



# RAPPORT 2014 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

*Croissance et transformation structurelle:  
un programme de développement pour l'après-2015*

## APERÇU GÉNÉRAL



# RAPPORT 2014

## SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

---

*Croissance et transformation structurelle:  
Un programme de développement pour l'après-2015*

---

# APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES

New York et Genève, 2014

## 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. Un exemplaire de la publication renfermant la citation ou la reproduction doit être adressé au secrétariat de la CNUCED.

---

L'aperçu général est également publié dans le *Rapport 2014 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD/LDC/2014), numéro de vente: F.14.II.D.7).

---

UNCTAD/LDC/2014 (Overview)

L'aperçu général est aussi disponible sur Internet, dans les six langues officielles de l'ONU, à l'adresse suivante: [www.unctad.org/ldcr](http://www.unctad.org/ldcr).

---

# Introduction

---

Au début du millénaire, grâce à une croissance mondiale soutenue, à l'envolée des prix des produits de base et à d'importants flux de capitaux, les pays les moins avancés (PMA) ont bénéficié d'une période de croissance d'une vigueur et d'une durée sans précédent depuis les années 1970. De 2000 à 2008, leur produit intérieur brut (PIB) réel a progressé de plus de 7 % par an en moyenne, faisant naître l'espoir que certains d'entre eux pourraient sortir de la catégorie des PMA dans la décennie suivante. Or, depuis le déclenchement de la crise financière mondiale en 2008 et la transformation radicale des conditions extérieures, les PMA voient ralentir leur activité économique. Ces cinq dernières années, leur croissance a été beaucoup plus faible, se situant bien en deçà de l'objectif annuel de 7 % fixé dans le Programme d'action d'Istanbul et jugé nécessaire à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Le développement humain ne pourra toutefois se poursuivre que si les PMA renouent avec une croissance économique soutenue et accélèrent la transformation structurelle de leur économie. Ils doivent pour cela modifier la structure de la production et de l'emploi, en donnant plus de poids aux secteurs et activités économiques à productivité plus élevée et à plus forte valeur ajoutée. En effet, ce n'est que s'ils réalisent des gains d'efficacité et modifient, en même temps, la structure de leur économie qu'ils réussiront à faire des progrès économiques durables et à améliorer les conditions de vie des plus vulnérables. L'histoire montre que les pays qui atteignent une croissance et un développement économiques soutenus sont ceux qui parviennent à transformer leurs activités peu productives en activités à forte productivité, et à diversifier leur production et leurs exportations.

Dans le *Rapport 2014 sur les pays les moins avancés*, la CNUCED étudie les liens entre transformation structurelle, croissance économique et développement humain. Elle soutient que les PMA ne peuvent – ni ne devraient – se concentrer exclusivement sur la croissance globale; ils doivent aussi prêter attention au modèle de croissance à appliquer et à ses principaux moteurs. Elle examine également les moyens que ces pays pourraient mettre en œuvre pour transformer leur économie afin de promouvoir la croissance économique et réaliser les OMD et les objectifs de développement durable (ODD) qui doivent leur succéder, ainsi que les mesures que la communauté internationale pourrait prendre pour aider les PMA dans leur transformation structurelle et la réalisation des ODD.

---

## Tendances récentes et perspectives d'avenir

---

La reprise de l'économie mondiale étant restée lente et inégale, les PMA ont dû faire face à des conditions extérieures difficiles en 2013. L'atonie de la croissance mondiale, qui s'est traduite par un affaiblissement de la demande internationale, et donc du prix, des produits de base, a eu des répercussions négatives sur la croissance économique et les résultats à l'exportation de plusieurs PMA. Alors que les entrées d'investissements étrangers directs (IED) ont atteint des niveaux record et que les envois de fonds provenant de l'étranger n'ont pas diminué, l'aide publique au développement (APD) a commencé à montrer des signes de stagnation. Surtout, l'environnement extérieur était bien différent en 2013 de la haute conjoncture des années 2002-2008, pendant lesquelles les PMA ont affiché des résultats économiques remarquables.

Malgré ces conditions extérieures moins favorables, le groupe des PMA a enregistré un taux de croissance moyen du PIB réel de 5,6 % en 2013. Ce résultat est supérieur aux taux moyens des pays développés (1,2 %) et de l'ensemble des pays en développement (4,6 %), mais inférieur au taux de 2012 révisé à la hausse (7,5 %) et au taux moyen de plus de 7 % qui avait été atteint pendant la période d'expansion 2002-2008. De plus, la croissance démographique plus rapide enregistrée dans ces pays a réduit la portée de la hausse relativement plus forte du PIB. Ainsi, dans les PMA pris dans leur ensemble, le PIB réel par habitant a augmenté de 2,8 % en 2013, ce qui signifie que, dans bon nombre d'entre eux, la hausse du revenu par habitant n'a dépassé que de très peu la croissance démographique, et n'aura donc eu, dans un contexte de pauvreté généralisée, qu'un impact limité sur les conditions de vie.

Si le taux de croissance des PMA a été comparable d'une région à l'autre (autour de 6 %), les résultats économiques ont varié considérablement en fonction de la spécialisation de chaque pays à l'exportation. Les pays exportateurs de produits alimentaires et agricoles et les pays exportateurs de minéraux ont vu leurs résultats économiques s'améliorer en 2013. À l'inverse, la croissance s'est ralentie, à différents degrés, dans les pays exportateurs de combustibles, les pays exportateurs mixtes, les pays exportateurs de services et les pays exportateurs de produits manufacturés. Le taux de croissance des pays exportateurs de combustibles (4,7 %) a accusé un net recul par rapport à l'année précédente (10,3 %). Ce ralentissement résulte d'une

réduction considérable des recettes tirées des combustibles en Angola, en Guinée équatoriale et au Tchad, où le secteur des combustibles a pâti non seulement d'une baisse de la production, mais également du fléchissement des prix internationaux du pétrole brut.

Les résultats de la balance des opérations courantes et la balance commerciale des PMA considérés dans leur ensemble ont été moins favorables en 2013. Le déficit de leurs opérations courantes a continué de se creuser, atteignant le montant record de 40 milliards de dollars, tout comme leur déficit commercial, qui s'est accru de 29 % pour s'établir à 21,1 milliards de dollars. Ces variations sont cependant beaucoup plus faibles que l'augmentation de 338 % du déficit commercial constatée en 2012, année où les exportations ont subi les effets du ralentissement généralisé du commerce mondial des marchandises. Il y a eu, cependant, des écarts notables entre les balances commerciales des différents groupes géographiques de PMA. La forte baisse de l'excédent commercial des PMA africains et d'Haïti a beaucoup contribué au creusement du déficit des PMA en tant que groupe. Le déficit commercial des PMA insulaires a augmenté de 22 %, affichant un montant record de 1,6 milliard de dollars en 2013, tandis que celui des PMA asiatiques a baissé de 3,2 % (23,4 milliards de dollars), en grande partie grâce à la hausse des exportations du secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre du Bangladesh et du Cambodge.

Les entrées de capitaux dans les PMA ont augmenté, mais le déficit de ressources extérieures de ces pays a continué de se creuser en 2012. Cette augmentation des entrées de capitaux est le fait des capitaux privés (envois de fonds et IED), les flux d'APD (première source de financement extérieur des PMA) ayant commencé de donner des signes de stagnation. Pendant deux années consécutives (2011 et 2012), le taux de croissance annuel moyen des flux d'APD n'a été que de 1 % environ, en partie à cause de la multiplication des mesures d'austérité adoptées par les donateurs des pays développés ces dernières années. De plus, la baisse du taux d'épargne dans les PMA a creusé le déficit de ressources extérieures, faisant augmenter les besoins de financement extérieur, qui est depuis longtemps indispensable aux PMA, où il continue de jouer un rôle essentiel dans le financement de l'investissement.

