s'inscrivent dans le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des

PMA, donnent en outre d'importants exemples de croissance mue par les exportations qui ne profite pas à tous.

On peut citer le cas de Madagascar. L'étude diagnostique comprend une simulation fondée sur l'hypothèse que les exportations de vêtements augmenteront de 20 % par an de 2000 à 2003, puis de 10 % par an de 2003 à 2009, et que le tourisme progressera de 10 % par an pendant toute la décennie. Mais si la production agricole s'accroît de 1,5 % par an, comme dans les années 90, et si l'industrie nationale en dehors de la zone franche industrielle se développe au taux de 2 % par an, la part de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté passera de 71 % en 1999 à 72 % en 2009. Une croissance des exportations comparable à celle que peuvent escompter les PMA les plus dynamiques ne s'accompagnera pas d'une baisse de l'incidence de la pauvreté et, vu l'accroissement de la population, il y aura augmentation du nombre de personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté (presque 3,8 millions de plus en 10 ans).

Le Rapport de 2004 met en lumière deux grands facteurs qui influent sur les chances de parvenir à une forme de croissance économique sans exclusive, fondée sur l'augmentation des exportations. Le premier est la mesure dans laquelle l'accroissement des exportations, le remplacement des importations et l'essor de la demande intérieure contribuent chacun à la croissance économique. Les données dont on dispose montrent que, dans les années 90, les PMA où le commerce a le moins contribué à la réduction de la pauvreté sont ceux où le principal élément de la croissance économique lié à la demande était l'accroissement des exportations, ainsi que les pays où cet élément était le remplacement des importations. Le commerce a le plus de chances d'exercer un effet positif quand la croissance économique est équilibrée, c'est-à-dire quand l'expansion de la demande intérieure en est le principal moteur, l'essor des exportations jouant cependant aussi un rôle important dans le processus.

Le deuxième facteur est l'intensité des efforts déployés pour mobiliser les ressources intérieures. Il est frappant de voir que dans les deux tiers des cas où le commerce a eu un effet appauvrissant ou un effet ambigu dans les PMA pendant la période 1990–1995 et la période 1995–2000, il y a

eu parallèlement un surcroît d'efforts pour mobiliser les ressources intérieures et une baisse de la part de la consommation privée dans le PIB. Mettre les ressources intérieures au service de l'expansion des exportations peut contribuer à la viabilité de la croissance si l'on procède à des investissements efficaces. Mais dans les pays très pauvres, où la consommation moyenne de la population équivaut à seulement un dollar par jour, il est rare que ce régime «d'austérité» n'entraîne pas une recrudescence de la pauvreté. En outre, si l'austérité liée au développement des exportations devient excessive, elle peut compromettre l'ensemble du processus de croissance.

Les pays pauvres ont donc bien du mal à concilier la mobilisation des ressources intérieures, qui peut aider à dynamiser les exportations, et la réduction de la pauvreté. Le dilemme est moins cruel quand le niveau moyen de la consommation privée par habitant est supérieur au minimum vital. De plus, l'incompatibilité entre les deux objectifs s'atténue quand les liens entre le commerce et la croissance sont plus étroits. Mais si l'augmentation des exportations s'accompagne d'une faible progression du PIB par habitant, comme c'est le cas dans de nombreux PMA, la situation est particulièrement délicate. Dans ces conditions, les PMA ont absolument besoin de ressources extérieures pour pouvoir tout à la fois développer leurs exportations, mobiliser davantage leurs propres ressources et réduire la pauvreté.

Troubles civils, commerce et pauvreté

Si le commerce ne contribue guère à la réduction de la pauvreté dans les PMA, c'est aussi à cause des troubles civils. Ce problème revêt une importance croissante. Les bases de données divergent quant aux tendances précises, mais d'après celle de l'Université d'Uppsala et de l'Institut international d'Oslo de recherches sur la paix — source d'information largement utilisée — pendant la période 1978–1989, 40 % des actuels PMA ont été en proie à des troubles civils d'une gravité et d'une durée variables, et la proportion est passée à 60 % pendant la période 1990–2001.

Les causes de cette tendance sont très complexes. Selon le Rapport de cette année, les risques de conflits sont plus grands dans les pays qui se spécialisent dans l'exportation de certains produits — notamment les diamants, le pétrole, le bois et les plantes servant à la fabrication de stupéfiants. Mais il serait beaucoup trop simple d'en conclure que l'opportunisme commercial fondé sur l'appât du gain est la principale cause des troubles civils dans les PMA tributaires des produits de base. Le Rapport présente toutefois des observations importantes sur les conséquences de ces troubles.

En fonction de l'intensité du conflit et de ses antécédents, les troubles civils n'entraînent pas toujours un effondrement du commerce ni même une baisse des exportations. Les éléments d'absorption du PIB (consommation et investissement intérieurs) diminuent généralement pendant les troubles. Les exportations, quant à elles, tendent à bien se comporter — mieux même parfois que pendant la période qui a précédé les troubles. On le constate notamment en cas de conflits à répétition, en partie parce que certains acteurs économiques continuent à exercer leurs activités comme si de rien n'était et s'adaptent à la situation.

D'une façon générale, les troubles civils sont une cause très importante de pauvreté. Les exportations pouvant aussi augmenter pendant les conflits, ils sont souvent caractérisés par des effets commerciaux appauvrissants. La paix civile est une condition nécessaire à l'établissement d'une relation positive entre le commerce et la réduction de la pauvreté, et une bonne gouvernance, y compris une gestion judicieuse des recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles, est indispensable à la paix civile.

PEUT-ON ACCROÎTRE LA CONTRIBUTION DU COMMERCE À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ PAR UNE LIBÉRALISATION UNILATÉRALE?

Tout doit être mis en œuvre pour que le commerce international puisse pleinement contribuer à la réduction de la pauvreté dans les PMA, sans avoir d'effets ambigus ou appauvrissants, comme c'est trop souvent le cas. Pour améliorer la situation, on pourrait suggérer que les pays les moins avancés, entre autres mesures, procèdent à une libéralisation unilatérale du commerce et augmentent ainsi le degré d'«ouverture» de leur économie. Deux avertissements s'imposent cependant. Premièrement, un vaste mouvement de libéralisation du commerce est en cours dans les PMA depuis la fin des années 80 et, dans bien des cas, il n'y a plus grand chose à libéraliser. Deuxièmement, les tendances postlibérales qui se dessinent actuellement, même si elles ont des aspects positifs à côté d'aspects négatifs, ne laissent pas présager une réduction importante et soutenue de la pauvreté. Globalement, les perspectives dans ce domaine semblent s'être dégradées.

