

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

LES PAYS LES MOINS AVANCÉS RAPPORT 2009

L'État et la gouvernance du développement



NATIONS UNIES



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT
Genève

LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

RAPPORT 2009

L'État et la gouvernance du développement



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2009

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans le 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 texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il en soit dûment fait mention. Un exemplaire de la publication renfermant la citation ou la reproduction doit être adressé au secrétariat de la CNUCED: Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suisse.

On peut également consulter un aperçu du présent rapport, dans les six langues officielles des Nations Unies, sur le site Internet www.unctad.org.

UNCTAD/LDC/2009

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente F.09.II.D.9

ISBN 978-92-1-212367-7

ISSN 0257-8107

Qu'est-ce que les pays les moins avancés?

Quelque 49 pays sont actuellement désignés par les Nations Unies comme étant «les pays les moins avancés» (PMA). Ce sont les suivants: Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Îles Salomon, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen et Zambie.

La liste des PMA est revue tous les trois ans par le Conseil économique et social des Nations Unies à la lumière des recommandations du Comité des politiques de développement, lequel a utilisé les trois critères suivants lors de son dernier examen de cette liste, en mars 2009:

- a) Le critère du «**faible revenu**», fondé sur une estimation moyenne du revenu national brut (RNB) par habitant effectuée sur trois ans, avec un seuil de 905 dollars pour pouvoir être ajouté à la liste, et un seuil de 1 086 dollars pour en être retiré;
- b) Le critère de «**la faiblesse du capital humain**», dans lequel intervient un indice composite (l'indice du capital humain) basé sur les indicateurs des domaines suivants: i) nutrition (le pourcentage de la population qui est sous-alimentée), ii) santé (le taux de mortalité infantile), iii) scolarisation (le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire), et iv) l'alphabétisation (le taux d'alphabétisation des adultes); et
- c) Le critère de «**vulnérabilité économique**», dans lequel intervient un indice composite (l'indice de vulnérabilité économique) basé sur les indicateurs des domaines suivants: i) les chocs naturels (l'indice d'instabilité de la production agricole, et la part de population déplacée à la suite de catastrophes naturelles); ii) les chocs commerciaux (l'indice d'instabilité des exportations de biens et services); iii) l'exposition aux chocs (la part de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche dans le PIB, et l'indice de concentration des exportations de marchandises); iv) la petite taille économique (taille de la population en logarithme); et v) l'éloignement économique (l'indice d'éloignement).

Pour ces trois critères, on utilise différents seuils en vue de repérer les pays à ajouter à la liste et ceux qui doivent en sortir. Un pays remplit les conditions requises pour être ajouté à la liste des PMA s'il correspond aux seuils prévus à cet effet pour les trois critères et si sa population n'excède pas 75 millions d'habitants. Cela ne lui permettra d'obtenir le statut de PMA que si son gouvernement l'accepte. Un pays remplira normalement les conditions requises pour sortir de la catégorie des PMA s'il correspond au seuil défini pour au moins deux critères sur les trois lors d'au moins deux examens consécutifs de la liste. Toutefois, si le RNB par habitant d'un PMA a atteint au moins le double du seuil requis pour sa sortie de cette catégorie, ce pays pourra être rayé de la liste quelle que soit sa performance relative aux deux autres critères.

Jusqu'à présent, deux pays seulement ont été dans ce cas: le Botswana en décembre 1994 et le Cap-Vert en décembre 2007. On s'attend actuellement à ce que les Îles Samoa sortent de cette catégorie le 17 décembre 2010 et les Maldives le 1^{er} janvier 2011. En 2009, le Comité des politiques de développement a recommandé que la Guinée équatoriale soit rayée de la liste des PMA.

Après qu'une recommandation de ce type a été avalisée par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, le pays concerné bénéficie d'une période de grâce de trois ans avant d'être effectivement sorti de cette catégorie. Cette période est destinée à lui permettre, ainsi qu'à ses partenaires de développement et ses partenaires commerciaux, de convenir d'une stratégie de «transition en douceur» afin que la disparition éventuelle, au moment de sa sortie de cette catégorie des concessions accordées aux PMA, n'interrompe pas les progrès socioéconomiques en cours.

Remerciements

Le Rapport 2009 sur les pays les moins avancés a été établi par une équipe composée de Zeljka Kozul-Wright (chef d'équipe), Alberto Murgo Pacheco (jusqu'en février 2009), Agnès Collardeau-Angleys, Junior Davis, Rolf Traeger, Giovanni Valensisi (à partir de mars 2009) et Stefanie West. Nancy Biersteker, Lisa Borgatti, Pierre Encontre, Charles Gore, Massimiliano La Marca, Terry McKinley (consultant) et Paul Rayment (consultant) ont également participé à l'établissement du présent rapport sur des points spécifiques. Simona Foltyn a apporté son aide au cours de la phase finale de la préparation. Ce travail a été effectué sous la supervision d'ensemble de Habib Ouane, Directeur de la Division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux (ALDC), et de Charles Gore, chef du service de la recherche et de l'analyse des politiques de l'ALDC.

Une réunion d'un groupe ad hoc d'experts s'est tenue à Genève les 5 et 6 mars 2009 sur le sujet «L'État, la gouvernance du développement et les capacités productives», pour procéder à l'examen de la version préliminaire du rapport et apporter des suggestions spécifiques. Elle a rassemblé des spécialistes de politique industrielle, de politique macroéconomique, du développement agricole, du commerce international et des stratégies de développement. Ont participé à cette réunion Heiner Flassbeck, Jörg Mayer, Terry McKinley, Anne Posthuma, Paul Rayment, Helen Shapiro, Servaas Storm, Gianni Vaggi et Giovanni Valensisi. Ils ont débattu de documents et de suggestions préparés par Junior Davis, Marwan El Khouri, Charles Gore, Zeljka Kozul-Wright, Massimiliano La Marca, Terry McKinley, Smita Srinivas et Rolf Traeger.

Ce rapport s'inspire de documents d'information préparés par John Di John, William Kalema et Frances Nsoni, Paul Jourdan, Mushtaq Khan, Smita Srinivas, Morris Teubal et Ole Therkildsen. Les réflexions initiales sur le rôle de l'État et les questions de gouvernance ont été alimentées par des discussions approfondies avec Brian Van Arkadie – qui a été le principal consultant aux stades préliminaires du projet – et Nguyuru Lipumba. Le contrôle rédactionnel a été assuré par Paul Rayment, qui a également contribué à l'ensemble de l'établissement du rapport. Le texte a été mis en forme par Michael Gibson, Eleanor Loukass et Daniel Sanderson.

L'appui du secrétariat a été assuré à différents moments par Regina Ogunyinka, Sylvie Guy et Stefanie West. Hadrien Gliozzo et Sophie Combette ont conçu la page de couverture. La présentation générale, les graphiques et la publication assistée par ordinateur sont dus à Madasamyraja Rajalingam.

Nous tenons à remercier les donateurs de leurs contributions au fonds d'affectation spéciale de la CNUCED en faveur des pays les moins avancés, et notamment les Gouvernements de Norvège et de Finlande.

Table des matières

	Page
<i>Qu'est-ce que les pays les moins avancés?</i>	iii
<i>Notes explicatives</i>	ix
<i>Abréviations</i>	xi
<i>Classification des pays utilisée dans ce rapport</i>	xii
<i>Aperçu</i>	I-VII

INTRODUCTION: LE PRIX DE LA CRISE ÉCONOMIQUE MONDIALE POUR LES PMA 1

A. Introduction.....	1
B. L'impact probable de la crise mondiale sur les PMA	1
1. Perspectives de l'économie mondiale	1
2. La vulnérabilité externe des PMA.....	2
3. Impact cumulatif	7
C. De nouvelles stratégies de développement pour les PMA	8
1. Donner la priorité au développement des capacités de production.....	8
2. Un nouvel État développementiste	9
3. Un appui multilatéral efficace et suffisant.....	10
D. Structure du rapport	14
Notes	15
Bibliographie	16

1. REPENSER LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LES PMA – VERS UNE GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT 17

A. Introduction.....	17
B. Le programme de réforme de la gouvernance et le développement.....	18
1. L'impératif d'une bonne gouvernance du développement.....	18
2. Portée, teneur et diffusion du programme de réforme dit de bonne gouvernance	19
3. Gouvernance et développement: un bilan mitigé	22
4. Le problème de la surcharge de réformes	28
C. Les clefs de l'efficacité de l'État développementiste.....	34
1. Ce que les gouvernements ont fait.....	35
2. Comment ont procédé les gouvernements: rôles de l'État et du marché.....	36
3. Comment les gouvernements procèdent: les fonctions de l'État	37
4. Comment les gouvernements ont procédé: capacités institutionnelles.....	38
D. Adoption de l'État développementiste au XXIe siècle	40
1. L'État développementiste démocratique.....	41
2. La nouvelle gouvernance du développement.....	42
E. Les PMA ont-ils les moyens de se doter d'un État développementiste?	44
1. Oui!	44
2. Une approche pragmatique de la création des capacités d'un État développementiste.....	48
3. Le rôle essentiel des donateurs	52

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
F. Conclusions.....	55
Notes	58
Bibliographie	58
<hr/>	
2. RELEVER LES DÉFIS MACROÉCONOMIQUES	63
<hr/>	
A. Parades à la crise économique mondiale actuelle	63
B. Politiques budgétaires.....	64
1. Introduction	64
2. Nouvelles politiques budgétaires – dépenses et investissement	67
3. Nouvelles politiques budgétaires – mobilisation des ressources intérieures.....	70
4. Le rôle de l'APD dans la mobilisation des ressources intérieures.....	78
C. Politiques financières et monétaires.....	82
1. Nouvelles politiques monétaires	82
2. Pourquoi la politique monétaire est-elle inefficace?	87
D. Réformer les institutions financières pour financer le développement	88
1. Le secteur financier dans les PMA.....	88
2. Mobilisation de l'épargne intérieure dans les PMA.....	89
3. Améliorer le financement du développement	90
E. Taux de change et politique de gestion des capitaux.....	93
1. Nécessité d'une gestion complémentaire des taux de change	93
2. Gestion du compte de capital.....	96
Notes	99
Bibliographie	99
<hr/>	
3. ÉTABLISSEMENT DU PROGRAMME DE POLITIQUE AGRICOLE DANS LES PMA	101
<hr/>	
A. L'agriculture: est-elle au cœur du problème du développement des PMA?.....	101
B. Faire face à la crise alimentaire et tenter de résoudre le problème de la sécurité alimentaire dans les PMA.....	111
1. Situation actuelle en matière de sécurité alimentaire.....	111
2. Commerce extérieur de produits agricoles	117
C. Liens intersectoriels et économie rurale non agricole	124
1. Favoriser l'établissement de liens intersectoriels	128
2. L'investissement dans l'agriculture et les infrastructures favorisant les liens entre le secteur agricole et les autres secteurs de l'économie	133
3. Un financement pour créer des liens entre le secteur agricole et les autres secteurs	137
4. Faciliter l'accès au marché.....	141
D. Conclusions et voies à suivre.....	143
Notes	151
Bibliographie	152

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

4. DÉFINIR UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE ADAPTÉE AUX PMA	157
A. Introduction.....	157
1. La crise donne l'occasion de procéder à des changements qu'elle rend nécessaires	159
2. Modifier les variables de la destinée: des conditions nécessaires pour une compétitivité dynamique ...	159
3. Spécialisation et industrie manufacturière dans les PMA	160
B. Changement de perspective en faveur d'une politique industrielle.....	162
1. Aperçu des lacunes du marché et de l'État.....	166
2. Modifier les paramètres de la politique industrielle	167
3. Politiques industrielles développementistes et ensemble profit-investissement-exportation	170
4. Organismes et institutions chargés de la politique industrielle pour favoriser la croissance	172
5. Caractéristiques fondamentales d'une politique industrielle développementiste	173
C. L'IED ne saurait remplacer la politique industrielle	177
D. Conditions favorables à un changement structurel fondé sur le savoir	178
1. Politique et transfert de technologie.....	178
2. Apprentissage et modernisation technologique	181
E. Expériences comparées de croissance accélérée dans les pays industrialisés	183
1. Contrat social et partenariats sociaux	184
2. États développementistes forts et harmonisation des politiques	185
3. Rôle du financement externe.....	186
4. Instruments, mécanismes et organismes de développement du commerce.....	186
5. Enseignements tirés	187
F. Application de la politique industrielle aux PMA.....	189
1. Étude de cas d'une politique industrielle – l'Ouganda	191
2. Étude de cas d'une politique industrielle – le Sénégal	191
G. Conclusions.....	194
Notes	195
Bibliographie	196

Liste des encadrés

1. La mesure de la qualité de la gouvernance – quelques problèmes méthodologiques.....	26
2. Les réformes du secteur public dans les PMA: quelques enseignements tirés de l'expérience des PMA d'Afrique	28
3. Différents types d'État: État développementiste, État réglementeur et État catalyseur.....	31
4. L'approche de Mushtaq Khan de la création des capacités de gouvernance pour la croissance: l'exemple de l'industrie de la confection au Bangladesh	46
5. La marge d'action macroéconomique dans les PMA	65
6. Le rôle de l'investissement public	68
7. Changements climatiques, croissance du secteur agricole et diversification	103
8. Évolution de la population rurale et urbaine dans les PMA.....	104

9. Subventions aux engrais en Zambie	106
10. Gouvernance foncière dans les PMA.....	107
11. L'évolution de la sous-alimentation dans les PMA.....	111
12. Aspects institutionnels et organisationnels des liens entre les activités agricoles et non agricoles.....	127
13. Le Bangladesh: un exemple d'amélioration des liens ruraux non agricoles	131
14. Enseignements tirés de l'application de solutions technologiques aux petites exploitations agricoles du Malawi	134
15. Quel rôle pour les banques de développement agricole?	138
16. Initiatives destinées à faciliter la gestion des risques et l'accès au financement pour les agriculteurs des PMA ..	139
17. Le programme de promotion de liens interentreprises de Enterprise Uganda	192

Liste des graphiques

1. Indices mensuels des prix des produits de base, janvier 2000 à février 2009	3
2. Déficit extérieur	4
3. Réserves internationales équivalant en mois réels d'importations	5
4. Indices de taux de change des monnaies des PMA par régime de change	6
5. PIB par habitant, efficacité gouvernementale et dépenses finales de consommation de l'État par habitant dans les PMA, les autres pays en développement et les pays développés en 2006.....	30
6. L'éventail des instruments de politiques publiques de fond et de forme.....	45
7. Schéma décrivant les exigences d'adaptation des réformes du secteur public.....	49
8. Créer les capacités dont a besoin l'État développementiste dans les PMA: approche de la réforme du secteur public.....	50
9. Formation brute de capital fixe dans les PMA, 1980-2007	67
10. Évolution des recettes fiscales dans les PMA africains, 1990-2006	73
11. Évolution des éléments des recettes fiscales dans les PMA africains, 1990-2006	73
12. L'épargne intérieure dans les PMA, 1980-2007	89
13. Indice de la production alimentaire par habitant dans les PMA, 1970-2005	105
14. Part des dépenses alimentaires chez les ménages à faible revenu dans certains PMA.....	113
15. Indices tendanciels des cours des produits alimentaires, des produits de base au plan mondial et des huiles, 2000-2008	115
16. Prévisions à long terme concernant les cours des denrées alimentaires au niveau mondial jusqu'en 2017 ...	116
17. Commerce agricole dans les PMA, 1995-2006.....	118
18. Facture des importations alimentaires dans les PMA, 1990-2008	119
19. L'aide alimentaire en pourcentage de l'aide totale reçue par les PMA, 2000-2007	120
20. Indices de concentration des importations et des exportations	163
21. Entrées d'IED dans les PMA, par région, 1980-2007	179
22. Entrées d'IED dans les PMA par type d'exportations, 1980-2007	179
23. Entrées d'IED en pourcentage du PIB dans les pays d'accueil.....	180

Graphiques dans les encadrés

1. Dépenses de l'État financées par l'aide dans certains PMA en 2008.....	65
2. Dynamique démographique rurale et urbaine dans les PMA, 1950-2030.....	104
3. Répartition des exploitations agricoles par taille: le secteur des petites exploitations dans certains PMA africains.....	108

4. Nombre et pourcentage des habitants des PMA souffrant de sous-alimentation, par région et type d'exportations	112
--	-----

Liste des tableaux

1. Les «canons» des systèmes de gouvernance: bonne gouvernance et mauvaise gouvernance.....	20
2. Sept principes fondamentaux de la nouvelle gestion publique	21
3. Les priorités de la gouvernance dans les DSRP de la deuxième génération rédigés par les PMA.....	23
4. Les principaux instruments de fond et de forme.....	44
5. Le problème du financement de la gouvernance dans les PMA: PIB par habitant, dépenses publiques courantes et ressources nationales disponibles pour financer la gouvernance et l'investissement, 2006	54
6. Montants bruts de l'aide accordée aux PMA pour le financement de l'action publique, 2005-2007	56
7. Taux d'inflation des prix à la consommation dans les PMA, 2005-2007	84
8. PMA à taux d'intérêt réel élevé, 2004-2006	85
9. Balance des opérations courantes et balance commerciale des PMA, par groupes, 1995-2007	94
10. Montant de l'ensemble des capitaux sortis entre 1970 et 2004 en Afrique subsaharienne	96
11. L'emploi dans le secteur agricole et part de ce secteur dans le PIB des PMA et des autres pays en développement, 1980-2006.....	102
12. Quelques études de cas d'économie rurale non agricole dans les PMA.....	121
13. Activités rurales non agricoles liées à la croissance de l'agriculture, par secteur.....	129
14. Multiplicateurs du secteur agricole: de l'accroissement de la production agricole aux secteurs ruraux non agricoles	130
15. Illustration des priorités à long terme pour l'économie rurale non agricole dans les PMA.....	148
16. Guide des mesures pouvant être prises dans l'économie rurale.....	149
17. Évolution de la composition sectorielle de l'industrie dans les PMA, 1970-2007	161
18. Principaux instruments et mesures des politiques industrielles utilisés par les pays industrialisés et marge d'action actuellement disponible en vertu des règles multilatérales	168
19. Instruments de politique industrielle et de promotion des exportations – République de Corée et Japon....	187
20. Instruments de politique industrielle – Irlande	188
21. Instruments de politique industrielle – Pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède), années 50 et 60....	188

Tableau en encadré

1. Terres cultivées dont disposent les populations agricoles dans certains pays d'Afrique subsaharienne, 1960-2005	107
--	-----

Notes explicatives

Par «dollars» (\$) nous entendons le dollar des États-Unis sauf indication contraire. Le terme «billion» signifie 1 milliard. Les taux de croissance annuels s'entendent des taux annuels cumulés. La valeur indiquée est la valeur franco à bord (FAB) pour les exportations et la valeur coût, assurance, fret (CAF) pour les importations, sauf indication contraire.

Le tiret (-) entre les chiffres indiquant les années (par exemple 1981-1990) implique que la période entière est couverte, y compris la première et la dernière année. Un trait oblique (/) entre deux années (par exemple 1991/92) indique qu'il s'agit d'une année budgétaire ou d'une année de récolte.

L'expression «pays les moins avancés» (PMA) fait référence, dans l'ensemble du rapport, aux pays figurant sur la liste des pays les moins avancés des Nations Unies.

Dans les tableaux:

Deux points (..) indiquent que les données ne sont pas disponibles, ou n'ont pas été communiquées séparément.

Un point (.) indique que les données ne sont pas applicables.

Un trait d'union (-) indique que le montant est nul ou négligeable. La somme des détails ou des pourcentages ne correspond pas nécessairement au total indiqué, des chiffres ayant été arrondis.

Sigles

ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
APD	Aide publique au développement
ASMC	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
ASS	Afrique subsaharienne
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDB	Bangladeshi Rural Development Board
CAADP	Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique
CAD	Comité d'aide au développement
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
IED	Investissement étranger direct
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IPC	Indice des prix à la consommation
MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
MPA	Matières premières agricoles
NEPAD	Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique
NERICA	Nouveau riz pour l'Afrique
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PIB	Produit intérieur brut
PID	Politique industrielle développementiste
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
TDS	Traitement spécial et différencié
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNECA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
VAM	Valeur ajoutée dans le secteur manufacturier

Classification des pays utilisée dans le présent rapport

Aux fins des analyses et des statistiques, les PMA sont classés en fonction de trois critères: a) la situation géographique; b) la spécialisation des exportations; et c) les revenus nets positifs dans le secteur agricole. Ils sont groupés comme suit:

1. Groupements géographiques

- 1.1 **Afrique et Haïti:** Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo, Zambie.
- 1.2 **Asie:** Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Myanmar, Népal, République démocratique populaire lao, Yémen.
- 1.3 **Îles:** Comores, Îles Salomon, Kiribati, Maldives, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu.

Certains PMA insulaires sont situés géographiquement en Afrique ou en Asie mais ont été regroupés avec les îles du Pacifique en raison de leurs similarités structurelles. Pour la même raison, Haïti et Madagascar ont été regroupés avec les PMA africains.

2. Groupements effectués en fonction de la spécialisation des exportations

- 2.1 **Pays exportateurs de pétrole:** Angola, Guinée équatoriale, Soudan, Tchad, Timor-Leste, Yémen.
- 2.2 **Pays exportateurs de produits agricoles:** Afghanistan, Bénin, Burkina Faso, Guinée-Bissau, Îles Salomon, Kiribati, Libéria, Malawi, Ouganda, Somalie, Tuvalu.
- 2.3 **Pays exportateurs de minéraux:** Burundi, Guinée, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Zambie.
- 2.4 **Pays exportateurs de produits manufacturés:** Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Haïti, Lesotho, Népal.
- 2.5 **Pays exportateurs de services:** Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Maldives, Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, République-Unie de Tanzanie, Vanuatu.
- 2.6 **Pays exportateurs mixtes:** Madagascar, République démocratique populaire lao, Sénégal, Togo.

Dans ces groupements, les PMA ont été classés en fonction de la catégorie d'exportations qui représente au moins 45 % de leurs exportations totales de biens et services, avec certains ajustements dans quelques cas. Pour une présentation détaillée des critères et des données, voir CNUCED (2008: xii-xiv)¹. Des statistiques actualisées relatives aux exportations ont été collectées pour le présent rapport, confirmant les classifications ci-dessus.

3. Groupements effectués en fonction des revenus nets positifs dans le secteur agricole

- 3.1 **Pays importateurs nets de produits alimentaires et importateurs nets de matières premières agricoles:** Angola, Bangladesh, Comores, Djibouti, Érythrée, Gambie, Haïti, Kiribati, Maldives, Népal, Niger, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Tuvalu, Yémen.
- 3.2 **Pays importateurs nets de produits alimentaires et exportateurs nets de matières premières agricoles:** Bénin, Cambodge, Guinée, Guinée équatoriale, Lesotho, Libéria, Mali, Mozambique, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, Soudan, Tchad, Togo.
- 3.3 **Pays exportateurs nets de produits alimentaires et importateurs nets de matières premières agricoles:** Afghanistan, Bhoutan, Burundi, Mauritanie, Rwanda.
- 3.4 **Pays exportateurs nets de produits alimentaires et exportateurs nets de matières premières agricoles:** Éthiopie, Guinée-Bissau, Îles Salomon, Madagascar, Malawi, Myanmar, Ouganda, Tanzanie, Vanuatu, Zambie.

Pour ces regroupements, les pays ont été classés en fonction de leurs revenus moyens nets positifs dans le secteur des produits alimentaires et des matières premières agricoles en 2004-2006. Pour une présentation détaillée des critères et des données, voir CNUCED (2008: p. 79)¹.

¹ CNUCED (2008). *Rapport 2008 sur les pays les moins avancés: croissance, pauvreté et modalités du partenariat pour le développement*. Publication des Nations Unies, Sales No. E.08.II.D.20. New York et Genève.

Aperçu

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

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

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

La crise affaiblit d'ores et déjà les facteurs qui avaient permis une forte croissance dans les PMA en tant que groupe entre 2002 et 2007. La vulnérabilité de ces pays tient non seulement à leur dépendance traditionnelle à l'égard des produits de base et à leur sensibilité aux fluctuations correspondantes des prix, mais aussi à la menace conjuguée d'une baisse des prix des produits de base, d'un ralentissement de la demande mondiale et d'une contraction des flux financiers. De ce fait, les exportateurs d'articles manufacturés et de services (principalement des PMA asiatiques et insulaires) seront probablement durement touchés, mais les pays tributaires des produits de base (principalement des PMA africains) le seront plus encore. Il est peu probable que les PMA puissent surmonter la crise sans bénéficier d'une aide internationale considérablement accrue à court terme et d'un soutien pour la mise en œuvre d'autres stratégies de développement à long terme. Dans l'un et l'autre cas, des changements seront nécessaires pour encourager une trajectoire de développement plus régulière et plus résiliente.

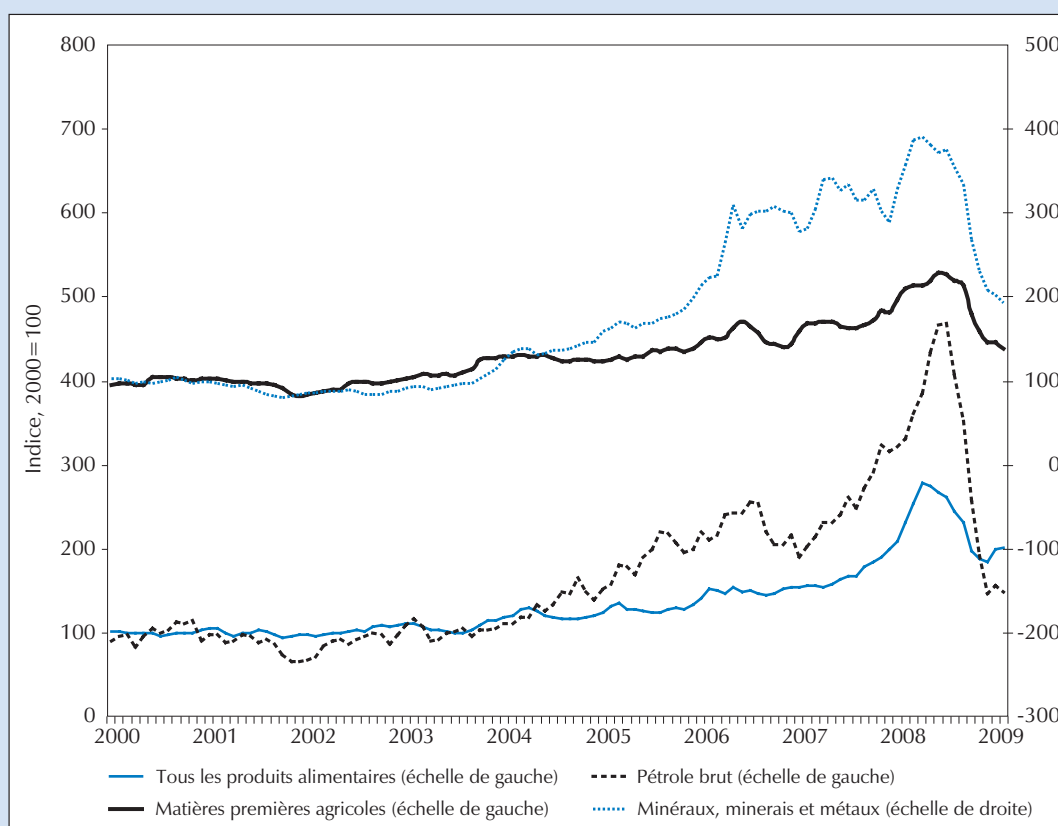
Comme indiqué dans de précédents *Rapports sur les pays les moins avancés*, la plupart des PMA (à l'exception des exportateurs de pétrole) accusent des déficits quasi chroniques de leur balance commerciale et de leurs comptes courants. Confrontés à une baisse de la demande mondiale – d'après les estimations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

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

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

L'évolution future des flux financiers extérieurs est d'une importance critique. Bien que la situation puisse varier d'un pays à un autre, on s'attend généralement à ce que l'investissement étranger direct (IED) vers les PMA diminue au cours des quelques prochaines années, en raison a) d'une moindre rentabilité escomptée, b) d'un accès réduit au crédit pour le financement de nouveaux investissements, et c) d'opérations de consolidation de bilan de la part des sociétés transnationales face aux pressions financières. Cela apparaît particulièrement vrai pour des IED qui, dans

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



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

les PMA, concernent principalement l'exploitation de ressources naturelles et le secteur des industries extractives, et devraient diminuer en 2008 et au-delà en raison de la forte baisse des prix des minéraux et de la prudence des sociétés transnationales en matière d'exploration et d'expansion dans l'actuelle période d'instabilité et d'incertitude.

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

Dans ces conditions, les tendances de l'aide publique deviendront un élément déterminant de l'évolution de la situation des PMA. Malheureusement, l'expérience montre que l'APD a tendance à diminuer en période de récession dans les pays donateurs. Il sera essentiel que les donateurs maintiennent les niveaux d'aide aux PMA et également honorent leurs engagements d'accroître leur aide. Comme il était expliqué dans de précédents *Rapports sur les pays les moins avancés*, on observe de fortes tensions entre les mécanismes de fourniture de l'aide, y compris le fonctionnement des conditionnalités, et l'appropriation nationale des politiques. Il est donc fondamental que l'accroissement de la dépendance à l'égard de l'aide – conséquence probable de la crise – ne s'accompagne pas d'une réduction de la marge d'action des pays, c'est-à-dire de leur capacité de sélectionner des orientations appropriées.

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

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

La crise financière actuelle est ainsi révélatrice d'un problème de développement plus profond, structurel. En dépit de taux records de croissance du PIB au cours des cinq dernières années, coïncidant avec le boum des produits de base, la pauvreté n'a que lentement diminué dans la majorité des PMA, dont la plupart reste loin d'atteindre dans les délais prévus les objectifs du Millénaire pour le développement. En outre, beaucoup de PMA sont confrontés à des crises récurrentes de sécurité alimentaire. Tout cela tient à une combinaison de crise chronique dans le secteur agricole et d'incapacité de créer des emplois productifs en dehors de ce secteur. La crise dans le secteur agricole s'explique par des problèmes structurels concernant la diminution de la taille des exploitations agricoles, une faible productivité, l'insuffisance des infrastructures et la détérioration des conditions environnementales. Le résultat en a été la difficulté pour le secteur agricole de jouer un rôle dynamique dans le processus de développement en offrant un marché national en expansion et un volume croissant de facteurs de production aux producteurs intérieurs. Mais dans le même temps, il s'avère impossible de créer des emplois productifs en dehors de ce secteur, en particulier dans le secteur manufacturier.

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

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

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

Le présent Rapport propose trois grands impératifs de réorientation:

- Premièrement, il est aujourd'hui plus nécessaire que jamais de se concentrer sur le développement des capacités productives. Cela signifie que les politiques devraient viser à stimuler l'investissement productif et à renforcer les capacités technologiques ainsi que les relations intersectorielles et interentreprises. Le renforcement des capacités productives intérieures devrait également viser à la production d'un plus large éventail de produits plus élaborés;
- Deuxièmement, il faut concevoir un nouvel État développementaliste. Il s'agit non pas de revenir à la planification du développement d'avant, mais plutôt de trouver de nouvelles formes de gouvernance pour le développement adaptées au XXI^e siècle. Cette gouvernance pour le développement s'appuierait sur une collaboration stratégique entre l'État et le secteur privé, qui encouragerait la transformation structurelle dans les PMA d'une économie agraire en une économie postagraire;
- Troisièmement, les PMA doivent bénéficier d'un soutien multilatéral effectif. Au-delà d'un accroissement et d'une amélioration de l'aide, il s'agit de concevoir des règles pour les relations économiques internationales en matière de commerce, de financement, d'investissement et de flux de technologies qui contribuent à soutenir le développement dans les PMA. Il est également essentiel que l'appui aux PMA n'impose pas de limites inutiles aux mesures que les gouvernements peuvent prendre pour promouvoir le développement, la transformation structurelle et la réduction de la pauvreté.

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

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

L'argument fondamental du présent Rapport est que, dans le prolongement de la crise financière, il faut repenser la contribution de l'État à la promotion du développement dans les PMA. Toutefois, ni les réformes institutionnelles de bonne gouvernance que mènent actuellement de nombreux PMA ni l'État développementaliste du passé, y compris celui qui a donné de si bons résultats en Asie de l'Est, ne sont aujourd'hui des modèles entièrement satisfaisants. Face aux problèmes structurels des PMA, il faudra rééquilibrer les rôles respectifs de l'État et du marché. Les débats sur la question de la gouvernance doivent dépasser le stade d'une confrontation stérile et artificielle. Les gouvernements ne sont pas confrontés à un choix radical entre le bien et le mal, entre le «vice» du dirigisme d'État et la «vertu» des marchés, de la privatisation et de la déréglementation. C'est là une caricature trompeuse. Les institutions de l'«État» et du «marché» ont toujours coexisté de façon étroite dans tous les pays à économie de marché; le «choix» entre marché et État est donc un faux choix. Cela est reconnu depuis au moins l'époque d'Adam Smith, bien que des interprétations ultérieures aient estompé cette perception. Il s'agit de concevoir des pratiques de gouvernance efficaces qui mettent en relation les États et les marchés selon des modalités nouvelles et novatrices au service du développement national dans un contexte mondial.

Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est un État développementaliste adapté aux défis du monde interdépendant du XXI^e siècle. Cet État devrait s'efforcer de mobiliser les énergies locales pour résoudre les problèmes à partir de la base, à travers une participation de tous les acteurs intéressés et de tous les citoyens qui crée et renouvelle les racines multiples et infinies de la pratique démocratique. Il devrait également s'appuyer sur un vaste éventail de modalités et de mécanismes

de gouvernance pour le développement dans le cadre d'un modèle d'économie mixte afin d'associer les entreprises privées, à travers l'action publique, à la réalisation d'un projet de développement national.

Limites des réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance

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

- **Participation:** degré d'engagement des parties intéressées;
- **Équité:** degré selon lequel les règles s'appliquent de façon égale à tous les individus d'une société;
- **Humanité:** comment les règles sont élaborées et appliquées sans humilier les individus ou leur porter préjudice;
- **Responsabilité:** mesure dans laquelle les acteurs de la politique ont à rendre compte de leurs paroles et de leurs actes;
- **Transparence:** conditions de clarté et de visibilité de la prise de décisions;
- **Efficience:** mesure dans laquelle des ressources humaines et financières limitées sont utilisées sans gaspillage ou retards inutiles, ni sans donner lieu à des pratiques de corruption.

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

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

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

Elle s'explique par une opposition implicite entre de bons systèmes de gouvernement et de mauvais systèmes de gouvernement, soit un type formel de système de bonne gouvernance opposé à un système informel, personnalisé de mauvaise gouvernance. Ces deux systèmes de gouvernance sont des «archétypes», c'est-à-dire des abstractions correspondant à différentes catégories de pays, les stéréotypes attribuant les systèmes de bonne gouvernance aux pays développés, et les systèmes de mauvaise gouvernance aux pays pauvres. Les réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance visent à transformer les systèmes de mauvaise gouvernance en systèmes de bonne gouvernance. Cela conduit à mettre en place dans les pays en développement des types particuliers d'institutions, caractéristiques des pays développés, et aussi à assigner un rôle particulier à l'État.

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

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

Indépendamment de la valeur *intrinsèque* des institutions recommandées dans ce programme de réforme, une importante question pour les PMA s'efforçant de promouvoir le développement économique est de savoir si ces réformes institutionnelles contribuent ou non *concrètement* au développement.

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

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

Des mesures novatrices pour une gouvernance du développement

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

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

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

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

Une caractéristique fondamentale de la gouvernance du développement dans les États développementistes a été l'adoption d'un modèle d'économie mixte, dans lequel on s'efforçait de promouvoir les politiques et les institutions qui pouvaient mettre la recherche du profit privé au service du développement national. Le présent Rapport n'idéalise pas les capacités des responsables publics qui étaient aux commandes dans les pays où l'expérience a été positive. Ce n'était pas des surhommes, ni des femmes bioniques omniscientes. Mais quelques institutions ou organismes stratégiques ont été dotés d'administrations compétentes, et l'État a su acquérir des capacités de promotion du développement par un processus continu d'apprentissage et d'évaluation de ce qui donnait des résultats et de ce qui n'en donnait pas. Par ailleurs, loin d'imposer des politiques, les gouvernements ont conçu leur action en étroite coopération et communication avec le secteur des entreprises. L'ensemble du processus a été conduit par des responsables politiques et des administrateurs soucieux du développement, porteurs d'un projet de développement pour la société, et non pas en quête d'enrichissement personnel ou attachés à conserver leurs propres privilèges. La légitimité politique de cette classe visionnaire était enracinée dans un contrat social, à savoir que les objectifs du projet de développement étaient largement partagés au sein de la société et qu'il y avait une mobilisation de toute la société autour des objectifs de ce projet. Les risques, les coûts et les avantages de la transformation structurelle étaient partagés par les différents groupes de la société.

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

- Insister davantage sur le rôle du savoir dans les processus de croissance et de développement. Cela doit appeler l'attention sur le rôle important des systèmes de connaissances et des systèmes nationaux d'innovation, parallèlement aux systèmes financiers, en tant qu'éléments institutionnels critiques du processus de développement;
- Trouver les moyens de promouvoir la croissance économique et la transformation structurelle au moyen d'une diversification ne dépendant pas seulement de l'industrialisation. À cet égard, il faudra se déprendre d'activités économiques à rendements décroissants pour se tourner vers des activités économiques à rendements croissants;

- Explorer les moyens de tirer un meilleur parti des possibilités d'interaction entre capitaux nationaux et capitaux étrangers en amplifiant les effets positifs sur le développement de l'IED et en encourageant une modernisation à travers l'établissement de liens avec les chaînes de valeur mondiales;
- Adopter une approche régionale du développementisme qui exploite le potentiel d'action conjointe pour créer les conditions d'une transformation structurelle.

Le nouvel État développementiste devrait également s'écarter des pratiques autoritaires qui ont eu cours dans certains pays d'Asie de l'Est. Il est possible à cet égard de s'inspirer d'autres types d'État développementiste, par exemple le modèle nordique ou celui du «tigre celtique». Ériger un État développementiste démocratique devrait en particulier garantir la participation des citoyens aux processus de développement et de gouvernance. Cela signifie mettre davantage l'accent sur des pratiques démocratiques délibératives permettant à la population et aux organisations de la société civile de participer activement à la solution de problèmes communs et à la création de nouvelles perspectives de développement.

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

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

Quelques priorités de gouvernance du développement pour les PMA

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

RELEVER LES DÉFIS MACROÉCONOMIQUES

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

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

L'investissement public – notamment, mais pas exclusivement, dans des infrastructures traditionnelles telles que réseaux de transport, d'irrigation et d'énergie – a un rôle fondamental à jouer dans la conduite du processus de développement. La situation a eu tendance à se détériorer ces dernières années à cet égard, car l'APD a été affectée de préférence à des fins sociales. Les questions sociales sont importantes, mais si les progrès en la matière se font au détriment des investissements publics nécessaires dans les secteurs productifs et les infrastructures économiques, ce sera aussi au détriment d'une croissance soutenue. La gravité de l'actuelle crise économique fait que les gouvernements des PMA seront confrontés à des déficits budgétaires croissants dès lors qu'ils s'efforceront de préserver la demande intérieure et aussi de stimuler les investissements d'infrastructure. Ces déficits devront être gérés sur le court à moyen terme si l'on veut atténuer le surcroît de difficultés imposées à la population et maintenir les programmes de développement. Étant donné le peu d'autres sources de financement disponibles, l'APD devra jouer un rôle fondamental dans la réalisation de ces objectifs. Les gouvernements des PMA devront certes explorer des moyens novateurs d'accroître leurs revenus, mais ils doivent le faire en évitant toute régression et en tenant compte de capacités administratives étatiques encore limitées.

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

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

Un autre élément essentiel d'une stratégie axée sur l'investissement est la gestion du taux de change et, en corollaire, du compte de capital de la balance des paiements. La pratique actuelle des taux flottants, généralement associée à une politique monétaire privilégiant les objectifs d'inflation, a accru la volatilité des taux de change et souvent compromis les efforts de stabilisation macroéconomique intérieure. La gestion du taux de change – dans le cadre d'un flottement ordonné ou selon un système de taux de change fixes ajustables, par exemple – exige à la fois des ressources et des capacités directives. Elle ouvre toutefois davantage d'options de politique macroéconomique. Il n'existe pas de modèle unique de gestion du taux de change applicable aux PMA, mais il est de plus en plus admis que les solutions extrêmes d'un taux de change totalement flottant ou de parités totalement fixes ne donnent pas de bons résultats. La gestion du taux de change – flottement ordonné ou parité fixe ajustable, par exemple – a) soutiendrait la politique budgétaire en contribuant à éviter une dépréciation sous l'effet de craintes exagérées en matière d'inflation, b) viserait à limiter l'instabilité du taux de change à la suite de chocs extérieurs, et c) s'efforcerait de stabiliser le taux de change à un niveau qui renforcerait la compétitivité des exportations, en particulier de nouveaux produits, et contribuerait à la diversification de l'économie.

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

DÉFINIR UN PROGRAMME POUR LA POLITIQUE AGRICOLE

Outre les effets de la crise économique mondiale sur leurs exportations, les pays en développement, et en particulier les PMA, ont durement ressenti au premier semestre de 2008 la très forte hausse des prix de l'énergie et des prix alimentaires. Les prix avaient déjà régulièrement augmenté depuis 2000 environ mais, entre le dernier trimestre de 2007 et le deuxième trimestre de 2008, les prix hors combustibles ont augmenté d'environ 50 % et les prix du pétrole brut de près de 40 %. Ces hausses ont fait basculer des millions d'individus supplémentaires dans la faim et la pauvreté, et ont provoqué une vague d'émeutes et des troubles sociaux dans beaucoup de pays les plus pauvres du monde. Les prix ont depuis fortement diminué, mais début 2009 ils étaient encore supérieurs à leurs niveaux de 2005. De plus, d'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation à l'agriculture (FAO), les prix locaux des denrées alimentaires dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne et dans de nombreux pays d'Asie et d'Amérique centrale restaient, au premier trimestre de 2009, supérieurs à leurs niveaux d'un an auparavant.

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

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

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

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

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

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

dans une région, les PMA devraient procéder à une sérieuse évaluation de l'agriculture dans cette région, de son économie et du niveau de revenu qu'elle peut raisonnablement procurer.

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

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

Compte tenu de la faiblesse des structures institutionnelles et administratives, il sera également important d'envisager d'autres types d'organisations que l'entreprise privée et l'État – par exemple des groupements d'agriculteurs et autres coopératives locales – pour assurer l'approvisionnement en facteurs de production, machines, crédits, etc. De tels efforts collectifs pourraient encourager un accroissement de la productivité dans l'ensemble de l'économie rurale au niveau local et pourraient souvent s'appuyer sur des formes traditionnelles de coopération.

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

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

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

UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE POUR LES PMA

Nature d'une politique industrielle développementiste

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Adapter la politique industrielle développementiste aux PMA

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

pour encourager la création de capacités productives et technologiques au niveau des entreprises et des exploitations agricoles. Pour promouvoir le développement technologique, les gouvernements disposent d'une diversité d'instruments d'application générale et d'instruments sélectifs.

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

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

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

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

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

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

RENFORCER LES CAPACITÉS D'UN ÉTAT DÉVELOPPEMENTISTE DANS LES PMA

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

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

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

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

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

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

Les partenaires de développement peuvent véritablement contribuer à une réelle appropriation nationale dans les PMA, et aussi réaliser des objectifs mutuels, en soutenant la réalisation des aspirations nationales au développement. Environ 20 % de l'aide aux PMA est aujourd'hui affecté à l'amélioration des capacités gouvernementales. Cette aide devrait être réaffectée des actuelles réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance à la promotion d'une bonne gouvernance pour le développement et au renforcement des moyens d'un État développementiste dans les PMA.

* * *

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



Le Secrétaire général de la CNUCED
(Signé) Supachai **Panitchpakdi**

Introduction

Le prix de la crise économique mondiale pour les PMA

A. Introduction

La crise économique actuelle est le révélateur des failles du dogme néolibéral qui a inspiré les politiques économiques mondiales depuis trois décennies; ces failles ont été amplifiées des politiques fort mal avisées et par le laxisme de la réglementation et du contrôle prudentiel dans les pays développés. Ce désastre a déjà eu un coût sans précédent pour le sauvetage et la recapitalisation de nombreuses banques. Toutefois, aujourd'hui ce qui est le plus préoccupant, ce sont les effets négatifs qu'il aura sur l'économie réelle et ce qu'il coûtera en termes de perte de production et d'emplois. La plupart des pays avancés sont en récession et la croissance des pays émergents a ralenti. Mais il est probable que les plus grandes victimes de cette contagion seront les pays les moins avancés (PMA), dont beaucoup souffrent encore des conséquences des récentes crises de l'énergie et de l'alimentation (CNUCED, 2008a) et qui sont les moins capables de surmonter une crise internationale majeure de plus.

La plupart des pays avancés sont en récession et la croissance des pays émergents a ralenti. Mais il est probable que les plus grandes victimes de cette contagion seront les PMA.

La récession actuelle a déjà considérablement affaibli les facteurs qui avaient stimulé la croissance de l'ensemble des PMA entre 2002 et 2007. Leur fragilité n'est pas due seulement à la traditionnelle dépendance à l'égard des produits primaires et à la sensibilité aux variations des cours de ces produits; ils sont menacés à la fois par la baisse des prix, par le fléchissement de la demande mondiale et par la contraction des flux financiers. En conséquence, il est probable que les exportateurs d'articles manufacturés et de services (c'est-à-dire essentiellement les PMA d'Asie et les PMA insulaires) seront probablement très affectés, mais les PMA tributaires de l'exportation de produits primaires (qui sont pour la plupart des pays d'Afrique) le seront encore plus. Les PMA dans leur ensemble ont peu de chances de traverser la crise sans un accroissement considérable de l'aide internationale à court terme et un appui à d'autres stratégies de développement à plus long terme. Des réformes sur ces deux fronts seront nécessaires pour les mettre sur une trajectoire de développement plus stable et moins vulnérable.

B. L'impact probable de la crise mondiale sur les PMA

1. PERSPECTIVES DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

Les prévisions conjoncturelles pour 2009 sont plutôt sombres. La crise financière a déjà provoqué une récession dans la plupart des pays développés, qui aura probablement des effets négatifs sur les perspectives de l'économie des PMA. On prévoit désormais une chute du produit intérieur brut (PIB) mondial en 2009 et la

La CNUCED s'attend à ce que le commerce mondial subisse une contraction de 7 à 8 %. Ce serait la première contraction du commerce mondial depuis le début des années 80 et probablement la plus importante depuis quatre-vingts ans.

La plupart des PMA demeurent très vulnérables face aux chocs de la balance des paiements courants induits par le fléchissement de la croissance mondiale, en raison du manque de diversification de leur production et du fait que le financement de leur développement reste très tributaire de l'apport de ressources extérieures.

La faiblesse des cours des produits primaires et la contraction de la demande mondiale sont les principales courroies de transmission de la crise actuelle des pays développés et des pays émergents les plus dynamiques vers les PMA.

CNUCED s'attend à ce que le commerce mondial subisse une contraction de 7 à 8 %, imputable en grande partie à cette récession. Ce serait la première contraction du commerce mondial depuis le début des années 80 et probablement la plus importante depuis quatre-vingts ans. Vu la contraction des importations des pays avancés et des pays émergents et des pays en développement dans leur ensemble, on peut s'attendre à une forte baisse des recettes d'exportation des PMA. La crise mondiale du crédit aggravera les difficultés en réduisant la disponibilité du crédit commercial. La récession mondiale affectera aussi les pays dont l'économie est dominée par l'industrie manufacturière, car ces pays produisent et exportent principalement des articles manufacturés à faible intensité de compétence, tandis que les exportateurs de services, et en particulier ceux qui dépendent du tourisme, souffriront aussi de la contraction des dépenses de consommation des pays développés. Au moment de la rédaction du présent rapport, les prévisions de croissance mondiale pour 2009 étaient encore revues à la baisse, ce qui accroît la probabilité d'une forte contraction et d'une croissance négative du revenu par habitant dans les PMA globalement.

Dans l'ensemble, la croissance très dynamique des PMA au cours de la dernière décennie reflète des situations très différentes pour ce qui est du taux de croissance et du degré de dépendance à l'égard de la demande extérieure entre ces différents pays. Quoi qu'il en soit, la plupart des PMA demeurent très vulnérables face aux chocs de la balance des paiements courants induits par le fléchissement de la croissance mondiale, en raison du manque de diversification de leur production et du fait que le financement de leur développement reste très tributaire de l'apport de ressources extérieures.

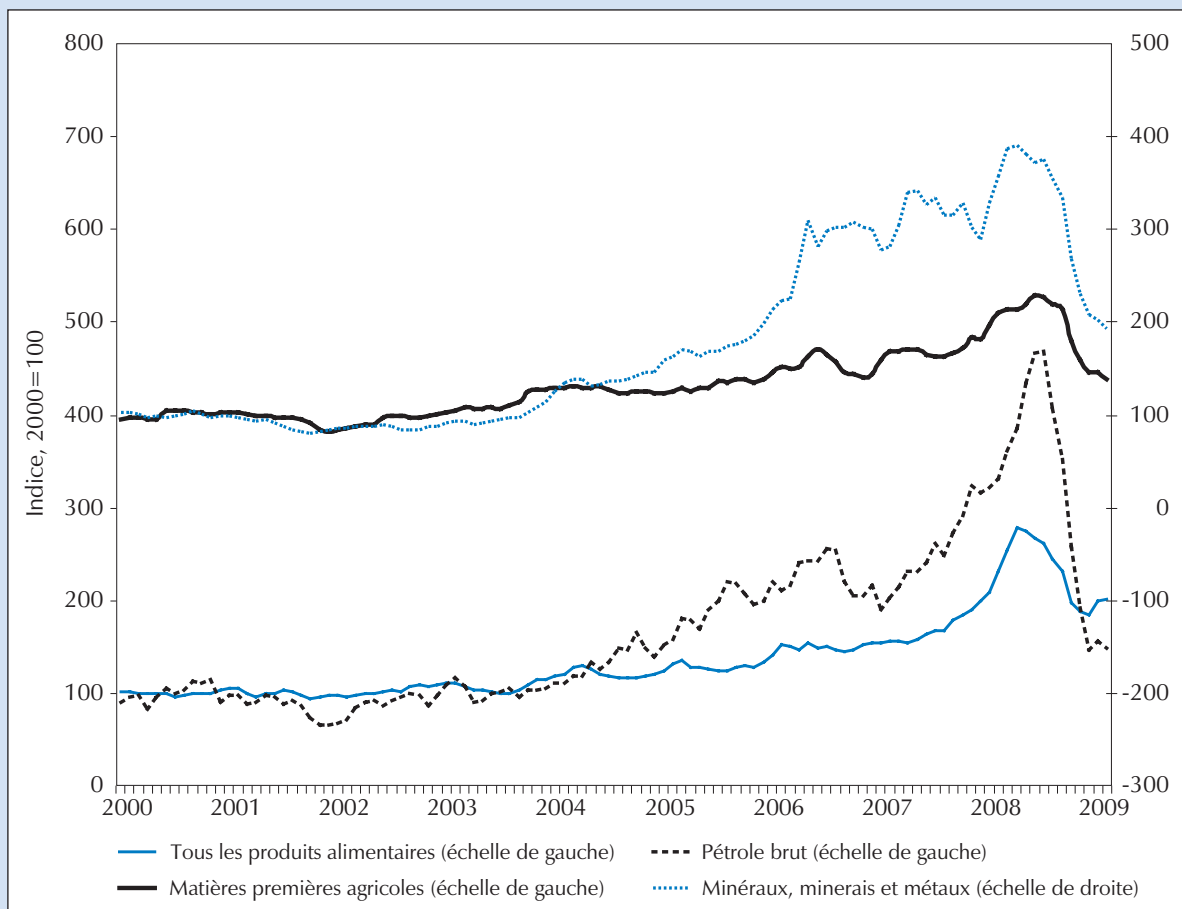
2. LA VULNÉRABILITÉ EXTERNE DES PMA

Bien qu'ils ne soient pas très intégrés dans le système financier mondial, les PMA sont très sensibles aux variations des flux de capitaux et des taux de change et, aujourd'hui, la plupart sont sévèrement affectés par la détérioration du commerce international. La faiblesse actuelle des cours des produits primaires et la contraction de la demande mondiale sont les principales courroies de transmission de la crise internationale actuelle des pays développés et des pays émergents les plus dynamiques (Chine et Inde) vers les PMA.

Les recettes d'exportation de nombreux PMA sont en chute libre du fait de la baisse des prix des produits primaires et de la demande d'exportation d'articles manufacturés. La volatilité des prix assombrit toujours leurs perspectives économiques, en particulier dans le cas de ceux qui sont spécialisés dans l'exportation de produits primaires. Les cours de nombreux produits primaires ont fortement chuté depuis le milieu de 2008 (graphique 1). Le fait d'avoir comme principale source de recettes en devises et de recettes budgétaires l'exportation de produits primaires, produits dont les cours subissent de fortes fluctuations procycliques, entraîne une volatilité considérable de la croissance de la production dans de nombreux pays en développement, et en particulier dans les PMA. L'impact de la hausse des cours des produits énergétiques, des autres produits primaires et des vivres est variable selon les pays mais, pour les PMA qui sont très tributaires de l'importation de produits alimentaires et d'énergie, il est peu probable que l'effet net puisse être positif, vu les variations des prix relatifs de leurs produits d'exportation et d'importation.

