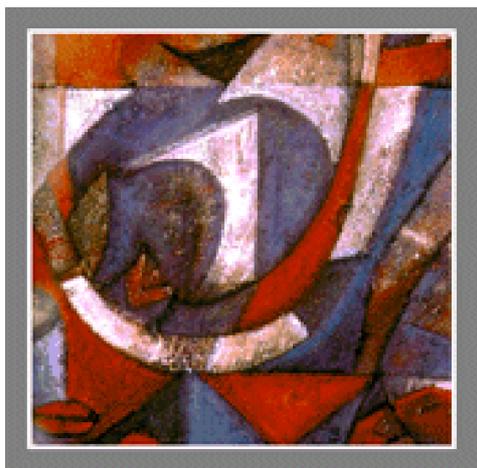


**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE  
DÉVELOPPEMENT**

Les Pays les moins avancés  
Rapport 2000

**APERÇU GÉNÉRAL**  
**Par le Secrétaire Général de la CNUCED**



**NATIONS UNIES**  
**New York et Genève, 2000**

## NOTE

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

-----

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

Le terme "dollar" désigne ici le dollar des États-Unis.

-----

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

L'Aperçu général est également publié dans *Les pays les moins avancés, Rapport 2000* (UNCTAD/LDC/2000, numéro de vente : F.00.II.D.21).

UNCTAD/LDC/2000/Aperçu général

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

GE.00-52303

## APERÇU GÉNÉRAL

### PRENDRE UN NOUVEAU DÉPART CONSTRUCTIF OU CONTINUER COMME AVANT ?

Au début des années 90, beaucoup pensaient que la mondialisation de la production et de la finance, jointe à la libéralisation de l'activité économique, aiderait à réduire la disparité des revenus entre les nations. Les pays les moins avancés (PMA) espéraient en particulier que la suppression des obstacles juridiques et politiques au commerce et aux mouvements de capitaux stimulerait la croissance et favoriserait une convergence des revenus avec les pays plus prospères. Pendant la décennie, la libéralisation de l'économie s'est accélérée dans de nombreux PMA, mais pour ce qui est de l'augmentation des revenus réels, de la réduction de la pauvreté et de divers objectifs internationaux dans le domaine du développement humain et social, les progrès ont été excessivement lents dans la plupart des cas.

On assiste aujourd'hui à une profonde réorientation de la coopération internationale pour le développement, qui revêt une grande importance pour les pays du tiers monde. Au niveau multilatéral, le FMI a dressé deux grands bilans de ses opérations de prêt en faveur des pays à faible revenu. Se fondant sur leurs conclusions, il a transformé sa Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en une facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, et s'emploie actuellement à revoir les modalités de son action dans les pays pauvres. La Banque mondiale a, elle aussi, évalué de façon approfondie ses prêts à l'ajustement. De nombreux pays pauvres ont suivi pendant des périodes équivalentes d'abord une politique d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations, puis une politique d'ajustement, aussi la Banque a-t-elle voulu établir un nouveau modèle de développement en mettant à profit les enseignements de ces deux périodes. C'est ainsi qu'elle a conçu un cadre de développement intégré dont les principes sont actuellement mis en pratique, l'octroi de prêts de l'IDA à des conditions de faveur aux pays à faible revenu et l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés étant liés à l'adoption de stratégies de réduction de la pauvreté. L'OCDE, quant à elle, a analysé en profondeur l'efficacité de l'aide bilatérale au développement et a formulé des propositions détaillées en vue d'améliorer la coopération grâce à l'application des principes de partenariat et de cohérence. Son rapport intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21ème siècle* a stimulé la réflexion sur l'aide bilatérale et l'innovation dans de nombreux pays donateurs.

Ce réexamen découle de deux grandes tendances observées dans les années 90 : la mondialisation et la libéralisation, d'une part, et la répartition inégale de leurs coûts et avantages, d'autre part. Le nombre de pauvres est en augmentation dans plusieurs régions du monde; les pays les plus défavorisés ne parviennent pas à rattraper leur retard par rapport aux pays développés et à d'autres nations en développement, et certains se trouvent pris dans le cercle vicieux de la stagnation et de la régression économiques.

Le groupe des pays les moins avancés est au cœur du problème de la marginalisation dans l'économie mondiale. Une nouvelle démarche en matière de coopération internationale pour le développement est indispensable si l'on veut remédier à cette situation. Voilà pourquoi la réflexion en cours est si importante pour les PMA. Mais il faut absolument prendre un nouveau départ constructif en rompant avec le passé. D'aucuns jugent qu'à première vue les transformations amorcées sont plus symboliques qu'autre chose, mais nous ne partageons pas ce point de vue. De réels changements sont apportés à la coopération internationale pour le développement. Reste à

savoir s'ils vont entièrement dans le bon sens. La nouvelle démarche est encore hésitante et la question essentielle que les PMA et leurs partenaires de développement doivent se poser est la suivante : "Pourquoi espérer et comment obtenir de meilleurs résultats cette fois-ci ?".

Pour les 614 millions de personnes qui vivent aujourd'hui dans les PMA, l'enjeu est grand. Si le taux de croissance moyen du PIB réel par habitant enregistré par les différents PMA pendant la période 1990-1998 ne change pas, un seul des 43 pays les moins avancés dont le PIB par habitant est inférieur à 900 dollars (c'est là un des critères de classement dans la catégorie des PMA) atteindra ce seuil avant la fin de 2015, et huit seulement se hisseront à ce niveau au cours des 50 prochaines années. Parmi les 22 PMA dont le PIB réel par habitant a soit diminué soit plafonné pendant la période considérée, de plus en plus nombreux sont ceux qui risquent d'être pris dans le cercle vicieux de la régression économique, des difficultés sociales et de l'instabilité politique. Et même les pays qui se développent ne seront jamais à l'abri de crises extérieures, de catastrophes naturelles ou des répercussions négatives de la situation de PMA voisins - autant de facteurs qui peuvent perturber leur activité économique et les faire dévier de leur fragile trajectoire de croissance. Dans ces conditions, les PMA deviendront des poches de pauvreté persistante dans l'économie mondiale. Qui plus est, avec la poursuite d'une politique internationale de libéralisation économique "à deux vitesses" – consistant à mener une action énergique pour faciliter la libre circulation des biens et des capitaux, mais à décourager la libre circulation de la main-d'œuvre – les ressortissants des PMA seront de plus en plus souvent confrontés à un cruel dilemme : la pauvreté chez eux ou l'exclusion sociale à l'étranger en tant que travailleurs en situation irrégulière ou citoyens de deuxième zone.

Mais si une nouvelle démarche en matière de coopération crée des conditions internationales propices et encourage les pays à suivre une politique de développement plus efficace, un démarrage économique deviendra possible dans un nombre croissant de pays qui pourront ainsi sortir de la catégorie des PMA. Selon ce scénario, il y aura une transition progressive, avec une croissance durable qui sera fondée de plus en plus sur la mobilisation des ressources intérieures, sur l'investissement étranger direct et sur l'exploitation des marchés internationaux de capitaux. En même temps, la vulnérabilité face aux crises et aux problèmes sociaux qui vont de pair ira diminuant.

### **LA TROISIÈME CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LES PMA : UNE OCCASION À SAISIR**

Le rapport de cette année a été établi en vue de la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, importante assemblée qui se tiendra à Bruxelles en mai 2001 pour aider à mettre en lumière les problèmes particuliers des pays les moins avancés, dans l'espoir que l'évolution de la coopération internationale permettra d'y apporter une solution satisfaisante, et qui offrira aux PMA et à leurs partenaires de développement une occasion exceptionnelle de concevoir des mécanismes concrets de collaboration garantissant une action cohérente. Destiné à faciliter les débats, ce document vise à jeter des bases plus solides pour une coopération internationale qui favorise une transition progressive des PMA et leur permette de renforcer leurs

capacités de production ainsi que leur compétitivité en misant davantage sur la mobilisation des ressources intérieures et sur les apports de capitaux privés pour financer le développement.

Ce rapport est une suite des livraisons de 1998 et 1999 qui traitaient, la première, de la place des PMA dans le système commercial multilatéral et du problème de l'accès aux marchés, et la seconde de la nécessité de développer les capacités de production de ces pays et de mener à l'échelon national une politique propre à faciliter les choses. Après un bref aperçu de l'évolution économique et sociale des années 90, l'accent est mis sur le financement du développement des pays les moins avancés, qui est indispensable non seulement pour répondre à leurs besoins urgents dans le domaine social, mais encore pour accélérer la croissance économique, renforcer les capacités de production, réussir l'ajustement structurel et l'intégration dans l'économie mondiale et réduire la vulnérabilité face aux crises extérieures et aux catastrophes naturelles.

Pour alimenter les débats de la troisième Conférence sur les PMA, le rapport expose le problème du financement du développement dans ces pays, étudie la possibilité de le résoudre grâce à la mobilisation des ressources intérieures, décrit les obstacles qui limitent l'accès des PMA aux marchés internationaux de capitaux et qui découragent l'investissement étranger direct. Cette analyse met en évidence deux caractéristiques essentielles du mode de financement du développement. Premièrement, l'accumulation et la budgétisation dépendent surtout essentiellement des ressources extérieures. Deuxièmement, dans la plupart des cas, la quasi-totalité du financement extérieur provient de sources publiques. Les perspectives de développement de la majorité des PMA restent donc lourdement tributaires de l'aide et de la dynamique de la dette extérieure. Le rapport décrit l'évolution de ces facteurs dans les années 90 et soulève la question de savoir si la réforme actuelle de la coopération internationale pour le développement a des chances de corriger les défauts antérieurs.