Ampleur de la libéralisation du commerce

L'ampleur de la libéralisation du commerce dans les PMA peut être mesurée au moyen de l'indice de restriction des échanges établi par le FMI, qui classe les pays d'après le niveau moyen de leurs droits de douane et d'après l'importance des obstacles non tarifaires. Il ressort de ces données que très peu de PMA appliquent un régime commercial restrictif. En 2002, la situation était la suivante:

- Le taux de droit moyen était inférieur à 25 % dans 42 des 46 PMA pour lesquels on possède des données;
- Le taux de droit moyen était inférieur à 20 % dans 36 de ces 46 PMA;
- Le taux de droit moyen était inférieur à 15 % dans 23 des 46 PMA;
- Dans 29 des 46 PMA, les obstacles non tarifaires étaient nuls ou négligeables en ce sens qu'ils visaient moins de 1 % de la production et du commerce;

- Dans 28 des 46 PMA, les obstacles non tarifaires étaient nuls ou négligeables et le taux de droit moyen était inférieur à 25 %.

L'ampleur de la libéralisation du commerce résulte des vastes programmes d'ajustement structurel que la plupart des PMA ont suivis pendant de nombreuses années. Leur régime commercial est de ce fait plus ouvert que celui des autres pays en développement et tout aussi libéral que celui des pays de l'OCDE à revenu élevé. La libéralisation a été très rapide dans bon nombre d'entre eux — dans certains cas, plus rapide encore qu'au Chili dans les années 70 et 80. En ce qui concerne le Rwanda, un consultant a recommandé, dans un rapport récent, qu'il fasse de l'ensemble de son territoire une zone franche, la chose étant jugée possible parce que — selon ce consultant, qui exagère à peine —, sa politique commerciale n'est «pas très éloignée» de celle de Hong Kong (Chine) et de Singapour.

La libéralisation du commerce et l'évolution de la pauvreté à court terme

On considère généralement qu'à court terme la libéralisation du commerce risque d'aggraver la pauvreté, en particulier parce que les groupes sociaux qui bénéficiaient auparavant d'un régime tarifaire protectionniste se trouvent exposés à la concurrence internationale, mais qu'à long terme elle a des effets positifs car elle renforce le potentiel de croissance de l'économie. Le Rapport de 2004 aboutit cependant à des conclusions opposées. Pendant et immédiatement après la libéralisation des échanges dans les PMA, la pauvreté suit des tendances très contrastées qui ne sont pas toujours négatives, contrairement à ce que certains prétendent. Mais à long terme, il y a tout lieu de s'inquiéter des effets de la libéralisation sur la viabilité de la croissance économique et sur sa globalité.

À court terme, les effets de la libéralisation du commerce sur la pauvreté varient beaucoup d'un PMA à l'autre. Les rares études qui cherchent à définir économétriquement l'effet de la réforme font apparaître des effets positifs limités dans certains pays et des effets négatifs limités dans d'autres, certains groupes étant gagnants et d'autres perdants

dans chaque cas. Si l'on considère principalement les taux de croissance des exportations et le niveau moyen de la consommation privée par habitant, il apparaît clairement que la contribution du commerce à la réduction de la pauvreté s'est accrue entre le début et la fin des années 90 dans les pays qui, d'après la classification du FMI, avaient un régime «ouvert», «modérément ouvert» ou «restrictif» en 2000. L'amélioration a cependant été plus marquée dans ceux où l'ouverture a été modérée pendant la décennie que dans ceux où elle a été la plus importante. Jointes aux résultats de l'analyse présentée dans le Rapport de 2002 sur les pays les moins avancés, les données indiquent que le commerce a davantage contribué à la réduction de la pauvreté dans les pays où la libéralisation a été plus progressive et moins ample que dans ceux où elle a été la plus rapide, d'une part, et dans ceux qui sont restés les plus restrictifs, de l'autre. Cette évolution est liée à la spécialisation des exportations autant qu'à la libéralisation du commerce, et tient aussi à ce que celle-ci ne s'est pas faite au même rythme dans les PMA d'Asie et d'Afrique. En Afrique, elle a été plus ample et plus rapide, mais les PMA d'Asie ont généralement mieux réussi à réduire la pauvreté, et aussi à dynamiser leurs exportations d'articles manufacturés, en partie grâce aux échanges et aux investissements régionaux.

Libéralisation du commerce et perspectives de réduction de la pauvreté

Indépendamment des tendances à court terme, la principale question est désormais de savoir si le nouveau cadre directif est susceptible de faciliter à plus long terme une réduction substantielle et continue de la pauvreté. À cet égard, certains éléments s'avèrent positifs, d'autres négatifs. Pour les PMA qui ont largement libéralisé leurs échanges, les comparaisons entre les tendances économiques observées avant et après ce processus donnent à penser que les taux de croissance du PIB, des exportations et de l'investissement ont tous augmenté dans l'environnement économique de l'après-libéralisation. Cependant, en cas de forte croissance démographique, les taux de croissance économique affichés sont bien souvent insuffisants pour produire des taux de croissance du PIB par habitant qui puissent réduire de façon significative la pauvreté.

Qui plus est, il y a des raisons de penser que les tendances favorables de la croissance, des exportations et de l'investissement risquent de ne pas perdurer. Premièrement, le taux d'épargne intérieure demeure très faible et les pays ayant procédé à une libéralisation restent fortement tributaires de l'épargne extérieure, et notamment de l'aide. Deuxièmement, certains signes laissent entrevoir une lassitude des donateurs dans le contexte de l'après-libéralisation, dans la mesure où les apports d'aide se sont amenuisés. Il se peut que le Consensus de Monterrey ait renversé cette tendance pour un certain nombre de PMA. Troisièmement, même si le volume des exportations augmente, leur structure ne s'est guère améliorée, qu'il s'agisse du degré de spécialisation dans des produits dynamiques ou du niveau de compétitivité. Certes, de nouveaux produits apparaissent à l'exportation en même temps que le degré de concentration s'atténue, ce qui est un signe positif. Cependant, dans les cas examinés dans le Rapport, l'effet de l'apparition de nouveaux produits est encore si limité que l'évolution globale des exportations n'est pas devenue suffisamment favorable pour enrayer la marginalisation des pays concernés dans l'économie mondiale. En général, le processus de libéralisation du commerce dans les PMA a renforcé leur spécialisation dans les exportations de produits de base au lieu de favoriser un rééquilibrage au profit des articles manufacturés.