La balance des paiements de la plupart des PMA est chroniquement déficitaire. On peut voir dans le graphique 2 que seuls les exportateurs de pétrole, globalement, ont dégagé un solde positif, bien que très volatil, ces dernières années

Graphique 1

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

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

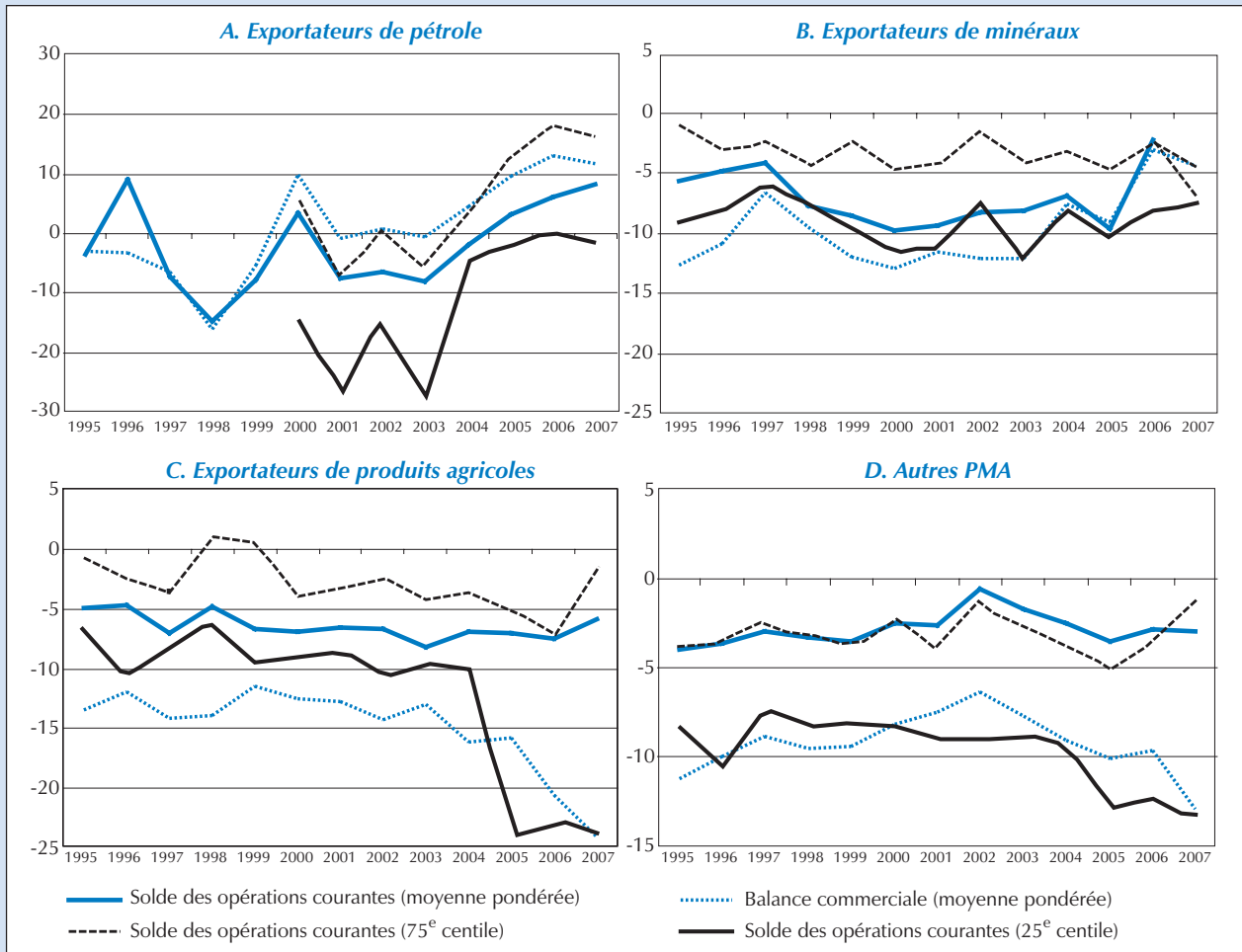
alors que, pour tous les autres PMA exportateurs, le solde tant des opérations courantes que des échanges de marchandises a été chroniquement déficitaire. Les déficits externes sont une cause de vulnérabilité en période de crise, car une inversion même modérée des flux de capitaux peut provoquer une contraction de l'économie, à moins qu'elle s'accompagne d'une amélioration considérable des termes de l'échange (CNUCED, 2008b).

Le surendettement extérieur est une faiblesse structurelle chronique des PMA. Malgré l'amélioration globale due à la récente embellie, la charge de la dette reste excessive dans la plupart des PMA; elle est beaucoup plus lourde que dans les autres pays en développement: 42 % du revenu national brut (RNB) en moyenne, contre 26 % pour les autres pays en développement. Cette charge est comprise entre 50 % et 100 % du RNB dans la moitié (22) des PMA. Le rythme d'augmentation de la dette extérieure totale des PMA n'a pas fléchi, contrairement à ce qui s'est passé dans l'ensemble des autres pays en développement, même si le ratio dette totale/exportations a diminué en raison de la très forte hausse des recettes d'exportation. La viabilité de la dette est donc toujours un problème majeur pour les PMA, en dépit des importantes opérations d'annulation de dette réalisées en 2006 au titre de l'Initiative multilatérale de désendettement. Avec la chute probable de leurs recettes d'exportation, les PMA risquent fort de retomber

La charge de la dette reste excessive dans la plupart des PMA, où elle représente 42 % du RNB en moyenne, contre 26 % pour les autres pays en développement.

Graphique 2

Déficit extérieur
(En pourcentage du PIB)



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

Note: Les soldes des opérations courantes et de la balance commerciale sont des moyennes pondérées par le PIB pour chaque groupe. Le 75^e (25^e centile) est la valeur en dessous (en dessus) de laquelle se situe 75 (25) pour cent des observations.

bientôt dans une situation caractérisée par un déficit budgétaire et un déficit des opérations courantes démesurés.

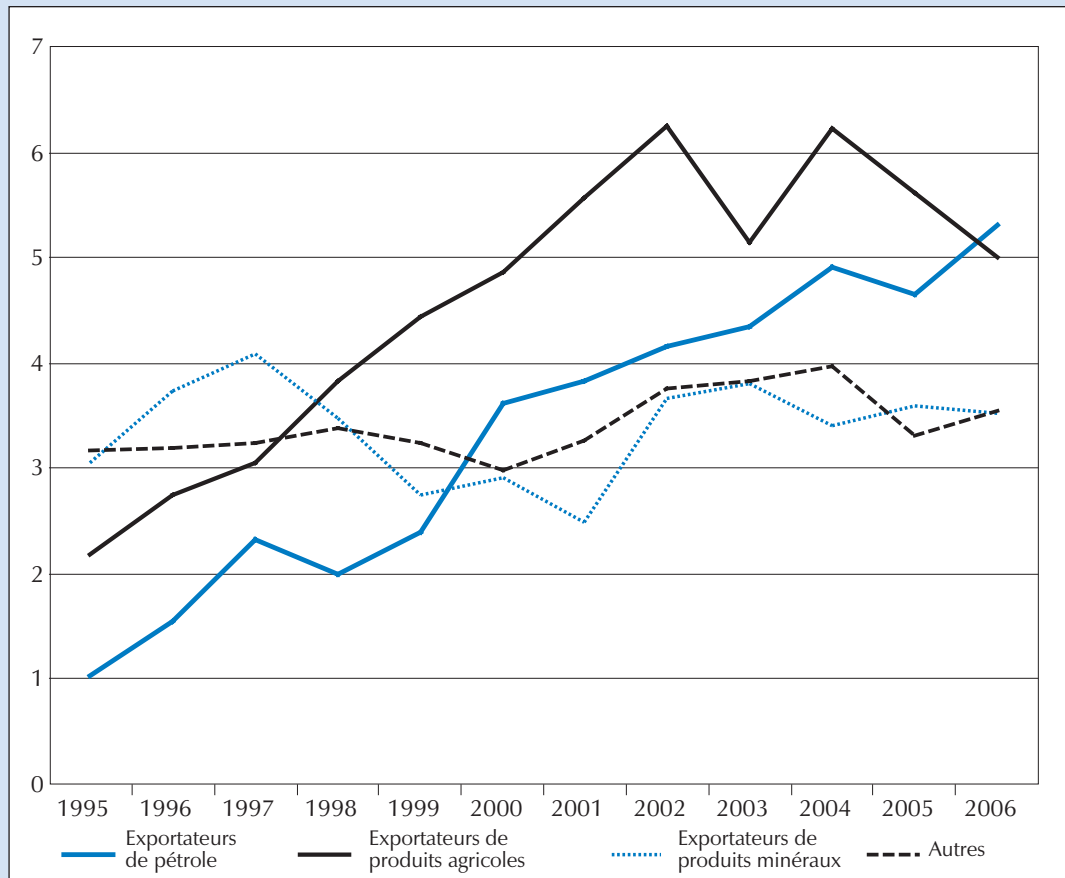
Au cours de la dernière décennie, les réserves globales des PMA ont progressé, mais il a fallu sacrifier des investissements productifs.

Les réserves internationales ne suffiront pas à compenser le tarissement du financement extérieur des PMA. Au cours de la dernière décennie, les réserves globales des PMA ont progressé, mais avec de fortes différences selon les pays. Pour accumuler des réserves afin de se prémunir contre une crise des balances des paiements, il faut sacrifier des investissements productifs. D'après les données les plus récentes dont on dispose (voir graphique 3), les réserves internationales des PMA représentaient en moyenne entre trois et cinq mois d'importations en 2006, ce qui signifie que bon nombre d'entre eux restent dans une situation très précaire face à la crise mondiale actuelle.

Le cours nominal de la monnaie de nombreux PMA est très volatil, sans qu'il y ait pour autant surévaluation systématique. Bien que ces pays ne soient pas très intégrés dans le système financier mondial, ils sont très sensibles aux variations des flux de capitaux (CNUCED, 2006: chap. 6) et des taux de change. La surévaluation de la monnaie peut être un obstacle à l'industrialisation à long terme, mais la volatilité du cours par rapport aux monnaies des principaux partenaires

Graphique 3

Réserves internationales équivalent en mois réels d'importations



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

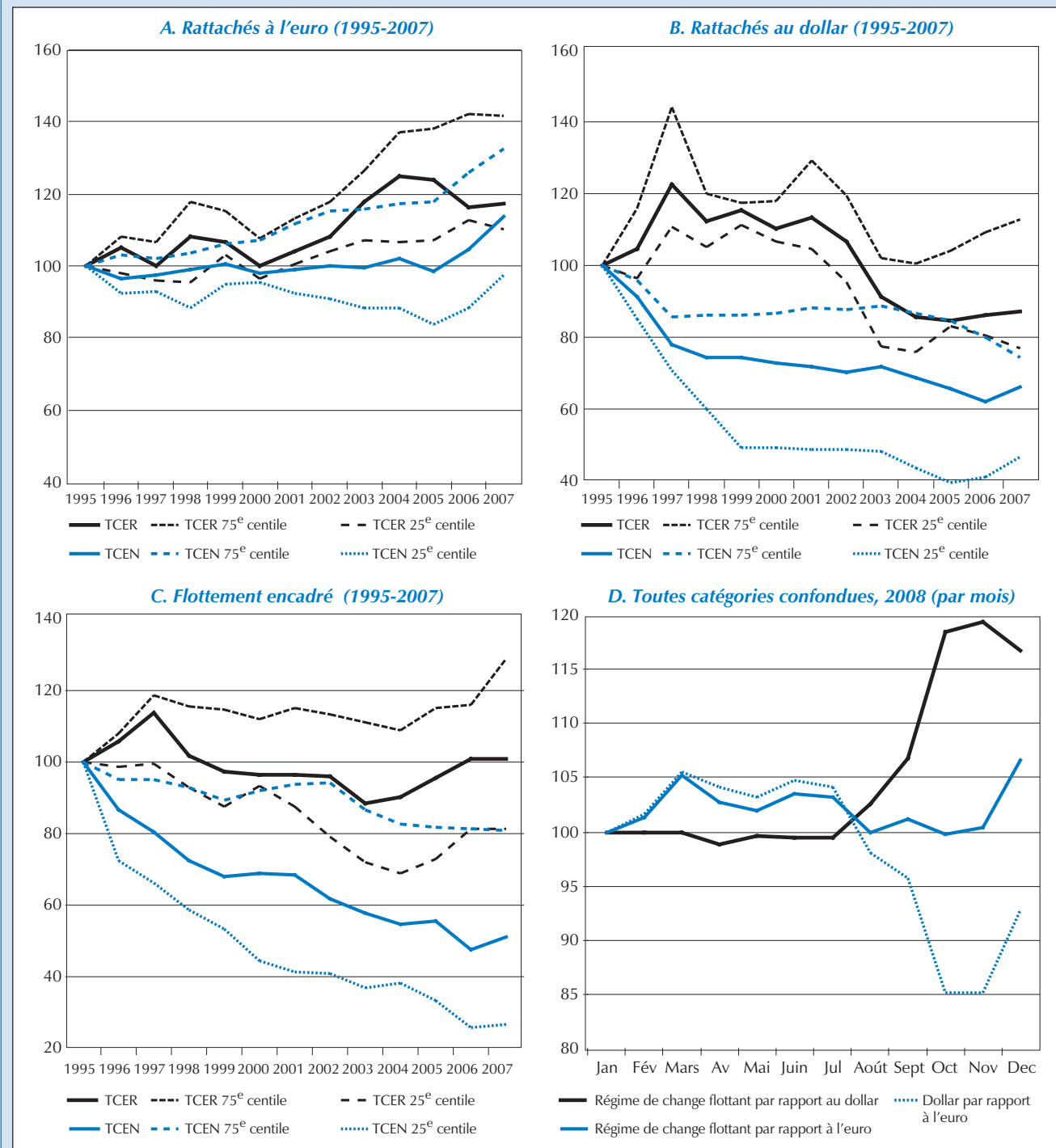
commerciaux accroît l'incertitude pour les investisseurs et amplifie les problèmes de financement, surtout en raison de ses effets sur la valeur de la dette extérieure, le poids du service de la dette et la valeur des envois de fonds des travailleurs émigrés en monnaie nationale. Le graphique 4 (figures de gauche) donne les taux de change effectifs réels et nominaux (TCER et TCEN) des monnaies des PMA regroupés par régime de change¹. Les courbes du graphique 4, en bas à droite, indiquent l'évolution des taux de change bilatéraux nominaux par groupe de pays en 2008². Les monnaies des pays appliquant un régime de change flottant ont suivi le dollar dans sa légère dépréciation durant le premier semestre, mais pas sa forte remontée durant le second semestre (courbe bleue). Cela signifie qu'elles se sont dépréciées par rapport au dollar (courbe noire). Pour préserver la parité avec le dollar à la hausse, il faut puiser dans les réserves, mais une dépréciation par rapport au dollar peut alourdir les engagements extérieurs et le service de la dette. La volatilité des changes et en particulier les fortes fluctuations des principales devises sont une cause de précarité et créent un dilemme, même pour les pays en développement les moins intégrés dans le système financier international.

La volatilité des changes et en particulier les fortes fluctuations des principales devises sont une cause de précarité et créent un dilemme, même pour les pays en développement les moins intégrés dans le système financier international.

Il se pourrait que l'aide publique au développement (APD) baisse, car on a constaté par le passé que les pays donateurs se montrent en général moins généreux suite à des crises majeures (CNUCED, 2008b). Bien que les donateurs se soient récemment déclarés résolus à préserver le niveau de leur aide malgré la crise économique mondiale (voir, par exemple, les déclarations adoptées à l'issue

Graphique 4

Indices de taux de change des monnaies des PMA par régime de change



des sommets du G-20 de Washington en novembre 2008 et de Londres en avril 2009), on peut craindre que cet engagement ne soit pas respecté en raison des nouvelles priorités budgétaires des pays donateurs (voir ci-après).

Il est aussi probable que l'investissement étranger direct (IED) dans les PMA diminuera ces prochaines années, pour les motifs suivants: a) baisse de la rentabilité escomptée; b) restriction du crédit pour le financement de nouveaux investissements; et c) assainissement du bilan des sociétés transnationales (STN)

en difficultés financières. Cela vaut en particulier pour les investissements directs visant en priorité l'exploitation des ressources naturelles et en particulier les ressources du sous-sol, qui devraient diminuer en 2008 et au-delà en raison de la forte chute des cours des produits minéraux et de la prudence des compagnies minières et pétrolières en matière d'exploration et de mise en valeur de nouveaux gisements en ces temps incertains.

Les envois de fonds des travailleurs émigrés devraient aussi diminuer. Ces ressources sont devenues un important complément du revenu de base dans les PMA, où elles sont en général employées plus pour accroître la consommation que pour investir. D'après les estimations de la Banque mondiale, la progression du total des envois de fonds des travailleurs émigrés aux pays en développement s'est beaucoup ralentie ces dernières années, son taux de croissance annuel étant passé de 18 % en 2006 à 9 % en 2008. On s'attend à une baisse comprise entre 5 et 8 % en 2009 et, au mieux, à un léger redressement en 2010.

3. IMPACT CUMULATIF

Vu les perspectives de l'économie mondiale et la vulnérabilité spécifique des PMA, il est très peu probable que leur taux de croissance au cours des prochaines années approche même de loin celui enregistré entre 2000 et 2007. Contrairement aux pays développés et à certains pays émergents, la plupart des PMA n'ont pas les moyens de financer des mesures d'ordonnance contracycliques ni de renflouer leurs créanciers menacés de faillite. Cela risque fort de compromettre les acquis de la présente décennie en matière de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la protection sociale. Même avant la détérioration très prononcée des perspectives de l'économie mondiale, dans la deuxième moitié de 2008, il apparaissait clairement que la plupart des PMA ne parviendraient pas à atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire de moitié la pauvreté entre 1990 et 2015; en outre, pour la majorité des PMA, la plupart des autres objectifs du Millénaire paraissent toujours hors d'atteinte. Le coût humain et social de la crise est considérable dans toutes les régions du monde mais, dans les pays les plus pauvres, il ne se limitera pas à la perte d'emplois: la crise se traduira aussi par une aggravation de la pauvreté et de la malnutrition, ainsi que du taux de mortalité des enfants et d'autres catégories de personnes vulnérables. La pression qui pousse les plus qualifiés et les plus productifs à émigrer s'intensifiera. Il est donc tout à fait possible que, dans de nombreux PMA, la présente crise économique tourne à la catastrophe sociale et humanitaire.

Pour l'immédiat, les PMA doivent relever deux grands défis: a) enrayer et, si possible, compenser la contraction de leur demande intérieure; et b) simultanément, préserver, voire accroître leurs investissements dans la diversification de leur économie, de manière à se doter des infrastructures nécessaires pour un processus de croissance et de développement moins précaires. En particulier, il est essentiel que la plupart des PMA accroissent considérablement la productivité de leur agriculture pour améliorer leur sécurité alimentaire et disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour promouvoir un éventail plus large et diversifié d'activités productives. Dans les circonstances actuelles, il leur sera impossible de réaliser cette entreprise sans une aide importante et rapide des pays riches.

Dans une récente étude des effets de la crise financière mondiale sur les pays à bas revenu, le Fonds monétaire international (FMI) est parvenu à des conclusions similaires (FMI, 2009). Les questions clés sont de trouver où et comment les PMA pourront mobiliser les ressources nécessaires pour revitaliser l'investissement,

L'IED à destination des PMA, qui vise en priorité l'exploitation des ressources naturelles, devrait diminuer en 2008 et au-delà en raison de la forte chute des cours des produits minéraux et de la prudence des STN en ces temps incertains.

En particulier, il est essentiel que la plupart des PMA accroissent considérablement la productivité de leur agriculture pour améliorer leur sécurité alimentaire et disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour promouvoir un éventail plus large et diversifié d'activités productives.

L'APD peut apporter une contribution majeure au développement à long terme en facilitant à la fois les dépenses sociales et l'investissement dans les capacités de production, mais sa composition et son imprévisibilité continuent de réduire considérablement son efficacité.

Des politiques et mesures à long terme sont nécessaires pour diversifier les exportations, mobiliser les ressources intérieures, développer le secteur financier national et accroître les capacités de production.

À l'heure actuelle, 38 PMA élaborent un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui est toujours axé sur la libéralisation, la mobilisation de ressources extérieures et l'accroissement des dépenses sociales.

accroître les dépenses sociales et faire reculer la pauvreté, et comment ils pourront commencer à se préparer à faire face à la menace du changement climatique. Ces questions sont d'une importance capitale tant pour les gouvernements des pays pauvres que pour les décideurs de la communauté internationale dans leur ensemble.

L'évolution de la situation des PMA au cours des prochaines années sera très tributaire de celle de l'APD. Il est impératif que les donateurs ne réduisent pas leur aide, aujourd'hui plus que jamais. L'APD peut apporter une contribution majeure au développement à long terme en facilitant à la fois les dépenses sociales et l'investissement dans les capacités de production, mais sa composition et son imprévisibilité continuent de réduire considérablement son efficacité. Les recherches de la CNUCED ont montré la nécessité d'employer l'aide internationale d'une manière qui contribue davantage à la formation de capital, par exemple dans l'agriculture familiale, et de réduire sa volatilité (CNUCED, 2000; 2006). Dans le même esprit, la Commission d'experts des réformes du système monétaire et financier international des Nations Unies (Organisation des Nations Unies, New York, 6 janvier 2008) a appelé les pays avancés à accroître leur aide dans des proportions allant jusqu'à 20 %, en particulier pour le financement d'infrastructures et de projets d'aménagement et de protection de l'environnement à long terme. Des politiques et mesures à long terme sont nécessaires pour diversifier les exportations, mobiliser les ressources intérieures, développer le secteur financier national et accroître les capacités de production. La création de nouvelles institutions et l'amélioration du fonctionnement du marché et des établissements financiers, dans le but de financer des entreprises productives par le crédit, contribueront aussi à réduire la vulnérabilité des pays pauvres face à des chocs exogènes.

C. De nouvelles stratégies de développement pour les PMA

La crise actuelle exige une réorientation de la stratégie des PMA et de leurs partenaires du développement et offre simultanément une occasion opportune de repenser ces stratégies. Malgré leur situation précaire, les PMA doivent s'attaquer au plus vite à leurs faiblesses structurelles chroniques. À cet effet, le présent rapport contient les recommandations suivantes:

- Donner la priorité au développement des capacités de production;
- Construire un nouveau cadre de développement fondé sur un meilleur équilibre entre les pouvoirs publics et les forces du marché; et
- Promouvoir un appui multilatéral efficace.

1. DONNER LA PRIORITÉ AU DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS DE PRODUCTION

À l'heure actuelle, 38 PMA sont contraints de formuler leur document de stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP). Comme nous l'avons vu dans de précédentes parutions du Rapport sur les pays les moins avancés, ces documents d'orientation sont toujours axés sur la libéralisation, la mobilisation de ressources extérieures et l'accroissement des dépenses sociales. Dans l'ensemble, la mobilisation des ressources générées par l'économie nationale a soit été un échec, soit été insuffisante pour financer des investissements importants dans de nouvelles capacités de production. L'espoir que l'IED apporterait une grande contribution à la diversification de l'économie des PMA a été déçu. L'IED n'est jamais le moteur du processus de développement, il en est une des conséquences. Les

investissements étrangers directs dans les PMA d'Afrique ont été essentiellement affectés à l'exploitation des ressources naturelles, activité d'enclave n'ayant guère d'effet d'entraînement sur le reste de l'économie (en Asie, l'investissement étranger a été plus concentré dans l'industrie manufacturière). C'est pourquoi l'APD a longtemps été la source majeure de financement extérieur mais, pendant quelques années, elle a été affectée essentiellement à l'amélioration des services sociaux et de la «gouvernance» plutôt qu'à l'expansion des capacités de production. La crise actuelle ne fera pas diminuer les besoins d'APD des PMA pour le financement tant du développement que du compte des opérations courantes, bien au contraire.

Il faut que les politiques soient réorientées vers le développement des capacités de production. Cette idée a été exposée en détail dans de précédentes parutions du *Rapport sur les pays les moins avancés*, en particulier CNUCED (2006). Mais elle est plus pertinente que jamais. Pour développer les capacités de production, il faut intensifier les efforts de mobilisation des ressources intérieures, accélérer le rythme de la formation de capital (tant public que privé) et promouvoir l'apprentissage et l'innovation technique. Il faut aussi mettre en œuvre des politiques visant à créer de puissants effets d'entraînement en amont et en aval, intersectoriels et intrasectoriels, et à stimuler la transformation structurelle.

2. UN NOUVEL ÉTAT DÉVELOPPEMENTISTE

La promotion du développement des capacités de production exigera un nouvel équilibre entre les pouvoirs publics et les forces du marché. Toutefois, ni les réformes institutionnelles visant à améliorer la gouvernance que mènent actuellement de nombreux PMA ni l'ancien modèle de développement piloté par l'État, parfois avec grand succès dans différents pays d'Asie de l'Est, ne sont totalement adaptés à la nouvelle donne. Le débat relatif à la gouvernance doit sortir du cadre étroit et stérile des dichotomies fallacieuses. Les gouvernements ne sont pas face à un choix manichéen, entre le vice du dirigisme et la vertu du marché, de la privatisation et de la déréglementation. Dans toutes les économies de marché, il y a toujours eu une coexistence organique entre les institutions de l'État et le «marché»; c'est pourquoi le «choix» entre marché et État est une dichotomie trompeuse. La nécessaire coexistence des deux a été reconnue au moins depuis l'époque d'Adam Smith, mais les interprétations des épigones ultérieurs ont perdu de vue cette profonde vérité. Le problème est de concevoir des méthodes de gouvernance efficaces, induisant des interactions novatrices et créatives entre les pouvoirs publics et le marché, au service du développement national dans le cadre de la mondialisation.

Ce dont on a besoin aujourd'hui, c'est d'un modèle d'économie politique pour le développement qui soit adapté aux défis de la mondialisation au XXI^e siècle. Les préférences et priorités des peuples des PMA ne peuvent être exprimées et définies que par un État représentatif fort ayant un projet de développement clair. Cet État doit chercher à canaliser les énergies et les forces cognitives de toute la population, au niveau de la base, par une concertation des parties prenantes et une participation citoyenne qui féconde et renouvelle les microstructures de la pratique de la démocratie. En outre, il doit exploiter et accepter un large éventail de modalités et de mécanismes de gouvernance du développement, dans un modèle d'économie mixte, afin de coordonner l'entreprise privée autour d'un véritable projet de développement national.

L'espoir que l'IED apporterait une grande contribution à la diversification de l'économie des PMA a été déçu. L'IED n'est jamais le moteur du processus de développement, il en est une des conséquences.

Pour développer les capacités de production, il faut intensifier les efforts de mobilisation des ressources intérieures, accélérer le rythme de la formation de capital et promouvoir l'apprentissage et l'innovation technique.

Le problème est de concevoir des méthodes de gouvernance efficaces, induisant des interactions novatrices et créatives entre les pouvoirs publics et le marché, au service du développement national dans le cadre de la mondialisation.

Une des grandes questions du jour est de savoir si les institutions officielles de financement par le crédit auront les capacités et la volonté de compenser la retraite du financement privé dans les pays en développement.

La Banque mondiale a pu lever quelque 15 milliards de dollars par an pour 80 pays figurant parmi les plus pauvres ... mais elle a estimé qu'en raison de l'évaporation des flux de capitaux, le déficit du financement des pays en développement pourrait être compris entre 270 et 700 milliards de dollars par an.

La plupart des PMA ne pèsent pas lourd dans l'économie mondiale et leurs difficultés ne sont pas considérées comme faisant courir un risque systémique grave. C'est pourquoi il y a fort à craindre que leurs besoins seront en queue de liste des priorités.

Les PMA ont aussi besoin d'une marge de manœuvre pour pouvoir expérimenter. L'action des gouvernements des pays avancés en réponse à la crise systémique subie par ces pays montre bien la nécessité d'une telle marge de manœuvre. Les décideurs des pays développés ont beaucoup remis en question leur conviction antérieure au sujet de l'opportunité de politiques auparavant dénigrées de relance budgétaire, de durcissement de la réglementation du secteur financier, de nationalisation des banques insolvables et, de manière générale, de la nécessité de laisser l'État jouer un rôle beaucoup plus important dans la supervision et le pilotage de l'économie nationale. Même la «politique industrielle», terme honni qui a été remplacé par diverses notions plus conformes à l'orthodoxie, telles que «politique de compétitivité» ou «politique de défense des intérêts nationaux», a retrouvé une certaine légitimité aux États-Unis et en Europe occidentale (Hollinger, 2009).

3. UN APPUI MULTILATÉRAL EFFICACE ET SUFFISANT

Un des traits marquants de la crise actuelle est que les aspects spéculatifs n'ont pas été confinés dans les frontières nationales et ont déstabilisé toute l'économie mondiale. Le brutal retournement de conjoncture des pays développés a provoqué une chute encore plus forte et rapide des exportations de la plupart des pays en développement. Dans le même temps, la crise bancaire et financière des États-Unis et d'Europe occidentale a provoqué un retrait panique de capitaux des pays émergents, sans aucune discrimination, les banques et autres établissements financiers devant dans l'urgence consolider leurs bilans suite aux pertes massives subies sur les marchés d'actifs des pays développés et à la fuite vers des havres jugés plus sûrs des fonds placés par les investisseurs privés et institutionnels. Ce phénomène est l'exact inverse de ce qu'on a pu observer durant les quarante années qui ont précédé la Première Guerre mondiale, à savoir que les flux de capitaux s'orientaient des pays riches vers les pays pauvres lorsque l'économie des premiers entrait en récession, ce qui avait globalement une influence stabilisatrice sur l'économie mondiale.

Une des grandes questions du jour est de savoir si les institutions officielles de financement par le crédit auront les capacités et la volonté de compenser la retraite du financement privé dans les pays en développement. La Banque mondiale, en tant qu'émetteur triple A, a été un des rares bénéficiaires de la fuite vers la sécurité en 2008: elle a pu lever quelque 19 milliards de dollars sous forme d'obligations à moyen et à long terme durant l'exercice 2008 à des conditions relativement favorables. Ce qui intéresse plus particulièrement les PMA, les pays donateurs ont annoncé, pour le budget de l'Association internationale de développement (IDA) sur la période 2009-2011, un montant sans précédent de 41,7 milliards de dollars de contributions. Compte tenu du transfert de 3,5 milliards de dollars de la BIRD et de la Société financière internationale (SFI), le montant qui pourrait être mis à la disposition de près de 80 des pays les plus pauvres du monde serait de l'ordre de 15 milliards de dollars par an. Toutefois, plus récemment, la Banque mondiale a estimé qu'en raison de l'évaporation des flux de capitaux, le déficit du financement des pays en développement pourrait être compris entre 270 milliards et 700 milliards de dollars par an. Seul un quart environ des pays les plus vulnérables ont jusqu'à présent pu obtenir quelques secours face à la dépression.

Il est trop tôt pour faire un pronostic sur la capacité des institutions internationales de venir en aide à tous les pays qui en auront besoin pour résister au ravage de la crise financière. Au début de 2009, les institutions internationales de financement se préoccupaient essentiellement des problèmes de quelques pays d'Europe centrale et orientale et des menaces qu'ils faisaient planer sur les

banques d'Europe occidentale. Comme les PMA pèsent beaucoup moins lourd et que l'exposition du système financier international à leur égard est limitée, leurs difficultés ne sont pas considérées comme un risque systémique à l'échelle mondiale. C'est pourquoi il y a fort à craindre que leurs besoins seront en queue de liste des priorités. La thèse du présent rapport est que les pays développés à économie de marché, qui sont les principaux responsables de l'effondrement de la finance internationale, ont non seulement une obligation morale d'aider les pays les plus pauvres à traverser cette crise, mais aussi un intérêt réciproque à aider les PMA à consolider les bases d'une croissance future, saine et durable. À défaut, on risque de voir se multiplier le nombre d'États très instables qui sont autant de menaces plus générales pour la paix et la sécurité internationales. La paupérisation et les problèmes sociaux qui l'accompagnent se sont déjà beaucoup aggravés et la crise alimentaire du début de 2008 a très vite provoqué des émeutes généralisées dans bon nombre de pays très pauvres.

Néanmoins, le sommet du G-20 d'avril 2009 a donné quelques motifs d'espoir, les chefs d'État et de gouvernement étant convenus d'accroître dans des proportions qui pourraient être assez importantes les ressources mises à la disposition des pays en développement par l'entremise des institutions internationales de financement. Ils ont décidé de porter de 250 à 750 milliards de dollars l'enveloppe des ressources du FMI³ et ont aussi appuyé le principe d'une nouvelle émission de droits de tirage spéciaux (DTS) à hauteur de 250 milliards de dollars, assortis de taux d'intérêt très modiques et qui seraient alloués sans les habituelles conditions léonines. Les dirigeants des pays du G-20 ont aussi accepté d'«appuyer» une enveloppe additionnelle de 100 milliards de dollars à distribuer par les banques multilatérales de développement (en particulier des institutions régionales telles que la Banque asiatique de développement) et accepté la proposition africaine de vendre une partie du stock d'or du FMI pour financer une opération de sauvetage de 50 milliards de dollars en faveur des pays les plus pauvres. Enfin, ils ont promis un montant supplémentaire de 250 milliards de dollars sur deux ans pour soutenir le crédit commercial distribué par les agences de crédit à l'exportation, les banques de développement, etc.

Tout cela peut paraître constituer un financement additionnel considérable mais, comme toujours avec ce genre de déclaration, il ne faut pas oublier qu'une bonne partie des contributions annoncées ne sont pas vraiment nouvelles. En outre, il s'agit bien pour l'essentiel d'annonces et non de versements immédiats ou imminents et il est peu probable que les montants versés soient intégralement décaissés. Le FMI conservera en réserve une partie de l'augmentation de ses ressources, pour le cas où la récession mondiale se révèle plus pernicieuse que prévu.

Quoi qu'il en soit, l'accroissement des ressources disponibles pour l'APD, qu'elles soient distribuées par les institutions multilatérales de financement ou bilatéralement par les pays donateurs, n'aura qu'une efficacité limitée pour ce qui est de mettre en place les conditions d'une croissance forte et durable des PMA et de contribuer ainsi à appuyer la demande mondiale si les donateurs en question ne révisent pas leur approche traditionnelle, qu'il s'agisse de politiques de stabilisation ou de stratégies de développement à long terme. Quelques-uns des éléments clés de cette évolution ont déjà été examinés, mais les dirigeants du G-20, alors qu'ils considèrent que c'est le FMI qui sera le chef de file de l'aide aux pays en développement les plus durement touchés par la crise, n'ont pas subordonné l'augmentation des ressources à une réforme radicale du Fonds ni insisté sur des modifications significatives de la conditionnalité des prêts. Bien que Gordon Brown, Premier Ministre du Royaume-Uni, ait déclaré à la réunion du G-20 que le «Consensus de Washington» (la trinité libéralisation-privatisation-

L'accroissement des ressources disponibles pour l'APD n'aura qu'une efficacité limitée pour ce qui est de mettre en place les conditions d'une croissance forte et durable des PMA et de contribuer ainsi à appuyer la demande mondiale si les donateurs en question ne révisent pas leur approche traditionnelle, qu'il s'agisse de politiques de stabilisation ou de stratégies de développement à long terme.

L'appropriation nationale des stratégies de développement et un emploi plus productif de l'APD seraient possibles si les pays formulaient eux-mêmes leurs objectifs macroéconomiques et microéconomiques, décrivaient les moyens par lesquels ils entendaient les atteindre et indiquaient quels seraient à leur avis les domaines dans lesquels l'APD pourrait être la plus efficace.

déréglementation) était mort, on ne peut pas dire que le FMI ait vraiment changé de cap. À ce jour, rares sont les signes de repentir pour ce qui est des conditions auxquelles le FMI subordonne ses prêts à court terme: ainsi, les récents prêts accordés à l'Éthiopie et à l'Ukraine ont été assortis d'exigences de mesures de rigueur budgétaire et monétaire qui ne peuvent qu'aggraver la récession à court terme ainsi que d'un certain nombre de réformes institutionnelles (BID, 2001).

Nous soulignerons tout au long du présent rapport la nécessité de l'APD, mais nous insisterons surtout sur le fait qu'il faut que les pays destinataires de cette aide aient un pouvoir de décision beaucoup plus grand sur son emploi. Le problème de l'efficacité de l'aide fait débat depuis longtemps, souvent dans des termes assez polémiques. Mais on pourrait à la fois faciliter l'appropriation nationale des stratégies de développement et un emploi plus productif de l'APD si lesdits pays formulaient eux-mêmes des programmes quadriennaux ou quinquennaux énonçant leurs objectifs macroéconomiques et microéconomiques, décrivant les moyens par lesquels ils entendent les atteindre et indiquant quels seraient à leur avis les domaines dans lesquels l'APD pourrait le plus efficacement contribuer au processus de développement. L'APD est en fin de compte une forme d'intervention des pouvoirs publics visant à lutter contre les pénuries, les goulots d'étranglement et autres contraintes qui entravent la croissance, y compris notamment le déficit budgétaire et le déficit des opérations courantes, mais il est difficile de l'affecter aux meilleurs emplois sans avoir une hiérarchie claire des priorités et une certaine idée du chemin critique (c'est-à-dire de l'ordre dans lequel il est le plus efficace d'éliminer les différents goulots d'étranglement). Son efficacité est aussi limitée si l'on néglige les complémentarités et effets d'entraînement importants. En outre, elle sera plus positive si les engagements et les décaissements sont fixés selon un calendrier harmonisé avec celui du plan triennal national, même si les versements peuvent être faits en fonction de l'avancement du programme. Un minimum de conditions resteront nécessaires pour préserver l'appui politique des pays développés mais, sur la base d'un programme transparent, le pays bénéficiaire peut dire quels sont ses propres objectifs intermédiaires au lieu d'être obligé de se soumettre aux conditions imposées par une organisation internationale.

La dynamique de la croissance de chaque pays dépend de sa culture et de son histoire ainsi que des exigences de changement de sa population...

Il serait aussi judicieux que les pays destinataires de l'aide élaborent et exécutent leurs programmes de développement de concert avec les pays voisins qui se trouvent dans la même situation, par exemple pour la réalisation de projets d'infrastructure régionaux ou pour le développement du commerce intrarégional. Les industries naissantes ont de meilleures chances de survie si elles peuvent vendre leurs produits non seulement sur le marché intérieur mais aussi dans les pays voisins. L'évaluation conjointe des programmes et des échanges de données d'expérience au niveau régional peut stimuler le processus d'apprentissage, d'expérimentation et d'adaptation qui est un ingrédient essentiel pour le succès d'une stratégie de développement. La coopération régionale est en soi un signe de stabilité politique et peut donc avoir un effet positif sur la propension à investir. Cette approche de la formulation des programmes de développement peut être difficile à appliquer en raison du manque de personnel technique qualifié dans les pays concernés, mais c'est un obstacle qu'on peut surmonter dans une certaine mesure en faisant appel à des conseils d'experts étrangers indépendants⁴.

... l'«État développementiste» pose, fondamentalement, la question de la gouvernance nécessaire pour que les demandes de changement puissent s'exprimer et se coaliser au service d'un programme réaliste.

Toute stratégie de développement a une dimension politique essentielle dont dépend son succès. Un programme de développement n'est pas un simple document technique: a) il joue un rôle politique important dans la mesure où il énonce le projet gouvernemental de transformation socioéconomique; et b) il définit les objectifs et priorités ainsi que le chemin à suivre pour les atteindre, ou du moins le chemin jugé le plus prometteur. C'est à l'élite politique qu'il incombe de mobiliser et de préserver l'appui de la population à ce programme de développement, de créer un cadre de participation démocratique et d'obligations

redditionnelles et de convaincre le peuple qu'il agit dans l'intérêt de tous et pas seulement de quelques privilégiés. Ce n'est qu'ainsi qu'on peut fonder des idées telles que l'appropriation ou le partenariat sur une base opérationnelle concrète, faute de quoi ces mots risquent de dégénérer en slogans vides de sens. La dynamique de la croissance de chaque pays dépend de sa culture et de son histoire ainsi que des exigences de changement de sa population. L'économie politique du développement est, fondamentalement, la recherche de la forme de gouvernement nécessaire pour que ces demandes puissent s'exprimer et se coaliser au service d'un programme de développement réaliste. Si le modèle politique est sain, de nombreux itinéraires peuvent mener au but; mais avec une mauvaise politique, on ne parviendra à rien ou presque.

La refondation des politiques de développement et l'amélioration de l'efficacité de l'APD prendront du temps. Dans l'intervalle, les PMA se trouvent dans une situation de crise majeure et ont besoin d'une aide d'urgence. Comment organiser cette aide? Le point de départ doit être un engagement, de quelques-uns des plus grands pays développés, en particulier les États-Unis et le Royaume-Uni, de veiller à ce que la relance budgétaire pratiquée par les pays du G-20 tienne compte de l'ensemble de l'économie mondiale en théorie comme en pratique: ceux qui peuvent se permettre des mesures de relance doivent le faire, ceux qui ont besoin d'aide doivent la recevoir. En d'autres termes, les mesures de relance budgétaire ne doivent pas seulement viser à soutenir la demande dans les pays riches, mais aussi dans les pays pauvres. Un des moyens d'y parvenir à brève échéance consisterait à transformer une fraction des montants affectés à la relance dans les pays développés directement aux PMA sous forme de dons. Les dons peuvent être décaissés beaucoup plus rapidement que les prêts. Il ne serait pas opportun d'accroître l'endettement de pays déjà surendettés et il y a aussi un aspect moral, dans le sens où il est difficile d'accepter que les pays riches forcent les pays les plus pauvres à s'endetter encore plus pour résoudre un problème dont ils sont les principaux responsables. Le décaissement rapide de dons de cette nature pourrait aider les PMA à s'attaquer à leurs deux priorités générales mentionnées ci-dessus: a) prévenir une sévère contraction de la demande intérieure qui réduirait des millions de personnes à la misère et à la faim; et b) faire en sorte que les programmes et projets de développement déjà en cours (aménagement d'infrastructures, lutte contre les pandémies, etc.) ne soient pas brutalement abandonnés ou perturbés par un blocage de l'aide financière ou par l'impossibilité de payer des produits d'importation essentiels.

Selon une estimation du FMI, les pays les plus pauvres pourraient avoir besoin de quelque 25 milliards de dollars pour compenser l'effet immédiat de la crise sur leurs réserves mais, si la récession mondiale est plus grave et longue qu'on ne le pense, leurs besoins pourraient atteindre 140 milliards de dollars. Globalement, les pays riches ont injecté 5 000 milliards de dollars dans l'économie mondiale sous forme de mesures de relance, essentiellement pour le sauvetage de leurs propres banques et la stimulation de leur demande intérieure. S'ils consacraient 0,7 % de ce montant à une aide sous forme de dons pour soutenir la demande dans les pays les plus pauvres, cela permettrait de transférer rapidement 35 milliards de dollars aux PMA; avec 1 % de plus, on atteindrait le point médian de la fourchette donnée par le FMI. Une telle aide, complétée par le décaissement rapide de crédit assorti de conditions de faveur de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale, pourrait apporter un soulagement réel à ceux qui en ont le plus besoin. Il est probable que les PMA dépenseraient une très grande proportion de cet apport de fonds, ce qui est important pour la stimulation de l'économie mondiale, et qu'en outre une grande partie de ces dépenses seraient affectées à l'achat de produits venant des pays développés⁵.

La relance budgétaire pratiquée par les pays du G-20 doit être mondiale en théorie comme en pratique ... elle doit viser non seulement les pays riches, mais aussi les pays pauvres.

Selon une estimation du FMI, les pays les plus pauvres pourraient avoir besoin de quelque 25 milliards de dollars pour compenser l'effet immédiat de la crise sur leurs réserves mais, si la récession mondiale est plus grave et longue qu'on ne le pense, leurs besoins pourraient atteindre 140 milliards de dollars.

Si les pays riches consacraient 0,7 % du montant de leur plan à des mesures d'aide aux pays les plus pauvres, cela permettrait de transférer rapidement 35 milliards de dollars aux PMA.

La recherche d'un meilleur équilibre entre l'action des pouvoirs publics et celle des forces du marché n'implique pas un retour aux théories obsolètes du développement planifié, mais il s'agit plutôt de trouver de nouvelles formes de gouvernance du développement adaptées au XXI^e siècle.

Une coordination des politiques macroéconomiques et un recours accru à des mesures d'inspiration keynésienne sont généralement nécessaires pour appuyer la mobilisation des ressources et l'expansion des capacités de production.

En versant très rapidement et sans conditions justifiées une aide aux PMA, les membres du G-20 démontreraient à la fois leur volonté d'aborder la lutte contre la crise sans exclure personne et de préserver la liberté des échanges commerciaux. Si les pays avancés ne se montrent pas à la hauteur, il est fort à craindre que, comme l'a déclaré le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, cette crise ne reste pas qu'une crise économique mais dégénère en instabilité politique au niveau mondial.

Au-delà des difficultés actuelles, cette crise doit être saisie comme une occasion de repenser les politiques et le rôle des institutions. Nous examinerons dans le présent rapport plusieurs enjeux majeurs de politiques à long terme, allant des différentes approches de la politique macroéconomique et de la gouvernance à l'emploi de politiques industrielles, en passant par la contribution essentielle de l'agriculture à l'amorçage d'un processus de développement diversifié. Le fil directeur de notre analyse est la rénovation et la revitalisation du rôle de l'État développementiste, en tant que moyen d'ouvrir la voie à un développement rapide et durable dans les pays les plus démunis.

D. Structure du rapport

Le présent rapport est divisé en quatre chapitres.

Le premier, intitulé «Repenser le rôle de l'État dans les PMA: vers une gouvernance du développement», qui s'appuie essentiellement sur la littérature économique et politique, porte sur les moyens de faire intégrer la dimension développement dans les débats relatifs à la gouvernance. Nous commencerons par une évaluation du programme de réforme institutionnelle d'amélioration de la gouvernance, tel qu'il est conçu aujourd'hui, du point de vue du développement, puis nous passerons à la pertinence de l'idée d'un État assumant le pilotage du développement dans les PMA. Nous soutiendrons que pour relever les défis du XXI^e siècle, il faut concevoir un nouveau modèle d'État développementiste et nous examinerons les moyens de doter les États des PMA des capacités nécessaires pour jouer ce rôle. L'argument général est que la recherche d'un meilleur équilibre entre l'action des pouvoirs publics et celle des forces du marché n'implique pas un retour aux théories obsolètes du développement planifié, mais qu'il s'agit plutôt de trouver de nouvelles formes de gouvernance du développement adaptées à l'état du monde au XXI^e siècle. Cette gouvernance doit être fondée sur une collaboration stratégique entre les pouvoirs publics et le secteur privé, dans le but de faciliter la transformation structurelle qui permettra aux PMA de faire la transition vers une économie postagraire.

Le deuxième chapitre, intitulé «Tirer la leçon des échecs de la macroéconomie néoclassique», est consacré au rôle que doivent jouer les politiques macroéconomiques pour la mobilisation des ressources nationales et l'expansion des capacités de production. Nous y esquisserons un nouveau cadre macroéconomique pour les PMA. Nous montrerons que le rôle de la politique budgétaire dans ces pays a été trop négligé et qu'il faut absolument élargir la panoplie des mesures anticycliques à employer pour remédier aux déséquilibres budgétaires et de balance des paiements actuels. Nous reviendrons aussi sur le rôle de la politique monétaire, les effets des stratégies anti-inflationnistes trop rigides et le rôle de la gestion du cours de la monnaie. Nos conclusions souligneront la nécessité d'une coordination des politiques macroéconomiques et d'un recours accru à des mesures d'inspiration keynésienne pour appuyer la mobilisation des ressources et l'expansion des capacités de production.

Le troisième chapitre, intitulé «Définir le rôle de la politique agricole par les PMA», est consacré à une analyse du rôle, généralement négligé, de la politique agricole dans le processus de transformation des PMA visant à accroître la sécurité alimentaire et à réduire la pauvreté. L'agriculture est la principale activité dans presque tous les PMA, mais la grande question est de savoir comment promouvoir une croissance de l'agriculture qui faciliterait une transformation structurelle de l'économie pour ouvrir la voie à un processus de croissance dynamique. Nous verrons que pour permettre cette transition, il faut traiter très sérieusement les questions de la politique agricole sous l'angle des multiples effets d'entraînement intersectoriels, ce qui implique souvent des choix complexes et difficiles. Nous soulignerons le rôle que doit jouer l'État par l'investissement public et par la collaboration avec les autres agents économiques dans ce processus.

Le chapitre 4, intitulé «Une politique industrielle sur mesure pour les PMA», définit un cadre général pour une nouvelle forme de politique industrielle adaptée aux besoins des PMA – que nous appellerons politique industrielle pour le développement (PID) –, à savoir une intervention stratégique de l'État visant à induire des transformations structurelles et à stimuler la restructuration de l'économie au profit d'activités plus dynamiques et à plus forte valeur ajoutée. Nous passerons en revue plusieurs approches de la politique industrielle, notamment celles appliquées par plusieurs petits pays à l'économie ouverte avec un certain succès (pays nordiques tels que la Suède et la Finlande et l'Irlande), ainsi que dans différents PMA aujourd'hui, et chercherons à formuler les enseignements qu'on peut en tirer compte tenu des contraintes et des atouts de chaque pays. Nous verrons que, s'il est essentiel que l'État joue un rôle de pilotage, il n'existe pas de modèle de politique industrielle ou d'articulation entre l'État et le marché universellement valable. C'est pourquoi il faut se ménager une marge de manœuvre beaucoup plus large afin de pouvoir expérimenter et appliquer les leçons de l'expérience afin de déterminer quelle est la meilleure voie pour le développement. Cela implique qu'il faut employer avec le moins de restrictions possible toute la panoplie des politiques et mesures envisageables pour absorber le choc de la crise économique mondiale et en atténuer les effets tant dans l'immédiat qu'à plus longue échéance.

La grande question est de savoir comment promouvoir une croissance de l'agriculture qui faciliterait une transformation structurelle de l'économie pour ouvrir la voie à un processus de croissance dynamique.

Notes

- ¹ Une dépréciation progressive du taux nominal de la monnaie par rapport à celle des principaux partenaires commerciaux a permis aux pays appliquant un régime de change flottant ou de change fixe par rapport au dollar d'éviter la surévaluation en termes réels. Les pays d'Afrique membres de la zone du franc CFA ont souffert de l'appréciation progressive de l'euro ces dernières années (hausse du coût nominal de l'euro par rapport à celui des principaux partenaires commerciaux) ainsi que de l'appréciation en termes réels résultant de l'écart de taux d'inflation.
- ² L'indice du taux dollar des États-Unis/euro (en bleu clair) rappelle la légère dépréciation du dollar par rapport à l'euro durant le premier semestre de 2008, sa forte appréciation entre juin et octobre 2008 et la correction partielle de décembre. C'est donc un indicateur de l'appréciation des monnaies rattachées au dollar par rapport à l'euro et de la dépréciation des monnaies rattachées à l'euro par rapport au dollar.
- ³ Le surcroît de 500 milliards de dollars viendra de prêts accordés par les pays membres au Fonds. Cet arrangement a été critiqué lors du dialogue de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la crise économique mondiale (25-27 mars 2009) au motif qu'il pourrait inciter le FMI à être plus laxiste dans le contrôle des politiques budgétaires des pays qui lui prêteront ces fonds.
- ⁴ Ces suggestions visant à accroître l'efficacité de l'APD sont inspirées des principes qui ont guidé le Plan Marshall appliqué en Europe occidentale après la Deuxième Guerre mondiale, mais qui semble avoir été totalement oublié lorsqu'il s'est agi d'aider des pays en développement. Pour une analyse plus détaillée, voir Kozul-Wright and Rayment (2007).
- ⁵ Outre ces dons, les pays développés devront veiller à ce que les pays en développement aient accès à d'abondantes liquidités en 2009 et 2010, car ils ont des crédits d'un montant

relativement élevé qui viennent à échéance et qu'ils auront besoin de renouveler. La décision prise par le G-20 d'accroître les ressources du FMI devrait faciliter le processus, à condition que son application ne tarde pas trop et que l'aide ne soit pas assortie de contraintes excessives.

- 5 Outre ces dons, les pays développés devront veiller à ce que les pays en développement aient accès à d'abondantes liquidités en 2009 et 2010, car ils ont des crédits d'un montant relativement élevé qui viennent à échéance et qu'ils auront besoin de renouveler. La décision prise par le G-20 d'accroître les ressources du FMI devrait faciliter le processus, à condition que son application ne tarde pas trop et que l'aide ne soit pas assortie de contraintes excessives.

Bibliographie

- Hollinger, P. (2009). Mandelson praises French strategy. *Financial Times*, 13 March.
- IADB (2001). *Economic and Social Progress in Latin America 2001 Report: Competitiveness – The Business of Growth*. Inter-American Development Bank. Johns Hopkins University Press, Washington, DC.
- IMF (2009). *The Impact of the Global Financial Crisis on Sub-Saharan Africa*. International Monetary Fund, African Department, Washington, DC.
- Kozul-Wright, R. and Rayment, P. (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: The Struggle for Economic Development in a Global Economy*. Zed Books, London.
- UNCTAD (2000). *Least Developed Countries Report: Aid, Private Capital Flows and External Debt: The Challenge of Financing Development in the LDCs*. United Nations publication, Sales No. E.00.II.D.21, New York and Geneva.
- UNCTAD (2006). *Least Developed Countries Report: Developing Productive Capacities*. United Nations publication, Sales No. E.06.II.D.9, New York and Geneva.
- UNCTAD (2008a). *Least Developed Countries Report: Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership*. United Nations publication, Sales No. E.08.II.D.20, New York and Geneva.
- UNCTAD (2008b). *Trade and Development Report: Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication, Sales No. E.08.II.D.21, New York and Geneva.

Repenser le rôle de l'état dans les PMA – vers une gouvernance du développement

Chapitre

1

A. Introduction

En raison de la grande crise financière actuelle, il est plus urgent que jamais de repenser le rôle et les fonctions de l'État dans le cadre de la mondialisation. Dans le présent chapitre, nous examinerons ce que cela pourrait signifier, en termes généraux, pour les PMA. L'argument central est que ces pays devraient rechercher un mode de gouvernance du développement et, à cet effet, s'employer à renforcer les capacités de l'État dans une optique de développement.

Gouverner pour le développement, c'est chercher à améliorer le sort des membres de la société en employant l'autorité de l'État pour promouvoir le progrès économique, et en particulier pour amorcer une transformation structurelle, créer des possibilités d'emplois productifs et élever le niveau de vie des générations actuelles et futures. En gros, on entend par gouvernance les processus d'interaction entre les pouvoirs publics, c'est-à-dire les institutions formelles de l'État (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, administration et maintien de l'ordre public) et la société. Une gouvernance du développement est une gouvernance qui s'est fixé pour mission de résoudre les problèmes communs du développement de la nation, de créer de nouvelles activités économiques et d'atteindre des objectifs de développement nationaux auxquels adhère toute la nation. Il ne suffit pas de concevoir des institutions appropriées, encore faut-il formuler des politiques et mettre en place des processus judiciaires pour les appliquer. L'importance et la pertinence des institutions sont indissociables du choix des politiques. C'est pourquoi la gouvernance du développement englobe les processus, politiques et institutions associés à un projet commun de promotion du développement national et conçus pour réaliser une distribution socialement légitime, sans laissés-pour-compte, tant du coût que des bienfaits de ce développement.

L'analyse exposée dans le présent chapitre, qui s'appuie essentiellement sur la littérature, passe en revue les approches qu'on peut envisager afin de mettre en place dans les PMA une gouvernance du développement efficace. Nous soutiendrons que ni le programme actuel de réforme institutionnelle qui s'appuie sur une certaine conception de la bonne gouvernance, ni l'ancien modèle interventionniste, même s'il a pu être appliqué avec grand succès dans de nombreux pays d'Asie, ne sont totalement adaptés à la nouvelle donne. Il faut aujourd'hui un nouveau modèle d'État développementaliste qui: a) soit adapté aux défis et aux enjeux du XXI^e siècle; b) crée et renouvelle les microfondations de la pratique démocratique pour canaliser les énergies créatives et inventives de la base; et c) emploie une panoplie aussi large que possible de modalités et mécanismes de gouvernement dans le cadre d'un modèle d'économie mixte pour mettre l'entreprise privée à contribution en vue de réaliser le projet national de développement. Nous verrons comment cette nouvelle notion d'État

La gouvernance du développement vise à améliorer le sort des membres de la société en employant l'autorité de l'État pour promouvoir le progrès économique, et en particulier pour amorcer une transformation structurelle, créer des possibilités d'emplois productifs et élever le niveau de vie.

Ni le programme actuel de réforme institutionnelle qui s'appuie sur une certaine conception de la bonne gouvernance, ni l'ancien modèle interventionniste, même s'il a pu être appliqué avec grand succès dans de nombreux pays d'Asie, ne sont totalement adaptés à la nouvelle donne. Il faut aujourd'hui un nouveau modèle d'État développementiste.

développementiste peut être adaptée de manière à constituer un modèle viable et efficace de gouvernance du développement dans les PMA.

