

LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

RAPPORT 2002

APERÇU GÉNÉRAL

par le Secrétaire général de la CNUCED



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2002

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 2002* (UNCTAD/LDC/2002, numéro de vente : F.01.II.D.14).

UNCTAD/LDC/2002/Aperçu général

L'Aperçu général est aussi disponible sur Internet,
en anglais et en français, à l'adresse suivante:

<http://www.unctad.org>

GE.02-50902 (F) 230502 290502

Les pays les moins avancés

Rapport 2002

Aperçu général

Un véritable tournant?

Dans la déclaration qu'il a prononcée à l'ouverture de la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Kofi Annan, a exhorté les gouvernements à faire en sorte que cette Conférence, contrairement aux deux conférences précédentes, marque un «véritable tournant» dans la vie quotidienne des populations pauvres des pays les plus pauvres. L'objectif du présent Rapport est d'apporter une contribution à cette vision en proposant une meilleure base d'analyse pour l'élaboration de politiques nationales et internationales destinées à promouvoir une réduction de la pauvreté dans les pays les moins avancés (PMA).

Ces dernières années, la communauté internationale a fait de cette réduction de la pauvreté un objectif central de la coopération internationale pour le développement. Dans ce contexte, un «objectif primordial» du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 adopté à la fin de la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA est de permettre à ces pays de réaliser des progrès substantiels en vue de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Le Programme d'action comporte une longue liste de mesures que les PMA et leurs partenaires de développement sont vivement encouragés à prendre. La mise en œuvre de ces mesures à l'appui de l'objectif d'une réduction de la pauvreté exigera une perspective stratégique reposant sur une meilleure connaissance de la nature et de la dynamique de la pauvreté dans les PMA, et

aussi sur une compréhension plus approfondie des politiques les plus efficaces pour réduire la pauvreté compte tenu des conditions socioéconomiques particulières, et cependant diverses de ces pays.

L'inadéquation des fondements analytiques d'une action efficace pour une réduction de la pauvreté dans les pays pauvres en général et dans les PMA en particulier n'est pas suffisamment reconnue. Les actuelles statistiques internationales sur la pauvreté laissent beaucoup à désirer, et ce de façon encore plus flagrante et plus grossière dans le cas des PMA. Or, l'un des critères de répartition de l'aide entre les pays reste celui du nombre de pauvres. L'analyse des liens entre mondialisation et pauvreté en est encore à un stade rudimentaire. Ce qui n'empêche pas les opposants à la mondialisation d'affirmer de façon péremptoire et simpliste que les pays pauvres subissent «trop de mondialisation», et les avocats de la mondialisation d'asséner de façon tout aussi péremptoire et simpliste qu'il faut à ces pays «plus de mondialisation». Les plus éminents experts mondiaux de la pauvreté ont du mal à s'entendre sur la nature des liens entre croissance économique et pauvreté dans les pays en développement et sur la place de ces liens dans une stratégie globale de réduction de la pauvreté. Et pourtant plus de un milliard d'individus, dont 400 millions dans les PMA, vivent aujourd'hui dans des pays dont les gouvernements élaborent des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), ce qui est la condition pour avoir accès à une aide à des conditions de faveur et à un allègement de la dette et constitue un processus qu'un haut responsable de la Banque mondiale a qualifié, avec à la fois honnêteté et justesse, «d'expérimental».

La volonté idéaliste d'améliorer le niveau de vie des pauvres est juste et louable. Mais si l'on ne veut pas que le remède soit pire que le mal, il faut que les solutions appliquées

s'appuient sur une connaissance approfondie des causes de la pauvreté, et de la façon dont ces causes ont été et peuvent être efficacement éliminées. Comme Simon Kuznets l'a écrit dans son célèbre article de 1955, où il avançait que les inégalités de revenu augmenteraient aux premières étapes du développement économique, mais diminueraient par la suite, les politiques visant à aider les pauvres qui sont «le produit d'une imagination que ne bride pas une bonne connaissance du passé» risquent fort d'être empreintes d'une «violence romantique». Autrement dit, en dépit des meilleures intentions, des politiques fondées sur une connaissance insuffisante risquent d'aggraver plutôt que de réduire la pauvreté.

Le présent Rapport vise à éviter toute violence romantique. Son message principal est qu'il existe une importante possibilité, actuellement sous-estimée, de réduire rapidement l'extrême pauvreté dans les PMA en favorisant une croissance économique soutenue. Si cette possibilité n'est pas exploitée dans la plupart des PMA, c'est parce que ces pays sont pris dans un engrenage international de la pauvreté. Il devrait être possible, à travers l'approche DSRP, de promouvoir de façon plus efficace que par le passé une réduction de la pauvreté, à condition toutefois: a) d'effectuer une transition plus complète dans les pays vers une véritable responsabilisation nationale et une plus grande autonomie d'action; b) de remplacer les stratégies de réduction de la pauvreté axées sur l'ajustement, qui correspondent aux phases initiales de l'approche DSRP, par des stratégies de réduction de la pauvreté axées sur le développement; et c) d'instaurer un environnement international plus favorable. Le Rapport 2002 propose une autre approche de la conception des stratégies de réduction de la pauvreté, dans l'objectif de multiplier par deux le niveau de vie moyen des ménages grâce à des politiques macroéconomiques de croissance, au renforcement des capacités productives nationales et à une intégration stratégique dans l'économie mondiale, tout en menant des politiques visant

à réduire le risque que des groupes sociaux particuliers ou des régions d'un pays soient exclus des bienfaits de la croissance économique. Il est également avancé dans le Rapport que la politique internationale doit davantage s'efforcer de briser les liens entre dépendance à l'égard des produits primaires, extrême pauvreté généralisée et endettement extérieur insupportable, et que des politiques visant à empêcher la polarisation croissante de l'économie mondiale sont nécessaires pour réduire la marginalisation socioéconomique des pays les plus pauvres. Une amélioration des politiques nationales et internationales peut conduire à un «véritable tournant».

Les nouvelles estimations de la pauvreté

Le Rapport analyse les liens entre la pauvreté et le développement dans les PMA dans le contexte d'une interdépendance mondiale croissante. Cette analyse était auparavant impossible. Les estimations de la pauvreté comparables au niveau international qui étaient officiellement disponibles ne concernaient que trop peu de PMA sur des périodes bien trop courtes. Ce problème a ici été surmonté par l'utilisation d'un nouvel ensemble, spécialement élaboré pour le présent Rapport, d'estimations de la pauvreté pour 39 PMA couvrant la période 1965-1999. Il en découle en outre d'importantes implications pour l'analyse globale de la pauvreté et aussi pour la réalisation des objectifs de développement du millénaire et des objectifs internationaux de développement, ainsi que des objectifs de développement fixés à la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA.

Les nouvelles estimations reposent sur une notion simple de ce qu'est la pauvreté. La pauvreté est considérée, d'une manière absolue, comme l'incapacité d'atteindre un niveau de vie minimum adéquat. Le niveau de vie est mesuré par le niveau de la consommation privée, et sont considérées comme pauvres les personnes qui vivent en dessous des seuils

internationaux de pauvreté de 1 dollar par jour et de 2 dollars par jour. Ces seuils internationaux de pauvreté, qui sont désormais traditionnellement utilisés pour établir des estimations comparables au niveau international de la pauvreté dans le monde, indiquent le niveau en dessous duquel la consommation privée est jugée insuffisante, et ils sont mesurés, là encore selon la pratique en vigueur, au moyen des taux de change aux parités de pouvoir d'achat (PPA), lesquels permettent de corriger les différences de coût de la vie entre les pays.

Nombreux sont ceux qui affirment aujourd'hui que la pauvreté est multidimensionnelle, qu'elle touche tous les aspects de la vie – économiques, politiques, humains et socioculturels – et qu'elle se caractérise non seulement par le manque de perspectives économiques, mais aussi par l'insécurité, la vulnérabilité et l'impuissance. Cette définition multidimensionnelle de la pauvreté n'est pas ici niée, car il est en fait évident qu'elle offre une description précise et exacte de l'expérience humaine de la pauvreté. On a toutefois retenu une définition plus étroite qui permet de renforcer l'analyse, à la fois pour replacer la dynamique nationale de la pauvreté dans le contexte mondial et pour bien comprendre le caractère multidimensionnel des processus sous-jacents. C'est une approche que l'on peut considérer comme complémentaire de celles qui s'appuient sur une définition multidimensionnelle de la pauvreté.

Tout en utilisant une définition traditionnelle de la pauvreté, cette approche innove pour ce qui est de l'établissement des estimations de la pauvreté. Les actuelles estimations mondiales et nationales de la pauvreté qui utilisent les seuils internationaux de pauvreté de 1 dollar et de 2 dollars par jour reposent sur des données d'enquêtes sur les revenus ou la consommation des ménages. Les estimations de la pauvreté utilisées dans le présent Rapport sont différentes. Elles

reposent sur des estimations compatibles avec la comptabilité nationale qui permettent de calculer la proportion de la population d'un pays qui est pauvre en utilisant i) la consommation moyenne annuelle privée par habitant telle qu'elle ressort des données de la comptabilité nationale, et ii) la répartition de la consommation privée entre les ménages telle qu'elle ressort des données d'enquêtes auprès des ménages.

Il est à noter que les estimations de la pauvreté reposant sur les données de la comptabilité nationale diffèrent des estimations de la pauvreté établies par la Banque mondiale, qui utilisent les mêmes seuils de pauvreté de 1 dollar et de 2 dollars par jour, mais s'appuient sur des données d'enquêtes auprès des ménages pour évaluer à la fois le niveau moyen et la répartition de la consommation privée. La nature de cette différence est importante pour les efforts déployés globalement pour réduire l'extrême pauvreté. Les estimations de la pauvreté reposant sur la comptabilité nationale semblent indiquer que la gravité de la pauvreté a jusqu'ici été sous-estimée dans les pays les plus pauvres, en particulier en Afrique, que les incidences de la croissance économique sur la diminution de la pauvreté ont également été sous-estimées, et que c'est dans les pays ayant un produit intérieur brut (PIB) par habitant inférieur à 700 dollars que le seuil international de pauvreté de 1 dollar par jour est le plus pertinent.

Les divergences entre les estimations de la pauvreté fondées sur les enquêtes auprès des ménages et celles fondées sur les données de la comptabilité nationale devraient intéresser tous ceux qui recherchent une plus grande efficacité de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Elles montrent qu'il est urgent et nécessaire d'améliorer les statistiques de la pauvreté, ce pour quoi il faudra investir dans le renforcement des capacités statistiques concernant aussi bien la comptabilité nationale que les enquêtes auprès des ménages,

et un effort important à cet égard s'impose dans les PMA. En attendant, il faut poursuivre l'analyse.