L'analyse des incidences de la libéralisation des échanges sur la balance des paiements des PMA montre que ce processus a contribué à accroître tant les exportations que les importations, ces dernières davantage que les premières. Par comparaison avec la situation observée dans d'autres pays en développement, la libéralisation du commerce dans les PMA a eu moins d'effet, tant à l'exportation qu'à l'importation. D'une part, l'offre d'exportations est sans doute moins adaptable dans ces pays. D'autre part, le passage à un régime commercial libéral va de pair avec une diminution de l'aide accordée aux PMA, ce qui a du même coup pesé sur la croissance des importations, alors que, dans d'autres pays en développement, la libéralisation du commerce s'est accompagnée d'une augmentation des apports de capitaux privés. La balance commerciale des PMA a pâti de la libéralisation des échanges. L'effet est plus limité dans ces pays que dans l'ensemble des pays en développement, car l'incidence de la libéralisation sur la croissance des importations y est moindre.

Cependant, vu la marginalisation continue des PMA dans les flux mondiaux de capitaux privés, l'effet s'exerçant sur la balance commerciale signifie que le processus de libéralisation des échanges a exacerbé la dépendance à l'égard de l'aide. De plus, dans la mesure où celle-ci n'est pas fournie sous la forme de dons et ne renforce pas les capacités du secteur commercial, elle a sans doute accru le risque de voir surgir à l'avenir une nouvelle crise de la dette.

L'on peut également s'interroger sur le caractère intégrateur de la croissance dans les conditions de l'après-libéralisation. Les renseignements obtenus dans le cadre des études diagnostiques sur l'intégration du commerce montrent que certains PMA dont les principales exportations sont les produits manufacturés et les industries extractives connaissent de plus en plus un type de croissance économique dans lequel l'expansion se concentre dans une enclave géographique et sectorielle restreinte. En l'occurrence, il n'y a guère de liens entre l'enclave exportatrice, en plein essor, et le secteur agricole, qui fait vivre la majorité de la population et des plus démunis. Dans ces conditions, les exportations peuvent afficher des taux très élevés de croissance sans que cela ait une incidence sur la pauvreté.

Un des facteurs qui entravent le caractère intégrateur du processus de croissance de l'après-libéralisation est que le commerce extérieur a été largement libéralisé dans des pays où l'infrastructure intérieure de transport et de communications laisse à désirer, où le marché intérieur est peu intégré et où l'économie est essentiellement orientée vers des activités de subsistance. Bon nombre de pauvres et de régions défavorisées restent donc sur la touche. En outre, le processus de libéralisation ne peut en soi remédier au cercle vicieux qui fait que les ménages ruraux participent de moins en moins au marché et qu'une grande partie de la production locale ne peut être commercialisée que sur place. Un tel état de choses ne fait qu'accentuer le problème des enclaves de croissance dans les pays exportateurs d'articles manufacturés, de ressources minérales et de pétrole, et se manifeste également dans les PMA à faible densité de population qui exportent des denrées agricoles.

Par ailleurs, un problème différent est en train d'apparaître dans les PMA exportateurs de produits agricoles ayant une forte densité de

population, tels que le Rwanda. Ce problème tient à la pression démographique croissante s'exerçant sur les terres, à la dégradation de l'environnement et à la paupérisation, la taille des exploitations agricoles et les rendements étant trop faibles pour assurer la subsistance des ménages. L'emploi non agricole doit être développé pour atténuer les pressions sur les ressources foncières. Cependant, dans les PMA ayant fait l'objet d'études diagnostiques sur l'intégration du commerce, une libéralisation ample et rapide semble être allée de pair avec une désindustrialisation, dans la mesure où les industries de remplacement des importations s'effondrent lorsqu'elles sont exposées à la concurrence internationale sans préparation préalable et où la transformation des produits primaires avant l'exportation périlite. Les PMA très peuplés qui exportent des produits agricoles ont eu du mal à développer suffisamment les exportations d'articles manufacturés ou de services pour créer une source parallèle d'emplois non agricoles, d'où une intensification des pressions s'exerçant sur la terre.

COMMENT FAIRE DU COMMERCE INTERNATIONAL UN MÉCANISME PLUS EFFICACE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

La principale question qui se pose désormais aux PMA et à leurs partenaires de développement est de savoir comment encourager le développement et abaisser l'incidence de la pauvreté dans une économie de subsistance très ouverte, exposée à une économie internationale dont la libéralisation reste très asymétrique. Le Rapport recommande essentiellement *de faire en sorte que le commerce international contribue plus efficacement à réduire la pauvreté dans les PMA, grâce à une approche du développement reposant sur trois piliers à associer de manière cohérente et synergique.*

Une telle approche nécessite à la fois:

- De meilleures stratégies nationales de développement qui fassent une large place aux objectifs commerciaux;

- Des améliorations du régime commercial international, notamment sur des questions qui débordent le domaine d'activité de l'OMC, afin de réduire les contraintes internationales qui pèsent sur le développement des PMA;
- Un renforcement de l'assistance financière et technique internationale en vue de développer le potentiel de production et les capacités commerciales.

PREMIER PILIER: DE MEILLEURES STRATÉGIES NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT

Intégrer le commerce dans les stratégies de lutte contre la pauvreté

Le premier moyen permettant de faire du commerce international un mécanisme plus efficace de réduction de la pauvreté dans les PMA consiste à concevoir de meilleures stratégies nationales de développement. Pour la plupart de ces pays, il s'agit en l'occurrence d'établir et de mettre en œuvre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

On a reproché à l'approche DSRP de ne pas prêter suffisamment attention aux questions liées au commerce. Cela était vrai de la première génération de DSRP, qui visait essentiellement à intégrer une structure de dépenses publiques favorisant les plus démunis dans des réformes structurelles plus vastes et plus profondes, et dans les politiques macroéconomiques découlant des programmes antérieurs d'ajustement structurel. Or les récents DSRP mis en œuvre dans les PMA sont davantage orientés vers la croissance. Les questions commerciales y occupent une place de premier plan. Dans tous les cas, des objectifs de croissance des exportations et des importations font partie intégrante du cadre macroéconomique envisagé. En outre, même si ces documents ne comportent généralement pas de chapitre distinct consacré au commerce,

ils énumèrent systématiquement divers objectifs commerciaux, consistant notamment à : accroître le degré d'ouverture, la compétitivité et la diversification; réduire l'instabilité des exportations; développer les nouvelles exportations, y compris des denrées agricoles ayant plus de valeur, la production manufacturière et le tourisme; et étoffer les relations commerciales régionales. Dans les DSRP, le développement des échanges est en général étroitement lié à la question du développement du secteur privé et à l'amélioration du régime d'investissement. Cela étant, les objectifs stratégiques d'ensemble ne sont pas toujours rattachés aux interventions prioritaires des pouvoirs publics. De plus, les objectifs commerciaux faisant partie du cadre macroéconomique — qui tablent le plus souvent sur une croissance plus rapide des exportations et sur une faible élasticité-revenu de la demande d'importations — fluctuent largement, et sont dissociés des autres aspects du DSRP.