Dans ces conditions, les perspectives des PMA à court et à moyen terme demeurent incertaines. Bien que l'on prévoie une légère augmentation de la production mondiale à moyen terme, on ignore quels seront le rythme et la vigueur de la reprise. Une reprise fragile et hésitante de l'économie mondiale, qui affaiblirait la demande internationale et ferait baisser les prix des

produits de base, pourrait nuire à la performance des PMA. L'ajustement aux variations de l'environnement extérieur a toujours constitué pour ces pays un problème majeur, mais il est aujourd'hui exacerbé par la morosité et le climat d'incertitude qui caractérisent l'économie mondiale.

L'environnement extérieur, conjugué à la baisse de la croissance dans les PMA, donne à penser qu'il sera sans doute extrêmement difficile d'atteindre aussi bien les OMD que les ODD qui doivent leur succéder. Il faudra en effet adopter une approche plus stratégique pour opérer la transformation structurelle nécessaire à une croissance soutenue et équitable.

---

## **Progrès accomplis par les PMA dans la réalisation des OMD**

---

Depuis 2000, les OMD sont l'expression concrète des ambitions de la communauté mondiale en matière de développement. Ils sont axés sur la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, l'amélioration des conditions de base du développement humain (en matière d'éducation, d'égalité des sexes, de santé et d'accès à l'eau et à l'assainissement), la préservation de l'environnement et le renforcement de l'appui international au développement. La fin du cycle des OMD en 2015 sera donc une excellente occasion d'analyser les progrès accomplis par les PMA dans ces domaines et d'évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre jusqu'ici. Il sera primordial de tirer de cette expérience les grands enseignements qui serviront à éclairer les politiques futures et à multiplier les chances de faire aboutir les ODD associés au programme de développement pour l'après-2015, qui seront beaucoup plus ambitieux que les OMD et qui orienteront le débat sur le développement des quinze prochaines années.

L'OMD 1 consiste à réduire de moitié la proportion de la population en proie à l'extrême pauvreté et à la faim. En moyenne, les PMA ont réussi à faire passer la proportion de la population vivant dans la pauvreté extrême (revenu inférieur au seuil de 1,25 dollar par jour) de 65 % en 1990 à 45 % en 2010. En points de pourcentage, cette baisse est aussi importante que celle constatée dans les autres pays en développement, où le taux est passé de 40 % à 20 %. Proportionnellement, cependant, elle est beaucoup plus faible (moins d'un tiers contre la moitié) et ne suffira pas pour réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015. Les PMA asiatiques ont progressé bien plus rapidement

que les PMA africains et Haïti et sont, dans l'ensemble, en bonne voie pour y parvenir. Si les PMA non asiatiques n'ont en général pas réussi à atteindre l'OMD 1, c'est avant tout parce qu'ils ne sont pas parvenus à tirer parti d'une croissance exceptionnellement rapide pour augmenter le nombre d'emplois décents ni à faire avancer la transformation structurelle.

La prévalence de la sous-alimentation dans les PMA a reculé plus lentement que le taux de pauvreté extrême, étant passée de 36 % sur la période 1990-1995 à 29 % sur la période 2010-2012, soit une réduction d'environ un quart. Proportionnellement, cette diminution est légèrement plus faible que le résultat moyen des autres pays en développement, et nettement inférieure à ce qui serait nécessaire pour réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim d'ici à 2015. La sous-alimentation est plus répandue et a diminué plus lentement dans les PMA africains et en Haïti que dans les PMA asiatiques. Toutefois, même ces derniers ne sont pas en voie de réduire de moitié, d'ici à 2030, la proportion de leur population qui est sous-alimentée.

L'OMD 2, qui concerne l'enseignement primaire universel, vise à donner d'ici à 2015 à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires. Dans les PMA, le taux de scolarisation moyen dans le primaire a augmenté de moitié depuis 1990, passant de 50 % à 75 %. Ce taux, en valeur nette, a fortement augmenté aussi bien dans les PMA africains et en Haïti (de 46 % à 71 % de la population du groupe d'âge concerné) que dans les PMA asiatiques (de 60 % à 94 %). L'équilibre entre les sexes s'est nettement amélioré depuis 1990 dans tous ces pays et à tous les niveaux du système éducatif, mais les cibles fixées pour 2005 n'ont pas été atteintes, en moyenne, et l'écart entre les sexes reste très important à partir du cycle secondaire, particulièrement dans l'enseignement supérieur.

Les PMA ont réalisé des progrès notables en ce qui concerne la survie de l'enfant et la santé maternelle (OMD 4 et 5). La mortalité moyenne des enfants âgés de moins de 5 ans a presque diminué de moitié (156 pour 1 000 naissances vivantes en 1990-1995 contre 83 pour 1 000 en 2011-2012), le taux de progression étant un peu plus marqué dans les PMA asiatiques que dans les PMA africains et en Haïti et dans les PMA insulaires. Dans les PMA en tant que groupe, la mortalité maternelle moyenne a presque diminué de moitié entre 1990 et 2010, passant de 792 à 429 pour 100 000 naissances vivantes, mais cette baisse n'est pas suffisante pour atteindre l'objectif fixé. Les progrès accomplis résultent en partie d'une amélioration de la nutrition des mères et des enfants, ainsi que de la mise en œuvre de programmes de vaccination et de santé maternelle et infantile plus efficaces.



L'OMD 6 vise à enrayer la propagation du virus de l'immunodéficience humaine/du syndrome de l'immunodéficience acquise (VIH/sida) d'ici à 2015 et à assurer à tous ceux qui en ont besoin l'accès au traitement antirétroviral avant 2010 au plus tard. La prévalence du VIH/sida a considérablement baissé dans les PMA depuis 2000, tout comme dans l'ensemble du monde en développement, ce qui témoigne des améliorations survenues dans l'accès aux traitements, la nutrition, les pratiques médicales et l'utilisation du préservatif. Pourtant, malgré ces récentes améliorations, l'accès universel au traitement antirétroviral est loin d'être une réalité, même après 2010, année butoir de réalisation de cet objectif. Les faiblesses des systèmes de santé des PMA ont été clairement mises en évidence par la propagation du virus Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014, qui pourrait menacer, voire inverser les résultats obtenus par plusieurs PMA de la région en matière de développement humain et économique.

De même, les progrès réalisés en vue de l'accès à un approvisionnement en eau potable et à des services d'assainissement de base (OMD 7) sont nettement insuffisants pour remplir les objectifs fixés. Dans les PMA, la proportion de la population ayant accès à une source d'eau de meilleure qualité est passée de 54 % en moyenne pendant la période 1990-1995 à 69 % en moyenne pendant la période 2011-2012. Or, pour que le pourcentage de la population qui n'a pas accès à l'eau soit réduit de moitié d'ici à 2015, il faudrait que cette proportion soit portée à 81 %. Ces efforts ne sont donc pas suffisants. Il faut toutefois mentionner que des PMA d'Asie ont obtenu des résultats bien supérieurs à la moyenne et sont près d'atteindre l'objectif fixé. La proportion de la population des PMA ayant accès à des services d'assainissement est passée de 22 % en moyenne en 1990 à 36 % en moyenne en 2012, alors que ce pourcentage est deux fois plus élevé dans les autres pays en développement (76 %). Là encore, les PMA d'Asie ont fait mieux que les autres, triplant presque le taux d'accès, mais ils ne devraient pas pour autant remplir l'objectif fixé.

Dans l'ensemble, comparativement à n'importe quelle période passée, les progrès accomplis par les PMA depuis 1990 dans les domaines relevant des OMD ont été tout à fait remarquables. Pourtant, seul un PMA (la République démocratique populaire lao) est près de réaliser chacune des sept cibles relevant d'OMD analysés dans le *Rapport 2014 sur les pays les moins avancés*. C'est en partie à cause de l'OMD 8, «Mettre en place un partenariat pour le développement», au titre duquel les progrès ont été limités. De grands pays donateurs n'ont pas honoré leurs engagements d'APD; aucune solution de fond n'a été apportée aux problèmes d'endettement des PMA, si bien que plusieurs d'entre eux sont en situation de surendettement ou risquent de l'être; les préférences commerciales accordées aux PMA par rapport aux autres pays en développement se sont

considérablement effritées; et, depuis le début du siècle, l'architecture économique et financière mondiale s'est révélée incapable de prévenir de graves crises financières, alimentaires et énergétiques de dimension internationale.