L'analyse présentée ici repose sur des estimations de la pauvreté fondées sur les données de la comptabilité nationale, car celles-ci donnent des estimations aussi plausibles pour une comparaison internationale de la pauvreté que les estimations reposant uniquement sur des données d'enquêtes auprès des ménages. Qu'elles proviennent de ces enquêtes ou de la comptabilité nationale, les données ne sont jamais parfaites. Mais les procédures de comptabilité nationale sont certainement davantage standardisées entre les pays que ne le sont les enquêtes auprès des ménages, ce qui est particulièrement important pour une comparaison internationale de la pauvreté. Des recherches préliminaires montrent également que des estimations fondées sur la comptabilité nationale sont davantage corrélées avec certains indicateurs non monétaires de la pauvreté que les estimations reposant sur des données d'enquêtes auprès des ménages.

Enfin, l'adoption d'estimations reposant sur la comptabilité nationale répond aussi à une raison pragmatique. Avec ces estimations, les auteurs du Rapport ont découvert qu'il existait une étroite relation statistique entre le niveau moyen de consommation privée par habitant et l'incidence de la pauvreté. Cette relation est si étroite en fait que l'on peut utiliser les données de la comptabilité nationale relatives à la consommation privée, qui sont largement accessibles, pour établir de solides estimations statistiques de l'incidence escomptée et de la gravité de la pauvreté pour les années et dans les pays pour lesquels il n'existe pas de données d'enquêtes auprès des ménages. Ce sont ces estimations qui ont été utilisées dans le présent Rapport; elles sont les seules qui permettent actuellement de décrire les niveaux de pauvreté dans un grand nombre de PMA et d'en analyser les tendances à moyen ou à long terme. Les nouvelles estimations de la

pauvreté offrent pour la première fois la possibilité d'analyser de façon empirique les liens entre la pauvreté, le développement et la mondialisation; c'est cette possibilité qui est présentée et exploitée dans le Rapport 2002.

La nature de la pauvreté dans les PMA

Les nouvelles estimations de la pauvreté établies pour le Rapport 2002 montrent que la pauvreté dans les PMA présente sept grandes caractéristiques.

Premièrement, dans la plupart des PMA, la pauvreté absolue est une caractéristique générale de la société. Sur la période 1995-1999, dans le groupe de PMA pour lequel on dispose de données, 81 % de la population vivaient avec moins de 2 dollars par jour et le niveau moyen de consommation de cette population était de seulement 1,03 dollar par jour. Cinquante pour cent de la population des PMA vivaient dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1 dollar par jour, et leur niveau moyen de consommation était de 64 cents (0,64 dollar) par jour. Si l'on extrapole ces chiffres pour les appliquer aux PMA pour lesquels on ne dispose pas de données, on peut estimer que le nombre total de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour dans les 49 PMA au cours de la période 1995-1999 était de 307 millions, et que le nombre total de personnes vivant avec moins de 2 dollars par jour était de 495 millions. La population totale des PMA pour cette période était de 613 millions de personnes.

Deuxièmement, l'incidence et la gravité de la pauvreté sont particulièrement fortes dans les PMA africains. Dans la seconde moitié des années 90, dans le groupe des PMA africains pour lesquels on dispose de données, 87 % de la population vivaient avec moins de 2 dollars par jour et la consommation moyenne de cette population était de seulement 86 cents par jour. Soixante-cinq pour cent de la population

dans les PMA africains vivaient avec moins de 1 dollar par jour, avec une consommation moyenne de 59 cents par jour. Dans seulement 5 des 29 PMA africains pour lesquels on dispose de données, moins de 80 % de la population vivaient avec moins de 2 dollars par jour. Tous ces chiffres montrent que la gravité de la pauvreté dans les PMA africains a jusqu'ici été sous-estimée.

Dans les PMA asiatiques, en revanche, les taux de pauvreté, tout en restant extrêmement élevés dans un contexte mondial, apparaissent relativement moins forts. Dans la seconde moitié des années 90, dans le groupe de PMA asiatiques pour lesquels on dispose de données, 68 % de la population vivaient avec moins de 2 dollars par jour et la consommation moyenne de cette population était de 1,42 dollar par jour. Vingt-trois pour cent de la population vivaient avec moins de 1 dollar par jour, la consommation moyenne était de 90 cents par jour, soit un niveau beaucoup plus proche du seuil de pauvreté.

Troisièmement, l'incidence de l'extrême pauvreté augmente dans les PMA dans leur ensemble. Dans les PMA pour lesquels on dispose de données, 48 % environ de la population vivaient avec moins de 1 dollar par jour au cours de la période 1965-1969, contre 50 % pour la période 1995-1999; cela signifie que le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans les PMA a plus que doublé au cours des 30 dernières années, passant de 138 millions d'individus dans la seconde moitié des années 60 à 307 millions dans la seconde moitié des années 90. La proportion de la population vivant avec moins de 2 dollars par jour est restée plus ou moins stable entre les deux périodes, ce qui signifie que le chiffre de cette population a aussi plus que doublé au cours des 30 dernières années.

Quatrièmement, les tendances de l'extrême pauvreté dans les PMA contrastent fortement avec celles d'un échantillon de 22 autres pays en développement pour lesquels ont été établies des estimations de la pauvreté reposant sur les données de la comptabilité nationale. Les tendances de l'extrême pauvreté dans ces autres pays, qui sont fortement influencés par l'évolution de grands pays asiatiques à faible revenu tels que la Chine, l'Inde et l'Indonésie, ont été très nettement orientées à la baisse des années 60 jusqu'aux années 90. Un corollaire en est que le problème de l'extrême pauvreté dans le monde devient de plus en plus un problème de PMA; de fait, d'après les nouvelles estimations de la pauvreté, ces pays sont d'ores et déjà ceux où se concentre l'extrême pauvreté dans l'économie mondiale.

Cinquièmement, on observe d'importantes différences entre les tendances de l'extrême pauvreté dans les PMA asiatiques et les tendances dans les PMA africains. La proportion de la population pauvre dans les PMA asiatiques pour lesquels on dispose de données est passée de 36 % au cours de la période 1965-1969 à 23 % au cours de la période 1995-1999. Dans le même temps, la gravité de la pauvreté a également reculé, la consommation moyenne de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour passant de 84 cents par jour dans la seconde moitié des années 60 à 90 cents par jour dans la seconde moitié des années 90. Bien que moins impressionnants que ceux de l'échantillon des autres pays en développement, ces résultats en matière de réduction de la pauvreté sont de loin supérieurs à ce que l'on a pu constater dans les PMA africains, où la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté est passée de 56 % pour la période 1965-1969 à 65 % pour la période 1995-1999. Après une amélioration initiale, la pauvreté s'est également aggravée dans les PMA africains à partir du milieu des années 70: la consommation moyenne des personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour est tombée de 0,66 dollar par

jour pour la période 1975-1979 à 0,59 dollar par jour pour la période 1995-1999.

Sixièmement, il existe, dans le groupe des PMA, un lien étroit entre l'incidence de l'extrême pauvreté et la dépendance à l'égard des exportations de produits primaires. Soixante-neuf pour cent de la population dans les PMA exportateurs de produits autres que des combustibles vivaient avec moins de 1 dollar par jour au cours de la période 1997-1999, et dans les PMA exportateurs de produits minéraux, la proportion était de plus de 80 %. La proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour était en moyenne plus faible dans les PMA exportateurs de services (43 %). Elle était encore plus basse – 25 % – dans les PMA qui avaient réussi à se diversifier dans l'exportation d'articles manufacturés, mais si l'on exclut le Bangladesh, qui pèse beaucoup dans la moyenne globale, le pourcentage de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour dans les PMA exportateurs d'articles manufacturés était de 44 %.

Septièmement, enfin, dans les PMA dont les principales exportations sont des produits primaires hors combustibles, le pourcentage de la population vivant dans l'extrême pauvreté est passé de 63 % pour la période 1981-1983 à 69 % pour la période 1997-1999; la hausse a été particulièrement forte dans les PMA exportateurs de produits minéraux, le pourcentage de la population vivant dans l'extrême pauvreté passant de 61 % à 82 %. Dans les PMA exportateurs de services, l'incidence de la pauvreté a également augmenté, mais plus lentement que dans les PMA exportateurs de produits primaires hors combustibles. Dans les PMA exportateurs d'articles manufacturés, l'incidence de l'extrême pauvreté est passée de 30 % pour la période 1981-1983 à 25 % pour la période 1997-1999. L'incidence moyenne de la pauvreté a diminué dans ce groupe de pays, que l'on y compte ou non le Bangladesh.

Une conséquence que l'on peut tirer de ces tendances est que les PMA tributaires de produits de base concentrent l'extrême pauvreté dans le groupe des PMA. Au cours de la période 1997-1999, 79 % de la population totale vivant dans l'extrême pauvreté dans les PMA se trouvait dans des pays principalement exportateurs de produits primaires. Le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans ces PMA a augmenté de 105 millions entre 1981-1983 et 1997-1999, contre 10 millions pour la population vivant dans l'extrême pauvreté dans des PMA ayant diversifié leurs exportations dans les secteurs des articles manufacturés ou des services. La distinction entre PMA exportateurs de produits primaires et PMA exportateurs d'articles manufacturés correspond, mais en partie seulement, à la distinction entre PMA africains et PMA asiatiques.

Le piège international de la pauvreté

Dans la plupart des PMA, la pauvreté absolue est une caractéristique générale en ce sens que la majorité de la population vit avec un niveau de revenu inférieur à ce qu'il faudrait pour satisfaire ses besoins fondamentaux, et les ressources disponibles, même réparties de façon équitable, suffisent à peine à couvrir de façon durable les besoins de base de la population. La pauvreté est aussi le plus souvent persistante. *L'argument de base du présent Rapport est que la pauvreté est générale et persistante dans la plupart des PMA parce que ces pays sont prisonniers d'un piège international de la pauvreté.*

Cet argument général peut être énoncé en cinq propositions.

- Dans les sociétés où il existe une pauvreté généralisée, y compris dans les PMA, une croissance économique soutenue contribue

normalement beaucoup à réduire la pauvreté, notamment l'extrême pauvreté.