Le chapitre est divisé en quatre grandes sections. La section B est consacrée à une analyse critique du programme de réforme institutionnelle de «bonne gouvernance» du point de vue du développement, et les sections C et D portent sur les pratiques de gouvernance dans le cadre d'un État développementiste qui pourraient se substituer au modèle de la gouvernance du développement. Nous y examinerons en particulier les pratiques de gouvernement économique qui ont permis à certains États ayant appliqué des politiques de développement volontaristes de réussir mieux que d'autres ainsi que la manière dont on pourrait adapter les enseignements tirés de ces exemples aux nouvelles circonstances qui caractérisent le XXI^e siècle. La section E est consacrée à l'application pratique de ces enseignements par les PMA, aux fins de la création des capacités dont a besoin un État développementiste, ainsi que ce que cela implique pour les partenaires du développement des PMA. La conclusion récapitule les principales recommandations formulées dans le chapitre.

B. Le programme de réforme de la gouvernance et le développement

1. L'IMPÉRATIF D'UNE BONNE GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT

Dans le présent rapport, nous entendrons généralement par gouvernance «les processus par lesquels les individus et les représentants de l'État interagissent pour faire valoir leurs intérêts, exercer leurs droits et s'acquitter de leurs obligations, concilier leurs divergences de vues et coopérer afin de produire des biens publics».

La thèse de la bonne gouvernance est essentiellement contestable. Pour commencer, le mot gouvernance lui-même est employé à toutes les sauces. Certains universitaires et consultants l'emploient comme un synonyme de gouvernement, alors que d'autres entendent par là un éventail beaucoup plus large de structures et processus par lesquels les individus et les institutions gèrent les affaires communes (voir, par exemple, Weiss, 2000). Deuxièmement, lorsqu'on qualifie une gouvernance de «bonne», cela implique inévitablement des jugements de valeur et de morale. Au niveau le plus élémentaire, certains jugent la qualité de la gouvernance à l'aune des résultats (par exemple, sur la base de son efficacité en termes de développement économique), tandis que d'autres prennent comme critère la qualité des moyens (ils se demandent, par exemple, si la «gouvernance» est transparente et comptable de ses actes).

Dans le présent rapport, nous emploierons le terme gouvernance dans la définition suivante: «les processus par lesquels les individus et les représentants de l'État interagissent pour faire valoir leurs intérêts, exercer leurs droits et s'acquitter de leurs obligations, concilier leurs divergences de vues et coopérer afin de produire des biens publics» (Brinkerhoff and Goldsmith, 2005: 200). Cela englobe tant ce que les gouvernements font (la nature des politiques) et comment ils le font (la nature des institutions).

La liste des principes fondamentaux de la bonne gouvernance suggérés par Court (2006) est utile car elle est universelle et non culturellement connotée:

- a) Participation: le degré auquel les personnes concernées sont associées au processus;
- b) Équité: le degré auquel les règles s'appliquent également à tous les membres de la société;

- c) Décence: le degré auquel la formulation et l'administration des règles se font sans humiliation ni dol des citoyens;
- d) Responsabilité: le degré auquel les acteurs politiques sont tenus comptables de ce qu'ils disent et font;
- e) Transparence: le degré de clarté et d'ouverture du processus décisionnel; et
- f) Économie: le degré auquel les ressources humaines et financières qui sont toujours limitées sont employées sans gaspillage, retard ni corruption évitable.

Ces principes, auxquels il convient d'ajouter la prévisibilité des règles et politiques, peuvent être réalisés au moyen de divers types d'institutions ou de structures institutionnelles.

Il faut aussi tenir compte du fait que le bon gouvernement n'est pas seulement affaire de processus et de modalités de gouvernement, mais aussi d'efficacité dans la réalisation des résultats. Il serait assez paradoxal de qualifier de «bonne» une gouvernance dans laquelle les processus en soi sont considérés comme parfaits selon les principes consacrés, mais les résultats plutôt médiocres. Pour un pays qui cherche à sortir de la misère agraire, la bonne gouvernance ne peut être considérée comme telle que si elle se traduit vraiment par un développement. Ici, la question essentielle est la suivante: le système de gouvernance crée-t-il les conditions propices à l'accroissement de l'investissement, à l'innovation et à la transformation structurelle, ce qui conduit à la création d'emplois et d'activités productives et à un enrichissement largement partagé de la nation.

Il convient que les PMA aspirent à un modèle de bonne gouvernance dans lequel les pratiques sont imprégnées des principes de participation, d'équité, de décence, de responsabilité, de transparence et d'économie sans spécificités culturelles. Ces pays doivent aussi aspirer à une gouvernance qui donne des résultats concrets en matière de développement, tels que l'élévation du revenu par habitant, la transformation structurelle de l'économie, la création d'emplois parallèles à l'augmentation de la population active et la réduction de la pauvreté. En bref, les PMA doivent aspirer à une bonne gouvernance du développement.

2. PORTÉE, TENEUR ET DIFFUSION DU PROGRAMME DE RÉFORME DIT DE BONNE GOUVERNANCE

La bonne gouvernance telle que nous l'avons définie ci-dessus est indispensable pour les PMA, mais les efforts de promotion de réformes institutionnelles dans ces pays ont fini par être dominés par une conception beaucoup plus étroite de la bonne gouvernance.

L'idée de «bonne gouvernance» a été introduite dans les débats de politique économique internationale à la fin des années 80, lorsqu'on a fini par comprendre qu'il était tout aussi important, pour la réussite des réformes, d'agir sur le front des institutions que sur celui de la vérité des prix. Initialement, certaines définitions de la gouvernance comportaient une dimension développement explicite. Ainsi, on peut lire dans un document de la Banque mondiale (1992: 3) la définition suivante: la gouvernance est la manière dont est exercé le pouvoir pour la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement. Dans la même veine, la Commission européenne a adopté la définition suivante: gestion transparente et redditionnelle de toutes les ressources d'un pays en vue d'un développement socioéconomique équitable et durable (cité par Landman

Parmi les principes fondamentaux de la bonne gouvernance figurent la participation, l'équité, la décence, la responsabilité, la transparence et l'économie.

La contribution au développement a peu à peu disparu des nombreuses définitions de la bonne gouvernance.

La quête de la «bonne gouvernance» a été de plus en plus focalisée sur les processus et modalités considérés comme un bien en soi, négligeant les résultats.

Tableau 1

Les «canons» des systèmes de gouvernance: bonne gouvernance et mauvaise gouvernance

Bonne gouvernance	Mauvaise gouvernance
L'autorité est institutionnelle et réside dans des fonctions officielles.	L'autorité est personnelle et réside dans des individus.
Les dirigeants politiques partagent le pouvoir avec les autres parties prenantes et sont comptables de leurs actes.	Les dirigeants politiques monopolisent le pouvoir et ne rendent compte à personne.
Les dirigeants conservent le pouvoir en fournissant des biens collectifs qui leur gagnent l'appui d'une grande partie de la société.	Les dirigeants s'accrochent au pouvoir en accordant des faveurs personnelles qui leur assurent la loyauté d'affidés.
Les décisions politiques sont prises au grand jour après débat et examen collectif.	Les décisions politiques sont prises à huis clos sans aucune participation du public.
Les normes de prise de décisions sont explicites et les processus sont transparents.	Les normes de prise de décisions sont tacites et les procédures sont opaques.
Les partis politiques sont organisés sur la base de programmes écrits qui concernent les intérêts d'un grand nombre de bénéficiaires définis par des catégories universalistes ou génériques.	Les partis politiques sont organisés autour de personnalités et de la distribution d'avantages personnels.
Les campagnes politiques sont financées par de nombreuses petites contributions déclarées.	Les campagnes politiques sont financées par un petit nombre de contributions secrètes et d'un montant considérable.
Les élections sont libres, équitables et ouvertes.	Les élections sont caractérisées par l'intimidation, l'achat de voix et la fraude.
Les projets d'aménagement du territoire sont conçus et réalisés de manière à servir les intérêts d'une grande proportion des membres de la nation.	Les grands travaux sont réalisés dans des zones qui servent les intérêts d'une petite minorité de la population.
Les administrateurs sont recrutés et promus au moyen de concours servant à évaluer leur mérite et leurs capacités.	Les postes de fonctionnaire sont des cadeaux faits aux proches des dirigeants politiques.
Il existe une hiérarchie administrative officialisée, avec une répartition claire des tâches, des critères de résultats et des voies hiérarchiques bien définies pour la reddition des comptes.	La hiérarchie administrative est tacite et il n'y a guère de spécialisation ni de spécification des résultats à produire, tandis que la voie hiérarchique est plutôt confuse.
Les fonctionnaires et administrateurs ne peuvent être limogés que pour justes motifs.	Les fonctionnaires peuvent être licenciés sans motif.
Les fonctionnaires n'ont pas le droit d'avoir d'activités rémunératrices complémentaires.	Les fonctionnaires complètent leur salaire par des pots-de-vin et des ristournes.
Les décisions des administrateurs sont prévisibles, fondées sur des méthodes objectives et doivent être conformes à des règles uniformes.	Les actions des administrateurs sont arbitraires, subjectives et n'obéissent à aucun processus structuré.
Les règles sont appliquées sans favoritisme et tous les citoyens sont égaux devant la loi.	Les règles sont appliquées avec partialité et les proches du gouvernement jouissent de nombreuses faveurs.
Les marchés publics d'achat et de vente sont conclus sur la base de contrats juridiquement contraignants.	Les marchés publics d'achat et de vente sont passés oralement.
Le contrôle interne est rigoureux, toutes les pièces sont archivées et régulièrement soumises à un commissaire aux comptes.	Le contrôle interne est laxiste, les justificatifs sont lacunaires et les questions délicates ne laissent pas de trace écrite.
Les citoyens ont des voies de recours s'ils sont insatisfaits de la qualité des services publics.	Les sujets n'ont guère de possibilité de réclamer.

Source: Brinkerhoff and Goldsmith (2005).

Les réformes axées sur la bonne gouvernance ont cherché à introduire un mode particulier d'administration et de gestion des affaires publiques, à savoir les méthodes d'une nouvelle gestion publique.

and Hausermann 2003: 2). Mais au fil des ans, la dimension développement a peu à peu disparu de nombreuses définitions de la bonne gouvernance. Par exemple, dans World Bank (2006: 2, par. 4), on trouve la définition suivante: la manière dont les fonctionnaires de l'État et les institutions officielles acquièrent et exercent la compétence de formuler les politiques publiques et de fournir les biens et services publics. En outre, la quête de la bonne gouvernance a été de plus en plus focalisée sur les processus et modalités considérés comme un bien en soi, négligeant les résultats. C'est ainsi que la bonne gouvernance a fini par être considérée comme une fin en soi du développement plutôt que comme un moyen essentiel pour le développement économique.

La teneur détaillée du programme de réforme institutionnelle actuel dans les PMA, en vue de promouvoir la bonne gouvernance, se fonde implicitement sur une dichotomie entre un système de bonne gouvernance formel et un autre

Tableau 2	
Sept principes fondamentaux de la nouvelle gestion publique	
Management pragmatique	Contrôle actif et visible des administrations et institutions par des gestionnaires professionnels identifiables qui sont libres d'employer les méthodes de gestion du secteur privé
Décentralisation	Découpage d'administrations autrefois monolithiques en entités fonctionnant selon des principes commerciaux et spécialisées dans certains produits et services
Productivité	Faire plus avec moins. Fournir les services publics en employant moins de ressources
Marchandisation	Emploi des mécanismes du marché et de la concurrence pour remédier à la sclérose des administrations traditionnelles
Performance	Définition, dans la mesure du possible et quantitative, de buts, d'objectifs, de résultats et d'indicateurs de réussite fondés sur des critères explicites. Fournir ce qui a été promis. Établissement d'un lien entre l'affectation des ressources et les récompenses, d'une part, et les résultats obtenus par chaque fonctionnaire pour promouvoir la responsabilisation, d'autre part.
Orientation client	Améliorer les relations entre les administrations et les «clients» pour mieux les satisfaire
Subsidiarité	Prendre les décisions officielles à un niveau aussi proche que possible des personnes qu'elles concernent

Source: Therkildsen (2008).

système de gouvernance (mauvaise) informel et personnalisé (tableau 1). Ces deux systèmes de gouvernance sont des «canons», c'est-à-dire des abstractions qui ne correspondent pas du tout à la manière dont tel ou tel pays est effectivement gouverné. Néanmoins, le stéréotype dominant est que les pays développés se caractérisent par de bons systèmes de gouvernance, tandis que les mauvais systèmes de gouvernance sont l'apanage des pays les plus pauvres.

Dans le cadre de ce programme de réforme de la gouvernance, la transformation d'un mauvais gouvernement en un bon gouvernement a consisté à introduire certains types d'institutions officielles dans les PMA. La question est très complexe car chaque institution internationale ou bilatérale privilégie différents aspects (Weiss, 2000; Doornbos 2001). Toutefois, la plupart des réformes visant à améliorer la gouvernance portaient à la fois sur les pratiques de l'administration publique et sur les processus politiques qui légitiment les gouvernements et servent à gouverner le peuple.

À cet égard, les avocats de la réforme ont cherché à introduire un mode particulier d'administration et de gestion des affaires publiques, à savoir les méthodes de la nouvelle gestion publique. Selon cette école, l'État doit être géré à la manière d'une entreprise, par des managers actifs, visibles, qui mettent la main à la pâte, en employant les mécanismes du marché, en cherchant la satisfaction du client et en appliquant des critères de performance pour accroître la productivité, ce qui incite souvent à scinder des administrations monolithiques en entités gérées selon des principes commerciaux et décentralisés (tableau 2). Sur le plan politique, cette doctrine de la bonne gouvernance attache une grande importance à la promotion de la démocratie libérale. Comme l'a dit Leftwich (1993: 611).

La bonne gouvernance implique un État qui jouit à la fois de la légitimité et de l'autorité découlant d'un mandat démocratique et qui est structuré conformément au principe cardinal de la société libérale, à savoir une claire séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Que le régime soit présidentiel ou parlementaire, fédéral ou unitaire, il implique normalement une pluralité politique et une représentation parlementaire plus ou moins démocratiquement élue, avec un mandat de durée fixe et ayant au minimum la capacité d'influencer et de contrebalancer le pouvoir exécutif et de protéger les droits de l'homme.

Sur le plan politique, les réformes axées sur la bonne gouvernance attachent une grande importance à la promotion de la démocratie libérale.

L'un des aspects importants de la conception actuelle de la réforme institutionnelle pour la bonne gouvernance est qu'elle donne aussi à l'État un rôle bien circonscrit, celui de promouvoir et d'appuyer différents marchés. Ainsi, la Banque mondiale (2002: 99) affirme que bon nombre des institutions qui sont les infrastructures des marchés sont des institutions publiques. L'aptitude de l'État à fournir ces institutions a donc une influence déterminante sur le bon fonctionnement des marchés. La fourniture de l'infrastructure institutionnelle permettant le bon fonctionnement des marchés est souvent désignée par l'expression «bonne gouvernance». Khan (2006a; 2006b) a défini les objectifs fondamentaux d'une telle gouvernance comme suit: a) instituer et préserver des droits de propriété stables; b) garantir l'état de droit et faire respecter les contrats; c) limiter au strict nécessaire les risques d'expropriation; d) lutter contre la recherche de rentes et la corruption; et e) fournir les biens publics de manière transparente, en étant comptable de l'emploi des deniers du contribuable, en respectant les préférences exprimées par la voie démocratique.

La conception actuelle de la réforme institutionnelle pour la bonne gouvernance est qu'elle donne aussi à l'État un rôle bien circonscrit, celui d'appuyer différents marchés.

Dans les PMA, les réformes de la gouvernance lancées initialement dans les années 90 étaient étroitement liées aux politiques qui étaient la condition à laquelle l'octroi de l'aide était subordonné. La conditionnalité en rapport avec la gouvernance était particulièrement contraignante dans les PMA d'Afrique. Kapur and Webb (2000) ont analysé les conditions contenues dans les lettres d'intention, les documents-cadres de politique et les aide-mémoire de politiques économiques rédigés entre 1997 et 1999 et ont constaté qu'en Afrique subsaharienne, 40 % des conditions exprimées sous forme de critères de résultats quantitatifs et 72 % des conditions exprimées en termes plus vagues étaient liées à la gouvernance. Depuis 2000, la nature de la conditionnalité a évolué. On cherche moins à imposer les conditions de l'extérieur et plutôt à harmoniser les conditions avec les documents d'orientation produits par les pays eux-mêmes. Toutefois, comme nous l'avons montré dans CNUCED (2008), cette tentative de promouvoir l'appropriation nationale des politiques et des réformes institutionnelles dans les PMA n'a pas été une grande réussite et les institutions internationales de financement continuent d'imposer des conditions rigoureuses concernant les pratiques des gouvernements.

La gouvernance n'est pas seulement une obligation de moyen, mais comporte aussi une obligation de résultat. La bonne gouvernance n'est pas seulement une fin en soi: elle permet aussi d'atteindre un objectif.

Un des aspects importants des réformes de la «deuxième génération», formulées et mises en œuvre par les gouvernements des PMA, est l'importance que ces gouvernements eux-mêmes attachent aujourd'hui à la bonne gouvernance. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), élaborés en concertation avec la société civile, ont été adoptés en tant que processus essentiel pour la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté ainsi que pour l'allocation de l'aide, et ils sont aussi employés pour les évaluations externes en tant qu'indicateurs de bonne gouvernance. À la fin de 2008, 26 PMA avaient achevé leur deuxième DSRP complet. La bonne gouvernance est la clef de voûte de la plupart de ces documents, qui insistent particulièrement sur la décentralisation, l'accroissement de la productivité des administrations publiques et la lutte contre la corruption (tableau 3).

3. GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT: UN BILAN MITIGÉ

On ne peut guère contester que certaines des institutions essentielles prônées par l'école actuelle de la bonne gouvernance sont une valeur en soi. Toutefois, comme le dit Rodrik (2007), la gouvernance n'est pas seulement une obligation de moyen, mais comporte aussi une obligation de résultat. En l'espèce, ce qui importe, comme nous l'avons soutenu plus haut, est de savoir si les réformes institutionnelles idéalistes de la gouvernance ont des effets positifs sur le

Tableau 3
Les priorités de la gouvernance dans les DSRP de la deuxième génération rédigés par les PMA

PMA	Année	Principales priorités	Pilier stratégique ^a
Afghanistan	2008	Renforcer les processus et institutions démocratiques, la protection des droits de l'homme, l'état de droit, la fourniture des services publics et les obligations redditionnelles de l'État. Objectif secondaire: réduire l'inégalité des sexes et la corruption	Oui
Bangladesh	2005	Promouvoir la bonne gouvernance: améliorer les capacités d'exécution, promouvoir la gouvernance locale, renforcer la lutte contre la corruption, réformer la justice pénale et les facilités d'accès des pauvres à la justice, améliorer la gouvernance sectorielle	Non
Bénin	2008	Promouvoir la bonne gouvernance: accélérer la réforme des administrations, renforcer l'état de droit et les libertés individuelles	Oui
Burkina Faso	2004	Promouvoir la bonne gouvernance: gouvernance démocratique, amélioration de la gouvernance économique, gouvernance locale	Oui
Burundi	2006	Améliorer la gouvernance et la sécurité: promouvoir la bonne gouvernance: a) renforcer la culture de la démocratie; b) promouvoir une administration publique et fiscale; c) renforcer les entités responsables de la planification et de la gestion économique	Oui
Cambodge	2006	Bonne gouvernance: lutte contre la corruption, réforme du droit et de la justice, réforme des administrations publiques et des forces armées et démobilisation	Oui
Éthiopie	2006	Gouvernance ouverte, transparente et démocratique: renforcer l'état de droit, les institutions, les organisations de la société civile; décentralisation; droits de l'homme	Non
Gambie	2007	Renforcer les systèmes de gouvernance et les capacités des collectivités locales et d'organisations de la société civile pour qu'elles puissent jouer un rôle actif en contribuant à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Décentralisation	Oui
Guinée	2008	Améliorer la gouvernance politique et économique (promouvoir les droits de l'homme, renforcer les capacités des institutions, renforcer la société civile), renforcer la gouvernance économique (renforcer les capacités d'analyse macroéconomique et de prévision, de planification stratégique et de collecte et de traitement de statistiques). Gouvernance locale, gouvernance administrative, corruption, égalité des sexes et des citoyens en général	Oui
Guinée-Bissau	2006	Moderniser l'administration publique et renforcer les capacités, renforcer l'état de droit et l'appareil judiciaire, promouvoir la décentralisation	Non
Haïti	2007	Justice et sécurité	Oui
Lesotho	2006	Accroître l'efficacité du statut du Parlement, renforcer la direction de la lutte contre la corruption et le crime économique. Au niveau local: renforcer la protection des droits de l'homme et promouvoir la décentralisation	Non
Madagascar	2007	Gouvernance responsable	Oui
Malawi	2007	Améliorer la gouvernance: gestion budgétaire, lutte contre la corruption, gouvernement d'entreprise, paix et sécurité, efficacité du système juridique, droits de l'homme	Oui
Mali	2006	Promotion de la gouvernance démocratique: état de droit, renforcer les administrations publiques, lutter contre la corruption, coordination des pouvoirs publics aux niveaux national et régional	Non
Mauritanie	2007	Gouvernance et création de capacités: état de droit, administration publique, gestion des deniers de l'État, décentralisation, renforcement des capacités de la société civile	Oui
Mozambique	2007	Bonne gouvernance: corruption, état de droit, décentralisation	Oui
Niger	2008	Promotion de la bonne gouvernance: consolidation de l'état de droit et efficacité et transparence de la gestion économique et financière	Oui
Ouganda	2005	Bonne gouvernance: démocratisation, justice et maintien de l'ordre public, gestion du secteur privé, priorités des dépenses publiques pour la gouvernance	Oui
République démocratique du Congo	2006	Promouvoir la bonne gouvernance: gouvernance administrative, politique et économique, améliorer la qualité des statistiques	Oui
République-Unie de Tanzanie	2006	Bonne gouvernance et état de droit, obligations redditionnelles des dirigeants politiques et des fonctionnaires, approfondissement de la démocratie, tolérance politique et sociale, maintien de la paix et de la stabilité politique, de lutte nationale et de la cohésion sociale. Lutte contre la corruption, allocation équitable des ressources publiques, décentralisation et lutte contre l'exclusion politique et sociale	Oui
Rwanda	2008	Gouvernance: lutte contre la corruption, poursuite de la décentralisation, renforcement des capacités du secteur public et des obligations redditionnelles	Oui
Sénégal	2007	Bonne gouvernance: améliorer la qualité des services publics et de la gouvernance économique, de la gouvernance judiciaire, promouvoir le développement local et la décentralisation, aménager des pôles économiques secondaires, promouvoir la concertation avec la société civile	Oui
Sierra Leone	2005	Promouvoir la bonne gouvernance: réforme du secteur public, décentralisation des pouvoirs de l'État, réforme de la gestion des finances publiques et des marchés publics et lutte contre la corruption par l'information	Oui
Zambie	2006	Respect total des principes de bonne gouvernance à l'horizon 2030: administration de la justice, constitutionnalisme, démocratisation, protection des droits de l'homme, obligations redditionnelles et transparence	Non

Source: Compilations faites par le secrétariat de la CNUCED, d'après les DSRP.

^a La gouvernance est qualifiée de très douteuse lorsqu'elle est un élément fondamental du DSRP.

développement économique. Comme l'ont formulé en termes provocants Meisel et Ould Aoudia (2007): la bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement?

Cette question suscite des débats passionnels. Aujourd'hui, tout le monde convient que les institutions ont une réponse importante pour la croissance et le développement économique. Mais la question est de savoir quelles sont les institutions qui comptent vraiment.

Quelques analyses récentes de l'ensemble des éléments qui permettraient d'établir un lien entre la doctrine de la bonne gouvernance et le développement aboutissent à des conclusions très mitigées. Globalement, elles donnent à penser que ces liens sont plutôt faibles:

Quelques analyses récentes de l'ensemble des éléments qui permettraient d'établir un lien entre la doctrine de la bonne gouvernance et le développement aboutissent à des conclusions très mitigées, qui donnent à penser que ces liens sont plutôt faibles.

- a) Le Comité pour la politique du développement constate que certaines données empiriques tendraient en effet à indiquer que la faiblesse de la gouvernance aggrave la pauvreté, mais que la relation entre gouvernance et pauvreté n'est pas encore démontrée et, qu'en l'absence de données concluantes, il est plausible de dire que le lien existe dans quelques cas mais qu'il n'y en a aucun dans d'autres cas (ONU/DAES, 2004: 68). En particulier, on constate que certains pays qui ne sont pas très bien notés en matière de gouvernance ont obtenu des résultats économiques exceptionnels;
- b) Grindle (2007: 571) soutient que, même si la plupart des comparaisons internationales fondées sur des analyses statistiques tendent à conclure qu'il existe un lien fort entre gouvernance et développement, ceux qui tiennent compte de la spécificité de chaque pays trouvent souvent des motifs de contester cette conclusion et avancent des arguments qui relient l'effet de la gouvernance à cette spécificité;
- c) Gray (2007: 6-7) dit que:

Au cours de la dernière décennie, l'accumulation progressive d'indicateurs et d'analyses fondées sur ces indicateurs a de manière générale appuyé les arguments et les buts de la nécessité d'institutions telles que les droits de propriété, la stabilité, la réduction de la corruption, l'administration publique et comptable de ses actes, un gouvernement démocratique, l'état de droit et des marchés limitant les situations de rente pour obtenir une croissance durable dans les pays en développement. Toutefois, une analyse plus fine fait apparaître d'importants domaines qui prêtent à la critique et suscitent des doutes non négligeables au sujet de la validité des données et éléments objectifs avancés jusqu'à présent. Au-delà du débat sur la qualité des données et des méthodes de mesure, il y a un autre débat plus fondamental qui prend de plus en plus de place et selon lequel d'autres critères de gouvernance, qu'ils ne soient pas englobés dans la doctrine de la bonne gouvernance, sont en fait les institutions indispensables pour la croissance;

- d) Kurtz et Schrank (2007b: 552) concluent que:

Le bilan des données dont on dispose à ce jour nous laisse deux conclusions insatisfaisantes. Soit nous ne pouvons pas raisonnablement affirmer que les améliorations de la gouvernance entraînent un accroissement significatif du taux de croissance, soit l'absence d'un tel lien de cause à effet implique que l'appareil théorique et les méthodes d'évaluation de la gouvernance sont encore très imparfaits. Nous ne

prenons pas position quant à savoir laquelle de ces deux hypothèses est la bonne (peut-être le sont-elles toutes deux?), mais nous avons cherché à montrer que l'existence souvent affirmée d'un lien entre croissance et gouvernance est fondée sur des bases de plus en plus contestables.

Kurtz et Schrank considèrent que cette situation est très dangereuse car des indicateurs de qualité de la gouvernance qui pourraient bien être très trompeurs sont employés par les décideurs pour déterminer les conditions auxquelles doit être subordonnée l'aide au développement et pour orienter les stratégies de développement (ibid.: 552)¹.

Cette littérature a permis de beaucoup mieux comprendre les limites conceptuelles et techniques des indicateurs employés pour évaluer la qualité de la gouvernance. Il a été montré que les indicateurs de bonne gouvernance, tels que les indicateurs de gouvernance dans le monde de la Banque mondiale, ont de sérieuses limites dont il faut tenir compte dans l'interprétation des résultats visant à établir l'existence de liens de cause à effet entre la gouvernance et le développement. Ainsi, une analyse statistique de toutes les comparaisons binaires qu'on peut faire parmi les PMA sur la base des six dimensions de la gouvernance en employant les indicateurs de la Banque mondiale montre que 60 % des différences de qualité de la gouvernance entre les PMA sont trop faibles pour être statistiquement significatives (encadré 1).

Abstraction faite de ces carences techniques, un des problèmes essentiels mis en évidence par les analyses inter pays est que la qualité de la gouvernance est étroitement corrélée avec le niveau du *revenu par habitant*. En d'autres termes, selon les indicateurs en question, les pays à haut revenu par habitant sont systématiquement bien notés en matière de gouvernance et réciproquement. Ce biais systématique est illustré dans le cas de l'indicateur «efficacité gouvernementale» de l'ensemble des données des IGM repris dans le graphique 5A. Rappelons que cet indicateur se fonde sur l'évaluation de la qualité des services publics, de la qualité de l'administration et de son degré d'indépendance par rapport aux pressions politiques, de la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques et de la crédibilité de la volonté gouvernementale d'appliquer les politiques adoptées. Le graphique montre clairement que les pays les plus riches sont ceux dont le gouvernement est le plus efficace et que les pays les plus pauvres ont évidemment les plus mauvais gouvernements.

Selon ces indicateurs, il y aurait une étroite corrélation entre la qualité de la gouvernance et le niveau du revenu par habitant, mais il est beaucoup plus difficile de voir une quelconque corrélation entre la qualité de la gouvernance et l'élévation du revenu par habitant dans le temps. Ainsi, Knack (2006: 9) trouve une corrélation statistiquement significative mais faible entre la qualité de la gouvernance et la croissance, mais précise que ce constat n'exclut pas la possibilité d'une relation de causalité circulaire, ou d'un effet d'aura, c'est-à-dire que les experts consultés pourraient être enclins à porter un jugement plus positif sur la qualité de la gouvernance dans les pays qui ont une forte croissance. Rodrik (2008: 2) est encore plus sceptique: à ma connaissance, il n'existe pas d'étude économique solide établissant un lien entre les critères classiques de gouvernance et la *croissance* (toutes les données concernent le *niveau de revenu*). Cela est dû au fait que certains pays ont un taux de croissance très élevé alors même que leur gouvernance n'est pas «bonne» selon les critères normaux.

Dans plusieurs articles, Khan (2004a; 2004b; 2006a; 2006b) va encore plus loin en spécifiant la nature des relations entre gouvernance et croissance

Il ressort des analyses statistiques internationales que la qualité de la gouvernance est étroitement corrélée avec le niveau du revenu par habitant. Ainsi, les pays à haut revenu par habitant sont systématiquement bien notés en matière de gouvernance ...

... mais il est beaucoup plus difficile de voir une quelconque corrélation entre la qualité de la gouvernance et l'élévation du revenu par habitant dans le temps.

économique dans les pays en développement. Son travail a mis en évidence le fait que certains aspects de la gouvernance qui ne sont pas pris en considération dans la doctrine actuelle des réformes institutionnelles pourraient être essentiels dès lors qu'on se préoccupe en priorité de l'efficacité du gouvernement en termes de développement économique. Il divise les pays en développement en deux catégories, ceux qui ont de bons résultats économiques dans le sens où leur PIB par habitant se rapproche de celui des pays développés et les autres,

Encadré 1. La mesure de la qualité de la gouvernance – quelques problèmes méthodologiques

Depuis quelques années, il y a eu une prolifération de différents types d'indicateurs censés mesurer la qualité de la gouvernance (voir, entre autres, Landman and Hausermann 2003; ONU/DAES 2007; PNUD, 2006; Banque mondiale, 2006; Court, Fritz and Gyimah-Boadi, 2007; Kaufmann and Kraay, 2007). Ces indicateurs sont fondés tant sur des mesures objectives que sur des perceptions subjectives. Vu la complexité de la notion de gouvernance, ils sont souvent regroupés en indicateurs composites et les modalités techniques de la sélection des sous-indicateurs et de leur pondération pour établir un indicateur global ont des effets majeurs sur le jugement porté sur la qualité de la gouvernance d'un pays et sur ce qu'on peut induire des données.

On peut prendre comme exemple les indicateurs de gouvernance dans le monde (IGM) de la Banque mondiale. Ces indicateurs définissent la gouvernance comme «les traditions et les institutions par le biais desquelles l'autorité est exercée dans un pays» (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton, 1999: 1) et ils l'interprètent comme comprenant trois dimensions, chacune d'entre elles étant définie par deux indicateurs composites, comme suit:

- a) Le processus par lequel les gouvernements sont désignés et remplacés:
 - i) *Voix et responsabilité* – possibilité pour les citoyens d'un pays de participer à la désignation du gouvernement pour en comprendre les indicateurs mesurant différents aspects du processus politique, les libertés civiles, les droits politiques et l'indépendance des médias;
 - ii) *Stabilité politique et absence de violence* – perceptions de la probabilité pour un gouvernement en place d'être déstabilisé ou renversé par d'éventuels moyens anticonstitutionnels et/ou violents, y compris la violence intérieure et le terrorisme;
- b) La capacité d'un gouvernement de formuler des politiques saines et de les mettre en œuvre:
 - i) *Efficacité gouvernementale* – perception de la qualité des services publics fournis et de l'administration, de la compétence des fonctionnaires, de l'indépendance de la fonction publique à l'égard des pressions politiques, de la crédibilité de la volonté du gouvernement de mettre en œuvre les politiques adoptées;
 - ii) *Qualité de régulation* – mesure de l'aptitude du gouvernement à formuler et à appliquer des politiques et réglementations saines qui permettent et encouragent l'essor du secteur privé. Cet indicateur a inclus des données sur l'incidence de politiques contraires au marché, comme le contrôle des prix ou une supervision bancaire inadéquate, mais aussi des perceptions du poids que fait peser une réglementation excessive sur le commerce extérieur ou le développement des entreprises;
- c) Le respect par l'État et les citoyens des institutions qui régissent leurs interactions économiques et sociales:
 - i) *État de droit* – mesure du degré auquel les agents se fient aux règles de la société et les respectent, en particulier capacité de faire respecter les contrats, capacités de la justice et de la police et incidences de la criminalité et de la violence;
 - ii) *Lutte contre la corruption* – degré auquel le pouvoir public est exercé à des fins de gains privés, qu'il s'agisse d'actes mineurs de corruption ou de corruption qualifiée, ou de la captation de l'État par une oligarchie privée.

Le niveau de «bonne gouvernance» est proportionnel à la note du pays, telle qu'elle est mesurée par l'indicateur considéré (plus la note est élevée, plus la gouvernance est considérée comme de bonne qualité).

Ces indicateurs ont eu une grande influence. Toutefois, une analyse serrée de leur fondement méthodologique donne à penser qu'il n'est que trop facile d'en mésuser ou d'en abuser (Arndt and Oman, 2006). Entre autres problèmes, ces auteurs mentionnent les suivants:

- a) La méthode d'agrégation employée pour construire l'indicateur synthétique postule qu'il n'y a pas de corrélation entre les erreurs des données provenant de différentes sources. Or, en fait, il y a une forte probabilité de corrélation de ces erreurs, ce qui signifie que la régression sur la base de laquelle est faite l'agrégation est spéieuse. Pour reprendre les termes des auteurs, l'invalidité notable du postulat de non-corrélation des erreurs de différentes sources compromet considérablement la fiabilité des indicateurs (ibid.: 67);
- b) La valeur moyenne de l'indicateur pour tous les pays du monde est par construction toujours égale à zéro et son écart type toujours égal à un. En raison de cette caractéristique technique, on ne peut pas considérer que les indicateurs sont des moyens fiables de suivre l'évolution de la qualité de la gouvernance dans le temps, que ce soit au niveau mondial, dans un pays donné ou dans un groupe (par exemple, régional) de pays (ibid.: 61);

Encadré 1 (suite)

- c) La méthode d'agrégation surpondère, dans l'échantillon des différents indices de base employés, les enquêtes auprès des entreprises et les évaluations d'experts.

En outre, il va de soi que ces indicateurs comportent un biais conceptuel pour ce qui est du rôle assigné à l'État. Par exemple, l'aptitude du gouvernement à formuler et à appliquer des politiques et règlements sains est évaluée sur la base de la fréquence de politiques contraires au marché, telles que le contrôle des prix ou l'insuffisance du contrôle bancaire, et sur l'appréciation subjective de la charge que fait peser une réglementation excessive sur des activités telles que le commerce extérieur et sur l'expansion des entreprises.

En termes de comparabilité, l'existence de marges d'erreur statistiquement significatives implique que les indicateurs sont d'autant plus fiables que les écarts entre pays sont importants. Une analyse de toutes les comparaisons binaires qu'on peut faire entre les différents PMA sur la base des six dimensions de la gouvernance des IGM pour 2006 a montré que seuls 40 % des 14 700 comparaisons possibles étaient statistiquement significatifs. En d'autres termes, 60 % des différences de qualité de gouvernance entre les PMA mesurés par cet indicateur étaient négligeables. Cela signifie que ces indicateurs ne permettent de détecter que des écarts considérables de qualité de la gouvernance. C'est pourquoi les donateurs doivent être très prudents s'ils les emploient pour déterminer l'allocation de leur aide.

Pour les pays pauvres tels que les PMA, ces indicateurs sont particulièrement problématiques, car ce ne sont pas des indicateurs absolus de qualité de la gouvernance mais seulement des indicateurs relatifs: ils classent les pays les uns par rapport aux autres. Or, il y a d'étroites corrélations entre les indicateurs employés et le PIB par habitant. Il est donc très probable que les pays les plus pauvres seront systématiquement classés en bas de liste. En outre, cette faille méthodologique implique que si un grand nombre de pays améliorent leur gouvernance, l'indicateur ne détectera aucune amélioration pour un pays donné.

dont la croissance du PIB par habitant est plus lente et qui, en conséquence, perdent de plus en plus de terrain par rapport aux pays développés. Ensuite, il examine les différences de la qualité de la gouvernance de ces pays selon certains indicateurs de l'ensemble des données employées pour calculer les IGM. Il a constaté qu'en ce qui concerne la lutte contre la corruption et la protection des droits de propriété, il n'y a en fait aucun écart significatif entre les pays qui divergent et ceux qui convergent. Toutefois, il précise que cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'importantes différences en matière de gouvernance entre les pays qui ont obtenu des résultats relativement bons et ceux dont les résultats sont plus médiocres. Ce qu'il conclut plutôt, c'est que les différences qui importent en matière de gouvernance ne sont pas saisies par le cadre analytique orthodoxe de la bonne gouvernance (Khan, 2006b: 8).

Partant de ce constat, Khan distingue deux pistes possibles pour la réforme de la gouvernance dans les pays pauvres. La première – c'est-à-dire celle de la doctrine dominante aujourd'hui – consiste à conduire des réformes institutionnelles qui transformeront les institutions de ces pays en copie de celles des pays avancés. La seconde consiste à découvrir et à promouvoir des modifications spécifiques, tant les politiques que les institutions, qui permettraient à un pays d'accélérer durablement son rythme de croissance et de réaliser une vraie transformation structurelle. Il s'agirait donc d'entreprendre des réformes ayant pour objectif direct de transformer la gouvernance des pays qui prennent de plus en plus de retard par rapport aux pays développés en termes de revenu par habitant en une nouvelle forme de gouvernance qui leur permettra de rattraper les pays riches. Le corollaire de cette approche de la réforme de la gouvernance est qu'avec l'élévation du revenu moyen par habitant, les pratiques de gouvernement des pays en développement se rapprocheront progressivement de celles des pays développés.

La deuxième liste implique l'adoption de réformes institutionnelles différentes de celles préconisées par la doctrine dominante. En quelques mots, il ne s'agirait pas de simplement renforcer les infrastructures du marché. Ces réformes devraient avoir pour but de mettre en place ce que Khan appelle une gouvernance de croissance (Khan, 2008). Les critères essentiels de ces réformes seraient donc

Certains pays ont un taux de croissance très élevé alors même que leur gouvernance n'est pas «bonne» selon les critères normaux.

Ces réformes ne devraient pas avoir simplement pour but de renforcer les marchés: elles devraient mettre en place une gouvernance de croissance.

La doctrine de la réforme institutionnelle soulève un problème important, à savoir qu'elle exige un ensemble complexe de réformes qui ont touché de très nombreuses institutions et ont fini par représenter un fardeau écrasant dans de nombreux pays.

l'efficacité des institutions du point de vue de l'accélération d'accumulation de capital et du transfert des biens de production et des ressources vers des secteurs d'activité plus productifs, de l'accélération de l'apprentissage technologique et de la préservation de la stabilité politique dans une société en mutation. Pour Khan, ces réformes doivent transformer les pays qui sont actuellement repoussés vers les marges de l'économie mondiale en États engagés dans la révolution industrielle. Cette idée est très similaire à la notion de gouvernance du développement préconisée dans le présent chapitre, et nous examinerons dans les chapitres suivants la possibilité d'employer le modèle de l'État pilote du développement pour promouvoir dans les PMA une gouvernance du développement.

4. LE PROBLÈME DE LA SURCHARGE DE RÉFORMES

L'effet du programme de réformes de la gouvernance sur le développement n'est pas seulement une question abstraite, il dépend aussi de l'adaptation de la teneur des réformes à l'environnement dans lequel elles sont menées. À cet égard, la doctrine de la réforme institutionnelle soulève un problème important, à savoir qu'elle exige un ensemble complexe de réformes touchant de très nombreuses institutions. Comme le dit Grindle (2004: 525-6):

Pour améliorer la gouvernance, il faut des améliorations qui touchent la quasi-totalité des aspects du secteur public, depuis les institutions qui définissent les règles de l'interaction économique et politique jusqu'aux structures décisionnelles qui déterminent la hiérarchie des priorités du gouvernement et l'allocation des ressources en réponse à ces priorités, passant par les organisations qui gèrent les administrations et fournissent les biens et services aux citoyens, la qualité des

Encadré 2. Les réformes du secteur public dans les PMA: quelques enseignements tirés de l'expérience des PMA d'Afrique

L'on distingue deux vagues distinctes de réformes du secteur public au cours des vingt-cinq dernières années. La première génération de réformes était axée sur une redéfinition des fonctions et compétence du secteur public, avec dégraissage, redressement de structures inadaptées et de mandats conflictuels des institutions publiques, et encadrement des activités des fonctionnaires et autres salariés du secteur public par des réductions d'emploi, une réforme des traitements et une réduction de la masse salariale. La deuxième génération, lancée au milieu des années 90, comportait des réformes de portée beaucoup plus large que celles de la première génération. Ces réformes visent à améliorer l'efficacité gouvernementale en renforçant les capacités de gestion, en créant une culture organisationnelle du bien public et en récompensant le mérite au niveau des individus, des organisations et des pays.

La Banque mondiale a appuyé six types d'initiative: a) réforme de la rémunération, mais abandonnant des stratégies d'accroissement généralisé des écarts de rémunération en fonction de la grille hiérarchique et d'une revalorisation générale des salaires au profit d'augmentations ciblées pour certaines catégories de fonctionnaires; b) effort renouvelé de recentrer l'État sur ses fonctions régaliennes – maintien de l'ordre public, justice et réglementation du secteur privé, gestion économique et fourniture de services sociaux – afin «d'enrayer la prolifération» de programmes publics à l'ère de l'État développementiste; c) création d'organismes officiels à fonction exécutive pour améliorer l'exécution de certaines fonctions; d) dévolution de la fourniture de services au niveau local (décentralisation); e) mesures spécifiques visant à accroître la productivité au niveau des ministères, des collectivités locales et des agences officielles exécutives; et f) modernisation de la gestion budgétaire et financière et renforcement de l'encours des comptes. De nouvelles formes d'organisation de l'État sont apparues, inspirées par les principes de la nouvelle gestion publique et de la bonne gouvernance. Il s'agit notamment des partenariats public-privé pour l'aménagement d'infrastructures, de la privatisation (partielle) des services d'utilité publique et de l'introduction de clauses de moyens dans les contrats d'achat ou de vente. Une des grandes tendances, qui n'a pas beaucoup été étudiée dans les PMA d'Afrique, a été la création d'un grand nombre d'agences exécutives semi-autonomes.

Passant en revue les éléments essentiels de cette expérimentation dans les PMA d'Afrique, notamment en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, Therkildsen en tire les conclusions suivantes:

Réforme de la rémunération: pour que les fonctionnaires soient motivés, efficaces et intègres, il est indispensable de les payer suffisamment, mais la réforme de la grille salariale a été conduite dans un cadre rigide de priorités contradictoires: la taille du secteur public, le niveau des rémunérations et l'encadrement de l'enveloppe budgétaire. La contrainte qui a primé est la dernière. L'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie ont réussi à accroître les salaires de la fonction publique dans les années 90 et au début des années 2000 mais, en revanche, au Bénin, au Burkina Faso, au Sénégal et

Encadré 2 (suite)

en Zambie, celle-ci s'est durablement détériorée. Dans l'ensemble, aujourd'hui la rémunération réelle moyenne de la fonction publique est moins élevée que lors de l'accession à l'indépendance, même dans les pays où la situation s'est un peu améliorée récemment. Les réformes les plus récentes sont axées sur des hausses sélectives de salaire, dont le but est d'attirer et de retenir des spécialistes techniques et administratifs indispensables, mais l'on est en droit de douter de la viabilité économique et politique de ce type de mesure. La prise en charge de diverses dépenses est de plus en plus répandue et les fonctionnaires de place intermédiaire interviewés en 2006 en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie ont dit qu'aujourd'hui leurs notes de frais et autres avantages en nature ou en espèces étaient au moins égaux à leur salaire de base en termes de pouvoir d'achat.

Réforme de la gestion des ressources humaines: dans les années 80 et 90, la réforme de la gestion du personnel avait pour but principal de porter les salaires à un niveau suffisant pour contenir la corruption dans des limites raisonnables tout en finançant une contraction de l'emploi dans la fonction publique. Les licenciements ou non-renouvellements se sont opposés à une résistance politique forte, ont été très coûteux, souvent exécutés à la hâte et, en général, ont échoué. Le cas de l'Ouganda a montré que lorsqu'il y a eu des revalorisations, elles étaient financées par l'augmentation des recettes fiscales due à l'accélération de la croissance et à l'amélioration de recouvrement d'impôts et non par les économies réalisées sur le non-renouvellement des postes. Aujourd'hui, on prête plus d'attention à la réforme des systèmes de gestion du personnel. Les systèmes traditionnels de promotion à l'ancienneté ont été progressivement transformés en systèmes de rémunération au mérite lié à chaque poste. En outre, on a introduit les méthodes de gestion par objectifs convenus après concertation entre cadres et personnel subalterne, qui sont la norme dans le secteur privé. Ainsi, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, la réforme a cherché à imposer l'adoption de plans stratégiques, de plans d'action, de chartes de satisfaction de la clientèle, d'enquêtes sur la qualité de la fourniture des services et d'auto-évaluation, de notation du personnel et la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats. Il s'agit là d'une entreprise extrêmement ambitieuse et il est difficile d'en évaluer les résultats, là où ces systèmes ont été mis en place. Les quelques études dont on dispose donnent à penser que les progrès ont été plutôt lents. De manière générale, les conditions requises pour l'introduction de cette méthode de gestion ne sont pas réunies et, tant que les contraintes administratives et budgétaires fondamentales subsisteront, ce genre de réforme inspirée de la nouvelle gestion publique n'a guère de chances de succès.

Réformes axées sur les gains de productivité: la République-Unie de Tanzanie et la Zambie ont expérimenté la mise en place de fonds pour l'amélioration de la performance, dans le but d'encourager la disposition à adopter de nouvelles manières d'opérer et de récompenser ceux qui atteignent leurs objectifs de productivité. Là encore, ce modèle semble être construit sur le sable (Stevens and Teggermann, 2004: 70). Si les primes au mérite sont limitées, incertaines ou impliquent des coûts de transaction élevés, les réformes axées sur la performance n'ont guère de chances de succès. Si, au contraire, les primes sont substantielles, prévisibles et sont accordées sans trop de discernement ni de contrainte, il faut de solides capacités administratives pour empêcher les abus.

Réformes de la réglementation: on ne dispose pas de données suffisantes pour faire une analyse systématique de ce qui marche et de ce qui ne marche pas en matière de déréglementation dans les pays pauvres. Quoi qu'il en soit, à l'évidence les agences de réglementation ont besoin de capacités importantes pour pouvoir correctement s'acquitter de leurs tâches de régulation ne faisant pas entrave au fonctionnement du marché. Il faut en effet bien comprendre la structure du marché et des incitations et constamment actualiser cette compréhension, recueillir des données et les analyser pour fonder des décisions réglementaires opportunes, et il faut aussi que les agences de régulation jouissent d'une certaine autonomie et soient aussi peu que possible influencées par les intérêts politiques et ceux des lobbies du secteur privé. Selon Batley et Larbi (2004), les services d'appui aux entreprises répondaient le mieux aux besoins des entreprises lorsqu'ils jouissaient d'une certaine autonomie par rapport à l'appareil d'État, que les entreprises faisant appel à leurs services étaient tenues de les rétribuer et qu'ils pouvaient exercer une certaine modération institutionnelle, par exemple en ayant un représentant au conseil d'administration.

Réformes des agents d'exécution: les agents d'exécution sont des services semi-autonomes de passation de marchés auxquels sont assignés des objectifs précis mais qui sont assujettis au mécanisme administratif de reddition de comptes. En principe, un tel agent est libre d'embaucher des spécialistes hautement qualifiés à un salaire compétitif. Toutefois, pour tenir ces agents comptables de leurs actes, il faut des administrations de tutelle très compétentes et efficaces. La plupart des agents d'exécution ont été créés simplement par la transformation de services administratifs qui auparavant étaient intégrés par la hiérarchie de la fonction publique en sous-traitants semi-autonomes mais soumis aux obligations redditionnelles traditionnelles. Cela s'est produit en particulier dans les pays anglophones d'Afrique. La République-Unie de Tanzanie en avait déjà créé 20 en 2004 et en a créé d'autres depuis, l'Ouganda en a environ 75 et la Zambie en a 40, qui ont été institués par la voie législative. On trouve des exemples d'agents d'exécution très efficaces dans tous les pays, en particulier lorsqu'ils peuvent faire financer une partie de leur budget par le secteur privé. Néanmoins, globalement, la littérature donne à penser que les résultats ont été plutôt mitigés et qu'il a été généralement difficile de rendre ces agents comptables de leurs actes.

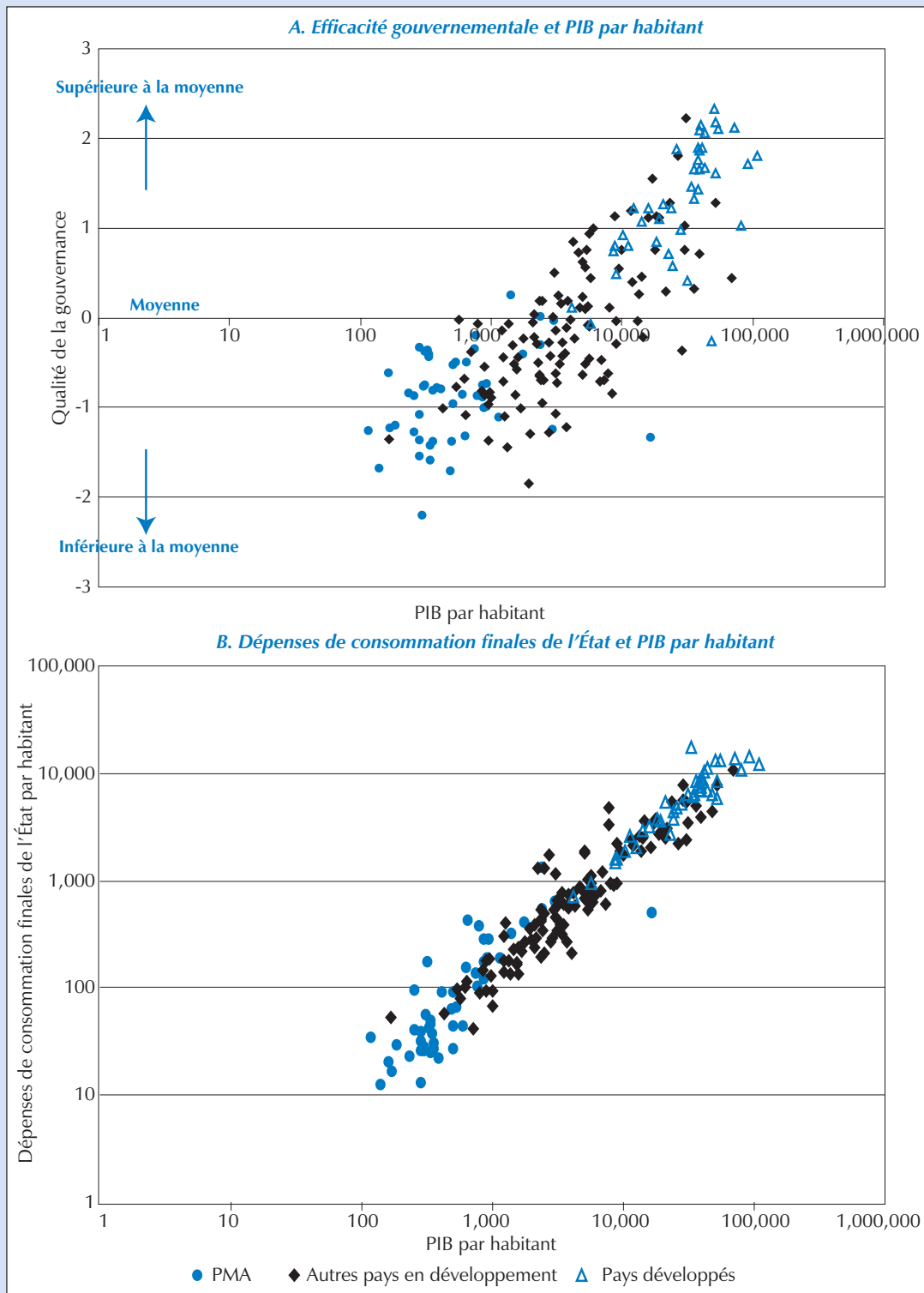
Source: Therkildsen (2008).

fonctionnaires et les médiateurs entre les représentants des pouvoirs publics et les citoyens dans les domaines politiques et administratif.

La mise en œuvre de ce programme de réforme a été un fardeau écrasant pour de nombreux pays. C'est pourquoi l'évolution des institutions a été très différente de ce qu'on escomptait lorsqu'on a voulu appliquer la doctrine de la bonne gouvernance sur le terrain. Brinkerhoff et Goldsmith (2005) ont suggéré

Graphique 5

PIB par habitant, efficacité gouvernementale et dépenses finales de consommation de l'État par habitant dans les PMA, les autres pays en développement et les pays développés en 2006
(en dollars courants)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données GlobStat et World Bank, indicateurs de gouvernance dans le monde (UEM, 1996-2007) (en ligne, mai 2009).

Note: Les données PIB par habitant et dépenses de consommation finales de l'État par habitant sont représentées sur une échelle logarithmique.

a l'efficacité gouvernementale est une des six dimensions de la gouvernance définies dans les *Worldwide Governance Indicators* de la Banque mondiale. Elle est mesurée sur la base de l'évaluation de qualité des services publics et des administrations, ainsi que de l'indépendance des administrations par rapport aux pressions politiques, de la qualité de la formulation et de l'exécution des politiques et de la crédibilité de la volonté gouvernementale de mettre en œuvre les politiques adoptées.

b Les dépenses de consommation finales de l'État sont toutes les dépenses budgétaires courantes consacrées à l'achat de biens et de services (y compris la rémunération des salariés).