L'état de réalisation des OMD varie considérablement entre les différents groupes de PMA. Si plusieurs PMA d'Asie sont en bonne voie de réaliser la plupart de ces objectifs, les progrès ont été bien moins sensibles dans la majorité des PMA d'Afrique et en Haïti ainsi que dans les PMA insulaires, au point qu'ils n'égalent pas leurs homologues asiatiques. Ce constat fait largement pendant aux résultats des uns et des autres en matière de transformation structurelle. De manière générale, les PMA d'Asie sont parvenus à modifier dans une large mesure les structures de production de leurs économies, grâce à un transfert de la main-d'œuvre vers les activités à plus forte productivité au cours des vingt dernières années. Les autres PMA, en revanche, ont peu avancé dans ce domaine, voire, dans certains cas, ont régressé. Il semble donc que les succès variés rencontrés par les PMA dans la réalisation des OMD soient liés à la différence de leur dynamique économique ces vingt dernières années. Pour mieux comprendre pourquoi certains PMA ont obtenu de meilleurs résultats au titre des OMD, il faut analyser l'évolution de la transformation structurelle et de l'accroissement de la productivité du travail dans les pays du groupe, en gardant à l'esprit que développement économique et développement humain doivent être menés en synergie.

---

## **Des objectifs du Millénaire pour le développement aux objectifs de développement durable: Faire de nouveau le lien entre développement économique et développement humain**

---

L'année 2015 marque un tournant dans les politiques de développement: elles ne seront plus centrées sur les objectifs du Millénaire pour le développement, mais sur un programme de développement pour l'après-2015, se déclinant en un ensemble plus vaste – et bien plus ambitieux – d'objectifs de développement durable qui devront être atteints en 2030 au plus tard.

Développement humain et développement économique sont inextricablement liés. Le développement humain, au sens large, est l'objectif premier du développement économique. En même temps, le développement économique est indispensable au développement humain. Par conséquent, le meilleur moyen de remplir ces deux séries d'objectifs est de les mener de front, au moyen de politiques capables de les concilier et de tenir pleinement compte de leurs effets directs et indirects, à la fois sur le plan économique et sur le plan humain. C'est notamment en cela que les politiques économiques des années 1980 et 1990, qui se sont principalement attachées à juguler l'inflation et à réduire les déséquilibres des paiements extérieurs, ont failli. Toutefois, on ne peut pas non plus poursuivre des objectifs de développement humain sans s'attaquer aux causes économiques profondes qui empêchent ce développement. Au mieux, les résultats obtenus seront éphémères; au pire, cette approche pourra être contre-productive sur le long terme. Du fait de la pauvreté, de la malnutrition, des mauvaises conditions sanitaires et du faible niveau d'instruction, les PMA peinent à aller de l'avant, d'un point de vue social et économique. Tous ces problèmes sociaux posent de sérieux obstacles à l'investissement productif et finissent par freiner le développement économique. Les médiocres résultats économiques qui en découlent pèsent sur les moyens de lutter contre la pauvreté et de promouvoir la santé et l'éducation, créant un véritable cercle vicieux.

Pour rompre ce cercle vicieux et le transformer en un cercle vertueux, la productivité du travail doit augmenter de manière soutenue, condition *sine qua non*, avec la création d'emplois, d'une croissance économique à long terme. Une progression durable des revenus réels du travail, indispensable à la réduction de la pauvreté et au développement humain, sera alors possible. Ces résultats ne peuvent être obtenus que par une transformation structurelle, qui transférera les ressources employées dans des activités peu productives vers des activités plus productives et permettra à l'économie de générer sans cesse de nouvelles activités dynamiques, à plus forte productivité. Cette transformation est essentielle au regard des ODD visés. Seuls quelques PMA ont entrepris une véritable refonte de leur économie depuis 1990 et c'est en grande partie faute de l'avoir fait que la plupart d'entre eux ont généralement du mal à atteindre les cibles des OMD.

Les objectifs de développement durable qui sont proposés sont encore plus ambitieux que les OMD et seront donc encore plus difficiles à réaliser. À cela s'ajoute un environnement extérieur actuellement incertain, l'économie mondiale ne s'étant toujours pas remise de la crise financière. Pour

atteindre les nouveaux objectifs prévus, les PMA ne devront rien moins que révolutionner leur économie. Plus précisément, ils devront procéder à une transformation structurelle sans précédent.

Si les objectifs de développement doivent être réalisés, il faudra aussi augmenter considérablement les revenus des plus pauvres. En 2010, les 5 % les plus pauvres de la population des PMA vivaient avec 0,25 dollar par jour. Élever ce revenu moyen à 1,25 dollar par jour d'ici à 2030 reviendrait à multiplier par cinq son montant actuel, autrement dit, à augmenter le revenu moyen par habitant de 8,3 % par an, soit plus de trois fois le taux enregistré pendant les années de conjoncture favorable entre 2002 et 2010 (2,7 % par an) et 20 fois le taux enregistré au cours des deux dernières décennies (0,4 % par an). Même si cet objectif était atteint, quelque 2 % à 3 % de la population continuerait de dépendre de transferts sociaux pour échapper à la misère.

Dans certains PMA, les revenus des segments les plus pauvres de la population sont bien supérieurs, si bien que l'objectif sera peut-être plus accessible. Le Bhoutan a déjà ramené au-dessous de 5 % la proportion de sa population vivant au niveau du seuil de pauvreté (établi à 1,25 dollar par jour). Dans cinq autres PMA (Cambodge, Djibouti, Sao Tomé-et-Principe, Soudan et Yémen), les taux de pauvreté étaient compris entre 13 % et 20 %. À l'autre extrémité du spectre, cinq PMA (Burundi, Libéria, Madagascar, République démocratique du Congo et Zambie) affichaient des taux de pauvreté allant de 75 % à 85 % en 2010. Rapporté à l'ensemble des PMA, le revenu moyen des 5 % les plus pauvres est seulement de 0,13 dollar par jour et devrait donc croître de 15 % par an pour atteindre 1,25 dollar par jour d'ici à 2013. Les PMA ont ici un gigantesque défi à relever.

Ce qu'il faut, ce n'est pas uniquement accroître la productivité globale, mais aussi ouvrir des possibilités d'emplois productifs et rémunérateurs (y compris indépendants) à l'ensemble de la main-d'œuvre, en faisant en sorte que la productivité soit suffisamment élevée pour maintenir les revenus au-dessus du seuil de pauvreté. Cela implique que la demande augmente plus vite que la productivité du travail. En effet, si la productivité du travail s'accroît, mais que la demande (intérieure et extérieure) ne suit pas, les travailleurs des secteurs concernés viendront gonfler le nombre des chômeurs ou se réfugieront dans des secteurs à plus faible productivité de l'économie informelle ou dans l'agriculture familiale. Dans les deux cas, on assistera à une augmentation, et non à une réduction, de la pauvreté.

Ni l'approche néolibérale ni le modèle plus interventionniste de l'Asie de l'Est, qui repose sur une industrie manufacturière d'exportation, ne semblent en mesure d'assurer le plein emploi et une productivité suffisamment élevée. En Amérique latine comme en Afrique subsaharienne, le modèle néolibéral a rendu le secteur manufacturier plus efficace avant tout en poussant vers la sortie les entreprises relativement peu performantes et en incitant les entreprises survivantes à licencier. S'il en est résulté une plus grande productivité du travail dans le secteur manufacturier, l'emploi total y a baissé. Le processus ainsi engagé est allé à l'encontre de la transformation structurelle, faisant passer les travailleurs du secteur manufacturier à des secteurs à plus faible productivité, notamment informels.