- Toutefois, la pauvreté généralisée est un obstacle à la croissance économique, en particulier par la façon dont elle pèse sur les ressources intérieures disponibles pour l'investissement privé et sur tous les biens collectifs, y compris la gouvernance, ainsi que sur les actifs environnementaux.
- Les relations économiques internationales peuvent beaucoup aider les PMA à sortir du cercle vicieux de la pauvreté généralisée et de la stagnation économique.
- Toutefois, dans de nombreux PMA, en particulier dans ceux qui dépendent des exportations de produits primaires, tout un ensemble complexe de relations commerciales et financières internationales contribue à ce cercle vicieux de pauvreté généralisée et de stagnation économique, lequel alimente à son tour cet ensemble négatif de relations extérieures.
- La mondialisation sous sa forme actuelle resserre plutôt qu'elle ne détend ce piège international de la pauvreté.

Possibilité d'une réduction rapide de la pauvreté par une croissance économique soutenue

Dans les situations de pauvreté généralisée, une croissance économique soutenue contribue normalement beaucoup à réduire la pauvreté, en particulier l'extrême pauvreté. Ce phénomène est mis en évidence par l'évolution de la proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar

par jour et avec moins de 2 dollars par jour par rapport aux niveaux moyens nationaux de consommation privée par habitant. Les nouvelles estimations de la pauvreté montrent que l'incidence de la pauvreté diminue de façon régulière et prévisible à mesure que le niveau global de la consommation privée par habitant augmente. Cette corrélation est beaucoup plus forte que ne le laissent supposer jusque-là les estimations de la pauvreté reposant sur les données d'enquêtes auprès des ménages. Les nouvelles estimations de la pauvreté montrent également que l'incidence de l'extrême pauvreté diminuera beaucoup plus rapidement. Les prévisions actuelles concernant les possibilités de réduction future de la pauvreté apparaissent ainsi excessivement pessimistes.

Dans un pays où la consommation privée moyenne par habitant est d'environ 400 dollars par an (en dollars de 1985 aux parités de pouvoir d'achat – dollars PPA), on peut normalement estimer qu'environ 65 % de la population vit avec moins de 1 dollar par jour. Si la consommation privée moyenne par habitant doublait pour passer à 800 dollars par an, ce pourcentage devrait tomber à moins de 20 %.

La possibilité d'obtenir une réduction rapide de la pauvreté par la croissance économique dans des sociétés extrêmement pauvres n'a rien de surprenant. Il est somme toute logique que les relations entre pauvreté et croissance dans des conditions de pauvreté généralisée diffèrent de ce qu'elles peuvent être dans des pays riches où seule une très petite partie de la population vit dans la pauvreté absolue, ou dans des pays à revenu moyen qui ont déjà atteint une certaine prospérité, mais où une proportion appréciable de la population n'a pas profité du développement. Dans les pays riches, il est peu probable que la croissance économique soit suffisante pour réduire la pauvreté absolue car, aussi élevé que soit le revenu par habitant, il y aura toujours des individus ou des ménages qui, en raison de leur histoire personnelle ou à cause de

bouleversements sectoriels ou de fluctuations cycliques, se trouvent en dessous du seuil de pauvreté. La réduction de la pauvreté dans ces conditions fait nécessairement appel à des transferts de revenus, à des systèmes de protection sociale ou à des programmes ciblés de création d'emplois. Dans les pays à revenu moyen, les mesures de redistribution jouent également un rôle essentiel. Mais dans les pays où la pauvreté est généralisée, lorsque les ressources disponibles, même si elles sont équitablement réparties, suffisent à peine pour répondre de façon durable aux besoins fondamentaux de la population, la réduction de la pauvreté pour le plus grand nombre passe nécessairement par une croissance économique favorisant une hausse du niveau de vie des ménages.

C'est à cette conclusion que conduit le constat, présenté dans le Rapport 2002 sur les pays les moins avancés, de l'existence d'un lien typique entre l'incidence de la pauvreté et le niveau moyen de consommation privée par habitant. La nature de ce lien englobe déjà les effets sur la pauvreté de l'accroissement des inégalités que l'on observe généralement dans les pays à faible revenu lorsque les revenus moyens et la consommation moyenne augmentent. Mais, bien entendu, l'incidence de la pauvreté ne diminuera pas si la hausse du PIB par habitant ne s'accompagne pas d'un accroissement de la consommation privée par habitant.

Le cercle vicieux de la pauvreté généralisée et de la stagnation économique

Des conditions de pauvreté généralisée offrent des possibilités de réduire rapidement la pauvreté, mais ces possibilités sont d'autant plus difficiles à exploiter que la pauvreté absolue est précisément généralisée. En pareil cas, la croissance économique influe sur l'incidence de la pauvreté, mais l'incidence de la pauvreté influe elle aussi sur la croissance économique. Dans les sociétés où la pauvreté est

généralisée, cette pauvreté est en elle-même un obstacle important à la croissance économique.

Cet obstacle se manifeste notamment par les incidences négatives de la pauvreté généralisée sur les ressources intérieures disponibles pour le financement de l'investissement et des biens collectifs, y compris la gouvernance. Lorsque la majorité de la population gagne moins de 1 dollar ou de 2 dollars par jour, une très grande partie du PIB doit servir à l'acquisition du minimum vital. Au cours de la période 1995-1999, par exemple, le revenu moyen par habitant dans les PMA, mesuré en prix courants et aux taux de change officiels, était de 0,72 dollar par jour et la consommation moyenne par habitant de 0,57 dollar par jour. Cela signifie qu'en moyenne, 15 cents par jour et par personne seulement pouvaient être consacrés à la formation de capital privé, à l'investissement public dans les infrastructures et au fonctionnement de services publics essentiels - santé, éducation, administration, ordre public et justice.

Avec des ressources intérieures aussi limitées, il est difficile de financer de nouveaux investissements, et la vulnérabilité économique est d'autant plus élevée que les ressources intérieures sont insuffisantes pour faire face aux conséquences des aléas climatiques et des chocs extérieurs. Enfin, les ressources manquent pour le financement des biens et services publics, y compris l'administration, le maintien de l'ordre public et l'ensemble du système de gouvernance. Assurer le stock de capital physique nécessaire, les services d'éducation et de santé et autres infrastructures sociales et matérielles indispensables en fonction de l'accroissement de la population devient un problème constant.

Plus l'incidence de la pauvreté est élevée, plus cette pauvreté pèse sur les ressources intérieures disponibles. Si l'on considère les PMA de notre échantillon, où plus de 80 % de la

population vit avec moins de 2 dollars par jour, on voit que le taux d'épargne intérieure ne dépasse pas en moyenne 2 à 3 % du PIB, que le total des dépenses publiques de consommation (y compris la santé et l'éducation) était en moyenne de 37 dollars par personne et par an au cours de la période 1995-1999, et que sur la même période les dépenses de santé s'établissaient à 14 dollars par personne et par an en moyenne.

Ces bas niveaux de dépenses publiques par habitant ne sont pas vraiment imputables à une faible mobilisation de ressources par le secteur public. Dans les PMA pour lesquels on dispose de données, les recettes publiques (non compris les dons) ont représenté en moyenne 16 % environ du PIB au cours de la période 1995-1999, soit un chiffre à peine inférieur à ce que l'on trouve dans d'autres pays en développement. Toutefois, le niveau extrêmement modeste du PIB dans la plupart des PMA fait que cette moyenne se traduit par de très faibles niveaux de services publics en chiffres réels par habitant.

Ce manque de ressources signifie que les gouvernements des PMA sont constamment confrontés à des choix difficiles pour ce qui est d'assurer des services publics essentiels tels que services de santé, d'éducation ou de soutien agricole, administration générale et système judiciaire, qui constituent les fondements d'un développement économique moderne. Des améliorations sont sans aucun doute possible par une réaffectation des dépenses publiques, mais il faut aller plus loin et éliminer les obstacles à l'accumulation de ressources intérieures.

Dans de nombreux PMA, non seulement les ressources intérieures disponibles pour financer l'investissement et les services publics sont incroyablement faibles, mais on assiste en outre à un processus forcé de détérioration de l'environnement. C'est ce qui se produit lorsque pour survivre, il faut

consommer le stock de capital naturel et environnemental. Dans les PMA les plus pauvres, «l'épargne intérieure véritable» (mesure de l'épargne qui soustrait de l'épargne intérieure la diminution de la richesse nationale liée à l'épuisement des ressources environnementales et à la dépréciation du stock de capital créé par l'homme) est en moyenne de -5 % du PIB. Beaucoup de ces pays sont en fait pris dans un cercle vicieux de sous-développement croissant. Les actifs environnementaux dont dépendent la plupart des modes de subsistance s'épuisent, et des taux d'accroissement démographique élevé, la détérioration de l'environnement et l'aggravation de la pauvreté se renforcent les uns les autres.

Possibilités de croissance économique par l'intégration dans l'économie mondiale

Les relations économiques internationales peuvent beaucoup aider les PMA à modifier les conditions intérieures qui contribuent à la persistance d'une pauvreté généralisée.

Premièrement, l'accès à l'épargne extérieure peut jouer un rôle de catalyseur et aider les pays pauvres à briser le cercle vicieux de la faiblesse des revenus, de l'épargne intérieure et de l'investissement. Une fois la croissance amorcée, l'épargne extérieure favorise également un taux de croissance plus rapide de la consommation privée sans le degré d'austérité qui serait nécessaire si la croissance était entièrement financée par l'épargne intérieure.

Deuxièmement, la pauvreté généralisée implique que la demande nationale est extrêmement limitée, et les marchés nationaux ont tendance à n'avoir aucun dynamisme et à être généralement très segmentés pour assurer la survie de la population. L'exportation sur les marchés internationaux permet de mobiliser de façon productive des terres et des

ressources en main-d'œuvre jusque-là inutilisées en raison de l'insuffisance de la demande intérieure.

Troisièmement, un accès plus large aux technologies modernes permet aux pays nouveaux venus de réaliser d'appréciables gains de productivité sans avoir à continuellement réinventer. L'exportation peut faciliter ce phénomène, car une filière importante pour le transfert de technologie vers les pays pauvres est l'importation de machines et de matériels de transport. Les investissements étrangers directs peuvent également beaucoup contribuer à l'acquisition de technologies dans de bonnes conditions.

Quatrièmement, un accroissement des migrations internationales permet aux pauvres dans les pays pauvres de trouver un emploi, lorsque les possibilités sont limitées dans leur propre pays.

Le fait que les relations internationales peuvent aider à briser le cercle vicieux de la stagnation économique et de la pauvreté généralisée a conduit certains analystes à la conclusion que le problème essentiel pour les PMA était qu'ils n'étaient pas suffisamment intégrés dans l'économie mondiale. Mais c'est là une conclusion erronée.