Le Rapport propose une méthode pour intégrer le commerce dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Cette méthode est centrée sur la contrainte extérieure et sur les transformations à introduire dans l'élasticité-revenu des importations et des exportations pour parvenir à une croissance durable, à des taux suffisants pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté. Elle s'attache notamment à examiner les perspectives de la demande d'exportations traditionnelles et les critères à employer pour déterminer les secteurs exportateurs prometteurs qui peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de développement du commerce. Sur la base de ces éléments, de nouvelles mesures peuvent être envisagées dans le secteur commercial. Elles seront d'autant plus efficaces qu'elles s'inscriront dans le cadre d'un processus décisionnel dynamique au niveau national, faisant intervenir un large éventail de parties prenantes, notamment le secteur privé.

Une telle approche peut aider à intégrer le commerce dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Cependant, comme le fait valoir le *Rapport 2002 sur les pays les moins avancés*, l'essentiel n'est pas simplement d'associer le commerce à la lutte contre la pauvreté: il s'agit également d'orienter les mesures de réduction de la pauvreté vers le développement en les articulant autour d'une stratégie nationale de développement. Dans cette optique, l'intégration des échanges dans les DSRP doit en fait être considérée comme un double processus consistant

à introduire tant le commerce que le développement dans les plans de lutte contre la pauvreté.

Stratégies postlibérales de développement

Un des problèmes essentiels qui se posent actuellement aux PMA est de savoir comment promouvoir le développement et lutter contre la pauvreté dans une économie ouverte qui vient d'être libéralisée. Des réponses novatrices doivent être apportées à des questions clés: en quoi consiste une stratégie postlibérale de développement? Comment les pouvoirs publics peuvent-ils intervenir pour faciliter le développement et réduire la pauvreté dans une économie exempte de barrières commerciales? Il s'agit de questions pressantes. Comme le représentant permanent d'un PMA auprès de l'ONU et de l'OMC (venant d'un pays qui a le plus largement et le plus rapidement libéralisé ses échanges dans les années 90, mais qui a encore beaucoup de mal à relever le niveau de vie de la population, à améliorer l'emploi et à réduire la pauvreté) l'a récemment noté dans une déclaration à l'OMC, «la majorité d'entre nous [les PMA] foncent dans le brouillard».

Ainsi qu'il ressort de l'analyse présentée dans le Rapport de cette année, il n'est guère probable qu'une stratégie de croissance tirée par les exportations entraînera d'elle-même une relation vertueuse entre le commerce et la pauvreté dans les PMA. Dans ces pays, qui connaissent une pauvreté généralisée et où la majeure partie de la population perçoit des revenus insuffisants ou à peine suffisants, pour pourvoir à ses besoins fondamentaux, une croissance induite par les exportations correspond généralement à un mode de croissance fondé sur l'exclusion, ses avantages étant concentrés dans une enclave. Or, comme le Rapport le fait valoir, une croissance axée sur l'exportation n'est pas la seule stratégie prometteuse de développement ouvert qui puisse être poursuivie dans le prolongement de la libéralisation du commerce. *Il existe d'autres stratégies de développement ouvert, dans lesquelles le commerce est un élément de la croissance plutôt que la principale source de croissance, et qui peuvent être mises en œuvre dans un régime commercial d'économie ouverte, où les incitations ne privilégient ni les exportations ni les importations et où aucune distinction n'est faite entre l'agriculture et le secteur manufacturier.*

De telles stratégies sont ici qualifiées de stratégies postlibérales de développement.

Celles-ci peuvent revêtir différentes formes, qu'il s'agisse:

- D'une stratégie de croissance à visage humain tirée par les exportations, qui ait des effets d'entraînement permettant d'en diffuser les avantages et qui prenne en considération les besoins fondamentaux;
- D'une stratégie de croissance équilibrée fondée sur l'amélioration de la productivité agricole et sur une industrialisation dopée par les exportations;
- D'une stratégie d'industrialisation par le développement de l'agriculture — qui prévoit des investissements en matière d'infrastructure et des avancées technologiques dans le secteur de l'agronomie ainsi que des liaisons en aval dans les activités de transformation — avec une composante «exportation»;
- D'un processus de développement et de diversification passant par la gestion des recettes procurées par les ressources minérales;
- Du développement de complexes productifs fondés sur l'exploitation des ressources naturelles; ou
- D'une triple stratégie de développement consistant à promouvoir les produits négociables concurrentiels, les activités non marchandes à forte intensité d'emplois et les transformations technologiques dans les activités de subsistance afin de réduire les contraintes pesant sur le temps de travail des ménages.

Toutes ces stratégies de développement font une large place à l'expansion des exportations. Dans la première, les exportations constituent la principale composante de la croissance économique du côté de la demande, alors que les autres sont des stratégies de développement ouvert qui visent à parvenir à un essor suffisant du secteur des exportations plutôt qu'à une croissance par l'exportation. Dans les stratégies visant à accroître suffisamment les exportations, l'expansion de la demande intérieure est un élément important de la croissance économique. Le processus de croissance repose donc sur un meilleur équilibre entre la demande intérieure et l'expansion des exportations.

Ce qui semble actuellement apparaître dans certains PMA, de façon implicite plutôt que délibérée, est la première stratégie hybride qui associe une croissance induite par les exportations à une stratégie visant à la satisfaction des besoins essentiels. Dans cette nouvelle synthèse résolument expérimentale, le volet «croissance par l'exportation» de la stratégie est fondé sur une libéralisation des échanges, conjuguée à des mesures applicables sur le territoire proprement dit en vue de réduire les contraintes internes pesant sur le commerce extérieur (telles que des coûts de transaction élevés liés à une piètre infrastructure en matière de facilitation du commerce et d'installations portuaires) et à des mesures propres à favoriser les phénomènes de transmission, pour que les effets de la croissance des exportations atteignent les plus démunis et les régions défavorisées. En même temps, le volet «besoins essentiels» de la stratégie est désormais soutenu par les partenaires de développement des PMA, dont l'aide au développement sert de plus en plus à satisfaire les besoins en question.