Le modèle de l'Asie de l'Est est plus propice à la transformation structurelle, dans la mesure où il favorise l'emploi dans le secteur manufacturier. Cependant, ce n'est certainement pas ce qui permettra d'éradiquer la pauvreté dans la plupart des PMA d'ici à quinze ans. Le pic d'emploi dans le secteur manufacturier s'est érodé à mesure que les générations de pays industrialisés se sont succédé: il était de plus de 30 % en Allemagne et au Royaume-Uni et seulement de 15 % environ dans plusieurs pays latino-américains et asiatiques engagés dans une désindustrialisation précoce. Il semble donc très difficile de miser sur une croissance des emplois bien rémunérés pour éliminer la pauvreté dans la plupart des PMA.

Selon cette analyse, l'emploi manufacturier ne pourra, à lui seul, créer suffisamment d'emplois bien payés pour éradiquer la pauvreté; il faudra aussi stimuler la productivité et les revenus dans d'autres secteurs, notamment l'agriculture et les services. L'agriculture, en particulier, a un rôle crucial à jouer dans la réduction de la pauvreté dans les PMA, dont la population est majoritairement rurale – exceptions faites de Djibouti, de Sao Tomé et Príncipe, de l'Angola, de la Gambie, de Haïti et de Tuvalu, où la population rurale représente entre 36 % et 49 % de la population totale. Dans 20 pays – dont 3 des 5 exportateurs d'articles manufacturés –, entre 70 % et 90 % de la population vit dans les zones rurales. Toutes régions en développement confondues, la pauvreté dans les PMA est en outre généralement plus marquée dans les campagnes que dans les villes, indépendamment des écarts de coût de la vie. Cette tendance semble toutefois s'être atténuée avec le temps.

Dans la grande majorité des PMA, ce sont donc les populations rurales qui ont le plus besoin du supplément de revenu requis pour mettre fin à la pauvreté. Même dans l'hypothèse d'une croissance illimitée de l'emploi dans les zones urbaines, le développement industriel ne permettrait pas à

lui seul d'éradiquer la pauvreté, compte tenu des questions sociales et environnementales associées au rythme d'urbanisation. De plus, il semble difficile d'accroître la productivité du secteur agricole sans effectuer des coupes claires dans les effectifs, au vu de l'important excédent de main-d'œuvre employé par les petites exploitations agricoles dans la plupart des PMA. La diversification des économies rurales par l'adoption d'activités non agricoles et la création de sources de revenus non agricoles dans les zones rurales doivent figurer parmi les objectifs clefs. Même les pays qui ont assis leur position d'exportateurs d'articles manufacturés devront probablement s'inspirer de ces recommandations, en plus de poursuivre leur industrialisation, si la pauvreté doit disparaître d'ici à 2030.

---

## **Transformation structurelle et productivité du travail dans les PMA**

---

Le développement économique est un processus long et difficile, qui exige d'accroître progressivement la productivité du travail et de réformer profondément la structure de l'économie, à mesure que de nouveaux secteurs de pointe s'affirment comme des moteurs de la création d'emplois et/ou de la modernisation technologique. À court terme, l'accroissement de la productivité du travail ou la transformation structurelle de l'économie pourront, même séparément, favoriser la croissance. Cependant, ce n'est que s'ils vont de pair que le développement économique pourra être viable à moyen et à long terme.

Une meilleure productivité du travail s'impose pour soutenir la hausse des revenus et des salaires nécessaire à la réalisation des objectifs de développement visés. Par ailleurs, elle instaure des conditions propices à la transformation structurelle par une augmentation asymétrique de la valeur ajoutée au niveau sectoriel. Cette transformation structurelle contribue ensuite à renforcer la productivité globale en transférant les ressources vers les secteurs les plus productifs. Sans la transformation structurelle, une part non négligeable des gains de productivité potentiels resterait donc inexploitée. De même, sans l'accroissement de la productivité du travail et son effet facilitateur, la transformation structurelle serait sérieusement compromise.

Entre 1991 et 2012, le produit par habitant a progressé de 2,6 % seulement en moyenne annuelle dans les PMA, bien que des variations considérables soient observables entre les pays. Dans les pays exportateurs mixtes et les pays exportateurs d'articles manufacturés (ces derniers étant surtout des PMA d'Asie), la croissance moyenne annuelle du produit par habitant a été plus rapide (3,3 %). Dans les pays exportateurs de combustibles et les pays exportateurs de services, elle a été plus faible, oscillant entre 1,9 % et 2,7 %. Enfin, dans les pays exportateurs de minéraux et les pays exportateurs de produits agricoles et alimentaires, le produit par habitant a stagné ou diminué pendant la période concernée. À l'exception des Îles Salomon, tous les pays appartenant à ces deux derniers groupes d'exportateurs sont africains. Si l'on considère les résultats économiques des PMA mesurés en produit par habitant, les pays africains sont généralement distancés par les PMA des autres régions.

S'agissant de la transformation structurelle, il est possible de mesurer son état d'avancement au vu de l'évolution de la répartition sectorielle des emplois. Il apparaît ainsi que les pays producteurs d'articles manufacturés, majoritairement asiatiques, ont opéré la transformation la plus rapide, attestée par un recul de 16,2 points de pourcentage de la part des emplois dans le secteur agricole. Viennent ensuite les pays exportateurs de services et les pays exportateurs mixtes, dont la part des emplois agricoles a respectivement perdu 10 et 9 points de pourcentage. À l'opposé, dans les pays exportateurs de produits agricoles et alimentaires et dans les pays exportateurs de minéraux – dans les deux cas, principalement des PMA d'Afrique – la transformation structurelle de l'emploi a été peu marquée, voire inexistante.

Pour ce qui est de l'accroissement de la productivité du travail, les écarts entre les groupes sont étroitement liés à la dynamique de leurs structures économiques. Les PMA d'Afrique et Haïti sont restés à la traîne des autres groupes régionaux de PMA, leur productivité du travail progressant de 1,6 % en moyenne annuelle entre 1991 et 2012, c'est-à-dire moitié moins que celle des PMA d'Asie. L'évolution est encore différente dans les PMA insulaires, dont la productivité du travail a baissé en valeur relative jusqu'en 2003, puis est brutalement repartie à la hausse. Ce groupe de PMA a récemment enregistré des résultats économiques impressionnants, s'expliquant dans une large mesure par une meilleure exploitation des ressources pétrolières et gazières du Timor-Leste, qui lui a permis de relever son taux annuel moyen de croissance à 5,8 %.

Les problèmes rencontrés par les PMA pour accroître la productivité du travail deviennent encore plus évidents lorsque ces pays sont considérés en fonction de leur spécialisation à l'exportation. Les pays exportateurs d'articles manufacturés et les pays exportateurs mixtes sont ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats. Bien qu'ils aient débuté les années 1990 avec une baisse de leur productivité du travail par rapport aux autres pays en développement, ils sont parvenus à stabiliser la situation par la suite et à atteindre un taux de croissance de la production par travailleur de 2,9 % en moyenne annuelle. Les pays exportateurs de produits agricoles et alimentaires et les pays exportateurs de minéraux sont en bas du classement. Dans les premiers, la productivité du travail a baissé en valeur absolue, à raison de 0,8 % environ en moyenne annuelle entre 1991 et 2012; dans les seconds, elle a stagné.

En règle générale, les PMA à forte croissance ont vu à la fois leur productivité du travail augmenter sensiblement et de grands changements structurels survenir dans la répartition des emplois entre leurs différents secteurs économiques (agriculture, industrie et services). Entre 1991 et 2012, c'est dans les pays dont la croissance moyenne annuelle était de 3 % et plus que la productivité a progressé le plus rapidement, tous secteurs confondus, et que la répartition sectorielle des emplois a été le plus profondément modifiée. Ces pays étaient principalement des exportateurs d'articles manufacturés. De plus, seul ce groupe de PMA a battu le record des autres pays en développement pour ce qui est de la part des gains de productivité globaux tirés de la redistribution sectorielle de la main-d'œuvre.