La principale conclusion du rapport est que *le diagnostic actuel sur lequel repose la nouvelle démarche en matière de coopération internationale est inexact sur plusieurs points essentiels.*

Cette conclusion mérite un examen attentif. Si le diagnostic est bien posé, et si des changements correspondants sont apportés à l'action nationale et internationale, la nouvelle démarche devrait aider un nombre croissant de PMA à s'engager sur la voie de la croissance en mobilisant davantage leurs ressources intérieures, en attirant l'IED et en ayant plus largement accès aux marchés internationaux de capitaux. Mais si le diagnostic est erroné, quel que soit l'esprit d'initiative, l'énergie et la bonne volonté qui animent la réforme, on ne saurait s'attendre à une amélioration. Il y a alors fort à parier qu'à la fin de la prochaine décennie, on assistera à un nouveau relâchement de l'aide et à une nouvelle série d'allègements de la dette pour éponger une dernière vague de prêts publics inefficaces.

Il est indispensable que la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA aboutisse à des propositions et à des engagements fondés sur un bon diagnostic des défauts de la politique suivie précédemment à l'échelle nationale et internationale. Conçu dans cette optique, le rapport sur les PMA lance des idées constructives pour améliorer la coopération internationale en faveur de ces pays dans le domaine du financement du développement et les aider à se libérer progressivement de leur dépendance à l'égard de l'aide.

## **Le financement du développement des PMA : analyse du problème**

Les débats sur le financement du développement pèchent en particulier par le peu de cas qui est fait de l'hétérogénéité des pays en développement. Pour combler cette lacune, le rapport expose d'abord les principales données du problème, en comparant les caractéristiques de la mobilisation des ressources intérieures et du financement extérieur dans les PMA avec la situation dans d'autres pays en développement.

Les données sur longue période montrent que quand le revenu par habitant augmente dans les PMA, l'épargne intérieure progresse fortement. L'effort de développement, mesuré d'après la propension à épargner les revenus supplémentaires, y est en fait au moins aussi grand que dans les autres pays du tiers monde. Une croissance soutenue devrait donc s'accompagner d'une nette intensification de la mobilisation des ressources intérieures - réduisant à la longue la dépendance à l'égard du financement extérieur et favorisant donc un développement plus autonome.

Mais comme la plupart des PMA ont un revenu par habitant très bas qui augmente extrêmement lentement, voire diminue, ils n'arrivent pas à réaliser ce potentiel de mobilisation. Bien des gens vivent au jour le jour et le secteur des entreprises est fort peu développé, aussi l'épargne est-elle très faible – ce qui non seulement fait obstacle au financement intérieur de la croissance, mais encore fragilise grandement l'économie des PMA. Les perturbations d'origine extérieure infligent souvent à ces pays des pertes de revenus plusieurs fois supérieures au montant des ressources qu'ils peuvent réunir sur place pour y faire face. Du point de vue financier, depuis les années 70, les crises commerciales extérieures ont eu, aux pires moments, des conséquences en moyenne deux fois plus lourdes pour les PMA que pour les autres pays en développement.

Malgré la pénurie de ressources financières intérieures, les PMA ont réussi à accroître quelque peu leur niveau d'investissement. Pour ce faire, ils ont largement fait appel au financement extérieur. Toutefois, l'investissement et les dépenses publiques dans ceux d'Afrique et d'Asie, en pourcentage du PIB, demeurent bien inférieurs à la moyenne des pays en développement ne faisant pas partie des PMA, ce qui témoigne d'un accès insuffisant aux sources extérieures de fonds. Vu les besoins particuliers des PMA – dont l'infrastructure socioéconomique est très peu développée, qui sont extrêmement vulnérables aux secousses extérieures, où la dégradation de l'environnement est très importante et où des maladies comme le sida font des ravages dans la population – on peut donc parler de grave sous-investissement. La faiblesse de l'investissement a sans doute nui à son efficacité.

Les PMA sont donc pris au piège : la faiblesse des revenus et de la croissance entrave la mobilisation des ressources intérieures, et l'insuffisance de l'investissement et l'utilisation peu efficace des ressources freinent à leur tour la croissance. La seule façon de s'en sortir est de faire appel au financement extérieur.

Il peut s'agir d'un financement public sous forme de prêts ou dons accordés par des organismes bilatéraux et multilatéraux et assortis éventuellement d'une assistance technique, ou d'un financement privé sous forme de prêts à court et à long terme, d'acceptation d'obligations émises par des sociétés ou des États, d'investissements de portefeuille et d'investissements directs, accordé par des banques, des marchés de capitaux, des entreprises et des particuliers. Mais malgré la mondialisation de la production et de la finance, dans les années 90, seuls quelques PMA ont

réussi à attirer des apports importants de capitaux privés.

Si les investisseurs et les prêteurs étrangers hésitent à placer leur argent dans de nombreux PMA, c'est à cause du coût de la constitution d'actifs, des risques inhérents à la vulnérabilité des PMA face aux chocs, du manque de services d'appui aux entreprises, de la médiocrité de l'infrastructure matérielle, sociale et administrative et du fait que dans la plupart des cas il n'y a que de petits projets. En outre, les marchés internationaux de capitaux présentent des imperfections qui limitent l'accès des PMA au financement privé, même quand les projets sont viables. La croissance économique semble influencer de façon déterminante sur la capacité d'attirer des capitaux privés. C'est pourquoi, comme pour la mobilisation des ressources intérieures, une croissance soutenue dans les PMA pourrait avoir un effet d'entraînement positif, l'IED et les crédits privés prenant à terme le pas sur les dons et les apports de capitaux publics générateurs de dettes. Mais pour le moment, l'APD reste la principale source de financement extérieur, et les PMA et leurs partenaires de développement sont obligés de miser sur l'aide pour briser le cercle vicieux de la faiblesse des revenus, et de l'épargne et du manque d'investissements, dans lequel de nombreux pays sont enfermés.

## **LE BILAN DES ANNÉES 90**

### **Croissance économique et évolution sociale**

Le PIB réel des pays les moins avancés pris globalement a augmenté de 3,2 % par an pendant la période 1990-1998, contre 3,4 % pour l'ensemble des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire et 2,5 % pour le monde entier. Les résultats ont donc été légèrement meilleurs que dans les années 80. L'écart entre le taux de croissance des PMA et celui des autres pays en développement s'est également réduit dans les années 90. Il faut cependant bien voir qu'une part importante de la croissance globale des PMA est attribuable à un pays, le Bangladesh, dont l'économie représente un quart de celle du groupe et qui s'est développé à un rythme plus rapide et plus stable que la plupart des autres PMA. La croissance des pays les moins avancés non compris le Bangladesh n'a représenté que 2,4 %. En outre, la croissance démographique des PMA a été nettement supérieure à la moyenne pour les pays en développement et a atteint presque le double de la moyenne mondiale. Le PIB réel par habitant n'a donc augmenté que de 0,9 % par an pendant la période considérée (0,4 % si l'on fait abstraction du Bangladesh).

Dans les autres pays en développement, le PIB réel par habitant a progressé de 1,9 % par an dans les années 80 et de 3,6 % par an pendant la période 1990-1998. La croissance moyenne par habitant y a été deux fois plus forte que dans les PMA pendant la première période, et quatre fois plus forte pendant la seconde. L'écart entre les revenus par habitant des deux groupes de pays s'est donc creusé. La croissance globale des PMA a été également lente par rapport à celle des pays à faible revenu, où le PIB par habitant a augmenté de 4,3 % par an dans les années 80 et de 5,4 % la décennie suivante, en raison surtout du dynamisme de la Chine et de l'Inde. Autrement dit, les PMA sont rapidement distancés par d'autres pays à faible revenu.

Il y a cependant d'importantes différences entre les pays les moins avancés. Dans 15 d'entre eux, dont sept sont situés en Asie, la croissance du PIB réel par habitant a dépassé 2 % par an pendant la période 1990-1998. D'autre part, 22 PMA ont connu une stagnation ou une régression pendant la même période. Dans 11 d'entre eux, tous en proie à de graves conflits armés

et à une instabilité interne dans les années 90, le PIB réel par habitant a fléchi de plus de 3 % par an. Au total, 32 PMA soit ont été distancés par les autres pays en développement pour ce qui est du revenu par habitant, soit ont vu leur niveau de vie se détériorer durant la période considérée.

On constate cependant de nettes différences entre le début et la fin des années 90. Le taux de croissance global du PIB réel par habitant, qui était faible, a d'abord diminué, puis a sensiblement augmenté pour devenir positif en 1995. Depuis lors, il est relativement élevé, mais recule chaque année. Le revirement correspondait à une amélioration des termes de l'échange qui n'avait pas été aussi soutenue depuis le début des années 80. Entre 1988 et 1993, les termes de l'échange des PMA ont baissé de 12 % en moyenne, mais en 1994 et 1995 il y a eu un redressement qui s'est poursuivi jusqu'en 1997.

Les termes de l'échange des PMA se sont détériorés en 1998 et 1999 avec une chute des cours des produits de base d'une ampleur sans précédent depuis le début des années 80. L'indice composite des prix des produits de base autres que le pétrole a diminué de plus de 30 % pendant ces deux années. Toutefois, l'indice des prix du pétrole brut, après avoir fléchi d'autant en 1998, est en forte progression depuis le début de 1999 et a plus que triplé entre mars 1999 et août 2000.