Le commerce international occupe déjà une grande place dans l'économie des PMA. En 1997-1998, les exportations et les importations de biens et services ont représenté 43 % en moyenne du PIB de ces pays. Le niveau moyen d'intégration commerciale des PMA est à peu près dans la moyenne mondiale, et c'est également presque celui du groupe de pays qui ont récemment été qualifiés dans un rapport de la Banque mondiale intitulé *Globalization, Growth and Poverty* de «pays en développement plus intégrés». Leur niveau moyen d'intégration commerciale est en fait plus élevé que celui des pays à revenu élevé de l'OCDE.

De même, les PMA dépendent déjà beaucoup du financement extérieur pour compléter leurs faibles ressources intérieures. Au cours de la période 1995-1999, le déficit de ressources extérieures, mesuré en tant que solde commercial net des échanges de biens et services, était équivalent à 90 % environ de l'investissement intérieur brut et à 125 % environ des dépenses publiques de consommation dans les PMA où plus de 80 % de la population vivait avec moins de 2 dollars par jour; dans les autres PMA, les pourcentages étaient un peu moins élevés. Mais les budgets et les processus d'accumulation restent tributaires des ressources extérieures, en particulier de l'aide extérieure.

Le problème des PMA est moins le degré de leur intégration dans l'économie mondiale que la forme de cette intégration, dont les modalités actuelles, avec notamment de faibles capacités d'exportation, ne favorisent pas une croissance économique soutenue et la réduction de la pauvreté. De fait, pour de nombreux PMA, les relations commerciales et financières extérieures font totalement partie de l'engrenage de la pauvreté.

Commerce international, financement extérieur et pauvreté

Les PMA qui sont tributaires de produits primaires pour leurs recettes d'exportation illustrent on ne peut mieux la façon dont les relations commerciales et financières internationales participent totalement de l'engrenage de la pauvreté. C'est dans ces pays que le problème de l'extrême pauvreté est le plus aigu, et c'est là aussi que le problème de la marginalisation socioéconomique dans l'économie mondiale est le plus dramatique. Pondéré en fonction de la population et estimé en parités de pouvoir d'achat, le revenu moyen par habitant dans les 20 pays les plus riches du monde était 16 fois supérieur à celui des PMA exportateurs de produits de base hors combustibles en 1960; en 1999, il était 35 fois plus élevé. Les

tendances dans les PMA qui, à partir de la fin des années 90, ont réussi à se diversifier dans l'exportation d'articles manufacturés ou de services ont été différentes. Le revenu moyen par habitant des 20 pays les plus riches était 8 fois plus élevé que celui de ce groupe de PMA en 1960, et 12 fois supérieur en 1999. Pendant les années 90, il s'est en fait produit une très lente convergence entre le revenu par habitant dans les pays les plus riches et le revenu par habitant dans les PMA exportateurs d'articles manufacturés ou de services.

Ces tendances concernant la convergence des revenus reflètent les tendances de la pauvreté identifiées précédemment. Compte tenu de l'importance de la croissance économique pour la réduction de la pauvreté, la persistance de l'extrême pauvreté peut à juste titre être considérée comme le résultat de l'incapacité des PMA tributaires de produits de base de profiter de la croissance économique mondiale.

Dans les PMA dépendant des produits de base, le cercle vicieux de la pauvreté généralisée et de la stagnation économique est renforcé par tout un ensemble de relations commerciales et financières extérieures ayant des incidences négatives, dont on peut dégager trois éléments interdépendants:

- Des prix réels instables, qui ne cessent de diminuer, pour les produits primaires;
- Un endettement extérieur insupportable;
- Un système d'aide et de service de la dette répondant avant tout aux besoins et aux préoccupations des donateurs.

Depuis 1960, les prix réels des produits de base hors combustibles suivent une tendance à long terme à la baisse. Des études comparatives montrent que la récession des prix de ces

produits dans les années 80 a été plus forte et considérablement plus longue que celle qui avait été observée au cours de la grande crise des années 30. En 2001, l'indice combiné des prix des produits de base hors combustibles de la CNUCED, corrigé de l'indice des prix des exportations d'articles manufacturés des pays développés, s'établissait à la moitié de sa moyenne annuelle pour la période 1979-1981. La plupart des PMA dépendant des produits de base ont été particulièrement exposés aux conséquences négatives de ces tendances, car la productivité est faible, et ils exportent généralement un éventail très étroit de produits non dynamiques et à faible valeur ajoutée. Avec des taux très élevés d'extrême pauvreté et de faibles niveaux d'éducation, il leur a été difficile de mobiliser les investissements et les compétences nécessaires pour moderniser et améliorer la production. La perte de parts de marché a ainsi renforcé les effets de la baisse des prix réels des produits de base.

Un autre problème est qu'il existe un lien étroit entre la dépendance à l'égard des produits de base et l'accumulation d'une dette extérieure excessive. Au cours de la période 1998-2000, tous les PMA tributaires de produits de base sauf quatre - Bhoutan, Érythrée, Îles Salomon et Ouganda - ont affiché un endettement extérieur jugé, selon les normes internationales, insupportable. L'accumulation de cette dette tient bien entendu à de nombreuses raisons, y compris une mauvaise gestion intérieure et des pratiques de corruption. Mais la probabilité pour que des pays tributaires de produits de base où la pauvreté extrême est généralisée accumulent un endettement extérieur insupportable est si élevée que le problème de la dette est à juste titre considéré comme un problème systémique plutôt que comme une simple problématique nationale. Des facteurs communs sont à l'œuvre qui touchent tous les pays de cette catégorie.

Dès lors qu'un pays se trouve dans une position d'endettement extérieur insupportable, il en découle un certain nombre d'aspects négatifs qui contribuent à renforcer le piège de la pauvreté généralisée. Premièrement, une très grande proportion de la dette étant due par le gouvernement plutôt que par le secteur privé, le service de cette dette réduit les ressources disponibles pour les investissements publics en capital physique et humain. Deuxièmement, le surendettement décourage l'investissement privé, notamment parce qu'il est un facteur d'incertitude. Les taux d'intérêt intérieurs peuvent également être très élevés. Troisièmement, le service de la dette aggrave les difficultés de ressources en devises. Quatrièmement, un endettement extérieur élevé décourage également les apports de capitaux privés, contribuant à une perception générale du risque qui ne peut que freiner les prêteurs et les investisseurs. Même s'ils bénéficient encore d'investissements étrangers directs, les pays lourdement endettés sont bel et bien tenus à l'écart des marchés financiers internationaux. Une importante conséquence en est qu'il leur est difficile d'avoir accès à des prêts à court terme pour amortir les conséquences des chocs extérieurs et des aléas climatiques.

Un endettement extérieur insupportable est également préjudiciable à l'efficacité de l'aide; cela se vérifie en partie par les incidences de l'endettement extérieur sur les investissements du secteur privé et sur la capacité des pouvoirs publics de fournir des biens collectifs. Mais, dans les années 90, l'incapacité de mettre en place des mesures d'allègement de la dette adéquates en faveur des pays dont la dette était principalement due à des créanciers publics a entraîné le développement d'un système d'aide et de service de la dette dans lequel les versements d'aide étaient de plus en plus affectés, implicitement ou explicitement, au service de la dette publique; l'affaiblissement de l'efficacité de l'aide pour le développement qui en a résulté n'a pu que renforcer et justifier la «lassitude» des donateurs.

La mondialisation et l'engrenage international de la pauvreté

La mondialisation - qui est l'accroissement des flux internationaux de marchandises et de ressources, accompagné de la mise en place d'un ensemble complémentaire de structures pour la gestion de ces flux - aggrave l'engrenage international de la pauvreté dans lequel sont pris les PMA dépendant des produits de base et accroît la vulnérabilité des PMA qui ont réussi à diversifier leurs exportations dans le secteur des articles manufacturés et des services. Ce phénomène se manifeste à la fois directement, par la façon dont la mondialisation modifie l'économie mondiale des produits de base, et indirectement, par les effets de la mondialisation sur les pays en développement plus avancés, au détriment des perspectives de développement des PMA.

Parmi les principaux changements survenus récemment dans l'économie mondiale des produits de base figure: une concentration croissante du commerce international, avec une très forte diminution du nombre d'entreprises détenant de vastes parts de marché, et l'intégration verticale de grandes entreprises; un durcissement des conditions minimales requises en matière de ressources financières, de technologie et de compétences humaines pour soutenir la concurrence sur des marchés de plus en plus ouverts, mais aussi de plus en plus complexes et exigeants; le démantèlement des offices de commercialisation, des obstacles au commerce et des restrictions imposées à l'activité des entreprises étrangères dans les PMA; et la mise en place de chaînes mondiales d'approvisionnement en produits primaires par les supermarchés des pays développés. Tous les effets de ces changements ne sont pas encore bien connus. Mais le danger existe que les producteurs des PMA soient de plus en plus exclus des marchés mondiaux à mesure que les acheteurs au sein des chaînes de produits durcissent leurs critères concernant les volumes, la fiabilité et la qualité, et dès lors que

des critères commerciaux plus rigoureux imposent des investissements encore plus grands pour satisfaire aux prescriptions et aux exigences de qualité des acheteurs.

La mondialisation sous sa forme actuelle influe également sur les relations entre les PMA et les pays en développement plus avancés; ces relations peuvent être synergiques ou concurrentielles. Mais diverses asymétries du système international, en même temps que l'instabilité financière mondiale, font qu'il est actuellement difficile pour les pays en développement plus avancés de poursuivre leur industrialisation et de s'élever sur l'échelle technologique pour abandonner la production et l'exportation des produits simples actuellement aussi exportés par des pays plus pauvres. En même temps que les pays de cette catégorie qui ont atteint une certaine prospérité se heurtent à cette sorte de «mur invisible» qui bloque leur développement, les PMA éprouvent de plus en plus de difficultés à progresser dans l'échelle du développement.

Il est à noter à cet égard que parallèlement à la marginalisation des pays les plus pauvres, l'économie mondiale est de plus en plus polarisée. Les travaux de recherche de la CNUCED montrent que le groupe intermédiaire des pays en développement, c'est-à-dire des pays dont le revenu se situe entre 40 et 80 % de la moyenne du revenu dans les pays développés, a diminué par rapport aux années 70. Le FMI a également noté que la polarisation s'était intensifiée depuis le début des années 80. Dans ces conditions, il est difficile pour les PMA de progresser de façon durable et continue.