La transformation structurelle et l'accroissement durable de la productivité du travail sont donc étroitement liés à la hausse du revenu, sans laquelle les objectifs de développement ne pourront être atteints. Ce double lien explique en partie pourquoi il existe une corrélation positive et solide entre l'état de réalisation des OMD et l'ampleur de la transformation structurelle dans les différents PMA. Toutefois, la transformation structurelle peut aussi faciliter la réalisation des OMD indépendamment de son impact sur le revenu par habitant. À un niveau donné de hausse du revenu, l'augmentation des salaires induite par l'accroissement de la productivité pourrait contribuer à réduire la pauvreté et à progresser dans la réalisation des OMD restants. De même, un transfert de ressources du secteur des ressources naturelles vers le secteur manufacturier, par exemple, entraînera probablement la création d'emplois même si la production totale reste inchangée. Dans son *Rapport 2014 sur les pays les moins avancés*, la CNUCED constate ainsi que, pour plusieurs OMD, la corrélation entre la croissance économique et le taux de réalisation



des objectifs était bien plus élevée dans les pays dont la transformation structurelle avait été relativement plus rapide que dans les pays qui étaient en retard dans ce domaine. Dans ces derniers, l'impact de la hausse du revenu sur le développement humain était quasiment nul.

Ce n'est que dans quelques PMA que la croissance économique est allée de pair avec la transformation structurelle, l'accroissement durable de la productivité du travail et une progression sensible dans la réalisation des OMD. Les autres ont pour la plupart connu une forte croissance économique dans les années 2000, mais pas de réelle transformation structurelle. Cette contradiction mérite qu'on s'y arrête, notamment pour examiner ce qui s'est passé dans les autres pays en développement qui sont parvenus avec plus de succès encore à créer un cercle vertueux entre transformation structurelle, accroissement de la productivité et développement humain au cours des dernières décennies et qui, ainsi, ont pu engager un processus de développement à long terme et, partant, obtenir de bons résultats au titre des OMD. Les politiques qu'ils ont adoptées seront peut-être riches d'enseignements pour les PMA au moment de s'attaquer à la réalisation des nouveaux objectifs de développement pour l'après-2015. Il est capital que les PMA se dotent d'un cadre directif qui les aide à accroître leur productivité de travail et facilite la redistribution progressive des ressources vers les secteurs plus productifs dans le cadre de leur processus de développement.

---

## **Transformation structurelle, productivité du travail et politiques de développement dans certains pays de développement n'appartenant pas à la catégorie des PMA**

---

Dans le *Rapport 2014 sur les pays les moins avancés*, la CNUCED examine quels enseignements les PMA pourraient éventuellement tirer de la trajectoire de croissance de quatre pays en développement performants qui n'appartiennent pas à la catégorie des PMA: le Chili, la Chine, Maurice et le Viet Nam. Le choix de ces pays tient en partie au fait qu'ils ont atteint la plupart des OMD dans un délai bref grâce à la rapidité de leur développement économique et social, et en partie à la diversité qu'ils représentent de par leurs premières conditions et leur contexte – dimension, localisation géographique, organisation politique, histoire et démographie. Leur PIB par habitant au

moment où ils ont engagé leurs réformes économiques s'inscrivait dans une fourchette semblable à celle du PIB par habitant des PMA en 2013. Ils se situent dans trois régions en développement, comptent une population comprise entre 1,3 million d'habitants à Maurice et 1,3 milliard d'habitants en Chine, et ont des héritages historique, culturel et politique ainsi que des structures sociales très différents. Il en va de même de leurs structures de production: la Chine s'est établie comme l'atelier du monde, le Chili demeure très dépendant des produits de base, tandis que les économies mauricienne et vietnamienne présentent certaines des caractéristiques des deux économies précédentes.

Les enseignements qui sont tirés de l'expérience de développement passée faite par un pays pour guider les stratégies d'un autre doivent être interprétés avec la plus grande prudence. Ce type d'analyse comporte des risques et peut amener à des réinterprétations au fil du temps en raison d'une compréhension imparfaite des moteurs de la croissance et du développement. Toutefois, la même prudence s'impose avant d'affirmer qu'il n'y a rien à apprendre d'une expérience couronnée de succès. Le premier enseignement relève de l'«effet de démonstration» des moyens existants pour opérer une transformation structurelle et des principales catégories d'instruments, de stratégies, de mécanismes institutionnels et d'innovations qui y contribuent. Il est assez facile, *ex post*, de discerner les grandes lignes du processus de suivi par un pays, mais les détails et les mesures spécifiques qui sont prises doivent nécessairement être solidement enracinés dans les circonstances *ex ante* du pays considéré.

Avant tout, la transformation structurelle exige la mise en place de politiques qui encouragent l'investissement dans toute une série de secteurs et d'activités à plus forte productivité et dans l'augmentation de la productivité des activités de production existantes, chacune de ces deux lignes d'action appelant des innovations de type différent. S'il existe un large éventail d'instruments utiles à ces fins, à en juger par le parcours des quatre pays considérés, la CNUCED met en lumière trois grands domaines de politique intérieure qui sont interdépendants et qui sont décisifs pour la viabilité du processus de transformation économique. Le premier domaine concerne la mobilisation des ressources par les secteurs tant public que privé, c'est à dire les instruments qui permettent de lever et de mobiliser les ressources nécessaires à l'investissement dans le secteur productif, y compris dans les infrastructures économiques et sociales. Les systèmes financier et bancaire ont un rôle crucial à jouer pour déterminer comment mobiliser et allouer les

ressources, et ils peuvent modifier la marge de manœuvre dans le deuxième domaine de l'action politique. Ce deuxième domaine comprend les politiques industrielles et sectorielles élaborées par les décideurs pour promouvoir le développement de telle ou telle activité économique ou de tel ou tel agent (ou groupe d'agents) économique en fonction des priorités nationales de développement. Ces politiques peuvent être horizontales (appliquées dans tous les secteurs, par exemple pour traiter les défaillances des marchés et les externalités à travers toute l'économie) ou verticales (appliquées dans certains secteurs ou branches d'activité particuliers), sachant qu'il existe des recouvrements non négligeables et des complémentarités entre les deux.

Troisièmement, pour aboutir au résultat voulu, la transformation structurelle doit pouvoir compter sur des politiques macroéconomiques appropriées. Si ces politiques sont généralement considérées comme axées sur la gestion à court terme des grands agrégats, elles ont aussi des effets à long terme qui peuvent être décisifs pour le succès de la transformation structurelle. Leur impact sur l'investissement public, sur la disponibilité et le coût du crédit, sur le taux de change réel, ainsi sur que la demande intérieure, revêt une importance particulière.

Surtout, l'examen de l'action menée par les gouvernements de ces quatre pays à certains moments précis montre que plus la cohérence des politiques appliquées dans ces trois domaines a été forte, plus la transformation des structures économiques a été dynamique. Pour mieux répondre aux objectifs, aux préoccupations et aux intérêts nationaux en matière de développement, les décideurs de chacun des pays ont souvent adapté les instruments de politique et les mécanismes institutionnels, passant outre aux conseils de politique économique classique qui leur étaient dispensés. L'expérience de ces pays démontre donc (à des degrés divers) que les autorités nationales ont accordé moins d'importance aux meilleures pratiques dans l'art d'élaborer les politiques qu'au choix de l'arsenal de mesures le plus adapté à leurs capacités institutionnelles.

Le Chili est souvent présenté comme un modèle d'adhésion aux principes de marché, mais en réalité ses réformes économiques participent d'une approche plus pragmatique et plus souple, en particulier à la fin des années 1980 et dans les années 1990. Dans les années 1970, le Chili a engagé un processus de libéralisation financière, achevant la libéralisation de son compte du capital en 2001. Dans le même temps, le BancoEstado (banque commerciale d'État) était – et demeure – un acteur clef du secteur financier

chilien, fournissant toute une gamme de services financiers aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux petits épargnants. Le Gouvernement a aussi créé deux programmes spécialisés pour financer la collaboration entre entreprises locales et instituts de recherche, afin de catalyser l'apprentissage et l'innovation dans l'industrie nationale et favoriser la transformation structurelle.