L'évolution des cours des produits de base a eu des répercussions diverses sur les termes de l'échange des PMA, selon la nature de leur spécialisation commerciale et la composition de leurs importations et exportations. En 1998, les PMA qui exportaient du pétrole ont été durement touchés, mais pour les pays qui en importaient l'effet de la baisse générale des cours des matières primaires a été en partie amorti par la chute des prix de ce produit. Depuis mars 1999, toutefois, si l'envolée des prix de l'or noir profite aux pays exportateurs de pétrole, les exportateurs d'autres produits primaires sont doublement pénalisés par la faiblesse des cours de ces derniers et par le renchérissement des importations de combustibles. Certains petits PMA insulaires qui se sont spécialisés dans l'exportation de services (comme les Maldives), ou des PMA asiatiques qui exportent surtout des articles manufacturés (comme le Bangladesh) devraient moins souffrir de la baisse des cours des produits primaires que de la flambée des prix du pétrole. D'une façon générale, la détérioration des termes de l'échange depuis 1998 est particulièrement forte pour les pays exportateurs de produits primaires et importateurs de pétrole, autrement dit pour la majorité des PMA.

L'évolution sociale des PMA dans les années 90 offre un tableau contrasté. Trois tendances sont cependant préoccupantes. Premièrement, la croissance économique a été trop lente dans la plupart des PMA pour ouvrir une brèche véritable dans l'immense mur de la pauvreté. Deuxièmement, si d'importantes avancées ont été faites par quelques pays, le rythme du progrès social a dans l'ensemble été insuffisant pour atteindre les objectifs internationaux fixés aux sommets mondiaux des années 90, et l'écart entre les PMA et d'autres pays en développement s'est souvent creusé. Troisièmement, près d'un quart des PMA sont pris dans le cercle vicieux de la régression économique, des tensions sociales et de la violence, qui se renforcent mutuellement.

### **Les engagements de Paris**

À la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, tenue à Paris en septembre 1990, la communauté internationale s'est engagée à prendre de toute urgence des mesures efficaces pour arrêter et inverser la détérioration de la situation socioéconomique des

PMA et pour réactiver leur croissance et leur développement. Ses engagements, énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action pour les années 90 en faveur des pays les moins avancés, couvrent un champ très large mais reposent tous sur un partenariat implicite. Les PMA ont pris la résolution d'approfondir les réformes économiques qu'ils avaient entreprises dans les années 80, tandis que leurs partenaires de développement promettaient d'accroître sensiblement le niveau global de leur assistance extérieure.

Le bilan des années 90 montre que la libéralisation économique s'est accélérée dans de nombreux PMA. Depuis 1988, 33 des 48 pays les moins avancés ont entrepris des réformes dans le cadre de programmes financés par la Facilité d'ajustement structurel (FAS) ou la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI. Ceux qui ne l'ont pas fait sont principalement des PMA qui ne sont pas admis au bénéfice de ces facilités parce que leur revenu par habitant est trop élevé, des pays qui ont connu de graves troubles civils ou des États auxquels la communauté internationale a infligé des sanctions. Les réformes ont, naturellement, été plus importantes et plus longues dans certains PMA que dans d'autres, et il y a eu aussi de nombreuses interruptions. Mais, globalement, un tiers des PMA considérés ont appliqué ces programmes pendant plus de la moitié de la période allant du début de 1988 à la fin de 1999, et 27 ont suivi la politique convenue pendant au moins trois années d'affilée au cours de cette période. Les réformes ont aussi été plus énergiques dans certains domaines que dans d'autres. D'après les données dont on dispose, les PMA ne sont pas à la traîne des autres pays en développement pour ce qui est de la réforme structurelle dans tous les domaines hormis le secteur financier et celui des entreprises publiques, et ils sont même allés plus loin dans la réforme des prix et de la commercialisation. Lorsqu'il y a eu des dérapages, ils étaient généralement dus à l'incapacité d'atteindre des objectifs budgétaires plutôt qu'à un abandon de la réforme. Les données sur les causes des interruptions de programmes montrent clairement que moins de 15 % des interruptions dans les PMA sont imputables à un manquement aux engagements concernant la réforme structurelle.

Ces réformes ont entraîné une nette réorientation dans de nombreux PMA. Les données du FMI montrent que les pays les moins avancés ont avancé davantage que d'autres pays en développement sur la voie de la libéralisation du commerce. En 1999, 37 % des 43 PMA sur lesquels on possède des renseignements avaient des droits d'importation moyens inférieurs à 20 % avec des obstacles non tarifaires nuls ou insignifiants, alors que seulement 23 % des 78 autres pays en développement de l'échantillon pratiquaient le même degré d'ouverture. Dans 60 % des 43 PMA considérés, les obstacles tarifaires étaient inférieurs à 20 % en moyenne et les obstacles non tarifaires étaient faibles en ce sens qu'ils touchaient moins de 25 % de la production et du commerce. De même, les données de la CNUCED pour la fin des années 90 montrent que, sur un échantillon de 45 PMA, neuf seulement continuent à réglementer strictement le transfert des dividendes et des bénéfices ainsi que le rapatriement des capitaux. Vingt-sept PMA ont adopté un régime garantissant le libre transfert de ces fonds et neuf ont un régime relativement libéral – c'est-à-dire qu'ils réglementent le rapatriement des capitaux (tout en permettant le libre transfert des dividendes et bénéfices) ou subordonnent ces envois de fonds à l'autorisation des pouvoirs publics.

Si les réformes économiques entreprises par les PMA ont été nombreuses et dans bien des cas très poussées, le respect des engagements concernant le financement extérieur qui avaient été pris à Paris en 1990 laisse beaucoup à désirer. Pour arriver le plus tôt possible à accroître comme

convenu les apports de ressources à des conditions de faveur, les donateurs s'étaient fixé les objectifs suivants :

Pour les pays donateurs consacrant déjà plus de 0,20 % de leur PNB à l'aide publique au développement des PMA : continuer et accroître leur effort;

Pour les autres pays donateurs ayant atteint l'objectif de 0,15 % (fixé dans le nouveau Programme substantiel d'action pour les années 80 en faveur des pays les moins avancés) : parvenir à l'objectif de 0,20 % avant l'an 2000;

Pour tous les autres pays donateurs s'étant engagés à atteindre l'objectif de 0,15 % : réaffirmer leur engagement et s'employer à concrétiser cet objectif au cours des cinq années suivantes ou redoubler d'efforts pour accélérer sa réalisation;

Pour les autres pays donateurs, pendant la période du Programme d'action : ne ménager aucun effort individuellement pour accroître leur APD aux pays les moins avancés de façon que leur aide globale à ces pays augmente sensiblement.

Or, la part du PNB des pays donateurs membres du CAD consacrée à l'aide aux pays les moins avancés est tombée de 0,09 % en 1990 à 0,05 % en 1998, année où cinq membres du CAD seulement ont atteint les objectifs du Programme d'action : le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

Les apports d'aide aux PMA sont donc allés diminuant, en particulier depuis 1995. D'après les estimations, l'APD nette des pays membres du CAD n'était plus que de 12,1 milliards de dollars en 1998, contre 12,6 milliards en 1997. Pour les PMA, 1998 a été la troisième année de baisse ininterrompue, la contraction représentant plus de 4,5 milliards de dollars depuis 1995. Le recul enregistré en 1998 contraste avec l'évolution positive de l'aide aux pays en développement pris dans leur ensemble, qui a en effet augmenté de près de 2 milliards de dollars cette même année, alors qu'elle n'avait cessé de diminuer depuis le début de la décennie. En valeur nominale, l'APD nette aux PMA avait progressé de 73 % pendant la deuxième moitié des années 80, mais le repli qui s'est amorcé après 1995 a inversé cette tendance et elle est tombée en dessous du niveau de 1987. En valeur réelle par habitant, l'APD nette aux PMA a fléchi de 45 % depuis 1990 et se retrouve maintenant à son niveau du début des années 70.

## **Les nouveaux apports de capitaux privés**

La diminution des apports d'aide aux PMA est particulièrement préoccupante, du fait que des investissements multiples sont nécessaires pour maintenir un rythme de croissance et réduire la pauvreté dans ces pays, que les possibilités de répondre à ces besoins par la mobilisation des ressources intérieures sont limitées et que les PMA ne parviennent pas à attirer des investissements étrangers directs et autres capitaux en quantité importante. Certaines indications font toutefois apparaître une progression des entrées de capitaux privés dans les PMA. Cela ne ressort pas clairement de la tendance globale, dans laquelle domine l'évolution observée dans quatre PMA - Angola, Guinée équatoriale, Myanmar et Yémen -, où l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz a absorbé 80 % des apports de capitaux privés au cours de la période 1990-1994. Mais si l'on retire ces pays de l'échantillon, il apparaît que les entrées de capitaux privés à long terme dans les PMA sont passées de 323,1 millions de dollars par an pendant la période 1990-1994 à 941,9 millions de dollars pendant la période 1995-1998, selon les données de la Banque mondiale. Les entrées moyennes à la fin des années 90 étaient plus élevées qu'au début de la décennie dans 29 des 45 PMA pour lesquels on dispose de données.

Toutefois, bien que ces tendances soient positives, seuls quelques PMA enregistrent un accroissement important des apports de capitaux privés à long terme. En fait, les trois cinquièmes environ de l'augmentation de ces apports entre le début et la fin des années 90, telle qu'indiquée au paragraphe précédent, profitent à quatre pays - le Cambodge, l'Ouganda, la République démocratique populaire lao et la République-Unie de Tanzanie. L'Ouganda en particulier témoigne des conséquences bénéfiques d'une hausse des apports de capitaux privés, tandis que le Cambodge et la République démocratique populaire lao ont profité jusqu'en 1997 de la dynamique régionale de croissance et d'industrialisation en Asie de l'Est. À noter également que dans la plupart des PMA, les entrées de capitaux privés représentent généralement une si faible proportion de l'apport total de ressources financières que, même lorsqu'elles ont augmenté, cela n'a pas suffi dans la plupart de ces pays à compenser la baisse de l'aide publique. En fait, la compensation en valeur nette n'a joué que dans trois PMA seulement. On peut constater par ailleurs que les PMA ne parviennent pas à attirer certains types de capitaux privés. Au début des années 80, le financement international à long terme des PMA par les banques s'est tari, et il ne s'est pas redressé depuis. Les flux de valeurs de portefeuille et les émissions d'obligations sont également passés à côté de ces pays. Quant aux investissements étrangers directs, ils continuent à privilégier l'exploitation des ressources naturelles.

