

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT 2009 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

État, gouvernance et développement

APERÇU GÉNÉRAL
du Secrétaire général de la CNUCED



NATIONS UNIES

EMBARGO

Le présent document ne doit pas être cité ni résumé par la presse, la radio, la télévision ou des médias électroniques avant le 16 juillet 2009, 17 heures TU



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT
Genève

RAPPORT 2009 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

État, gouvernance et développement

APERÇU GÉNÉRAL
du Secrétaire général de la CNUCED



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2009

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 le *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD/LDC/2009), numéro de vente: F.09.II.D.9.

UNCTAD/LDC/2009 (Overview)

L'Aperçu général est aussi disponible sur Internet,
dans les six langues officielles de l'ONU, à l'adresse suivante:
www.unctad.org/lcdr

IMPLICATIONS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE MONDIALE DANS LES PMA: L'OCCASION D'UNE RÉORIENTATION

D'après le *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés*, la crise économique mondiale devrait avoir, dans les pays les moins avancés (PMA), des conséquences telles qu'il ne sera plus possible «de faire comme avant». Il faudra repenser le modèle de développement. L'ampleur de la crise à la fois impose et permet le changement. Pour faire face aux incidences de la crise dans les PMA, il faudra concevoir des mesures novatrices et éclairées. Mais au-delà, de nouvelles approches sont nécessaires pour assurer, une fois la crise passée, un développement plus résilient et plus équitable.

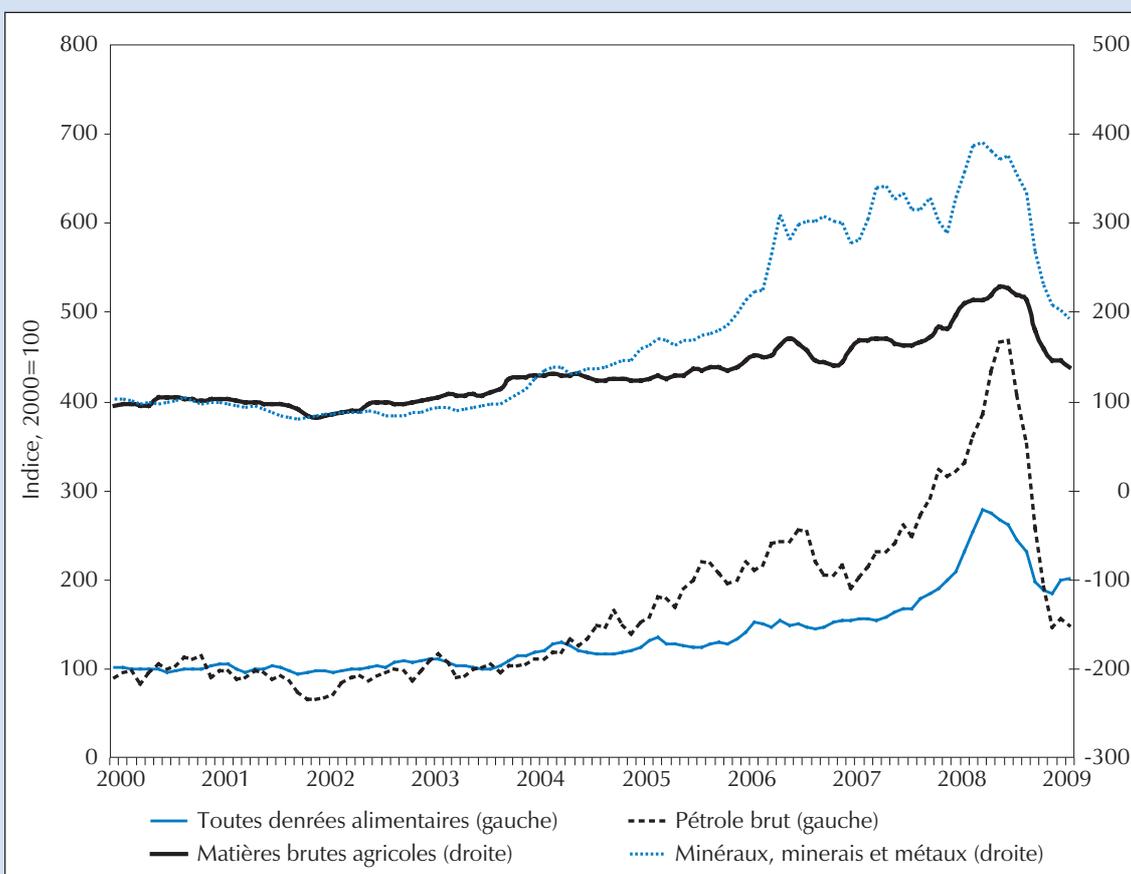
Il est largement reconnu que l'actuelle crise financière est le résultat des faiblesses du modèle néolibéral qui inspire les politiques économiques partout dans le monde depuis trois décennies, faiblesses qui ont été amplifiées par de mauvais choix et une réglementation insuffisante dans les pays avancés. Le coût en termes de plans de sauvetage et de recapitalisation des banques a déjà atteint des niveaux sans précédent. Toutefois, les plus grandes préoccupations concernent aujourd'hui les incidences négatives sur l'économie réelle et les coûts en termes de perte de production et d'emplois. La plupart des pays avancés sont entrés en récession et les marchés émergents subissent un fort ralentissement. Mais il est probable que les PMA seront particulièrement touchés dans les mois à venir. Profondément intégrés dans l'économie mondiale, ils sont extrêmement exposés aux chocs extérieurs. De plus, beaucoup souffrent encore des récentes crises de l'énergie et des prix alimentaires et sont d'autant moins en mesure de faire face à une autre grande crise économique. La combinaison d'une forte exposition et d'une faible résilience aux chocs fait que les PMA, déjà confrontés à des problèmes chroniques de développement, souffriront probablement davantage que la plupart des autres pays en développement.

La crise affaiblit d'ores et déjà les facteurs qui avaient permis une forte croissance dans les PMA en tant que groupe entre 2002 et 2007. La vulnérabilité de ces pays tient non seulement à leur dépendance traditionnelle à l'égard des produits de base et à leur sensibilité aux fluctuations correspondantes des prix, mais aussi à la menace conjuguée d'une baisse des prix des produits de base, d'un ralentissement de la demande mondiale et d'une contraction des flux

financiers. De ce fait, les exportateurs d'articles manufacturés et de services (principalement des PMA asiatiques et insulaires) seront probablement durement touchés, mais les pays tributaires des produits de base (principalement des PMA africains) le seront plus encore. Il est peu probable que les PMA puissent surmonter la crise sans bénéficier d'une aide internationale considérablement accrue à court terme et d'un soutien pour la mise en œuvre d'autres stratégies de développement à long terme. Dans l'un et l'autre cas, des changements seront nécessaires pour encourager une trajectoire de développement plus régulière et plus résiliente.

Comme indiqué dans de précédents *Rapports sur les pays les moins avancés*, la plupart des PMA (à l'exception des exportateurs de pétrole) accusent des déficits quasi chroniques de leur balance commerciale et de leurs comptes courants. Confrontés à une baisse de la demande mondiale — d'après les estimations de l'ONU (mai 2009), le produit intérieur brut (PIB) mondial devrait diminuer de 2,6 % en 2009 — ils devraient voir leurs déséquilibres courants se creuser davantage encore en raison d'une baisse des recettes d'exportation. La vulnérabilité des PMA tient à la très forte concentration des structures de production et d'exportation des pays tributaires des produits de base, en particulier les PMA africains, ainsi qu'à la dépendance à l'égard de la production d'articles manufacturés à faible intensité de compétences des PMA asiatiques. La récession mondiale risque de freiner le commerce international et de contrarier les investissements à long terme, ajoutant ainsi à la contraction de la production et des exportations dans les PMA. Les PMA asiatiques sont relativement plus diversifiés et peuvent mieux affronter la crise, bien que leur situation ne soit guère enviable. La crise risque d'entraîner une forte diminution de leurs exportations (en volume et en prix) en raison du ralentissement de la demande mondiale, notamment en Chine et en Inde. Pour ce qui est des comptes courants, les déséquilibres des paiements extérieurs seront probablement aggravés par les tendances des flux de capitaux. Les flux de capitaux privés, y compris les IED et les envois de fonds, devraient diminuer, et si la situation de précédentes crises économiques se répète, l'aide publique au développement (APD) elle aussi diminuera. Dans ce contexte, l'évolution future de l'APD sera d'une importance vitale. Les réserves internationales accumulées par les PMA au cours des années de dynamisme de leurs exportations risquent d'être une protection insuffisante face à une forte et persistante détérioration des comptes courants due à l'assèchement des sources extérieures de financement.

Indices des prix de certains produits de base, janvier 2000 à février 2009 (Indice, 2000 = 100)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données GlobStat.

Une dépendance excessive à l'égard des produits de base expose la plupart des PMA à d'importants déséquilibres de leurs termes de l'échange. Certes, de nombreux pays ont connu récemment des années de croissance record, principalement grâce au dynamisme de leur secteur de produits de base et à l'envolée des prix internationaux imputable à une spéculation importante sur des produits dérivés adossés aux produits de base. Mais à l'été 2008, l'irruption de la crise mondiale a soudain mis un terme à cette exubérance et les prix se sont depuis fortement contractés. De tels cycles d'expansion et de récession ont contribué à la volatilité et à l'incertitude de la production, décourageant ainsi les investissements dans le développement à long terme des capacités productives. Une forte contraction des marchés de produits de base est particulièrement dommageable pour les PMA pour une raison supplémentaire: toute baisse de la demande, des prix et de la production implique une réduction des recettes publiques, ce qui affaiblit la capacité de l'État de recourir à la politique budgétaire pour atténuer l'instabilité de la production.