Encadré 3. Différents types d'États: État développementiste, État réglementeur et État catalyseur

État développementiste

La notion d'État développementiste a été appliquée dans plusieurs situations, notamment différents pays d'Amérique latine (Cardoso and Falletto, 1979; Schneider, 1999) et les pays européens d'industrialisation tardive tels que l'Autriche et la Finlande (Vartiainen, 1999). Toutefois, le régime de l'analyse de la théorie et de la pratique de l'État développementiste se trouve dans les travaux de Chalmers Johnson sur le Japon (Johnson, 1982) et son application ultérieure dans le cadre de l'explication de l'essor des pays d'Asie de l'Est (Woo-Cummings, 1999; Johnson, 1999). Johnson faisait une distinction entre les États développementistes socialistes, comme l'URSS avant la chute du communisme, et les États développementistes capitalistes, ceux d'Asie de l'Est. Il donne de l'État développementiste la définition suivante: i) il existe une élite politique qui a un projet de développement, dans le but de rompre le cercle vicieux de la stagnation, de la dépendance et du sous-développement, et pour laquelle la croissance économique est une priorité; ii) cette élite n'a pas comme objectif primordial d'accroître et de perpétuer ses propres privilèges; et iii) il considère que sa mission essentielle est de découvrir comment s'organiser pour concilier ses objectifs de développement, les mécanismes du marché et la recherche du profit privé (Johnson, 1987: 140).

À partir de cette œuvre séminale, différents auteurs ont élaboré le concept de diverses manières, mais tous soulignent l'importance de la volonté de développement de l'élite politique et de la traduction de cette volonté en politiques et institutions aptes à réaliser le développement économique national. Ainsi:

- Fritz et Menocal (2007: 533) considèrent qu'il y a État développementiste «lorsque l'État a la capacité prospective, l'autorité et les moyens humains et financiers de catalyser une transformation positive de la société en moins d'une génération»;
- Bagchi (2000: 398) donne la définition suivante: «l'État développementiste est un État qui fait du développement économique la priorité de la politique gouvernementale et est capable de concevoir les outils à même de concrétiser cette vision»; et
- Chang (1999: 183, 192) dit «l'État développementiste est un État capable de créer et de réguler les relations sociopolitiques qui forment l'infrastructure d'une industrialisation durable et rapide... Cet État prend très au sérieux les objectifs de croissance à long terme et de transformation structurelle, gère l'économie au niveau "politique" afin d'atténuer les conflits inévitables devant un tel processus (sans jamais perdre de vue son cap) et mène une action volontariste pour adapter les institutions et innover sans cesse à cet effet».

Un des grands enseignements qu'on peut tirer du travail de Johnson est que l'action de l'État développementiste, qui nécessite une domestication de l'énergie du secteur privé pour la mettre au service du développement économique privé, constitue une tâche très complexe dans laquelle le gouvernement est dans une situation de précarité permanente. On aurait tort de considérer l'État développementiste comme une sorte de «leviathan» omnipotent et omniscient qui parvient toujours à ses fins (Mkandawire, 2001: 291).

Dans le cadre du présent ouvrage, nous nous fonderons sur l'exception de l'État développementiste, qui est celle de Mkandawire (2001), à savoir un État dont l'idéologie se fonde sur un projet de développement et dont l'impératif est de déployer ses ressources administratives et politiques à l'appui de la réalisation de ce projet.

L'État réglementeur et l'État catalyseur

Pour mieux comprendre la notion de l'État développementiste, il est utile de l'opposer aux deux paradigmes d'États qui sont actuellement l'objet du débat, à savoir l'État réglementaire et l'État catalyseur.

Dans ses premiers travaux, Johnson faisait une distinction entre l'État développementiste et l'État réglementeur, soulignant que ce qui distingue le second du premier est que son rôle fondamental n'est pas de sculpter le résultat mais seulement de définir un cadre de régulation, c'est-à-dire de fixer les règles du jeu. La régulation est la fonction essentielle de l'État réglementeur. En outre, l'État réglementeur a été étroitement associé à la privatisation et à la nécessité ultérieure de remédier aux défaillances du marché causées par l'existence de fournisseurs monopolistiques, de créer des marchés concurrentiels et de fournir des services publics que les mécanismes du marché laissent en friche. En général, l'apparition de l'État réglementeur se caractérise par la création de nouvelles institutions de régulation autonomes, telles que des banques centrales indépendantes. Le rôle majeur de l'État n'est donc plus de réglementer mais de créer des agences de réglementation et de les superviser. C'est pourquoi l'État réglementeur est associé à une approche de plus en plus technocratique et juridique de la gouvernance économique, dont le corollaire est une dépolitisation de la gestion de l'économie (Phillips, 2006; Minogue and Carino, 2006).

La réglementation est certainement l'un des mécanismes directifs de l'État développementiste, mais il serait trop restrictif d'en faire le seul mécanisme à sa disposition, d'autant que l'État développementiste joue un rôle important en matière d'entrepreneuriat pour favoriser de nouvelles activités (par exemple, Lazonick, 2008).

Un autre type d'État est l'État catalyseur. Dans les ouvrages économiques, cette notion est particulièrement liée à la transformation de l'État providence dans les pays riches. Taylor (2008) écrit que la notion d'État catalyseur s'est imposée au Royaume-Uni dans les années 90 en tant que substitut de l'État providence. Elle traduisait le processus de sous-traitance dans le cadre du [National Health Service] et de l'introduction de l'appel d'offres obligatoire pour les marchés publics des collectivités locales dans les années 80, mais a aussi été associée à l'évolution des secteurs de la santé, des prestations sociales et de l'éducation en particulier dans les années 90. Cette évolution avait pour priorité de créer un marché interne au sein du National Health Service et les autorités ont cherché à donner aux utilisateurs (assurés) un plus grand pouvoir d'influence sur la fourniture de prestations. De même, Gilbert (2005: 6) affirme que l'État catalyseur est un État «dont le rôle est de fournir la protection sociale en utilisant l'appui public pour promouvoir une prise en charge

Encadré 3 (suite)

privée». Cela consiste en particulier à transférer les compétences en matière de protection sociale dans le but de limiter l'intervention directe de l'État et d'y substituer une activité privée de plus en plus importante en matière de financement et de fourniture de prestations sociales. Ces connotations montrent à l'évidence que l'État catalyseur n'est qu'un substitut très imparfait de l'État développementaliste.

Page et Wright (2008: 4) associent l'État habilitateur avec une modalité particulière de gouvernance dans laquelle la mission fondamentale de l'État est de donner à d'autres organisations (privées, bénévoles, mixtes, à collectivités territoriales ou locales, organes judiciaires ou agences semi-autonomes) la marge de manœuvre et les compétences nécessaires pour fournir des services et exercer un contrôle direct de la mise en œuvre de la réglementation. Dans l'État catalyseur, les hauts fonctionnaires deviennent des administrateurs de réseau plutôt que des dépositaires de l'autorité publique et l'application directe de l'autorité hiérarchique de la fonction publique se transforme en un processus de mobilisation de réseau au moyen de mécanismes de gouvernance.

De même que la régulation, ce mode de gouvernance a certainement sa place dans la pratique de l'État développementaliste. Toutefois, nous verrons plus loin dans le présent chapitre que ces formes modernes de gouvernance en réseau doivent être intégrées dans le nouvel État développementaliste, dans lequel elles ont un rôle majeur à jouer. Toutefois, il serait très réducteur de limiter l'arsenal de mise en œuvre des politiques de l'État développementaliste à ces formes d'action purement facilitatrices.

La notion d'État développementaliste est donc une base beaucoup plus large pour repenser le rôle de l'État. Ni l'État régulateur ni l'État catalyseur n'intègrent l'esprit d'entreprise de l'État développementaliste ni sa volonté de réaliser une transformation structurelle pour créer des emplois et élever le niveau de vie de la population.

La réforme de la réglementation, qui consiste à créer des institutions spécialisées pour leur confier des fonctions spécifiques visant à faciliter le fonctionnement du marché, a souvent eu des résultats très décevants, du fait de l'application inadéquate de modèles inspirés des pays développés dans les pays en développement.

La création des institutions de «bonne gouvernance» caractéristiques des pays développés dans les PMA se heurte à une contrainte forte, à savoir que ces pays disposent de très peu de ressources financières.

que cela notamment avait tendance à créer une sorte de dualisme institutionnel, à savoir que les choses fonctionnent en partie avec les oripeaux de la bonne gouvernance (formelle) et les pratiques de la mauvaise gouvernance (informelle). Cela peut se traduire soit par un système dans lequel la gouvernance formelle n'est qu'une façade derrière laquelle les pratiques antérieures perdurent, ou peut-être parfois par une synthèse positive de pratiques formelles et de pratiques informelles². Toutefois, les réformes elles-mêmes sont parfois si ambitieuses qu'elles compromettent la possibilité même d'améliorer la gouvernance dans les pays les plus pauvres, les fonctionnaires étant tout simplement débordés par un tourbillon permanent de changements. Dans la pratique, la volonté d'imposer un programme de réforme irréaliste peut finalement paralyser les institutions.

Il n'existe pas d'étude complète et détaillée de l'efficacité des réformes de la gouvernance sur le terrain dans les PMA. Toutefois, le cas de diverses réformes des administrations publiques, même lorsqu'elles sont très sommaires, menées dans certaines PMA d'Afrique, n'incite guère à l'optimisme (encadré 2). Les réformes inspirées par la NGP ont été particulièrement déficientes. Les modifications visant à accroître la productivité des institutions, qui sont un des principes directeurs de la NPC, ont souvent échoué dans ces pays car les conditions préalables et indispensables – financement pluriannuel prévisible, indicateurs de résultats fiables, énumération suffisante pour avoir un véritable effet incitatif et engagement crédible de récompenser le mérite et non le fait d'avoir de bonnes relations avec le pouvoir – ne sont pas réunies. On a aussi relevé que les fonds pour l'amélioration de la performance, auxquels les donateurs ont attaché une très grande importance, «construisent sans fondation» (Stevens and Teggemann, 2004: 70). De même, la réforme de la régulation, qui consiste à créer des institutions spécialisées pour leur confier des fonctions spécifiques visant à faciliter le fonctionnement du marché, a souvent eu des résultats très décevants. Selon (Therkildsen, 2008), cela serait dû à une application pragmatique de modèles inspirés des pays développés ne tenant pas compte des particularités des pays en développement.

La création des institutions de «bonne gouvernance» modèle des pays développés dans les PMA se heurte à une contrainte forte, à savoir que ces pays disposent de très peu de ressources financières. Le graphique 5B illustre la relation entre la moyenne de la dépense de consommation finale par habitant de l'État et le PIB moyen par habitant de tous les pays du monde pour lesquels on disposait de données en 2006. Les dépenses de l'État englobent toutes les

dépenses budgétaires courantes consacrées à l'achat de biens et de services, y compris la rémunération des salariés. À l'évidence, il y a une relation très forte entre les capacités budgétaires d'un pays et son PIB par habitant. En outre, la relation entre les deux variables ci-dessus est très similaire à la relation entre l'efficacité gouvernementale (indicateur de bonne gouvernance) et PIB par habitant (graphique 5A).

En 2006, les dépenses budgétaires courantes (définition ci-dessus) des PMA ne dépassaient pas 60 dollars par habitant en moyenne, contre 295 dollars dans les pays à revenu moyen-inférieur, 1 051 dollars dans les pays à revenu moyen-supérieur et 6 561 dollars dans les pays à haut revenu. Il conviendrait donc peut-être de se demander comment les institutions des pays riches sont censées fonctionner efficacement dans les PMA vu les ressources que ces pays peuvent leur affecter.

Khan (2008) soutient que les faiblesses structurelles des PMA sont telles que toute tentative de mettre en œuvre l'ambitieux programme de transformation institutionnelle des militants de la bonne gouvernance est vouée à l'échec. Selon lui, la plupart des pays en développement pauvres n'ont tout simplement pas l'assiette fiscale nécessaire pour protéger tous les droits de propriété considérés comme un bien public. La plupart des moyens de production se trouvent dans des secteurs d'activité à faible productivité, exploités à l'échelle familiale (agriculture de subsistance ou de petites plantations ou microentreprises informelles). La rente que crée cette activité économique est négligeable et donc très insuffisante pour financer une protection du droit de propriété, que ce soit par l'impôt ou par l'achat d'une protection privée. Pour les mêmes raisons, la démocratie indirecte est très précaire dans les PMA en raison de l'intensité de la rivalité pour les ressources naturelles. La contrainte budgétaire implique qu'il est presque impossible de fournir des biens publics à tout un chacun et, en conséquence, la stabilité politique est fondée sur le clientélisme et dépend du pouvoir des factions dominantes.

Cela ne signifie pas pour autant que les valeurs prônées par le modèle de la bonne gouvernance soient inadaptées aux PMA. En revanche, cela signifie bel et bien qu'il faut être plus réaliste dans la teneur des réformes institutionnelles à mener pour promouvoir ces valeurs et qu'il faut les adapter aux circonstances de l'espèce et sans brûler les étapes.

Dans la suite du présent chapitre, nous examinerons les moyens qui pourraient permettre d'intégrer une dimension développement plus explicite dans les pratiques de gouvernance. Nous étudierons en particulier le cas des pratiques de gouvernance dans les pratiques de gouvernance de l'État développementiste. Nous verrons quelles sont celles de ces pratiques qui ont permis à tels États de mieux réussir leurs projets de développement que tels autres et comment il convient d'adapter lesdites pratiques pour qu'elles puissent apporter la contribution essentielle que doit être la leur au développement économique et à la transformation sociale des pays pauvres au XXI^e siècle. Pour la première partie de cette analyse, nous avons choisi comme cas différents modèles d'Asie de l'Est, mais pour la suite nous avons élargi notre champ d'investigation en incluant les modèles nordiques et celui de l'Irlande dans les exemples d'États développementistes. De même que pour le programme de la «bonne gouvernance», il était clair que les PMA ne peuvent se contenter de greffer des institutions provenant d'autres pays et d'attendre que la greffe prenne. C'est pourquoi nous examinerons aussi dans la

En 2006, la consommation finale des administrations publiques des PMA ne dépassait pas 60 dollars par habitant en moyenne, contre 295 dollars dans les pays à revenu moyen-inférieur, 1 051 dollars dans les pays à revenu moyen-supérieur et 6 561 dollars dans les pays à haut revenu.

La teneur des réformes de la gouvernance doit être adaptée à la situation des pays de manière plus réaliste et sans brûler les étapes.

section E la question du renforcement des capacités de l'État développementiste dans les PMA.

C. Les clefs de l'efficacité de l'État développementiste

L'État développementiste est un État qui se donne des obligations de moyens, faisant du développement la priorité absolue des politiques publiques et cherchant à concevoir des programmes et institutions à cet effet.

À l'instar de celui de bonne gouvernance, le concept de l'État développementiste a été élaboré et défini de différentes manières (encadré 3). L'un des écueils, comme le dit Mkandawire (2001: 291), est celui de déifier l'État développementiste en en faisant une sorte de «leviathan» omnipotent et omniscient qui obtient toujours ce qu'il veut. Ce péril d lorsqu'on mesure l'efficacité de l'État développementiste par le développement de l'économie, qu'on identifie réussite économique et puissance de l'État et qu'on mesure la puissance de l'État d'après les effets présumés de sa politique.

Pour éviter cette tautologie sans issue, il faut commencer par comprendre que dans un État développementiste, le gouvernement est indubitablement porteur d'un projet de développement et des priorités et de l'idéologie concomitantes, mais que cela n'implique pas qu'il ne puisse pas échouer. En d'autres termes, l'État développementiste est un État qui se donne des obligations de moyens, faisant du développement la priorité absolue des politiques publiques et cherchant à concevoir des programmes et institutions à cet effet (Mkandawire, 2001: 291). Par définition, nulle entreprise n'est certaine, et ni la persévérance, l'effort constant et le refus de se laisser dévoyer ne garantit le succès. La construction d'un prototype est un processus extrêmement complexe et il faut sans cesse expérimenter de nouvelles approches méthodologiques, tirer les leçons de ses erreurs et adapter les institutions par mutation et innovation. C'est pourquoi dans un tel État, les politiques et institutions sont en perpétuelle mutation, s'adaptent à l'évolution des circonstances et de l'environnement ainsi qu'à la transformation des structures internes, et l'élite politique est toujours sur le fil du rasoir.

Il existe de nombreux types d'État développementiste. La question essentielle est de savoir ce qui distingue les États qui ont mieux réussi que les autres.

Au sein de cette large catégorie, on peut distinguer de nombreux types d'États développementistes: les premiers tigres d'Asie de l'Est (Hong Kong (Chine), République de Corée, Singapour et province chinoise de Taiwan) et ceux de la deuxième génération (Malaisie, Thaïlande et Viet Nam), ainsi que la Chine. Mais hors de cette région, il y a aussi des États développementistes «socialistes», tels que l'URSS avant sa chute (Johnson, 1982), les États volontaristes en Amérique latine dans les années 40 et 50 (Cardoso and Falletto, 1979; Schneider, 1999), les exemples de pays européens d'industrialisation tardive (tels que l'Autriche et la Finlande) (Vartiainen, 1999), les premiers États développementistes de l'Afrique postcoloniale et, enfin, les États développementistes à régime démocratique du Botswana et de Maurice (Mkandawire, 2001).

La question essentielle qui se pose est donc celle de savoir ce qui distingue les États développementistes qui ont mieux réussi que les autres. On trouve divers déterminants plausibles de la réussite dans la littérature. Il s'agit premièrement des conditions initiales, et en particulier du nombre d'années d'expérience qu'a le pays dans l'industrie manufacturière (Amsden, 2001); deuxièmement, des relations économiques internationales, et en particulier de la marge de manœuvre dont l'État dispose sur le plan des politiques intérieures (Chang, 2008b) et de ses éventuelles alliances politiques avec des pays riches (Cumings, 1987); et, troisièmement, des prérequis politiques, en particulier l'existence d'une nation communautariste plutôt que d'un État fragmenté par des lignes de

fracture entre classes (Kohli, 2004). Toutefois, ce qui distingue le plus les États développementistes qui ont su mener le chantier à terme, c'est la nature de la gouvernance du développement.

Dans la suite de la présente section, nous décrivons les principales caractéristiques de la gouvernance du développement dans les pays qui ont réussi le pari du développement. Nous examinerons tant les politiques (ce que les gouvernements ont fait) que les institutions (comment ils l'ont fait), car ce sont deux aspects très importants d'une bonne gouvernance du développement. Nous nous appuyons en particulier sur l'histoire de la gouvernance du développement dans les pays d'Asie de l'Est qui ont réussi leur décollage économique, car ce sont les pays qui ont été les plus étudiés et la CNUCED a beaucoup participé à cette étude.

1. CE QUE LES GOUVERNEMENTS ONT FAIT³

Dans les pays d'Asie de l'Est qui ont réussi leur décollage, les politiques étaient axées sur la production. Ces pays ont cherché à renforcer les moyens de production en vue de créer des emplois et d'accroître la productivité du travail, ce qui a entraîné une élévation du niveau de vie. Dans tous les cas, sauf ceux des cités-nations, les politiques ont stimulé la transformation structurelle, c'est-à-dire le processus qui entraîne une baisse du poids relatif de l'agriculture et des industries extractives au profit de celui des industries manufacturières, tandis qu'en parallèle l'intensité de compétences, de technologies et de capitaux des activités productives augmentait. Au niveau macroéconomique, la transformation structurelle a été induite et facilitée par une rapide accumulation de capital, alimentée par la croissance de l'épargne intérieure, de l'investissement et de l'exportation (tant en termes absolus qu'en proportion du PIB), dans un processus de causalité cumulée, une sorte de cercle vertueux. Au niveau des entreprises, ce processus se fonde sur l'imitation, l'apprentissage et l'adaptation des technologies disponibles sur le marché international, dans le but de réduire les coûts, d'améliorer la qualité et d'introduire des biens et services nouveaux pour le pays, ainsi que sur la diffusion des meilleures pratiques des entreprises les plus avancées du pays, y compris depuis les filiales de sociétés étrangères vers des entreprises à capitaux locaux (Gore, 2000).

Un des aspects importants des politiques de renforcement des capacités de production est que ces politiques ne se sont pas limitées à l'application d'instruments macroéconomiques ou à la mise en place d'un climat généralement propice à l'investissement (approche-cadre). Au contraire, les gouvernements ont conjugué des interventions macroéconomiques, mésoéconomiques et microéconomiques. La gouvernance de l'économie a donc systématiquement inclus une politique industrielle, ce que la CEPALC a désigné de manière plus générale par l'expression «politique de développement des capacités de production» (CEPALC, 1996; 2004). Cette politique englobe un large éventail de mesures, coordonnées avec les politiques macroéconomiques et commerciales, et conçue pour améliorer les capacités de production de l'économie dans son ensemble et promouvoir certains secteurs, ainsi que pour aider les entreprises privées à trouver et acquérir un avantage compétitif. Ces mesures, qui ont évolué parallèlement à l'évolution générale de l'économie, ont été fondées sur une interprétation dynamique de l'avantage comparatif. Dans une telle approche prospective, les possibilités qu'offrent les avantages de coût relatif actuels sont exploitées au maximum mais, en même temps, on ne néglige pas des mesures de promotion de l'investissement et de l'apprentissage dans des secteurs d'activités économiques dans lesquels on peut s'attendre à acquérir dans un proche avenir

Les États développementistes d'Asie de l'Est qui ont réussi leur décollage ont axé leurs politiques sur le renforcement des moyens de production en vue de créer des emplois, de favoriser une transformation structurelle et d'élever le niveau de vie.

Les politiques de renforcement des capacités de production conjuguèrent des interventions macroéconomiques, mésoéconomiques et microéconomiques. La gouvernance de l'économie a donc systématiquement inclus une politique industrielle.

Les États développementistes ont déterminé le calendrier, le rythme et l'ordre de l'ouverture à différents types de flux internationaux en fonction de la manière dont ces flux pouvaient servir l'intérêt général en accélérant la croissance économique et la transformation structurelle.

un avantage comparatif, au fur et à mesure que l'économie se modernise et que d'autres pays moins avancés amorcent un processus de rattrapage.

Les gouvernements qui ont su mener une politique de développement efficace ont géré leur intégration dans l'économie mondiale. Pour cela, ils n'ont ni coupé l'économie nationale du marché international ni libéré sans discrimination le régime d'importation de produits et de capitaux. Au contraire, ils ont mis en œuvre un processus d'intégration stratégique dans l'économie mondiale, en déterminant le calendrier, le rythme et l'ordre de l'ouverture à différents types de flux internationaux en fonction de la manière dont ces flux pouvaient servir l'intérêt général en accélérant la croissance économique et la transformation structurelle.

Enfin, ces pays n'ont pas négligé les problèmes de distribution, cherchant à faire en sorte que les bienfaits dynamiques de la croissance soient acceptables sur le plan social. Pour cela, ils ont adopté une approche axée sur la production plutôt que des mesures de redistribution. C'est ainsi qu'un des aspects importants des politiques menées par les gouvernements qui ont su piloter le développement de leur pays est qu'ils ont évité tout excès en matière d'impositions et de dépenses publiques (Sindzingre, 2007). Les grands principes appliqués pour obtenir un processus de croissance plus équitable ont été une large distribution de la propriété d'actifs, notamment au moyen de la réforme agraire et d'investissements dans l'éducation, et l'expansion de l'emploi productif, ainsi que la promotion d'une élite d'entrepreneurs privilégiant l'investissement à la consommation ostentatoire et au luxe.

2. COMMENT ONT PROCÉDÉ LES GOUVERNEMENTS: RÔLES DE L'ÉTAT ET DU MARCHÉ

Les États développementistes n'ont pas négligé les problèmes de répartition, cherchant à faire en sorte que les bienfaits dynamiques de la croissance soient acceptables sur le plan social.

Dans les États développementistes, on considérait qu'il y avait défaillance du marché si les forces du marché n'étaient pas capables de promouvoir la réalisation des objectifs des politiques publiques.

Les gouvernements des pays en question ont adopté un modèle d'économie mixte dans lequel l'État travaille de concert avec le secteur privé pour atteindre les objectifs de développement national. Cela ne signifie pas qu'ils ont systématiquement évité la propriété publique d'entreprises. Au contraire, et cela est un fait souvent ignoré, certains des pays d'Asie de l'Est qui ont le mieux réussi leur industrialisation récente (République de Corée, Singapour et province chinoise de Taiwan) ont su employer à bon escient la propriété publique des moyens de production (Chang, 2008a). Toutefois, leur approche a été pragmatique (la question fondamentale était la suivante: la propriété publique pouvait-elle promouvoir la réalisation des objectifs nationaux de développement économique?) et non idéologique. Pour les gouvernements de ces pays, la fonction majeure de l'État n'était pas de remplacer le secteur privé mais de concevoir et de mettre en place des politiques et institutions mettant l'entreprise privée, l'esprit d'entreprise et la recherche du lucre au service des objectifs de développement national.

Le concept de défaillance du marché a joué un rôle important dans ces différents pays, mais dans une acception différente de celle de la théorie économique dominante. Pour les théoriciens néo-classiques, il y a défaillance du marché lorsque l'économie du marché ne débouche pas sur une allocation efficace des ressources, c'est-à-dire lorsqu'il y a un écart par rapport à l'équilibre général censé résulter de l'existence de marchés parfaitement concurrentiels⁴. Les gouvernements de ces pays considéraient qu'il y avait défaillance du marché si les forces du marché n'étaient pas capables de promouvoir la réalisation des objectifs des politiques publiques. Par exemple, Kato et al. (1993: 28) considère qu'il y a défaillance du marché lorsque les biens et services jugés nécessaires par la société

ne peuvent pas être fournis de manière aisée ou en quantité suffisante par la seule activité économique d'entrepreneurs privés motivés par la recherche du profit.

Cette conception «développementale» de la défaillance du marché était aussi intégrée dans une notion plus générale de défaillance systémique, c'est-à-dire les situations dans lesquelles le système économique dans son ensemble n'est pas apte à réaliser les objectifs de développement définis par le gouvernement. Cette idée se fonde sur le fait que le développement est un processus qui exige à la fois des institutions du marché et des institutions non marchandes. Les institutions marchandes du système capitaliste sont l'entreprise, unité de production de base, mais aussi divers groupes de consommateurs et de producteurs tels que les groupes d'entreprises, les associations professionnelles, les syndicats, les coopératives d'achat et les réseaux de sous-traitance (Chang, 2003a). La notion de défaillance systémique est particulièrement importante dans les pays en développement aux premières étapes du processus de rattrapage car, comme le dit Yanagihara (1997: 11), les marchés sont en fait créés et développés par un processus interactif de prise de décisions et d'actions des agents économiques cherchant à établir puis à faire évoluer leurs relations mutuelles. Cela signifie que l'action du gouvernement au service du développement ne peut pas se limiter à la «libération des marchés»; au contraire, il est essentiel que le gouvernement cherche à créer et à renforcer les capacités d'institutions non marchandes et à promouvoir les interactions entre ces institutions, ce qui est un préalable pour la création et l'expansion des différents marchés.

L'idée que le problème à résoudre est l'incapacité de l'ensemble du système économique de fournir les résultats escomptés implique aussi qu'il ne faut pas négliger les défaillances de l'État, celui-ci étant l'institution pivot du système. Comme le dit Yanagihara (1997: 22):

La mission globale du gouvernement est de faciliter l'évolution du système économique de façon à pouvoir atteindre les objectifs de développement du pays. ... Au niveau le plus général, on peut définir les défaillances de l'État en rapport avec la réalisation de cette ambition. Le degré auquel le gouvernement serait capable de mener à bien l'entreprise dépend de ses propres capacités d'organisation et de ses capacités institutionnelles. En cas de défaillance grave de l'État, il se peut que l'appareil d'État lui-même devienne la cause d'une défaillance systémique.

Toutefois, du point de vue de la défaillance systémique, la possibilité qu'il y ait défaillance du gouvernement n'exclut pas a priori l'action publique. Au contraire, elle souligne la nécessité de renforcer les capacités administratives et institutionnelles de gouvernance nécessaires pour la réalisation d'un projet de développement national et la facilitation du processus de développement.

3. COMMENT LES GOUVERNEMENTS PROCÈDENT: LES FONCTIONS DE L'ÉTAT

Sur cette toile de fond, par rapport à laquelle le gouvernement s'emploie à réaliser un modèle d'économie mixte en partenariat avec le secteur privé, on peut distinguer quatre grandes fonctions de l'État développementiste: a) définition d'un projet; b) promotion de la mise en place des capacités institutionnelles et organisationnelles que requiert le système économique, y compris les capacités des pouvoirs publics eux-mêmes; c) coordination des activités économiques pour assurer une coévolution harmonieuse des différents secteurs et sous-secteurs du système économique; et d) gestion des conflits.

La possibilité qu'il y ait défaillance du gouvernement n'exclut pas a priori l'action publique. Au contraire, elle souligne la nécessité de renforcer les capacités administratives et institutionnelles de gouvernance nécessaires pour la réalisation d'un projet de développement national.

On peut distinguer quatre grandes fonctions de l'État développementiste: a) définition d'un projet; b) promotion de la mise en place des capacités institutionnelles et organisationnelles; c) coordination des activités économiques; et d) gestion des conflits.

La réalisation d'un projet d'ensemble exige une innovation politique et institutionnelle. Comme c'est par l'action du secteur privé que le projet sera réalisé, il incombe aussi à l'État de renforcer les capacités des agents économiques.

La définition d'un projet pour l'avenir économique du pays est la fonction essentielle de l'État. Les plans de développement quinquennaux ont joué à cet égard un rôle important. Ils constituent une prévision indicative de l'évolution et du développement de l'économie et définissent en outre les principes directeurs qui influenceront sur les attentes qui déterminent les décisions des agents économiques (ménages et entreprises). Toutefois, outre cette vision d'ensemble, le gouvernement peut définir des projets plus précis pour chacun des différents secteurs. L'importance de ces projets est qu'ils incitent les agents privés à mener une action concertée sans avoir à gaspiller des ressources pour la collecte et le traitement d'informations, les marchandages, etc. (Chang, 2003b: 53). En définissant un projet, l'État se comporte à l'instar d'un entrepreneur et peut fort bien se tromper. Néanmoins, il ne faut pas rejeter ce comportement d'entrepreneur étatique en partant du principe qu'il est périlleux, mais au contraire s'efforcer de limiter autant que possible le danger de promouvoir un projet erroné en construisant un mécanisme qui permettra à l'État de coordonner et d'élaborer différents projets qui existent simultanément dans la société afin de forger un consensus à partir de ces projets (ibid.: 54).

La réalisation du projet d'ensemble exige une innovation politique et institutionnelle. Comme c'est par l'action du secteur privé que le projet sera réalisé, il incombe aussi à l'État de renforcer les capacités des agents économiques. Il ne s'agit pas seulement de renforcer les capacités des entreprises, mais aussi d'approfondir et de multiplier les interactions et les réseaux reliant les entreprises.

La coordination est indispensable car l'emploi des facteurs de production est interdépendant tandis que leur propriété est dispersée.

La troisième fonction essentielle de l'État est la coordination. Elle est indispensable car l'emploi des facteurs de production est interdépendant tandis que leur propriété est dispersée (Abramovitz, 1986: 402), et il y a en outre de nombreuses complémentarités entre différents investissements qui font qu'un investissement isolé peut être non rentable alors qu'un ensemble d'investissements interconnectés peuvent, eux, être rentables. Il faut aussi assurer une évolution de front des différents éléments du système économique afin d'éviter les goulots d'étranglement au niveau de l'offre (par exemple, faute d'investissement suffisant dans les infrastructures), la pénurie de ressources (telles que certains types de compétences sur le marché du travail) ou l'insuffisance des institutions (telles que pôles de technologie).

Enfin, l'État a un rôle essentiel à jouer en matière de gestion des conflits. La transformation de la société, qui est un corollaire de la transformation structurelle, est radicale et entraîne inévitablement des conflits du fait que la destruction créatrice d'activités et d'institutions est bénéfique pour certaines catégories de la population et néfaste pour d'autres. Gérer les conflits, c'est faire en sorte que les bienfaits ou les bienfaits attendus de la transformation soient largement partagés. Cela est nécessaire pour le dynamisme de l'économie, mais il importe en même temps que les méthodes de gestion des conflits n'aient pas d'effet négatif sur la productivité et les rendements.

Dans les États développementistes, la gouvernance était appuyée sur des technostructures compétentes.

4. COMMENT LES GOUVERNEMENTS ONT PROCÉDÉ: CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES

Un des enseignements importants qu'on peut tirer de la gouvernance dans les États développementistes est que cette gouvernance était appuyée sur des technostructures compétentes. À cet égard, l'investissement dans l'enseignement supérieur a été essentiel. Toutefois, la cohérence de cette gouvernance a généralement été obtenue au moyen de la création d'une agence pilote chargée de

formuler les initiatives de développement. On peut mentionner comme exemples le Ministère du commerce international et de l'industrie au Japon, le Conseil de planification économique en République de Corée, le Conseil de planification économique de Singapour et le Conseil de planification et du développement économiques dans la province chinoise de Taiwan.

Les administrations à vocation économique ont en outre établi des liens étroits entre l'État et les entreprises pour pouvoir formuler et mettre en œuvre des politiques répondant aux besoins et aux intérêts généraux des milieux d'affaires. Il ne s'agissait pas de bureaucrates travaillant en vase clos, en s'appuyant sur des modèles économiques tirés de manuels d'enseignement ni de plans-types fournis par des donateurs. Au contraire, comme le dit Evans (1998: 76), l'efficacité des relations entre l'État et les entreprises dépendait d'un important échange d'informations de qualité entre les pouvoirs publics et les entreprises et d'une confiance mutuelle au sujet de la crédibilité des prédictions et des engagements. Cette confiance et cet échange d'informations ne pouvaient pas être le fruit d'un simple échange d'exposés de position et de communiqués de presse. Diverses formules institutionnelles ont permis un flux d'information utile et efficace entre l'État et les milieux d'affaires, les conseils de délibération japonais ayant servi de modèles en Asie de l'Est. Ces institutions étaient souvent spécialisées par secteur.

Autre aspect essentiel de la gouvernance du développement, les incitations et ressources offertes par l'État pour stimuler et orienter les activités du secteur privé étaient subordonnées à des obligations de résultats (Amsden, 2001). Ainsi, l'accès aux crédits bonifiés était réservé aux entreprises qui investissaient dans de nouveaux biens d'équipement et l'admission en franchise de droit était réservée aux entreprises qui exportaient 100 % de leur production. Les obligations de résultats concernaient en particulier des objectifs de production et d'exportation qui pouvaient être contrôlés au niveau des entreprises. Les aides publiques étaient aussi souvent distribuées sur la base de concours ou de mise en concurrence des entreprises et leur durée était limitée dans le temps. Cela permettait de limiter les abus et d'éviter de créer des situations de rente. Par exemple, les entreprises intéressées pouvaient faire des offres pour l'acquisition de licences technologiques qui leur donnaient une exclusivité sur le marché intérieur pour une période limitée à quelques années. En outre, afin de garantir un emploi efficace des aides publiques, les entreprises étaient progressivement assujetties à la discipline de la concurrence par l'ouverture au marché international.

La création de rentes était aussi une des formes d'incitations et de ressources fournies par l'État. En d'autres termes, les politiques étaient conçues de manière à faire en sorte que les entreprises privées puissent réaliser une rentabilité supérieure à celle d'entreprises passées en situation de concurrence normale. Ces rentes étaient particulièrement importantes pour susciter de nouveaux investissements et stimuler l'innovation. La gestion de la recherche de rentes faisait donc partie intégrante de la gouvernance économique dans les pays qui ont su piloter un développement rapide. La recherche de rentes n'était pas considérée comme un mal en soi. Mais l'essentiel du point de vue de la gouvernance était de faire en sorte que ces rentes dérivent d'activités ayant une rentabilité tant sociale que privée et que, lorsqu'elles étaient acquises sous forme de bénéfices, ces bénéfices soient employés de manière conforme aux objectifs de développement national.

Enfin, un des traits majeurs des États développementistes est qu'ils ont mis en place un système financier appuyé sur des banques garantissant que le secteur privé ait accès à un financement à long terme pour ses investissements productifs. Pour cela, il fallait soit un encadrement administratif assez fort, soit des participations majoritaires de l'État dans les établissements financiers clefs.

Les administrations à vocation économique ont établi des liens étroits entre l'État et les entreprises pour pouvoir formuler et mettre en œuvre des politiques répondant aux besoins et aux intérêts généraux des milieux d'affaires.

Les incitations et ressources offertes par les États développementistes pour stimuler et orienter les activités du secteur privé étaient subordonnées à des obligations de résultats.

La création de rentes était aussi une des formes d'incitations et de ressources fournies par l'État pour susciter de nouveaux investissements et stimuler l'innovation.

D. Adoption de l'État développementiste au XXI^e siècle

Au XXI^e siècle, l'État développementiste devrait donner plus d'importance au savoir en tant que moteur des processus de croissance et de développement...

... et chercher à mieux exploiter les possibilités d'interaction entre le capital national et le capital étranger en faisant en sorte que l'IED ait plus d'effets positifs sur le développement et en favorisant la modernisation et la montée en gamme par l'intégration dans des chaînes de valeur mondiales.

Les enseignements récapitulés ci-dessus sont tirés de l'expérience des États qui ont su piloter le développement de leur pays entre les années 60 et 90. Depuis quelques années, il devient de plus en plus important de se demander comment l'on pourrait adapter ce modèle de manière qu'il continue de jouer un rôle majeur dans le développement de l'économie et la transformation sociale au XXI^e siècle. À cet effet, nous nous appuyons sur un éventail de modèles plus large, notamment ceux des pays nordiques et de l'Irlande, qu'on appelle parfois le «tigre celtique».

On peut distinguer six grands types d'adaptation qui caractériseraient un État développementiste du développement tourné vers l'avenir:

- a) Donner plus d'importance au savoir en tant que moteur des processus de croissance et de développement. En effet, la croissance est induite plus par les idées et les informations (qu'il s'agisse des moyens de production ou des objets de consommation) que dans la transformation matérielle de la nature et les profits dépendent de plus en plus d'actifs immatériels (idées, marques, images) et de leur protection au moyen des droits de propriété intellectuelle (Evans, 2008). Cela souligne l'importance des systèmes de savoir et des systèmes nationaux d'innovation, parallèlement aux systèmes financiers, en tant que complexes institutionnels essentiels pour le processus de développement;
- b) Chercher à accompagner la transition d'activités économiques caractérisées par des rendements décroissants au profit d'activités offrant des rendements croissants (Reinert, 2007). Cela induirait une transformation structurelle et une croissance économique par le biais d'une diversification qui ne se réduirait pas à l'expansion des industries manufacturières. Il faut en particulier prêter plus d'attention aux services (Evans, 2008);
- c) Chercher à mieux exploiter les possibilités d'interaction entre le capital national et le capital étranger en faisant en sorte que l'investissement étranger direct (IED) ait plus d'effets positifs sur le développement et en favorisant la modernisation et la montée en gamme par l'intégration dans des réseaux logistiques mondiaux. Cette stratégie a joué un rôle particulièrement important en Irlande (O'Riain, 2000);
- d) Adopter une approche régionale du développement qui permet d'avoir une plus grande marge de manœuvre et d'exploiter les possibilités d'actions conjointes pour favoriser la transformation structurelle (CNUCED, 2007);
- e) Transformer progressivement l'État développementiste autoritaire en un État démocratique (Robinson and White, 1998; Kozul-Wright and Rayment, 2007); et
- f) S'inspirer des nouvelles approches conceptuelles de la gouvernance qui mettent l'accent sur de nouvelles formes d'interaction entre les pouvoirs publics et la société ainsi qu'entre le secteur public et le secteur privé, et de la diversification corollaire des mécanismes et instruments de formulation et d'exécution des politiques à employer pour une gouvernance au service du développement.

Quelques-uns de ces points – notamment l'importance accrue du savoir, l'interaction entre le capital national et le capital étranger et les perspectives d'accroissement de la rentabilité par des activités autres que les industries manufacturières – seront développés dans les chapitres ultérieurs (en particulier le chapitre 4). Dans le reste de la présente section, nous passerons en revue quelques travaux récents relatifs à l'État développementiste démocratique et

aux pratiques modernes de gouvernance qui font intervenir de nouvelles formes d'interaction entre secteur public et secteur privé.

1. L'ÉTAT DÉVELOPPEMENTISTE DÉMOCRATIQUE

La notion développementiste démocratique est un élément majeur du débat de ces dernières années sur la gouvernance du développement. Cette notion est importante parce que l'une des principales objections à l'opportunité du modèle de l'État développementiste est que bon nombre de ceux qui ont le mieux réussi ont été des régimes autoritaires. C'est pourquoi beaucoup ont admiré l'aptitude de ces États autocratiques à réaliser un projet de développement tout en déplorant le coût de cette réussite en matière de liberté démocratique, considérant que la fin ne justifiait pas les moyens (Kohli, 2004). En outre, dans le sillage de la vague de démocratisation qui s'est levée depuis le début de années 90, à laquelle bon nombre de PMA ont participé (UN-OHRLS/UNDP, 2006), la légitimité d'un État autoritaire au service du développement est sérieusement écornée. Dans ces conditions, il est essentiel de chercher les moyens de créer un État développementiste qui soit respectueux des principes démocratiques et explorer la nature de cette entité.

La question des interactions entre la démocratie et le développement est très complexe⁵. Il convient de signaler deux idées fondamentales formulées par les personnes qui s'interrogent au sujet de la nature de l'État développementiste démocratique.

Premièrement, il a été observé que la démocratie électorale fondée sur le multipartisme n'a pas encore fait ses preuves en matière de promotion d'un tel type d'État. Randall (2007: 633) écrit que, sur la base des données dont on dispose, on peut dire que la contribution des partis politiques à l'apparition d'un nouveau type d'État développementiste démocratique est très limitée, qu'il s'agisse de la construction de la démocratie ou de la formulation des politiques, du recrutement, du respect des obligations redditionnelles ou de l'exécution des politiques. Selon elle, cela est dû à la faiblesse de l'institutionnalisation et à l'omniprésence du clientélisme. Toutefois, il a aussi été dit que, dans quelques démocraties dominées par un parti hégémonique et quasi unique, le gouvernement a parfois apporté une contribution majeure au développement. Un des exemples souvent cité est celui du Parti démocratique du Botswana. Dans quelques cas, un tel régime a pu fonctionner de manière satisfaisante parce que, si le parti unique est dominant, sa direction est fréquemment renouvelée et les représentants sont élus démocratiquement.

Deuxièmement, il est clair que le débat démocratique est essentiel pour légitimer un projet national de développement ainsi que pour mettre en place des politiques et institutions efficaces dans ce qui est inévitablement un processus de développement ouvert et incertain. Selon Kozul-Wright et Rayment (2007: 258), la démocratisation est utile parce que, pour résoudre des problèmes, il faut expérimenter, tâtonner, tolérer et encourager la critique ouverte, et il faut aussi que le gouvernement soit disposé, ou du moins incité, à revoir ses orientations en réponse à cette critique. Toutefois, il faut promouvoir des formes de processus décisionnels démocratiques plus consistantes que la simple tenue d'élections régulières. Il faut donc une approche démocratique plus participative dans laquelle le peuple et ses organisations, par leurs interactions, contribuent à résoudre les problèmes communs et à ouvrir de nouvelles possibilités. Selon Kozul-Wright et Rayment (2007: 260), en renforçant les fondations locales et les microfondations de la démocratie, les gouvernements peuvent s'appuyer sur le peuple pour concevoir des stratégies de réformes plus efficaces et forger une

Le débat démocratique est essentiel pour légitimer un projet national de développement ainsi que pour mettre en place des politiques et institutions efficaces.

Un État développementiste démocratique est un État qui incarne non seulement les principes de la démocratie électorale, mais assure en outre la participation des citoyens aux processus de développement et de gouvernement.

Dans les États développementistes, la volonté idéologique de promouvoir le développement n'est pas partagée uniquement par une petite élite de dirigeants politiques et de technocrates, mais c'est un objectif auquel adhère une grande partie de la société.

Il est plus important de promouvoir la participation des citoyens à la gouvernance aux fins du développement que tel ou tel type de démocratisation.

Les gouvernements seuls ne peuvent pas résoudre les problèmes sociétaux ni créer de nouvelles possibilités d'épanouissement de la société, au contraire gouverner est plutôt une affaire de coopération d'acteurs publics et privés avec des formes particulières d'interaction entre eux.

plus large coalition en faveur de la transformation de la société. C'est par un tel mécanisme qu'il est possible de mettre en œuvre les connaissances et intérêts locaux pour faire en sorte que les politiques soient adéquates. On a donc pu soutenir de ce point de vue que l'État développementiste démocratique est un État qui incarne non seulement les principes de la démocratie électorale, mais assure en outre la participation des citoyens aux processus de développement et de gouvernement (Edigheji, 2005: 5).

Le produit le plus important des récentes études sur le processus démocratique de développement n'est donc pas que le régime doit être résolu à promouvoir tel ou tel type de démocratisation, mais plutôt qu'il doit être déterminé à piloter la participation des citoyens à la gouvernance aux fins du développement. Rétrospectivement, il est manifeste qu'une des caractéristiques des régimes qui ont réussi un processus de rattrapage économique est que la volonté idéologique de promouvoir le développement n'est pas partagée uniquement par une petite élite de dirigeants politiques et de technocrates, mais c'est un objectif auquel adhère une grande partie de la société. Un projet national de développement est d'autant plus efficace qu'il acquiert une large légitimité nationale et qu'il mobilise la quasi-totalité du peuple. Dans la mesure où telle ou telle forme de démocratisation contribue à réaliser cette condition, tant du point de vue de la vision de la société que pour ce qui est de la définition au niveau local des problèmes et des possibilités de développement, la démocratisation peut accroître l'efficacité de l'État développementiste. Toutefois, vice-versa, si la forme de démocratisation pour laquelle un pays a opté compromet l'adhésion de la société audit projet de développement, elle compromettra aussi la réalisation de ce projet⁶.

2. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT

Un deuxième domaine pertinent pour le nouvel État développementiste est l'application de formes modernes de gouvernance à l'entreprise du développement. Il ressort des considérations ci-dessus que, manifestement, les États qui par le passé ont réussi le pari du développement n'ont pas employé une forme brute de pilotage du haut en bas, mais plutôt diverses formes de partenariats public-privé. Ces dernières années, on s'est beaucoup plus intéressé à l'analyse des modalités de fonctionnement efficace d'une telle approche de la gouvernance (par exemple, Kooiman, 1993; Rhodes, 1996; Peters and Pierre, 1998; Pierre, 2000). Ces études et analyses ont été faites dans la littérature relative à la nature de la gouvernance moderne et à ce qu'elle implique concernant ce que font les gouvernements. Il y a aujourd'hui un large champ d'application de ces nouvelles idées relatives à la gouvernance contemporaine pour la réalisation d'un projet national de développement, qui peuvent fournir de nouvelles pistes pour une forme contemporaine d'État développementiste.

L'enseignement majeur de la pensée contemporaine relative à la gouvernance est que les gouvernements seuls ne peuvent pas résoudre les problèmes sociétaux ni créer de nouvelles possibilités d'épanouissement de la société, mais qu'au contraire gouverner est plutôt une affaire de coopération d'acteurs publics et privés avec des formes particulières d'interaction entre eux. Cette évolution du rôle du gouvernement est liée à l'apparition de styles de gouvernement dans lesquels les frontières entre public et privé s'estompent (Stoker, 1998: 17). Le trait majeur des nouvelles formes de gouvernance est que le gouvernement renonce à faire ce qui incombe naturellement aux acteurs privés et aux communautés locales, et se concentre sur le pilotage (entraîner, penser et guider) – Osborne et Gaebler (1992). Kooiman (1993: 34) a théorisé cette évolution en disant qu'elle correspond à un renoncement au contrôle et au pilotage unilatéral au profit de

concepts bilatéraux ou multilatéraux dans lesquels des acteurs aux conditions et fonctions diverses coopèrent pour résoudre les problèmes; Pierre (2000: 242) formule l'idée de la manière suivante:

C'est la transition d'un modèle de gouvernement centripète vers un modèle centrifuge. Dans le modèle centripète, le centre politique est la source incontestée du pouvoir politique et des capacités institutionnelles. Dans le modèle centrifuge, au contraire l'État cherche à accroître ses points de contact avec l'environnement externe en tant que moyen de transmettre ses objectifs à l'ensemble de la société.

On peut penser que la mise en pratique de cette idée sera un aspect essentiel de la gouvernance dans le nouvel État développementiste. Cela impliquera une grande attention pour les modalités de coordination des activités sociétales, la nature des instruments de l'action publique et les sources de l'efficacité administrative.

S'agissant des modalités de gouvernance, une des pistes majeures de la pensée contemporaine concerne ce qu'on appelle la «gouvernance en réseau». Comme le souligne Jessop (1998), cette modalité de gouvernance implique un renoncement aux fonctions formelles et impersonnelles du marché, c'est-à-dire à la gouvernance hiérarchique par ruissellement et définition d'objectifs *ex ante*, au profit de processus réflexifs permanents, dans lesquels différents pôles du réseau définissent conjointement des projets mutuellement bénéfiques, les affinent et les redéfinissent tout en suivant leur degré de réalisation et en les adaptant à l'évolution de l'environnement externe. Cela implique une renégociation permanente des buts, une mobilisation concertée des ressources maîtrisées par les différents acteurs concernés aux fins de la réalisation des objectifs interdépendants, ainsi qu'un dialogue permanent visant à établir les règles de base du consentement négocié, du partage des ressources et de l'action concertée. Ce genre de réseau peut englober un large éventail d'institutions, tant publiques que privées.

Il est probable que le nouvel État développementiste fera un emploi judicieux de ces différentes modalités de gouvernance et adoptera un large éventail d'instruments de politiques publiques. Ces instruments peuvent être conçus pour influencer sur les résultats ou les processus par lesquels sont obtenus les résultats, au moyen de diverses ressources étatiques telles que la fourniture d'information, l'emploi de l'autorité de l'État pour légiférer et réglementer, l'affectation de ressources financières levées par l'impôt et l'action directe du secteur public (tableau 4). Selon les instruments, l'État est plus ou moins impliqué et emploie à des degrés divers la contrainte et l'action volontaire pour obtenir tel ou tel résultat (graphique 6).

Pour une gouvernance moderne, il faut adapter les instruments de politiques publiques à la tâche à laquelle on s'emploie. Selon Howlett (2004: 1), dans la première génération de théories du choix des instruments de politique, les observateurs s'enfermaient dans une conception uniforme et manichéenne, ce qui les conduisait à condamner tout un éventail d'instruments existants et à vanter d'autres instruments comme l'incarnation du bien. La conséquence malheureuse de cette approche, qui opposait le vice du dirigisme aux vertus de la privatisation, des marchés et de la réglementation, était que les instruments de politique préconisés étaient employés moins comme le scalpel d'un chirurgien minutieux s'employant à corriger le corps politique et plus comme la hache du boucher, ne faisant guère cas des tissus du patient victime de sa lourde main (ibid.: 1). Les théories de la deuxième génération, associées à la conception moderne de la gouvernance, ont dépassé le manichéisme primaire et les chercheurs ont surtout tenté de déterminer pourquoi il convenait d'employer telle ou telle combinaison d'instruments de fond et de forme dans telle ou telle situation. Ce qui importe

Dans les nouvelles formes de gouvernance, le gouvernement renonce à faire ce qui incombe naturellement aux acteurs privés et aux communautés locales, et se concentre sur le pilotage.

Le nouvel État développementiste fera probablement un emploi judicieux de différentes modalités de gouvernance (hiérarchie, marchés et réseaux) et adoptera un large éventail d'instruments de politiques publiques.

Les théories de la deuxième génération ont dépassé le manichéisme primaire et les chercheurs ont surtout tenté de déterminer pourquoi il convenait d'employer telle ou telle combinaison d'instruments de fond et de forme dans telle ou telle situation.

Tableau 4

Les principaux instruments de fond et de forme

Emploi principal	Ressources publiques			
	Information	Autorité	Finances	Organisation
A. Instruments d'action de fond				
Effecteurs	Conseil Formation	Concessions Redevances d'utilisation Réglementation Certification	Subventions Prêts Impôts Dépenses	Bureaucratie Administrative Entreprises publiques
Détecteurs	Déclaration Enregistrement	Recensement Consultants	Scrutin Maintien de l'ordre public	Maintien d'archives Enquêtes
B. Instruments de forme				
Positifs	Éducation Encouragement Publicité Formation	Accords Traités Groupes consultatifs Création	Financement de groupes d'intérêt Financement de groupes d'intervention	Auditions Évaluations Réforme des institutions et des technocraties
Négatifs	Propagande trompeuse	Interdiction de groupes et associations	Suppression de financements	Retards administratifs secrets

Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après Howlett (2004).

*Le nouvel État
développementiste aura
probablement recours à
une «approche hybride» de
l'efficacité administrative,
reposant sur la compétence
bureaucratique, les signaux
du marché et un contrôle
démocratique partant
de la base.*

désormais, c'est d'employer un ensemble d'instruments soigneusement choisis de manière qu'ils aient des interactions positives entre eux et qu'ils soient adaptés aux caractéristiques du secteur concerné, dépendant du contexte (Howlett, 2004: 8). Il est probable que ce type d'approche sera un aspect important du nouvel État développementiste.

Enfin, il est probable aussi que le nouvel État développementiste s'inspirera de ce qu'Evans (2005) a appelé une «approche hybride» de l'efficacité administrative. Cette approche respecte un équilibre entre trois modes fondamentaux de recherche d'efficacité: la compétence bureaucratique, fondée sur un recrutement méritocratique, des normes professionnelles, des plans de carrière gratifiants et prévisibles et des structures organisationnelles coordonnées; les signaux du marché, qui permettent de déterminer les coûts et l'utilité de chaque option, accroissent l'efficacité de l'allocation des ressources et assurent une discipline financière qui aide à faire en sorte que les objectifs restent cohérents; et un contrôle démocratique de la base qui, grâce à une participation aux délibérations, à la transparence et au respect des obligations redditionnelles, fait en sorte que les objectifs poursuivis par l'État répondent aux besoins et souhaits de l'homme de la rue (Evans, 2005). Alors que l'ancien modèle d'État développementiste était fondé sur les compétences technocratiques, et que le programme classique de réforme de la nouvelle gestion publique a mis l'accent en particulier sur la discipline que doit exercer le marché sur les pouvoirs publics, le nouveau modèle se fondera sur un meilleur équilibre entre ces diverses manières de piloter l'administration publique et sur une participation de la base.