Cette incapacité de la plupart des PMA à attirer un volume suffisant de capitaux privés pour compenser la diminution de l'aide a naturellement pour effet, globalement, de réduire les apports extérieurs de ressources financières aux PMA. Les entrées de capitaux à long terme dans les PMA considérés comme un tout ont diminué d'environ 25 % en valeur nominale depuis 1990, et si l'on utilise l'indice des prix des importations des PMA comme coefficient déflateur des valeurs courantes (c'est-à-dire pour exprimer celles-ci en pouvoir d'achat de marchandises étrangères), on voit que les apports nets de capitaux à long terme sont retombés à leur niveau des années 80 et que les apports réels par habitant ont diminué de 39 % depuis 1990.

Cette évolution est à l'opposé de celle observée dans les autres pays en développement. Alors que les entrées nettes de capitaux à long terme ont diminué dans les PMA, les apports ont augmenté de façon spectaculaire dans les autres pays en développement dans les années 90, la

première place revenant aux capitaux privés. De ce fait, la part des PMA dans l'apport global net de ressources à l'ensemble des pays en développement a fortement baissé. Après avoir atteint 18 % en 1987, elle est descendue à moins de 4 % de l'apport total net de capitaux à long terme à l'ensemble des pays en développement. La part des investissements étrangers directs nets reçue par les PMA est tombée de 3,6 % pendant la période 1975-1982 à 1,4 % dans les années 90. En outre, les PMA sont en grande partie exclus des prises de participation, émissions d'obligations et prêts commerciaux non assortis d'une garantie de l'État.

### **Persistance de l'endettement extérieur**

L'endettement extérieur persistant des PMA mesure la faiblesse et la fragilité de leurs résultats économiques dans les années 90. Selon les statistiques de la Banque mondiale, la valeur nominale de l'encours de la dette extérieure de l'ensemble des PMA est passée de 121,2 milliards de dollars en 1990 à 150,4 milliards en 1998, et le service total de la dette acquitté par les PMA s'est élevé à 4,4 milliards de dollars en 1998 contre 4 milliards au début de la décennie. L'encours total de la dette représentait selon des estimations 101 % de leur PNB global, contre 92 % en 1990. Six pays - Angola, Bangladesh, Éthiopie, Mozambique, République démocratique du Congo et Soudan - en totalisaient la moitié à eux seuls, et dans 23 des 45 pays pour lesquels on dispose de données, l'encours de la dette extérieure en valeur nominale était inférieur à 2 milliards de dollars. Cependant, si l'on applique les critères adoptés récemment par la communauté internationale au titre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés pour mesurer la capacité d'endettement de ces pays, il apparaît qu'en 1998 la dette extérieure constituait une charge insupportable dans 27 des 42 PMA pour lesquels on dispose de données. En outre, mis à part les PMA insulaires, où les structures de financement du développement sont assez particulières, les deux tiers des PMA abordent le nouveau millénaire avec un endettement extérieur insupportable, même une fois déployés pleinement les mécanismes classiques (antérieurs à l'Initiative évoquée ci-dessus d'allègement de la dette).

L'endettement extérieur persistant complique sérieusement la tâche consistant à échapper au piège des bas revenus, qui est au cœur du problème du financement du développement dans les PMA. Une lourde dette extérieure pèse de différentes manières sur l'investissement interne. Les paiements effectués au titre du service de la dette absorbent des devises et réduisent d'autant la capacité d'importer des biens d'équipement. Une grande partie de la dette extérieure incombant à l'État, le service de la dette ampute également les dépenses consacrées par celui-ci aux services publics essentiels. Le surendettement est une source d'incertitude pour les investisseurs, tant nationaux qu'étrangers. Il nuit à la cote de crédit du pays et à la perception du risque-pays, empêchant du même coup des entreprises potentiellement rentables des pays endettés d'accéder aux marchés financiers internationaux.

Les PMA qui ont un grave problème d'endettement sont aussi devenus de plus en plus tributaires d'un "financement exceptionnel" consistant à réduire les paiements réellement effectués au titre du service de la dette au cours de telle ou telle année, par rapport aux paiements correspondant aux obligations contractées. Bien qu'il soit difficile d'en mesurer l'ampleur, il est clair que bon nombre de PMA sont aujourd'hui fortement tributaires de ces "flux financiers virtuels", provenant soit d'un allègement de leur dette négocié officiellement, qui réduit les paiements effectués au titre du service de la dette, soit de l'accumulation désordonnée d'arriérés. En vérité, si ces "flux financiers virtuels" n'étaient pas venus compléter les flux réels, les transferts

nets globaux aux PMA dans leur ensemble n'auraient atteint que 31 % de leur niveau effectivement observé pendant la période 1989-1993 et 25 % pendant la période 1994-1998. Selon des estimations, le financement exceptionnel a également joué un rôle capital dans un grand nombre de pays. À telle enseigne que pendant la période 1989-1993, il a représenté plus de 2 % du PNB dans plus des deux tiers (25) des 38 PMA pour lesquels on dispose de données, et pendant la période 1994-1998 plus de 2 % de celui-ci dans plus de la moitié (23 sur 41) des pays en question. Pour bon nombre de PMA très endettés, les "flux financiers virtuels" sont devenus la principale source de financement extérieur après l'APD. Bien qu'il ne soit pas très utile de considérer ce financement exceptionnel comme une forme de financement du développement, dans la pratique l'allégement de la dette a commencé à jouer ce rôle et il est donc naturel que l'allégement de la dette et l'APD soient traités comme des formes d'assistance analogues et que l'APD emprunte la voie d'un allégement de la dette.

## **NÉCESSITÉ D'UN BON DIAGNOSTIC DU CHANGEMENT DE POLITIQUE SOUHAITABLE**

Les interrogations actuelles sur la coopération internationale au service du développement témoignent d'une large insatisfaction quant à l'évolution de celle-ci dans les années 90 et d'un souci général de faire mieux au cours de la prochaine décennie. Ces préoccupations sont justifiées. Toutefois, si l'on veut y répondre, il convient de veiller à ce que le diagnostic en cours sur le changement de politique nécessaire soit juste. Cela exige un examen minutieux et une critique constructive de ces principaux éléments.

### **Le diagnostic actuel en faveur d'un changement de politique**

Le diagnostic en faveur d'un changement de politique dont s'inspire actuellement la remise en question de la coopération internationale au service du développement peut être résumé par huit propositions essentielles.

Le peu de réaction de l'économie aux réformes dans les pays de faible revenu tient davantage à une piètre application de celles-ci qu'à des défauts de conception ou à un financement insuffisant de ces mesures. Ces négligences dans la mise en œuvre traduisent elles-mêmes l'impossibilité de faire respecter rigoureusement les conditions des politiques adoptées, en permettant ainsi aux gouvernements qui ne souhaitaient pas appliquer énergiquement les réformes économiques de n'encourir aucune sanction.

L'aide est efficace lorsque les orientations nationales sont bonnes.

Les éléments fondamentaux d'une bonne orientation de la politique nationale sont réunis lorsque les gouvernements : a) s'efforcent d'assurer la stabilité macroéconomique en maîtrisant l'inflation et en réduisant les déficits budgétaires; b) ouvrent leur économie au reste du monde; c) libéralisent les marchés intérieurs de produits et de facteurs par le biais de la privatisation et de la déréglementation.

Il n'a pas été accordé par le passé une attention suffisante à la réalisation des objectifs sociaux. Des politiques sociales visant à faire en sorte que les pauvres profitent davantage du

développement devraient donc désormais s'intégrer aux politiques macroéconomiques et aux réformes structurelles définissant les orientations nationales appropriées.

La politique nationale a une efficacité optimale si ce ne sont pas les donateurs qui la conduisent et si le pays se l'approprié. Cela implique dans ce contexte que les gouvernements, selon un processus de participation, prennent l'initiative d'élaborer le descriptif du programme stratégique destiné à guider la réforme économique et dont la mise en œuvre fera ensuite l'objet d'une surveillance constante en tant que l'une des conditions de l'aide et de l'allégement de la dette.

L'aide peut aussi être plus efficace si les donateurs la concentrent sur les pays qui appliquent les bonnes politiques, c'est-à-dire s'ils accentuent la sélectivité géographique de leurs apports d'aide.

Une meilleure coordination entre le FMI et la Banque mondiale, ainsi qu'entre les donateurs bilatéraux, contribue également à l'efficacité de l'aide. Les documents stratégiques établis par le gouvernement devraient en définir le cadre.

La dette extérieure pose un problème aux pays pauvres très endettés, mais l'allégement prévu par l'initiative en leur faveur devrait apporter une solution durable aux problèmes d'endettement et contribuer efficacement à réduire la pauvreté dès lors que ces pays poursuivront de bonnes politiques.