De plus, la vulnérabilité extérieure des PMA est amplifiée par un niveau élevé d'endettement; dans ces pays, le fardeau de la dette représente en moyenne 42 % du revenu national brut, contre 26 % dans les autres pays en développement avant la crise. La CNUCED a maintes fois mis en garde ces derniers mois contre le risque d'une nouvelle crise de la dette dans les pays pauvres. La crise actuelle pourrait compromettre les efforts déployés par de nombreux PMA pour atteindre un niveau d'endettement viable.

L'évolution future des flux financiers extérieurs est d'une importance critique. Bien que la situation puisse varier d'un pays à un autre, on s'attend généralement à ce que l'investissement étranger direct (IED) vers les PMA diminue au cours des quelques prochaines années, en raison a) d'une moindre rentabilité escomptée, b) d'un accès réduit au crédit pour le financement de nouveaux investissements, et c) d'opérations de consolidation de bilan de la part des sociétés transnationales face aux pressions financières. Cela apparaît particulièrement vrai pour des IED qui, dans les PMA, concernent principalement l'exploitation de ressources naturelles et le secteur des industries extractives, et devraient diminuer en 2008 et au-delà en raison de la forte baisse des prix des minéraux et de la prudence des sociétés transnationales en matière d'exploration et d'expansion dans l'actuelle période d'instabilité et d'incertitude.

Les envois de fonds devraient également diminuer. Les rapatriements de salaires de travailleurs migrants sont devenus un important complément de revenu dans les PMA, où ils contribuent généralement à la consommation plutôt qu'à l'investissement. D'après les estimations de la Banque mondiale, les envois de fonds vers les pays en développement dans leur ensemble ont augmenté à un rythme plus lent ces dernières années — 9 % par an en 2008 contre 18 % par an en 2006. Ils devraient diminuer de 5 % en 2009, avec un léger redressement possible en 2010.

Dans ces conditions, les tendances de l'aide publique deviendront un élément déterminant de l'évolution de la situation des PMA. Malheureusement, l'expérience montre que l'APD a tendance à diminuer en période de récession dans les pays donateurs. Il sera essentiel que les donateurs maintiennent les niveaux d'aide aux PMA et également honorent leurs engagements d'accroître leur aide. Comme il était expliqué dans de précédents *Rapports sur les pays les moins avancés*, on observe de fortes tensions entre les mécanismes de fourniture de l'aide, y compris le fonctionnement des conditionnalités, et l'appropriation

nationale des politiques. Il est donc fondamental que l'accroissement de la dépendance à l'égard de l'aide — conséquence probable de la crise — ne s'accompagne pas d'une réduction de la marge d'action des pays, c'est-à-dire de leur capacité de sélectionner des orientations appropriées.

La récente crise économique et financière a fait voler en éclats le mythe de l'autorégulation des marchés. Face à la crise, la plupart des grands pays développés à économie de marché ont pris du recul par rapport à des formes de gouvernance économique reposant sur le libre marché pour explorer d'autres formes prévoyant un rôle considérablement accru de l'État dans la gestion économique. Ils reconnaissent qu'il faut ainsi que l'État joue un plus grand rôle, non seulement par la régulation, mais aussi et surtout par le biais de mesures keynésiennes de stimulation budgétaire, telles que celles qui sont actuellement mises en œuvre dans la plupart des grandes nations occidentales. Toutefois, cette tendance apparaît plus forte dans les pays avancés que dans les pays en développement. Tout récemment, plusieurs grands pays en développement — Chine, Brésil, Afrique du Sud — ont commencé de mettre en œuvre des politiques publiques de relance de leur économie, mais la plupart des PMA n'ont tout simplement pas les moyens d'en faire autant.

Au cours des dernières décennies, la plupart des PMA ont suivi des programmes de réforme économique qui ont fortement réduit le rôle du gouvernement dans la promotion du développement. Toutefois, ces programmes n'ont pas permis de remédier aux principales contraintes structurelles, à savoir: a) obstacles à la production, liées à la structure des déficits de la balance des paiements; b) inadéquation des infrastructures; c) déficits chroniques; d) graves pénuries de compétences et de savoir-faire; et e) vulnérabilité aux chocs extérieurs. Qui plus est, ces politiques fondées sur une action gouvernementale minimale n'ont pas conduit au changement structurel et à la diversification économique. Au contraire, les PMA se sont davantage encore enfermés dans des structures de production et de spécialisation des exportations défavorables et beaucoup ont connu un phénomène de désindustrialisation et une stagnation de leur secteur manufacturier, ce qui a accru leur exposition et leur vulnérabilité aux risques extérieurs des marchés.

La crise financière actuelle est ainsi révélatrice d'un problème de développement plus profond, structurel. En dépit de taux records de croissance du PIB au cours des cinq dernières années, coïncidant avec le boum des produits de base, la pauvreté n'a que lentement diminué dans la majorité des

PMA, dont la plupart reste loin d'atteindre dans les délais prévus les objectifs du Millénaire pour le développement. En outre, beaucoup de PMA sont confrontés à des crises récurrentes de sécurité alimentaire. Tout cela tient à une combinaison de crise chronique dans le secteur agricole et d'incapacité de créer des emplois productifs en dehors de ce secteur. La crise dans le secteur agricole s'explique par des problèmes structurels concernant la diminution de la taille des exploitations agricoles, une faible productivité, l'insuffisance des infrastructures et la détérioration des conditions environnementales. Le résultat en a été la difficulté pour le secteur agricole de jouer un rôle dynamique dans le processus de développement en offrant un marché national en expansion et un volume croissant de facteurs de production aux producteurs intérieurs. Mais dans le même temps, il s'avère impossible de créer des emplois productifs en dehors de ce secteur, en particulier dans le secteur manufacturier.

La crise économique actuelle à la fois impose et offre la possibilité d'opérer un changement de direction. L'argument de fond du présent *Rapport sur les pays les moins avancés* est qu'elle devrait être considérée comme l'occasion de réorienter radicalement la trajectoire de développement des PMA.

Pour que les PMA puissent surmonter leurs contraintes structurelles et réduire leur dépendance extérieure, il est nécessaire de reconsidérer le rôle de l'État. Le fonctionnement du marché ne permet que des changements progressifs, à petits pas. Or les PMA doivent stimuler les investissements en socialisant le risque afin d'obtenir des transformations structurelles à long terme. Le marché n'a pas été et ne sera pas en mesure d'assurer seul ces changements en profondeur.

La question critique aujourd'hui n'est pas simplement de savoir comment les PMA peuvent faire face aux conséquences immédiates, à court terme de la crise. Il s'agit surtout de savoir comment ils peuvent sortir de la crise en position plus forte. Quelles politiques devraient-ils élaborer aujourd'hui en prévision de l'après-crise?

Le présent Rapport propose trois grands impératifs de réorientation:

- Premièrement, il est aujourd'hui plus nécessaire que jamais de se concentrer sur le développement des capacités productives. Cela signifie que les politiques devraient viser à stimuler l'investissement productif et à renforcer les capacités technologiques ainsi que les relations intersectorielles et interentreprises. Le renforcement des capacités productives intérieures

devrait également viser à la production d'un plus large éventail de produits plus élaborés;

- Deuxièmement, il faut concevoir un nouvel État développementiste. Il s'agit non pas de revenir à la planification du développement d'avant, mais plutôt de trouver de nouvelles formes de gouvernance pour le développement adaptées au XXI^e siècle. Cette gouvernance pour le développement s'appuierait sur une collaboration stratégique entre l'État et le secteur privé, qui encouragerait la transformation structurelle dans les PMA d'une économie agricole en une économie postagrarie;
- Troisièmement, les PMA doivent bénéficier d'un soutien multilatéral effectif. Au-delà d'un accroissement et d'une amélioration de l'aide, il s'agit de concevoir des règles pour les relations économiques internationales en matière de commerce, de financement, d'investissement et de flux de technologies qui contribuent à soutenir le développement dans les PMA. Il est également essentiel que l'appui aux PMA n'impose pas de limites inutiles aux mesures que les gouvernements peuvent prendre pour promouvoir le développement, la transformation structurelle et la réduction de la pauvreté.

Des mesures nationales et internationales sont nécessaires. Le présent Rapport laisse toutefois de côté la question d'un soutien multilatéral effectif et se concentre sur la seconde orientation mentionnée plus haut, à savoir les politiques et les institutions nationales nécessaires pour promouvoir le développement et la possibilité de mettre en place un État développementiste adapté aux contraintes et aux préoccupations des PMA au XXI^e siècle. Cela permettra de s'attaquer à la question, évoquée en premier lieu, du développement des capacités productives.

RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DANS LES PMA

L'argument fondamental du présent Rapport est que, dans le prolongement de la crise financière, il faut repenser la contribution de l'État à la promotion du développement dans les PMA. Toutefois, ni les réformes institutionnelles de bonne gouvernance que mènent actuellement de nombreux PMA ni l'État développementiste du passé, y compris celui qui a donné de si bons résultats en Asie de l'Est, ne sont aujourd'hui des modèles entièrement satisfaisants. Face

aux problèmes structurels des PMA, il faudra rééquilibrer les rôles respectifs de l'État et du marché. Les débats sur la question de la gouvernance doivent dépasser le stade d'une confrontation stérile et artificielle. Les gouvernements ne sont pas confrontés à un choix radical entre le bien et le mal, entre le «vice» du dirigisme d'État et la «vertu» des marchés, de la privatisation et de la déréglementation. C'est là une caricature trompeuse. Les institutions de l'«État» et du «marché» ont toujours coexisté de façon étroite dans tous les pays à économie de marché; le «choix» entre marché et État est donc un faux choix. Cela est reconnu depuis au moins l'époque d'Adam Smith, bien que des interprétations ultérieures aient estompé cette perception. Il s'agit de concevoir des pratiques de gouvernance efficaces qui mettent en relation les États et les marchés selon des modalités nouvelles et novatrices au service du développement national dans un contexte mondial.

Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est un État développementaliste adapté aux défis du monde interdépendant du XXI^e siècle. Cet État devrait s'efforcer de mobiliser les énergies locales pour résoudre les problèmes à partir de la base, à travers une participation de tous les acteurs intéressés et de tous les citoyens qui crée et renouvelle les racines multiples et infinies de la pratique démocratique. Il devrait également s'appuyer sur un vaste éventail de modalités et de mécanismes de gouvernance pour le développement dans le cadre d'un modèle d'économie mixte afin d'associer les entreprises privées, à travers l'action publique, à la réalisation d'un projet de développement national.

Limites des réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance

Ce en quoi consiste une «bonne gouvernance» est inévitablement sujet à controverse, car la qualité de la gouvernance repose sur des valeurs et un jugement éthique. On trouvera ci-après une liste des principes de base d'une bonne gouvernance, liste dont la composition telle qu'elle a été proposée est utile car elle reprend des principes dont l'essence est davantage universelle que culturelle:

- **Participation:** degré d'engagement des parties intéressées;
- **Équité:** degré selon lequel les règles s'appliquent de façon égale à tous les individus d'une société;

- **Humanité:** comment les règles sont élaborées et appliquées sans humilier les individus ou leur porter préjudice;
- **Responsabilité:** mesure dans laquelle les acteurs de la politique ont à rendre compte de leurs paroles et de leurs actes;
- **Transparence:** conditions de clarté et de visibilité de la prise de décisions;
- **Efficienc**e: mesure dans laquelle des ressources humaines et financières limitées sont utilisées sans gaspillage ou retards inutiles, ni sans donner lieu à des pratiques de corruption.

Associés à un engagement de prévisibilité des politiques et des règles, ces principes peuvent être mis en œuvre à travers une multitude d'institutions ou de modèles institutionnels.

Il faut aussi bien voir que la qualité de la gouvernance ne concerne pas seulement la façon de gouverner; il s'agit aussi d'obtenir des résultats. Ce serait une curieuse «bonne gouvernance» qu'une gouvernance dont la pratique serait considérée comme parfaite au regard des principes établis, mais dont les résultats seraient médiocres. Pour un pays soucieux de promouvoir le développement, la bonne gouvernance devrait donc être aussi une gouvernance conduisant effectivement au développement.

Les PMA devraient aspirer à un type de bonne gouvernance où les pratiques de gouvernement sont imprégnées des principes de participation, d'équité, d'humanité, de responsabilité, de transparence et d'efficienc

e, sans connotations culturelles. Ils devraient également aspirer à un type de bonne gouvernance qui donne des résultats pour le développement – croissance du revenu par habitant, transformation structurelle, création d'emplois en proportion de l'accroissement de la main-d'œuvre, réduction de la pauvreté. Or, à l'heure actuelle, les réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance qui sont préconisées et engagées dans les PMA reposent sur une conception beaucoup plus étroite de ce en quoi consiste une bonne gouvernance, une conception qui ne dit rien formellement du développement.

Elle s'explique par une opposition implicite entre de bons systèmes de gouvernement et de mauvais systèmes de gouvernement, soit un type formel de système de bonne gouvernance opposé à un système informel, personnalisé de mauvaise gouvernance. Ces deux systèmes de gouvernance sont des «archétypes», c'est-à-dire des abstractions correspondant à différentes catégories

de pays, les stéréotypes attribuant les systèmes de bonne gouvernance aux pays développés, et les systèmes de mauvaise gouvernance aux pays pauvres. Les réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance visent à transformer les systèmes de mauvaise gouvernance en systèmes de bonne gouvernance. Cela conduit à mettre en place dans les pays en développement des types particuliers d'institutions, caractéristiques des pays développés, et aussi à assigner un rôle particulier à l'État.

L'une de ces principales réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance concerne la pratique de la démocratie électorale. Cette institution en soi très appréciable est censée garantir que les politiques et les pratiques de gouvernance sont régulièrement soumises à l'approbation de l'opinion publique. La bonne gouvernance renvoie aussi à un style d'administration et de gestion publiques appelé «nouvelle gestion publique». Il est ainsi préconisé que le gouvernement adopte les méthodes de gestion du secteur privé – approche active et explicitement pragmatique, recours aux mécanismes du marché, souci du client et gestion de la performance pour accroître la productivité, avec souvent le morcellement d'organisations monolithiques en entités entrepreneuriales et des mesures de décentralisation.

Selon les actuelles réformes pour une bonne gouvernance, l'État doit essentiellement avoir pour rôle de soutenir les marchés en adoptant les politiques et en fournissant les institutions qui permettent aux marchés libres de fonctionner efficacement. Initialement, dans les années 80, les réformes institutionnelles visaient à instituer un État minimal, un État «laisser-faire». Mais depuis les années 90, on a quand même quelque peu reconnu l'existence de dysfonctionnements des marchés, ainsi que la nécessité d'avoir des États capables de soutenir les marchés. Dans ces conditions, les réformes institutionnelles ont eu pour priorités particulières: a) d'assurer et de préserver des droits de propriété stables; b) de préserver la primauté du droit et un respect des obligations contractuelles satisfaisant; c) de limiter les risques d'expropriation; d) de limiter la recherche de rentes et la corruption; et e) d'assurer la fourniture transparente et responsable de biens publics, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation, conformément aux souhaits exprimés de façon démocratique.

Indépendamment de la valeur *intrinsèque* des institutions recommandées dans ce programme de réforme, une importante question pour les PMA s'efforçant de promouvoir le développement économique est de savoir

si ces réformes institutionnelles contribuent ou non *concrètement* au développement.

Cette question déchaîne de vives passions. Les données recueillies sont entachées de graves problèmes méthodologiques concernant la mesure qualitative des institutions. Il ressort notamment des analyses statistiques portant sur plusieurs pays que la qualité de la gouvernance est étroitement associée aux *niveaux de revenu par habitant*. D'après les indicateurs, un revenu par habitant élevé est associé à des pratiques de bonne gouvernance et un revenu par habitant faible à l'absence de pratiques de bonne gouvernance. Toutefois, il est beaucoup plus difficile d'établir un lien étroit entre la qualité de la gouvernance et la croissance du revenu par habitant sur un certain nombre d'années. D'après le rapport annuel de 2004 du Comité des politiques de développement de l'ONU, qui révisé périodiquement la liste des PMA, «des données empiriques semblent indiquer qu'une faible gouvernance aggrave la pauvreté», mais que le lien entre gouvernance et réduction de la pauvreté reste à établir de façon catégorique et qu'«en l'absence de données incontestables, on peut penser que le lien existe parfois, mais aussi que, parfois, il n'y a pas de lien». Et ce d'autant plus si l'on considère «les résultats économiques supérieurs de certains pays qui ne se distinguent pas particulièrement par une bonne gouvernance».

L'application concrète, sur le terrain, de réformes pour une bonne gouvernance montre aussi que le programme de réforme peut être ambitieux au point d'en devenir excessif, et de conduire à une certaine paralysie. En fin de compte, on peut se demander s'il est possible ou souhaitable de transférer dans des pays très pauvres, dont les ressources financières sont extrêmement limitées, des institutions de gouvernance qui fonctionnent bien dans des pays avancés. Les dépenses publiques moyennes de consommation finale (qui englobent toutes les dépenses publiques courantes pour l'acquisition de biens et services, y compris la rémunération des fonctionnaires) dans les PMA en 2006 étaient tout juste de 60 dollars par habitant, contre 295 dollars par habitant dans les pays à revenu moyen inférieur, 1 051 dollars dans les pays à revenu moyen supérieur et 6 561 dollars dans les pays à revenu élevé. La question fondamentale est la suivante: «Peut-on s'attendre à ce que des institutions de pays riches puissent fonctionner dans de telles conditions financières?» La réponse est non.

Des mesures novatrices pour une gouvernance de développement

Les PMA doivent dépasser l'actuel programme de réforme institutionnelle pour une bonne gouvernance et poursuivre l'objectif d'une bonne gouvernance de *développement*. Avec cette gouvernance de développement, ou gouvernance pour le développement, il s'agit de créer un avenir meilleur pour les membres de la société en utilisant l'autorité de l'État pour promouvoir le développement économique, et en particulier stimuler la transformation structurelle. D'une manière générale, la gouvernance concerne les processus d'interaction entre les pouvoirs publics — les institutions formelles de l'État, dont le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, l'administration, le pouvoir judiciaire, la police — et la société. La gouvernance de développement est une gouvernance visant à résoudre les problèmes communs de développement national, à créer de nouvelles possibilités de développement national et à réaliser des objectifs communs de développement national. Il s'agit de concevoir non seulement des institutions appropriées, mais aussi des politiques et les processus qui en permettent l'élaboration et la mise en œuvre. Savoir quelles institutions sont les plus importantes est indissociable des politiques qui sont adoptées. La gouvernance pour le développement concerne donc les processus, les politiques et les institutions associés à une promotion volontaire du développement national et au souci d'en assurer une répartition socialement légitime et équitable des coûts et des avantages.

Pendant les années 60 et 70, la planification du développement était très largement pratiquée. Elle était souvent recommandée aux PMA par les institutions financières internationales et les donateurs. Après la crise de la dette du début des années 80, des programmes d'ajustement structurel ont généralement été adoptés dans la plupart des PMA, qui ont alors abandonné la planification du développement et les politiques de promotion du développement et démantelé les institutions correspondantes. Le rôle de l'État dans la vie économique a été très fortement réduit, avec l'adoption d'une attitude de laisser faire dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme de réformes portant sur la stabilisation, la privatisation, la libéralisation et la déréglementation. Quelques pays en développement, notamment en Asie de l'Est, ont toutefois conservé et fait évoluer leur appareil d'État développementiste tout au long de cette période.