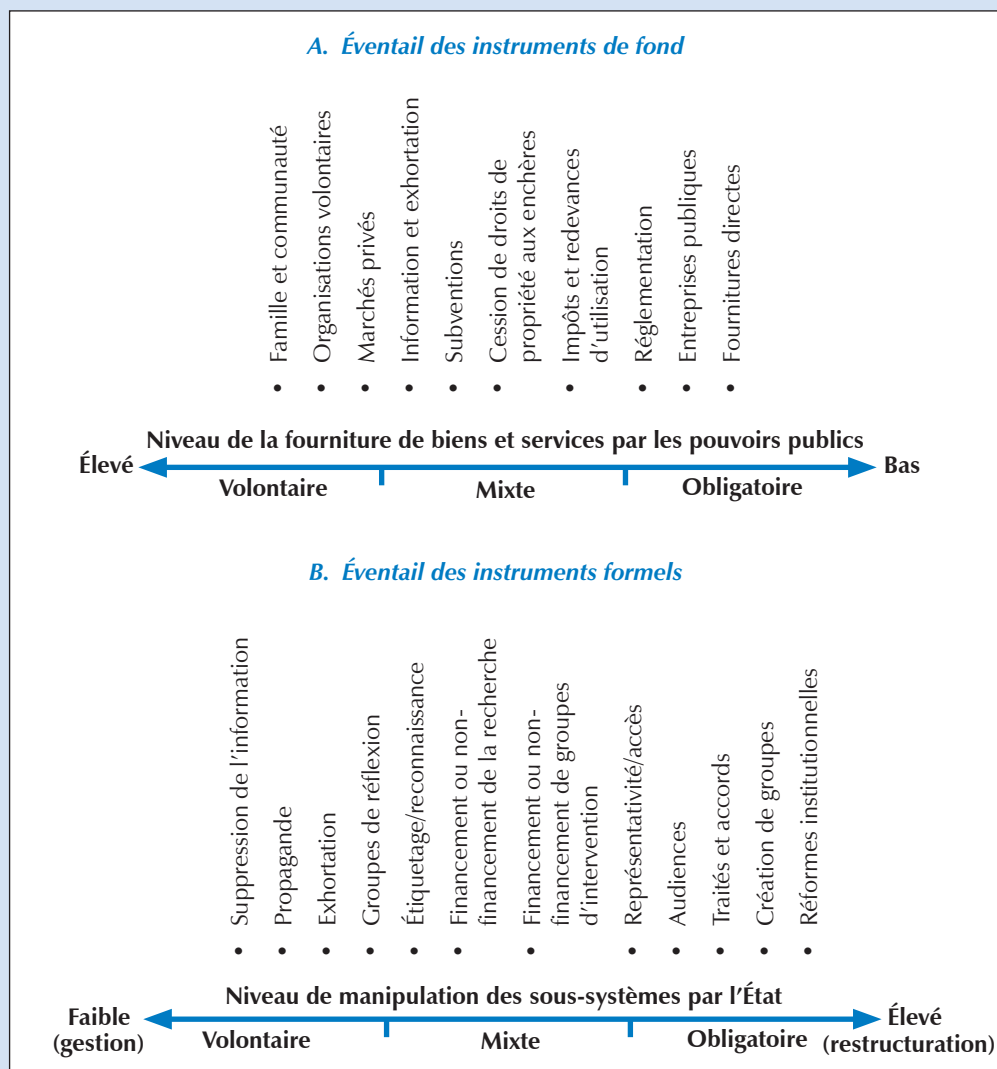
E. Les PMA ont-ils les moyens de se doter d'un État développementiste?

1. Oui

Il convient d'être plutôt optimiste au sujet de l'aptitude des PMA à se doter d'un État développementiste. En dehors du cas des quelques pays dans lesquels des conflits internes ont démantelé les structures de l'État qui n'est plus viable, plusieurs facteurs donnent à penser que la plupart des PMA ont les

Graphique 6

L'éventail des instruments de politiques publiques de fond et de forme



Source: Howlett (2000).

moyens nécessaires pour se doter d'un État fort, capable de réaliser un projet de développement national.

On peut tirer une première leçon importante de l'expérience des pays d'Asie qui ont réussi leur décalage économique, à savoir que lorsqu'ils ont lancé ce processus, leurs capacités technocratiques n'étaient pas particulièrement avancées. Comme le dit Evans (1998: 71):

Lorsque les États développementistes d'Asie ont amorcé leur processus de développement, leurs capacités technocratiques n'étaient pas particulièrement avancées...

Les bureaucraties publiques capables de gérer efficacement l'intégration dans le marché mondial n'étaient pas une sorte de ressources naturelles disponibles dans les pays d'Asie de l'Est après la Deuxième Guerre mondiale. L'appareil d'État moderne a été construit par une longue et intense entreprise de réformes, qui a demandé beaucoup d'efforts et provoqué maints conflits, et par une expérimentation permanente durant l'après-guerre.

Encadré 4. L'approche de Mushtaq Khan de la création des capacités de gouvernance pour la croissance: l'exemple de l'industrie de la confection au Bangladesh

En termes généraux, Khan suggère que, pour renforcer les capacités de gouvernance, il faut donner la priorité aux secteurs dans lesquels il y a déjà une dynamique de croissance, mais qui pourrait être accélérée, ou dont les entreprises ont du mal à monter en gamme ou à accroître la valeur ajoutée de leur ouvrage, ou encore à accroître la productivité et la compétitivité de leur outil de travail. Il est probable que tout pays aura plusieurs secteurs dont le dynamisme est évident. Les succès obtenus dans un secteur permettront ensuite de transférer les capacités et enseignements tirés de l'expérience dans d'autres secteurs. Pour choisir les secteurs à promouvoir, il faut sélectionner les priorités du renforcement des capacités de manière à s'assurer une porte de sortie politique en cas d'échec (Khan, 2008: 15) et il faut maximiser les effets d'entraînement qui permettent aux responsables de la formulation et de l'application des politiques de se perfectionner.

Le secteur de la confection au Bangladesh est exemplaire. Il a obtenu des résultats remarquables, mais il est très exposé à la concurrence de pays, tant parmi ceux qui produisent des articles à plus haute valeur ajoutée, avec une meilleure productivité et une meilleure qualité et ont de meilleurs réseaux de distribution, qu'avec ceux qui ont des salaires encore plus bas et cherchent par une politique de prix très agressive à se faire une place sur les mêmes marchés que ceux vers lesquels le Bangladesh exporte. Les entretiens avec les entrepreneurs ont visé à déterminer quelles étaient les défaillances du marché en matière d'allocation des ressources essentielles – financement, compétences et terre – et quelles réformes de la gouvernance pourraient aider à les résoudre.

Les banques étaient disposées à prêter aux entreprises, si bien que l'accès au financement n'était pas un problème en soi, mais elles prêtaient à des conditions très onéreuses (intérêts élevés et solides garanties), ce qui faisait hésiter les entrepreneurs à emprunter pour investir dans de nouvelles technologies qui sont toujours plus aléatoires. Pour les pouvoirs publics, l'enjeu était de faire en sorte que le gouvernement et le secteur privé mettent en place des capacités de gouvernance réalistes permettant d'appliquer les instruments ou stratégies financières existants dans d'autres pays en développement, ou similaires, pour répartir le risque de tels investissements (Khan, 2008: 20).

Nous examinons deux formules. La première est le Fonds pour les prises de participation et l'entreprise du Bangladesh, créé en 2001 pour remédier justement à cette défaillance du marché. Par l'intermédiaire de ce Fonds, l'État prend une participation allant jusqu'à 49 % des fonds propres dans des entreprises qui investissent dans des nouveaux domaines, ce qui évite à l'entrepreneur de devoir payer dès le début des intérêts onéreux, en lui laissant l'option de racheter la part de l'État à sa valeur nominale au bout de trois ou, après huit ans, soit à sa valeur nominale, soit à une valeur de liquidation définie en termes assez vagues, c'est-à-dire en gros la valeur comptable. Toutefois, le choix des projets laissait à désirer et le Fonds n'a pas été très dynamique, acceptant souvent de financer des projets simples qui auraient pu mobiliser un financement bancaire traditionnel et néanmoins être viables. Ce qu'il faut, selon Khan, c'est que le gouvernement incite les dirigeants des entreprises à obtenir des résultats exceptionnels de manière à ce que les fonds propres investis soient bien rentabilisés. À cet effet, on peut prendre des mesures pour améliorer la conception du Fonds en donnant aux créanciers un droit à une partie des bénéfices futurs et améliorer aussi l'option de rachat des participations, et pour qu'une telle option puisse être efficace, le dispositif doit être fondé à une agence spécialisée qui serait chargée de surveiller et de faire respecter les conditions du montage financier.

Le deuxième mécanisme est une subvention directe pour réduire la mise de fonds nécessaires pour l'acquisition de certaines technologies. Ainsi, le Fonds pour la modernisation technologique de l'Inde rembourse 5 % de l'intérêt payé sur les emprunts contractés pour acheter certains types de machines jugées nécessaires pour accroître la productivité de l'industrie textile. Selon Khan, le manque de ressources budgétaires fait qu'il est plus difficile d'envisager une telle formule au Bangladesh, mais un mécanisme de prêts bonifiés plus ciblés serait réalisable. Toutefois, là encore, cela exigerait le renforcement des capacités de gouvernance de l'agence chargée de contrôler l'emploi des subventions. Il faut commencer avec des programmes très modestes, pilotés par une agence bien étoffée, chargée du suivi et de l'exécution d'un programme étroitement défini.

Pour ce qui est des qualifications de la main-d'œuvre, le problème est que les employeurs sont réticents à investir dans la formation de leurs salariés par crainte qu'ils quittent ultérieurement l'entreprise, mais en même temps l'amélioration des compétences dans certains métiers critiques pourrait nettement stimuler les gains de productivité. Khan suggère que l'État verse des subventions relativement modestes aux employeurs qui veulent faire faire à certains membres clés de leur personnel des stages dans des instituts de formation privés accrédités (Khan, 2008: 24). Toutefois, pour qu'un tel système soit efficace, il faut que le pays ait les moyens de se doter des capacités de gouvernance nécessaires pour mettre en place un programme d'accréditation fiable des stages de perfectionnement, de concert avec les associations d'employeurs, afin d'assurer le maintien de la qualité et l'abandon des programmes de formation qui ne donnent pas les résultats promis.

Pour ce qui est des terrains, un des grands problèmes est que pour acquérir des terrains de grande dimension sur lesquels il n'y a pas de revendication de propriété, il faut passer par un processus long et complexe, ce qui retarde considérablement la réalisation de nouveaux projets et l'obtention d'économies d'échelle. L'approche à employer pour résoudre ce problème par une amélioration de la gouvernance consiste à améliorer le fonctionnement du marché foncier dans son ensemble en modernisant le cadastre et le registre foncier, le fonctionnement du système judiciaire et en luttant contre la corruption, de façon que les transactions foncières se fassent sans contestation interminable. Afin d'avancer graduellement, il faudrait se concentrer d'abord sur le problème spécifique de la disponibilité de terrains pour l'expansion des usines de textile et vêtements, de manière qu'elles puissent atteindre la taille critique permettant de réaliser des économies d'échelle. Il faut pour cela que les agences chargées d'aider les entreprises à acquérir des terrains renforcent

Encadré 4 (suite)

leur capacité de gouvernance. On pourrait, par exemple, se fixer pour priorité d'acheter de vastes terrains pour créer des grandes zones industrielles viabilisées et équipées, dans lesquelles on pourrait ensuite inciter les entreprises de confection, très dispersées, à se regrouper. Dans l'intervalle, il peut être nécessaire de prendre des mesures temporaires pour faciliter l'expansion provisoire des locaux indispensables à des entreprises qui demandent de l'aide à cet effet (Khan, 2008: 26). Pour ce faire, il faudrait créer une agence foncière spécialisée, dotée des compétences requises pour négocier la location ou l'acquisition de parcelles contiguës (Khan, 2008: 26). Comme dans les autres exemples, l'essentiel est de se concentrer sur un petit nombre de choses réalisables, de donner aux agences compétentes les moyens d'embaucher des agents hautement qualifiés et efficaces et jouissant d'un appui politique sans ambiguïté; enfin, comme dans tous les cas, il est essentiel, pour mettre toutes les chances de son côté, de se réserver la possibilité de modifier les politiques et d'abandonner les stratégies qui ne donnent pas les résultats escomptés (Khan, 2008: 26).

Source: Khan (2008).

Ces institutions ont été construites sur de nombreuses années, au moyen de politiques de recrutement méritocratique, en offrant des carrières stables et gratifiantes, aussi intéressantes que celles que des personnes capables pouvaient espérer dans le secteur privé (Evans, 1998). Il est intéressant de souligner que même dans les États qui ont le mieux réussi le pari de développement, la bureaucratie n'était pas nécessairement très productive ni toujours optimale. L'apprentissage de la gestion des affaires publiques a fait partie intégrante du processus de renforcement des capacités de l'État développementaliste, ce qui a demandé beaucoup de temps.

Deuxièmement, ces pays ont manifestement une stratégie délibérée consistant à créer un petit nombre d'agences d'importance stratégique, plutôt que de chercher à améliorer l'efficacité de toutes les administrations publiques simultanément. Un deuxième enseignement important qu'on peut donc tirer de l'expérience de ces pays est que pour améliorer l'efficacité de la technocratie, il est préférable de concentrer les réformes sur un nombre relativement restreint d'agences à activités économiques (Evans, 1998: 73). Rodrik a aussi constaté, sur la base d'une comparaison inter pays de la relation entre la qualité d'institution et la croissance, qu'une transformation des institutions à grande échelle n'est guère une condition préalable pour l'amorçage de la croissance. On peut réaliser cet amorçage moyennant des modifications minimales du dispositif institutionnel. Il n'est pas nécessaire de mener à bien une vaste réforme institutionnelle pour qu'un pays puisse commencer son processus de croissance (Rodrik 2007: 191).

Troisièmement, l'histoire récente ne doit pas inciter un pessimisme excessif au sujet de l'efficacité de la réforme du secteur public aux fins du renforcement des capacités de l'État développementaliste. Un des principaux enseignements qu'on peut tirer de l'histoire récente de la réforme du secteur public dans les PMA est que l'efficacité et la fiabilité de ces réformes ont été compromises par le fait qu'elles étaient pour l'essentiel imposées de l'extérieur. Selon Therkildsen (2008: 46), il ne fait aucun doute que l'échec de nombreuses initiatives de réforme est dû au fait que les donateurs insistent trop sur des enjeux qui n'intéressent qu'une petite partie de la population des pays concernés. En effet, on a constaté que le genre de capacités que les donateurs ont généralement les moyens de promouvoir n'entraînent que rarement une amélioration directe de l'appareil d'État (Teskey, 2005). Cela est dû au fait que, même s'il y a de vrais progrès au niveau de telle ou telle institution, ces réformes n'ont pas d'impact notable sur les capacités car elles négligent les relations interinstitutions et la définition des règles fondamentales du jeu. La grande leçon des dernières décennies de coopération internationale est que les interventions de ce genre n'ont guère de chances de succès à moins d'emporter vraiment l'adhésion des pays concernés. Il devrait être beaucoup plus facile de créer les capacités dont a besoin un État développementaliste dans la

... elles ont été développées sur de nombreuses années, au moyen de politiques de recrutement méritocratique, en offrant des carrières stables et gratifiantes, aussi intéressantes que celles que des personnes capables pouvaient espérer dans le secteur privé.

Leur stratégie a consisté à créer un petit nombre d'organismes d'importance stratégique, plutôt que de chercher à améliorer l'efficacité de toutes les administrations publiques simultanément.

mesure où le pays a un vrai projet national de développement et applique sa propre approche de la réforme.

Les innovations institutionnelles voyagent mal. Il faut analyser les modèles qui ont fait leurs preuves et ensuite déterminer quels sont les principes et pratiques adaptés à la situation spécifique de chaque PMA.

2. UNE APPROCHE PRAGMATIQUE DE LA CRÉATION DES CAPACITÉS D'UN ÉTAT DÉVELOPPEMENTISTE

Une des grandes leçons des réformes institutionnelles du passé est qu'une innovation institutionnelle voyage mal (Rodrik, 2005: 994). Comme nous l'avons déjà dit, cela est évident pour ce qui est de la mise en œuvre du programme orthodoxe de réforme de la gouvernance, mais il est tout aussi évident que les gouvernements des PMA ne doivent pas penser qu'ils peuvent se contenter d'imiter les politiques et institutions qu'ont appliquées avec succès certains pays en développement, notamment en Asie de l'Est⁹.

Il faut que le gouvernement ait un projet de développement global.

Pour créer les capacités d'un État développementiste dans les PMA, il faut analyser les modèles qui ont fait leurs preuves et ensuite déterminer quels sont les principes et pratiques adaptés à la situation spécifique de chaque PMA. Cette approche est très différente de celle consistant à simplement transposer en bloc les pratiques «optimales». Ce qui est adapté à la spécificité d'un pays évolue dans le temps. Il faut donc avoir une approche évolutive, en adaptant les politiques et institutions au degré d'avancement des capacités de production et des capacités de gouvernement⁷. Il faut aussi construire sur ce qui existe déjà dans le pays au lieu de chercher à déterminer quelles sont les lacunes et les carences de ses institutions par comparaison avec des modèles normatifs de pratique optimale, qu'ils soient décrits dans le programme orthodoxe de bonne gouvernance ou inspirés des pays d'Asie de l'Est récemment industrialisés. La simple transposition en bloc d'un modèle d'un pays d'industrialisation récente n'a pas plus de chances de réussir que celle d'un modèle inspiré de pays avancés.

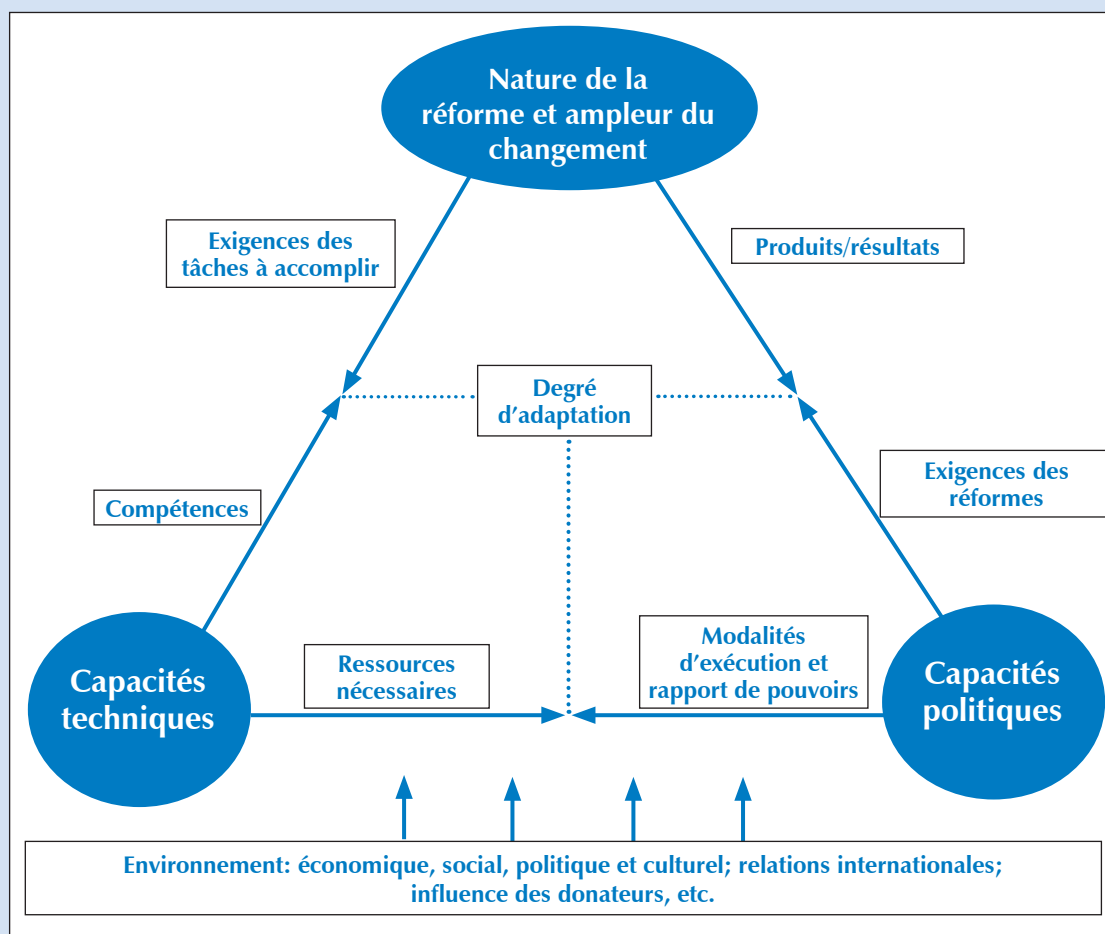
Les capacités de l'État doivent être renforcées progressivement selon une approche stratégique.

L'approche pragmatique dans les PMA consisterait à adopter un petit nombre de réformes institutionnelles relativement faciles à mettre en œuvre dans les circonstances propres à chaque pays. Le graphique 7, adapté d'après Therkildsen (2008), montre quels sont les facteurs qui doivent être bien adaptés pour qu'une réforme du secteur public quelle qu'elle soit puisse donner des effets satisfaisants. Pour résumer, il faut: a) que les produits et résultats des réformes répondent aux demandes politiques; b) qu'il y ait une cohérence suffisante entre les capacités politiques et les capacités techniques requises par telle ou telle réforme; et c) que les compétences techniques dont dispose le pays soient à la hauteur des tâches qu'implique la réforme. Il faut donc adapter la nature et l'ampleur des réformes aux capacités tant techniques que politiques ou administratives. À cet égard, chaque pays est très spécifique. Comme le dit Therkildsen (2008: 45), une réforme ne peut réussir que si elle est taillée sur mesure, pays par pays.

Lorsqu'on applique cette approche de la création des capacités requises par un État développementiste, il ne faut négliger ni les capacités techniques ni les capacités politiques. Il faut que le gouvernement ait un projet de développement global permettant d'établir une feuille de route. Toutefois, les capacités de cet État doivent être accumulées progressivement selon une approche stratégique⁸, en s'appuyant sur les îlots d'excellence existant dans les administrations publiques ou les agences d'exécution, en promouvant l'apprentissage de la formulation et l'exécution de politiques publiques et en encourageant la formation de coalitions pour la croissance (graphique 8). Il convient en particulier de mettre en place les mécanismes de gouvernance requis pour éliminer les contraintes et obstacles qui freinent l'accumulation de capital, la modernisation technologique, la

Graphique 7

Schéma décrivant les exigences d'adaptation des réformes du secteur public



Source: Therkildsen (2008).

diversification socioéconomique et la transformation structurelle (Khan, 2008). L'encadré 4 (p. 101) illustre l'application de cette idée dans le cas du sous-secteur de la confection de vêtements au Bangladesh.

a) Capacité politique

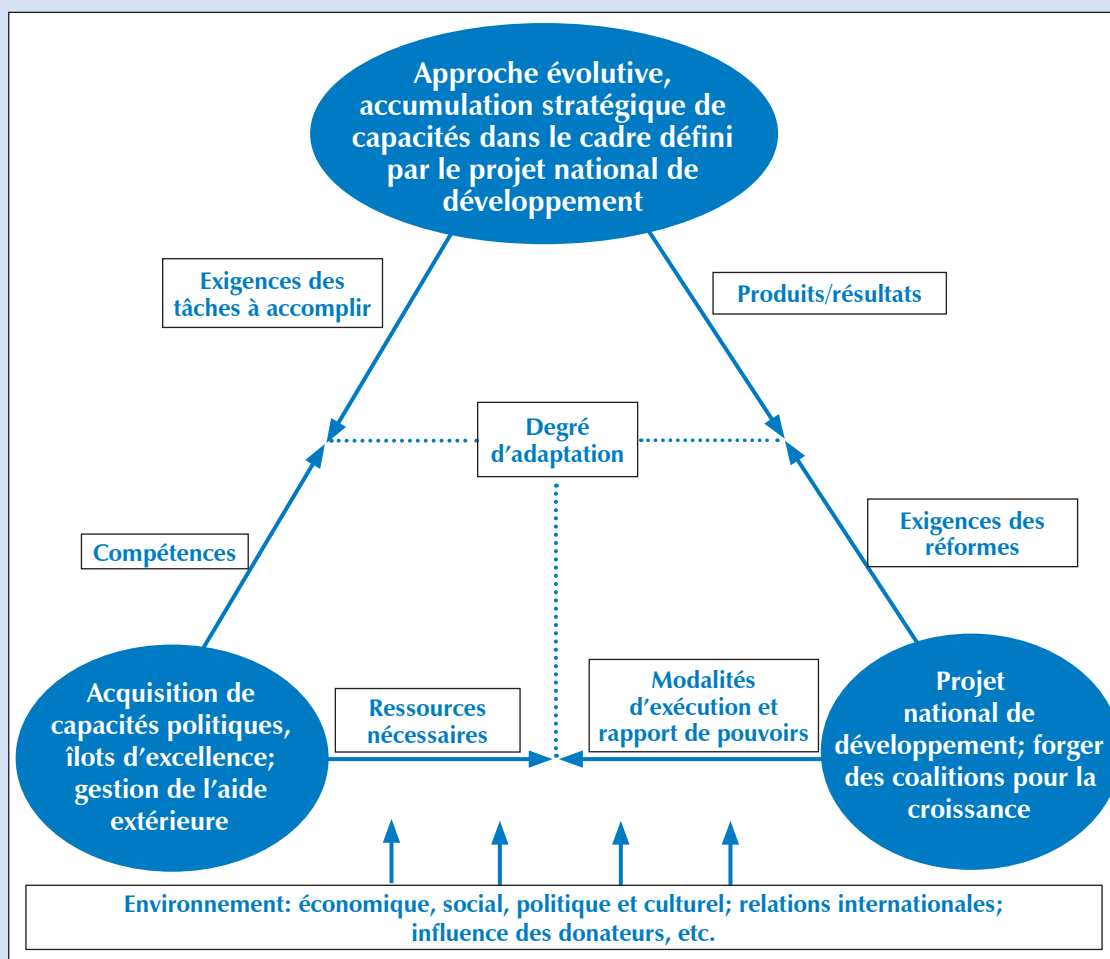
Sur le plan politique, un des traits qui caractérisent l'État développementiste est l'existence d'une élite vouée à la réalisation d'un projet national de développement, souvent composée d'un nombre restreint de politiciens et administrateurs de haut rang, qui sont en général proches du chef de l'exécutif ayant joué un rôle majeur dans l'établissement du régime et de sa culture du développement (Leftwich, 1995: 405). Cette élite fournit la vision et l'encadrement nécessaires pour la réalisation des objectifs nationaux de développement. Sans elle, aucun pays ne peut se doter des capacités requises par l'État développementiste. Si l'élite reste enfermée dans la culture du pillage, au lieu d'embrasser la cause du développement économique national, rien ne changera.

Un des traits qui caractérisent l'État développementiste est l'existence d'une élite vouée à la réalisation d'un projet national de développement, et non à l'enrichissement personnel.

Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, l'élite en question ne peut pas réaliser le projet national de développement en restant dans sa tour d'ivoire. Pour résoudre les problèmes et ouvrir la voie du développement, il faut la participation d'un large éventail de groupes d'intérêt informés. Les processus démocratiques, qui

Graphique 8

Créer les capacités dont a besoin l'État développementiste dans les PMA:
approche de la réforme du secteur public



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après Therkildsen (2008).

peuvent prendre diverses formes, peuvent être les fondations d'une mobilisation plus large de la société autour d'un projet national de développement. Toutefois, il est aussi en général nécessaire de forger des coalitions pour la croissance.

Une coalition pour la croissance se forme lorsque les relations entre l'élite économique et l'élite politique prennent la forme d'une coopération active visant à promouvoir l'investissement et à accroître la production.

Une coalition pour la croissance se forme lorsque les relations entre l'élite économique et l'élite politique prennent la forme d'une coopération active visant à promouvoir l'investissement et à accroître la production. Ce genre de formation n'a guère été étudié. Néanmoins, diverses études des associations patronales des pays pauvres (Brautigam, Rakner and Taylor, 2002; Garforth, Phillips and Bathia-Panthaki, 2007; Moen, 2003; et Arthur, 2006) donnent à penser qu'elles ont les meilleures chances d'apparaître dans les conditions suivantes:

- Lorsque la bourgeoisie capitaliste est assez mûre et importante pour contrôler une part notable de l'activité économique productive;
- Lorsque ses associations sont représentatives d'un large éventail d'intérêts privés nationaux (parfois fédérés dans une association faitière) et ont les capacités techniques, le crédit et les ressources nécessaires; et
- Lorsque le gouvernement et les associations patronales ont institutionnalisé une concertation régulière.

La création de mécanismes de coopération public-privé par le biais d'associations professionnelles doit donc être un élément majeur de la création des capacités de l'État développementaliste¹⁰. Toutefois, en dépit de l'importance des associations professionnelles en tant qu'institutions, rien ne permet d'affirmer que des associations professionnelles fortes, ni la démocratisation en soi, favorisent l'apparition de coalitions pour la croissance. Pour cela, il faut que l'État joue le rôle d'incubateur actif (Therkildsen, 2008: 21). La promotion et la pérennité des coalitions pour la croissance dépendent donc de l'entraînement, de l'idéologie, des capacités de l'État et du choix judicieux du chemin critique. Une politique «industrielle» nationale exige la formation de telles coalitions, mais la réciproque peut aussi être vraie. Il faut donc que l'élite politique ou administrative soit capable de formuler un projet et une stratégie viable et crédible à l'appui de la croissance. Les crises économiques offrent parfois une chance exceptionnelle de forger des coalitions pour la croissance dans la mesure où l'élite est capable de formuler des politiques crédibles pour surmonter la crise tout en promouvant l'union nationale. C'est pourquoi il convient de voir dans la crise financière actuelle une occasion exceptionnelle de forger des coalitions pour la croissance dans les PMA.

b) Capacités techniques

Une approche pragmatique de la création des capacités requises par un État développementaliste dans les PMA exige non seulement une volonté politique mais aussi des ressources pour la conception et l'exécution (ressources financières, personnel et compétences). La plupart des PMA manquent cruellement de personnel qualifié. Mais comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas nécessaire d'atteindre l'excellence dans tous les domaines de l'administration publique. Il importe de mettre en place une agence pilote, très proche du pouvoir politique, et capable de donner une vue d'ensemble et d'assurer la coordination. Il est aussi indispensable d'avoir une institution chargée de la gestion de l'aide internationale. En outre, il convient de donner plus d'importance à l'amélioration de la technocratie des ministères à compétences économiques (chap. 3 et 4 du présent rapport).

Des îlots d'excellence au sein des ministères et des agences d'exécution des PMA peuvent diffuser des enseignements tirés de l'expérience dans tel ou tel contexte et des modèles pour généraliser les pratiques ayant fait leurs preuves. Les indicateurs classiques de qualité de la gouvernance à l'échelle nationale ne permettent pas de mettre en évidence ces îlots d'excellence. Mais les rares études approfondies, fondées sur des entretiens avec des fonctionnaires et axées sur cette question, ont permis de trouver de tels îlots dans plusieurs PMA, notamment la République centrafricaine et la République-Unie de Tanzanie (Grindle, 1997), l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie (Therkildsen and Tidemand, 2007). Ces auteurs ont compris ce qui explique l'efficacité et la qualité des institutions qu'ils ont étudiées: a) pilotage et encadrement – dans les organisations efficaces, chaque membre du personnel a des objectifs clairs, l'encadrement explicite, ce qui l'attend en termes de qualité et de quantité de travail et récompense le mérite en conséquence, et pratique une gestion relativement participative souple, collégiale et équitable; b) le prestige, le professionnalisme et l'éthique de la fonction publique; et c) un système méritocratique de recrutement, de promotion, de rétrogradation et de limogeage. L'effort qui a été fait pour étoffer les ministères des finances dans le cadre des divers programmes d'ajustement structurel a montré que la volonté politique de créer des capacités dans des administrations publiques clés porte ses fruits. En conséquence, il devrait être possible d'améliorer les capacités de gouvernance du développement en créant des îlots d'excellence et en propageant leurs méthodes et pratiques progressivement aux autres administrations et entreprises publiques.

La création de mécanismes de coopération public-privé par le biais d'associations professionnelles doit donc être un élément majeur de la création des capacités de l'État développementaliste.

La création des capacités requises par un État développementaliste dans les PMA exige non seulement une volonté politique mais aussi des ressources pour la conception et l'exécution; notamment des ressources financières, du personnel et des compétences.

Il devrait être possible d'améliorer les capacités de gouvernance du développement en créant des îlots d'excellence et en propageant leurs méthodes et pratiques progressivement aux autres administrations et entreprises publiques.

Le processus d'apprentissage est aussi très important. L'apprentissage se fait par l'expérience et par étape. Comme le dit Therkildsen (2008: 44), il faut commencer par apprendre ce qui marche avant d'apprendre à être plus efficace et productif, et il faut maîtriser le savoir-faire avant d'apprendre comment faire adopter les pratiques efficaces et optimales par un nombre relativement important d'organisations. On fait inévitablement des erreurs à toutes les étapes, mais ce n'est qu'ainsi qu'on peut se perfectionner. Une stratégie axée sur l'apprentissage du métier de serviteur de l'État implique aussi un style de planification différent. Il faut abandonner l'approche linéaire dans laquelle la conception précède l'exécution et, au contraire, faire des expérimentations pilotes successives et raffiner les politiques en fonction des enseignements tirés de ces expériences (Justman and Teubal, 1995). Il convient donc de choisir les projets du développement à réaliser non pas sur la seule base d'une analyse statique de coût/utilité, mais aussi en fonction de l'information nouvelle qu'ils généreront, des capacités qu'ils permettront d'acquérir et de leur pouvoir de démonstration. Comme le disent Lall and Teubal (1998:1381), il est fréquent que n'importe laquelle des différentes options qui se présentent soit viable mais ce qui importe, ce n'est pas d'identifier d'emblée l'optimum unique mais, au contraire, de constituer un échantillon plus petit d'options raisonnables et de les mener à bien de manière complète et systématique. Comme l'erreur est inévitable, dans l'appareil d'État (comme dans le secteur privé), le gouvernement doit être souple et adapter ses politiques à l'évolution des circonstances: la politique doit permettre l'ajustement et l'apprentissage.

L'apprentissage joue aussi un rôle important. Les décideurs doivent faire des expérimentations pilotes successives afin d'en tirer des enseignements.

Therkildsen (2008) note aussi le potentiel d'une ancienne tradition de réforme qui existait dans certains PMA africains avant que le programme de réforme du secteur public ne soit largement façonné par les donateurs. Cela se passait sur un mode de campagne, les hommes politiques mobilisant les fonctionnaires et le public pour procéder à des réformes importantes. Cette mobilisation intensive à court terme des ressources et des énergies politiques dynamise les capacités, polarise les énergies pendant de courtes périodes de temps et permet de tirer des enseignements de l'expérience. La crise financière pourrait également constituer une base pour ce type de mobilisation de la société.

Le renforcement des capacités d'un État développementiste ne dépend pas seulement de la détermination politique des élites des PMA, mais également de celle de leurs partenaires de développement.

3. LE RÔLE ESSENTIEL DES DONATEURS

Le renforcement des capacités d'un État développementiste ne dépend pas seulement de la détermination politique des élites des PMA, mais également de celle de leurs partenaires de développement. Brautigam, Rakner et Taylor (2002), ainsi que Mkandawire (2001) ont fait remarquer que les États africains, dans le passé, n'ont souvent pas su permettre aux milieux d'affaires locaux de s'exprimer efficacement lors de l'élaboration des politiques. Brautigam, Rakner et Taylor (2002: 540) imputent cela au fait que les responsables politiques sont persuadés que des coalitions pour la croissance pourraient saper leur pouvoir politique et social, conviction qui est «susceptible d'être compliquée par des questions de race, de classe et d'origine ethnique». Toutefois, un autre facteur a joué dans de nombreux cas, à savoir le fait que les gouvernements ont été plus attentifs aux exigences des donateurs qu'aux intérêts des entreprises locales. Mkandawire (2001: 309) a suggéré que le développement médiocre du secteur privé national est l'une des contradictions fondamentales, extrêmement ironique, de la pratique des politiques d'ajustement structurel. Comme il l'a écrit:

Le développement médiocre du secteur privé national est l'une des contradictions fondamentales, extrêmement ironique, de la pratique des politiques d'ajustement structurel.

«Une libéralisation irréfléchie des marchés sans consultation préalable sérieuse des milieux d'affaires, une privatisation qui n'apporte aucun privilège spécial aux investisseurs locaux, la suppression de l'orientation du crédit ou

“financement du développement”, des taux d'intérêt élevés, voilà autant d'éléments qui montrent bien toute la distance qu'a prise l'État par rapport aux intérêts des investisseurs locaux et la prééminence des intérêts et des conceptions des institutions financières internationales dans l'élaboration des politiques.».

Plus récemment, le DSRP a poursuivi cette marginalisation de l'optique des entreprises dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. La réorientation de l'aide des secteurs de production vers les secteurs sociaux notée dans les rapports antérieurs sur les PMA en est un aspect. D'une manière plus large, l'action menée pour mobiliser les voix de la société civile dans le processus de préparation du DRSP n'a pas suffisamment tenu compte de l'optique des entreprises nationales.

Comme nous l'avons déjà dit, tous les PMA doivent faire face à un autre problème: leur base très faible de ressources financières. Une simple indication en est donnée par le tableau 5 qui fait apparaître un certain nombre d'indicateurs du défi que représente la gouvernance des financements dans un certain nombre de PMA. Un indicateur à caractère général est le montant des ressources disponibles pour financer l'administration et le développement. On peut évaluer l'importance de ces ressources en soustrayant le montant des dépenses de consommation des ménages par habitant du montant du PIB par habitant. Le résultat de cette soustraction représente l'ensemble des ressources nationales disponibles pour financer l'investissement et le fonctionnement des services publics essentiels, y compris l'administration publique. En 2006, les ressources en question, dans les PMA, évaluées en fonction des prix et des taux de change courants, étaient en moyenne de 41 cents par habitant et par jour. On constate d'assez grandes différences entre les PMA constituant l'échantillon de cette étude. Mais la valeur moyenne équivaut à 18,4 cents par personne et par jour. En d'autres termes, la moitié des PMA disposaient de moins de 18,4 cents par jour et par habitant à consacrer à la formation de capital privé, à l'investissement public dans les infrastructures, au fonctionnement des services publics essentiels comme ceux de santé, d'éducation et les administrations publiques, et ceux qui assurent le respect de la loi et le maintien de l'ordre. À titre de comparaison, le montant moyen des ressources nationales disponibles pour financer le développement dans les nations situées dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire était, en 2006, de 3,2 dollars par habitant et par jour, contre 38,4 dollars par jour dans les pays à revenu élevé.

Les données relatives aux recettes et aux dépenses sont très fragmentaires. Mais comme il a été indiqué dans les rapports antérieurs sur les PMA, l'idée générale est que, en ce qui concerne les parts respectives du PIB, les recettes et les dépenses finales de consommation de l'État ne semblent pas être très différentes de ce qu'elles sont dans d'autres pays (CNUCED, 2002). Mais comme leur PIB par habitant est plus faible que celui d'autres pays, les dépenses de l'État par habitant sont aussi inévitablement bien inférieures. Il a déjà été question de cela dans le présent chapitre, mais il convient de répéter que la moyenne annuelle des dépenses finales de consommation par habitant dans les PMA en 2006 a été tout juste de 60 dollars contre 295 dollars dans les nations situées dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire. On a constaté cette différence même si, en pourcentage du PIB, les dépenses de consommation finale des PMA ne sont pas très différentes de celles des nations situées dans la tranche inférieure ou dans la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire (13 % et 16 % respectivement). Ces 60 dollars doivent couvrir toutes les dépenses courantes de l'État pour les achats de biens et services (y compris la rémunération des salariés), ce qui équivaut à 16 cents par personne et par jour.

La réorientation de l'aide allouée aux secteurs de production vers les secteurs sociaux est un aspect de la marginalisation de l'optique des entreprises.

En 2006, la moitié des PMA disposaient de moins de 18,4 cents par jour et par habitant à consacrer à la formation de capital privé, à l'investissement public dans les infrastructures, au fonctionnement des services publics essentiels et des administrations publiques, ainsi qu'au respect de la loi et au maintien de l'ordre.

Tableau 5

Le problème du financement de la gouvernance dans les PMA: PIB par habitant, dépenses publiques courantes et ressources nationales disponibles pour financer la gouvernance et l'investissement, 2006

	PIB par habitant (en \$ courants de 2006)	Consommation finale des administrations publiques (en % du PIB)	Consommation des administrations publiques par habitant	Ressources disponibles pour financer les administrations publiques et le développement par habitant	Ressources disponibles pour financer les administrations publiques et le développement par habitant et par jour (en cents)
Total des PMA	462,1	12,9	59,8	150,5	41,2
PMA: Afrique et Haïti	493,7	15,5	76,6	180,7	49,5
Angola	2 998,7	21,2	636,3	2 050,5	561,8
Bénin	537,9	12,1	65,0	127,6	35,0
Burkina Faso	418,9	21,1	88,3	105,0	28,8
Burundi	117,3	29,4	34,5	21,8	6,0
Djibouti	940,4	29,4	276,4	389,1	106,6
Érythrée	258,1	35,6	92,0	53,6	14,7
Éthiopie	164,0	12,4	20,3	32,8	9,0
Gambie	305,3	9,3	28,3	60,8	16,6
Guinée	357,8	7,5	26,9	59,4	16,3
Guinée-Bissau	185,0	15,6	28,8	40,3	11,0
Guinée équatoriale	16 747,5	2,9	494,0	15 106,5	4 138,8
Lesotho	749,2	18,1	135,3	23,2	6,4
Liberia	170,9	9,5	16,3	14,8	4,1
Madagascar	287,9	8,7	25,2	52,0	14,2
Malawi	234,6	9,6	22,6	5,6	1,5
Mali	511,6	17,3	88,4	177,4	48,6
Mauritanie	874,3	19,5	170,8	333,2	91,3
Mozambique	325,8	13,0	42,2	59,7	16,4
Niger	258,9	15,4	39,8	67,3	18,4
Ouganda	339,8	14,3	48,6	74,4	20,4
République centrafricaine	346,3	10,6	36,8	40,5	11,1
République démocratique du Congo	140,9	8,8	12,4	16,7	4,6
République-Unie de Tanzanie	339,5	7,3	24,9	59,5	16,3
Rwanda	312,5	18,0	56,3	52,4	14,4
Sénégal	767,7	13,1	100,8	168,5	46,2
Sierra Leone	288,2	13,3	38,2	43,5	11,9
Somalie	299,8	8,7	26,0	82,8	22,7
Soudan	1 163,9	16,2	188,7	353,1	96,7
Tchad	634,0	24,0	152,3	481,5	131,9
Togo	342,8	13,4	45,9	15,1	4,1
Zambie	930,7	20,0	186,4	382,7	104,9
Haïti	503,7	8,5	43,0	-3,5	-1,0
PMA: Asie	406,5	7,4	30,2	100,2	27,5
Afghanistan	285,2	10,9	31,0	-28,9	-7,9
Bangladesh	386,6	5,5	21,4	99,7	27,3
Bhoutan	1 421,9	22,0	312,8	728,3	199,5
Cambodge	512,4	5,3	27,0	97,5	26,7
Myanmar	284,0	4,6	13,0	56,2	15,4
République démocratique populaire lao	605,1	7,3	44,2	263,9	72,3
Yémen	878,0	13,8	120,8	343,3	94,1
PMA insulaires	927,1	32,5	307,0	318,2	87,2
Comores	492,6	12,6	62,1	-6,8	-1,9
Îles Salomon	877,0	31,9	279,8	451,7	123,7
Kiribati	659,3	64,3	424,0	-60,0	-16,4
Maldives	3 020,0	37,9	1 145,4	2 120,5	581,0
Samoa	2 425,1	22,1	537,1	199,5	54,7
Sao Tomé-et-Principe	788,0	46,3	364,7	176,1	48,2
Timor-Leste	316,5	53,8	170,3	24,4	6,7
Tuvalu	2 427,4	54,2	1 316,6	216,4	59,3
Vanuatu	1 763,1	22,7	400,3	625,5	171,4
<i>Pays à faible revenu</i>	<i>673,0</i>	<i>11,0</i>	<i>73,7</i>	<i>248,6</i>	<i>68,1</i>
<i>Nations situées dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire</i>	<i>2 167,4</i>	<i>13,6</i>	<i>294,5</i>	<i>1 165,4</i>	<i>319,3</i>
<i>Nations situées dans la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire</i>	<i>6 571,0</i>	<i>16,0</i>	<i>1 050,9</i>	<i>2 736,6</i>	<i>749,7</i>
<i>Pays à revenu élevé</i>	<i>36 048,0</i>	<i>18,2</i>	<i>6 561,1</i>	<i>14 007,4</i>	<i>3 837,7</i>

Source: Secrétariat de la CNUCED, calculs effectués à partir de chiffres de la base de données GlobStat (avril 2009).

Note: La consommation finale des administrations publiques (ex-consommation de l'ensemble des administrations publiques) comprend toutes les dépenses courantes des administrations publiques pour l'achat des biens et services (y compris la rémunération des salariés), ainsi que la plus grande partie des dépenses de défense et de sécurité nationales, mais non les dépenses militaires qui relèvent de la formation de capital dans le secteur des administrations publiques.

Le montant des ressources disponibles pour financer les administrations publiques et l'investissement est calculé en soustrayant les dépenses de consommation finale des ménages par habitant du PIB par habitant. La classification des pays par groupes de revenus est faite en fonction des critères habituels établis par la Banque mondiale. Les pays ont été répartis en fonction du RNB par habitant de 2007 (méthode Atlas), les groupes étant les suivants: faible revenu, 935 dollars ou moins; tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, 936 dollars – 3 705 dollars; tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire, 3 706 dollars – 11 455 dollars; et pays à revenu élevé, 11 456 dollars ou plus.

Tout cela montre clairement que l'amélioration de la mobilisation des ressources intérieures devrait être affectée d'un degré élevé de priorité par les gouvernements des PMA pour renforcer les capacités d'un État développementiste (CNUCED, 2007). Cela étant, dans un avenir immédiat les donateurs joueront un rôle capital dans ce renforcement pour la plupart des PMA.

En fait, dans l'état actuel des choses, les donateurs contribuent fortement au renforcement des capacités de l'État dans ces pays. En 2005-2007, 20 %, en moyenne, des décaissements d'aide à destination des PMA l'ont été aux fins de l'État ou à des fins liées à son action (tableau 6). Sur les presque 5 milliards de dollars de décaissement¹¹, 63 % sont allés aux services d'administration et à la gestion des politiques, qui, dans le secteur des services sociaux, les infrastructures et les secteurs de production, ont reçu respectivement 16 %, 8 % et 7 % de ces fonds. Quelque 16 % de l'APD à destination du gouvernement et des fins liées à son action a été affecté au développement politique et 15 % à la prévention des conflits, au maintien de la paix et à la sécurité. Moins de 1 % l'a été au renforcement de la capacité statistique, ce qui a creusé une brèche très importante dans les capacités d'élaboration des politiques des PMA (tableau 6).

Les gouvernements des PMA qui sont sérieusement attachés à renforcer les capacités d'un État développementiste devraient être soutenus dans cette entreprise, ce qui veut dire que l'aide destinée à améliorer les capacités de gouvernance devrait être réorientée du programme de réforme actuel de la gouvernance vers l'appui à la gouvernance du développement et à l'édification d'États développementistes compétents dans les PMA. C'est le renforcement des capacités de ce type d'État qui devrait constituer l'axe central d'une démarche volontariste pour faire face à la crise financière.

F. Conclusions

Dans le présent chapitre, nous entendons faire passer cinq messages fondamentaux.

Premièrement, on est en train de définir le rôle de l'État, dans de nombreux PMA, dans le cadre du programme de réforme de la gouvernance, ce qui suppose la mise en place d'un ensemble particulier de réformes institutionnelles, notamment de modes de style secteur privé d'administration des services publics (y compris en recourant à des mécanismes de marché, à une orientation client et à une gestion effectuée sur la base des résultats en vue d'accroître l'efficacité), l'instauration de la démocratie électorale et d'un rôle limité à jouer pour l'État. Le rôle clef qui est le sien dans ces réformes consiste à soutenir les marchés plutôt qu'à favoriser directement le développement économique. Il est maintenant nécessaire de dépasser ce programme de réformes institutionnelles et de mettre en place une bonne gouvernance du développement. Pour ce faire, il faut donner une dimension développementiste plus conséquente et plus directe aux réformes de gouvernance afin de permettre à l'État de jouer un rôle plus actif en matière de soutien au développement.

Deuxièmement, il est possible d'adapter le modèle de l'État développementiste pour obtenir une conception viable et utile de la gouvernance du développement dans les PMA. Toutefois, tous les États développementistes n'ont pas réussi, mais ce modèle peut se révéler viable et utile pour les PMA s'ils tirent des enseignements de la réussite de certains États développementistes à la fin du XX^e siècle, et s'ils adaptent ces expériences au XXI^e siècle. Il n'est pas question d'un retour à la planification du développement à l'ancienne.

En 2005-2007, 20 %, en moyenne, des décaissements d'aide à destination des PMA sont allés aux services de l'État ou à des fins liées à leur action.

L'aide destinée à améliorer les capacités de gouvernance devrait être réorientée du programme de réforme actuel de la gouvernance vers l'appui à la gouvernance du développement et à l'édification d'États développementistes compétents dans les PMA.

Il est nécessaire de dépasser le programme de réformes institutionnelles axé sur la bonne gouvernance et de mettre en place une bonne gouvernance du développement.

Il est possible d'adapter le modèle de l'État développementiste pour obtenir une conception viable et utile de la gouvernance du développement dans les PMA, à condition que les enseignements tirés soient adaptés au XXI^e siècle.

Tableau 6

**Montants bruts de l'aide accordée aux PMA
pour le financement de l'action publique, 2005-2007**

	<i>Décaissement annuel moyen 2005-2007 (en millions de dollars constants de 2007)</i>	<i>Part du décaissement total d'aide (en %)</i>	<i>Part de l'aide totale à destination du gouvernement et des fins liées à son action en %</i>
A. Gestion des politiques	2 426,63	9,83	48,79
<i>Généralistes</i>	762,71	3,09	15,34
15110: politique et planification économique et du développement	553,24	2,24	11,12
15120: Gestion financière du secteur public	175,10	0,71	3,52
16062: Renforcement de la capacité statistique	34,37	0,14	0,69
<i>Secteur des services sociaux</i>	785,55	3,18	15,80
11110: Gestion des politiques et de l'administration de l'éducation	281,46	1,14	5,66
12110: Gestion des politiques et de l'administration de la santé	343,61	1,39	6,91
13010: Gestion des politiques et de l'administration de la population	86,48	0,35	1,74
16020: Gestion des politiques et de l'administration de l'emploi	70,81	0,29	1,42
16030: Gestion des politiques et de l'administration du logement	3,20	0,01	0,06
<i>Infrastructure</i>	382,72	1,55	7,70
14010: Gestion des politiques et de l'administration des ressources en eau	90,32	0,37	1,82
21010: Gestion des politiques et de l'administration des transports	213,67	0,87	4,30
22010: Gestion des politiques et de l'administration des communications	8,77	0,04	0,18
23010: Gestion des politiques et de l'administration de l'énergie	69,96	0,28	1,41
<i>Secteurs de production</i>	329,63	1,34	6,63
31110: Gestion des politiques et de l'administration de l'agriculture	201,83	0,82	4,06
31210: Gestion des politiques et de l'administration de la sylviculture	27,96	0,11	0,56
31310: Gestion des politiques et de l'administration de la pêche	37,81	0,15	0,76
32110: Gestion des politiques et de l'administration du secteur industriel	4,41	0,02	0,09
32210: Gestion des politiques et de l'administration des minéraux et de l'exploitation minière	7,53	0,03	0,15
32310: Gestion des politiques et de l'administration de la construction	4,08	0,02	0,08
33110: Gestion des politiques et de l'administration du commerce	36,93	0,15	0,74
33210: Gestion des politiques et de l'administration du tourisme	9,08	0,04	0,18
<i>Environnement</i>	132,54	0,54	2,66
41010: Gestion des politiques et de l'administration de l'environnement	132,54	0,54	2,66
<i>Secteur financier</i>	33,48	0,14	0,67
24010: Gestion des politiques et de l'administration du secteur financier	31,01	0,13	0,62
24020: Institutions monétaires	2,47	0,01	0,05
B. Administration des services publics	716,13	2,90	14,40
15140: Administration des services publics	716,13	2,90	14,40
C. Développement juridique et judiciaire	299,10	1,21	6,01
15130: Développement juridique et judiciaire	299,10	1,21	6,01
D. Développement politique	797,96	3,23	16,04
15150: Renforcement de la société civile	314,29	1,27	6,32
15161: Élections	285,36	1,16	5,74
15162: Droits de l'homme	127,94	0,52	2,57
15163: Libre circulation de l'information	21,10	0,09	0,42
15164: Organisations et institutions pour l'égalité entre les sexes	49,27	0,20	0,99
E. Prévention des conflits et consolidation de la paix	733,56	2,97	14,75
15210: Gestion et réforme des systèmes de sécurité	69,25	0,28	1,39
15220: Activités civiles de consolidation de la paix, prévention et résolution des conflits	362,55	1,47	7,29
15230: Consolidation de la paix après les conflits (Nations Unies)	122,14	0,49	2,46
15240: Réintégration et lutte contre les armes légères et de petit calibre	43,39	0,18	0,87
15250: Déminage terrestre	127,38	0,52	2,56
15261: Enfants soldats (prévention et démobilisation)	8,85	0,04	0,18
Total des versements d'APD	4 973,38	20,14	
Total des versements d'APD	24 691,30		
<i>dont:</i>			
<i>Aide bilatérale des pays membres du CAD</i>	19 481,22		
<i>Aide multilatérale</i>	5 210,08		

Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de la base de données en ligne OECD/CRS (juin 2009).

Le principal enseignement, en l'occurrence, est que les politiques nationales étaient orientées vers des réformes structurelles, dont le succès est dû à un modèle d'économie mixte visant à trouver les politiques et les institutions susceptibles de mettre la quête du profit propre au secteur privé au service du développement national. Les pays en question y sont parvenus en associant des politiques macroéconomiques à des politiques de développement sectorielles productives, dont une politique industrielle. Ces politiques visaient à favoriser l'accumulation de capital et les progrès techniques pour qu'ils servent de base à une mutation structurelle dynamique. Pour reprendre ce qu'a dit la CNUCED dans les rapports du passé sur les PMA, ils étaient prêts à renforcer leurs capacités de production, augmenter le nombre des emplois productifs et améliorer la productivité de la main-d'œuvre pour accroître la richesse nationale et élever le niveau de vie du pays. Ils ont réussi grâce à la mise en place de services publics compétents dans quelques organismes stratégiques essentiels et à l'étude des politiques. Les gouvernements ont également élaboré les politiques en étroite collaboration avec les entreprises commerciales.

Pour adapter l'État développementiste au XXI^e siècle, il faut redéfinir sa nature en s'éloignant des formes autoritaires qui ont caractérisé davantage la réussite des pays de l'est de l'Asie. On peut chercher cette inspiration dans d'autres types d'État développementiste, y compris, par exemple, le modèle nordique ou le Tigre celtique. L'édification d'États développementistes démocratiques devrait impliquer, notamment, que les citoyens participent aux processus de développement et de gouvernance. L'État développementiste du XXI^e siècle appliquera aussi de nouvelles connaissances aux pratiques modernes de gouvernance, favorisant de multiples formes d'interaction entre les acteurs du secteur public et ceux du secteur privé.

Troisièmement, il faudra du temps pour renforcer les capacités de l'État développementiste, et les réformes du secteur public allant dans ce sens devraient être adaptées aux capacités techniques réelles ainsi qu'aux capacités politiques réelles. Les capacités d'un État développementiste peuvent être renforcées progressivement grâce à l'apprentissage de la formulation des politiques et à l'expérimentation institutionnelle en se souciant d'abord d'étendre l'expérience d'îlots d'excellence au sein de l'administration publique et des organismes gestionnaires et en visant à renforcer les capacités de gouvernance nécessaires pour atténuer les contraintes qui pèsent sur le développement des capacités productives. Il est nécessaire de disposer d'une marge d'action pour le pluralisme et l'expérimentation.