### **Une autre approche du diagnostic en faveur d'un changement d'orientation**

La réorientation des politiques nationales, les mesures visant à favoriser leur prise en charge par les gouvernements, ainsi que les partenariats, et le renforcement de la coordination de l'aide sont assurément les questions pertinentes. Mais le diagnostic actuel des changements nécessaires est trop ancré dans une perspective qui situe les problèmes passés au niveau national au lieu de les inscrire dans les relations économiques internationales, et il est en outre déséquilibré dans sa répartition des erreurs d'orientation et des négligences de gestion entre les donateurs et les bénéficiaires. Les éléments essentiels d'un autre diagnostic en faveur d'un changement d'orientation, tels qu'ils ressortent de l'analyse faite dans le présent rapport, peuvent être résumés par sept propositions.

Malgré des problèmes d'application et de continuité, et en dépit de différences entre les pays, la politique générale de bon nombre de PMA s'est nettement infléchie dans le sens d'une libéralisation de l'économie.

On peut à juste titre soutenir que l'aide ne peut être efficace que si le pays applique les politiques pertinentes. Or les politiques actuellement recommandées présentent de graves défauts de conception dans un cadre économique comme celui des PMA. Outre que par le passé elles n'ont pas prêté une attention suffisante aux questions sociales, elles ont négligé de tenir compte de l'incidence des contraintes structurelles, de la carence d'infrastructures sociales et économiques, d'un marché peu développé, d'une classe d'entrepreneurs très peu nombreuse et des faibles capacités de production du secteur privé. Conséquence : les nouvelles orientations de la politique économique ne génèrent pas une forte croissance à moins que les conditions du commerce extérieur ne soient favorables ou que les réformes sont assurées d'un financement suffisant et

stable. Dans la plupart des pays, il n'est pas sûr que la croissance économique issue de ces réformes soit durable.

Même si la politique nationale est correcte, cela ne suffit pas à rendre l'aide efficace. L'absence de coordination entre les activités des différents organismes d'aide et le fait qu'ils n'aient pas su intégrer leurs projets dans les structures économiques et de gestion des pays nuisent à la viabilité des projets financés par l'aide. En outre, bien que l'économie des PMA ait de toute évidence besoin de l'aide extérieure, la fragmentation du système de fourniture de l'aide et l'administration de celui-ci par des donateurs multiples ont profondément désorganisé les mécanismes de répartition des ressources dans ces pays, ce qui a eu de graves conséquences du point de vue de la gestion économique, de l'efficacité globale de l'emploi des ressources et de la croissance économique en général.

La dette extérieure a également pesé sur l'efficacité de l'aide, en entraînant une réduction des investissements publics et privés dans les pays bénéficiaires et par les effets négatifs qu'elle a eus sur la répartition et l'utilisation de l'aide par la communauté internationale des donateurs créanciers.

Il est vain de vouloir dissocier les questions de quantité et de qualité de l'aide apportée. Il ne sert à rien d'accroître le volume de l'aide si l'on ne se préoccupe pas d'en améliorer l'efficacité. Mais encore faut-il pour cela que le financement extérieur apporté aux PMA soit d'un niveau suffisant. C'est en effet l'insuffisance du financement par rapport aux besoins de devises et la pénurie de financement pour imprévus qui ont affaibli certains programmes d'ajustement structurel, provoquant des interruptions de programme.

Pour que les programmes de développement aboutissent, il est essentiel qu'ils soient la propriété des pays concernés. Cette appartenance est faible lorsque les donateurs apportent avec eux des plans standards inadaptés qu'ils imposent ensuite par la politique de la carotte et du bâton inhérente à la conditionnalité. Mais ce n'est pas la seule raison : la mauvaise intégration du système de fourniture de l'aide dans les structures économiques et administratives nationales et l'absence de coordination des activités des donateurs, jointes aux conditions sévères imposées en matière de politique budgétaire, ont amoindri au fil des ans la capacité d'action des gouvernements, réduisant du même coup leurs chances de revendiquer la paternité de leur politique.

Les espoirs que l'on fonde actuellement sur la mise en œuvre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés ne sont pas réalistes. L'allègement de la dette envisagé ne suffira pas à rendre celle-ci supportable à moyen terme, sauf si les conditions extérieures sont très favorables et les résultats économiques un peu meilleurs grâce aux réformes d'orientation; par ailleurs, l'ampleur de l'allègement de la dette et la manière dont il interviendra n'auront pas d'effets directs majeurs sur la réduction de la pauvreté, même s'ils offrent un moyen de promouvoir l'adoption de politiques en faveur des pauvres dans les pays démunis.

### **Les raisons d'un autre regard**

Les raisons de jeter un autre regard sur les faiblesses de la coopération internationale au service du développement dans les années 90 peuvent se résumer sous quatre rubriques, à savoir :

- i) le mécanisme des réformes d'orientation financées par la facilité d'ajustement structurel

renforcée dans les années 90; ii) la relation entre le système de fourniture de l'aide et l'efficacité de celle-ci; iii) l'articulation de l'aide et du service de la dette; et iv) le degré de l'adéquation de l'allégement de la dette des pays pauvres très endettés.

### **Le fonctionnement des réformes financées par la facilité d'ajustement structurel renforcée dans les PMA**

L'amélioration des résultats de croissance dans les PMA qui ont entrepris des programmes de réformes financés par la facilité d'ajustement structurel et la facilité d'ajustement structurel renforcée à la fin des années 80 et dans les années 90 a été très mince en moyenne. À ne considérer que les pays qui appliquent des programmes FASR et pour lesquels on dispose de données, et en excluant les cas extrêmes positifs et négatifs (Guinée équatoriale d'une part et Guinée-Bissau, Rwanda et Sierra Leone de l'autre), on constate que le PIB réel moyen par habitant diminuait de 1,4 % par an au cours des trois années antérieures à la mise en route des programmes, qu'il est resté stationnaire au cours des trois années postérieures à celle-ci et qu'il a ensuite diminué de 1,1 % au cours des trois années suivantes. Pendant la période 1996-1998, la croissance du PIB réel par habitant est remontée à 1,9 % par an et la croissance des exportations et l'investissement intérieur brut ont accusé une nouvelle accélération. Toutefois, les résultats sont très variables d'un pays à l'autre et certains pays, comme l'Ouganda, ont accompli des progrès notables grâce aux réformes économiques.

La controverse est vive sur la question de savoir dans quelle mesure ces résultats peuvent être attribués à des changements d'orientation dans les pays, au contexte économique extérieur ou à des événements incontrôlables comme les conditions météorologiques. Toutefois, au lieu d'entamer un débat peu productif sur la question de savoir si les réformes économiques ont joué leur rôle ou non, et de comparer pour ce faire les résultats obtenus par les pays bénéficiant de la facilité d'ajustement structurel renforcée et par les autres, il importe davantage aujourd'hui de comprendre les mécanismes qui font que les programmes aboutissent, ou échouent, et de déterminer les raisons pour lesquelles les programmes ont donné des résultats meilleurs dans certains pays que dans d'autres, et à certains moments plutôt qu'à d'autres, et de se demander si les résultats positifs sont durables.

De ce point de vue, le mécanisme essentiel par lequel les programmes financés par la FASR favorisent la croissance économique dans les PMA réside dans l'amélioration de l'accès de ces pays au financement à des conditions libérales. Comme l'explique le FMI dans sa propre évaluation externe, un accroissement du financement à des conditions de faveur augmente les possibilités de consommation et de production. En général, l'accroissement des apports de devises lié au lancement d'un programme FASR a permis de remettre en état et d'exploiter de façon optimale les moyens de production existants plutôt que d'en créer de nouveaux. Mais l'augmentation des apports publics dans les économies asphyxiées par les importations peut aussi rendre intéressants beaucoup d'autres investissements potentiels et la baisse des prix des denrées alimentaires et des biens de consommation courants a souvent fait prospérer les activités du secteur informel.

Les avantages que l'on peut attendre d'un desserrement de la contrainte devises obtenu grâce à l'accroissement du financement à des conditions de faveur sont renforcés par les

changements apportés aux politiques intérieures. Il est très difficile de discerner les éléments des réformes qui contribuent le plus à des résultats positifs. Toutefois, nombre d'observateurs sont parvenus à la conclusion que les changements en matière de politique intérieure susceptibles d'y contribuer le plus sont l'élimination des distorsions macroéconomiques les plus flagrantes. Les réformes de structure n'ont pas suffisamment pris en compte les contraintes structurelles et les faiblesses institutionnelles, ce qui fait que l'offre du secteur privé n'a pas réagi aussi fortement que prévu aux incitations en matière de prix.

On associe également de bons résultats à une évolution favorable des termes de l'échange. Dans les pays et durant les périodes où les termes de l'échange se sont dégradés, il s'est avéré difficile d'atteindre les objectifs budgétaires et la non-exécution des engagements pris dans le cadre des politiques pouvait provoquer un effondrement spontané dans la mesure où les ressources nécessaires pour rendre les réformes effectives étaient soit retirées, soit retardées. Les programmes ne comportaient pas de mesures pour imprévus et les prévisions des besoins de devises aux fins de l'ajustement étaient souvent trop optimistes. Lorsque l'aide annoncée par les donateurs n'était pas à la hauteur des besoins, les déficits de financement devaient être comblés au coup par coup selon la capacité de mobiliser des fonds plutôt qu'en fonction des besoins réels. Autrement dit, même si les programmes financés par la FASR étaient en général associés à un accroissement des apports à des conditions de faveur, certains ne l'étaient pas suffisamment et étaient condamnés d'emblée à l'échec.