En appelant à une gouvernance de développement aujourd'hui, le présent Rapport ne préconise pas un retour à la planification du développement d'autrefois, non plus qu'à l'État développementiste des années 60 et 70. Force est de reconnaître que cet État développementiste a été marqué par des succès, mais aussi par des échecs. Ce qui est avancé ici, c'est qu'il est possible de concevoir un ensemble de mesures novatrices de gouvernance pour le développement dans les PMA en tirant des enseignements de la gouvernance économique pratiquée avec succès dans certains États développementistes par le passé et en les adaptant au XXI^e siècle.

Les principaux enseignements de cette gouvernance économique couronnée de succès dans des États développementistes sont que les politiques nationales visaient à promouvoir la transformation structurelle, et que cela a été obtenu par une combinaison de politiques de développement macroéconomiques et de politiques de développement sectorielles. Ces politiques sectorielles concernaient aussi bien le secteur agricole que les autres secteurs. Les politiques agricoles s'attaquaient aux contraintes structurelles freinant la productivité agricole et visaient à renforcer la demande intérieure dans les zones rurales aux premières étapes du développement. Mais elles étaient associées à une politique industrielle encourageant la transformation structurelle à un niveau tant intersectoriel qu'intrasectoriel. Il s'agissait non seulement de créer de nouvelles activités, mais aussi et surtout de promouvoir l'accumulation de capital et le progrès technologique en tant que base d'un changement structurel dynamique. Selon les formulations utilisées par la CNUCED dans ses précédents *Rapports sur les pays les moins avancés*, toutes ces mesures visaient à développer les capacités productives, créer des emplois productifs et accroître la productivité de la main-d'œuvre, dans l'objectif d'accroître la richesse nationale et d'élever le niveau de vie national.

Une caractéristique fondamentale de la gouvernance de développement dans les États développementistes a été l'adoption d'un modèle d'économie mixte, dans lequel on s'efforçait de promouvoir les politiques et les institutions qui pouvaient mettre la recherche du profit privé au service du développement national. Le présent Rapport n'idéalise pas les capacités des responsables publics qui étaient aux commandes dans les pays où l'expérience a été positive. Ce n'était pas des surhommes, ni des femmes bioniques omniscientes. Mais quelques institutions ou organismes stratégiques ont été dotés d'administrations compétentes, et l'État a su acquérir des capacités de promotion du développement par un processus continu d'apprentissage et d'évaluation de

ce qui donnait des résultats et de ce qui n'en donnait pas. Par ailleurs, loin d'imposer des politiques, les gouvernements ont conçu leur action en étroite coopération et communication avec le secteur des entreprises. L'ensemble du processus a été conduit par des responsables politiques et des administrateurs soucieux du développement, porteurs d'un projet de développement pour la société, et non pas en quête d'enrichissement personnel ou attachés à conserver leurs propres privilèges. La légitimité politique de cette classe visionnaire était enracinée dans un contrat social, à savoir que les objectifs du projet de développement étaient largement partagés au sein de la société et qu'il y avait une mobilisation de toute la société autour des objectifs de ce projet. Les risques, les coûts et les avantages de la transformation structurelle étaient partagés par les différents groupes de la société.

Pour ériger un nouvel État développementiste capable de relever les défis du XXI^e siècle, il faudra:

- Insister davantage sur le rôle du savoir dans les processus de croissance et de développement. Cela doit appeler l'attention sur le rôle important des systèmes de connaissances et des systèmes nationaux d'innovation, parallèlement aux systèmes financiers, en tant qu'éléments institutionnels critiques du processus de développement;
- Trouver les moyens de promouvoir la croissance économique et la transformation structurelle au moyen d'une diversification ne dépendant pas seulement de l'industrialisation. À cet égard, il faudra se déprendre d'activités économiques à rendements décroissants pour se tourner vers des activités économiques à rendements croissants;
- Explorer les moyens de tirer un meilleur parti des possibilités d'interaction entre capitaux nationaux et capitaux étrangers en amplifiant les effets positifs sur le développement de l'IED et en encourageant une modernisation à travers l'établissement de liens avec les chaînes de valeur mondiales;
- Adopter une approche régionale du développementisme qui exploite le potentiel d'action conjointe pour créer les conditions d'une transformation structurelle.

Le nouvel État développementiste devrait également s'écarter des pratiques autoritaires qui ont eu cours dans certains pays d'Asie de l'Est. Il est possible à cet égard de s'inspirer d'autres types d'État développementiste, par exemple le modèle nordique ou celui du «tigre celtique». Ériger un État développementiste démocratique devrait en particulier garantir la participation des citoyens

aux processus de développement et de gouvernance. Cela signifie mettre davantage l'accent sur des pratiques démocratiques délibératives permettant à la population et aux organisations de la société civile de participer activement à la solution de problèmes communs et à la création de nouvelles perspectives de développement.

Un aspect positif du succès des États développementistes dans le passé a été que les gouvernements ont eu recours à tout un éventail de mesures pour encourager et inciter le secteur privé à prendre des initiatives et à agir dans un sens favorable à la transformation et au développement. Ces gouvernements ne cherchaient pas à prélever beaucoup d'impôts pour financer beaucoup de dépenses. Ils s'en tenaient plutôt à quatre grandes fonctions pour stimuler la puissance créative des marchés: a) proposer un projet de développement; b) appuyer le développement des capacités institutionnelles et organisationnelles du système économique, y compris l'esprit d'entreprise et les capacités publiques; c) coordonner les activités économiques pour garantir une évolution harmonieuse des différents secteurs et des différents éléments du système économique; et d) gérer les conflits.

L'État développementiste du XXI^e siècle devrait continuer d'utiliser un large éventail de mécanismes et de modalités de gouvernance dans le cadre d'un modèle d'économie mixte pour mobiliser les entreprises privées et en favoriser la contribution au projet de développement national. Ce faisant, on peut aujourd'hui faire appel aux nouvelles idées sur la «gouvernance moderne» qui préconisent que les gouvernements encouragent des formes multiples d'interactions réciproques entre acteurs publics et acteurs privés. À cet égard, les problèmes de développement ne seront pas simplement abordés au moyen des procédures formelles et impersonnelles du marché — ou d'une gouvernance hiérarchique autoritaire, avec une définition a priori des objectifs —, ils le seront aussi par le biais de procédures encourageant une réflexion continue, permettant aux différents acteurs des réseaux de définir des projets communs bénéfiques pour tous, de les préciser et de les retravailler dans le cadre d'un processus d'évaluation de la mise en œuvre, et de réagir aux modifications de l'environnement extérieur. Le nouvel État développementiste devrait aussi adopter aussi un large éventail d'instruments allant au-delà d'une approche «universelle». C'est ainsi qu'une panoplie d'instruments adaptés à un contexte particulier devrait être sélectionnée, avec un engagement plus ou moins poussé de l'État et différents degrés de contrainte et d'action volontaire pour parvenir aux résultats souhaités.

Quelques priorités de gouvernance de développement pour les PMA

La gouvernance pour le développement devrait être au cœur de l'action des PMA face à la crise financière mondiale. Il n'existe pas de modèle optimal unique applicable à tous les pays; les mesures doivent être adaptées aux réalités de chaque pays. Toutefois, le présent Rapport recommande que la plupart des PMA adoptent des politiques de développement sectorielles encourageant un accroissement de la productivité agricole et une transformation industrielle. Il devrait s'agir à la fois de politiques agricoles et de politiques industrielles développementistes. Il est aussi recommandé que ces politiques sectorielles soient étayées par une politique macroéconomique davantage favorable à la croissance. Les interactions positives entre une telle politique macroéconomique et les politiques sectorielles — qui améliorent les capacités, les incitations, les institutions, les infrastructures aux niveaux microéconomique et intermédiaire — sont indispensables à un développement soutenu et à une réduction notable de la pauvreté. Ces politiques devraient viser à développer les capacités productives intérieures des PMA. Outre qu'elles permettraient d'amortir les incidences à court terme de la crise, elles positionneraient les PMA sur une trajectoire de développement différente pour la période d'après-crise, une trajectoire plus dynamique, plus résiliente, plus équitable et caractérisée par une moindre dépendance. Cela est nécessaire pour limiter à l'avenir l'exposition aux chocs extérieurs et aux crises exogènes. Les orientations possibles de la politique macroéconomique, de la politique agricole et de la politique industrielle sont examinées dans les trois sections qui suivent, tandis que la dernière section aborde la question des priorités d'un programme de réforme institutionnelle visant à renforcer les capacités d'un État développementiste pour une bonne gouvernance de développement.

RELEVER LES DÉFIS MACROÉCONOMIQUES

Pendant la plus grande partie des trois dernières décennies, les politiques macroéconomiques dans les PMA ont été fortement influencées par les recommandations des institutions financières internationales et des donateurs d'aide bilatérale. Généralement, il était essentiellement recommandé que la politique monétaire vise avant tout à contenir l'inflation et à créer

un environnement favorable à l'investissement privé, et que la politique budgétaire maintienne les déficits budgétaires en dessous de 3 % du PIB. L'investissement public n'a généralement pas été considéré comme devant jouer un rôle important dans la promotion du développement économique et du changement structurel. Derrière ces positions se cachait une crainte de l'inflation, surtout dans les années 80 et 90. Toutefois, l'inflation n'a pas été un problème particulier dans la plupart des PMA au cours de la présente décennie. De plus, l'inflation dans le passé était généralement d'origine structurelle plutôt que due à des politiques monétaires laxistes. Que des dépenses publiques excessives «évincent» l'investissement privé et alimentent l'inflation est peu probable dans des pays où toutes les ressources sont largement sous-utilisées. Mais l'idée était que la libéralisation du commerce et du secteur financier, les privatisations et une intervention minimale de l'État dans l'économie stimuleraient le développement du secteur privé, et partant une croissance soutenue. Comme on l'a fait valoir dans de précédentes livraisons du présent Rapport, les réformes fondées sur cette approche ont largement échoué à faire du secteur privé le moteur du développement.