Quatrièmement, il n'est possible de renforcer les capacités d'un État développementiste que s'il est doté d'une élite d'hommes politiques et de fonctionnaires axés sur le développement. En outre, cette entreprise réussira d'autant mieux que cette élite établira un contrat social dans le cadre duquel de larges couches de la société appuieront ce projet de développement, qui devrait couvrir tant les intérêts ruraux que les intérêts urbains, de sorte qu'il devrait comprendre à la fois des politiques développementistes agricoles et industrielles. La crise financière devrait également donner l'occasion de constituer des coalitions pour la croissance entre les gouvernements et le secteur des entreprises locales.

Enfin, il sera très difficile de mettre au point un projet et un programme développementistes nationaux sans l'appui des donateurs, cela étant dû aux contraintes financières qui pèsent sur la gestion des affaires publiques et au fait que l'aide est susceptible de faire obstacle à la constitution de coalitions nationales pour la croissance. Les gouvernements des PMA doivent s'efforcer davantage de mobiliser les ressources intérieures. Mais c'est en appuyant la réalisation des

Pour adapter l'État développementiste au XXI^e siècle, il faut redéfinir sa nature en s'éloignant des formes autoritaires qui ont davantage caractérisé la réussite des pays d'Asie de l'Est.

Il faudra du temps pour que les PMA puissent édifier un État développementiste, et les réformes du secteur public allant dans ce sens devraient être adaptées aux capacités techniques réelles ainsi qu'aux capacités politiques réelles.

L'élite – hommes politiques et fonctionnaires – développementiste devrait établir un contrat social dans le cadre duquel de larges couches de la société appuieront le projet de développement, qui devrait couvrir tant les intérêts ruraux que les intérêts urbains.

aspirations développementistes nationales que les partenaires de développement pourront le mieux aider les PMA à maîtriser eux-mêmes ces programmes et atteindre des objectifs communs. Environ 20 % de l'aide aux PMA est actuellement affectée au renforcement des capacités des pouvoirs publics. Elle devrait être réorientée pour passer du programme étendu de gouvernance à l'appui à la gouvernance du développement et à l'édification d'États développementistes compétents dans les PMA.

Notes

- ¹ Pour consulter une réponse à cette analyse et également des réactions à cette réponse, voir Kaufmann, Kraay et Mastruzzi (2007a) et Kurtz et Schrank (2007a); pour une réponse plus large à ces critiques, voir Kaufmann, Kraay et Mastruzzi (2007b).
- ² Pour un examen de l'exécution du programme de bonne gouvernance dans les PMA insulaires, voir Roberts, Wright et O'Neill (2007).
- ³ Pour ce qui est de l'analyse des fondements du succès des pays d'Asie de l'Est, voir: CNUCED (1994), CNUCED (1996) et également Akyuz, Chang et Kozul-Wright (1998). Gore (1994) donne une présentation détaillée du modèle japonais permettant de rattraper le retard pris dans la croissance.
- ⁴ Il y a différentes causes de dysfonctionnement du marché: les externalités, des marchandises dont les caractéristiques dissuadent les pourvoyeurs privés de les fournir (par exemple des biens publics indivisibles et non exclusifs, des monopoles et une information asymétrique), et ces différents types de dysfonctionnement entraînent différentes sortes d'intervention de l'État.
- ⁵ Prière de se reporter, par exemple, à Leftwich (1993).
- ⁶ Au sujet de l'importance de la cohésion des sociétés, voir Kohli (2004).
- ⁷ Pour une analyse importante du rôle de l'État dans une approche évolutive, voir Moreau (2004).
- ⁸ Le gradualisme stratégique – entre la réforme réalisée sans transition et l'approche consistant à s'en sortir vaille que vaille – est également prôné par la Banque mondiale (2005).
- ⁹ Les PMA riches en ressources minérales, par exemple, ont rencontré des problèmes contextuels ardues de gouvernance du développement. Voir Jourdan (2008).
- ¹⁰ Pour consulter une analyse de certaines expériences dans quelques PMA africains, voir Kalema et Nsonzi (2008).
- ¹¹ Entre 2005 et 2007, les décaissements d'APD ont été en moyenne de près de 5 milliards de dollars en dollars constants de 2007.

Bibliographie

- Abramovitz, M. (1986). Catching up, forging ahead and falling behind. *Journal of Economic History*, 46 (2): 385-406.
- Akyuz, Y., Chang, H. J. and Kozul-Wright, R. (1998). New perspectives on East Asian development. *Journal of Development Studies*, 34 (6): 4-36.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late Industrializing Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- Arndt, C. and Oman, C. (2006). *Les indicateurs de gouvernance: usages et abus*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Arthur, P. (2006). The state, private sector and Ghana's golden age of business. *African Studies Review*, 49 (1): 31-50.
- Bagchi, A. K. (2000). The past and the future of the developmental state. *Journal of World Systems Research*, 11 (2): 398-442.
- Banque mondiale (1992). *Governance and Development*. Publication no. 0-8213-2094-7, the World Bank, Washington, DC.
- Banque mondiale (2002). *World Development Report: Building Institutions for Markets*. Oxford University Press, Oxford.
- Banque mondiale (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform – Lessons from Experience*. World Bank, Washington DC, .
- Banque mondiale (2006). Strengthening bank group engagement on governance and anticorruption. Paper prepared for the Development Committee Meeting, 18 September, Singapore.
- Batley, R. and Larbi, G. (2004). *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Palgrave Publishers, Basingstoke.

- Brautigam, D., Rakner, L. and Taylor, S. (2002). Business associations and growth coalitions in sub-Saharan Africa. *Journal of Modern African Studies*, 40 (4): 519-547.
- Brinkerhoff, D. W. and Goldsmith, A. A. (2005). Institutional dualism and international development: a revisionist interpretation of good governance. *Administration and Society*, 37 (2): 199-224.
- Cardoso, F. H. and Falleto, E. (1979). *Dependency and Development*. University of California Press, Berkeley.
- Chang, H. J. (1999). The economic theory of the developmental state. In Woo-Cummings, M. (Ed.). *The Developmental State*. Cornell University Press, Ithaca.
- Chang, H. J. (2003a). An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In Chang, H. J. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. Zed Books and Third World Network, London and Penang.
- Chang, H. J. (2003b). State, institutions and structural change. In Chang, H. J. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. Zed Books and Third World Network, London and Penang.
- Chang, H. J. (2008a). *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Bloomsbury Press, New York.
- Chang, H. J. (2008b). The Third World industrial revolution in historical perspective. In Arestis, P. and Eatwell, J. (eds.). *Issues in Economic Development and Globalization: Essays in Honour of Ajit Singh*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- CNUCED (1994). *Rapport 1994 sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.94.II.D.26, New York et Genève.
- CNUCED (1996). *Rapport 1996 sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies, numéros de vente E.96.II.D.6, New York et Genève.
- CNUCED (2002). *Rapport sur les pays les moins avancés: Échapper au piège de la pauvreté*. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.02.II.D.13, New York et Genève.
- CNUCED (2007). *Le Développement Économique en Afrique: Retrouver une marge d'action – La mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste*. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.07.11.D.12, New York et Genève.
- CNUCED (2008). *Rapport 2008 sur les pays les moins avancés: Croissance, pauvreté et conditions du partenariat pour le développement*. United Nations publication, numéro de vente E.08.II.D.20, New York et Genève.
- Court, J. (2006). Governance, development and aid effectiveness: a quick guide to complex relationships. Briefing paper, Overseas Development Institute, London.
- Court, J., Fritz, V. and Gyimah-Boadi, E. (2007). Measuring governance: what guidance for aid policy? Working paper no. 5, The Advisory Board for Irish Aid, Overseas Development Institute, London.
- Cumings, B. (1987). The origins and development of the northeast Asian political economy: industrial sectors, product cycles and political consequences. In Deyo, F.C. (ed.). *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Cornell University Press, Ithaca.
- Doornbos, M. (2001). "Good governance": the rise and decline of a policy metaphor? *Journal of Development Studies*, 37 (6): 93-108.
- ECLAC (1996). *Strengthening Development: The Interplay between Macro and Microeconomics*. United Nations Economic Commission for Latin American and the Caribbean, Santiago.
- ECLAC (2004). *Productive Development in Open Economies*. United Nations Economic Commission for Latin American and the Caribbean, Santiago.
- Edigheji, O. (2005). A democratic developmental state in Africa. Research report no. 105, Centre for Policy Studies, Johannesburg.
- Evans, P. (1998). Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. *Journal of Development Studies*, 34 (6): 66-86.
- Evans, P. (2005). Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. In Lange, M. and Rueschemeyer, D. (eds.). *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. Palgrave Macmillan, New York.
- Evans, P. (2008). In search of the 21st century developmental state. Centre for Global Political Economy Working paper no. 4, University of Sussex, Brighton.
- Fritz, V. and Menocal, A. R. (2007). Developmental states in the new millennium: concepts and challenges for a new aid agenda. *Development Policy Review*, 25 (5): 531-552.
- Garforth, C., Phillips C. and Bathia-Panthaki, S. (2007). The private sector, poverty reduction and internal development. *Journal of International Development*, 19 (6): 723-734.
- Gilbert, N. (2005). The "enabling state"? from public to private responsibility for social protection: Pathways and pitfalls. Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 26, Paris.
- Gore, C. (1994). Development strategy in East Asian newly industrializing economies: the experience of post-war Japan, 1953-1973. UNCTAD Discussion paper no. 92. United Nations Conference for Trade and Development, New York and Geneva.
- Gore, C. (2000). The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries. *World Development*, 28 (5): 789-804.

- Gray, H. (2007). Governance for economic growth and poverty reduction: empirical evidence and new directions reviewed. Paper prepared for SOAS and DFID's technical workshop, "Governance for economic growth in developing countries: what matters and can we measure it?" 2-3 July, London.
- Grindle, M. S. (1997). Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries. *World Development*, 25 (4): 481-495.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17 (4): 525-548.
- Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25 (5): 553-574.
- Howlett, M. (2000). Managing the "hollow state": procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43 (4): 412-431.
- Howlett, M. (2004). Beyond good and evil in policy implementation: instrument mixes, implementation styles and second generation theories of policy instrument choice. *Policy and Society*, 23 (2): 1-17.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 155 (1): 29-45.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford University Press, Stanford.
- Johnson, C. (1987). Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea and Taiwan. In Deyo, F.C. (ed.). *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Cornell University Press, Ithaca.
- Jourdan, P. (2008). Challenges of LDC resource-based development. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2009*, New York and Geneva.
- Justman, M. and Teubal, M. (1995) Technological infrastructure policy (TIP): creating capabilities and building markets. *Research Policy*, 24 (2): 259-281.
- Kalema, W. S. and Nsonzi, F. (2008). Enhancing government/business relations and the mobilizing the business sector to develop productive capacities in least developed countries. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2009*, New York and Geneva.
- Kapur, D. and Webb, R. (2000). Governance-related conditionalities of the international financial institutions. G-24 Discussion paper series no. 6, United Nations, New York.
- Kato, K., Miwa, Y., Shibata, T., Niwa, Y., Fukui, K., Ichikawa, N., Mogi, A. and Furuta, M. (1993). *Policy-based Lending: The Experience of Post-war Japan*. The World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P. (1999). Governance matters. World Bank Policy Research working paper no. 2196, the World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, D. and Kraay, A. (2007). Governance indicators: where are we? Where should we be going? World Bank Policy research working paper no. 4370, the World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2007a). Growth and governance: a rejoinder. *The Journal of Politics*, 69 (2): 555-562.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2007b). The worldwide governance indicators project: answering the critiques. World Bank Policy Research working paper no. 4149, the World Bank, Washington, DC.
- Khan, M. (2004a). State failure in developing countries and strategies on institutional reform. In Tungodden, B., Stern, N. and Kolstad, I. (eds.). *Toward Pro-Poor Policies: Aid, Institutions and Globalization*. Oxford University Press and the World Bank, Oxford and Washington, DC.
- Khan, M. (2004b). Strategies for state-led social transformation: rent management, technology acquisition and long-term growth. Paper prepared for the Asian Development Bank Workshop, "Making Markets Work Better for the Poor", 12-15 April, Hanoi.
- Khan, M. (2006a). Governance and anti-corruption reforms in developing countries: policies, evidence and ways forward. G-24 Discussion paper series no. 42. United Nations Conference for Trade and Development, New York and Geneva.
- Khan, M. (2006b). Governance, economic growth and development since the 1960s. DESA working paper No. 54, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Khan, M. (2008). Building growth-promoting governance capabilities. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2009*, New York and Geneva.
- Knack, S. (2006). Governance and growth. Sustainable Development Network Programme, Dhaka, mimeo. Available at: http://www.sdnpsd.org/sdi/issues/governance/governance/summarynoteg_governance_and_growth.pdf.
- Kohli, A. (2004). *State-directed Development: Political Power and Industrialization in the Periphery*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Kooimann, J. (1993). *Modern Governance: New Government-society Interactions*. Sage Publishing, London and Newbury Park.
- Kozul-Wright, R. and Rayment, P. (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*. Zed Books and Third World Network, London and Penang.
- Kurtz, M. J. and Schrank, A. (2007a). Growth and governance: a defense. *The Journal of Politics*, 69 (2): 563-569.
- Kurtz, M. J. and Schrank, A. (2007b). Growth and governance: models, measures and mechanisms. *The Journal of Politics*, 69 (2): 538-554.
- Lall, S. and Teubal, M. (1998). 'Market-stimulating' technological policies in developing countries: a framework with examples from East Asia. *World Development*, 26 (8): 1369-1385.
- Landman, T. and Hausermann, J. (2003). Map-making analysis of the main international initiatives on developing indicators on democracy and good governance. Eurostat contract no. 200221200005, University of Essex Human Rights Centre, Essex.
- Lazonick, W. (2008). Entrepreneurial ventures and the developmental state. UNU-WIDER discussion paper no. 2008/01, United Nations University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Leftwich, A. (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14 (3): 605-624.
- Leftwich, A. (1995). Bringing politics back in: towards a model of the development state. *The Journal of Development Studies*, 31 (3): 400-427.
- Meisel, N. and Ould Aoudia, J. (2007). La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement? DGTPE, document de travail n° 2007/11, Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, Paris.
- Minogue, M. and Carino, L. (2006). *Regulatory Governance in Developing Countries*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Mkandawire, T. (2001). Thinking about developmental states in Africa. *Cambridge Journal of Economics*, 25 (3): 289-314.
- Moen, E. (2003). Private sector involvement in policy-making in a poverty-stricken liberal democracy. Working paper no. 2003/04, Centre for Development and Environment, University of Oslo. Oslo.
- Moreau, F. (2004). The role of the state in evolutionary economics. *Cambridge Journal of Economics*, 28 (6): 847-874.
- O'Riain, S. (2000). The flexible developmental state: globalization, information technology, and the "Celtic tiger". *Politics & Society* 28: 157-193.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Re-inventing Government*. Addison Wesley, Reading.
- Page, E. C. and Wright, V. (eds.) (2008). *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Peters, B. G. and Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2): 223-243.
- Phillips, N. (2006). States and modes of regulation in the global political economy. In Minogue, M. and Carino, L. (eds.). *Regulatory Governance in Developing Countries*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Pierre, J. (2000). Conclusions: governance beyond state strength. In Pierre, J. (Ed.). *Debating Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- PNUD (2006). *Indicateurs de gouvernance: Guide de l'utilisateur*. Programme de développement des Nations Unies. New York.
- Randall, V. (2007). Political parties and democratic developmental states. *Development Policy Review*, 25 (5): 633-652.
- Reinert, E. (2007). *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. Carroll and Graf Publishers, New York.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without Government. *Political Studies*, 44 (4): 652-667.
- Roberts, S. M., Wright, S. and O'Neill, P. (2007). Good governance in the Pacific? Ambivalence and possibility. *Geoforum*, 38 (5): 967-984.
- Robinson, M. and White, G. (eds.) (1998). *The Democratic Developmental State: Political and Institutional Design*. Oxford Studies in Democratization. Oxford University Press, Oxford.
- Rodrik, D. (2005). Growth strategies. In Aghion, P. and Durlauf, S. (eds.). *The Handbook of Economic Growth: volume 1A*; Elsevier, Amsterdam.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton University Press, Princeton.
- Rodrik, D. (2008). Thinking about governance. In North, D., Acemoglu, D., Fukuyama, F. and Rodrik, D. *Governance, growth, and development decision-making*. The World Bank, Washington, DC.
- Schneider, B.R. (1999). The *Desarrollista* State in Brazil and Mexico. In Woo-Cummings, M. (ed). *The Developmental State*. Cornell University Press, Ithaca.

- Sindzingre, A. (2007). Financing the developmental state: tax and revenue issues. *Development Policy Review*, 25 (5): 615-632.
- Stevens, M. and Teggemann, S. (2004). Comparative experience with public sector reform in Ghana, Tanzania and Zambia. In Levy, B. and Kpundeh, S. (eds.). *Building State Capacity in Africa: New Approaches and Emerging Lessons*. The World Bank, Washington, DC.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (1): 17-29.
- Taylor, I. (2008). New labour and the enabling state. *Health and Social Care in the Community*, 8 (6): 372-379.
- Teskey, G. (2005). Capacity development and state building: issues, evidence and implications for DFID. Mimeo. Available at: [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web_Content/Download.nsf/0/2213EFD5C384BF61C125714F00498FD2/\\$FILE/Teskey_CD&state%20building-issues%20evidence&implications%20for%20%E2%80%A6.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web_Content/Download.nsf/0/2213EFD5C384BF61C125714F00498FD2/$FILE/Teskey_CD&state%20building-issues%20evidence&implications%20for%20%E2%80%A6.pdf).
- Therkildsen, O. (2008). Public sector reforms and the development of productive capacities in LDCs. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2009*, New York and Geneva.
- Therkildsen, O. and Tidemand, P. (2007). Staff management and organizational performance in Tanzania and Uganda: public servants' perspective. Danish Institute for International Studies, Copenhagen.
- UN-OHRLS/UNDP (2006). *Governance for the Future: Democracy and Development in Least Developed Countries*. United Nations, New York.
- UNDESA (2004). *Poverty Reduction and Good Governance. Report of the Committee for Development Policy on the Sixth Session (29 March-2 April 2004)*. United Nations publication, Sales No. E.04.II.A.10, New York.
- UNDESA (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. ST/ESA/PAD/SER.E/100. United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Vartiainen, J. (1999). The economics of successful state intervention in industrial transformation. In Woo-Cummings, M. (ed.). *The Developmental State*. Cornell University Press, Ithaca.
- Weiss, G. T. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21 (5): 795-814.
- Woo-Cummings, M. (Ed.) (1999). *The Developmental State*. Cornell University Press, Ithaca.
- Yanagihara, T. (1997). Economic systems approach and its applicability. In Yanagihara, T. and Sambommatsu, S. (eds.). *East Asian Experience: Economic Systems Approach and its Applicability*. Institute for Developing Economies, Tokyo.

Relever les défis macroéconomiques

A. Parades à la crise économique mondiale actuelle

Comme il a été indiqué dans l'introduction au présent rapport, les PMA vont être gravement touchés par la crise financière mondiale actuelle et la récession mondiale. Ce n'est vraisemblablement pas le système financier qui sera le principal responsable des répercussions, car les secteurs financiers des PMA sont faibles et peu intégrés à ceux des pays avancés, et les flux entrants de capitaux privés étrangers sont modestes. Cependant, les PMA seront inévitablement pénalisés – quoique différemment – par le ralentissement de l'activité en termes réels, notamment en raison de la baisse des recettes d'exportation et des envois de fonds des travailleurs émigrés, ainsi que des entrées de capitaux nets privés, en particulier des investissements étrangers directs (IED).

Comment convient-il de modifier les politiques macroéconomiques des PMA au vu de la détérioration des conditions réelles et financières au niveau mondial? Quel devrait être le rôle, par exemple, des politiques anticycliques budgétaires et monétaires? Et les PMA peuvent-ils poursuivre quelque peu leur croissance sur la lancée acquise avant la fin de 2008 et qui est fondée sur le maintien de l'investissement public et le stimulant qu'est l'investissement privé?

Les gouvernements des PMA auront fortement intérêt à continuer de consacrer une part importante de leur budget à l'investissement public, qui leur permettra de conserver un peu d'élan sur les trajectoires de croissance engendrée par l'essor mondial des exportations de matières premières. Ils commettraient une erreur s'ils baissaient les impôts pour stimuler leur économie au moyen de cette mesure fiscale, leurs impôts étant déjà peu élevés. S'ils les réduisaient, cela saperait l'assise à long terme de la mobilisation des ressources intérieures. Par ailleurs, il est très douteux que ces réductions entraînent l'effet souhaité à court terme, car une partie de ces allègements seraient économisés au lieu d'être dépensés. C'est la raison pour laquelle les dépenses publiques tendent à produire un effet multiplicateur plus important sur l'économie que les réductions de taxes.

Malgré le ralentissement économique, les gouvernements devraient continuer à investir dans le renforcement de leurs capacités pour accroître les recettes intérieures. Alors que les recettes fiscales vont sûrement baisser au cours de la période à venir, avec la baisse des revenus, il n'y a aucune raison pour ne pas renforcer à court terme les capacités permettant de faire augmenter les recettes.

Le principal défi que devront relever les PMA sera de trouver un équilibre entre la nécessité de prendre des mesures anticycliques à court terme – pour donner à leur économie le coup de fouet dont elle a besoin – et la priorité dont doit bénéficier à plus long terme le financement des investissements publics en vue de développer leurs capacités productives. La composition des projets de budgets annuels de nombreux pays industrialisés reflète ce débat sur le poids relatif des dépenses courantes par rapport à celui des dépenses d'équipement. Tout en étant conscients de la nécessité de prévoir une stimulation à court terme,

Chapitre

2

Les PMA seront inévitablement pénalisés par le ralentissement de l'activité en termes réels, notamment en raison de la baisse des recettes d'exportation, des envois de fonds des travailleurs émigrés et de l'IED.

Le principal défi que devront relever les PMA sera de trouver un équilibre entre la nécessité de prendre des mesures anticycliques à court terme et la priorité dont doit bénéficier à plus long terme le financement des investissements publics en vue de développer leurs capacités productives.

Les pays donateurs devraient honorer leurs engagements antérieurs en matière d'APD et même accroître leurs financements dans ce domaine pour contrebalancer les effets préjudiciables de la récession mondiale sur les PMA.

ces pays tiennent aussi absolument à consacrer une partie non négligeable de leurs ressources budgétaires à des projets d'investissement à long terme, comme l'amélioration des services de santé et d'éducation, le développement des infrastructures et le renforcement de l'autonomie en matière d'énergie.

Il va sans dire que les pays industrialisés, à commencer par les États-Unis, peuvent choisir d'emprunter (en vendant des titres d'État) pour financer leurs déficits budgétaires. Malheureusement les PMA ne peuvent pas vendre leurs obligations sur les marchés internationaux sans devoir faire face à des coûts élevés de service de la dette, et leurs marchés obligataires intérieurs sont minces. Afin de procéder à des emprunts nationaux, ils doivent pratiquer des taux d'intérêt réels extrêmement élevés, en conséquence de quoi la source de financement des déficits budgétaires pour les PMA est souvent l'APD

La réduction des subventions importantes au secteur agricole national dans les pays donateurs constituerait une solution avantageuse pour tous.

Il y a un problème à cet égard, à savoir que l'APD peut diminuer, les pays industrialisés étant eux-mêmes aux prises avec leurs propres crises financières intérieures et leurs récessions. Les pays donateurs doivent impérativement honorer leurs engagements antérieurs en matière d'APD et même accroître leurs financements dans ce domaine pour contrebalancer les effets préjudiciables de la récession mondiale sur les PMA. Il serait également très raisonnable de poursuivre l'allègement de la dette, le cas échéant, notamment parce que, selon toute vraisemblance, cela n'aura pas d'effets notables à court terme sur les budgets des pays donateurs. Dans certains cas, il conviendrait d'envisager un moratoire de la dette. Des mesures complémentaires, comme la réduction des subventions importantes au secteur agricole national dans les pays donateurs constituerait une solution de type gagnant-gagnant – réduisant les dépenses des pays riches tout en ménageant de meilleures perspectives d'exportation pour les pays pauvres¹.

L'amélioration des capacités des PMA d'accroître leurs recettes intérieures se révélera très rentable en les rendant moins dépendants à l'égard de l'APD.

Les arguments qui militent en faveur de la poursuite de l'assistance extérieure pourraient être encore plus forts si l'on insiste davantage sur la transparence et la prévisibilité de l'aide, et surtout sur l'amélioration des capacités des PMA à accroître leurs recettes intérieures et à mobiliser les ressources nécessaires pour financer le développement (sect. B.4 du présent chapitre). À long terme, ce renforcement des capacités se révélera très rentable en rendant les PMA moins dépendants à l'égard de l'APD, et en leur donnant de solides moyens de parvenir à une accumulation rapide de capital, de réaliser de plus grands progrès techniques et d'accélérer le rattrapage du retard pris dans la croissance et le développement en autofinancement.

B. Politiques budgétaires

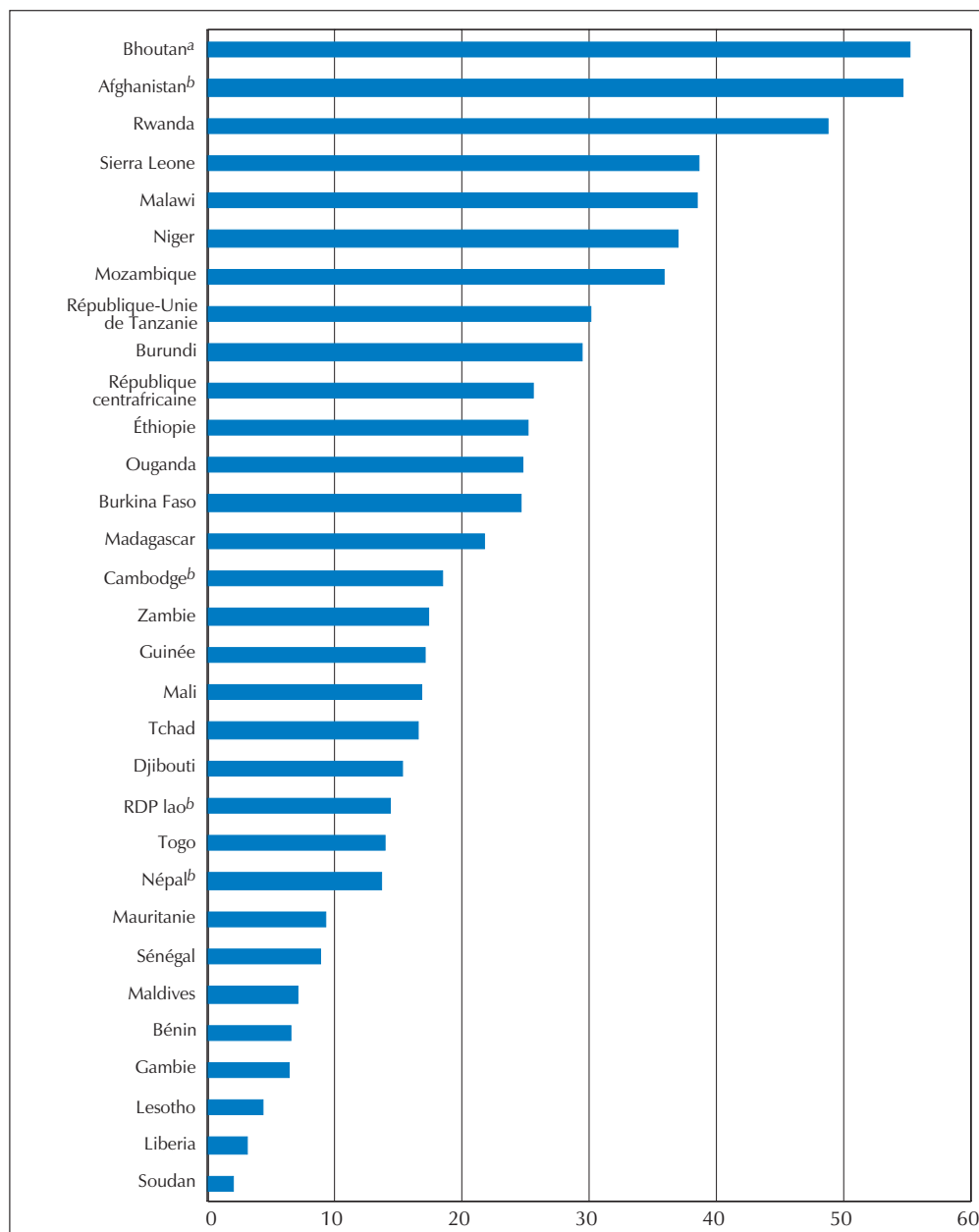
1. INTRODUCTION

Parmi les politiques macroéconomiques, ce sont les politiques budgétaires qui jouent le rôle central en aidant les PMA à parvenir à une croissance et un développement plus rapides et plus durables. Elles devraient également être déterminantes pour permettre de mettre en place des mesures anticycliques en période de récession comme celle que les PMA sont fort susceptibles de connaître actuellement. Mais l'un des problèmes que les responsables politiques de ces pays rencontrent est que les possibilités qu'ils ont de choisir les politiques budgétaires les mieux adaptées à la situation de leur pays sont souvent limitées

Encadré 5. La marge d'action macroéconomique dans les PMA

La plupart des PMA ne sont pas en mesure de mobiliser beaucoup de ressources intérieures, en raison de la pauvreté généralisée et des faibles niveaux de développement de l'économie structurée ainsi que des capacités productives. En conséquence, ils sont fortement tributaires de l'aide, laquelle, dans 11 PMA africains, par exemple, a permis de financer entre 25 % et 50 % des dépenses totales de l'État en 2008 (graphique 1).

Graphique 1
Dépenses de l'État financées par l'aide dans certains PMA en 2008
(Subventions en pourcentage des dépenses totales de l'État)



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de OECD-AIDB-UNECA, African Economic Outlook 2009 (pour les PMA africains); et de données du FMI, International Financial Statistics online et Government Finance Statistics online (mai 2009) (ces deux sources pour les PMA asiatiques).

Note: Pour les PMA africains, subventions en pourcentage des dépenses totales et des prêts nets.
Pour les PMA asiatiques, subventions en pourcentage des versements en espèces aux fins du fonctionnement des activités et de l'acquisition nette d'actifs non financiers.
a 2004. b 2007.

Pour lever des fonds dont ils ont grand besoin, les gouvernements des États sont obligés de négocier avec les donateurs et les créateurs, leur permettant par là d'exercer une influence sur l'élaboration des politiques. Leur marge d'action en matière de politiques macroéconomiques nationales est donc limitée par les conditionnalités dont les institutions financières internationales

Encadré 5 (suite)

et les donateurs bilatéraux assortissent les décaissements de ressources, et par les choix des donateurs. La nature de ces conditionnalités a évolué au fil du temps, et l'on déploie des efforts pour les rendre plus souples, comme en témoigne l'analyse du *Rapport 2008 sur les pays les moins avancés* (CNUCED, 2008a, p. 93 à 134). Toutefois, ces conditionnalités peuvent encore subsister dans des volets particuliers des politiques macroéconomiques (par exemple des cibles quantitatives pour des agrégats monétaires et de crédit et l'inflation, des limites fixées aux dépenses de l'État et au déficit budgétaire, l'ajustement des taux de change, la gestion de la dette extérieure, et l'élimination du contrôle des prix), des volets des politiques structurelles (par exemple réforme de la sécurité sociale, mesures prises pour améliorer les opérations du secteur financier, libéralisation du commerce, privatisation et libéralisation des flux de capitaux), et, de plus en plus, la bonne gouvernance (par exemple des réformes des structures et des procédures administratives de l'État). Généralement, ces conditionnalités orientent les pays emprunteurs vers des politiques liées à l'esprit du Consensus de Washington, et souvent vers des politiques macroéconomiques restrictives.

En mars 2009, le Fonds monétaire international (FMI) a annoncé une nouvelle approche dans son cadre de conditionnalité, prévoyant un usage plus souple des critères de performance structurelle et un déplacement plus important vers une conditionnalité *ex ante*. Cette révision peut entraîner un changement des modalités de fonctionnement de ce cadre, mais il n'est pas certain que les conditions auxquelles les PMA doivent satisfaire seront modifiées.

Hormis les institutions multilatérales, les donateurs bilatéraux peuvent également exercer une forte influence sur les politiques adoptées par les PMA, notamment dans ceux qui sont le plus tributaires de l'aide. Ils peuvent peser sur la teneur des politiques macroéconomiques surtout par les décisions relatives à l'allocation de leurs fonds, en faisant un choix entre les autres priorités, domaines et programmes envisagés. Cela peut se produire même quand l'aide est consacrée au soutien budgétaire (CNUCED, 2008a, p. 93 à 134). Depuis les années 90, l'APD aux PMA a été de plus en plus affectée aux dépenses sociales (notamment à la santé et à l'éducation), plutôt qu'à l'infrastructure économique et aux secteurs de production (sect. B.4 du présent chapitre, CNUCED, 2008a, p. 26 à 32). Toutefois, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DRSP) sont de plus en plus axés sur le développement de la production et l'infrastructure économique.

Comme il apparaît dans l'évolution récente des politiques des pays avancés, en temps de crise, on a besoin d'un maximum de souplesse.

La latitude dont disposent les décideurs pour choisir les politiques budgétaires les mieux adaptées à la situation de leur pays est souvent limitée car celui-ci est fortement tributaire de l'aide.

dans la mesure où leurs programmes d'investissements sont fortement tributaires de l'aide (encadré 5).

Le consensus actuel en matière de macroéconomie est en faveur du maintien de l'équilibre macroéconomique et, en particulier, de la limitation de la dette publique et du déficit budgétaire, sans qu'on oublie d'adopter des règles budgétaires claires et d'éviter d'avoir recours à des interventions discrétionnaires². L'interventionnisme budgétaire, on en est convaincu, contribue surtout à creuser les déficits, entraînant par là des niveaux de dette insupportables et aggravant l'inflation.

En général, le consensus macroéconomique s'oppose à ce qu'un rôle de premier plan soit joué en matière de politique budgétaire et préfère que cette fonction soit assurée par la politique monétaire. Cela dit, sauf en cas de crise, la politique monétaire devrait être tenue à des «règles de politique», comme celle qui consiste à essayer de continuer à viser une inflation faible afin d'ancrer les attentes relatives à l'inflation et créer un environnement favorable à l'investissement. Il reste peu de place pour des politiques monétaires «discrétionnaires» (Weeks et Patel, 2007).

Les tenants de l'orthodoxie n'ont pas souligné comme il le fallait à quel point il est important de mobiliser les ressources intérieures.

Les principes classiques de macroéconomie mettent également en garde contre d'importantes dépenses publiques, en partie au motif qu'elles serviraient surtout à évincer les dépenses privées. Cela proviendrait de l'accroissement des emprunts de la part des autorités financières en vue de financer le déficit résultant. La concurrence qui s'intensifierait avec le secteur privé pour profiter des sources de financement disponibles ferait monter le taux d'intérêt.

Le consensus macroéconomique actuel minimise également l'importance de l'investissement public au motif qu'il est en concurrence avec l'investissement privé et tend à manquer davantage d'efficacité, n'étant pas stimulé par le marché.

En ce qui concerne les recettes de la politique budgétaire, les tenants de l'orthodoxie n'ont pas souligné comme il le fallait à quel point il est important de mobiliser les ressources intérieures. Cela pourrait être imputable, en partie, à une tendance à préférer que l'État ne soit pas trop fort, ou à un défaut d'insistance sur la nécessité de créer des infrastructures économiques et sociales essentielles, ou tout simplement à de mauvais conseils en matière de politiques fiscales. En tout cas, les PMA n'ont pas pu mobiliser assez de recettes intérieures, même au cours de ces dernières années où ils ont enregistré une accélération de la croissance et un accroissement des échanges.

Il est question de la génération de recettes dans la deuxième partie de cette section consacrée aux politiques budgétaires, après une étude sur les dépenses et l'investissement publics.

2. NOUVELLES POLITIQUES BUDGÉTAIRES – DÉPENSES ET INVESTISSEMENT

Dans ce chapitre est présenté un autre point de vue sur des politiques macroéconomiques orientées davantage vers la croissance et plus ouvertes. C'est la politique budgétaire qui joue le rôle central dans cette approche, conduisant le processus de développement essentiellement grâce à l'investissement public, les politiques monétaires et financières étant conçues pour stimuler l'investissement privé, et les politiques relatives aux taux de change étant adaptées pour appuyer la croissance des exportations.

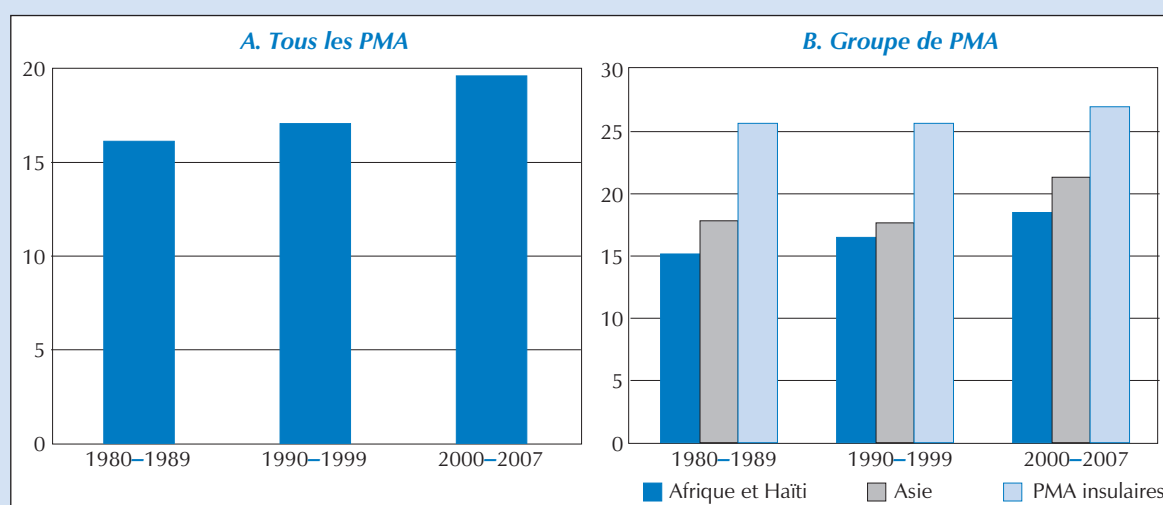
En raison de leur sous-développement structurel, les PMA ont tout particulièrement besoin de ces politiques macroéconomiques non traditionnelles. La sensibilisation aux stratégies fondées sur les objectifs du Millénaire pour le développement a contribué à attirer l'attention sur la nécessité d'accroître considérablement l'investissement public. La formation brute de capital fixe dans les PMA a bel et bien augmenté entre 2000 et 2007 – en comparaison de

Les PMA n'ont pas pu mobiliser assez de recettes intérieures, même lorsqu'ils ont enregistré une accélération de la croissance et un accroissement des échanges.

La formation brute de capital fixe dans les PMA a augmenté entre 2000 et 2007, mais elle demeure insuffisante pour pouvoir répondre à leurs besoins.

Graphique 9

Formation brute de capital fixe dans les PMA, 1980-2007 (En pourcentage du PIB)



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de la Division des statistiques des Nations Unies/DESA.

son niveau des années 80 et 90 – mais elle demeure insuffisante pour pouvoir répondre à leurs besoins. Entre 2000 et 2007, elle a atteint en moyenne 19,9 % du PIB dans tous les PMA (graphique 9A), ce qui représente une augmentation de 17,1 % par rapport aux années 90 et de 16,1 % par rapport aux années 80.

Le financement des investissements publics était pour une bonne part assuré par l'APD.

Toutefois, c'est dans les PMA africains que la formation brute de capital fixe a été constamment la plus faible. Au cours de la période 2000-2007, elle représentait 18,7 % du PIB, contre 21,6 % dans les PMA d'Asie (graphique 9B). L'investissement fixe était beaucoup plus élevé dans les PMA insulaires (27,5 % du PIB entre 2000 et 2007), mais cela s'explique surtout par des effets dimensionnels, ces économies étant relativement peu importantes en termes de PIB.

La croissance des PMA n'était pas durable, même avant le ralentissement de l'économie mondiale.

Comme la croissance mondiale s'est ralentie à la fin de 2008 et au début de 2009, il faut déployer des efforts plus importants en vue d'obtenir des financements pour le développement et continuer de progresser afin de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Il faudra aussi recourir davantage à la politique budgétaire, à la fois en tant qu'instrument anticyclique permettant de stabiliser les économies des PMA et pour maintenir une trajectoire de croissance à moyen terme.

Jusqu'à la fin de 2008, une bonne partie de la croissance, dans les PMA, était tirée par les exportations de matières premières – et non par la demande intérieure résultant d'un accroissement des investissements publics et privés. Le

Encadré 6. Le rôle de l'investissement public

a) Les trois fonctions de l'investissement public

L'investissement public a une importance capitale, car il peut remplir trois fonctions fondamentalement différentes: a) permettre de renforcer les capacités productives d'un pays; b) contribuer à stimuler la demande globale; et c) permettre d'allouer des ressources de différentes manières dans un pays, que ce soit aux fins de la création d'emplois, de la réduction des inégalités ou de la lutte contre la pauvreté.

La première fonction est capitale pour ce qui est de la croissance et du développement à long terme. C'est grâce à elle que l'investissement public peut contribuer à stimuler l'investissement privé et accroître la productivité de la main-d'œuvre. Elle consiste fondamentalement à permettre d'édifier des infrastructures économiques et sociales dont l'investissement privé a besoin. On peut citer en exemple les routes, les réseaux électriques, les barrages, les travaux d'irrigation et une main-d'œuvre bien formée, compétente et en bonne santé.

L'investissement public stimule aussi la demande globale, et peut fort bien jouer un rôle anticyclique à cet égard. Toutefois, il est plus facile d'adapter les dépenses courantes à des objectifs anticycliques car on peut leur donner effet plus vite et de manière plus opportune. Il faut habituellement plus de temps pour lancer des projets d'investissement et pour les exécuter.

Certains projets d'équipement peuvent toutefois être utilisés à des fins anticycliques à l'occasion d'un ralentissement des activités économiques. On peut citer, à titre d'exemples classiques, ce que l'Organisation internationale du Travail appelle des «travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre», pour lesquels on mobilise des chômeurs qu'on emploie à la construction de petites infrastructures et les biens d'équipement qu'ils utilisent sont relativement rudimentaires. Comme les salaires représentent la plus grande partie des coûts de ces projets, ils peuvent contribuer à accroître les dépenses courantes.

La troisième fonction de l'investissement public – qui consiste à permettre d'allouer des ressources de différentes manières dans un pays – peut servir à réaliser divers objectifs. Dans le cas des PMA, il serait important de promouvoir et d'appuyer les politiques industrielles visant à diversifier la structure économique et à assurer un soutien au processus autofinancé d'accumulation continue de capital (chap. 4 du présent rapport).

Cela étant, les politiques budgétaires ne suffiront pas à elles seules pour permettre d'allouer les ressources nécessaires à une stratégie industrielle efficace. Il faudra aussi l'apport des politiques financières afin d'exercer une influence sur l'affectation de crédits à l'investissement privé. Il est traité de cela dans la section D du présent chapitre.

Si l'objectif est de créer des emplois, alors il est possible d'affecter l'essentiel de l'investissement public aux secteurs qui requièrent le plus de main-d'œuvre ou qui ont les plus grands effets multiplicateurs d'emplois. Enfin, il est possible d'affecter l'investissement public à la réduction des inégalités ou de la pauvreté, par exemple en finançant des infrastructures dans les zones urbaines ou rurales les plus pauvres.

Encadré 6. (suite)

b) Critiques de l'investissement public

Comme il a déjà été dit, l'une des critiques classiques à l'égard de l'investissement public est qu'il n'a pas d'effet bénéfique sur l'économie parce qu'il a tendance à «évincer» l'investissement privé. Cela, toutefois, est hautement improbable dans les PMA parce que les ressources y sont grandement sous-utilisées. En conséquence, ils disposent habituellement d'une importante marge d'action pour augmenter tous les types de dépenses.

L'argument consistant à dire que l'investissement privé est «évincé» n'est justifié qu'en cas de plein emploi, mais cette logique peut s'appliquer à toute espèce de dépense privée ou publique. En fait, cette éviction n'aurait un effet négatif sur la croissance économique qu'en fonction d'hypothèses très restrictives. Premièrement, il faudrait que cela concerne l'ensemble de l'investissement privé – ce qui est hautement improbable dans des pays qui sont loin du plein emploi. Deuxièmement, l'investissement public ne serait susceptible d'affaiblir les perspectives de croissance que s'il utilise plus de capital que l'investissement privé (Weeks et Patel, 2007).

Si la situation n'est pas une situation de plein emploi, il est beaucoup plus vraisemblable que l'investissement public ait pour effet de stimuler l'investissement privé en raison des externalités et des complémentarités entre différentes formes d'accumulation de capital. Cela se vérifie notamment si l'investissement public est consacré à renforcer l'infrastructure économique et sociale de base. Un programme d'investissement public prévoyant devrait être en mesure de stimuler l'investissement privé dans les secteurs de l'économie que les responsables de l'élaboration des politiques considèrent comme stratégiquement importants.

Une autre critique classique adressée à l'investissement public (en particulier dans les pays développés) est qu'il tend à avoir un effet inflationniste. Cela n'est pas très probable non plus dans le cas des PMA, car il devrait permettre d'accroître l'offre globale de biens et services, tout en en faisant croître la demande globale.

Rares sont les éléments plausibles permettant de conclure qu'il existe une étroite corrélation entre des déficits, dans les PMA, provenant du financement de l'investissement public et l'inflation. L'une des raisons de cette absence de corrélation est que l'inflation, dans ces pays, est habituellement de nature plus structurelle (étant due, par exemple, à une faible productivité intérieure) ou provoquée par des éléments extérieurs (par exemple par la hausse des cours des produits alimentaires ou des combustibles d'importation). Ce point est traité dans la section C.1 du présent chapitre.

Les conséquences des déficits sur l'inflation dépendent, bien sûr, de la manière dont ils sont financés. Si c'est par la monétisation, alors il est plus probable qu'ils auront un effet inflationniste. Mais cela dépend de savoir si l'accroissement de la masse monétaire qui en découle est supérieur à la croissance de la production. Les répercussions globales dépendent donc de plusieurs variables, comme l'importance du déficit, celle de la monétisation et le taux de croissance économique (qui agit sur la demande d'argent).

La monétisation des déficits budgétaires se justifie jusqu'à un certain point. Les gouvernements des PMA ont à leur disposition un éventail limité d'options si le budget est déficitaire, qu'il s'agisse de faire face à la récession ou de financer l'investissement public. Ils peuvent mettre des titres d'État sur le marché intérieur, mais le taux d'intérêt réel est relativement élevé pour les pouvoirs publics de la plupart des PMA, et ces titres tendent à avoir une durée assez courte. En comparaison, la monétisation – dans certaines limites rigoureuses – peut être considérée comme préférable. Les États peuvent également lancer des emprunts sur le marché international, mais leurs taux d'intérêt risquent également fort d'être élevés, car les banques étrangères chercheront à intégrer une prime de risque conséquente. L'autre option consiste à emprunter, à des conditions de faveur, à des institutions financières régionales ou multilatérales, ou bien à recourir aux libéralités de l'APD pour financer le déficit. Cela devrait être, en fait, l'une des principales fins de l'APD – permettre aux pays de gérer ou de creuser leur déficit budgétaire pour financer le développement.

financement des investissements publics était pour une bonne part assuré par l'APD. En conséquence, la croissance des PMA n'était pas susceptible d'être maintenue à long terme, même avant le début de la crise financière dans les pays industrialisés et du ralentissement de l'économie mondiale qui a suivi (CNUCED, 2008a, p. 1 à 44).

Devant l'effondrement de la demande globale intérieure, les responsables politiques des pays industrialisés se sont tournés vers des politiques keynésiennes de stimulation économique, lesquelles ont entraîné des politiques budgétaires et monétaires beaucoup plus expansionnistes, ainsi que des mesures directes pour stabiliser les systèmes bancaires de ces pays. De ce fait, l'idéologie ambiante est beaucoup plus favorable à une mise en œuvre à plus long terme de politiques expansionnistes. Pour les PMA en particulier, le débat doit dépasser «le

keynésianisme de crise», et donner lieu, en plus, à une analyse plus structuraliste qui mette en lumière le rôle développementiste des politiques macroéconomiques.

Pour les PMA, le débat doit dépasser «le keynésianisme de crise» pour mettre en lumière le rôle développementiste des politiques macroéconomiques.

Les PMA auront besoin, pour pouvoir continuer à enregistrer des déficits budgétaires, de financement dont la plus grande partie devra provenir de sources extérieures. Ils ont pu supporter d'importants déficits budgétaires parce qu'une bonne part de ces derniers ont été couverts par l'APD, dont c'est devenu l'une des principales affectations – afin de renforcer les capacités des gouvernements des PMA à accroître les dépenses publiques à des fins liées au développement. Ce financement extérieur va devenir encore plus déterminant lorsque ces gouvernements devront mettre en œuvre des politiques budgétaires anticycliques afin de préserver la demande globale.

Il importe de souligner que les déficits peuvent se justifier à deux égards. Premièrement, les dépenses publiques peuvent compenser des diminutions des dépenses privées au moment des ralentissements de l'activité économique. C'est la justification keynésienne normale du coup de fouet donné à la demande globale afin de soutenir la reprise économique. Si l'on tient absolument à limiter les déficits budgétaires pendant une période de récession, on rend cette politique budgétaire «procyclique». En d'autres termes, il faudra que les dépenses publiques diminuent avec la baisse des revenus privés parce que les recettes publiques en subiront des conséquences préjudiciables.

D'une manière plus générale, il peut être justifié d'enregistrer des déficits, même en temps normal, si les ressources sont utilisées pour soutenir l'investissement public. De fait, les recettes supplémentaires attendues de l'investissement permettront d'amortir la dette que l'État a contractée. On peut appeler cela «la logique de la croissance» (encadré 6).

Les recettes dans les PMA sont étroitement liées au revenu par habitant et à la croissance économique.

3. NOUVELLES POLITIQUES BUDGÉTAIRES – MOBILISATION DES RESSOURCES INTÉRIEURES

On a beaucoup débattu des problèmes de «dépendance à l'égard de l'aide» dans de nombreux PMA et, alors qu'il est clair que, pour la réduire de façon importante (voire la supprimer), il faudra attendre que la croissance soit véritablement soutenue, il est encore utile d'étudier des moyens d'accroître les ressources intérieures afin de dépendre moins de l'aide extérieure. La génération de recettes dans les PMA est étroitement liée au niveau de revenu par habitant et à la croissance économique. Un faible niveau de revenu fait peser des contraintes essentielles sur l'accroissement des ressources, d'abord parce qu'il est la manifestation de l'insuffisance du développement de la structure économique des pays à faible revenu. Cette structure comporte habituellement un vaste secteur agricole, ainsi qu'un important secteur non institutionnalisé. Les emplois dans le secteur institutionnalisé ne sont ordinairement accessibles qu'à une petite minorité de la main-d'œuvre.

Les recettes peuvent être beaucoup accrues soit grâce à de meilleures politiques fiscales, soit grâce à une meilleure administration des impôts.

La croissance économique devrait s'accompagner de l'accroissement des ressources en pourcentage du PIB. C'est généralement le cas dans les PMA depuis l'an 2000, mais le ralentissement actuel de l'activité économique aura déjà inévitablement fait diminuer ce pourcentage et ce processus va vraisemblablement se poursuivre dans un avenir proche.

Mais la croissance économique à elle seule ne peut pas expliquer les montants des recettes. Ces dernières peuvent être beaucoup accrues soit grâce à de meilleures politiques fiscales, soit grâce à une meilleure administration des impôts.

Dans la présente section, nous nous intéressons aux politiques fiscales – sujet qui a généralement été relégué au second plan dans les discussions ayant eu lieu dans les milieux qui s’occupent du développement au cours de ces dernières années.

Nombre de débats récents ont été centrés sur la nécessité d’accroître l’APD pour donner un coup de pouce à la croissance et au développement dans les pays à faible revenu, notamment les PMA. Cela est lié, bien entendu, aux objectifs du Millénaire pour le développement et aux stratégies nationales de développement y afférentes. Cela étant, on s’est beaucoup moins préoccupé de mobiliser les ressources intérieures, bien qu’il soit largement admis qu’il s’agit là de la principale solution à long terme pour le financement.

Il est nécessaire d’examiner la politique de manière plus approfondie et de savoir comment on peut faire pour mieux utiliser l’APD en vue de renforcer la capacité des PMA à mobiliser leurs ressources. Le grand problème auquel beaucoup de ces pays sont confrontés, c’est qu’ils sont prisonniers du court terme, avec des types de financement incertains et peu fiables.

S’ils doivent financer le développement à long terme, il faut qu’ils mobilisent leurs ressources sur une plus longue durée. C’est une nécessité pour appuyer un processus d’accumulation rapide de capital, de rattrapage du retard pris dans la croissance et de développement.

a) Conseils classiques en matière de fiscalité

L’opinion courante en matière de fiscalité a beaucoup changé d’orientation au cours de ces vingt dernières années. Au lieu d’être considérés comme indispensables pour renforcer les capacités de l’État, les impôts sont présumés avoir un effet démobilisateur dans le secteur privé et être une perte sèche pour le bien-être des ménages. On insiste sur la perte de revenu privé, mais non sur les avantages qui découlent par la suite des dépenses et des investissements publics financés par ces recettes.

Les préoccupations relatives à une structure fiscale équitable s’estompent également. Les théoriciens de la fiscalité insistent maintenant sur les effets préjudiciables sur le travail et l’encaissement des profits des impôts progressifs sur les revenus des particuliers et des sociétés. C’est pourquoi les taux d’imposition les plus élevés sur les revenus des personnes physiques et les bénéfices des sociétés ont diminué et la fourchette des taux s’est rétrécie du sommet au bas de l’échelle.

Les taxes commerciales sont également déconsidérées, car il a été demandé instamment aux pays de s’ouvrir de plus en plus aux flux commerciaux et financiers. Les droits de douane ont souvent été considérablement réduits ou supprimés.

Comme les taxes commerciales et les impôts sur les bénéfices des sociétés étaient deux des sources de revenus les plus fiables pour les gouvernements des PMA, leur diminution s’est traduite par une énorme pression sur ces gouvernements obligés de trouver d’autres sources de recettes.

La taxe à la valeur ajoutée (TVA) est le principal moyen que l’on recommande habituellement pour compenser les pertes liées à la libéralisation des échanges et à la baisse des taux des impôts directs. Certains théoriciens de l’économie de l’offre ont également émis l’hypothèse que la baisse de ce qu’ils considèrent comme des taux élevés des impôts directs élargira la base imposable en incitant davantage de ménages et d’entreprises à payer des impôts.