Le Chili est parvenu à diversifier graduellement son économie, de la production de cuivre vers d'autres segments de la chaîne de valeur minière, et a également développé des activités à valeur ajoutée liées aux ressources naturelles, telle la fabrication de produits alimentaires, de produits forestiers et de meubles en bois, de pâte à papier et de papier, ainsi que de produits chimiques. La composition et la vigueur des politiques mises en place par le Gouvernement mais aussi du dispositif institutionnel et des mesures d'incitation ont varié en fonction des conditions des secteurs concernés au moment des réformes. Des années 1980 au début et au milieu des années 2000, la politique industrielle chilienne a privilégié l'approche «horizontale» (ou «fonctionnelle») qui avait pour but de corriger des défaillances de marché précises dans des secteurs qui reposaient sur des avantages comparatifs existants. Toutefois, au milieu des années 2000, les autorités ont estimé qu'il fallait aussi adopter des politiques «verticales» qui ont donné lieu à des interventions stratégiques et des investissements publics dans certains secteurs et certaines entreprises particulières.

Un autre aspect non négligeable des efforts déployés par le Chili pour diversifier ses exportations a été la négociation par le Gouvernement d'accords de libre échange régionaux et bilatéraux avec de gros importateurs de biens et services chiliens. Le plus souvent, les autorités ont su échapper à des dispositions commerciales potentiellement restrictives à l'égard des exportations du pays, tout en conservant la marge d'action nécessaire à la poursuite de leur politique industrielle, en particulier, en préservant leur capacité d'appliquer des politiques macroprudentielles et de contrôle des capitaux.

La cohérence des politiques macroéconomiques, en particulier dans les années 1990, a aussi joué un rôle déterminant dans la stratégie globale de développement du Chili. D'une part, le pays s'est efforcé de demeurer ouvert aux IED, tout en décourageant les entrées de capitaux spéculatifs et à court terme. D'autre part, les autorités monétaires sont intervenues sur les marchés des changes pour gérer les taux de change, cependant qu'elles stérilisaient

les effets de l'accumulation des réserves de change sur l'offre de monnaie en émettant des obligations d'État. Ce dispositif a contribué à protéger et à renforcer la stratégie de développement, centrée sur la croissance et la diversification des exportations. Toutefois, il a été affaibli à la fin des années 1990, car les moyens d'action étaient demeurés les mêmes et n'avaient pas été renforcés pour faire face à l'afflux massif de capitaux que le pays a connu à l'époque.

La transition opérée par la Chine pour sortir de l'économie planifiée a été menée selon une approche traditionnelle caractérisée par une intégration progressive et stratégique dans l'économie mondiale. La stratégie chinoise est typiquement fondée sur une conception des réformes économiques considérant en priorité les problèmes sous l'angle microéconomique plutôt que sous l'angle macroéconomique, qui privilégie les politiques applicables à l'ensemble de l'économie. Selon cette première approche, on commence d'abord par améliorer les incitations, en particulier à travers des dispositions institutionnelles, première étape indispensable sur la voie d'une plus grande libéralisation du marché.

Pendant une bonne partie de la période des réformes, les ressources levées par la Chine ont principalement été constituées de bénéfices non distribués et de fonds collectés grâce à la «répression financière» en vigueur dans le pays où les épargnants n'avaient guère d'autre possibilité que celle de déposer leur argent dans les banques d'État. En même temps, toutefois, les autorités chinoises ont converti le système de monobanque en système bancaire à deux niveaux, dans lequel la banque centrale était chargée de la politique monétaire (émission de monnaie et maîtrise de l'inflation) et de la surveillance des banques commerciales par la réglementation et la supervision, et les banques commerciales de la mobilisation et d'allocation des ressources financières.

La Chine a adopté vis-à-vis des réformes une approche progressive, en commençant par le secteur agricole. Le système collectiviste d'exploitation agricole a été remplacé par le système de «responsabilisation des ménages». Les autorités ont également activement encouragé la diversification vers des cultures à plus forte valeur ajoutée, en mettant en place des services de recherche et de vulgarisation agricoles à financement public. Les réformes du secteur industriel qui ont suivi au milieu des années 1980 ont eu pour objectif de modifier le régime d'incitations des entreprises, tout en améliorant l'environnement économique général dans lequel elles opéraient. Une autre réforme clef a été la suppression de certains monopoles, l'État se concentrant

sur de grands secteurs, principalement «d'amont», et réduisant fortement ses participations dans des secteurs «d'aval», tels que l'imprimerie, la production de meubles et de produits en matière plastique.

Ces réformes financières et industrielles progressives ont été accompagnées d'un programme macroéconomique cohérent. Les autorités chinoises ont adopté en matière de politique de change et de libéralisation du compte de capital une approche restrictive qui devait servir leur double objectif de maintenir la stabilité macroéconomique intérieure, tout en permettant à l'économie de bénéficier des flux commerciaux et des flux de capitaux. Ainsi la monnaie chinoise est, de fait, rattachée au dollar depuis 1995 pour éviter qu'elle ne s'apprécie et permettre au pays de demeurer compétitif sur les marchés d'exploration. Parallèlement, le contrôle des capitaux a été conçu de sorte à donner la priorité aux entrées d'IED, jugés plus stables que les investissements de portefeuille.

Maurice offre un autre exemple de libéralisation économique progressive et non conventionnelle. Le pays a en effet mis en place une stratégie en deux volets, ouvrant largement une partie de son économie et protégeant l'autre étroitement. Au chapitre de la mobilisation des ressources, Maurice a conservé tout au long des années 1980 un contrôle étroit sur son système financier qui était dominé par les banques commerciales. Bien que bon nombre de ces mesures aient été levées au cours des années 1990, le Gouvernement n'a pas relâché son emprise sur la Banque de développement de Maurice (BDM), l'un des principaux organismes publics d'aide aux exportations. Grâce aux prêts à taux bonifié employés en appui aux politiques publiques, la BDM a été la principale source de crédit et de capital de démarrage pour diversifier une économie fondée sur la monoculture. Après la crise de 2008-2009, le Gouvernement a prêté une attention accrue aux petites et moyennes entreprises, avec le concours de la BDM qui est à présent devenue la banque des microentreprises et des PME.

Le broyage de la canne à sucre et les activités dérivées sont demeurés la première activité industrielle de Maurice jusqu'au milieu des années 1960 et l'adoption par le Gouvernement d'une politique de substitution des importations destinées à favoriser la diversification des exportations. En 1970, le Gouvernement a infléchi sa stratégie afin de promouvoir les activités manufacturières tournées vers l'exportation, en promulguant la loi relative aux zones franches industrielles qui prévoyait toute une série de mesures d'incitation. Dans les années 1970, l'économie mauricienne était encore très

protégée, avec un taux de protection moyen élevé et une grande dispersion tarifaire. Cette politique a été maintenue tout au long des années 1980 et 1990, avec cependant une diminution graduelle du niveau de protection. Le processus de libéralisation non conventionnel a été sous-tendu par l'accès préférentiel de Maurice aux marchés de ses partenaires commerciaux, qui a permis d'assurer la rentabilité de la production de sucre, de textiles et de vêtements, qui représentait la majeure partie des exportations mauriciennes, en particulier dans les années 1980 et 1990.

Dans le cadre de sa politique macroéconomique, Maurice a appliqué plusieurs régimes d'arrimage du taux de change au cours des années 1980 afin de stabiliser sa monnaie avant d'opter pour un régime de flottement administré au milieu des années 1990. Aujourd'hui, le contrôle des capitaux est très limité et la Banque de Maurice a pour mandat de veiller en premier lieu à la compétitivité des exportations et, deuxièmement, à la stabilité des prix.