L'intensification de la concurrence avec d'autres exportateurs d'articles manufacturés à faible intensité de compétences accroît aussi beaucoup la vulnérabilité des PMA qui ont essayé d'échapper à l'engrenage de la pauvreté en se diversifiant hors du secteur des produits de base. Bien que

ces PMA fassent mieux en moyenne que les simples exportateurs de produits primaires, leurs niveaux de pauvreté restent néanmoins inacceptables, considérés à l'échelle mondiale, et leurs perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté restent fragiles. Comme les PMA exportateurs de produits de base, les PMA exportateurs d'articles manufacturés ont souffert ces dernières années de la diminution de leurs termes de l'échange. Leurs exportations ont en outre tendance à être concentrées sur un petit nombre de produits à faible intensité de compétences, avec peu de liaisons en amont au sein de l'économie locale et de faibles niveaux de valeur ajoutée locale. Les exportations de textiles et de vêtements ont souvent augmenté parce qu'elles bénéficiaient de préférences spéciales, en particulier de contingents attribués par des pays industrialisés au titre de l'Arrangement multifibres, mais ces préférences sont appelées à disparaître prochainement. Bien que l'engrenage international de la pauvreté ne soit pas aussi manifeste pour eux, les PMA qui se sont diversifiés dans l'exportation d'articles manufacturés ou de services restent vulnérables, et la viabilité des processus de réduction de la pauvreté associée à une expansion de l'emploi manufacturier reste sujette à caution.

Les possibilités et les limites de l'approche des SRP

Le piège international de la pauvreté a été analysé non pas pour inciter au pessimisme quant aux perspectives des 49 PMA, mais plutôt pour aider à mieux définir les politiques nationales et internationales à mettre en œuvre afin de promouvoir la réduction de la pauvreté dans ces pays, qui se trouvent dans des situations diverses et particulières à la fois.

Au cours des dernières années, la persistance inquiétante de taux de pauvreté inacceptablement élevés dans les pays pauvres a conduit à repenser la coopération internationale pour le développement. La nouvelle approche mise au point par

le FMI, le CAD de l'OCDE et la Banque mondiale est issue du sentiment général selon lequel le niveau insoutenable de la dette extérieure était un frein important à la croissance et à la réduction de la pauvreté, et de l'initiative PPTE renforcée élaborée pour régler ce problème. Mais elle va bien au-delà d'un simple allègement de la dette. Les gouvernements nationaux ont été invités à assumer la responsabilité de la réduction de la pauvreté dans leurs pays respectifs en élaborant leurs propres stratégies nationales. Les pays donateurs sont devenus sélectifs: leur aide et leurs efforts d'allègement sont destinés essentiellement aux pays qui ont adopté de bonnes stratégies de réduction de la pauvreté et qui disposent de bons systèmes de gouvernance pour formuler et mettre en œuvre les mesures prises ainsi que pour mobiliser et gérer les ressources publiques. Les donateurs s'efforcent de coopérer avec ces pays dans un esprit de partenariat au service du développement, en concentrant leur assistance sur les priorités nationales. On s'emploie aussi à rendre plus cohérentes les politiques internationales d'appui à la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres en élargissant l'accès des produits de ces pays aux marchés, en accroissant la coopération technique liée au commerce et, dans une moindre mesure, en encourageant les IED axés sur le développement et les autres flux de capitaux privés bénéfiques à destination desdits pays.

Cette nouvelle approche de la coopération internationale est fondée sur l'établissement et la mise en œuvre de documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Ceux-ci permettent aux gouvernements nationaux d'élaborer leurs propres politiques nationales, au FMI et à la Banque mondiale de déterminer si le cadre directif est satisfaisant et aux donateurs bilatéraux d'adapter leur assistance en conséquence. C'est à travers eux que les éléments nationaux du Programme d'action de la troisième Conférence des Nations Unies pour les PMA sont mis en œuvre dans la plupart de ces pays. La réduction effective de la pauvreté dépendra de la manière dont

ce dispositif expérimental fonctionne dans la pratique, ou plutôt de la manière dont l'approche DSRP, qui n'est pas théorique mais pragmatique, peut être appliquée pour produire les résultats escomptés.

Il ressort de l'analyse effectuée dans le présent rapport que les possibilités de l'approche DSRP sont entravées par trois problèmes principaux:

- La responsabilisation et l'autonomie décisionnelle insuffisantes des autorités nationales;
- Les mesures contenues dans les DSRP;
- La pénurie de ressources.

Ces problèmes ne sont pas une conséquence inéluctable de l'approche adoptée et ne sont pas non plus insolubles. Toutefois, si rien n'est fait pour les régler, les résultats de cette nouvelle approche ne seront pas meilleurs que ceux des politiques précédentes et pourraient même être pires.

La responsabilisation et l'autonomie décisionnelle insuffisantes des autorités nationales

Le changement découlant de l'approche DSRP qui pourrait s'avérer le plus important est le fait que les politiques ne sont plus déterminées par les donateurs, mais par des autorités nationales jouissant d'une autonomie décisionnelle. L'objectif est de renforcer la maîtrise nationale des politiques. Celles-ci devraient donc être élaborées et appliquées par les autorités nationales et non pas déterminées par les donateurs ou imposées par le FMI ou la Banque mondiale. En outre, le Gouvernement devrait associer les acteurs nationaux et, de manière plus générale, la société civile à leur formulation.

Dans le cadre de l'approche DSRP, les autorités nationales sont davantage responsables des aspects techniques de l'élaboration des politiques et dialoguent plus, quoique dans certaines limites, avec les organisations de la société civile. Toutefois, il s'avère extrêmement difficile de responsabiliser les autorités nationales et d'accroître leur autonomie décisionnelle. Compte tenu du retrait toujours possible de l'assistance consentie à des conditions libérales et des mesures d'allègement de la dette, il est très difficile aux responsables gouvernementaux de prendre les risques qui leur permettraient de tirer le meilleur parti de l'approche DSRP et de dire ce qu'ils pensent.

L'acquisition d'une autonomie décisionnelle est également entravée par la pénurie de capacités nationales dans des domaines clefs comme la compréhension des relations complexes existant entre la pauvreté, le développement et la mondialisation ainsi que la traduction de ces liens dans des mesures concrètes. Les possibilités de mener une action indépendante ont également été freinées par le fait qu'aux débuts de l'approche DSRP, de grandes divergences existaient entre les DSRP intérimaires et les conditions fixées pour le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Même si cela ne semble plus être le cas, il en découle symboliquement que si le DSRP n'est pas conforme à leurs prescriptions, le FMI et la Banque mondiale fixeront de toute manière les conditions jugées appropriées.

Les mesures contenues dans les DSRP

Compte tenu de ce qui précède, les stratégies de réduction de la pauvreté élaborées aux débuts de l'approche DSRP tendent à privilégier l'ajustement. Elles s'efforcent d'intégrer une répartition des dépenses publiques favorable aux pauvres dans des réformes structurelles plus profondes et plus larges et dans les politiques macroéconomiques adoptées dans

le cadre des anciens programmes d'ajustement structurel. L'expérience donne à penser que ces programmes ne suffiront pas à sortir du piège de la pauvreté les pays où les capacités productives et les marchés ne sont pas suffisamment développés, où les chefs d'entreprise ne sont pas assez nombreux et où l'extrême pauvreté est généralisée. Ces politiques ne sont pas adaptées à l'objectif affiché.

Dans les années 90, un grand nombre de PMA ont mené des programmes d'ajustement structurel qui ont souvent débouché sur une refonte du cadre directif. Les effets macroéconomiques ont été positifs: des taux d'inflation excessivement élevés ont été réduits et des taux de change surévalués ont été corrigés, et les exportations se sont souvent accrues. Toutefois, l'investissement et l'épargne intérieurs n'ont généralement pas beaucoup augmenté, il n'y a pas eu d'entrée de capitaux privés et, même si la part de marché de ces pays dans les exportations traditionnelles s'est souvent stabilisée, la structure des exportations n'a pas progressivement incorporé des produits plus dynamiques. En fait, nous avons assisté, non pas à l'exportation de produits de base plus élaborés, mais à un effondrement des activités locales de transformation des produits à exporter et, dans certains cas, à une baisse de la qualité.

En général, la mise en œuvre de politiques d'ajustement n'a pas été suivie d'un recul régulier de la pauvreté. Pour les PMA bénéficiant de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), la proportion de la population totale vivant avec moins de 1 dollar par jour est passée de 51 % au cours des trois années précédant l'adoption du programme d'ajustement structurel à 52 % pendant les trois premières années consécutives et à 53 % au cours des trois années suivantes. Compte tenu de l'accroissement de la population, cela veut dire que le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a augmenté dans le cadre de ces programmes.

Les nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté s'efforcent de faire en sorte que la croissance économique profite davantage aux pauvres tandis que les politiques d'ajustement n'ont généralement pas réussi et ne peuvent pas réussir à produire une croissance économique durable suffisamment forte pour réduire de manière significative la pauvreté. En conséquence, l'approche DSRP risque de laisser les pays concernés dans la pire des situations. Les mesures adoptées dans le cadre des nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté exposent davantage les pays concernés à des marchés mondiaux fortement concurrentiels, mais sans les aider à développer les capacités de production et d'offre nécessaires pour soutenir cette concurrence. Dans le même temps, la coopération internationale pour le développement favorisera une uniformisation de la réglementation et de l'orientation administrative des normes sociales.

La pénurie de ressources

La réduction de la pauvreté dans le cadre de l'approche DSRP est également entravée par la grave pénurie de ressources due aux éléments suivants: i) l'incapacité de résoudre le problème de la dette extérieure, ii) le faible niveau de l'assistance et l'apparition d'un déficit de financement de la pauvreté, iii) une approche «partiale» de l'efficacité de l'aide. Toutes ces questions seront abordées dans la dernière section de l'aperçu, qui traite des politiques internationales.

Stratégies nationales de développement et réduction de la pauvreté

L'analyse qui précède et la nature du piège international de la pauvreté laissent penser que l'on se montre exagérément optimiste quant à l'impact probable des nouvelles mesures nationales et internationales mises en place dans le cadre de l'approche DSRP. À l'inverse, les possibilités d'obtenir une

réduction rapide de la pauvreté grâce à des solutions pragmatiques sont considérées avec un pessimisme excessif. L'approche DSRP devrait permettre d'élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté qui constituent une alternative réelle et plus efficace aux réformes économiques et aux politiques d'ajustement précédemment mises en œuvre. Mais cela passera par une véritable responsabilisation et une véritable autonomie décisionnelle des autorités nationales reposant sur la reconstitution des capacités de l'État, sur l'élaboration de nouvelles politiques nationales allant au-delà des programmes d'ajustement des années 90 et sur l'adoption de mesures internationales plus favorables.