Une telle stratégie est certes de nature à entraîner une relation commerce-pauvreté plus positive qu'une stratégie uniquement fondée sur la croissance par l'exportation. Cependant, il reste à voir si elle s'avérera viable. Si les ressources modiques de l'assistance internationale sont de plus en plus absorbées par la satisfaction des besoins essentiels, il y en aura moins pour valoriser les secteurs de production et développer le secteur privé. Le risque est que le problème de l'endettement s'aggrave dans les pays qui optent pour cette stratégie.

De ce point de vue, les autres stratégies postlibérales de développement décrites dans le Rapport méritent donc d'être plus largement prises en considération et examinées.

Politiques visant à favoriser le développement

Quelle que soit la stratégie suivie, de nouveaux types de politiques s'avèrent nécessaires pour encourager le développement dans le nouvel environnement commercial ouvert. Il convient ici de rappeler l'argument de Jagdish Bhagwati selon lequel le libre-échange ne saurait être assimilé

au laissez-faire. Des politiques intérieures doivent être adoptées pour corriger les distorsions intérieures, les dysfonctionnements du marché et les problèmes de coordination qui accablent les pays très pauvres. De telles politiques doivent chercher à compléter plutôt qu'à supplanter les mécanismes du marché.

En mettant en œuvre des stratégies postlibérales de développement, les pouvoirs publics doivent, dans les PMA, recourir à des dispositifs de soutien du marché visant à créer des marchés, à les développer et à les stimuler. Il ne s'agit pas simplement de prévoir les mesures voulues d'incitation par les prix: les institutions et infrastructures nécessaires au bon fonctionnement d'une économie de marché moderne doivent également être mises en place. Il est essentiel de fournir des biens collectifs pour remédier aux carences et aux pénuries actuelles dont pâttissent les secteurs productifs des PMA. De nouveaux investissements doivent également être réalisés pour que leur économie soit mieux à même d'absorber les technologies importées et de nouvelles techniques de production. Le développement du secteur privé est prioritaire. D'importants efforts doivent être entrepris pour développer des entreprises locales orientées vers la production plutôt que vers le simple échange. Une importance particulière doit être accordée aux petites et moyennes entreprises, et de nouvelles approches fondées sur le jeu du marché sont à mettre au point en matière de développement agricole pour combler le vide laissé par le démantèlement des anciens offices de commercialisation de produits.

DEUXIÈME PILIER: L'AMÉLIORATION DU RÉGIME COMMERCIAL INTERNATIONAL

Les effets positifs de stratégies nationales de développement mieux conçues ne se matérialiseront pas sans une amélioration du régime commercial international, de façon à réduire les contraintes internationales pesant sur le développement des PMA.

Ce ne sont pas simplement les règles de l'OMC qui sont à prendre en considération: il faut également des normes, des règles et des pratiques multilatérales allant au-delà des questions traitées par cette organisation. Le régime commercial international doit être défini au sens large, car dans la pratique, bon nombre des problèmes clefs d'origine externe auxquels les PMA sont confrontés dans l'environnement commercial international débordent en fait le cadre des travaux de l'OMC. Ils touchent par exemple au fonctionnement de l'économie internationale des produits de base, dont une partie est liée aux questions traitées à l'OMC et l'autre non. La nature des accords d'accès préférentiel aux marchés entre pays développés et PMA et entre pays en développement et PMA est également en jeu, tout comme la nature des accords commerciaux régionaux. La transparence des rentes et des revenus provenant des ressources minérales est un autre problème fondamental: le processus de déliement de l'aide — d'une grande importance pour la concurrence à l'importation — est suivi par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Dans ce contexte, le fait de limiter le débat aux enjeux traités dans le cadre de l'OMC nuirait considérablement à une véritable analyse visant à déterminer comment lier le commerce international à la réduction de la pauvreté dans les PMA en améliorant le régime commercial international.

Le Rapport fait valoir que des améliorations du régime commercial international supposent à la fois i) l'adoption de mesures à l'échelle internationale qui soient applicables à tous les pays en développement, ii) des mesures internationales d'appui spécialement axées sur les PMA et iii) un renforcement de la coopération Sud-Sud dans les secteurs du commerce et de l'investissement.

Mesures généralement applicables

Selon le Rapport, les PMA ne peuvent espérer tirer un grand profit du cycle actuel de mesures multilatérales de libéralisation des échanges si des améliorations ne sont pas apportées à leurs capacités de production de façon à leur permettre de bénéficier de toute croissance éventuelle de l'activité économique au niveau mondial. Parmi les questions actuellement à l'étude, l'élimination progressive des mesures d'aide à

l'agriculture dans les pays de l'OCDE est d'une importance particulière pour les perspectives de développement des PMA. Ces mesures peuvent certes aider les pays à importer des aliments bon marché et à faire face à court terme aux impératifs de la sécurité alimentaire, mais elles pèsent sur la production agricole des PMA en sapant les complémentarités potentielles entre développement de l'agriculture et celui des autres secteurs, qui sont d'une importance capitale dans le processus de développement. Le Rapport cite le riz, le sucre, le maïs, le sorgho, le blé, la pomme de terre, le coton, le haricot ainsi que le bœuf et le veau parmi les principaux produits qui bénéficient d'un soutien dans les pays développés tout en étant d'une grande importance pour la production des pays les moins avancés. Même si les denrées alimentaires importées représentent une faible proportion de la consommation totale de vivres dans bon nombre de PMA, les mesures d'aide à l'agriculture appliquées par les pays de l'OCDE freinent la production agricole locale, ce qui entraîne à terme une dépendance accrue à l'égard des importations de produits alimentaires.

Cependant, mis à part la libéralisation multilatérale des échanges, un certain nombre de mesures communément applicables peuvent jouer un rôle non négligeable en faisant du commerce international un mécanisme plus efficace pour lutter contre la pauvreté dans les PMA. La principale lacune de la démarche actuellement suivie à cet égard au niveau international tient à la méconnaissance du lien existant entre la dépendance à l'égard des produits de base et l'extrême pauvreté. Toute mesure touchant les produits de base est de nature à avoir un profond retentissement sur la réduction de la pauvreté dans les PMA. Parmi les secteurs prioritaires, il convient de mentionner des mesures d'ordre général à prendre pour réduire la vulnérabilité aux secousses subies par les prix de ces produits (en associant par exemple les calendriers de remboursement de la dette aux prix mondiaux) et les initiatives propres à garantir au niveau international la transparence des revenus tirés de l'exploitation du pétrole et des ressources minérales. Des mesures généralisées applicables aux systèmes économiques à dominante minière, qui échappent aux analyses actuelles des effets de la libéralisation multilatérale du commerce (centrées sur l'agriculture et les produits manufacturés), peuvent s'avérer particulièrement plus importantes,

d'autant que la misère n'a cessé de s'aggraver dans la plupart des PMA tributaires des ressources minérales.