On s’est peu préoccupé de mobiliser les ressources intérieures, bien qu’il soit largement admis qu’il s’agit là de la principale solution à long terme pour le financement.

Mobiliser les ressources intérieures sur une plus longue durée est une nécessité pour appuyer un processus d’accumulation rapide de capital, de rattrapage du retard pris dans la croissance et de développement.

Après son introduction dans de nombreux pays en développement, la TVA n’a en général pas accru sensiblement les rentrées fiscales qui demeurent à peu près les mêmes que celles que procuraient les anciens impôts indirects.

Mais rien ne prouve qu'il existe une corrélation entre la baisse des taux d'imposition et l'élargissement de l'assiette fiscale. En outre, dans les pays à faible revenu – en particulier les PMA –, il y a peu de chances que la TVA soit aussi efficace que dans les pays développés, du fait notamment de la nécessité de tenir une comptabilité détaillée, et ce dans un contexte où le secteur non structuré est prédominant.

Entre 1990 et 1994, les recettes globales moyennes ont représenté 12,3 % du PIB dans les PMA africains...

La TVA ayant été introduite dans de nombreux pays en développement, elle n'a en général pas accru sensiblement les rentrées fiscales qui demeurent à peu près les mêmes que celles que procuraient des impôts indirects, comme la taxe sur les ventes. Dans nombre de cas, elle n'a pas non plus compensé le manque à gagner résultant de la réduction ou de la suppression des droits de douane.

On peut étudier les résultats de ces réformes fiscales dans un échantillon de 22 PMA subsahariens en considérant les données relatives à leurs recettes, rassemblées par le FMI. Ces données proviennent directement des appendices statistiques des rapports relatifs à l'article IV (et des appendices établis par le FMI pour les consultations périodiques qu'il tient avec chaque pays); ils partent du début des années 90 et couvrent une quinzaine d'années. Les données ont été regroupées en trois périodes, afin de déterminer les grandes tendances: 1990-1994, 1995-1999 et 2000-2006.

Bien que les données fournies par le FMI portent sur les recettes publiques totales des PMA subsahariens pour 2007, ainsi que des estimations pour 2008, celles de ces deux dernières années n'ont pas été utilisées car il n'est pas possible de distinguer les recettes fiscales des autres recettes, ni de ventiler les recettes publiques entre leurs différents éléments (voir FMI, 2008). Ces données font apparaître que les recettes totales ont nettement augmenté en 2008. Toutefois, comme cette analyse ne va que jusqu'en 2006, les estimations pourraient être plus prudentes.

... mais entre 2000 et 2006, elles ont atteint 14,8 % du PIB.

Il apparaît que les recettes ont enregistré une tendance perceptible à la hausse vers 2005 et 2006, en comparaison avec les périodes antérieures, mais il est probable qu'elle a été de courte durée. De plus, il est non moins probable qu'elle était étroitement liée à l'augmentation des recettes provenant des produits de base (Gupta et Tareq, 2008). Ces estimations sont conformes à celles figurant dans l'étude réalisée pour le FMI par Gupta et Tareq sur l'Afrique, et qui porte sur la période 2005-2006.

b) Évolution des revenus dans les PMA africains

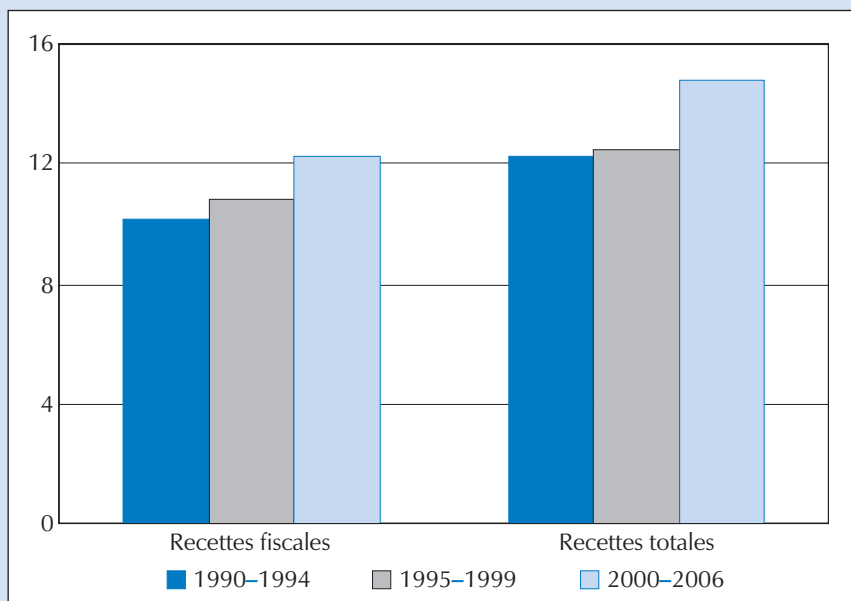
Notre analyse commence par un examen de l'évolution globale de l'ensemble des recettes – comprenant à la fois les recettes fiscales et non fiscales. Entre 1990 et 1994, les recettes globales moyennes ont représenté 12,3 % du PIB dans les PMA africains. Entre 1995 et 1999, elles ont très légèrement augmenté, passant à 12,5 % du PIB. Mais entre 2000 et 2006, elles ont atteint 14,8 % du PIB (graphique 10). Cela équivaut à une augmentation globale d'environ 20 % (en pourcentage du PIB), enregistrée presque en totalité depuis l'an 2000.

La part des recettes des impôts indirects dans le PIB des PMA a augmenté d'environ 65 % entre 1990 et 2006...

La moyenne des recettes fiscales totales des PMA africains entre 1990 et 1994 s'est établie à 10,1 % du PIB; elle a légèrement augmenté pour atteindre 10,8 % au cours de la période 1995-1999, mais cette augmentation a été plus sensible (jusqu'à 12,2 % du PIB) entre 2000 et 2006. Ainsi donc, dans l'ensemble, on constate une hausse de près de 21 % de la part des recettes fiscales dans le PIB. Si l'on considère la moyenne pour la seule période 2004-2006, le niveau de ces recettes est resté quasiment le même, soit 12,2 % du PIB; il n'y a donc aucune

Graphique 10

Évolution des recettes fiscales dans les PMA africains, 1990-2006 (En pourcentage du PIB)



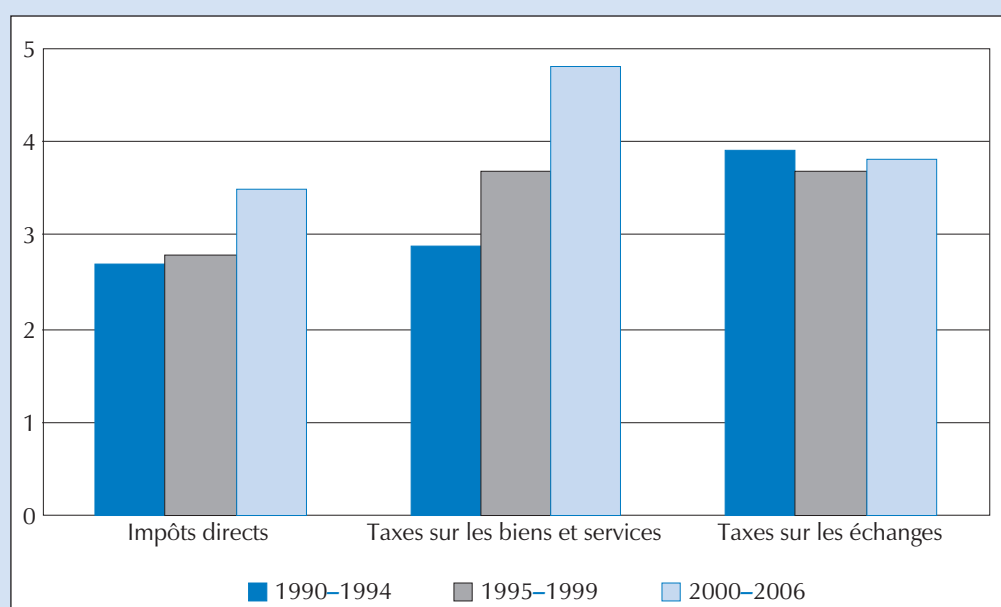
Source: McKinley (2009), à partir de données du FMI.

Note: Sur un échantillon de 22 PMA.

indication d'un progrès significatif, pour les PMA, dans les dernières années, selon notre échantillon.

Graphique 11

Évolution des éléments des recettes fiscales dans les PMA africains, 1990-2006 (En pourcentage du PIB)



Source: McKinley (2009), à partir de données du FMI.

Note: Sur un échantillon de 22 PMA.

... alors que celle des impôts directs s'est accrue d'environ 30 %.

Il peut être utile de ventiler les recettes fiscales totales entre leurs trois principaux éléments pour déterminer les raisons de cette faible progression pendant cette période. Les éléments résiduels ont été regroupés sous la rubrique «taxes diverses». Les recettes des impôts indirects (taxes sur les biens et services) ont beaucoup augmenté dans les PMA africains, passant de 2,9 % du PIB au cours de la période 1990-1994 à 3,7 % entre 1995 et 1999, puis à 4,8 % entre 2000 et 2006 (graphique 11). En d'autres termes, on constate une augmentation d'environ 65 % de leur part dans le PIB.

Les impôts directs (tels que les impôts sur les revenus des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés) ont accusé une hausse plus modérée que les taxes intérieures indirectes. Ils ont très légèrement augmenté, passant de 2,7 % du PIB pendant la période 1990-1994 à 2,8 % du PIB entre 1995 et 1999, pour s'élever plus nettement à 3,5 % du PIB entre 2000 et 2006. Dans l'ensemble, leur part dans le PIB s'est accrue d'environ 30 %.

Les taxes sur les échanges ont légèrement baissé pendant la même période. Entre 1990 et 1995, elles se montaient à 3,9 % du PIB – pourcentage supérieur à celui des impôts directs ou des taxes intérieures indirectes. Mais vers la fin de la période 1995-1999, elles étaient redescendues à 3,7 %, pour remonter légèrement jusqu'à 3,8 % entre 2000 et 2006, surtout entre 2004 et 2006.

Les importations ont beaucoup augmenté entre 1995-1999 et 2004-2006...

Au cours de la période 2000-2006, les taxes sur les échanges représentaient 31,1 % du total des recettes fiscales – accusant une baisse importante par rapport aux 38,6 % du PIB qu'elles représentaient au début des années 90. En conséquence, elles sont passées de la première à la deuxième place dans la génération des recettes fiscales. Au contraire, les taxes intérieures indirectes ont augmenté, passant de 28,7 % du total des recettes fiscales entre 1990 et 1994 à 39,3 % au cours de la période 2000-2006, et dépassant ainsi en importance les taxes sur les échanges. Les impôts directs n'ont enregistré qu'une augmentation minime, passant de 26,7 % à 28,7 % du total des recettes fiscales, et restant en troisième position.

Entre les périodes 1990-1994 et 1995-1999, les impôts directs n'ont accusé qu'une augmentation légère et les taxes sur les échanges ont diminué. Seules les taxes intérieures indirectes ont véritablement progressé, passant de 2,9 % à 3,7 % du PIB. Mais si l'on compare la période 1995-1999 à la période 2000-2006, on constate une amélioration notable des taux d'augmentation tant des impôts directs que des taxes intérieures indirectes, nonobstant un ralentissement entre 2004 et 2006. Les échanges ont très légèrement augmenté entre la période 1995-1999 et la période 2000-2006.

... mais la stagnation de la part des taxes sur les échanges dans le PIB implique une diminution non négligeable des taux des droits de douane et/ou de leur champ d'application.

Toutefois, il faut replacer cette évolution de la fiscalité dans le contexte général de l'évolution de la croissance et des échanges. Entre les périodes 1990-1994 et 1995-1999, on n'a constaté aucun accroissement significatif des échanges en termes d'importations et d'exportations. Mais les importations ont beaucoup augmenté entre les périodes 1995-1999 et 2004-2006. Ainsi, la stagnation de la part des taxes sur les échanges dans le PIB implique une diminution non négligeable des taux des droits de douane ou de leur champ d'application (ou les deux).

La croissance a également progressé entre les périodes 1990-1994 et 1995-1999, et encore plus entre les périodes 1995-1999 et 2000-2006. Il était donc normal que les taxes intérieures indirectes augmentent comme cela a été le cas, en

raison, dans une grande mesure, de l'augmentation correspondante des dépenses. Mais les faibles augmentations des impôts directs n'ont pas été à la mesure des augmentations plus rapides des revenus au cours des premières années du nouveau millénaire. Il est vraisemblable que les réformes fiscales comportant des réductions des taux des impôts directs, notamment sur les bénéficiaires des sociétés, ont ralenti l'augmentation de la part des impôts directs dans le PIB.

Ces conclusions valent pour la période 2000-2006, alors que la croissance et les échanges étaient en progression par rapport à l'évolution des années 90. On pouvait donc s'attendre à des conclusions moins prometteuses au terme de l'étude du FMI qui n'a porté que sur les données relatives à la fiscalité entre les périodes 1990-1991 et 2000-2001 (Keen et Simone, 2004). L'étude du FMI n'est pas comparable à ce qui ressort des chiffres donnés ici, parce qu'elle concernait tous les pays à faible revenu, et non pas simplement ceux d'Afrique subsaharienne. Son intérêt, toutefois, est qu'elle a pu prévoir certaines des tendances d'éléments des recettes fiscales qui ont perduré à peu près jusqu'en 2005-2006.

L'étude du FMI a fait apparaître que, dans les pays à faible revenu en général, les recettes fiscales n'ont augmenté que de 14,5 % à 14,9 % du PIB pendant cette période. La part des impôts directs est restée pratiquement inchangée, passant seulement de 3,8 % à 3,9 % du PIB. Les taxes intérieures indirectes n'ont enregistré qu'une augmentation modeste, passant de 5,3 % à 5,9 % du PIB, et les taxes sur les échanges, de 4,3 % sont descendues à 3,7 %.

À l'issue de la ventilation des grandes catégories, l'étude du FMI a permis de conclure que les impôts sur les sociétés étaient passés de 2,6 % à 2 % du PIB, ce qui est logique compte tenu des actions menées pour diminuer les taux d'imposition. Pendant le même temps, toutefois, les recettes provenant des impôts sur le revenu des personnes physiques ont crû – pour passer de 2,8 % à 3,5 % du PIB. Il importe également de noter que les recettes des taxes foncières – source de revenus souvent négligée – ont légèrement baissé, passant de 0,3 % à 0,2 % du PIB.

Dans la catégorie des impôts indirects, les recettes provenant des taxes sur les ventes et de la TVA ont connu une hausse modérée, passant de 2,8 % à 3,5 % du PIB. Pendant le même temps, les accises – l'autre élément principal des taxes intérieures indirectes – ont légèrement diminué, descendant de 2,1 % à 2 %. Depuis que la TVA occupe le devant de la scène, les accises ont été relativement négligées en tant que source de recettes.

Il ressort de l'étude du FMI que les recettes fiscales totales ont stagné au cours des années 90. Cette constatation est conforme aux résultats ci-dessus concernant les PMA d'Afrique subsaharienne. Les taux d'imposition des sociétés ont été réduits de façon drastique, mais l'étude du FMI fait apparaître que l'assiette fiscale ne s'est pas élargie. En fait, elle s'est rétrécie, en conséquence de quoi les recettes provenant des impôts sur les sociétés ont chuté dans l'ensemble. Il est souligné, dans cette étude, qu'il s'agit là d'un domaine de préoccupation, car la réduction des taux d'imposition à laquelle donne lieu la concurrence à laquelle se livrent les pays pour attirer les IED a entraîné une érosion des recettes provenant des impôts sur les sociétés dans nombre de pays en développement.

Les auteurs de l'étude du FMI concluent que la TVA est «efficace», mais que les gains d'efficacité par rapport aux taxes sur les ventes qui les précédaient ne sont pas corroborés dans les faits, notamment dans les pays subsahariens. Une étude antérieure du FMI (Baunsgaard et Keen, 2005) avait établi que, dans les

Les faibles augmentations des impôts directs n'ont pas été à la mesure des augmentations plus rapides des revenus au cours des premières années du nouveau millénaire.

La réduction des impôts consécutive à la concurrence que se livrent les pays pour attirer les IED a entraîné une érosion des recettes provenant des impôts sur les sociétés dans nombre de pays en développement

pays à faible revenu, la TVA n'avait pas compensé le manque à gagner des taxes sur les ventes, contrairement aux attentes. En fait, la TVA n'a permis de recouvrer qu'environ 30 % des recettes perdues du fait de la baisse des taxes sur les ventes dans les pays à faible revenu.

Les gouvernements devraient arrêter de réduire leurs droits d'importation jusqu'à ce que la fiscalité directe et indirecte soit en mesure de produire davantage de recettes.

Dans leur étude, Keen et Simone estiment que, dans nombre de pays en développement, en particulier les pays à faible revenu et les pays les moins avancés, une plus grande libéralisation des échanges entraînerait une diminution des recettes fiscales. Ils jugent donc indispensable de lier la réduction des tarifs douaniers à l'introduction ou au renforcement de la TVA. Dans la mesure où cette taxe existe déjà dans de nombreux pays, une amélioration de la manière dont elle est conçue et administrée s'impose. Cela, toutefois, risque fort de prendre plus de temps qu'on ne le supposait au départ.

Les recettes provenant des impôts indirects devraient progresser à un rythme plus rapide que jusqu'à présent.

Les auteurs mettent en garde contre l'idée largement répandue selon laquelle les taux d'imposition sur les bénéficiaires des sociétés devraient être réduits davantage. Ils ont déjà noté la baisse importante des recettes fiscales émanant de cette source, et souligné l'affaiblissement de ces leviers fiscaux commodes. Implications pour les politiques fiscales

Les résultats ci-dessus – considérés globalement et à l'issue d'une étude complémentaire consacrée à l'expérience des pays pris isolément – tendent à suggérer les grandes lignes des types de politiques fiscales que les PMA de l'Afrique subsaharienne et d'ailleurs pourraient utilement adopter.

On devrait en particulier se préoccuper d'augmenter les accises, telles que celles qui sont appliquées sur les alcools, le tabac et les véhicules.

Premièrement, les gouvernements devraient arrêter de réduire leurs tarifs douaniers jusqu'à ce que la fiscalité directe et indirecte soit en mesure de générer davantage de recettes. Comme on l'a mentionné plus haut, l'augmentation récente des importations aurait dû accroître les rentrées provenant des taxes sur les échanges. Ce qui est préoccupant, c'est que les pays puissent être amenés à réduire encore leurs tarifs douaniers s'ils adhèrent à des zones de libre-échange ou à des unions douanières, ou si la récession mondiale ralentit les flux commerciaux. Les taxes sur les échanges comptant pour beaucoup dans les rentrées fiscales, les pertes découlant d'une libéralisation accrue, surtout dans un contexte de ralentissement des échanges, pourraient être importantes.

Les recettes provenant des impôts indirects devraient progresser à un rythme plus rapide que jusqu'à présent. Un des moyens d'y parvenir pourrait consister à éliminer un certain nombre d'exonérations de la TVA. Une augmentation des taux de TVA sur les articles de consommation de luxe permettrait non seulement d'augmenter les rentrées fiscales mais aussi de rendre la structure fiscale plus équitable. Une telle mesure permettrait de faire peser une partie de la charge fiscale sur les ménages les plus aisés qui sont mieux à même de supporter ces taux en cette période de récession mondiale.

Les gouvernements devraient cesser de jouer à qui offrira les taux d'imposition les plus bas sur les bénéficiaires des sociétés, ce qui va à l'encontre du but recherché.

On devrait en particulier se préoccuper d'augmenter les accises, telles que celles qui sont appliquées sur les alcools, le tabac et les véhicules. Ces taxes ont été relativement négligées au moment de la mise en place de la TVA. Le plus judicieux serait d'appliquer les droits d'accise aux produits de consommation de luxe. Au cours de ces dernières années, certains pays ont réduit ces droits sur les produits alimentaires et l'essence afin d'atténuer l'impact de la hausse des prix. Il est raisonnable de maintenir ces taux à un bas niveau aux fins de la réduction de la pauvreté et de la croissance, surtout maintenant que cette dernière se ralentit dans nombre de pays en développement. Mais cette stratégie supposerait qu'on compense le manque à gagner par des prélèvements accrus sur la consommation de produits de luxe ou d'articles non essentiels.

L'augmentation des recettes provenant des impôts directs n'a pas été suffisante. Le recouvrement de l'impôt des contribuables aisés, qui procurent l'essentiel des rentrées fiscales, pourrait être plus efficace. Une telle mesure améliorerait l'équité, sans qu'il soit pour autant nécessaire d'augmenter les taux d'imposition. Certains pays, qui ont mis en place des services spécialement chargés des contribuables à haut revenu ont obtenu des résultats appréciables.

Une réduction des trêves fiscales et des exonérations accordées aux entreprises permettrait d'accroître les rentrées. Les gouvernements devraient cesser de jouer à qui offrira les taux d'imposition les plus bas sur les bénéficiaires des sociétés, ce qui va à l'encontre du but recherché. Cela vaut aussi pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Les taux de prélèvement obligatoire sur les bénéficiaires des sociétés ont sensiblement diminué en Afrique subsaharienne dans les années 90, mais les recettes provenant de cette source ont soit stagné, soit diminué en proportion du PIB. La théorie de l'économie de l'offre selon laquelle cela aurait pour conséquence un élargissement de l'assiette de l'impôt ne s'est pas vérifiée. Il ne faut donc pas céder aux pressions qui visent à réduire encore les taux d'imposition des sociétés. Lorsque les bénéficiaires proviennent de l'exploitation de ressources naturelles, telles que les minéraux ou le pétrole, il serait même tout à fait justifié de relever les taux d'imposition et les redevances.

Les PMA devraient aussi réexaminer la politique quasi générale consistant à exempter des expatriés bien rémunérés de l'impôt sur le revenu. Cette exonération donne un exemple désastreux, en ce qu'elle laisse à penser aux ressortissants du pays bénéficiant de haut revenu qu'il est légitime d'échapper à l'impôt (Di John, 2008).

Le recours à l'impôt foncier, qui permet souvent de financer les administrations locales, a été négligé dans les PMA. Cet impôt est essentiellement utilisé dans les zones urbaines, où résident la plupart des habitants à revenu élevé ou intermédiaire. Le renforcement de cet impôt permettrait d'accroître la progressivité de la structure générale de la fiscalité. Les impôts fonciers peuvent aussi avoir pour effet de stimuler la production intérieure si les recettes qu'ils procurent servent à financer les infrastructures urbaines dont dépendent les exportations de produits manufacturés dans de nombreux pays.

Certains analystes font valoir que l'impôt foncier n'est guère productif, du fait de la nécessité d'établir un système d'enregistrement des biens fonciers. On peut retourner l'argument: le fait de souligner l'importance de l'impôt foncier inciterait les pays à s'employer plus activement à créer des bases de données cadastrales crédibles (Di John, 2008). Une des raisons pour lesquelles les pays n'ont guère recours à l'impôt foncier est que le recouvrement de cet impôt nécessite un investissement à long terme de la part de l'État.

De nombreux analystes attirent l'attention sur les sérieux obstacles, liés aux caractéristiques structurelles des économies insuffisamment développées des PMA, qui s'opposent à la mobilisation des recettes. L'importance du secteur informel est l'un de ces problèmes. De nombreuses entreprises de ce secteur paient un montant négligeable d'impôts. En théorie, la TVA devrait taxer la consommation finale à laquelle ces entreprises contribuent, à condition qu'elles fassent partie de la chaîne de valeur qui a produit l'article consommé, mais la comptabilité

Une réduction des trêves fiscales et des exonérations accordées aux entreprises permettrait d'accroître les rentrées. Cela vaut aussi pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Le renforcement de l'impôt foncier permettrait d'accroître la progressivité de la structure générale de la fiscalité.

L'un des moyens d'intégrer les entreprises du secteur informel dans le système fiscal consisterait à exécuter une stratégie explicite assortie de mesures les incitant à s'inscrire auprès de l'administration.

L'un des moyens d'intégrer les entreprises du secteur informel dans le système fiscal consisterait à exécuter une stratégie explicite assortie de mesures les incitant à s'inscrire auprès de l'administration.

formelle nécessaire pour comptabiliser les effets de cette contribution en rend rarement compte.

En outre, les petites entreprises ne sont pas incitées à faire partie de l'économie formelle car elles deviendraient alors sujettes à l'impôt sur les sociétés. Cependant, elles connaissent également un problème d'accès au crédit du secteur formel, à la formation ou au marché des produits. L'un des moyens de les amener au secteur formel et au filet fiscal serait donc pour le gouvernement d'exécuter une stratégie explicite assortie de mesures d'incitation à leur intention. Ces mesures pourraient inclure l'investissement dans les infrastructures concernées, une aide à la commercialisation et à la distribution et le microcrédit. L'amélioration de l'accès à ces avantages pourrait motiver les entreprises du secteur informel à s'inscrire auprès de l'administration fiscale (Di John, 2008).

Une taxe sur les activités de portefeuille contribuerait à faire croître les recettes et aussi à endiguer la spéculation et l'instabilité des marchés.

Les récents bouleversements des marchés financiers montrent qu'il est possible d'imposer le secteur financier, en particulier pour maîtriser la spéculation. Bien que les marchés de capitaux ne soient pas très développés dans les PMA, notamment en Afrique subsaharienne, ils croissent rapidement dans certains pays. Une taxe sur les activités de portefeuille – par exemple de 0,1 % – contribuerait à faire croître les recettes et aussi à endiguer la spéculation et la volatilité des marchés. Une telle taxe pourrait par exemple porter sur les actions, les obligations, les produits dérivés et les titres d'État. De même, différents contrôles effectués sur les sorties de capitaux pourraient aider à réduire la volatilité des capitaux flottants, qui contribue souvent à la déstabilisation du taux de change d'un pays (sect. E.2 b) du présent chapitre).

4. LE RÔLE DE L'APD DANS LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTÉRIEURES

Un accroissement des investissements publics pourrait compléter l'investissement privé et non le supplanter.

Dans les PMA, des montants substantiels d'APD seront indispensables pour leur permettre de conserver un bon rythme de croissance et de développement à long terme malgré la détérioration des conditions découlant de la crise financière et de la récession mondiales.

On peut déplorer que l'APD affectée aux fins de l'administration publique ou à des fins connexes ait négligé des objectifs essentiels, comme la mise en place de capacités nationales pour la mobilisation de l'épargne intérieure et l'accroissement des recettes intérieures. Par conséquent, les investissements publics et privés continuent à périlcliter dans ces pays où il est des plus nécessaire de procéder à d'importants investissements.

Il est important d'allouer davantage d'APD au renforcement des capacités nationales des PMA en vue de mobiliser des sources intérieures de financement du développement.

Depuis le milieu des années 60 jusqu'à une période récente, il n'a pas été beaucoup question de l'investissement public dans les milieux qui s'occupent du développement. Les programmes d'atténuation de la pauvreté n'ont pas beaucoup fait appel à lui au cours des années 90, sauf peut-être pour certains projets d'infrastructures sociales.

Le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), toutefois, a fait figurer sans ambages une importante expansion des investissements publics dans le programme de développement. On a commencé à reconnaître qu'un accroissement des investissements publics pourrait compléter l'investissement privé et non le supplanter. Cet impact positif est plus probable lorsqu'on a laissé les capitaux fixes se détériorer pendant des décennies, comme c'est le cas dans de nombreux PMA (CNUCED, 2006, p. 193 à 220). Dans de telles conditions, les investissements initiaux pourraient avoir des rendements extrêmement élevés.

Dans un contexte de détérioration des conditions mondiales, il est crucial de conserver la dynamique du programme des OMD, même lorsque les politiques budgétaires se concentrent sur des interventions anticycliques.

À cet égard, il est important de concevoir l'APD de façon à accroître les capacités nationales des pays à faible revenu en vue de la mobilisation de sources intérieures de financement du développement. Cela implique de s'attacher davantage à mobiliser l'épargne nationale et, par voie de conséquence, à réformer et à renforcer les institutions financières nationales, de façon qu'elles puissent s'acquitter plus efficacement de leur fonction, que ce soit mobiliser l'épargne mais surtout la canaliser dans des investissements productifs.

Mobiliser les sources intérieures de financement implique également de s'intéresser davantage aux recettes intérieures. En fait, au lieu de modérer l'effet des mesures d'incitation visant à mobiliser des recettes – comme certains analystes le prétendent – l'APD devrait être orientée vers le renforcement des capacités nationales afin de mobiliser encore davantage de recettes intérieures.

Jusqu'à une période récente, toutefois, le débat sur l'efficacité de l'aide a porté surtout sur le danger pour la stabilité macroéconomique que représenterait une augmentation subite de l'aide prévue pour accompagner l'adoption de stratégies nationales de développement axées sur les OMD. Ce débat n'a servi qu'à détourner l'attention sur des questions de stabilisation à court terme et non sur la façon de réformer l'APD pour qu'elle contribue efficacement au développement à long terme.

Le rapport intitulé «Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne», établi en 2007 par le Bureau indépendant d'évaluation du FMI, traite de la situation des PMA (IMF-IEO, 2007). Les auteurs ont évalué l'impact de l'APD sur les pays de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) (dont beaucoup sont des PMA) entre 1999 et 2005. Cette étude révèle que 36 % de l'APD affectée à ces pays avait servi à constituer des réserves (en d'autres termes, n'avait pas été absorbée) et que 37 % avait été utilisée pour rembourser la dette nationale (et donc n'avait pas été dépensée au plan intérieur). Il ne restait donc que 27 % de l'accroissement de l'APD pour financer la relance budgétaire en général et l'investissement public en faveur de la croissance en particulier.

Une telle répartition ne convient pas pour promouvoir la croissance et le développement à long terme. À court terme, comme l'absorption (100 % - 36 % = 64 %) dépassait les dépenses publiques (27 %), la croissance potentielle de la demande globale était limitée. En conséquence, cette limitation tendait à freiner toute accélération de l'inflation.

Il est indéniable que la libéralisation financière aux plans intérieur et extérieur a exposé les pays en développement à des crises financières à répétition. La constitution de réserves a donc été nécessaire pour contrecarrer les effets de chocs probables liés aux termes de l'échange ou à des sorties de capitaux. Ceux qui ont accumulé des réserves se trouvent dans une position plus favorable au début d'une récession mondiale et d'un ralentissement des échanges.

Concentrée principalement dans les pays à revenus moyens et les exportateurs d'énergie, l'accumulation de réserves a été considérable. Elle a contribué à faire acheminer des ressources financières vers les États-Unis plutôt que vers les pays pauvres qui avaient grand besoin de capitaux pour financer l'investissement public et privé. Les PMA ont également beaucoup renforcé leur accumulation de réserves, qui se montaient à 12,4 % de leur PIB en 2006, accusant ainsi une

Entre 1999 et 2005, 27 % seulement de l'accroissement de l'APD à l'Afrique a servi à financer la relance budgétaire en général et l'investissement public en faveur de la croissance en particulier.

La libéralisation financière aux plans intérieur et extérieur a exposé les pays en développement à des crises financières à répétition.

Même lorsque l'APD était en augmentation depuis le début du millénaire, cela ne faisait que compenser la diminution enregistrée pendant les années 90.

augmentation de 7,1 % par rapport à la période 1995-1999 (CNUCED, 2008a, p. 24 et 25).

La proportion des pays d'Afrique subsaharienne où les taux d'intérêt réels sont élevés a augmenté depuis l'an 2000 pour atteindre environ 80 %.

Outre le problème de l'accumulation importante de réserves, l'étude du FMI a également révélé que 58 % (37/64) du financement hors réserves disponible pour la relance budgétaire avait été affecté au remboursement de la dette intérieure. Pendant les années 90, lorsque l'APD était en diminution, les pays à faible revenu – et notamment les PMA – ont eu recours, ce qui se conçoit bien, à d'autres moyens pour financer les dépenses publiques. Le recours à l'endettement intérieur a été la principale option retenue, mais cela n'a constitué qu'un répit à court terme en raison des taux d'intérêt élevés.

Même lorsque l'APD était en augmentation, il restait encore à rembourser la dette intérieure, et une partie importante de cette aide a apparemment été consacrée à cela. Il est ironique de voir que l'APD compense, en effet, depuis le début du siècle, la diminution qu'elle a enregistrée pendant les années 90.

Si le remboursement de la dette intérieure avait permis d'abaisser les taux d'intérêt réels dans les PMA d'Afrique subsaharienne, cela aurait constitué une amélioration notable. Au contraire, les taux d'intérêt sont restés élevés. La part des pays d'Afrique subsaharienne dont les taux d'intérêt réels sont supérieurs à 6 % a augmenté depuis l'an 2000 pour atteindre environ 80 %. En outre, l'écart entre taux créditeur et taux emprunteur est resté important.

Aussi longtemps que des taux d'intérêt réels élevés prévaudront et que les écarts entre taux resteront importants, il y aura peu de perspectives d'une accélération de l'accumulation du capital, qui doit être le moteur d'une croissance et d'un développement à long terme.

Le risque est l'une des explications des écarts importants entre taux emprunteur et taux créditeur. L'emprise sur le marché exercée par un petit nombre de grandes banques, souvent à capital étranger, qui dominent le secteur financier dans les PMA, est un autre facteur. Malheureusement, aussi longtemps que des taux d'intérêt réels élevés prévaudront et que les écarts entre taux resteront importants, il y aura peu de perspectives d'une accélération de l'accumulation du capital, qui doit être le moteur d'une croissance et d'un développement à long terme.

Grâce aux externalités et aux complémentarités associées à l'accumulation de capital, l'APD pourrait jouer un rôle essentiel pour aider ces pays à sortir de ce blocage. Si elle est affectée à des infrastructures économiques clés avec d'importants effets d'entraînement, elle pourrait susciter des investissements supplémentaires et de fortes poussées de la demande, ce qui stimulerait la croissance du revenu, renforçant par là la capacité des institutions financières à mobiliser l'épargne intérieure.

De nombreux PMA restent fortement tributaires de l'APD, en particulier pour financer l'investissement public. Mais l'influence que l'APD peut avoir sur l'investissement intérieur dans les pays en développement dépend d'un certain nombre de facteurs.

L'impact de l'APD dépend, dans une certaine mesure, de la manière dont elle est fournie, c'est-à-dire sous forme de dons ou de prêts.

On débat sans arrêt, par exemple, pour savoir si l'APD se substitue véritablement à l'épargne intérieure, et donc n'a aucun effet positif sur l'investissement intérieur, ou bien sert à le réduire. Une enquête réalisée à ce sujet à partir de données empiriques indique que l'impact de l'APD dépend, dans une certaine mesure, de la manière dont elle est fournie, c'est-à-dire sous forme de subventions ou de prêts.

Les données empiriques suggèrent que l'APD ne se substitue pas complètement à l'épargne intérieure. Lorsqu'on calcule l'épargne par régression en fonction d'un ensemble de variables indépendantes, qui comprennent généralement le revenu par habitant, le coefficient de dépendance et l'APD, la variable APD se

situé entre -1 et 0. Cela veut dire que l'APD est utilisée pour dynamiser à la fois la consommation (ce qui réduira l'épargne), et l'investissement.

Toutefois, une telle analyse par régression ne tient pas compte du fait qu'une proportion importante de l'APD peut ne pas être destinée à financer la consommation ou l'investissement au niveau intérieur. Une étude récente commandée par l'International Policy Centre for Inclusive Growth complète les conclusions de l'évaluation du FMI citée plus haut. Elle a déterminé qu'une proportion significative de l'APD se transforme en sortie de capital car elle est utilisée pour le paiement de la dette ou la constitution de réserves de devises (Serieux, 2009).

À partir de données individuelles temporaires relatives à 29 pays subsahariens pour la période 1965-2006, l'étude de Serieux a déterminé que 35 % de l'APD a été convertie en sorties de capitaux alors que 24 % a financé l'investissement intérieur et 41 % la consommation intérieure.

Entre 1974 et 1994, période pendant laquelle l'APD a constamment augmenté, le pourcentage d'APD converti en sortie de capitaux est passé à 48 % alors que 31 % finançait l'investissement intérieur et 21 % la consommation intérieure.

L'étude ne s'attarde pas sur les implications politiques de ces résultats. Il est pourtant important de le faire parce que l'APD devrait être reliée beaucoup plus directement au financement de l'investissement intérieur, en particulier pour développer les capacités productives et générer des taux plus élevés de croissance.

Selon cette étude, au cours des années 90, une partie importante de l'APD aurait été utilisée pour financer le remboursement du capital ou le règlement des intérêts de la dette extérieure (l'essentiel étant le prêt contracté à des conditions de faveur). Plus récemment, il apparaît que l'APD a été orientée de plus en plus vers l'accumulation de réserves de change, ainsi que le laisse entendre l'étude faite par le FMI de la période 1999-2005.

Afin que les PMA mobilisent des ressources suffisantes pour financer les dépenses d'investissement et de développement et continuent à progresser en vue de la réalisation des OMD, il faudrait déjà que les montants actuels d'APD ne soient pas réduits. En outre, comme de nombreux pays à faible revenu font face à des risques plus élevés pour le reste de leur dette, une atténuation supplémentaire de celle-ci est nécessaire et n'aurait probablement pas d'impact immédiat significatif sur le budget des pays donateurs. Une nouvelle atténuation de la dette ne devrait toutefois pas remplacer une APD supplémentaire, pas plus qu'une APD supplémentaire ne devrait se substituer à l'atténuation de la dette.

Une portion de l'APD étant également destinée à l'achat d'actifs étrangers, il est important que les gouvernements mettent en place une gestion de leurs comptes de capitaux afin de préserver les ressources dégagées théoriquement pour l'investissement intérieur. La fuite des capitaux pose de graves problèmes dans de nombreux PMA, ce qui fait de la gestion des sorties de capitaux (probablement plus que pour les entrées de capitaux) une priorité. Cette question est traitée dans la section E.2a) du présent chapitre.

S'agissant de savoir si la proportion d'APD disponible pour les dépenses intérieures est utilisée aux fins de la consommation ou de l'investissement, il est important d'insister pour qu'il soit procédé à des réformes de l'affectation de

L'APD ne se substitue pas complètement à l'épargne intérieure.

L'APD devrait être reliée beaucoup plus directement au financement de l'investissement intérieur.

Un nouvel allègement de la dette ne devrait toutefois pas remplacer une APD supplémentaire, pas plus qu'une APD supplémentaire ne devrait se substituer à l'allègement de la dette nécessaire.

Au cours des dernières années, la proportion des engagements d'APD consacrés au financement d'infrastructures économiques essentielles a été réduite presque de moitié.

Au cours des dernières années, la proportion des engagements d'APD consacrés au financement d'infrastructures économiques essentielles a été réduite presque de moitié.

l'APD. Au cours de ces dernières années, parallèlement à la montée des stratégies nationales de réduction de la pauvreté, les donateurs ont dévié l'APD en faveur des secteurs sociaux – la santé et l'éducation en particulier. Il s'en est suivi que la proportion des engagements d'APD consacrés au financement d'infrastructures économiques essentielles a été réduite presque de moitié (CNUCED, 2006, p. 28 à 32).

Ce serait une erreur de considérer que le financement de l'infrastructure sociale par l'APD entre en concurrence avec le financement de l'infrastructure économique. Le programme des OMD devrait permettre un consensus concernant l'accroissement de l'investissement public dans ces deux domaines. Il est toutefois vrai que l'infrastructure économique n'a pas été suffisamment financée par les donateurs occidentaux au cours de ces dernières années, ce qui explique en partie le défaut d'amélioration des capacités productives dans nombre de pays en développement. Faute de cette amélioration, la croissance économique ne pourra sans doute pas s'accélérer suffisamment pour générer les recettes publiques nécessaires pour financer à la fois les services sociaux et les services économiques.

Il est indéniable que l'APD est une source de financement du développement fluctuante et imprévisible, notamment par rapport aux recettes intérieures. Les versements d'APD sont encore plus variables que les allocations. On voit donc qu'il est nécessaire d'instituer des engagements à plus long terme de la part des donateurs bilatéraux et multilatéraux.

L'allongement de la durée des engagements d'APD serait nécessaire pour renforcer la capacité du gouvernement de mobiliser des ressources intérieures.

L'allongement du délai serait nécessaire pour renforcer la capacité du gouvernement à mobiliser des ressources intérieures. Une approche reposant sur des fonds de contrepartie pourrait être également utile pour cette réforme. Aujourd'hui, les donateurs accordent souvent un appui budgétaire lorsqu'un gouvernement précise ses besoins en dépenses et calcule le déficit de financement qui pourrait être comblé par l'APD; ils s'engagent ensuite à financer le déficit identifié. Une telle approche peut toutefois dissuader les gouvernements de mobiliser des ressources intérieures. Elle peut aussi vraisemblablement entraîner une diminution des ambitions reflétées par les plans de développement national, qui avaient été affichées en raison du potentiel que faisaient apparaître les entrées plus importantes d'APD promises (CNUCED, 2008a, p. 119 et 120).

Il serait donc préférable de faire en sorte que les donateurs s'engagent à verser un pourcentage des fonds collectés par les gouvernements, jusqu'à un plafond fixé (Di John, 2008). Ce plafond pourrait être réduit au fur et à mesure que les pouvoirs publics augmentent leur capacité à mobiliser des ressources intérieures. L'un des avantages de cette méthode est que les gouvernements auraient une incitation à mobiliser des ressources intérieures car davantage de recettes pourraient conduire à davantage d'apports d'APD de la part des donateurs.

La politique monétaire a tendance à prendre le pas sur toutes les autres politiques macroéconomiques; elle est axée sur le maintien de la stabilité macroéconomique et ne vise pas à promouvoir la croissance, l'emploi ou les exportations.

C. Politiques financières et monétaires

1. NOUVELLES POLITIQUES MONÉTAIRES

Dans les politiques macroéconomiques conventionnelles, les politiques monétaires ont le pas sur les politiques budgétaires et celles des taux de change, ce qui est surprenant parce que les politiques budgétaires tendent à être inexorablement inefficaces en l'absence de secteurs financiers développés, ainsi

qu'il est apparu dans de nombreux pays en développement, et surtout dans les PMA.

Pour la macroéconomie classique, les politiques monétaires ont pour fonction principale de maintenir un faible niveau d'inflation, ce qui est considéré comme étant essentiel pour que les conditions soient propices aux entreprises. Jusqu'à une période récente, on tendait à faire en sorte que le taux d'inflation reste inférieur à 5 %. Plus récemment, lors de débats sur les pays d'Afrique à faible revenu, le FMI a reconnu qu'une inflation de l'ordre de 5 % à 10 % ne devrait pas avoir des effets préjudiciables sur la croissance.

Le principal moyen d'intervention pour peser sur le taux d'inflation est la politique relative au taux d'intérêt de la banque centrale. En pratique, les politiques relatives aux taux d'intérêt ont tendance à prendre le pas sur toutes les autres politiques macroéconomiques, et sont axées sur le maintien de la stabilité macroéconomique, et non sur l'action consistant à promouvoir la croissance, l'emploi ou les exportations.

Cela est dû en partie à la crainte qu'on s'attende, en conséquence, à voir monter encore les taux d'inflation, ce qui, pense-t-on, entraînerait une flambée des prix des produits et des salaires qui se renforcerait elle-même. Néanmoins, il y aurait fort peu de risques qu'une telle flambée se produise dans les PMA, qui présentent un important excédent de main-d'œuvre, où les syndicats sont faibles et où l'activité économique est loin de fonctionner à pleine capacité.

Selon le dogme macroéconomique classique, c'est la monétisation des déficits budgétaires qui provoque l'inflation. Elle n'est pas censée avoir des racines structurelles auxquelles le marché ne puisse remédier. Il existe donc un préjugé en faveur du maintien de taux réels d'intérêt élevés et de la résistance aux pressions exercées en faveur d'une augmentation des salaires (notamment dans le secteur public).

Entre 2000 et 2007, les PMA de toutes les régions dont les données sont disponibles n'ont pas enregistré des taux d'inflation excessivement élevés. Sur 47 de ces pays, pour lesquels les données sont disponibles, le taux d'inflation de l'indice moyen des prix à la consommation entre 2005 et 2007 ne dépassait 15 % que dans cinq d'entre eux – l'Angola, l'Érythrée, la Guinée, le Myanmar et Sao Tomé-et-Principe (tableau 7). La grande majorité des PMA n'affichent que des taux d'inflation modérés (moins de 15 %), lesquels sont restés inférieurs à 10 % entre 2005 et 2007 dans 34 d'entre eux. Le taux d'inflation moyen de l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'ensemble des PMA pendant la période 2005-2007 était de 9,8 %. Il a atteint des niveaux similaires dans les PMA africains et asiatiques, ceux des PMA insulaires étant les plus bas (4,5 %).

Il n'existe, pour ainsi dire, aucune preuve empirique qu'un taux d'inflation inférieur à 15 % a des répercussions défavorables sur la croissance économique (Pollin et Zhu, 2006), les controverses à ce sujet concernent les taux supérieurs à ce pourcentage. Mais il est quelque peu trompeur de centrer le débat sur de tels seuils. En pratique, ce qui est souvent plus important, c'est la source de l'inflation. Est-ce, par exemple, la monétisation des déficits budgétaires? Est-elle liée à une période de croissance rapide, au cours de laquelle l'élan est donné par la demande d'investissement? Ou bien est-elle due à des perturbations liées à l'offre intérieure ou extérieure?

Il est important de comprendre d'où vient l'inflation parce qu'à différentes sources peuvent correspondre des interventions différentes. Une étude récente effectuée sur 28 pays d'Afrique subsaharienne a montré, par exemple, que

Il y a fort peu de risques qu'une spirale des prix et des salaires se produise dans les PMA, où la main-d'œuvre est abondante, les syndicats sont faibles et l'activité économique est loin de fonctionner à pleine capacité.

La grande majorité des PMA n'affichent que des taux d'inflation modérés.

Il n'existe, pour ainsi dire, aucune preuve empirique qu'un taux d'inflation inférieur à 15 % a des répercussions défavorables sur la croissance économique.

Tableau 7
Taux d'inflation des prix à la consommation dans les PMA, 2005-2007
(En pourcentage, taux moyens de la période)

Afghanistan	8,2
Angola	15,8
Bangladesh	7,5
Bénin	3,5
Bhoutan	5,1
Burkina Faso	2,8
Burundi	7,4
Cambodge	5,4
Comores	3,2
Djibouti	3,4
Érythrée	17,4
Éthiopie	14,3
Gambie	3,0
Guinée	30,0
Guinée-Bissau	3,2
Guinée équatoriale	5,3
Haïti	13,2
Îles Salomon	8,6
Kiribati	-0,4
Lesotho	5,8
Libéria	8,3
Madagascar	12,9
Malawi	12,5
Maldives	3,6
Mali	2,9
Mauritanie	8,3
Mozambique	10,2
Myanmar	20,9
Népal	6,9
Niger	2,3
Ouganda	7,3
République centrafricaine	3,8
République démocratique populaire lao	6,5
République-Unie de Tanzanie	7,5
Rwanda	9,0
Samoa	2,6
Sao Tomé-et-Principe	19,5
Sénégal	3,1
Sierra Leone	11,5
Soudan	7,5
Tchad	2,6
Timor-Leste	3,8
Togo	3,2
Tuvalu	2,3
Vanuatu	2,4
Yémen	14,8
Zambie	12,2
PMA^a	9,8
<i>Afrique et Haïti</i>	9,7
<i>Asie</i>	10,0
<i>PMA insulaires</i>	4,5

Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED, à partir de données de la base de données GlobStat et de la Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies.

a Le critère retenu pour tous les groupes de pays est leur PIB.

l'inflation était surtout due à des perturbations liées à l'offre, à des accélérations initiales de la montée des prix qui se poursuivaient sur leur lancée, et à d'importantes dépréciations des taux de change (Heintz et Pollin, 2008). Les fortes hausses des prix des produits alimentaires et du pétrole en 2008 constituent un exemple récent de perturbation extérieure liée à l'offre. Pour faire face efficacement à ces perturbations, il faut vraisemblablement mettre en place des politiques qui ne soient pas axées sur les taux d'intérêt ou les limites fixées pour l'inflation. En raison desdites perturbations, les prix dépassent souvent les limites basses fixées par les banques centrales, ce qui veut dire que le fait de vouloir les respecter à tout prix fera plus de tort que de bien. Les responsables politiques devraient chercher d'autres moyens.

À titre d'exemple, en cas de perturbations extérieures influant sur les prix des produits alimentaires, les gouvernements des PMA pourraient avoir recours aux secours alimentaires s'ils ont prévu un stock régulateur de céréales dans le cadre de leurs stratégies – ou s'ils ont accès aux stocks internationaux. En cas de perturbation touchant le prix du pétrole, ces gouvernements pourraient subventionner temporairement la production d'électricité ou les transports publics (Pollin et al., 2006).

On constate la persistance d'un préjugé tenace favorable à la hausse des taux d'intérêt chez les responsables des banques centrales.

Les taux d'intérêt, dans la grande majorité des PMA, dépassent de beaucoup les chiffres propices à une croissance tirée par l'investissement...

Tableau 8

PMA à taux d'intérêt réel élevé^a, 2004-2006
(En pourcentage, moyennes pour la période)

Groupe	Pays	Taux d'intérêt réel
Afrique et Haïti	Gambie	24,5
	Haïti	23,2
	Angola	19,1
	Malawi	15,6
	République centrafricaine	15,4
	Mozambique	11,8
	Ouganda	11,6
	Madagascar	11,2
	Zambie	8,8
	Burundi	8,3
	Sierra Leone	8,1
	Lesotho	7,9
	Djibouti	7,8
	Liberia	7,5
	République-Unie de Tanzanie	6,8
	Mauritanie	6,4
	Rwanda	6,2
Asie	République démocratique populaire lao	19,6
	Cambodge	11,3
	Bhoutan	9,5
	Bangladesh	9,4
Îles	Sao Tomé-et-Principe	19,2
	Maldives	12,0
	Comores	8,4
	Îles Salomon	6,7
	Vanuatu	6,2
	Samoa	6,1

Source: Banque mondiale, *World Development Indicators* 2008, CD-ROM.

a Le taux prêteur est le taux bancaire pratiqué habituellement quand il s'agit de répondre aux besoins du secteur privé en matière de financement à court et à moyen terme. Le taux d'intérêt réel est le taux prêteur ajusté à l'inflation mesuré en fonction de l'indice implicite des prix du PIB. Les taux d'intérêt réels sont considérés comme étant élevés à partir de 6 % par an.

... et tendent à freiner la croissance parce qu'ils entraînent des hausses excessives du coût du crédit pour l'investissement tant public que privé.

L'objectif général de la politique monétaire devrait être de permettre la mise en œuvre de politiques budgétaires plus expansionnistes et axées davantage sur l'investissement.

Dans un contexte de ralentissement de l'activité économique mondiale, les politiques monétaires devraient aider les politiques budgétaires à prévenir une chute importante de la demande globale.

L'augmentation des taux d'intérêt, dans ces circonstances, entraînerait-elle une amélioration des résultats économiques? Il est plus vraisemblable que cela ne ferait que ralentir davantage la croissance économique, mais aggraverait aussi l'inflation à court terme en rendant le crédit plus coûteux. Et cependant, on constate la persistance d'un préjugé tenace favorable à la hausse des taux d'intérêt chez les responsables des banques centrales. Ce préjugé s'associe souvent à un effort déployé par les ministères des finances pour maintenir les déficits budgétaires à de faibles niveaux. Ces deux politiques seraient de nature à modérer la demande globale.

Les taux d'intérêt élevés dominent encore dans les pays à faible revenu et les PMA d'Afrique subsaharienne. Entre 2004 et 2006, par exemple, 27 PMA sur un échantillon de 32 affichaient des taux d'intérêt réels d'au moins 6 % (tableau 8). Étant donné que le taux d'intérêt réel est censé être à peu près équivalent au taux de croissance économique durable à long terme, les taux d'intérêt, dans la grande majorité des PMA, dépassent de beaucoup les chiffres propices à une croissance tirée par l'investissement.

Dans tous les PMA, le taux d'intérêt réel moyen était de 9 % entre 2004 et 2006. Dans les PMA africains, il était nettement plus élevé, se situant à 10,1 %, contre 7,6 % dans les PMA d'Asie et 9,2 % dans les PMA insulaires. À titre de comparaison, en ce qui concerne les pays à haut revenu de l'OCDE, le taux d'intérêt réel correspondant pendant la même période était inférieur à 4 % dans 12 pays sur un échantillon de 16.

Des taux aussi élevés que ceux qu'affichent les PMA tendent à freiner la croissance parce qu'ils entraînent des hausses excessives du coût du crédit pour l'investissement tant public que privé. Lors d'un ralentissement de l'activité économique mondiale, alors que de nombreux pays industrialisés sont déjà entrés en récession, des taux d'intérêt réels aussi élevés ne peuvent qu'aggraver la situation économique des PMA.

La stratégie générale de la politique monétaire devrait viser à intégrer des politiques budgétaires plus expansionnistes et axées davantage sur l'investissement. En général, les politiques monétaires sont tout simplement incapables de jouer un rôle de premier plan dans la gestion macroéconomique des pays à faible revenu ou des PMA. Ce rôle devrait être dévolu à des politiques budgétaires.

La politique budgétaire sert principalement à augmenter la quantité de liquidités – c'est-à-dire la masse monétaire – pour répondre à la demande croissante d'argent en raison de l'augmentation des revenus. Cela suppose qu'on maintienne les taux d'intérêt réels à un niveau modéré pour aider à atténuer les coûts des emprunts à la fois pour le secteur privé et pour l'État.

Ce type de politique, toutefois, va à l'encontre de la pratique consistant à définir des objectifs concernant l'inflation qui, de manière soit explicite, soit implicite, est l'option préférée des responsables des banques centrales des PMA ainsi que d'autres pays à faible revenu.

Pendant le ralentissement actuel de l'activité économique mondiale, l'inflation ne représente pas un danger considérable dans les PMA. Les prix des produits de base baissent, et l'on prévoit qu'ils resteront assez bas pendant quelques années. La hausse des prix se ralentit considérablement dans de nombreux pays industrialisés et, dans certains d'entre eux, on est fort préoccupé par le fait que la déflation, c'est-à-dire la baisse des prix, va bientôt s'installer.

Dans ces circonstances, les politiques monétaires devraient aider les politiques budgétaires à prévenir une chute importante de la demande globale, ce qui est leur rôle principal. En d'autres termes, les politiques monétaires devraient avoir une action anticyclique. Si, au lieu de cela, les banques centrales tiennent absolument à maintenir des taux d'intérêt élevés, les politiques monétaires auront des effets «procycliques» et aggraveront et prolongeront tout ralentissement de l'activité économique.

2. POURQUOI LA POLITIQUE MONÉTAIRE EST-ELLE INEFFICACE?

La thèse initiale de la présente section était que les politiques monétaires sont particulièrement inefficaces dans les pays à faible revenu, et notamment dans les PMA. Beaucoup de ces pays posséderaient peut-être théoriquement la souplesse nécessaire pour utiliser les instruments monétaires classiques (tels que les opérations d'open market, les opérations de change et les politiques relatives aux taux d'intérêt), mais ils sont incapables de réaliser leurs objectifs parce que leurs systèmes financiers sont insuffisamment développés (sect. D.1 du présent chapitre). Dans la plupart des PMA, la politique monétaire existe au plan théorique mais non pratique.