Il est ici préconisé un changement radical d'approche vis-à-vis des politiques macroéconomiques dans les PMA, un changement qui amène à reconnaître que le gouvernement a un rôle essentiel à jouer dans la restructuration de l'économie et dans la création des conditions d'un «décollage» conduisant à une croissance soutenue. Le développement économique ayant à voir avec la transformation de la société — ce n'est pas juste un problème de technique économique pouvant être confié aux seuls économistes — les gouvernements doivent aussi veiller à une répartition équitable et socialement acceptable des coûts et des avantages de l'ajustement. Ne pas le faire risquerait de susciter des troubles sociaux et une réaction générale négative vis-à-vis des réformes nécessaires.

L'investissement public — notamment, mais pas exclusivement, dans des infrastructures traditionnelles telles que réseaux de transport, d'irrigation et d'énergie — a un rôle fondamental à jouer dans la conduite du processus de développement. La situation a eu tendance à se détériorer ces dernières années à cet égard, car l'APD a été affectée de préférence à des fins sociales. Les questions sociales sont importantes, mais si les progrès en la matière se font au détriment des investissements publics nécessaires dans les secteurs productifs et les infrastructures économiques, ce sera aussi au détriment d'une croissance soutenue. La gravité de l'actuelle crise économique fait que les

gouvernements des PMA seront confrontés à des déficits budgétaires croissants dès lors qu'ils s'efforceront de préserver la demande intérieure et aussi de stimuler les investissements d'infrastructure. Ces déficits devront être gérés sur le court à moyen terme si l'on veut atténuer le surcroît de difficultés imposées à la population et maintenir les programmes de développement. Étant donné le peu d'autres sources de financement disponibles, l'APD devra jouer un rôle fondamental dans la réalisation de ces objectifs. Les gouvernements des PMA devront certes explorer des moyens novateurs d'accroître leurs revenus, mais ils doivent le faire en évitant toute régression et en tenant compte de capacités administratives étatiques encore limitées.

Un recours excessif à la politique monétaire pour assurer la stabilité macroéconomique limite l'efficacité de cette politique au-delà d'une stabilisation des prix, en raison du sous-développement des institutions financières et de l'absence de marchés obligataires viables. Les PMA sont généralement confrontés à des taux d'intérêt réels structurellement élevés qui ne sont tout simplement pas propices à une trajectoire de croissance alimentée par l'investissement. Dans la plupart de ces pays, le resserrement du crédit est davantage une situation chronique que la conséquence de la crise bancaire mondiale. Les effets dramatiques d'une pénurie de crédit se sont révélés dans les pays riches à l'occasion de l'actuelle crise financière. Mais c'est là en fait le quotidien des PMA.

La politique monétaire dans les PMA devrait avant tout viser à soutenir une politique budgétaire axée sur l'investissement, et il faudrait pour cela que les banques centrales coopèrent plus étroitement avec d'autres services et départements de l'État à l'élaboration et à la promotion du programme global de développement économique de leur pays. Comme il avait été préconisé dans le *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés*, remédier aux faiblesses des institutions financières nationales devrait être une priorité de toute stratégie visant au développement des capacités productives.

Un autre élément essentiel d'une stratégie axée sur l'investissement est la gestion du taux de change et, en corollaire, du compte de capital de la balance des paiements. La pratique actuelle des taux flottants, généralement associée à une politique monétaire privilégiant les objectifs d'inflation, a accru la volatilité des taux de change et souvent compromis les efforts de stabilisation macroéconomique intérieure. La gestion du taux de change – dans le cadre d'un flottement ordonné ou selon un système de taux de change fixes ajustables,

par exemple — exige à la fois des ressources et des capacités directives. Elle ouvre toutefois davantage d'options de politique macroéconomique. Il n'existe pas de modèle unique de gestion du taux de change applicable aux PMA, mais il est de plus en plus admis que les solutions extrêmes d'un taux de change totalement flottant ou de parités totalement fixes ne donnent pas de bons résultats. La gestion du taux de change — flottement ordonné ou parité fixe ajustable, par exemple — a) soutiendrait la politique budgétaire en contribuant à éviter une dépréciation sous l'effet de craintes exagérées en matière d'inflation, b) viserait à limiter l'instabilité du taux de change à la suite de chocs extérieurs, et c) s'efforcerait de stabiliser le taux de change à un niveau qui renforcerait la compétitivité des exportations, en particulier de nouveaux produits, et contribuerait à la diversification de l'économie.

De précédentes crises dans des pays émergents ont bien montré l'efficacité des mesures de contrôle des mouvements de capitaux pour réduire des flux de capitaux hautement spéculatifs et l'instabilité du taux de change à court terme. Des entrées et des sorties déstabilisantes de capitaux spéculatifs se produisent sans crier gare et sont devenues un aspect courant du système financier au cours des trente dernières années, de sorte qu'il est important que les pays puissent prendre de telles mesures de contrôle lorsqu'ils le jugent nécessaire. Pour la plupart des PMA, le principal problème à l'heure actuelle concerne sans doute les sorties de capitaux (y compris la fuite de capitaux organisée par des élites nationales), mais les pays producteurs de produits de base ont également fait l'expérience d'entrées de capitaux spéculatifs à l'occasion de la récente envolée des prix mondiaux, et des mesures à court terme peuvent être nécessaires aujourd'hui pour ralentir les sorties d'investissements de portefeuilles spéculatifs.

DÉFINIR UN PROGRAMME POUR LA POLITIQUE AGRICOLE

Outre les effets de la crise économique mondiale sur leurs exportations, les pays en développement, et en particulier les PMA, ont durement ressenti au premier semestre de 2008 la très forte hausse des prix de l'énergie et des prix alimentaires. Les prix avaient déjà régulièrement augmenté depuis 2000 environ mais, entre le dernier trimestre de 2007 et le deuxième trimestre de

2008, les prix hors combustibles ont augmenté d'environ 50 % et les prix du pétrole brut de près de 40 %. Ces hausses ont fait basculer des millions d'individus supplémentaires dans la faim et la pauvreté, et ont provoqué une vague d'émeutes et des troubles sociaux dans beaucoup de pays les plus pauvres du monde. Les prix ont depuis fortement diminué, mais début 2009 ils étaient encore supérieurs à leurs niveaux de 2005. De plus, d'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation à l'agriculture (FAO), les prix locaux des denrées alimentaires dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne et dans de nombreux pays d'Asie et d'Amérique centrale restaient, au premier trimestre de 2009, supérieurs à leurs niveaux d'un an auparavant.

La crise alimentaire de 2008 n'a toutefois fait que rappeler brutalement la situation précaire des approvisionnements alimentaires dans de nombreuses régions du monde, en particulier dans les PMA, situation qui ne cesse de se détériorer depuis de nombreuses années. Parmi les facteurs à long terme influant sur les prix, on peut citer la coïncidence d'une hausse de la demande dans quelques-uns des principaux pays émergents avec une offre relativement inélastique. Dans les PMA, la crise alimentaire est en fait davantage chronique que conjoncturelle, résultat d'investissements agricoles insuffisants ou en recul et d'erreurs fondamentales d'orientation. La CNUCED considère depuis longtemps qu'une stratégie efficace de croissance et de développement, fondée sur la création de nouveaux avantages comparatifs et de nouvelles capacités de production, ne peut réussir sans un accroissement de la productivité de l'agriculture. Faute d'importants excédents agricoles, la sécurité alimentaire restera précaire et la diversification de l'économie nationale vers le secteur manufacturier et d'autres secteurs se heurtera à la hausse des prix alimentaires et des coûts salariaux.

Les problèmes à moyen et à long terme de l'agriculture dans les PMA sont considérables: a) en raison de décennies d'abandon, la productivité est en recul ou stagne; b) la pression démographique sur le stock disponible de terres productives ne cesse de s'accroître; et c) les changements climatiques et les incitations à produire et à exporter des biocombustibles pèsent de plus en plus sur l'offre de terres pour la production vivrière. D'après le présent Rapport, ces problèmes ne peuvent être abordés de façon efficace qu'en renforçant le rôle de l'État en matière de développement, alors que l'approche néolibérale du développement agricole depuis les années 80 a surtout été de réduire ce rôle pour renforcer celui du secteur privé. Les offices de commercialisation des denrées agricoles ont été privatisés, les subventions agricoles ont été réduites ou

supprimées, et les fonctions de l'État ont été ramenées à la seule fourniture de biens publics, tels que la recherche-développement et certains investissements d'infrastructure. Les résultats globaux de ces réformes sont extrêmement mitigés. Comme le montrait le *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés*, la productivité agricole a stagné ou diminué dans de nombreux PMA. Pour inverser la tendance, il faudra avant tout que les gouvernements des PMA s'engagent résolument à accorder une priorité élevée à l'agriculture dans leurs programmes de développement et en particulier à accroître la part des investissements publics dans le PIB. Un effort de reconstruction institutionnelle sera nécessaire, dans la mesure où les ministères de l'agriculture figurent généralement parmi les services les plus démunis de l'État. Leur capacité actuelle de fournir des services de vulgarisation agricole et d'une façon plus générale de jouer un rôle stratégique dans le développement national est extrêmement limitée, et cette situation doit être corrigée. Dans quelques PMA, ces insuffisances sont prises en charge non pas par le secteur privé, mais par des organisations non gouvernementales et des organisations internationales. Les ministères de l'agriculture doivent être intégrés dans la planification centrale des politiques gouvernementales en faveur du développement. Leur réhabilitation pourrait être un indicateur décisif de l'engagement d'un gouvernement de PMA de mener une stratégie de développement dynamique et cohérente.