Une des principales recommandations formulées dans le présent rapport porte sur *la nécessité d'axer les stratégies de réduction de la pauvreté sur le développement et non plus sur l'ajustement.*

Cet objectif peut être atteint si la réduction de la pauvreté s'inscrit dans des stratégies de développement à long terme et n'est plus le prolongement des politiques d'ajustement du passé. Les mesures prioritaires à prendre dans le cadre du DSRP, notamment en ce qui concerne les questions commerciales, qui ne sont pas actuellement examinées de manière approfondie, découleraient de la stratégie globale de développement. L'initiative privée devrait être le moteur de la réalisation des objectifs fixés, mais le processus de développement devrait être stimulé et guidé par un État pragmatique qui, grâce à une bonne gouvernance des marchés, exploite la soif de profit au service du développement national et de la réduction de la pauvreté. La création d'États capables et efficaces et la constitution d'un groupe de chefs d'entreprise dynamiques privilégiant l'investissement national par rapport à la consommation de produits de luxe ou à l'acquisition de biens privés à l'étranger sont des questions institutionnelles

essentielles qui doivent être abordées dans une approche de la réduction de la pauvreté axée sur le développement.

Il incombe à chaque gouvernement de faire ses propres choix stratégiques. Toutefois, l'analyse de la pauvreté généralisée figurant dans le présent rapport fait ressortir quatre orientations qui peuvent s'appliquer dans de nombreux cas, quoique dans des situations particulières. Ce sont:

- L'importance essentielle de promouvoir une croissance économique rapide et soutenue;
- La création d'une synergie dynamique entre l'investissement et l'exportation;
- L'élaboration de politiques de développement productif;
- L'adoption de politiques visant à garantir que des groupes sociaux et des régions ne restent pas à l'écart de la croissance.

L'objectif global est de réduire la pauvreté grâce à la croissance économique et à un développement soutenu fondé sur le renforcement des capacités productives.

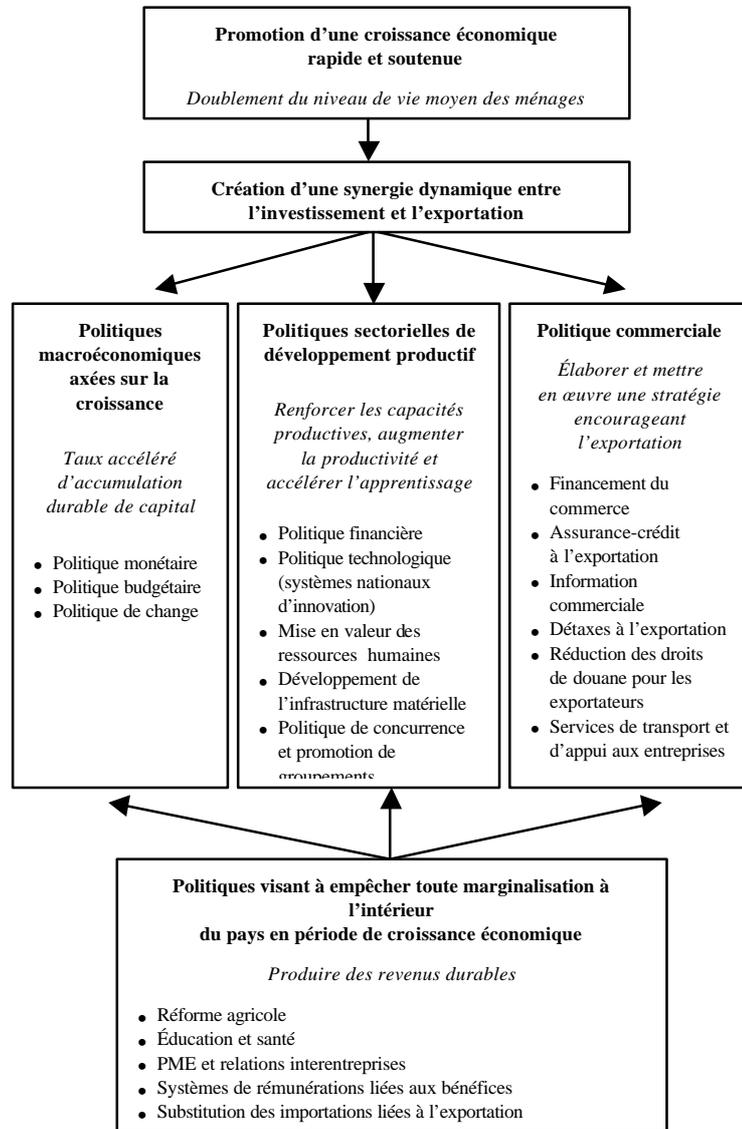
L'importance d'une croissance économique rapide et soutenue

Les gouvernements doivent avoir pour priorité de promouvoir une croissance économique rapide et soutenue. Étant donné que la consommation privée moyenne par habitant n'atteint que 0,57 dollar É.-U. par jour, l'objectif fondamental doit être, tout simplement, de *doubler le niveau de vie moyen des ménages dès que possible.*

À cette fin, il faut non seulement que le PIB augmente, mais aussi que la croissance économique soit fondée sur l'accumulation de capital et de compétences, sur la hausse de la productivité, sur l'augmentation de revenus durables et sur la création d'emplois, avec pour effet d'accroître les possibilités de consommer des ménages et des personnes.

L'objectif de croissance du PIB de 7 % fixé dans le nouveau Programme d'action en faveur des PMA est ambitieux. Mais, s'il était atteint et si la consommation privée augmentait au même rythme que le PIB, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté en 2015 dans les PMA pourrait être inférieur de 200 millions au chiffre qui serait enregistré si les tendances actuelles se poursuivaient.

Éléments d'une stratégie de réduction de la pauvreté axée sur le développement dans les PMA



Le rôle primordial de la croissance économique dans la réduction de la pauvreté dans les PMA ne saurait conduire à éluder les phénomènes d'inégalité et d'exclusion. Il importe de répartir les actifs et les revenus de manière à accroître l'efficacité pour garantir une croissance économique et une réduction de la pauvreté soutenues dans des situations de pauvreté généralisée. Le comportement de la minorité des nantis est également un facteur qui compte. Une croissance économique soutenue dépend de l'utilisation que ces derniers font de leurs revenus élevés et de leurs richesses, par exemple en réinvestissant leurs bénéfices dans la production nationale, favorisant ainsi l'accumulation de capital, la hausse de la productivité et la croissance de l'emploi. Le respect des droits est également une considération importante, mais la priorité devrait être de doubler le niveau de vie moyen des ménages.

La nécessité de créer une synergie dynamique entre l'investissement et l'exportation

Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de croissance durable qui contribue au doublement du niveau de vie moyen des ménages. Conformément au Programme d'action, l'accélération de la croissance doit reposer sur la hausse de l'investissement. Toutefois, l'expérience montre qu'une croissance durable exige une synergie entre l'investissement et l'exportation. En outre, bien que les sources de financement extérieur – en général, l'aide – revêtent une importance cruciale aux débuts de la création de cette synergie, en particulier pour amorcer le processus, le meilleur moyen d'obtenir une croissance durable est de faire en sorte que le taux d'épargne national commence à augmenter parallèlement à l'investissement et aux exportations pour jouer de plus en plus un rôle moteur.

Afin que s'instaure une synergie dynamique entre l'investissement et l'exportation, il faut créer des possibilités

d'investissement rentable, réduire les risques et les incertitudes liés à l'investissement et veiller à ce que les chefs d'entreprise puissent investir dans l'augmentation de leur production. Divers types de mesures doivent jouer un rôle essentiel en vue d'instaurer des conditions générales propices à une accumulation de capital plus rapide et de remédier aux défaillances du marché qui empêchent d'accéder au financement et à la technologie. En outre, il est nécessaire de stimuler l'exportation par le biais de mesures incitatives particulières. Il existe une large gamme de mesures de promotion des exportations qui ont fait leurs preuves et qui, pour les PMA, sont encore compatibles avec les règles de l'OMC, à savoir: les réductions de droits de douane, qui permettent aux exportateurs d'avoir accès à des biens importés au prix international; les détaxes; les crédits préférentiels, qui permettent aux exportateurs de se financer à des taux compétitifs au niveau international; l'assurance-crédit à l'exportation; la fourniture d'informations par les organismes de promotion des exportations; et les subventions aux infrastructures. Les questions stratégiques importantes à examiner consistent à savoir: s'il est préférable que l'expansion du commerce repose sur l'exportation de produits de base plus élaborés, sur les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre, sur les services tels que le tourisme, ou sur une combinaison de ces facteurs; quel est le rôle de la substitution des importations dans la synergie entre l'investissement et l'exportation (relations en amont et développement d'exportations à partir d'activités de substitution des importations); et quels sont les conflits qui peuvent exister entre l'exportation et la sécurité alimentaire.

Politiques de développement productif

Les politiques macroéconomiques rationnelles sont un élément essentiel des stratégies de développement à long terme. L'équilibre macroéconomique à court terme sur les plans

intérieur et extérieur devrait être atteint par des moyens qui sont compatibles avec les objectifs de développement à long terme et qui ne maintiennent pas les investissements à des niveaux si faibles que toute croissance future est compromise. Un encadrement trop strict du crédit peut empêcher les entreprises locales d'obtenir les financements dont elles ont besoin pour accroître leur production et améliorer leur capacité d'offre. Une politique axée sur la croissance repose notamment sur des taux d'intérêt peu élevés et stables pour financer l'investissement productif et sur un taux de change compétitif. Des mesures budgétaires peuvent aussi être adoptées pour accroître la rentabilité des sociétés et inciter à la rétention des bénéfices afin d'accélérer l'accumulation de capital.

Parallèlement aux politiques macroéconomiques axées sur la croissance, il importe d'adopter des mesures mésoéconomiques et microéconomiques visant tout particulièrement à améliorer les capacités d'offre et les capacités productives. Il s'agit du troisième élément fondamental des politiques de développement productif, ainsi dénommées en Amérique latine, qui portent sur les activités financières, sur la technologie, sur la mise en valeur des ressources humaines et sur le développement des infrastructures matérielles. Leur objectif est d'accélérer l'accumulation de capital, la hausse de la productivité et le processus d'apprentissage dans des secteurs particuliers, et ce faisant dans l'ensemble de l'économie, ainsi que de gérer les complémentarités dynamiques qui existent entre les secteurs et entre les entreprises productives et qui peuvent empêcher la réalisation d'investissements rentables dans les uns ou les autres. En général, la hausse de la productivité agricole est un objectif sectoriel initial qui revêt une importance particulière dans de nombreux PMA, la majorité de la population tirant sa subsistance de l'agriculture.