Il est également permis de penser que le niveau initial de l'endettement extérieur pèse sur le fonctionnement des réformes économiques courantes. Cette question appelle un complément d'étude. Toutefois, s'il s'avère qu'au-delà d'un certain seuil d'endettement extérieur, les réformes perdent beaucoup de leur efficacité, une condition du succès des réformes économiques dans les pays très endettés est de réduire *préalablement* la dette. La politique actuelle consistant à faire de la réussite de l'ajustement une condition préalable à tout allègement de la dette expose à de grandes déconvenues aussi bien le pays qui procède à l'ajustement que les donateurs créanciers publics qui appuient ce processus. L'accroissement des apports de ressources sous forme d'aide et de plus gros efforts du pays dans le sens de l'ajustement structurel ne suffisent tout simplement pas à mettre l'économie sur la voie de la viabilité externe en l'absence d'une réduction préalable de la dette.

### **Le système de fourniture de l'aide et l'efficacité de celle-ci**

Le système de fourniture de l'aide n'a pas été des plus favorable durant la période d'ajustement et de libéralisation. Au cours de celle-ci, la coordination menée par les gouvernements s'est sclérosée. Les donateurs ont pu articuler les conditions de leur politique autour des programmes d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale. Cependant, la communauté des donateurs ne constituait et ne constitue absolument pas une entité homogène, car les donateurs ont une expérience et des idées très différentes et celles-ci influent sur les projets et les programmes qu'ils acceptent de soutenir. C'est ainsi qu'une coordination relativement forte des conditions appliquées par politique interposée a coexisté avec une grande diversité des modes de fournitures de l'aide. Ces tensions ont contribué pour une part non négligeable à réduire l'efficacité de l'aide et à perturber les processus de développement dans les PMA au cours des deux dernières décennies.

Deux constatations empiriques importantes viennent appuyer cette conclusion. Premièrement, les apports d'aide extérieure sont une source majeure de chocs externes pour les PMA. Pour la plupart de ces pays, ces apports sont en fait plus irréguliers que les recettes d'exportation les plus instables et plus irréguliers aussi que les recettes publiques courantes. En outre, la corrélation entre les variations à court terme de l'aide et celles des exportations et des recettes publiques est faible. Il apparaît donc que l'aide extérieure en général n'a pas atténué les effets des chocs externes à court terme dans les PMA et qu'elle les aurait plutôt accentués. En bref, on peut raisonnablement en conclure que l'irrégularité des apports d'aide a contribué à aggraver l'instabilité macroéconomique que l'aide aux programmes visait pourtant à réduire.

Deuxièmement, on peut observer que l'aide a provoqué des distorsions dans les finances publiques de bon nombre de PMA, car celles-ci ont été soumises à une double contrainte, à savoir, d'une part, de s'accommoder d'une aide aux projets non coordonnée et non intégrée et, d'autre part, de respecter l'engagement de réduire le déficit budgétaire à l'exclusion des subventions. Cela a eu pour conséquence que les dépenses d'équipement exprimées en pourcentage des dépenses publiques totales ont augmenté, tandis que les dépenses publiques de fonctionnement ont chuté. La part moyenne des dépenses d'équipement dans le total des dépenses publiques des PMA est passée de 24 % environ au cours des années 70 à un niveau compris entre 32 et 36 % dans les années 90. Le contraste est frappant par rapport à la part moyenne des dépenses d'équipement dans les autres pays en développement, où elle est tombée d'environ 25 % à 15 %, et l'on constate une corrélation avec le rapport entre l'aide extérieure et les dépenses publiques. Cette part élevée des dépenses d'équipement dans les PMA s'explique par les dépenses liées aux projets financés par l'aide, lesquelles, bien qu'étant souvent extérieures aux mécanismes budgétaires de l'État, n'en sont pas moins considérées comme des dépenses d'équipement du secteur public. Elle donne également une idée de l'emprise exercée par des donateurs multiples sur l'accumulation du capital dans les PMA. On constate en revanche une compression des dépenses de fonctionnement. C'est ainsi que les dépenses de fonctionnement moyennes dans le secteur de l'éducation ont chuté de façon vertigineuse dans les PMA au cours de la période d'ajustement. Leur évolution est diamétralement opposée à la croissance des dépenses d'équipement, et elle contraste également avec celle observée dans les autres pays en développement, où les dépenses publiques de fonctionnement consacrées à l'éducation sont demeurées à peu près stables.

La conjugaison, depuis le début des années 80, du système de fourniture de l'aide et des conditions imposées en ce qui concerne les politiques à suivre a singulièrement entravé les progrès économiques dans les PMA en affaiblissant les capacités de l'État. Cela est dû non seulement aux effets budgétaires indiqués ci-dessus, mais encore à un exode des compétences du secteur public vers les projets et les programmes émanant des donateurs. Les projets financés par l'aide extérieure s'inscrivent théoriquement dans le secteur public mais dépendent en réalité des donateurs, tout au moins jusqu'à leur date d'achèvement ou la date à laquelle les projets sont censés être transférés au gouvernement bénéficiaire. Dans les projets contrôlés par les donateurs, les rémunérations de la main-d'œuvre ne sont généralement pas fixées conformément aux barèmes en vigueur dans le secteur public et, suite à la réduction de la masse salariale dans le secteur public, le personnel occupant des postes clefs est attiré vers les projets, d'où un affaiblissement des capacités administratives. Les donateurs sont de ce fait de plus en plus tentés de créer des structures de gestion parallèles pour leurs projets, ce qui aggrave encore le problème. D'après la plupart des analyses, les capacités de la majorité des PMA de l'Afrique subsaharienne sont

aujourd'hui inférieures à ce qu'elles étaient il y a 20 ans. Comme l'a montré le rapport sur les PMA de 1997, la faiblesse de l'État dans bon nombre de PMA est devenue un obstacle majeur à leur progrès économique.

### **Aide et service de la dette**

L'efficacité de l'aide a également souffert de l'endettement extérieur, qui a non seulement réduit les investissements publics et privés dans les PMA, mais aussi pesé sur le comportement des créanciers-donateurs publics. Il existe depuis les années 80 une relation étroite entre la répartition géographique des flux d'aide et les remboursements au titre du service de la dette. Pour les PMA, tout au long des années 90, aide et endettement sont allés de pair, les créanciers-donateurs publics en tant que groupe fournissant de préférence de l'argent à ceux qui leur en devaient déjà. Cette relation perverse a détourné l'aide des pays qui n'avaient pas de problème d'endettement et a entraîné une certaine lassitude des bailleurs d'aide bilatérale. Il en a résulté une diminution de l'aide directement disponible pour le développement. Cela a également amoindri la qualité de l'aide en accroissant l'incertitude et en portant l'aide à des niveaux où elle ne pouvait être efficacement absorbée. Les transferts nets vers les pays débiteurs ont cependant toujours été positifs, ce qui a dans une certaine mesure atténué les incidences négatives des remboursements sur les réserves en devises et les dépenses publiques. Mais cela a aussi entraîné des coûts de transaction considérables en termes de charge de travail pour les décideurs économiques, et les obligations au titre du service de la dette ont aggravé les difficultés budgétaires. En fait, les créanciers-donateurs internationaux et les pays débiteurs ont été pris dans un cercle vicieux où un fort endettement diminue l'efficacité de l'aide, et où une moindre efficacité de l'aide fait que l'aide à des conditions de faveur alourdit l'endettement.

### **L'initiative PPTE**

L'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) vise les pays pauvres davantage que les PMA en tant que tels. Mais près des trois quarts de l'ensemble des PPTE (30 sur 41) sont actuellement des PMA, et à la fin de l'an 2000, si le calendrier d'exécution fixé par la communauté internationale est respecté, tous les pays visés sauf deux qui n'ont pas encore atteint le "point de décision" seront des PMA.

La plupart des observateurs conviennent qu'une condition nécessaire au succès de l'initiative PPTE est que l'allègement de la dette s'ajoute à l'APD. La relation étroite qui a existé dans les années 90 entre les flux d'aide et les remboursements au titre du service de la dette fait qu'il est probable qu'une réduction à l'avenir de ces remboursements s'accompagne d'une diminution des apports financiers à des conditions de faveur. Mais, même si tel n'est pas le cas, compte tenu de son ampleur et de la façon dont il est accordé cet allègement supplémentaire risque de ne pas avoir d'incidences majeures directes sur une réduction de la pauvreté.

C'est ce que montre un examen des projections à moyen terme pour les quelques PMA qui ont atteint leur point de décision au titre de l'initiative PPTE renforcée. Premièrement, parce que les pays ont besoin de nouveaux prêts à des conditions de faveur pour financer des infrastructures matérielles et sociales essentielles, le surendettement peut tout à fait persister pendant un certain nombre d'années au-delà du point d'achèvement; deuxièmement – ce qui est plus préoccupant – les perspectives pour ces pays d'échapper durablement au problème de la dette dépendent de taux

élevés de croissance économique et de croissance des exportations, soutenus sur une longue période, souvent à des niveaux supérieurs aux niveaux enregistrés dans les années 90 et sans que l'intensité des importations ne s'accroisse parallèlement.

De telles conditions semblent assurément difficiles à satisfaire. Si certains considèrent qu'un renforcement de l'autonomie de décision des pays, l'intégration de politiques sociales dans les réformes d'orientation et un allègement de la dette plus large et plus rapide peuvent y contribuer, l'idée que l'on puisse accélérer la croissance en ajoutant des politiques sociales aux politiques macroéconomiques courantes destinées à réduire l'inflation et les déficits budgétaires, ainsi qu'aux réformes structurelles ordinaires visant à ouvrir l'économie au reste du monde et à promouvoir les privatisations et la déréglementation, n'apparaît guère convaincante. Il est difficile d'imaginer comment des stratégies de lutte contre la pauvreté favoriseront une accélération de la croissance, compte tenu en particulier de la nouveauté de ces stratégies et du peu d'expérience que l'on en a. De plus, le surcroît de conditionnalité qu'entraîne le fait de lier l'allègement de la dette à la réduction de la pauvreté risque de détourner l'attention des efforts fondamentaux qui doivent être faits pour accroître l'épargne intérieure ainsi que le volume et la productivité de l'investissement, et pour promouvoir les exportations. La tentative louable qui est faite d'accroître la responsabilité et l'autonomie nationales pour l'exécution des programmes de réforme peut facilement être contrariée par la faiblesse des capacités gouvernementales et par une conception étroite des programmes acceptables.