Le secteur agricole est un secteur extrêmement complexe et les différences entre les pays pour ce qui est des droits fonciers, du climat, de la qualité des sols, des structures sociales, etc., excluent toute solution unique applicable à tous les PMA. On peut néanmoins dégager un certain nombre d'éléments généraux, dont l'importance relative variera toutefois selon les contextes nationaux. Par exemple, les droits et les systèmes fonciers varient considérablement mais, pour ce qui est de la gouvernance générale, le principe fondamental est que les droits fonciers soient assurés, transparents et juridiquement protégés. Si ces conditions sont remplies, et si l'occupation des sols n'est pas limitée à des périodes déraisonnablement courtes, la valeur économique des terres devrait augmenter et une importante désincitation à l'accroissement de la productivité disparaîtra. Un corollaire, bien entendu, est qu'un gouvernement soucieux du développement national doit lutter fermement contre les expropriations illégales de terres, problème qui gangrène de nombreux PMA.

Le présent Rapport met l'accent sur le rétablissement d'un rôle actif de l'État en matière de développement et sur une relance de l'investissement public dans un cadre cohérent de politique générale. Dans le cas de l'agriculture, une

intervention étatique effective devra également être soutenue par des autorités locales efficaces, qui sont en relation étroite avec les communautés locales et sont donc mieux informées des besoins précis de celles-ci. Dans le même temps, toutefois, il faut aussi être conscient que les autorités locales peuvent entraver le développement par des pratiques et un comportement abusifs et arbitraires à l'égard des populations locales placées sous leur autorité. Trouver un juste équilibre entre les différents niveaux d'autorité et garantir la cohérence des orientations générales entre elles conditionne donc beaucoup l'efficacité d'un État développementiste. Les investissements publics, quant à eux, doivent être judicieusement ciblés pour éliminer des obstacles structurels fondamentaux — médiocrité ou absence d'infrastructures, insuffisance de l'enseignement et de la formation, manque de mécanismes pour l'octroi de petits crédits, etc. Le point essentiel est que des investissements publics bien conçus, y compris une évaluation minutieuse des effets d'entraînement ou des effets multiplicateurs probables, stimulera les initiatives et l'investissement privés. Lorsque l'on aborde les problèmes du sous-développement agricole, il est toutefois important de ne pas les ramener à de simples questions concernant les agriculteurs et la production de céréales ou l'élevage; il faut les replacer dans un plus large contexte de développement de «l'économie rurale», voire des «économies rurales» dans les pays où l'économie nationale est encore peu intégrée. Il s'agirait ainsi de développer des ensembles d'activités interdépendantes, y compris divers services en faveur des communautés locales. Étant donné les difficultés financières auxquelles seront probablement confrontés les gouvernements dans un avenir proche, il serait utile d'examiner de près différentes modalités possibles de financement des projets d'infrastructure.

L'existence d'une économie rurale dans une région ne signifie pas qu'il est possible ou souhaitable de promouvoir une économie rurale non agricole dynamique, que ce soit par le travail salarié ou par l'emploi indépendant. (Par économie rurale non agricole, on entend une économie englobant toutes les activités non agricoles qui procurent un revenu aux ménages ruraux, y compris les revenus en nature et les envois de fonds.) Dans certains cas — par exemple, industries extractives, transformation du bois — les activités rurales non agricoles sont aussi d'importantes sources de croissance économique locale. Dans certaines régions, un déclin à long terme de l'activité agricole associé à un fort exode rural pourrait être inéluctable. Il en découle, pour l'essentiel, qu'avant d'envisager d'importantes mesures de promotion de la croissance de l'activité agricole et des liens intersectoriels en matière d'activités rurales non agricoles dans une région, les PMA devraient procéder à une sérieuse

évaluation de l'agriculture dans cette région, de son économie et du niveau de revenu qu'elle peut raisonnablement procurer.

Par ailleurs, il est important que les décideurs ne prennent pas de mesures qui défavorisent les populations des zones rurales. La politique économique et les réformes institutionnelles correspondantes devraient mettre l'accent sur l'amélioration des revenus et des conditions de vie de l'ensemble de la population. Dans tous les cas, les mesures de soutien et les mesures institutionnelles devraient s'intéresser à la viabilité économique à moyen et à long terme des activités et aux populations bénéficiant des interventions (durabilité), qu'elles soient rurales ou urbaines, ce qui est difficile à évaluer de façon fiable et se prête ainsi à des manipulations politiques et à des pressions diverses.

Pour ce qui est des mesures de promotion de relations intersectorielles en matière d'activités rurales non agricoles, il s'agirait davantage de se concentrer sur quelques secteurs bien délimités, par exemple l'éducation et les infrastructures physiques, que de préconiser de nouvelles approches. Par ailleurs, la mise au point et la diffusion d'outils technologiques appropriés à l'intention des nouveaux petits exploitants agricoles pourrait sensiblement accroître la productivité agricole. Aussi, beaucoup reste à faire pour améliorer la situation du crédit et du financement. Heureusement, les expériences de microfinancement sont riches d'enseignements pour l'économie rurale non agricole dans les PMA. Proposer des services de formation, d'assistance technique et d'information pour le développement des entreprises est important, mais il est relativement difficile de savoir quels sont les «meilleurs» modèles. Le rôle de l'État sera fondamental à cet égard. Les gouvernements devraient, selon les situations, intervenir dans le financement des campagnes agricoles, la fourniture d'infrastructures, de facteurs de production et de subventions (pour couvrir les coûts de transaction), la réforme foncière et les services de vulgarisation, pour promouvoir la croissance du secteur. On ne saurait trop insister à cet égard sur la nécessité d'une marge d'action suffisante, car l'apprentissage est un processus expérimental qui demande du temps et des ressources.

Compte tenu de la faiblesse des structures institutionnelles et administratives, il sera également important d'envisager d'autres types d'organisations que l'entreprise privée et l'État — par exemple des groupements d'agriculteurs et autres coopératives locales — pour assurer l'approvisionnement en facteurs de production, machines, crédits, etc. De tels efforts collectifs pourraient

encourager un accroissement de la productivité dans l'ensemble de l'économie rurale au niveau local et pourraient souvent s'appuyer sur des formes traditionnelles de coopération.

Le présent Rapport met en avant sept stratégies fondamentales qui devraient guider les interventions dans les PMA visant à promouvoir le développement du secteur et les liens entre différentes activités:

- Privilégier les activités qui intéressent les marchés locaux et régionaux;
- Aider les producteurs à satisfaire aux exigences des marchés;
- Améliorer l'accès des populations rurales aux marchés de produits et de facteurs;
- Chaque fois que possible, encourager le développement d'associations et de coopératives de producteurs;
- Promouvoir des mécanismes institutionnels intersectoriels flexibles et novateurs;
- Reconnaître la diversité de la production agricole et adopter une approche sous-sectorielle en matière d'interventions publiques, d'investissements ou de programmes de développement;
- Concevoir des stratégies axées sur la durabilité dès le lancement de tout programme d'investissement ou de développement.

Les PMA doivent améliorer la productivité agricole et diversifier leur économie pour créer des emplois non agricoles et promouvoir l'établissement de relations intersectorielles. Cela exigera un nouveau modèle de développement axé sur le renforcement des capacités productives, le renforcement des liens intersectoriels entre zones rurales et zones urbaines et la transition d'une croissance tirée par les prix des produits de base à une croissance de «rattrapage». Cela implique de passer d'un avantage comparatif statique à un avantage comparatif dynamique et d'appliquer activement à toutes les activités économiques les enseignements de la science et de la technologie.

UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE POUR LES PMA

Nature d'une politique industrielle développementiste

L'activité industrielle dans la plupart des PMA est comparativement faible. En effet, de précédents travaux de la CNUCED ont montré que, même au cours des périodes d'investissement et de croissance dynamiques, le secteur manufacturier dans de nombreux PMA, en particulier en Afrique subsaharienne, n'avait pas décollé. Les réformes de marché engagées depuis la crise de la dette du début des années 80 n'ont, pour l'essentiel, pas réussi à corriger cette faiblesse structurelle profonde. Il en a résulté une activité manufacturière déséquilibrée, en stagnation ou en recul, participant d'une croissance inégale et insoutenable dans de nombreux PMA au cours des trois ou quatre dernières décennies. La plupart des PMA ne possèdent que très peu de grandes industries nationales: le secteur manufacturier est largement composé d'industries manufacturières légères et autres activités à forte intensité de main-d'œuvre, organisées en petites entreprises, y compris dans le secteur informel, employant souvent une vingtaine de personnes ou moins. En moyenne, les produits de faible technologie, issus d'industries manufacturières légères, représentaient plus de 90 % de l'ensemble des exportations d'articles manufacturés des PMA sur la période 2005-2006 (notamment denrées alimentaires, boissons, vêtements et textiles); les articles manufacturés de technologie intermédiaire et de haute technologie constituaient moins de 2 % des exportations manufacturières totales.

Le présent Rapport avance que les décideurs, aux niveaux national et international, doivent reconnaître la nécessité d'un changement structurel dans le processus du développement des PMA si l'on veut relancer la croissance d'activités se caractérisant par des rendements croissants, un avantage comparatif dynamique et un progrès technologique rapide. Toutes les activités économiques ne sont pas génératrices d'une telle croissance: par exemple, les produits de base et les activités agricoles ont tendance à se caractériser par des rendements d'échelle décroissants, une faible productivité et de faibles taux d'emploi formel. À différentes activités économiques correspondent différentes structures d'apprentissage et différentes incidences en matière de diffusion des

connaissances. Les activités qui engendrent une croissance dynamique ont tendance à être celles qui permettent d'absorber les innovations et les nouvelles connaissances qui produisent des rendements d'échelle croissants.