Mesures internationales d'appui en faveur des PMA

Compte tenu des avantages potentiels que la libéralisation multilatérale des échanges devrait procurer aux PMA, des mesures internationales d'appui spécialement conçues peuvent sensiblement contribuer à faire du commerce international un mécanisme plus efficace pour réduire la pauvreté dans ces pays. Les mesures particulières actuellement appliquées, notamment l'accès préférentiel aux marchés et le traitement spécial et différencié prévu en faveur des PMA dans les dispositions de l'OMC, présentent des insuffisances qui en réduisent l'efficacité. Ces mesures pourraient être considérablement renforcées. Concernant l'accès préférentiel aux marchés, diverses améliorations pourraient être introduites: en modifiant les règles d'origine; en aidant les pays à se conformer aux normes sanitaires et phytosanitaires et aux prescriptions qui constituent des obstacles techniques au commerce; en élargissant la gamme des produits visés; et en conférant plus de stabilité et de prévisibilité à ce régime, par exemple par la consolidation des préférences accordées dans le cadre de l'OMC en matière d'accès aux marchés. Le traitement spécial et différencié des PMA prévu dans les dispositions de l'OMC peut être amélioré en ciblant des pays ou des problèmes, en privilégiant des dispositions ayant force obligatoire plutôt que celles qui reposent sur la notion d'effort maximal, et en accordant une plus grande attention aux dispositions susceptibles de contribuer au renforcement des capacités de production et d'approvisionnement (notamment celles qui encouragent les membres de l'OMC à transférer des technologies aux PMA au titre de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce). Il est également essentiel que les PMA en passe d'adhérer à l'OMC reçoivent automatiquement le même traitement spécial et différencié que ceux qui en sont déjà membres.

À mesure que les échanges commerciaux se libéralisent au niveau multilatéral, les préférences accordées aux PMA en matière d'accès aux marchés vont progressivement s'effriter, ce qui ébranlera la principale

approche inspirée du marché en faveur de ces pays. De ce fait, il importe au plus haut point d'envisager des mesures complémentaires d'appui à leur intention au niveau international. Une des démarches envisageables consiste à introduire de nouvelles préférences du côté de l'offre et à encourager l'investissement étranger direct (IED), le transfert de technologie et des modes de financement moins onéreux. De telles mesures pourraient utilement compléter l'accès préférentiel aux marchés en tant qu'approche inspirée du marché visant à apporter un appui aux PMA.

Coopération Sud-Sud

Enfin, le commerce international pourrait contribuer plus efficacement à réduire la pauvreté dans les PMA par une intensification de la coopération Sud-Sud dans le secteur commercial. Cet aspect devient d'autant plus important que le commerce Sud-Sud s'est développé. Alors que les autres pays en développement fournissaient 32 % seulement du total des importations des PMA en 1989, ils comptaient pour 56 % en 2001. Cependant, les PMA risquent d'être autant marginalisés dans le commerce Sud-Sud qu'ils le sont dans les échanges Nord-Sud. La part de leurs exportations totales allant vers d'autres pays en développement, qui était de 15 % en 1989, ne s'élevait qu'à 34 % en 2001. Le déficit commercial des PMA à l'égard des autres pays en développement s'est encore creusé (de 5,5 milliards de dollars en 1990, il atteignait 15,6 milliards en 2002).

Les mesures propres à enrayer la marginalisation des PMA dans le commerce Sud-Sud consistent, entre autres, à mieux tirer parti du Système global de préférences commerciales, à encourager l'IED régional vers les PMA en provenance de pays en développement plus avancés, ainsi que les relations triangulaires avec les pays développés, et à prévoir des dispositions particulières dans les accords régionaux. Au final, l'un des principaux obstacles au renforcement de la coopération Sud-Sud réside dans les difficultés que les pays en développement plus avancés rencontrent dans l'économie mondiale. Lorsqu'elles auront été aplanies, l'essor de ces pays pourrait jouer un rôle majeur en permettant aux PMA de profiter de la croissance mondiale au lieu de rester sur la touche.

TROISIÈME PILIER:

L'AMÉLIORATION DE L'ASSISTANCE INTERNATIONALE VISANT À DÉVELOPPER LES CAPACITÉS PRODUCTIVES ET COMMERCIALES

La triple approche décrite dans le Rapport repose également sur l'assistance internationale à prévoir pour développer le potentiel de production et la capacité d'échange des PMA. Le renforcement des capacités de production et d'approvisionnement au niveau national contribuera tant à l'expansion du commerce qu'à la réduction de la précarité et jouera un rôle de premier plan en améliorant la relation entre le commerce et la réduction de la pauvreté dans les PMA. Des investissements considérables doivent être réalisés dans ces pays pour développer leur potentiel de production et les rendre plus compétitifs. Dans la démarche préconisée ici, le renforcement des capacités commerciales s'avère crucial. Cependant, il est difficile de séparer cette activité de l'assistance au développement du secteur privé et, de façon plus générale, de l'assistance au développement des capacités de production.

Si l'aide financière et technique internationale est indispensable, cela est dû à la modicité des ressources intérieures disponibles dans ce domaine, à l'arbitrage à opérer à court terme entre la mobilisation des ressources intérieures et la réduction de la pauvreté, et au fait que les apports de capitaux privés ne peuvent répondre à tous les besoins d'investissement. En ce qui concerne ce dernier facteur, il est certes encourageant de constater que des flux de capitaux privés s'orientent vers l'infrastructure des PMA, mais ils restent concentrés dans un petit nombre de pays et privilégient quelques localités ou secteurs, notamment les télécommunications.

Portée de l'assistance internationale

Pour améliorer l'assistance internationale au développement des capacités productives et commerciales, il faut à la fois en accroître le

volume et en renforcer l'efficacité. En ce qui concerne sa portée, les flux ont diminué dans les années 90, se détournant du même coup de l'infrastructure économique et des services (notamment les transports, les communications et l'énergie) ainsi que des secteurs de production (agriculture, industrie, commerce et tourisme) au profit de l'infrastructure sociale. Au début des années 80, la part des engagements d'aide bilatérale des pays membres du CAD en faveur des PMA destinée à l'infrastructure économique, aux secteurs de production et aux questions multisectorielles et transversales était de 45 % : en 2000–2002, elle était tombée à 23 %. En valeur réelle, l'aide extérieure à l'agriculture dans les PMA avait, dans les années 90, diminué de moitié par rapport aux années 80. Il est indispensable que la reprise de l'assistance internationale découlant du Consensus de Monterrey aille de pair avec un rééquilibrage de la structure des apports, l'objectif étant de renforcer le potentiel de production et non pas simplement de satisfaire les besoins fondamentaux et de mettre en place une infrastructure sociale.