Le Gouvernement doit veiller à ce que les subventions ou les rentes fournies dans le cadre de politiques de développement productif soient conçues pour favoriser le renforcement des capacités de production. Il peut y parvenir en subordonnant ces subventions ou ces rentes à des objectifs d'investissement, d'exportation, d'apprentissage technologique et de productivité, en leur donnant un caractère temporaire, en les utilisant pour remédier à certaines défaillances de marché et en mettant en concurrence le secteur privé pour leur attribution. Il ne s'agit pas de distribuer de l'argent aux entreprises, mais de créer des possibilités de rente qui encouragent l'adoption de mesures économiques efficaces axées sur le développement dont les marchés privés n'auraient pas pris l'initiative.

Mesures visant à empêcher toute marginalisation au sein des PMA

Il est très probable que quelques groupes ou régions ne profitent pas de la croissance économique et restent pauvres. Le quatrième élément de l'approche préconisée dans le présent rapport est donc l'adoption de politiques visant à empêcher toute marginalisation au sein des pays. Le meilleur moyen de faire en sorte que la croissance économique touche davantage de gens est de répartir plus largement les actifs, d'accroître l'emploi productif, de créer des relations qui font participer les secteurs marginaux à la hausse de la productivité ainsi que de lier la substitution des importations et la promotion des exportations.

Les politiques adaptées sont mieux définies grâce à une analyse structurelle de la pauvreté axée sur la création et le maintien de revenus, sur leur place dans la structure de l'économie et sur la manière dont ils sont influencés par les relations entre l'économie nationale et le reste du monde, ainsi que sur le risque d'appauvrissement des personnes et des groupes. Les relations entre hommes et femmes sont prises en

compte dans une approche structurelle en tant que variable intervenant dans toutes les activités économiques et influant sur la manière dont les marchés de facteurs et de produits fonctionnent, sur la productivité des intrants et sur le comportement économique des agents, ainsi que sur la croissance et la répartition des revenus. Les mesures qui peuvent s'avérer importantes pour empêcher toute marginalisation au sein des pays sont notamment: la réforme agraire et le développement rural (propriété foncière, hausse de la productivité agricole, industries rurales et marchés du travail); microcrédit; appui aux petites et moyennes entreprises; promotion de relations interentreprises en amont des activités exportatrices; mise en valeur générale des ressources humaines grâce à des investissements dans l'éducation et la santé; mise en place de systèmes de rémunérations liées aux bénéficiaires; et décentralisation. L'application des principes de bonne gouvernance peut aussi contribuer à garantir la participation de tous grâce à une responsabilité accrue.

Politiques internationales contribuant à une réduction effective de la pauvreté

Si l'adoption de bonnes politiques nationales est une condition *sine qua non* d'une réduction effective de la pauvreté dans les PMA, les politiques internationales sont tout aussi importantes, le piège de la pauvreté étant un phénomène planétaire que la mondialisation tend à renforcer. Il faut donc adopter une approche à plusieurs niveaux.

Dans le présent rapport sont réaffirmées les préoccupations de longue date des PMA quant à l'aide, à son efficacité, à l'allègement de la dette et à l'accès aux marchés, qui sont des éléments importants du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010. Toutefois, les interdépendances mises en évidence par l'analyse

du piège de la pauvreté indiquent qu'une plus grande attention devrait être accordée à deux questions fondamentales:

- Les moyens de rompre le lien entre la dépendance à l'égard des produits de base et le problème de la dette;
- Les moyens de rompre le lien entre la polarisation de l'économie mondiale et la marginalisation socioéconomique des pays les plus pauvres.

Augmenter le montant de l'aide

En termes réels, les versements nets d'APD par habitant aux PMA ont chuté de 46 % entre 1990 et 2000. Ils ont diminué que les pays destinataires possèdent ou non un cadre directif approprié. Les versements nets d'APD par habitant aux PMA ayant atteint le point de décision de l'initiative PPTE (qui exige des pays bénéficiaires qu'ils aient suivi une politique conforme aux prescriptions du FMI et de la Banque mondiale) ont diminué de 35 % en termes réels entre 1990 et 2000 et de 25 % depuis 1995, année précédant le lancement de l'initiative PPTE. Il s'avère aussi que les réductions du service de la dette ont été financées par une diminution du montant de l'aide.

L'approche DSRP peut, entre autres avantages, contribuer grandement au renversement de ces tendances. Toutefois, les pays sont actuellement censés présenter des DSRP établissant des prévisions de financement extérieur «réalistes». Un des principaux objectifs de cette approche est en effet de faire en sorte que les dépenses publiques et l'aide soient utilisées, preuves à l'appui, de manière plus efficace pour lutter contre la pauvreté. Certes, cet objectif est essentiel mais, compte tenu du faible montant de l'aide, l'exigence de réalisme restreint les possibilités offertes pour réduire la pauvreté.

On pourrait obtenir de bien meilleurs résultats en augmentant les ressources consacrées à la réduction de la pauvreté et en faisant en sorte que les dépenses publiques contribuent plus efficacement à cet objectif. Si les donateurs s'engageaient à fournir l'essentiel de leur assistance pendant la phase d'élaboration du programme, il serait possible d'augmenter les dépenses publiques dès le départ, tout en adoptant une politique budgétaire prudente. Comme les choses ne se passent pas ainsi dans la pratique, les gouvernements sont confrontés à des déficits de financement pendant l'élaboration de leur DSRP. Ils sont alors contraints de revoir à la baisse leurs activités afin que leur DSRP soit jugé réaliste et puisse bénéficier de l'appui de donateurs.

L'engagement que les pays donateurs ont pris, dans le Programme d'action, d'accorder aux PMA, selon les cas, une APD équivalente à 0,15 ou 0,20 % de leur PNB pourrait avoir de grands effets positifs compte tenu de la faiblesse des ressources nationales consacrées à la réduction de la pauvreté. Il importe que les pays donateurs précisent la teneur de leurs engagements et les mettent rapidement en œuvre. Si les donateurs mettent en œuvre leurs engagements de la même manière qu'après la deuxième Conférence des Nations Unies sur les PMA et s'efforcent d'atteindre les objectifs fixés pour 2007, les flux d'aide pourraient s'accroître de 63 % par rapport à 2000 d'ici 2005. Le doublement de l'aide, que la CNUCED considère comme indispensable pour accélérer la croissance et réduire la dépendance à l'égard de l'aide à moyen terme et que la Banque mondiale juge nécessaire pour atteindre les objectifs internationaux fixés en matière de pauvreté, ne pourrait se réaliser que si le Japon et les États-Unis, qui sont les pays dont les dons aux PMA sont les plus importants en valeur absolue, mais qui n'ont pas souscrit aux objectifs susmentionnés, y prenaient part.

Accroître l'efficacité de l'aide

De l'avis général, il faut non seulement augmenter l'aide, mais la rendre plus efficace. Toutefois, les efforts déployés pour accroître cette efficacité reposent sur une approche «partiale» du problème qui rend les pays bénéficiaires responsables de l'inefficacité de l'aide, mais ne tient guère compte des lacunes des politiques des pays donateurs. D'où l'idée selon laquelle le moyen d'accroître l'efficacité de l'aide est d'être plus sélectif, c'est-à-dire d'aider essentiellement les pays qui ont adopté un cadre directif approprié. S'il est vrai que l'aide est plus efficace dans ce dernier cas, cette politique sélective ne tient pas compte de la manière dont les mesures adoptées par les donateurs réduisent l'efficacité de l'aide.

L'approche DSRP peut procurer des avantages considérables à cet égard. Dans les années 80 et 90, le processus d'ajustement structurel, tel qu'il a été appliqué, a nui à l'efficacité de l'aide. Étant donné que pendant cette période aucun mécanisme ne coordonnait les apports d'aide, il existait une multiplicité de programmes et de projets disparates qui occasionnaient des coûts de transactions élevés pour les pays bénéficiaires et étaient peu intégrés dans les structures économiques et administratives nationales. L'acceptation par les donateurs des DSRP établis par les autorités nationales résoudrait le problème, mais les progrès réalisés dans ce domaine ont été très inégaux en fonction des pays donateurs et des pays bénéficiaires.

L'assistance des donateurs devrait être fournie par le biais de mécanismes gouvernementaux sauf exception, auquel cas les mécanismes adoptés doivent être limités dans le temps et renforcer les systèmes gouvernementaux, au lieu de les affaiblir ou de les contourner. L'efficacité de l'aide sera accrue par: i) des apports plus stables et plus prévisibles, ii) la mise en œuvre rapide de la recommandation du CAD de l'OCDE de

délier l'aide aux PMA, et iii) son utilisation pour promouvoir le progrès technique et pour corriger les conséquences néfastes des défaillances des marchés financiers internationaux. La relation entre l'APD et l'IED est importante à ce dernier égard. En outre, l'aide ne devrait pas porter seulement sur les secteurs sociaux sous prétexte qu'il est plus facile de s'assurer que ses effets sont favorables aux pauvres. Il faut davantage s'efforcer d'utiliser les versements accrus d'aide pour appuyer les secteurs de production, en particulier l'agriculture, et pour améliorer l'infrastructure économique.

Une innovation institutionnelle importante qui peut accroître l'efficacité de l'aide dans le cadre du principe de partenariats est la mise en place d'indicateurs de suivi de l'aide fournie par les donateurs à chaque pays bénéficiaire. Le dispositif mis au point en République-Unie de Tanzanie peut servir de modèle à cet égard.

Améliorer concrètement l'accès aux marchés

Un objectif important du nouveau Programme d'action est d'améliorer l'accès aux marchés pour les PMA et de fournir une assistance technique liée au commerce par le biais du Cadre intégré, afin d'aider ces pays à tirer parti des possibilités offertes. Toutefois, améliorer l'accès aux marchés pour les PMA consiste non seulement à supprimer les contingents et les droits de douane sur leurs produits, mais aussi à rendre intéressantes les préférences commerciales accordées. Par exemple, en 1999, avant l'initiative «Tout sauf les armes», 99 % des importations totales de l'Union européenne (UE) provenant de PMA ne faisant pas partie du groupe des États ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) étaient admises au bénéfice du Système généralisé de préférences (SGP) de cette dernière, mais seulement 34 % de ces importations en bénéficiaient dans les faits. Pour rendre intéressantes les préférences commerciales accordées, il faut examiner en particulier les

modalités garantissant leur application, les produits visés, les règles d'origine et les capacités d'offre. Les préférences commerciales ne devraient pas être considérées comme se substituant aux apports d'aide dans les pays où les capacités de production sont insuffisantes. Le Cadre intégré peut aider si les activités d'assistance technique liées au commerce sont largement définies et axées sur le renforcement des capacités d'exportation, si le principe de responsabilisation est pleinement respecté pour l'intégration des questions commerciales dans les DSRP et si une assistance financière et technique est fournie. Après cinq ans d'existence, il faut que le Cadre intégré serve sans tarder à la mise en œuvre de projets concrets de renforcement des capacités et produise des effets bénéfiques tangibles pour les PMA. Le «fossé» entre les connaissances acquises en matière d'assistance technique aux pays tributaires de produits de base et les activités relevant du Cadre intégré doit être rapidement comblé.