Des périodes de croissance entraînent presque toujours une formation rapide de capital. Aussi, comme on l'a vu précédemment, des politiques financières et macroéconomiques favorables à l'investissement sont des éléments essentiels de l'orientation que doivent suivre les PMA. Cela n'est toutefois pas suffisant pour assurer une croissance soutenue. De récents travaux de recherche montrent qu'une accélération de la croissance fondée sur le changement structurel et la diversification a eu des incidences durables sur la productivité et l'amélioration des conditions socioéconomiques dans les pays en développement. Il apparaît de plus en plus que la maîtrise d'un éventail toujours plus large de produits plus élaborés joue un rôle fondamental dans le processus de développement de la croissance.

La question qu'il faut se poser est celle de la conception d'un ensemble de politiques et de mesures qui permettraient de stimuler la transformation de l'économie des PMA, pour que des activités à rendements décroissants ou constants (agriculture) cèdent le pas à des activités à rendements croissants (transformation, activités manufacturières), comme cela a été le cas en Malaisie, en République de Corée, en Suède, dans la province chinoise de Taiwan et en Finlande. Le présent Rapport ne prétend pas apporter la solution, mais il s'appuie sur diverses expériences de croissance accélérée dans des pays qui ont pu s'industrialiser rapidement, et entend ainsi contribuer à une meilleure compréhension de l'éventail des choix qui s'offrent dans les PMA.

Le concept de «politique industrielle» dans le cas des PMA doit s'entendre dans un sens large, étant donné la contribution relativement faible du secteur manufacturier au PIB dans ces pays. La nécessité d'une amélioration continue des produits et des processus sous-tend les vastes objectifs d'une politique schumpetérienne de transformation, dénommée ici «politique industrielle développementiste» (PID), spécifiquement adaptée aux PMA. Par politique industrielle développementiste, on entend «toute intervention stratégique de l'État qui encourage le changement structurel et stimule la restructuration économique dans le sens d'activités plus dynamiques, à plus forte valeur ajoutée». L'objectif d'une PID dynamique est de permettre l'apprentissage au niveau de l'entreprise et du marché par le biais d'économies internes et, surtout, externes. Cela peut se faire en transférant des compétences et des capacités,

en accumulant des connaissances et du «savoir-faire» et en les diffusant le plus largement possible dans toutes les couches de la société.

La fonction d'une politique industrielle développementiste dans les PMA transcende le «ciblage de secteurs» ou la «recherche de champions», pour apporter un soutien fondamental et donner une orientation permettant de répondre aux besoins de larges secteurs de la société et de fixer les conditions de partenariats public-privé. Les conceptions habituelles de la politique industrielle sont beaucoup trop étroites lorsqu'on les applique à des PMA qui s'efforcent d'engager des programmes de transformation économique de grande ampleur. Par rapport à ce qui est généralement envisagé en la matière, on peut dégager, pour une nouvelle politique industrielle développementiste, plusieurs objectifs dynamiques:

- Créer un avantage comparatif local dynamique pour un éventail de plus en plus complexe et élaboré de produits et de services;
- Améliorer les capacités productives, dans le sens d'une innovation visant à accroître la valeur ajoutée. Le concept d'amélioration — «fabriquer de meilleurs produits, les rendre plus efficaces» — ou le fait de passer à des activités à plus forte intensité de qualifications est essentiel dans ce contexte;
- Renforcer les compétences, réduire la marginalisation sociale et faire reculer la pauvreté grâce à des politiques de revenu et à des politiques de «marché du travail», à la politique budgétaire, à l'entrepreneuriat et à des politiques de développement technologique, comme indiqué dans le *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*;
- Créer les conditions d'un plein emploi et d'une croissance équitable, grâce à une combinaison cohérente de politiques macroéconomiques et de politiques sectorielles favorables à la croissance, y compris l'établissement de liens intersectoriels;
- Créer les conditions de la transformation d'une société agraire en une société postagraire;
- Améliorer la fourniture de tous les facteurs de production publics en vue d'accroître la productivité du travail;
- Encourager la diversification des activités reposant sur les ressources naturelles;
- Renforcer les capacités au niveau des entreprises (apprentissage).

Il est important de reconnaître que, compte tenu des héritages historiques, des conditions locales initiales et du contexte international, les trajectoires de développement industriel ne sont pas identiques. L'approche unique et universelle préconisée ces dernières années ne peut plus être. Les instruments de la politique industrielle varieront en fonction des conditions qui caractérisent telle ou telle économie à un moment donné, et la politique industrielle, dans sa forme comme dans son contenu, devra évoluer en fonction du développement des institutions de marché, ainsi que des capacités de l'État lui-même de gérer le changement et la transformation économiques. Le présent Rapport demande donc que l'on donne aux décideurs dans les PMA suffisamment de temps et de latitude pour fixer leurs priorités, déterminer quelle combinaison de mesures est la meilleure pour répondre à ces priorités et adapter leurs institutions et leur mode de comportement à l'évolution des conditions et des choix politiques et sociaux exprimés.

Le Rapport 2009 reconnaît également qu'aucune politique industrielle n'est infaillible. Les gouvernements ne sont pas omniscients. Ils disposent d'une information imparfaite, et leurs décisions ne sont pas toujours toutes rationnelles. Un gouvernement peut également être monopolisé par des intérêts particuliers. Toutefois, les mêmes critiques s'appliquent de la même manière au marché. La question fondamentale est celle des coûts et des avantages associés à chaque situation. On estime ici qu'il est important de trouver un juste équilibre entre État et marché et que la politique gouvernementale exerce une influence fondamentale sur la croissance et l'industrialisation.

Adapter la politique industrielle développementiste aux PMA

Un objectif de la politique industrielle développementiste dans les PMA devrait être de créer des entreprises de diverses dimensions, y compris des grandes entreprises, et d'en élargir des marchés. Mais cela n'est pas suffisant. Il faut aussi faire porter les efforts sur les éléments suivants: a) promouvoir l'entrepreneuriat; b) faciliter l'accès aux nouvelles technologies; c) développer les ressources humaines; d) assurer une formation générale; et e) recueillir, analyser et diffuser des données techniques. Cette approche préconise une intervention de l'État à travers une politique technologique volontaire pour encourager la création de capacités productives et technologiques au niveau des entreprises et des exploitations agricoles. Pour promouvoir le développement

technologique, les gouvernements disposent d'une diversité d'instruments d'application générale et d'instruments sélectifs.

Comme indiqué par la CNUCED en 2007, une telle approche doit faire la distinction entre les différentes phases du développement, c'est-à-dire entre industries naissantes et industries matures. L'une des priorités de la politique industrielle dans les PMA est de créer les conditions d'un apprentissage, à travers l'acquisition de capacités technologiques et productives. Laissés à eux-mêmes, les signaux du marché peuvent aller jusqu'à décourager l'accumulation de capacités technologiques. Au niveau des entreprises, l'État doit investir dans l'accumulation de capacités technologiques et créer les conditions nécessaires pour stimuler l'apprentissage. Au niveau national, il doit trouver et assurer le financement du changement et de l'innovation technologiques. Créer ces conditions est une fonction fondamentale de la politique industrielle développementiste.

La politique industrielle développementiste proposée devrait renforcer les capacités des entreprises en suscitant un processus cumulatif de croissance de l'innovation commerciale dans ce secteur, jusqu'à ce que la croissance s'internalise. Il s'agirait de créer rapidement une masse critique d'entreprises engagées dans l'innovation commerciale, c'est-à-dire capables d'introduire dans le pays des produits et des procédés nouveaux. Il faudrait prévoir des mécanismes institutionnels garantissant que suffisamment de ressources financières sont disponibles pour encourager la prise de risque et couvrir les coûts d'apprentissage. Le rôle de la politique industrielle deviendrait ainsi, avant tout, de faciliter l'assimilation à travers l'apprentissage (copiage, imitation et, à terme, innovation), outre l'accumulation de capital. Cela implique que la forme moderne de la politique industrielle est indispensable pour faire jouer les liens entre science, technologie et activités économiques, à travers la constitution de réseaux, la collaboration et l'amélioration des éléments constitutifs de l'apprentissage (éducation, recherche-développement, formation de la main-d'œuvre) dans le cadre d'une stratégie de développement intégrée. Toutefois, de telles interactions ne se décrètent pas — il faut des institutions, des ressources et des compétences.

En réfléchissant à la façon de procéder, les PMA ne devraient pas se limiter aux recettes qui ont été appliquées en Asie de l'Est. Les politiques industrielles des nouveaux pays industriels d'Asie de l'Est, qui ont connu pendant des années une croissance soutenue et sans précédent, ont certes donné de

bons résultats, mais elles ne sont pas les seules. Diverses formes de politique industrielle pour la promotion du développement ont été utilisées dans la plupart des pays. Certains analystes soulignent la persistance d'une longue succession de politiques industrielles efficaces dans les pays avancés depuis le XIX^e siècle. Les exemples en sont: a) les nouveaux pays industriels d'Asie de l'Est du premier rang, tels que Hong Kong (Chine), la République de Corée, Singapour et la province chinoise de Taiwan; b) les pays nordiques, dont la Suède et la Finlande; c) l'Irlande; d) certains pays latino-américains; et e) presque tous les pays développés à économie de marché. On trouve également des exemples intéressants en Asie du Sud-Est, dont la Malaisie et la Thaïlande, et tant le Bangladesh que le Cambodge ont réussi à accroître l'emploi et la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier.