Le Viet Nam a adopté une série de politiques qui allaient modifier fondamentalement la structure sous-jacente de son économie, préférant une réforme économique progressive en deux volets à une réforme trop radicale réalisée à la hâte. Cette stratégie de «renouveau» (*doi moi*) économique, lancée en 1986, visait deux grands objectifs. Le premier consistait à passer d'une économie planifiée à une économie de marché, en permettant aux prix intérieurs de refléter les prix mondiaux, en augmentant le nombre d'entités participant au commerce, en éliminant les distorsions de change et en réformant la gouvernance d'entreprises pour permettre une régulation indirecte par les prix du marché. Le second objectif était d'aider les secteurs à vocation exportatrice à éliminer les facteurs faisant obstacle aux exportations, hérités de l'ancien système économique.

En ce qui concerne la mobilisation des ressources, le Viet Nam a engagé la première grande réforme du secteur financier en 1988, en créant un système bancaire à deux niveaux, analogue au système bancaire chinois.

Le Viet Nam a inauguré sa stratégie de renouveau dans l'agriculture, en particulier dans la riziculture. En 1988-1989, le système d'exploitation agricole collectiviste a été démantelé, et la terre divisée entre les familles d'agriculteurs, qui ont été reconnues comme l'unité de production de base. L'autre grande initiative a été la réforme des entreprises qui a donné une plus grande autonomie en matière d'activité commerciale et a amélioré

l'environnement économique général, y compris en autorisant l'entrée d'entreprises à capitaux étrangers. Les réformes intérieures ont été renforcées par la signature d'accords et de partenariats commerciaux internationaux. Bien que le Viet Nam ait sensiblement réduit l'ensemble de ses droits de douane et qu'il les ait consolidés, il a récemment utilisé les flexibilités prévues par le régime commercial mondial pour relever les taux de droits appliqués à une gamme de produits au niveau du taux consolidé.

Enfin, le pays a adopté un cadre macroéconomique hétérodoxe qui allie un taux de change compétitif stable et un strict contrôle des entrées et des sorties de capitaux, qui lui a conféré une certaine indépendance en matière de politique monétaire.

---

## **Un programme de développement pour l'après-2015 destiné aux PMA**

---

Les objectifs de développement durable qui sont proposés sont très ambitieux – bien plus que les OMD. Pour les atteindre, il faudrait que les PMA affichent un niveau de transformation structurelle au moins comparable à celui des autres pays en développement les plus performants et un rythme de réduction de la pauvreté encore plus rapide que celui de la Chine. Une telle ambition est certes louable, mais les difficultés à surmonter sont immenses, en particulier à un moment où les perspectives économiques mondiales sont beaucoup moins favorables qu'elles ne l'ont été pendant la majeure partie de la période écoulée depuis 2000, sans parler des problèmes que posent les changements climatiques.

De surcroît, les PMA opèrent dans une économie mondiale interdépendante où les pays qui se sont industrialisés tôt ont déjà acquis des avantages considérables en matière de coûts et de productivité, compliquant la tâche de ceux dont l'industrialisation est plus récente lorsqu'ils veulent moderniser et diversifier leur structure de production. Dans ce contexte, il est d'une importance capitale que ces pays appliquent des politiques publiques ciblées, sélectives et plus ambitieuses pour modifier leur structure économique et stimuler l'économie.

Mais, il n'y a pas de panacée. Les pays qui y sont parvenus ont mis en œuvre tout un train de dispositifs institutionnels et de moyens d'action visant, notamment, à développer les marchés, promouvoir la



modernisation technologique, supprimer les obstacles infrastructurels et soutenir le développement de leurs entreprises. Il n'existe pas de modèle de développement et d'élaboration de politiques universel, qui convienne à toutes les situations. Il faut bien plutôt adopter une approche pragmatique, fondée sur un arsenal de mesures choisies en fonction de situations précises. Dans le *Rapport 2014 sur les pays les moins avancés*, la CNUCED identifie les instruments susceptibles d'être utiles à la transformation structurelle et à la réalisation des ODD et indique également les réformes qui devront être apportées au système économique mondial et les mesures d'appui international dont les PMA auront besoin.

**Mobilisation des ressources.** L'investissement productif est au cœur de la transformation économique. Or, dans la plupart des PMA, le sous-développement des institutions financières conjugué aux maigres possibilités de réaliser des investissements productifs, viables commercialement et assortis d'un niveau de risque acceptable, contribue à la faiblesse chronique du taux d'investissement. Les gouvernements des PMA devraient donc favoriser le développement d'un secteur financier axé sur l'investissement productif, tout en offrant aux investisseurs privés la possibilité d'investir dans des activités qui favoriseront la transformation économique.

Les IED ont joué un rôle important dans les industries extractives de nombreux PMA tandis que, dans d'autres, ils ont profité au développement du secteur manufacturier d'exportation. Appuyés par des politiques et des mesures d'incitation adaptées, ces investissements peuvent être mis au service de stratégies de développement centrées sur la diversification économique et le transfert de technologie. Les IED dans le secteur manufacturier (souvent Sud-Sud), qui emploie des techniques de production plus intensives en main-d'œuvre et qui crée davantage d'emplois, sont particulièrement avantageux pour les PMA. Quant aux investissements productifs réalisés par les membres des diasporas, – probablement plus modestes –, ils peuvent avoir des effets très positifs sur le développement, alliant les avantages de l'investissement intérieur et de l'IED.

Les banques de développement peuvent jouer un rôle important dans la mobilisation de ressources pour l'investissement productif. Elles peuvent promouvoir les investissements dans des activités à fort rendement social et encourager des investissements complémentaires et interdépendants. Il ne faudrait pas s'attendre de ces institutions qu'elles soient aussi rentables que les prêteurs privés, compte tenu de leur contribution à la création

d'externalités. De même, la meilleure stratégie n'est pas qu'elles minimisent les erreurs mais plutôt le coût des erreurs qui pourraient se produire. Les enseignements qu'elles peuvent tirer d'un investissement infructueux sont aussi une externalité; aussi, l'analyse des cas et la diffusion des conclusions devraient constituer une part importante de leur activité, notamment lorsqu'il s'agit d'investissements novateurs.

Les investissements d'infrastructure (par exemple énergie, infrastructures de transport et de communication) sont un autre moyen très important d'accroître la rentabilité de nombreux secteurs économiques et de favoriser la transformation structurelle. Ils s'ajoutent du reste aux investissements d'infrastructure qui doivent être réalisés pour que les PMA atteignent les ODD dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, par exemple. Il y a de fortes chances que le montant total des ressources financières requises soit supérieur à la capacité d'épargne de la plupart des PMA ou aux capacités limitées de leurs gouvernements respectifs d'accroître leurs recettes. Les IED pourraient contribuer à combler ce déficit en apportant des ressources supplémentaires dans certains secteurs, mais il faudrait que ces fonds soient complétés par une hausse de l'APD. Les effets positifs de l'APD sur le développement peuvent être renforcés par l'utilisation de méthodes de production intensives en main d'œuvre et le recours à des fournisseurs locaux pour la réalisation des projets d'infrastructure, ainsi que par un enchaînement judicieux des investissements dans ce domaine.

S'agissant des exportateurs de combustibles et de minéraux, les rentes tirées des ressources naturelles peuvent contribuer d'une manière non négligeable au financement de l'investissement public comme privé. Ces rentes ont par rapport à l'APD l'avantage d'être d'une utilisation plus souple, ce qui permet aux gouvernements de fixer leurs propres priorités et d'éviter certaines des contraintes associées à l'aide publique. Si les recettes issues du secteur extractif peuvent être instables et imprévisibles, en fonction des fluctuations de cours, les dépenses publiques peuvent être lissées au fil du temps – les ressources s'accumulant lorsque les cours sont élevés, et diminuant lorsqu'ils sont faibles – de sorte que ces rentes peuvent avoir une fonction stabilisatrice et servir à financer l'investissement. De même, là où les industries extractives faussent la répartition géographique des revenus, les rentes peuvent donner les moyens de redistribuer les bénéfices plus équitablement entre les régions.