Renforcer à nouveau l'allègement de la dette

L'existence d'une dette extérieure non viable est un élément central du cycle de stagnation et de pauvreté généralisée qui caractérise les pays pauvres, d'où le lancement de l'initiative PPTE. Toutefois, l'allègement de la dette consenti dans le cadre de cette initiative, même après son lancement en 1999, ne confère guère de marge de manœuvre budgétaire supplémentaire pour réduire la pauvreté et s'avère insuffisant pour permettre de régler durablement le problème de la dette. Sur les 20 PMA qui ont déjà atteint le point de décision de l'initiative PPTE, quatre pays devront effectuer pendant la période 2003-2005 des remboursements au titre du service annuel de la dette qui seront en fait supérieurs aux montants versés en 1998-2000. Ces remboursements auront diminué de moins de 15 millions de dollars dans six autres pays et de plus de 50 millions de dollars dans trois pays seulement.

Pour réduire de manière effective la pauvreté dans de nombreux PMA, il importe d'intensifier et d'accélérer l'allègement de la dette. Comme l'ont souligné les auteurs du rapport Zedillo, la question d'un nouveau renforcement de l'initiative PPTE mérite d'être examinée attentivement. Il faut envisager sérieusement de financer de nouveaux allègements de la dette car cette question conditionne davantage l'ampleur des réductions consenties que les besoins des pays en matière de promotion de la croissance économique et de réduction de la pauvreté. Afin d'éviter de nouveaux problèmes d'endettement, il est également nécessaire d'étudier les moyens de briser le lien entre la chute et l'instabilité des prix des produits de base et l'accumulation d'une dette extérieure non viable.

La politique internationale relative aux produits de base

Après 1974, la communauté internationale a privilégié pendant plus d'une dizaine d'années la conclusion d'accords internationaux de stabilisation des prix des produits de base. Cette approche, dont les résultats ont été au mieux mitigés, ne sera probablement pas adoptée à nouveau. Il apparaît néanmoins nécessaire de traiter les problèmes particuliers rencontrés par les pays exportateurs de produits de base. Trois questions sont essentielles dans le cadre d'une politique internationale relative aux produits de base qui s'efforce de favoriser le développement et la réduction de la pauvreté. La première porte sur l'existence dans les pays producteurs de produits exportables en quantités suffisantes qui intéresseraient des acheteurs et qui se conformeraient aux critères de plus en plus stricts des consommateurs. La deuxième concerne la nécessité pour les pays exportateurs de faire en sorte que leurs produits intègrent les chaînes d'approvisionnement là où la valeur ajoutée créée est plus forte. La troisième question a trait aux prix mondiaux des produits de base, dont l'instabilité excessive – ou du moins ses conséquences négatives – doit être

atténuée et dont la baisse continue est un problème qui doit être résolu.

Compte tenu de l'abondance de l'offre de nombreux produits de base présentant un intérêt pour les PMA sur les marchés mondiaux, l'amélioration des capacités d'offre devrait être considérée comme impliquant la fourniture de produits de meilleure qualité et à plus forte valeur – éventuellement déjà transformés – plutôt qu'une simple augmentation des quantités mises sur ces marchés. Une assistance technique doit être fournie à cette fin et des sources de financement doivent être trouvées en augmentant les ressources mises à disposition par le biais du Fonds commun pour les produits de base ou directement par les organisations internationales compétentes. Une approche sous-régionale peut être adoptée dans des domaines tels que la recherche-développement, le contrôle de la qualité et l'assurance.

La nouvelle structure des chaînes d'approvisionnement entraîne la création d'une valeur ajoutée de plus en plus forte aux stades de la commercialisation et de la distribution. Cette nouvelle politique internationale relative aux produits de base doit comporter des mesures visant à aider les pays en développement, en particulier les PMA, à participer davantage à ces étapes de la chaîne d'approvisionnement. En coopération avec des organismes internationaux de produits, les organisations internationales doivent mener des travaux de recherche pour mieux comprendre la structure des chaînes d'approvisionnement, déterminer les étapes de la création d'une forte valeur ajoutée, évaluer la capacité des pays exportateurs de participer à ces activités et d'élaborer ensuite des politiques permettant aux PMA de capter une proportion plus élevée de la valeur ajoutée des produits finals.

Pour atténuer l'instabilité excessive des prix mondiaux des produits de base, ou du moins ses effets négatifs, et pour

réglé le problème de leur baisse continue, il faut aussi que les organismes internationaux de produits et les organisations internationales mènent une action concertée, appuyée par les politiques gouvernementales. Les mesures économiques adoptées dans le cadre des accords internationaux sur les produits de base pour atténuer cette instabilité n'ont été efficaces que pendant des périodes limitées. Compte tenu de leurs résultats contrastés et de l'absence de volonté politique, elles n'ont pas beaucoup de chances de faire leur réapparition dans ces accords. Une des solutions pourrait être de favoriser la conclusion d'accords entre acheteurs et vendeurs fondés sur des engagements à long terme et non plus sur des transactions quotidiennes. Toutes les parties doivent néanmoins accepter de renoncer éventuellement à des avantages à court terme pour garantir une certaine stabilité. La prise en compte, au moins partielle, des principes de «commerce équitable» dans les échanges classiques peut être une possibilité à étudier. Pour cela, il faut que les gouvernements prennent des mesures incitatives et qu'une coopération s'instaure entre l'ensemble des ONG et les grandes entreprises.

Les instruments de gestion des risques liés aux prix sont un moyen de réduire l'instabilité pour les producteurs et les négociants. Mais si l'on veut que ces instruments soient utilisés avec succès dans les PMA, des formes novatrices d'organisation devront être mises en place pour toucher les petits agriculteurs. Il faudra aussi réaliser des investissements considérables dans la formation et mettre en place les cadres institutionnels et juridiques voulus. L'expérimentation de ces instruments dans certains PMA devrait permettre de faire ressortir à la fois les problèmes posés et les possibilités offertes par cette approche.

Le financement compensatoire est un autre moyen d'atténuer certaines conséquences néfastes de l'instabilité des prix et des revenus. En abordant la politique internationale

relative aux produits de base dans une nouvelle optique axée sur le développement, la communauté internationale doit réexaminer d'urgence la question du financement compensatoire du déficit des recettes d'exportation dans le cadre de mesures remédiant aux «causes structurelles de l'endettement» évoquées dans le nouveau Programme d'action.

La baisse à long terme des prix mondiaux des produits de base est peut-être la question la plus difficile à résoudre. Grâce à des consultations régulières entre les organisations internationales, les organismes internationaux de produits et les gouvernements ainsi qu'à une plus grande transparence, la politique internationale relative aux produits de base devrait favoriser l'augmentation de la production de produits plus dynamiques que ceux destinés à des marchés où l'offre est abondante. À cet égard, il faut aider les producteurs ayant des coûts élevés à surmonter les obstacles à la sortie du marché qui peuvent les empêcher de réagir de manière rationnelle à la baisse des prix et soutenir ceux pour lesquels ces obstacles ne peuvent être supprimés. Dans le cadre de cette politique, des mécanismes facultatifs de gestion de l'offre devraient aussi être envisagés. À cette fin, il est nécessaire d'évaluer soigneusement les différents objectifs (élimination des stocks accumulés et réduction de la production) et diverses mesures de contrôle de l'offre (visant à décourager l'arrivée de nouveaux venus, l'augmentation de la production ou des exportations et à encourager l'arrêt de la production) ainsi que le comportement attendu des consommateurs. Pour juguler la baisse des prix, la politique internationale doit aussi accorder une importance suffisante à l'augmentation de la consommation de produits de base, à la fois par le biais d'une promotion générique et d'utilisations novatrices.

La coopération Sud-Sud et le problème de la polarisation de l'économie mondiale

La réduction effective de la pauvreté dans les PMA passe aussi par une coopération Sud-Sud accrue. Dans le nouveau Programme d'action, cette coopération est considérée comme pouvant jouer un rôle important dans le développement des PMA, et la mise en place de «mécanismes triangulaires», qui peuvent en assurer le succès «grâce aux contributions financières d'un ou plusieurs donateurs, et en exploitant leurs complémentarités économiques», est encouragée.

La différenciation croissante des pays en développement devrait être perçue comme la possibilité de mettre en place des relations mutuellement bénéfiques. Les domaines de coopération Sud-Sud envisagés dans le Programme d'action sont notamment la promotion du commerce et de l'investissement régionaux qui, comme en témoigne le présent rapport, peut jouer un rôle important dans le développement de nouvelles capacités d'exportation dans les PMA ainsi que l'assistance technique et l'échange des meilleures pratiques (comme l'initiative de revenu minimal pour la fréquentation scolaire inspirée du dispositif brésilien Bolsa Escola). De nombreux PMA étant des pays sans littoral ou de transit, la mise en place d'une stratégie régionale en matière de financement des infrastructures de transport ainsi que de développement et de gestion du système de transit devrait jouer un rôle particulièrement important dans la création d'une synergie dynamique entre l'investissement et l'exportation.

Il importe que la coopération Sud-Sud soit complémentaire de la coopération Nord-Sud et ne s'y substitue pas. Il importe aussi que, parallèlement à l'accroissement de la coopération Sud-Sud, l'on remédie aux diverses asymétries du système international qui entravent les efforts déployés par les pays en développement les plus avancés pour intensifier leur

industrialisation et perfectionner leur technologie. Il sera difficile aux PMA de se développer si les pays en développement les plus avancés sont bloqués dans leur progression.

En fin de compte, pour remédier à la marginalisation socioéconomique des PMA, il faudra s'attaquer au problème de la polarisation de l'économie mondiale. Les avantages tirés d'un traitement différencié seront particulièrement importants pour ces derniers si l'approche adoptée aide tous les pays en développement à progresser. Cela pourrait s'avérer indispensable pour empêcher d'autres pays en développement de rétrograder dans la catégorie des PMA.