Au-delà de quelques éléments fondamentaux, il n'existe pas de modèle homogène unique de relations entre l'État et le marché dans lequel on puisse insérer une politique industrielle appropriée. Chaque pays doit expérimenter et trouver la configuration d'institutions et de conventions qui donnera les meilleurs résultats en fonction des conditions nationales et répondra aux attentes de la population. En particulier dans le cas de vastes changements structurels et d'un niveau élevé de risque et d'incertitude quant aux sources de progrès, il faut tester avec prudence la combinaison d'institutions et de politiques qui sera efficace dans un contexte national déterminé, où l'histoire, la culture et les conditions économiques initiales influent toutes beaucoup sur les possibilités de croissance et de développement. Étant donné l'importance accordée à la flexibilité et à l'«efficacité adaptative», et aussi l'absence de lois universelles en matière de croissance économique, il est plus que probable que restreindre la marge d'action des décideurs dans les pays en développement serait contre-productif. Le postulat de base du présent Rapport est que — pour diverses raisons telles qu'externalités, absence d'institutions, économies d'échelle et autres imperfections du marché — on ne peut demander au seul marché d'assurer la coordination des processus d'accumulation de capital, de changement structurel et de modernisation technologique selon des modalités compatibles avec une croissance et un développement durables.

Les PMA peuvent recourir à un large éventail d'instruments pour leur développement industriel, dont un traitement préférentiel se traduisant par des incitations ou un soutien visant au renforcement de capacités particulières, une pléthore d'incitations budgétaires et d'incitations à l'investissement, ainsi que divers outils de politique commerciale (droits de douane et obstacles non

tarifaires), subventions, primes ou prêts. La plupart peuvent être utilisés pour encourager le renforcement des capacités dans le secteur privé et stimuler le processus de transformation économique. De plus, des outils de politique industrielle «nouveaux» — tels qu’incitations budgétaires et incitations à l’investissement — risquent moins de se prêter à la recherche de rentes et ont des incidences moins étendues que les droits de douane ou les contingents. Les gouvernements peuvent aussi faciliter ce processus en renforçant leurs institutions financières nationales, qu’il s’agisse de banques de développement publiques telles que la BNDES au Brésil ou d’institutions de crédit privées telles que la Grameen Bank au Bangladesh.

RENFORCER LES CAPACITÉS D’UN ÉTAT DÉVELOPPEMENTISTE DANS LES PMA

Il est souhaitable de faire preuve de réalisme quant à l’instauration, dans les PMA, d’un État développementiste doté des capacités voulues. Le personnel qualifié comme les ressources financières manquent, et les contraintes évoquées précédemment à propos d’un éventuel excès de réformes institutionnelles dans le cas de la «bonne gouvernance» valent tout autant pour la vision d’une bonne gouvernance de développement recommandée ici. Mais il ne faut pas non plus verser dans le pessimisme au prétexte de l’expérience du passé. Premièrement, diverses expériences positives d’État développementiste enseignent que les capacités techniques des gouvernements des pays considérés, en matière de promotion du développement, n’étaient initialement pas particulièrement étoffées. Ces gouvernements se sont progressivement dotés des capacités voulues, souvent en se concentrant sur l’amélioration de quelques institutions ou services publics d’une importance stratégique. Des transformations institutionnelles de grande ampleur, telles que celles qui sont visées par les réformes pour une bonne gouvernance, n’ont pas été nécessaires pour lancer le processus. Deuxièmement, le succès limité des réformes institutionnelles récentes dans les PMA est particulièrement lié au fait que ces initiatives ont souvent été impulsées par les donateurs. Plus un pays maîtrise lui-même son projet de développement, plus il devrait lui être facile de se doter des capacités d’un État développementiste.

Une approche pragmatique de la constitution de telles capacités dans les PMA serait une approche spécifiquement axée sur la mise en place progressive de capacités minimales de gouvernance pour la réalisation d'objectifs évolutifs de développement. Cela impliquerait l'adoption d'un petit nombre de réformes institutionnelles s'intégrant particulièrement bien dans le contexte existant. Des modèles repris tels quels des nouveaux pays industriels d'Asie de l'Est seraient probablement aussi inutiles que les modèles de bonne gouvernance transférés des pays avancés. Les réformes institutionnelles progresseront: a) si leurs résultats correspondent aux attentes politiques formulées à leur propos; b) s'il y a une cohérence satisfaisante entre capacités politiques et capacités techniques; et c) si les compétences techniques correspondent aux besoins pour assurer l'exécution des réformes.

Les capacités techniques comme les capacités politiques sont importantes. Les capacités techniques peuvent être renforcées progressivement par l'apprentissage et l'expérimentation institutionnelle, en se concentrant initialement sur la diffusion de l'expérience d'«îlots d'excellence» au sein de l'administration publique et des organismes gestionnaires. Une telle approche progressive stratégique devrait viser à renforcer les capacités de gouvernance nécessaires pour assouplir les contraintes pesant sur le développement des capacités productives. Elle devrait développer des capacités de gouvernance pouvant soutenir les processus d'accumulation de capital et de progrès technologique dans des secteurs d'une importance stratégique pour le développement économique et la création d'emplois productifs. Les îlots d'excellence au sein des ministères et des organismes gestionnaires des PMA — occultés par les indicateurs nationaux de gouvernance — peuvent fournir des enseignements sur ce qui marche et sur ce qui ne marche pas dans des contextes déterminés, et aussi des modèles pour la diffusion de ces pratiques. Il est toutefois important qu'une institution pilote compétente, proche du pouvoir politique, puisse proposer et assurer une vision et une coordination d'ensemble. Enfin, une institution dédiée à la gestion de l'aide est également indispensable.

Pour ce qui est des capacités politiques, une caractéristique essentielle du succès d'un État développementiste est l'existence d'une équipe dirigeante soucieuse du développement. Il est sinon impossible de créer les capacités et les compétences d'un État développementiste. Si une élite dirigeante ne recherche que son enrichissement personnel et le maintien de ses privilèges,

sans se soucier du développement national, la transformation structurelle et le développement économique sont impossibles.

Les dirigeants réussiront d'autant plus qu'ils établiront un contrat social dans le cadre duquel de larges sections de la société soutiendront le projet de développement. Ce contrat social devrait englober intérêts ruraux et intérêts urbains, et les politiques développementistes devraient donc comprendre à la fois des politiques agricoles développementistes et des politiques industrielles développementistes. Un dernier élément important est la convergence d'intérêts et de positions en faveur de la croissance, comme lorsque les relations entre les entreprises et les élites gouvernementales prennent la forme d'une coopération active pour la promotion de l'investissement et de l'apprentissage technologique, ainsi que pour un accroissement de la productivité. Pour les gouvernements des PMA, la crise financière devrait être l'occasion de créer de telles convergences positives entre les pouvoirs publics et les milieux économiques et financiers nationaux.

Enfin, il est important de noter que, si les partenaires de développement des PMA n'apportent pas leur soutien à un projet développementiste maîtrisé et impulsé par les PMA eux-mêmes, ce projet sera extrêmement difficile à réaliser. Premièrement, une certaine marge d'action est nécessaire au pluralisme et à l'expérimentation des orientations, condition indispensable de succès. L'adhésion à des accords internationaux, les conditionnalités de l'aide et les conseils empessés des donateurs ne devraient pas compromettre l'apprentissage de l'action publique indispensable au renforcement des capacités d'un État développementiste. Deuxièmement, la formation de convergences d'intérêts locaux en faveur de la croissance peut être étouffée si l'aide est davantage affectée à ce qui intéresse les donateurs qu'aux mesures nécessaires pour renforcer les entreprises locales. Paradoxalement, bien que les politiques passées aient été ostensiblement axées sur le développement du secteur privé, celui-ci reste extrêmement faible dans la plupart des PMA. Il est donc essentiel que l'aide contribue à la formation de convergences d'intérêts en faveur de la croissance. Troisièmement, les contraintes en matière de ressources financières intérieures signifient également que le soutien des donateurs sera nécessaire pour renforcer les capacités d'un État développementiste.

Les partenaires de développement peuvent véritablement contribuer à une réelle appropriation nationale dans les PMA, et aussi réaliser des objectifs mutuels, en soutenant la réalisation des aspirations nationales au développement.

Environ 20 % de l'aide aux PMA est aujourd'hui affecté à l'amélioration des capacités gouvernementales. Cette aide devrait être réaffectée des actuelles réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance à la promotion d'une bonne gouvernance pour le développement et au renforcement des moyens d'un État développementiste dans les PMA.

* * *

Le message fondamental du présent Rapport est que les gouvernements des PMA devraient voir dans la crise économique mondiale une occasion de réorienter fondamentalement leur trajectoire de développement. Ils doivent désormais embrasser une stratégie de croissance de rattrapage fondée sur le développement des capacités productives et l'expansion de la création d'emplois productifs. Ils ont un rôle vital à jouer dans la restructuration de leur économie et dans la mise en place des conditions nécessaires à une croissance de rattrapage. Il n'est que temps d'injecter une dimension développementiste dans le programme de bonne gouvernance. Les décideurs dans les PMA doivent être davantage informés des options qui existent et qui ont été utilisées avec succès dans d'autres cas de croissance accélérée et de transformation structurelle. Le Rapport 2009 vise à contribuer à ce processus et à accroître la capacité des PMA de pratiquer une gouvernance de développement. Les partenaires de développement et la communauté internationale devraient soutenir ces pays dans leur quête de bonne gouvernance pour le développement. La crise impose de rattraper le temps perdu, en élargissant et en adaptant l'action publique à des conditions appropriées à de petits pays en développement à économie de marché ouverte. L'histoire récente montre que cet objectif est réalisable. Le présent Rapport propose une autre stratégie économique concrète et un nouveau programme d'action pour les décideurs des PMA, avec un renforcement des capacités institutionnelles et le renforcement d'un État développementiste complémentaire du marché.



Supachai Panitchpakdi
Le Secrétaire général de la CNUCED