D'aucuns espèrent que les économies réalisées sur les remboursements grâce à l'allègement de la dette puissent avoir un impact considérable sur la pauvreté. Mais ces économies apparaissent modestes par rapport aux flux de ressources nettes et à l'aide dont ont besoin les PMA pauvres très endettés. Toute solution durable au problème de l'endettement passe par une accélération de la croissance, un accroissement de l'épargne intérieure et le développement des capacités productives et de la compétitivité internationale. Faute de quoi, l'allègement de la dette ne favorisera qu'un certain répit, sans recul durable, de la pauvreté.

### **Que faire ?**

Bien que pour les PMA, et dans le domaine particulier de l'aide et de la dette, les initiatives en cours pour réformer la coopération internationale en faveur du développement s'appuient sur un diagnostic erroné des erreurs qui ont été commises dans les années 90, il n'y a pas lieu d'être pessimiste quant à l'avenir.

Il y a deux raisons à cela. Premièrement, la communauté internationale s'est avant tout préoccupée dans les années 90 des problèmes des pays en transition et des raisons du miracle, puis de la crise, en Asie de l'Est. Il semble que l'on s'intéresse désormais moins aux mesures nationales et internationales devant être prises pour aider les pays à combler leur retard de développement - sujet sur lequel l'industrialisation des pays d'Asie de l'Est a été riche d'enseignements - qu'à la question de savoir comment promouvoir le décollage des pays les plus pauvres et leur intégration durable dans l'économie mondiale. Deuxièmement, il existe aujourd'hui une conjoncture favorable à une évolution de la conception de la coopération internationale pour le développement, avec un débat plus ouvert sur l'ensemble des questions, et aussi la volonté d'adapter les stratégies en fonction de l'expérience acquise et d'une prise en compte de la diversité des perspectives et des intérêts.

L'analyse présentée ici propose une approche stratégique du financement du développement dans les PMA, qui s'articule autour de cinq grands axes de changement :

Réorienter les politiques nationales;

Assurer des flux d'aide adéquats;

Instaurer un partenariat reposant sur une véritable responsabilisation nationale;

Adopter des mesures d'allègement de la dette adéquates;

Renforcer la cohérence systémique.

### **Réorienter les politiques nationales**

L'analyse de la dynamique du développement dans les pays où elle a porté ses fruits montre qu'une croissance économique soutenue et accélérée repose sur le développement des capacités de production et de la compétitivité internationale, ainsi que sur une transformation structurelle permettant d'échapper aux contraintes d'une économie étroitement spécialisée dans la production de produits primaires. Le succès dépend de l'instauration d'un cercle vertueux d'investissements, d'exportations et d'épargne. Dans ce processus, les exportations soutiennent l'investissement, car elles procurent les devises nécessaires aux importations de biens et de technologie nécessaires à l'accumulation de capital et à la croissance, tandis que l'investissement encourage les exportations en fournissant les conditions du changement technologique, d'un accroissement de la productivité, d'une plus grande compétitivité et d'une transformation structurelle. L'investissement contribue à la hausse des revenus et des profits, lesquels contribuent à leur tour à l'accumulation de capital. La réduction de la pauvreté intervient en tant qu'élément à part entière du processus si les possibilités d'emploi augmentent rapidement, bien que les effets de la croissance sur la diminution de la pauvreté soient moindres dans les pays à fortes inégalités que dans les pays à faibles inégalités. Pour renforcer ces effets, des mesures doivent être prises pour garantir un large accès aux moyens de production et pour intégrer les populations marginales dans les secteurs de croissance de la productivité.

Il est désormais bien admis que c'est en laissant une plus large place aux forces du marché et à l'initiative privée que l'on favorise le plus un processus soutenu de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Il est toutefois illusoire d'espérer que les forces du marché assureront la croissance si l'on n'accorde pas toute l'attention voulue aux carences et aux imperfections des marchés, des institutions et des infrastructures dans les PMA. Une approche pragmatique de la conception des réformes structurelles s'impose donc.

Cette approche devrait viser à instaurer un cercle vertueux de croissance des exportations, de l'investissement et de l'épargne à travers un meilleur équilibre entre action publique et initiative privée que ce qui est actuellement recommandé. Cela ne signifie certainement pas qu'il faille revenir à un contrôle étatique et à l'isolationnisme. Toutefois, l'intégration dans l'économie mondiale sera d'autant plus bénéfique et soutenue que les politiques macroéconomiques de croissance seront complétées par des politiques spécifiques visant à accroître la productivité et la compétitivité des entreprises et à améliorer les conditions générales propices à leur activité. Il

conviendrait de profiter, pour la conception de ces mesures, de la marge de manœuvre dont les pays peu développés disposent, de droit, dans le cadre des régimes commerciaux internationaux. Le cas échéant, ces mesures devraient aussi être conçues dans une optique régionale ou sous-régionale.

### **Assurer des flux d'aide adéquats**

Quelles que soient les politiques intérieures engagées, il est à peu près certain qu'elles ne pourront être efficaces que si elles s'appuient sur un financement extérieur adéquat. L'ampleur du financement extérieur nécessaire n'est pas facile à déterminer et dépend en fait des conditions propres à chaque pays. Néanmoins, compte tenu des conditions actuelles de propension à l'épargne et d'efficacité de l'investissement, on estime qu'il faudra plus que doubler, en moyenne, les ressources extérieures devant être fournies aux pays d'Afrique subsaharienne, si l'on veut réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015. De plus, les propres estimations de la CNUCED concernant les besoins en ressources extérieures de ces pays pour qu'ils parviennent à un taux de croissance de 6 % par an montrent que les flux actuels devront être augmentés de 50 à 150 % à court terme. Ces projections moyennes devraient être justes pour la plupart des PMA africains et asiatiques prisonniers d'un cercle vicieux où la faiblesse des revenus et de la croissance sont à la fois une cause et une conséquence d'une faible épargne intérieure, de faibles taux d'investissement et d'une médiocre efficacité de l'utilisation des ressources.

Les flux de capitaux privés peuvent répondre à une partie de ces besoins. De fait, accroître les apports de capitaux privés qui contribuent à la réalisation des objectifs de développement à long terme de croissance des exportations, de transfert de technologie et de création d'emplois devrait être une préoccupation fondamentale aussi bien des PMA que de leurs partenaires de développement. Mais les décideurs dans les PMA ne doivent pas placer d'espoirs démesurés dans les investissements étrangers directs, et les donateurs ne doivent pas profiter d'une hausse des courants de capitaux privés dans un certain nombre de PMA pour réduire l'APD. Dans l'avenir immédiat, compte tenu des contraintes qui pèsent sur les flux de capitaux privés, l'APD ne peut que rester la principale source de financement extérieur pour la plupart des PMA.

Il est probable que toute réduction de l'aide au développement accordée par les donateurs, sous prétexte que tous les pays en développement ont désormais accès aux capitaux privés mondiaux, sera davantage compensée par des transferts courants privés de travailleurs migrants internationaux que par une augmentation des IED et des prêts bancaires commerciaux. Par ailleurs, davantage de PMA seront progressivement intégrés dans une économie internationale informelle où des flux de capitaux privés en grande partie non déclarés alimentent des activités économiques illicites, telles que contrebande de pierres précieuses, exportations illégales de bois, trafic de stupéfiants, et la communauté des donateurs devra assumer le coût croissant d'opérations de maintien de la paix et de situations d'urgence humanitaire.

### **Instaurer un partenariat reposant sur une véritable responsabilisation nationale**

Un accroissement de l'aide n'aura d'effets positifs sur le développement que si des efforts sont déployés à la fois par les PMA et par leurs partenaires de développement pour accroître l'efficacité de cette aide. L'instauration d'un partenariat fondé sur une véritable responsabilisation nationale est une condition essentielle du succès des programmes de développement. Compte tenu

des efforts qui sont actuellement engagés pour que les pays bénéficiaires assument la responsabilité de l'élaboration et de l'exécution de leurs politiques, il est important que le FMI et la Banque mondiale s'emploient à dissiper les tensions inévitables entre conditionnalité et autonomie de décision des pays et souscrivent à une approche pragmatique des mesures fondamentales qui doivent être prises pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté. Un partenariat authentique doit tenir compte des différences de perspectives et permettre aux partenaires de tirer des leçons de leurs erreurs. Il faudrait encourager une conception pluraliste des stratégies de développement, qui ne peuvent se ramener à un modèle unique. Il serait facile d'utiliser la sélectivité, qui comporte la menace d'un retrait du financement à des conditions de faveur si les politiques appliquées ne sont pas jugées correctes, pour orienter les politiques dans le sens des préférences des donateurs. Cela signifie non pas que les donateurs ne doivent pas se montrer sélectifs dans leur soutien aux pays, mais qu'ils doivent éviter de faire de la sélectivité une conditionnalité de pleine concurrence. Cela sera d'autant plus facile à éviter que le suivi des programmes et la définition des critères de résultat reposeront sur des travaux de recherche indépendants tenant compte des contraintes et des caractéristiques institutionnelles des pays bénéficiaires, et que ces pays auront davantage leur mot à dire dans l'élaboration des mesures et le suivi des programmes.