Le secteur du commerce a été particulièrement délaissé dans les apports d'aide. Il est difficile d'en évaluer la part, vu la façon dont l'aide au commerce est définie dans le système de notification des pays créanciers de l'OCDE. Cependant, d'après cette base de données, les engagements d'aide bilatérale et multilatérale à la politique et à l'administration commerciales dans l'ensemble des PMA se chiffraient en moyenne, pour la période 1990–2001, à 13,8 millions de dollars par an, soit 0,1 % du total des montants engagés. Durant 7 de ces 12 années, les engagements d'aide à la politique et à l'administration commerciales ont été inférieurs à 6 millions de dollars pour l'ensemble des PMA. La base de données OMC/OCDE récemment créée concernant l'assistance technique au commerce et l'aide au renforcement des capacités commerciales donne une image plus globale, laissant entrevoir un volume plus élevé d'aide au commerce. Selon cette base de données, les PMA ont reçu en 2002 75 millions de dollars au titre des politiques et réglementations commerciales (la priorité étant accordée à la négociation des accords de partenariat économique de l'après-Cotonou) et 249 millions de dollars au titre du développement du commerce (les activités prioritaires étant les services d'appui aux entreprises ainsi que l'analyse et le développement des marchés). Cependant, ces chiffres

doivent être replacés dans leur contexte: la politique et la réglementation commerciales et le développement du commerce ne comptaient cette année-là que pour 0,5 % et 1,5 %, respectivement, dans le total des engagements d'aide.

L'infrastructure liée au commerce s'avère prioritaire en termes d'assistance financière au renforcement des capacités commerciales. Cette composante de l'aide devrait s'inscrire dans le cadre d'un vaste effort visant à atteindre les objectifs quantitatifs fixés dans le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001–2010. L'infrastructure liée au commerce étant mal définie, les estimations du volume actuel de l'aide varient en fonction de la définition retenue. D'après la base de données OMC/OCDE, qui englobe tous les engagements d'aide dans les secteurs du transport et de l'entreposage, des communications et de l'énergie, les PMA ont reçu en 2002 1,4 milliard de dollars, soit 9 % du total des montants engagés pour cette année. Si l'on entend par infrastructure liée au commerce uniquement les transports, l'entreposage et les communications, les engagements d'aide en la matière auraient diminué de 43 % en valeur réelle par habitant entre 1990 et 2001.

Efficacité de l'assistance internationale

Il faut enfin améliorer l'efficacité de l'assistance. Trois problèmes particuliers concernant les partenaires de développement des PMA doivent être mentionnés ici. Le premier tient au fait que les objectifs de développement poursuivis par les pays développés dans leur rôle de donateurs se confondent en partie avec les intérêts qui sont les leurs en tant que puissances commerciales. L'important est d'éviter que l'assistance au développement du commerce en pâtisse. Le déliement de l'aide accordée aux PMA offre une importante occasion de modifier les mentalités dans ce domaine. Deuxièmement, il faut d'urgence renforcer les capacités des donateurs eux-mêmes touchant les échanges. Il est tout aussi important et urgent d'intégrer le commerce dans les programmes d'aide que d'en tenir compte dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Troisièmement, il incombe aux donateurs d'élaborer des démarches novatrices à l'égard du développement du

secteur privé dans les PMA. Des politiques postlibérales d'aide doivent compléter les stratégies postlibérales de développement.

La principale initiative visant à rendre l'aide au renforcement des capacités plus efficace est le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des PMA. Les études diagnostiques établies dans le cadre de cette initiative fournissent des renseignements utiles sur le commerce et la pauvreté dans les PMA, mais elles se sont davantage attachées à mettre en évidence les réformes inachevées de la politique commerciale et les obstacles à la facilitation du commerce et aux exportations dans tel ou tel secteur qu'à déterminer comment réduire la pauvreté par le biais du commerce et du développement. Cela étant, le Cadre intégré se distingue surtout par le fait qu'il n'a jusqu'à présent guère produit de résultats concrets sur le plan du renforcement des capacités commerciales.

NÉCESSITÉ DE GARANTIR LA COHÉRENCE DES POLITIQUES EN RENONÇANT AU “PESSIMISME DU DÉVELOPPEMENT”

Garantir la cohérence des politiques

Chacun des trois piliers sur lesquels repose l'approche envisagée est essentiel pour que celle-ci porte ses fruits. Les améliorations du régime commercial international sont une condition *sine qua non* du succès, car ce régime fournit le cadre dans lequel le commerce pourra être plus étroitement associé à la lutte contre la pauvreté dans les PMA. Cependant, la question de savoir si les possibilités accrues de réduire la pauvreté qui peuvent découler de telles améliorations se concrétiseront est fonction des efforts qui seront déployés au niveau national pour les saisir. En l'occurrence, la priorité absolue doit être accordée à l'élaboration et à la mise en œuvre, par les gouvernements, de stratégies nationales de développement qui incluent le commerce de façon à contribuer efficacement à l'atténuation de la misère. Cet aspect est d'autant plus

crucial qu'il s'agit du domaine sur lequel les PMA eux-mêmes auraient le plus de prise pour mettre le commerce au service de la lutte contre la pauvreté. Cependant, les partenaires de développement des PMA doivent eux-mêmes soutenir ces efforts par une assistance financière et technique internationale visant à renforcer les capacités commerciales tant publiques que privées. Le manque de cohérence entre les politiques internationales d'assistance et les objectifs commerciaux nationaux, l'insuffisance et les distorsions de l'assistance financière et technique au commerce et le fait de ne pas faciliter et promouvoir la maîtrise des politiques relatives au commerce et au développement au niveau national sont autant de facteurs qui risquent de compromettre les efforts entrepris par les pays pour tirer parti des transformations du régime commercial international.