*Politique industrielle.* Le développement économique est un processus ininterrompu d'innovation technologique, de modernisation industrielle et de transformation structurelle dans lequel les défaillances de marché sont endémiques. Dans les pays en développement, les marchés sont souvent trop peu développés ou se caractérisent par des distorsions (externalités ou présence de monopoles, par exemple), ce qui plaide en faveur du recours à la politique industrielle pour modifier la structure sectorielle de l'économie et privilégier les secteurs et les activités les plus dynamiques. L'investissement dans de nouveaux secteurs ou de nouvelles techniques de production est essentiel à la transformation structurelle et à la diversification de l'économie mais il s'accompagne d'incertitudes considérables, et les signaux du marché ne rendent pas compte de ses avantages pour l'économie dans son ensemble. C'est pourquoi ce type d'investissement doit être activement soutenu.

La nécessité de passer de l'économie traditionnelle à l'économie moderne ne signifie pas que l'investissement devrait être cantonné à l'économie moderne. Au contraire, il est indispensable d'investir dans la productivité agricole puisqu'une part substantielle de la main d'œuvre demeurera dans ce secteur. De même, la diversification de l'économie rurale par rapport à l'activité agricole en vue de créer des revenus non agricoles est un complément essentiel de la transformation structurelle si l'on veut réduire la pauvreté rapidement. L'électrification des zones rurales à l'aide des technologies fondées sur les énergies renouvelables pourrait sensiblement accélérer ce processus. La transformation structurelle et la réduction de la pauvreté ont d'autant plus de chances d'aller de pair que l'offre et la demande de produits agricoles et non agricoles progressent en parallèle.

Les PMA ont besoin d'investissements qui créent des places de travail en nombre plutôt que d'investissements qui détruisent l'emploi. L'augmentation de l'APD, la hausse de la demande associée à la réduction de la pauvreté et le développement des liens en amont et en aval grâce aux capacités productives locales et à l'IED pourraient ouvrir des perspectives intéressantes. Pour les exportateurs de minéraux et de produits agricoles, en particulier, la constitution de pôles de production autour des ressources naturelles pourrait constituer un pas en avant utile sur la voie de la transformation structurelle. Des stratégies analogues pourraient aussi être bénéfiques pour d'autres PMA qui ont un potentiel agricole relativement fort.

**Cadre macroéconomique.** La transformation structurelle nécessaire à la réalisation durable des ODD appelle des politiques macroéconomiques qui encouragent à la fois l'investissement et l'augmentation de la demande. La hausse de la productivité exige des investissements, et les investissements réclament une augmentation de la demande qui crée des débouchés productifs. L'augmentation de la demande est nécessaire aussi pour que la productivité du travail progresse en même temps que l'emploi. Tout cela suggère que la politique macroéconomique globale devrait être relativement expansionniste.

Naturellement, il convient d'accorder la considération qu'elles méritent à la viabilité financière et à la stabilité des prix. Toutefois, pour que la croissance soit durable, il est important que la politique monétaire ne limite pas indûment la disponibilité des crédits nécessaires à l'investissement productif qui est essentiel à la promotion de la transformation structurelle. Dans les PMA, le crédit aidera aussi les petites entreprises à se développer et à diversifier leur production. Autrement dit, il est particulièrement important de faciliter l'accès au crédit. En réorientant le crédit de la consommation à l'investissement productif, les PMA pourront développer les sources de croissance et réduire leur dépendance excessive à l'égard des importations.

Les incertitudes liées à l'instabilité de la progression de la demande sont aussi une menace potentielle pour l'investissement. Les objectifs de déficit devraient donc ménager la flexibilité nécessaire à la mise en œuvre de politiques anticycliques dans les périodes de ralentissement économique, en particulier dans les pays fortement tributaires des exportations de produits de base. Certaines politiques fiscales et sociales – par exemple l'imposition progressive, la protection sociale – peuvent servir de stabilisateurs automatiques. Dans les pays tributaires des produits de base, les fonds de stabilisation ou les taxes variables à l'exportation peuvent aussi jouer un rôle important pour réduire l'instabilité de la croissance.

Enfin, pour réussir, la transformation économique a besoin de politiques de change et de politiques commerciales qui permettent aux producteurs d'être compétitifs sur le marché intérieur et sur les marchés internationaux.

**Mesures internationales.** La réalisation des ODD supposera des efforts considérables de la part des gouvernements des PMA mais également un effort concerté de la part de la communauté internationale. Naturellement, cet effort s'applique en premier lieu à l'aide. Le financement nécessaire à la

réalisation des ODD est considérable, et la transformation structurelle (ainsi que l'adaptation aux changements climatiques) augmentera sensiblement les coûts. Les PMA n'auront pas les ressources suffisantes pour financer tous les investissements d'infrastructure voulus. Un rôle majeur sera donc dévolu à l'aide, qui devra être augmentée, et aux engagements pris par les donateurs d'APD quant au montant promis et aux moyens d'affectation, de gestion et de fourniture, qui devront être honorés. Il est particulièrement important que l'APD appuie les stratégies nationales de développement et qu'elle soit adaptée à leurs besoins.

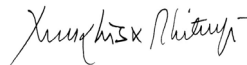
Le règlement des problèmes d'endettement qui demeurent devrait être une priorité, tout comme la réforme du système financier international, de façon à s'assurer que le système de prévention des crises et de réponse à ces crises soit plus efficace et plus favorable au développement. Les ODD seraient rapidement mis en échec si les dégâts considérables résultant des crises de la dette des années 1980 et 1990 se répétaient. Les mécanismes de financement compensatoire en cas de choc économique pourraient aussi contribuer à limiter l'instabilité économique. De plus, une meilleure coordination internationale de la fiscalité visant à éviter la concurrence fiscale, qui est préjudiciable, pourrait aider à renforcer les recettes publiques. Des mesures pourraient aussi être étudiées pour promouvoir les investissements productifs réalisés par les citoyens de PMA travaillant à l'étranger.

Il est aussi crucial de trouver une solution efficace et équitable au problème des changements climatiques, étant donné la vulnérabilité particulière des PMA à leurs effets. Il faudrait non seulement éviter d'imposer aux PMA des limites sur leurs émissions, qui sont susceptibles de freiner leur développement, mais aussi évaluer soigneusement les effets indirects des changements climatiques qui nuisent à leurs exportations, et compenser pleinement ces effets en appuyant les mesures de diversification et les mesures commerciales complémentaires.

Sur le plan du commerce, les PMA devraient renforcer leur capacité de façon à tirer pleinement parti de leur accès aux marchés des pays développés et des pays en développement en franchise et sans contingent. L'aide au commerce des PMA – y compris par le biais du Cadre intégré renforcé – devrait être accrue, et sa portée élargie au développement des capacités productives, tandis que le principe de l'appropriation nationale devrait être pleinement reconnu. L'accession des PMA à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) devrait être facilitée et accélérée. Les PMA devraient aussi

être encouragés à profiter pleinement des flexibilités qui leur sont ménagées dans le cadre des accords de l'OMC afin de promouvoir leur développement et la transformation structurelle de leur économie, et être aidés dans ce sens. Des mesures internationales doivent être prises pour permettre aux PMA de tirer parti des avantages de la propriété intellectuelle pour le développement, y compris par l'application effective du Plan d'action pour le développement adopté par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et des dispositions en faveur des PMA contenues dans l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Ces mesures devraient avoir pour objectif ultime de faciliter le transfert de technologie vers les PMA.

L'analyse présentée dans le *Rapport 2014 sur les pays les moins avancés* souligne la nécessité pour les PMA et la communauté internationale de déployer des efforts concertés afin de prendre des mesures efficaces et cohérentes en faveur de la transformation structurelle dont ces pays ont besoin pour faire face aux immenses défis qui seront les leurs dans le domaine du développement après 2015.



Le Secrétaire général de la CNUCED  
Mukhisa Kituyi