Outre l'acceptation de différentes approches du développement, trois conditions fondamentales doivent être remplies pour que les PMA acquièrent une véritable maîtrise de leurs politiques. Il faut tout d'abord que ces pays fassent un effort déterminé pour se doter de budgets et de plans de dépenses à moyen terme cohérents et intégrés, avec la transparence et le réalisme nécessaires pour inspirer confiance aux donateurs et à leurs propres citoyens. Il faut ensuite que les donateurs fournissent l'information requise sur leurs activités courantes et leurs plans futurs pour que les PMA puissent satisfaire à la première condition. Ils devraient également être disposés à adapter leurs procédures en fonction des conditions locales et à intégrer leurs activités dans les budgets et plans de dépenses nationaux, autrement dit, à véritablement "confier les commandes" aux pays bénéficiaires. Enfin, une évaluation réaliste des besoins financiers immédiats pour engager ce processus doit être réalisée, et les fonds nécessaires doivent être mobilisés pour sortir les pays du cercle infernal de l'érosion des capacités étatiques. Un préalable fondamental à la responsabilisation des pays bénéficiaires est le rétablissement de ces capacités étatiques, tâche qui apparaît particulièrement ardue dans les PMA d'Afrique subsaharienne.

La première condition dépend avant tout de ressources humaines adéquates. À cet égard, une importante capacité technique qui doit être renforcée dans de nombreux PMA, en particulier en Afrique subsaharienne, concerne la comptabilité et le contrôle financier. C'est la base de toute véritable responsabilisation des pouvoirs publics. Les mécanismes et les procédures politiques sous-tendant l'élaboration et l'exécution des budgets sont toutefois au moins aussi importants que les aspects purement financiers et comptables. L'organisation de consultations avec tous les ministères compétents et des discussions ouvertes avec toutes les parties intéressées sur les stratégies de développement et les moyens de les exécuter sont des préalables essentiels à la transparence, à la responsabilité et à la crédibilité des efforts gouvernementaux, toutes qualités nécessaires pour convaincre les donateurs d'intégrer la gestion financière de leurs projets et programmes dans les budgets publics.

Toutefois, sans un soutien simultané des donateurs, et sans un effort de ceux-ci pour

coordonner leur aide, entre eux et en fonction des processus économiques nationaux, les efforts déployés dans les pays tributaires de l'aide risquent de rester vains. C'est là le deuxième préalable à une véritable responsabilisation nationale. Les processus internes de consultation, de transparence et de concertation pour l'élaboration des budgets n'ont de sens que si les donateurs fournissent une information financière précise et exacte sur leur aide. Le manque de synchronisation des cycles budgétaires des donateurs et des bénéficiaires, l'utilisation de conventions et de classifications comptables différentes, la fourniture de données incomplètes sur les versements d'aide, et le manque d'informations sur les stratégies d'aide et les plans de dépenses futurs des donateurs sont autant de carences bien connues de l'actuel système d'aide, qui ont compliqué, quand ils ne l'ont pas rendue impossible, la gestion financière dans les pays bénéficiaires. Toutefois, le principal obstacle à la planification et à la gestion des dépenses du secteur public à moyen terme dans les PMA est qu'une grande partie des projets et des programmes financés par des donateurs sont exécutés en dehors du budget du gouvernement central.

Un important préalable à la réforme, tant débattue, du secteur public, dans les PMA est une attitude de plus grande coopération et de plus grande confiance de la part des donateurs. Parallèlement à la réforme des barèmes de rémunération dans le secteur public, il faut que les donateurs cessent de recruter et de rémunérer eux-mêmes du personnel pour l'exécution de projets isolés.

Les fonds des donateurs devraient plus souvent servir à soutenir le budget ou à exécuter des programmes sectoriels gérés par les gouvernements bénéficiaires conformément à des objectifs et à des priorités arrêtés en accord avec les donateurs. Il faut limiter les nouvelles formes d'aide qui échappent à la surveillance budgétaire des administrations publiques réformées et qui ne sont pas rattachées à des priorités nationales. Les conditions fondamentales pour l'instauration d'un bon partenariat sont depuis longtemps décrites dans divers manuels de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide. Bien que l'enthousiasme récemment manifesté pour la responsabilisation des pays bénéficiaires puisse accélérer la réforme du système d'aide, il est probable que cette transformation prendra du temps. Un suivi plus étroit de l'aide pourrait toutefois y contribuer, avec des indicateurs portant plus sur les avantages pour les bénéficiaires que sur les coûts pour les donateurs.

Outre qu'il insiste sur l'utilisation plus ciblée et plus efficace des ressources financières et humaines dans le secteur public, cet ambitieux programme implique également d'apporter une aide additionnelle aux gouvernements pour desserrer leur contrainte financière. C'est là la troisième condition d'une responsabilisation nationale effective. Cette aide devrait être considérée non pas comme une contribution aux dépenses publiques courantes, mais plutôt comme un investissement initial nécessaire pour créer une fonction publique plus resserrée et plus efficace, mieux rémunérée et plus motivée. Cela est nécessaire pour assurer le succès d'autres programmes de réforme qui, à terme, favoriseront un accroissement des recettes publiques et la disparition progressive de la dépendance à l'égard de l'aide.

### **Adopter des mesures d'allègement de la dette adéquates**

Il est nécessaire d'approfondir, d'accélérer et d'élargir l'allègement de la dette en retenant des seuils plus faibles pour juger de la viabilité de l'endettement, en se fondant sur des prévisions plus réalistes concernant la croissance économique, les exportations et les importations, et en

adoptant des mesures plus immédiates de réduction de l'encours et d'allègement du service de la dette. Le principal obstacle en la matière concerne les modalités de financement de l'allègement de la dette. L'amélioration obtenue par le renforcement de l'initiative PPTE a été limitée par la nécessité de garantir la couverture des coûts supplémentaires, et même aujourd'hui le financement de l'initiative 2 n'apparaît pas assuré. Il est donc impératif que les efforts en matière de politique internationale se concentrent sur le financement de l'allègement de la dette des PMA visé par l'initiative PPTE. L'évaluation des coûts d'une réduction de la dette doit être faite en tenant compte du risque de non-remboursement. L'évaluation des coûts réels de financement de l'allègement de la dette pour les créanciers devrait également tenir compte de ce qu'apporte aux créanciers-donateurs publics l'élimination du surendettement. C'est là une condition nécessaire à une plus grande efficacité de l'aide.

Les politiques visant à remédier au problème de l'endettement extérieur auquel sont confrontés de nombreux PMA devraient également être révisées à la lumière de leurs incidences sur les flux des capitaux privés. Il est évident que l'endettement décourage les apports de capitaux privés, et les politiques d'allègement de la dette devraient viser à améliorer les attentes du secteur privé. Cela ne pourra que contribuer à une réduction à long terme de la pauvreté.

### **Renforcer la cohérence systémique**

Il existe de vastes possibilités d'accroître les synergies positives entre les politiques internationales en faveur des PMA dans les domaines de l'aide, de la réduction de la dette et du commerce international, et la promotion des flux de capitaux privés. À l'heure actuelle, les discussions dans chacun de ces domaines se tiennent trop souvent de façon totalement isolée, ce qui empêche de profiter d'éventuelles synergies positives et peut aussi susciter d'éventuels antagonismes et contradictions entre les mesures de soutien adoptées dans différents domaines. Il est évident que le surendettement est préjudiciable à l'efficacité de l'aide, et que les réformes économiques donnent de meilleurs résultats lorsque l'environnement commercial international est favorable aux PMA. Des mesures devraient être prises pour réduire les synergies négatives qui peuvent exister entre l'approche actuelle du problème de la dette extérieure et du développement du commerce, d'une part, et la promotion des flux de capitaux privés, d'autre part, ainsi qu'entre le régime commercial international et l'efficacité de l'aide. L'accès aux marchés et des prix rémunérateurs pour les produits de base restent plus indispensables que jamais pour les PMA, et il est important que la réflexion sur la coopération internationale pour le développement, qui a évolué si rapidement au cours des trois dernières années en ce qui concerne les politiques d'aide et les politiques de la dette, porte aussi sur le commerce. C'est par le biais du commerce international que les PMA trouveront leur place dans l'économie mondiale.

\* \* \*

Dans la perspective de la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA, prévue à Bruxelles en mai 2001, les PMA et leurs partenaires de développement doivent garder présents à l'esprit différents scénarios possibles. À un extrême, la plupart des PMA resteront prisonniers d'un faible niveau de développement économique. Ce seront des poches de pauvreté persistante dans l'économie mondiale, des pays à la traîne des autres pays en développement, obligés de demander l'aide de la communauté internationale pour faire face à des crises humanitaires ou financer des opérations de maintien de la paix. Ce seront également des pays où les problèmes de

réfugiés seront aigus, des pays qui seront d'importantes sources de travailleurs migrants internationaux. À l'autre extrême, il est possible d'envisager une transition progressive, avec une diminution de la dépendance à l'égard de l'aide au développement et une croissance de plus en plus soutenue par la mobilisation de ressources intérieures, des apports d'investissements étrangers directs et l'accès aux marchés financiers internationaux, ainsi que le développement des capacités de production et de la compétitivité sur les marchés internationaux.

En dernière analyse, il revient à la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA de décider des mesures nationales et internationales le plus appropriées pour la décennie à venir et de définir les éléments d'un nouveau partenariat. Mais il est essentiel que ces décisions soient prises à partir d'un diagnostic réaliste de ce qui s'est passé ces dernières années. Il sera alors possible d'obtenir de meilleurs résultats cette fois-ci.

Le choix est possible.

Le Secrétaire général de la CNUCED

Rubens Ricupero

-----