La triple stratégie visant à faire du commerce un mécanisme plus efficace de réduction de la pauvreté dans les PMA doit en outre s'inscrire dans le cadre d'une vaste démarche définissant l'action à entreprendre au niveau international en matière de développement, qui englobe à la fois un élargissement des débouchés commerciaux, une assistance financière et technique internationale plus efficace, des mesures renforcées d'allègement de la dette, la mobilisation des flux de capitaux privés et une aide internationale au transfert et à l'acquisition de technologie. Le développement des PMA représente une tâche d'une telle ampleur qu'il serait vain de considérer le commerce comme susceptible de remplacer l'aide ou de s'imaginer que des apports de capitaux privés peuvent se substituer aux apports d'origine publique dans ces pays. Les PMA doivent eux-mêmes s'attacher à favoriser une transition progressive vers une croissance économique soutenue fondée de plus en plus sur la mobilisation des ressources intérieures, la promotion de l'IED destiné au développement et le recours aux marchés internationaux, vers un financement des importations par les exportations plutôt que par des apports d'aide. Le meilleur moyen d'y parvenir est de faire en sorte que, durant cette transition, l'assistance internationale, les dispositifs d'allègement de la dette, les préférences commerciales et les mesures propres à faciliter l'IED et le transfert de technologie opèrent de concert de façon à promouvoir le développement.

Il est encourageant de constater qu'à l'heure actuelle un large consensus se dégage quant à la nécessité d'améliorer les politiques

nationales, le régime commercial international et l'aide internationale au renforcement des capacités commerciales, ces trois éléments étant considérés comme les piliers essentiels d'une vaste stratégie visant à faire du commerce international un mécanisme plus efficace de réduction de la pauvreté dans les PMA. Cependant, pour avoir une portée réelle, ces éléments doivent être coordonnés et mis en œuvre de la façon la plus judicieuse possible dans les circonstances actuelles. Il s'agit pour cela de réagir contre le pessimisme du développement.

Desserrer l'étau du pessimisme du développement

Les stratégies de développement et les orientations préconisées au niveau international étaient naguère empreintes d'un certain pessimisme à l'égard tant des exportations que de l'agriculture. C'est désormais le développement qui suscite le défaitisme, constituant l'un des principaux obstacles à la réduction de la pauvreté à l'échelle planétaire.

Ce «pessimisme du développement» se manifeste dans la conviction que les efforts de développement déployés jusqu'ici ont capoté, qu'une politique visant à accélérer de façon délibérée et volontariste le développement est inopérante ou, si elle a donné les résultats dans le passé, qu'elle serait désormais vouée à l'échec à l'heure de la mondialisation de l'activité économique. Un tel sentiment est partagé à la fois par ceux qui soutiennent que l'État doit intervenir le moins possible dans les orientations économiques des pays en développement, et par ceux qui estiment au contraire qu'il aurait un rôle important à jouer mais qu'il ne peut l'assumer, car les règles internationales réduisent la marge de manœuvre laissée aux pays et les empêchent de faire ce qu'ils ont à faire. Dans le cas des PMA, la faiblesse de l'État est un argument supplémentaire à l'appui de la thèse selon laquelle il est tout simplement impossible de promouvoir le développement.

Une vision aussi pessimiste a conduit à penser que le meilleur moyen de réduire la pauvreté dans les PMA et dans d'autres pays en développement passait non pas par le développement proprement dit, mais par une intégration plus étroite dans l'économie internationale.

L'intégration mondiale occupe certes une place de premier plan dans toute stratégie appropriée de développement et de réduction de la pauvreté dans les PMA. Les relations économiques internationales peuvent jouer un rôle clef en aidant ces pays à sortir des cercles vicieux qui, au niveau intérieur, expliquent la persistance d'une pauvreté généralisée:

- L'accès à l'épargne étrangère peut servir de catalyseur en aidant les pays pauvres à échapper à l'enchaînement faible revenu-faible épargne-faible investissement-faible productivité-faible revenu;
- L'exportation vers les marchés internationaux permet de mobiliser à des fins productives des ressources foncières et humaines jusque-là sous-utilisées en raison de la faible demande effective liée à une pauvreté généralisée;
- Un plus large accès aux technologies modernes disponibles permet aux pays qui sont «à la traîne» d'obtenir des gains appréciables de productivité sans avoir à réinventer sans cesse;
- L'expansion de l'IED peut stimuler l'investissement et fournir des technologies et des compétences en matière de gestion;
- L'amplification des migrations internationales permet aux personnes démunies des pays pauvres de trouver un emploi à l'étranger quand elles ne trouvent guère de débouchés dans leur propre pays.

Cependant, il est illusoire de croire que l'extrême pauvreté qui persiste dans les PMA résulte d'un manque d'intégration et d'une libéralisation insuffisante des échanges plutôt que du sous-développement.

Le problème d'orientation qui se pose aux PMA tient non pas au niveau d'intégration dans l'économie mondiale, mais à la forme que revêt cette intégration. Leur mode d'intégration actuel n'est guère propice à une croissance économique soutenue ni à la réduction de la pauvreté. Le processus de libéralisation des échanges a créé un nouvel environnement pour lutter contre la pauvreté dans les PMA. L'essentiel est à présent de savoir comment ces pays, soutenus par leurs partenaires de développement et bénéficiant d'un régime commercial international plus favorable, peuvent promouvoir le développement et remédier à la précarité dans un tel environnement.

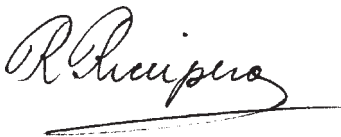
Il ne devrait pas y avoir de raisons d'envisager le développement de manière pessimiste. Une des réalisations les plus importantes de la seconde moitié du XX^e siècle a été, pour des millions de personnes, la possibilité d'échapper à la pauvreté grâce au développement. Ce processus se poursuit aujourd'hui en Chine et en Inde. La question est de savoir comment en faire également profiter les PMA.

* * *

Pour finir, je tiens à souligner que le Rapport de cette année s'inscrit dans le cadre d'un programme de travail plus large auquel la CNUCED envisage de s'atteler concernant le commerce et la pauvreté. Cette question a suscité beaucoup d'intérêt au cours des cinq dernières années. Cependant, on a mis jusqu'ici l'accent sur la libéralisation des échanges et la pauvreté, au lieu de considérer le commerce et la pauvreté sous l'angle du développement. Le Rapport sur les PMA a été établi dans cette optique et présente non seulement une analyse de la situation de ces pays, mais également un cadre conceptuel éventuel pour une approche du développement.

Le thème du commerce et de la pauvreté est d'une importance considérable. Cela tient à la fois à la dimension éthique qu'il confère au débat international et à l'aspect qualitatif qu'il introduit dans l'analyse de la politique commerciale. Une telle notion doit être développée au même titre que celles de «qualité de la croissance» ou de «qualité de l'emploi». Des stratégies concrètes associant commerce, développement et lutte contre la pauvreté doivent être élaborées de façon à répondre aux besoins des pays en développement à tous les stades du processus de développement, ce qui représente assurément une vaste tâche.

Le Secrétaire général de la CNUCED

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Ricupero', with a horizontal line underneath it.

Rubens Ricupero