La politique monétaire peut être définie, si l'on veut simplifier, comme étant l'activité déployée par l'autorité monétaire (la banque centrale) pour influencer sur le montant de l'investissement dans les actifs financiers et déterminer sa répartition entre numéraire et obligations. La banque centrale y parvient en achetant et en vendant des obligations et en fixant les prix par le biais de son taux directeur.

Cette activité ne peut être effective que s'il existe un marché viable des obligations. Même dans les pays les plus développés, les ménages qui détiennent des obligations sont relativement peu nombreux. En général, la grande majorité des obligations sont détenues par des banques et des sociétés privées (nationales et internationales), d'où il découle qu'un marché des obligations ne peut être efficace – la condition préalable pour la mise en œuvre d'une politique monétaire efficace – que s'il est associé à un secteur financier et à un secteur des entreprises en plein essor.

Toutefois, ce n'est pas le cas des PMA. Leur secteur financier tend à être dominé par quelques banques habituellement étrangères. Leurs grandes sociétés non financières ne relèvent habituellement que du secteur des industries extractives – notamment le pétrole et les minéraux. Dans certains pays, il peut y avoir un nombre limité de grandes entreprises non extractives ainsi que de ménages à haut revenu en quête de moyens permettant de préserver leur fortune.

Dans les PMA, les banques (même nationales), les sociétés et les ménages riches ne suffiront pas, à eux tous, à établir la base d'un marché obligataire efficace. Les obligations étrangères – surtout celles des pays développés – sont plus sûres et peuvent être facilement négociées sur les marchés mondiaux, ce qui n'est pas le cas de celles des PMA.

Il existe deux mécanismes auxquels les banques centrales des PMA pourraient avoir recours pour créer un marché obligataire, mais ils réduisent tous deux l'efficacité de la politique monétaire. Le premier consiste à fixer le taux d'intérêt des obligations d'État assez haut pour inciter les grandes sociétés financières et non financières à les acheter. Ce mécanisme rend inutile la politique monétaire visant à lutter contre les fluctuations de l'économie et à mettre en place les conditions préalables à une croissance à long terme. En effet, c'est la nécessité de

Dans la plupart des PMA, la politique monétaire existe au plan théorique mais non pratique...

... ces pays étant incapables de réaliser leurs objectifs parce que leurs systèmes financiers sont insuffisamment développés.

Le secteur financier des PMA tend à être dominé par quelques banques habituellement étrangères.

Dans les PMA, les banques, les sociétés et les ménages riches ne suffiront pas, à eux tous, à établir la base d'un marché obligataire efficace.

vendre ces obligations qui en impose les taux, et non la croissance ou les objectifs de développement.

Le second mécanisme, très courant, consiste à adopter des règles obligeant les banques à détenir une portion donnée de leurs actifs sous forme d'obligations d'État; mais cela crée une demande accessoire d'obligations, et non un marché. Si les deux mécanismes sont associés, la banque centrale pourrait réaliser qu'elle se trouve dans la pire des situations économiques, avec un marché des obligations qui ne fonctionne pas et des taux d'intérêt propres à dissuader les investisseurs privés et à instaurer un service de la dette très lourd pour le budget national.

La banque centrale pourrait chercher à influencer directement sur les taux d'intérêt, mais avec un marché obligataire manquant d'efficacité, cela semble voué à l'échec. Par exemple, la baisse du taux d'intérêt de la banque centrale a pour objectif de faire baisser le coût des emprunts que les banques contractent auprès d'elle. Cela devrait les inciter à en faire bénéficier les emprunteurs qui s'adressent à elle. À leur tour, les emprunteurs devraient accroître les investissements et les emprunts qu'ils ont prévus, et stimuler ainsi l'expansion de l'économie réelle.

Cet enchaînement a peu de chances de se produire dans les PMA ou dans beaucoup de pays à faible revenu pour plusieurs raisons. Il se pourrait que les banques commerciales n'empruntent pas à la banque centrale si elles ont besoin de fonds supplémentaires, mais à des banques étrangères. Les banques ont souvent une surabondance de fonds qu'elles ne prêtent pas car elles considèrent que le taux de rentabilité est insuffisant ou que les risques que comporte l'octroi de ces prêts sont trop importants. Ou bien la plupart des entreprises et des ménages ne peuvent emprunter aux banques parce qu'ils ne répondent pas aux conditions imposées par celles-ci (telles que des livres comptables tenus selon les normes classiques).

En résumé, les institutions financières des PMA ont tendance à refléter leur environnement: elles sont insuffisamment développées et manquent d'efficacité. Elles tirent une partie disproportionnée de leurs revenus des obligations qu'elles détiennent, et non des prêts qu'elles consentent aux fins d'investissements productifs. En conséquence, lorsqu'elles octroient effectivement des prêts, c'est strictement aux emprunteurs témoignant de la meilleure solvabilité et en imposant des taux d'intérêt relativement élevés.

Les politiques monétaires restrictives des banques centrales – qui sont susceptibles, par exemple, d'être appliquées si l'objectif fixé est une inflation réduite – ne font qu'aggraver les contraintes structurelles sous-jacentes qui pèsent sur les institutions financières des PMA.

Les banques souvent ne prêtent pas car elles considèrent que le taux de rentabilité est insuffisant ou que les risques sont trop importants.

Les banques des PMA détiennent généralement un excès considérable de liquidités, imposent des taux d'intérêt élevés sur les prêts et privilégient les titres d'État à court terme qui ne présentent aucun risque...

... et ne sont guère enclines à s'engager dans la durée en octroyant des prêts à long terme à taux d'intérêt faible pour financer le développement.

D. Réformer les institutions financières pour financer le développement

1. LE SECTEUR FINANCIER DANS LES PMA

Dans le *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés* (CNUCED, 2006, p. 230 à 246) figure une analyse de l'état de développement de l'intermédiation financière et des systèmes financiers dans les PMA, qui a montré que les banques de ces pays détiennent généralement un excès considérable de liquidités, imposent des taux d'intérêt élevés sur les prêts, et privilégient les titres d'État à court terme qui ne présentent aucun risque. Elles ne sont guère enclines à se lancer patiemment dans des prêts à long terme à taux d'intérêt modéré pour financer le

développement (Stallings et Studart, 2006). Or c'est précisément de ce type de financement du développement que les pays les moins avancés ont besoin pour soutenir l'investissement public et privé, et permettre aux taux de croissance de poursuivre sur leur lancée.

Les ménages des PMA hésitent généralement à déposer leurs avoirs dans des comptes d'épargne en raison d'un manque de confiance dans les établissements bancaires. Une mesure essentielle de politique budgétaire qui pourrait être adoptée consisterait donc à financer des réformes financières, telles qu'un système de garantie des dépôts bancaires afin d'inspirer confiance aux épargnants.

Les politiques gouvernementales devraient viser à renforcer les capacités des institutions financières à appuyer l'investissement grâce à l'octroi approprié de crédits, et à mobiliser l'épargne, ces deux fonctions pouvant se renforcer mutuellement au niveau macroéconomique. Actuellement, toutefois, il y a une coupure entre elles. Une bonne partie de l'investissement des PMA est financée par l'APD (ou des IED comme dans le cas de l'extraction des hydrocarbures). En même temps, les institutions financières sont peu motivées ou bien ont peu de moyens pour mobiliser l'épargne intérieure.

2. MOBILISATION DE L'ÉPARGNE INTÉRIEURE DANS LES PMA

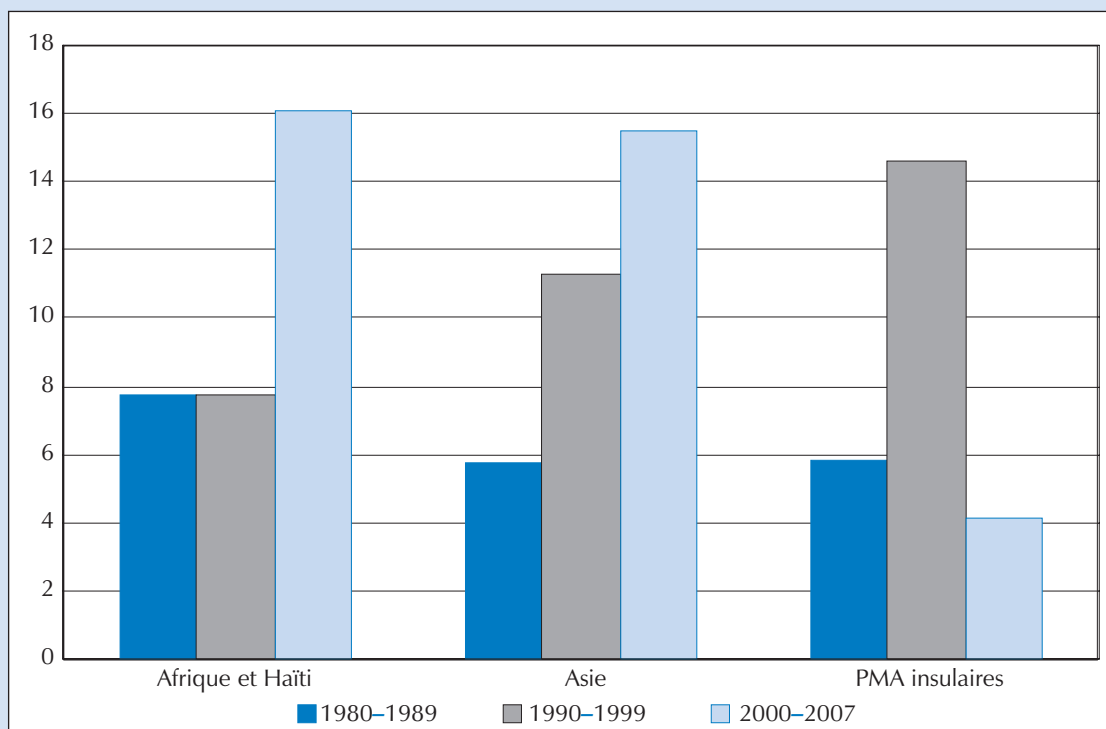
Les politiques macroéconomiques peuvent jouer un rôle important – à la fois directement et indirectement – en stimulant la croissance des revenus, générant par là un surplus d'épargne intérieure. Les pays en développement à

Les politiques publiques devraient viser à renforcer les capacités des institutions financières à soutenir l'investissement par l'octroi judicieux de crédits, et à mobiliser l'épargne.

Au cours de la période 2000-2007, les taux d'épargne intérieure dans les PMA africains se sont élevés de manière appréciable – atteignant plus de 16 % du PIB, soit le double de ce qu'ils étaient dans les années 80 et 90.

Graphique 12

L'épargne intérieure dans les PMA, 1980-2007 (En pourcentage du PIB)



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de la Division de statistique du DAES des Nations Unies.

Note: L'épargne intérieure est la différence entre le PIB et les dépenses de consommation finales.

Les taux d'épargne dans les PMA asiatiques étaient légèrement inférieurs, représentant 15,5 % du PIB.

Les gouvernements peuvent renforcer les institutions financières de leur pays en garantissant une partie des prêts accordés par les banques commerciales.

Une autre méthode consisterait à instituer des coefficients de réserves obligatoires garanties par des actifs, qui varieraient en fonction des secteurs économiques.

croissance rapide affichent habituellement des taux élevés d'investissement et une balance des paiements courants qui s'améliore, ce qui se traduit par des taux d'épargne en hausse (CNUCED, 2008b). On peut penser que les résultats économiques relativement bons des PMA entre 2000 et 2007 ont donné lieu à un accroissement de l'épargne intérieure. Cependant, il est probable que le début de la crise financière mondiale et du ralentissement de l'activité économique va provoquer une réduction de l'épargne ainsi que des revenus.

Au cours de la période 2000-2007, les taux d'épargne intérieure, dans les PMA africains, se sont effectivement élevés de manière appréciable – atteignant plus de 16 % du PIB, soit le double de ce qu'ils étaient dans les années 80 et 90 (graphique 12). Le taux d'épargne dans les PMA asiatiques était légèrement inférieur (15,5 % du PIB) mais celui des PMA insulaires a chuté brutalement de près de 15 % au cours des années 90 à moins de 5 %. Cela dit, toutes ces moyennes cachent des résultats en demi-teinte. Le grand bond de l'épargne intérieure entre 2000 et 2007 a été provoqué par l'évolution des performances dans les PMA exportateurs de pétrole et de minéraux (CNUCED, 2008a, p. 9).

Les gouvernements des PMA peuvent faire beaucoup pour renforcer les bases institutionnelles et politiques en vue de stimuler la demande globale et la croissance des revenus. Les politiques budgétaires peuvent avoir un effet indirect sur l'épargne en attirant l'investissement et en faisant croître les revenus, mais le gouvernement peut aussi agir sur le coût réel des investissements en renforçant le rôle d'intermédiation des institutions de crédit et des institutions financières. Dans la plupart des cas, les PMA ont des institutions financières fragiles ou un secteur financier dominé par une poignée de banques étrangères qui sont peu disposées à lancer un programme de prêts diversifiés.

3. AMÉLIORER LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Les principales méthodes utilisées pour renforcer les institutions financières d'un pays peuvent être regroupées en trois catégories. La première a pour objet d'améliorer les incitations économiques pour encourager les institutions financières à mobiliser l'épargne et à l'utiliser pour financer l'investissement public et privé. La deuxième consiste à relier les institutions financières officielles au secteur financier non structuré afin d'élargir la base tant de l'épargne que des prêts. La troisième vise à créer ou à relancer les institutions financières du secteur public, telles que les banques de crédit agricole et les banques de développement.

a) Incitations économiques

Les gouvernements qui choisissent de s'appuyer sur les incitations économiques pourraient garantir une partie des prêts accordés par les banques commerciales. Ces prêts aidés pourraient avoir un taux d'intérêt plus faible, en échange de quoi les emprunteurs garantiraient le remboursement, en fournissant un nantissement et en prévoyant des contrôles et des objectifs de résultat. À cette fin, ils pourraient aussi être tenus de déposer une partie du montant emprunté dans un compte séquestre, montant qui leur serait restitué une fois le prêt remboursé³.

Les conditions applicables à ce type de prêt pourraient être conçues de façon à ce que l'État qui les garantit n'ait pas à supporter une charge trop lourde. Dans une étude récente faite en Afrique du Sud, on a calculé que, dans l'hypothèse où un quart de l'investissement intérieur serait financé par de tels prêts – et où la garantie de l'État ne couvrirait que les trois quarts du montant de chaque prêt

et où les défauts de paiement se chiffrent à 15 % du montant des prêts – le coût pour le gouvernement ne représenterait qu'entre 1 % et 2 % de son budget annuel (Pollin et al., 2006).

Une autre méthode, qui permettrait d'atteindre des objectifs analogues, consisterait à instituer des coefficients de réserves obligatoires garanties par des actifs, qui varieraient en fonction des secteurs économiques. Le gouvernement pourrait ainsi inciter les banques à prêter à des secteurs qui ont un fort potentiel de croissance ou de création d'emplois. Pour ce type de prêts, le pourcentage des réserves obligatoires garanties par les actifs serait moins élevé et serait déposé sur un compte non porteur d'intérêts auprès de la banque centrale. Une telle souplesse permettrait aux banques d'accorder davantage de prêts à des secteurs déterminés. La différenciation des coefficients de réserve est généralement utilisée pour corriger les déséquilibres d'investissement entre les secteurs, à savoir réduire les prêts dans les secteurs bénéficiant d'un surinvestissement et les augmenter dans les secteurs souffrant de sous-investissement.

Parallèlement à cette mesure incitative, les gouvernements pourraient adopter des mesures de désincitation, à savoir imposer des restrictions à l'octroi de prêts à certaines activités ou dans certains secteurs économiques. Par exemple, certains pays ont ainsi fixé un plafond sur le pourcentage de prêts que les banques peuvent consentir à des activités considérées comme non prioritaires, comme l'immobilier, les opérations boursières ou les placements offshore.

Dans les PMA et les autres pays à faible revenu, les banques préfèrent souvent détenir des titres d'État à court terme qui ne présentent aucun risque et qui ont un taux d'intérêt relativement élevé. Ces instruments, qui exercent de fortes contraintes budgétaires sur les PMA, conviennent mal au financement de l'investissement public en raison du risque important dû au décalage des échéances à moyen terme. Pour remédier à ce problème, les gouvernements pourraient, par exemple, créer un marché d'effets publics à plus long terme, ce qui atténuerait le risque de liquidité. Ces titres seraient plus adaptés, par exemple, au financement d'investissements publics dans les infrastructures, qui nécessitent un temps de gestation plus long et ne génère donc des revenus qu'à moyen et à long terme.

Si la priorité est donnée à la baisse du taux d'intérêt moyen, le gouvernement pourrait tenter de renforcer la compétitivité du processus de commercialisation de la dette, notamment par des émissions publiques de titres.

b) Établir un lien entre institutions officielles et secteur non structuré

Un autre moyen de renforcer les institutions financières intérieures en vue de mobiliser l'épargne pour l'investissement consiste à relier les institutions financières officielles au secteur financier non structuré. Bien que les banques commerciales aient souvent un excès de liquidités, elles ne sont pas disposées à prêter parce qu'elles estiment que les emprunteurs présentent trop de risques ou que les coûts de transaction sont trop élevés. Au contraire, les institutions du secteur financier non structuré, comme les associations d'épargne et de crédit par roulement, ou tontines, sont mieux informées sur la solvabilité des emprunteurs et ont des coûts de transaction plus faibles. Mais elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour satisfaire de nombreux emprunteurs. Les établissements de microfinancement et autres institutions financières de petite taille se heurtent au même problème. Si l'on veut que les programmes visant à relier les banques

La création d'un marché d'obligations d'État à plus long terme permettrait de financer l'investissement public dans les infrastructures.

Un autre moyen de renforcer les institutions financières intérieures consiste à relier les institutions financières officielles au secteur financier non structuré, ce qui permettrait de mobiliser plus d'épargne et d'accroître le montant des prêts dans les PMA.

La troisième série de mesures permettant de renforcer les capacités des institutions financières dans les PMA consiste à relancer les institutions financières du secteur public.

commerciales au secteur non structuré donnent de bons résultats, seuls les organismes de prêt bien établis de ce secteur, tels que coopératives et associations de prêt ou de crédit reconnues, devraient y participer. Il faudrait aussi établir un cadre réglementaire assez large pour couvrir les organismes du secteur non structuré.

L'établissement de partenariats entre ces deux types d'institutions améliorerait les possibilités de mobiliser plus d'épargne et d'accroître le montant des prêts dans les PMA. Il serait possible de monétiser une quantité plus importante d'épargne privée des ménages à faible revenu, et davantage de prêts pourraient être accordés aux petits exploitants et aux petites entreprises. Les banques commerciales pourraient élargir leur base de dépôt et les institutions financières du secteur non structuré pourraient prêter à un plus grand nombre d'emprunteurs à faible revenu.

Les banques de développement peuvent aussi faire l'objet de partenariats entre secteur public et secteur privé, ce qui pourrait éventuellement leur permettre d'obtenir plus facilement des capitaux sur les marchés internationaux.

c) Organiser les institutions financières du secteur public

La troisième série de mesures permettant de renforcer les capacités des institutions financières dans les PMA – notamment en réorientant le crédit vers des secteurs qui ont un fort potentiel de croissance et de création d'emplois – consiste à relancer les institutions financières du secteur public. Les banques de développement qui, dans les années 80, étaient largement répandues dans les pays en développement, en sont un exemple.

Malgré les insuffisances signalées, ces banques s'acquittaient souvent avec efficacité d'une fonction essentielle, à savoir mobiliser des ressources et les allouer au financement des projets de développement à long terme axés sur l'investissement. Les banques commerciales nationales se sont montrées peu disposées à s'acquitter de cette fonction, en particulier à la suite de la libéralisation du marché.

Dans des pays comme le Brésil, le Japon et la République de Corée, les banques de développement étaient financées par des fonds publics et gérées par l'État. De telles banques peuvent aussi faire l'objet de partenariats entre secteur public et secteur privé, ce qui pourrait fort bien leur permettre d'obtenir plus facilement des capitaux sur les marchés internationaux. Dans le passé, ces institutions ont été le fer de lance des politiques industrielles et des programmes d'investissement public qui ont joué un rôle crucial dans la croissance accélérée des pays qui accusaient un retard de développement. Si le succès a été au rendez-vous, c'est qu'elles ont réussi à mobiliser d'importantes ressources financières intérieures aux fins du développement.

Les banques de crédit agricole et les caisses d'épargne postale sont d'autres institutions publiques qu'il faudrait envisager de renforcer.

Leur réussite s'explique souvent par le soutien de banques centrales «développementistes». Aujourd'hui, la plupart des banques centrales axent leurs interventions sur un éventail étroit d'objectifs de stabilisation, en utilisant une gamme tout aussi limitée d'instruments, tels que les taux d'intérêt à court terme ou les objectifs relatifs à la masse monétaire. Toutefois, au cours des décennies antérieures, les banques centrales de nombreux pays en développement jouaient un rôle plus important en matière de développement en aidant les banques de développement à promouvoir l'essor de l'industrie et des autres secteurs, et en donnant au gouvernement les moyens d'accélérer la croissance économique (Epstein et Grabel, 2007). En Chine et en Inde, par exemple, la banque centrale appuyait l'appareil de planification en facilitant l'allocation de crédits à moyen et à long terme aux secteurs industriels. Comme on pensait que la politique

monétaire n'était qu'un élément – et pas nécessairement le plus important – de la politique économique, les banques centrales n'ont pas été conçues comme des institutions indépendantes.

Les banques de crédit agricole sont une autre institution publique qu'il faudrait envisager de renforcer. Auparavant, elles offraient souvent un large réseau de succursales rurales qui étaient en mesure d'attirer l'épargne des ménages ruraux pour accorder de nombreux prêts à l'agriculture. Les banques commerciales, implantées dans les zones urbaines, n'étaient guère intéressées par le financement des activités agricoles, qu'elles considéraient comme trop risquées. La libéralisation financière entreprise dans les PMA et d'autres pays en développement au cours de ces vingt-cinq dernières années a balayé l'essentiel de l'infrastructure rurale associée aux banques de crédit agricole.

Une troisième institution à développer pourrait être l'épargne postale. Étant donné que les bureaux de poste représentent, dans bien des cas, un réseau institutionnel très développé dans les zones rurales, l'épargne postale offre un moyen prometteur d'attirer les petits épargnants.

d) Investir dans les capacités institutionnelles

Pour mettre en œuvre les trois formules exposées ci-dessus, il faudra engager d'importantes ressources publiques. En un sens, on peut considérer qu'il s'agit d'investir dans les capacités institutionnelles. Étant donné que ces capacités permettraient finalement de mobiliser et d'allouer au développement un volume d'épargne intérieure accru, l'investissement correspondant pourrait avoir un taux de rentabilité sociale relativement élevé.

On pourrait appliquer le même raisonnement à la manière dont on utilise l'aide publique au développement. De nombreux PMA continueront de dépendre de l'APD dans un avenir proche, notamment pendant la période de récession actuelle. Mais l'objectif à moyen et à long terme des PMA – et aussi de l'aide extérieure – devrait être de réduire progressivement cette dépendance. Dans cette perspective, de solides arguments militent en faveur de l'affectation de l'APD au renforcement des institutions financières nationales, comme on l'a fait valoir plus haut. Outre qu'il aiderait les gouvernements à mieux mobiliser les recettes intérieures, le fait d'aider les institutions financières à mobiliser davantage d'épargne contribuerait de façon déterminante à éliminer à terme la dépendance courante des PMA à l'égard de l'aide.

E. Taux de change et politiques de gestion des capitaux

1. NÉCESSITÉ D'UNE GESTION COMPLÉMENTAIRE DES TAUX DE CHANGE

La gestion du taux de change est un corollaire des politiques budgétaires expansionnistes et de l'adaptation des politiques monétaires. L'un de ses objectifs est de réduire la probabilité d'une dépréciation rapide du taux de change due à une accélération de l'inflation provoquée par l'impact des politiques expansionnistes sur la demande.

En général, l'orthodoxie privilégie un régime des taux de change extrêmement souple, dans lequel le taux est déterminé purement et simplement par le jeu des forces du marché. La justification habituellement avancée est que, de tout temps, les gouvernements ont surévalué les taux de change. Toutefois, les taux de change

Étant donné que les capacités institutionnelles permettraient finalement de mobiliser et d'allouer au développement un volume d'épargne intérieure accru, l'investissement correspondant pourrait avoir un taux de rentabilité sociale relativement élevé.

L'orthodoxie en vigueur privilégie un régime des taux de change extrêmement souple...

... toutefois, les taux de change flottants ont causé un certain nombre de difficultés aux pays en développement, notamment aux PMA.

La volatilité des taux ébranle fortement la stabilité macroéconomique des petits pays qui sont lourdement tributaires du commerce extérieur.

La gestion du taux de change peut permettre à certains pays de renforcer la compétitivité de leurs exportations et la diversification structurelle de leur économie...

flottants ont causé plusieurs difficultés aux pays en développement, y compris les PMA.

Premièrement, une forte flexibilité des taux de change a accru la volatilité du taux de change nominal, les responsables politiques étant incapables de répondre efficacement à des chocs fréquents liés aux termes de l'échange ou à des sorties de capitaux. La nécessité de contrecarrer les effets de ces chocs constitue une raison supplémentaire de rétablir un type de gestion des taux de change. La volatilité des taux ébranle fortement la stabilité macroéconomique des petits pays qui sont lourdement tributaires du commerce extérieur. Ces pays feraient donc mieux de gérer les taux de change au lieu de se reposer sur les politiques monétaires intérieures afin de lutter contre l'inflation.

Deuxièmement, si un taux de change flottant va de pair avec des cibles d'inflation fixes, cela peut conduire à des résultats particulièrement déstabilisants (Weeks, 2008). Par exemple, quand celui de la Zambie s'est élevé à la suite de l'essor du cuivre en 2005 et 2006, les conditionnalités du FMI ont empêché la masse monétaire de s'accroître de peur que l'inflation ne s'accélére. Mais ces conditionnalités n'ont fait qu'aggraver les répercussions négatives de cette appréciation sur les recettes publiques en faisant diminuer encore davantage l'équivalent en monnaie locale des taxes commerciales et de l'aide. En conséquence, le déficit budgétaire de l'État s'est creusé inutilement.

Troisièmement, la gestion du taux de change peut permettre à certains pays de parvenir – à moyen terme – à un taux capable de renforcer la compétitivité des exportations et permettre par là de mettre en place une diversification structurelle plus importante de l'économie. Il s'agit là d'une priorité stratégique pour les PMA, notamment parce que leurs exportations sont peu diversifiées. Ces pays devraient privilégier les mesures permettant de parvenir à un taux de change stable et compétitif par rapport aux cibles d'inflation fixes, parce que leur croissance dépend en bonne partie à la fois des exportations et des importations.

La gestion du taux de change peut se faire de diverses manières. Les pays peuvent mettre en place «un flottement contrôlé», dans le cadre duquel le taux de change est autorisé à osciller en fonction des forces du marché, mais la banque centrale intervient en achetant et en vendant des réserves afin de maîtriser ces oscillations à l'intérieur d'une fourchette prédéterminée. Un pays pourrait aussi adopter un «ancrage mobile», ce qui veut dire que les autorités monétaires indexent la monnaie locale sur la valeur d'une autre monnaie (comme

... en recourant au flottement ordonné ou à un système de parité fixe ajustable.

Entre 2004 et 2007, la grande majorité des PMA a continué d'accuser un déficit de leurs opérations courantes et sont entrés dans la récession économique mondiale avec un handicap certain.

Tableau 9

Balance des opérations courantes et balance commerciale des PMA, par groupes, 1995-2007

(En pourcentage du PIB, moyennes des périodes)

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2007
Exportateurs de pétrole				
Balance des opérations courantes	-0.6	-6.3	-7.3	4.0
Balance du commerce des biens et services	-4.2	-3.9	-0.1	9.8
Exportateurs de minéraux				
Balance des opérations courantes	-4.9	-8.7	-8.6	-6.4
Balance du commerce des biens et services	-10.1	-11.5	-11.9	-6.1
Exportateurs de produits agricoles				
Balance des opérations courantes	-5.6	-6.1	-7.1	-6.8
Balance du commerce des biens et services	-13.2	-12.6	-13.3	-19.1
Autres PMA				
Balance des opérations courantes	-3.5	-3.1	-1.6	-3.0
Balance du commerce des biens et services	-10.0	-9.1	-7.2	-10.5

Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de International Financial Statistics online du FMI (février 2009).

le dollar, par exemple) ou sur celle d'un panier de monnaies, mais réajustent périodiquement le taux en question de manière à ce qu'il reste compétitif.

Il est de la plus haute importance pour les PMA de maintenir la compétitivité de leurs exportations, surtout quand celles de ressources naturelles sont en plein essor, comme cela a été le cas en 2007 et au premier semestre de 2008.

Certains PMA ont réussi à améliorer leur balance commerciale et la balance globale des opérations courantes au cours de ces dernières années. Entre 2004 et 2007, par exemple, les opérations courantes du groupe des pays exportateurs de pétrole tels que l'Angola, le Tchad et le Soudan, ont gagné 4 % dans leur PIB, alors que précédemment elles étaient en déficit (tableau 9). Les pays exportateurs de minéraux ont réussi à réduire leurs déficits des opérations courantes, eux aussi, en le faisant passer de 8,6 % pendant la période 2001-2003 à 6,4 % entre 2004 et 2007.

Néanmoins, à l'exception d'une poignée de pays exportateurs de pétrole, la grande majorité des PMA continuent d'accuser un déficit des opérations courantes, et ils sont maintenant entrés dans le processus mondial de récession économique avec un handicap certain. Il faudra qu'ils enregistrent des entrées de capitaux plus importantes, notamment d'ADP, pour pouvoir financer ces déficits extérieurs. Il sera encore plus important pour eux de gérer soigneusement leurs taux de change pour maîtriser leur volatilité et conserver un peu de leur compétitivité à l'exportation.

D'aucuns ont fait valoir que les pays qui bénéficient d'une augmentation de l'APD pourraient contracter le syndrome hollandais. L'argument classique est que l'apport de devises provenant de l'APD ferait croître la demande intérieure (essentiellement sous l'effet des dépenses publiques) de biens et de services ne faisant pas l'objet d'échanges, ce qui provoquerait une hausse de leurs prix, laquelle s'étendrait aux secteurs exportateurs, essentiellement en faisant monter les prix des matières premières.

Dans le cadre d'un régime de taux de change fixes, le taux augmente en termes réels en suivant l'augmentation des prix intérieurs liée aux prix internationaux. Si le taux de change flotte, l'accroissement de la demande de monnaie nationale – provoquée par celui de l'apport de devises – entraînerait directement une augmentation du taux de change nominal.

Mais l'accélération de l'inflation et l'accroissement du taux de change ne sont pas inévitables. Ces effets dépendent de l'importance du ralentissement de l'économie nationale et de l'efficacité de la gestion et de la coordination des politiques macroéconomiques. Dans de nombreux PMA, les facteurs de production – notamment la main-d'œuvre – sont très insuffisamment utilisés, de sorte que l'accroissement de la demande due aux dépenses publiques n'est pas voué à entraîner automatiquement une hausse importante des prix intérieurs (McKinley, 2005).

Même si les prix augmentaient, une meilleure coordination des politiques macroéconomiques pourrait permettre de gérer toute conséquence préjudiciable. Cela suppose que l'augmentation des dépenses publiques financées par l'appréciation de la monnaie locale devrait être coordonnée avec le déblocage des réserves correspondantes de change détenues par la banque centrale. En outre, la gestion du taux d'intérêt pourrait également servir à atténuer les effets de cette appréciation sur la compétitivité des exportations autres que celles de ressources naturelles.

Dans de nombreux PMA, les facteurs de production – notamment la main-d'œuvre – sont fortement sous-utilisés, de sorte que l'accroissement de la demande due aux dépenses publiques n'entraîne pas automatiquement une hausse importante des prix intérieurs.

En 2008-2009, les PMA ont été confrontés à une série d'évolutions qui ont rendu encore plus nécessaire d'instaurer une gestion du compte de capital.

L'Afrique subsaharienne est exportatrice nette de capitaux vers le reste du monde.

En 2007 et 2008, certains PMA ont profité de l'essor des exportations de matières premières...

Tableau 10
Montant de l'ensemble des capitaux sortis entre 1970 et 2004
en Afrique subsaharienne
(En pourcentage du montant de la dette extérieure en 2004)

	LDC	ODC
Afrique du Sud		176
Angola	535,2	
Bénin	-399,9	
Botswana		-207,4
Burkina Faso	369	
Burundi	185,3	
Cap-Vert		523,6
Comores	-55,2	
Congo		299,8
Côte d'Ivoire		460
Chad	137,9	
Éthiopie	342,6	
Gabon		289,1
Ghana		159,3
Guinée	29,6	
Kenya		93,3
Lesotho	117	
Madagascar	276,4	
Malawi	111,9	
Mali	-12,8	
Maurice		28,3
Mauritanie	174,4	
Mozambique	306,9	
Niger	-447,8	
Nigéria		670,9
Ouganda	142,1	
République centrafricaine	257,4	
République démocratique du Congo	310,3	
République-Unie de Tanzanie	127,7	
Rwanda	355,7	
Sao Tomé-et-Principe	292,4	
Sénégal	-332	
Seychelles		485,7
Sierra Leone	406,6	
Swaziland		285,6
Tchad	137,9	
Togo	-224,3	
Zambie	272,2	
Zimbabwe		511,9
Total de l'échantillon	291,3	

Source: Ndikumana et Boyce (2008).

2. GESTION DU COMPTE DE CAPITAL

En 2008-2009, les PMA ont été confrontés à une série d'évolutions qui ont rendu encore plus nécessaire d'instaurer une gestion du compte de capital. Malgré l'accroissement des entrées d'IED qui se dessine depuis le début de ce millénaire, celles de capitaux restent assez modestes dans l'ensemble. De plus, à la suite de la crise financière mondiale, on prévoit une diminution des entrées d'IED. Le principal problème que doivent affronter les PMA est celui des sorties de capitaux provenant de leur propre secteur privé.

a) *L'importance de la fuite des capitaux*⁴

Il est difficile d'estimer avec précision l'importance de la fuite des capitaux. Toutefois, Ndikumana et Boyce (2008) ont montré que, pour un échantillon de 40 pays d'Afrique subsaharienne pendant la période 1970-2004, le montant total des capitaux sortis, calculé en dollars de 2004, y compris les intérêts qu'ils auraient rapportés, s'établissait à 607 milliards de dollars à la fin de la période. Ce montant était supérieur de 398 milliards de dollars à l'ensemble de la dette extérieure des 40 pays en question. En d'autres termes, l'Afrique subsaharienne est une exportatrice nette de capitaux vers le reste du monde.

Parmi les 40 pays africains de cet échantillon, il y a 26 PMA. Le montant moyen (non pondéré) de leurs capitaux sortis équivalait à 129 % de leur dette extérieure. Le montant des capitaux sortis était considérablement plus élevé que celui de la dette extérieure pour la plupart d'entre eux, en particulier les pays producteurs de pétrole et ceux qui étaient en proie à des conflits (tableau 10). Par contre, pour six d'entre eux, l'estimation du montant des capitaux sortis était négative, ce qui veut dire que les entrées étaient supérieures aux sorties pendant la période en question.

Les auteurs de ces estimations ont également constaté qu'il existait des liens étroits entre le montant des capitaux sortis et celui des emprunts extérieurs contractés par les pays africains, parfois au su des prêteurs internationaux eux-mêmes. En conclusion, ils lancent un appel pour que la dette soit mieux gérée par les gouvernements africains, pour que des mesures soient prises en vue d'empêcher la fuite des capitaux et que les actifs africains à l'étranger soient rapatriés.

Les PMA souffrent aussi de la volatilité périodique des investissements de portefeuille. En 2007 et 2008, par exemple, certains d'entre eux ont profité de l'essor des exportations de matières premières; toutefois, dans certains cas, cela a eu pour conséquence l'entrée à court terme de capitaux spéculatifs fondée sur l'hypothèse selon laquelle l'essor des exportations se traduirait par une hausse du taux de change. Ce phénomène a été bien démontré dans le cas de la Zambie, s'agissant de l'augmentation récente de ses exportations de cuivre (Weeks et al., 2007).

Au cours de la crise financière mondiale à la fin de 2008 et au début de 2009, certains PMA ont également connu le phénomène de la «fuite vers un refuge», les capitaux privés étant retirés des marchés financiers des pays en développement pour être mis à l'abri dans des pays riches présentant moins de risques. Ainsi, par exemple, sur le marché de Londres, des investisseurs étrangers qui avaient placé des capitaux en Ouganda ont reconverti un montant non négligeable de titres de créance libellés en shillings ougandais, qu'ils avaient achetés plus tôt, en dollars. Les capitaux spéculatifs ont été à nouveau transformés en créances des États-Unis, notamment en obligations d'État, ce qui a entraîné une appréciation du dollar des États-Unis à la fin de 2008, laquelle pouvait profiter aux exportations des PMA, mais elle a également eu des répercussions préjudiciables sur leur dette extérieure libellée en dollars. En outre, la monnaie de 12 d'entre eux est de facto indexée sur le dollar, ou bien ils gèrent une monnaie flottante avec le dollar comme monnaie pivot.

Dans les exemples susmentionnés, les PMA pourraient tirer profit d'une gestion limitée de leurs comptes de capital⁵ notamment en prenant des mesures de dissuasion pour lutter contre la fuite des capitaux, ce qui pourrait venir en complément de la gestion de leurs taux d'intérêt. Il est difficile de mettre en œuvre une politique monétaire indépendante (et même une politique budgétaire)

... toutefois, dans certains cas, cela a eu pour conséquence de provoquer des mouvements à court terme de capitaux spéculatifs, l'hypothèse étant que l'essor des exportations se traduirait par une hausse du taux de change.

Au cours de la crise financière mondiale à la fin de 2008 et au début de 2009, certains PMA ont également été confrontés à une fuite de capitaux.

La gestion des flux d'investissement de portefeuille et autres flux de capitaux a contribué au développement de nombreux pays émergents dans la phase de décollage de la croissance.

Depuis l'expérience des flux internationaux non réglementés de capitaux privés durant la crise financière asiatique de la fin des années 90, les institutions multilatérales et régionales sont plus favorables aux techniques de gestion des capitaux.

sans gérer d'une manière ou d'une autre les opérations en capital, ce qui est particulièrement judicieux lorsqu'un gouvernement applique un ensemble de politiques économiques axées sur la croissance, qui exigent d'être associées à des politiques budgétaires et monétaires plus expansionnistes.

L'ironie fréquemment constatée, c'est que les gouvernements à tendance progressiste finissent par mettre en œuvre des politiques macroéconomiques conservatrices parce qu'ils craignent une perte de confiance dans les activités économiques, dont ils pensent qu'elle aurait pour conséquence une fuite des capitaux et une dépréciation rapide du taux de change.

b) La logique de la gestion du compte de capital

Les PMA sont en proie à une fuite continue de capitaux.

Il a été largement démontré que la gestion du portefeuille ou d'autres flux de capitaux a contribué au bon développement de nombreux pays émergents lors du décollage de leur croissance, dont les suivants: Brésil, Chili, Chine, Colombie, Inde, Malaisie, province chinoise de Taiwan et République de Corée.

En outre, presque tous les pays actuellement industrialisés ont eu recours à des techniques de gestion des capitaux à un moment ou à un autre de leur développement (Helleiner, 2003). Au cours des vingt années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, par exemple, la quasi-totalité des pays industrialisés (à l'exception des États-Unis) ont rigoureusement réglementé les entrées et les sorties d'investissements de portefeuille. Les pays européens continentaux, ainsi que le Japon, ont, eux aussi, géré rigoureusement les flux d'investissements de portefeuille jusqu'au milieu des années 80.

Les techniques de gestion des capitaux les plus appropriées pour les PMA sont celles qui permettent de ralentir les sorties d'investissements de portefeuille spéculatifs.

Voici quelques exemples de mesures spécifiques qui ont été appliquées par certains pays. Le Chili a imposé une durée d'un an pour les IED ou les investissements de portefeuille. La province chinoise de Taiwan a soumis les IED, la participation étrangère aux activités du marché boursier national et les emprunts contractés par ses résidents auprès d'institutions étrangères à une réglementation étroite. Singapour a imposé des restrictions aux swap et autres produits dérivés pouvant être utilisés dans des spéculations contre sa monnaie, et a refusé de consentir à des non-résidents des crédits pouvant servir à des fins de spéculation. La Malaisie a imposé des restrictions aux emprunts extérieurs, une période d'attente de douze mois pour le rapatriement des capitaux, et des taxes progressives sur les sorties de capitaux (proportionnelles à la durée de séjour des capitaux dans le pays) (Epstein et Gabel, 2007).

Les techniques de gestion des capitaux les plus appropriées pour les PMA sont celles qui permettent de ralentir les sorties d'investissements de portefeuille spéculatifs.

Depuis l'expérience faite avec les flux internationaux non réglementés de capitaux privés au cours de la crise financière en Asie à la fin des années 90, le Fonds monétaire international et d'autres institutions multilatérales et régionales sont plus favorables aux techniques de gestion des capitaux. Cela étant, leur préférence va aux mesures temporaires axées sur le marché.

Gabel (2004) a fait valoir des arguments convaincants en faveur d'un système dit de «fils-pièges» et de «dos d'âne» (selon son expression). Les «fils-pièges» indiquent qu'un pays est près de courir des risques élevés concernant un aspect particulier des flux de capitaux privés, comme le danger d'une sortie rapide d'investissements de portefeuille. On peut citer à titre d'exemple d'indicateur de «fil-piège» le montant total des investissements de portefeuille étrangers dans un pays exprimé en pourcentage de la capitalisation brute du marché boursier. Quand ce pourcentage atteint un niveau considéré comme excessivement élevé, on peut prendre une série progressive de mesures de type «dos d'âne» – bien avant qu'une crise ne s'étende – pour bloquer l'entrée de nouveaux

investissements de portefeuille jusqu'à ce que ce pourcentage redescende à un niveau non inquiétant.

Cette approche pourrait s'appliquer aux PMA. Comme le suggèrent Ndikumana et Boyce, les PMA sont en proie à une fuite *continue* de capitaux, organisée pour l'essentiel par les élites des milieux politique et économique, et souvent associée à des emprunts extérieurs. Comme beaucoup de PMA sont de très importants exportateurs de matières premières, dont des produits de grande valeur comme le pétrole, le cuivre ou d'autres minéraux, ils peuvent aussi faire l'objet d'entrées et de sorties de capitaux de portefeuille spéculatifs.

Ainsi, les techniques de gestion des capitaux les plus appropriées pour les PMA sont celles qui permettent de ralentir les sorties d'investissements de portefeuille spéculatifs. Il peut s'agir, entre autres, d'imposer un temps de séjour d'un an (voire moins) avant qu'ils ne puissent être rapatriés. Des règlements plus stricts, à commencer par des règles concernant la transparence de la comptabilité, pourraient être appliqués aux entrées de capitaux associées à des emprunts extérieurs, assortis de dispositions visant à permettre de vérifier que les fonds empruntés se trouvent effectivement dans le pays.

Il est une autre raison pour laquelle il est nécessaire d'exercer une surveillance et un contrôle beaucoup plus étroits sur le compte de capital, à savoir que, ainsi qu'il a été dit plus haut, il est prouvé qu'une partie non négligeable de l'APD, dont les PMA sont très fortement tributaires, est convertie en capitaux qui ressortent du pays sous forme de remboursement de la dette, d'accumulation de devises mise en réserve et de fuite de capitaux.

Notes

- ¹ Pour que les réformes des politiques agricoles des pays donateurs aient, d'une manière générale, des effets positifs sur les PMA, il faudrait qu'elles soient progressives et tiennent compte à la fois des produits des PMA susceptibles d'être exportés et du fait que les deux tiers de ces pays sont des importateurs nets de produits alimentaires (CNUCED, 2008, p. 20 et 21). Pour en savoir plus sur les perspectives du commerce et de la politique de subvention dans le domaine de l'agriculture, voir Stiglitz et Charlton (2005).
- ² Par exemple, une approche tout aussi rigoureuse de la politique budgétaire a présidé à l'établissement des célèbres «paramètres» de Maastricht concernant le rapport de 60 % entre la dette et le PIB et de 3 % entre le déficit et le PIB.
- ³ Par exemple, Benavente, Galetovic et Sanhueza (2006) ont présenté des éléments d'information sur le programme de garantie des emprunts FOGAPE au Chili, lesquels laissent penser qu'il a amélioré l'accès au crédit d'entreprises de grande qualité.
- ⁴ «On peut définir la fuite des capitaux comme étant le transfert d'actifs libellés en monnaie locale en actifs libellés en monnaie étrangère, soit dans le pays, soit à l'étranger, d'une manière non conforme aux transactions normales.» (OCDE *et al.*, 2002, p. 206). Boyce et Ndikumana (2008), pour l'évaluer, partent du montant de la dette extérieure du pays concerné (ajusté en fonction des fluctuations du taux de change), plus l'IED net, moins le déficit de la balance courante, moins l'augmentation du montant des réserves en devises, plus les fausses facturations.
- ⁵ On entend ici la gestion du compte de capital comme étant l'ensemble de règles et de mesures appliquées par les pouvoirs publics pour atténuer la volatilité des flux de capitaux et enrayer ainsi la fuite des capitaux.

Bibliographie

- Baunsgaard, T. and Keen, M. (2005). Tax revenue and (or?) trade liberalization. IMF Working paper no. 05/112, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Benavente, J. M., Galetovic, A. and Sanhueza R. (2006). FOGAPE: an economic analysis. Working paper no. 222, University of Chile, Santiago.

- CNUCED (2006). *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés: Développer les capacités productives*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente: E.06.II.D.9, New York et Genève.
- CNUCED (2008a). *Rapport 2008 sur les pays les moins avancés: Croissance, pauvreté et conditions du partenariat pour le développement*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente: E.08.II.D.20, New York et Genève.
- CNUCED (2008b). *Rapport 2008 sur le commerce et le développement: Prix des produits de base, flux de capitaux et financement de l'investissement*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente: E.08.II.D.21, New York et Genève.
- Di John, J. (2008). Taxation, resource mobilization and productive capacity-building in LDCs. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2009*, New York and Geneva.
- Epstein, G. and Grabel, I. (2007). Training module no. 3: financial policy. Research programme on economic policies, MDGs and poverty, International Poverty Centre, Brasília.
- Grabel, I. (2004). Trip wires and speed bumps: managing financial risks and reducing the potential for financial crises in developing economies. Paper prepared for UNCTAD/ Intergovernmental Group of 24 on International Monetary Affairs and Development, 8-9 March, Geneva.
- Gupta, S. and Tareq, S. (2008). Mobilizing revenue: strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa's developmental needs. *Finance and Development*, 45 (3): 44-47.
- Helleiner, E. (2003). *States and the Re-Emergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press, Ithaca.
- Heintz, J. and Pollin, R. (2008). Targeting employment expansion, economic growth and development in sub-Saharan Africa: outlines of an alternative economic programme for the region. Paper prepared for the United Nations Economic Commission for Africa, Addis Ababa.
- IMF (2008). *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*. International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF-IEO (2007). *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*. International Monetary Fund (Independent Evaluation Office). Washington, DC.
- Keen, M. and Simone, A. (2004). Tax policy in developing countries: some lessons from the 1990s and some challenges ahead. In Gupta, S., Clements, B. and Inchauste, G. (eds.). *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*. International Monetary Fund, Washington, DC.
- McKinley, T. (2005). Why is the "Dutch Disease" always a disease? The macroeconomics of scaling up ODA. Working paper no. 10, International Poverty Centre, Brasília.
- McKinley, T. (2009). Meeting the macroeconomic challenges of LDCs. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2009*, New York and Geneva.
- Ndikumana, L. and Boyce, J.K. (2008). New estimates of capital flight from sub-Saharan African countries: linkages with external borrowing and policy options. Working paper series no. 166. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.
- OECD, IMF, ILO and Interstate Statistical Committee of the Commonwealth of Independent States (2002). *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Pollin, R., Epstein, G., Heintz, J. and Ndikumana, L. (2006). *An Employment Targeted Policy for South Africa*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton.
- Pollin, R. and Zhu, A. (2006). Inflation and economic growth: a cross-country non-linear analysis. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 28 (4): 593-614.
- Serieux, J. (2009). Aid and savings in sub-Saharan Africa: should we worry about rising aid levels? Working paper no. 50, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília.
- Stallings, B. and Studart, R. (2006). *Finance for Development: Latin America in Comparative Perspective*. Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Stiglitz, J. and Charlton, A. (2005). *Fair trade for all: how trade can promote development*. Initiative for Policy dialogue series C. Oxford University Press, Oxford and New York.
- Weeks, J., Mukungu, A., Seshamani, V. and Patel, S. (2007). Kwacha appreciation 2005-2006: implications for the Zambian economy. United Nations Development Programme project report, Lusaka.
- Weeks, J. and Patel, S. (2007). Training module no. 1: fiscal policy. Research programme on economic policies, MDGs and poverty. International Poverty Centre, Brasília.
- Weeks, J. (2008). The reduction of fiscal space in Zambia? Dutch Disease and tight-money conditionalities. Country study no. 14, International Poverty Centre, Brasília.

Établissement du programme de politique agricole dans les PMA

Chapitre

3

A. L'agriculture: est-elle au cœur du problème du développement des PMA?

Pour nombre de pays les moins avancés (PMA), la sécurité alimentaire¹ est toujours une priorité absolue et un objectif essentiel des politiques. La crise alimentaire mondiale qui a éclaté au printemps de 2008 a attiré l'attention sur le fait que l'insécurité alimentaire est l'une des contraintes les plus fondamentales qui pèsent sur la croissance et le développement des PMA. Selon le Programme alimentaire mondial des Nations Unies, en raison des hausses des prix entre la fin de 2007 et le milieu de 2008, 100 millions de personnes de plus n'ont pas accès comme il conviendrait aux produits alimentaires. Dans les PMA, les effets de la crise alimentaire ont été aggravés par la crise financière mondiale actuelle et les conséquences préjudiciables des changements climatiques, lesquelles, à leur tour, ont engendré une tendance préoccupante à l'achat de terres pour la production externalisée de denrées alimentaires par des pays qui ne sont pas des PMA. La plupart des PMA sont confrontés à de multiples problèmes tels que la fragilité des échanges multilatéraux au niveau mondial, la volatilité de la croissance, la pénurie de liquidité et de crédits, et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles². Il est possible de renforcer la sécurité alimentaire dans les PMA grâce à une association de politiques et de mesures, dont la création ou l'amélioration d'infrastructures de base, et l'adoption de technologies de production et de techniques agricoles.

Alors que l'agriculture est une des principales composantes de la croissance économique globale dans la plupart des PMA, le problème fondamental en matière de politique auquel ils se heurtent est de savoir comment promouvoir la croissance du secteur agricole de manière à pouvoir procéder à une mutation structurelle qui fasse diminuer l'importance relative du secteur agricole tandis que d'autres secteurs (notamment le secteur manufacturier) deviennent plus dynamiques. Afin de pouvoir ménager cette transition, il faut d'abord résoudre les problèmes de l'agriculture en instaurant de multiples liens intersectoriels, ce qui implique souvent des choix complexes. Ainsi, le développement de l'agriculture pour en faire la base d'une restructuration de l'économie nationale permettant d'assurer une croissance économique de grande ampleur, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, nécessite que les perspectives en matière d'analyses et de programmes dépassent les limites étroites de la production agricole. Il faut une perspective macroéconomique mettant en relief l'importance que revêt la production de surplus agricoles en augmentation³, ce qui rend obligatoire un accroissement de la productivité de la main-d'œuvre agricole qui dépasse de plus en plus celui des besoins de consommation de ladite main-d'œuvre. Le défaut de surplus agricoles peut compromettre la croissance des secteurs non agricoles du côté de la demande (insuffisance de la demande), mais également de l'offre. Dans ce dernier cas de figure, le défaut de surplus agricoles favorise l'inflation des prix des produits alimentaires, qui entraîne les conséquences suivantes: a) elle amoindrit les salaires réels des travailleurs non agricoles et fait baisser leur consommation; b) elle porte atteinte aux bénéfices du secteur industriel, et donc à l'investissement; et c) elle peut provoquer une baisse des exportations en raison

La crise alimentaire mondiale de 2008 a attiré l'attention sur le fait que l'insécurité alimentaire est l'une des contraintes les plus fondamentales qui pèsent sur la croissance et le développement des PMA.

Le système agroalimentaire des PMA est abordé sous l'angle d'une approche intégrée de l'amélioration de la productivité et de l'efficacité à chaque étape des chaînes de produits, depuis la recherche-développement jusqu'aux marchés d'intrants, et de la production au niveau de l'exploitation agricole jusqu'à celui du consommateur final en passant par la distribution.

Le développement de liens entre ces étapes et avec d'autres secteurs est fondamental pour que les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture contribuent au mieux à une croissance économique de grande ampleur et à une réforme du système.

L'agriculture joue un rôle plus important et plus visible dans les PMA que dans les autres pays en développement.

En 2006, 28 % du PIB total des PMA provenaient du secteur agricole, contre 12,8 % dans les autres pays en développement.

d'une perte de compétitivité des coûts. La démarche adoptée dans le présent chapitre, en ce qui concerne les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture, consiste en une approche intégrée de l'amélioration de la productivité et de l'efficacité à chaque étape des chaînes de produits, depuis la recherche et le développement jusqu'aux marchés d'intrants, et de la production au niveau de l'exploitation agricole jusqu'à celui du consommateur final en passant par la distribution. Le développement de liens entre ces étapes et avec d'autres secteurs est fondamental pour que les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture contribuent au mieux à une croissance économique de grande ampleur et à une réforme du système grâce à un renforcement des liens entre la valeur ajoutée et l'emploi.

Par-delà sa contribution à la sécurité alimentaire et aux revenus des agriculteurs, la croissance de l'agriculture peut exercer une influence non négligeable sur le reste de l'économie, à condition qu'on applique une approche intégrée au développement rural comportant non seulement la fourniture de biens publics (infrastructure, en particulier approvisionnement en eau et assainissement dans les zones rurales) et développement social, mais également amélioration des pratiques environnementales, génération de revenus grâce à la croissance locale et participation des ruraux pauvres. Cela permettra de procéder à ce qu'on peut appeler la réforme agricole des PMA – une mutation structurelle qui mobilise toutes les ressources locales en capital (humaines, physiques, sociales, naturelles et financières) et comprend des politiques qui se renforcent mutuellement et tiennent compte de la parité des sexes, des spécificités régionales et des institutions rurales, ainsi que des facteurs environnementaux et sociaux.

L'importance du rôle de l'agriculture est plus grande et plus visible dans les PMA que dans les autres pays en développement. Dans les premiers, 28 % du PIB total provenait du secteur agricole, contre 12,8 % dans les seconds en 2006. Le pourcentage des personnes employées dans le secteur agricole fait apparaître un contraste similaire. Dans les PMA, 68,6 % de la population économiquement active travaillait dans le secteur agricole en 2006, contre 53,1 % dans les autres pays en développement (tableau 11). Ce secteur est au cœur de toute stratégie de développement des PMA parce que la plus grande partie de la population lui est liée et en dépend directement ou indirectement.

Tableau 11

L'emploi dans le secteur agricole et part de ce secteur dans le PIB des PMA et des autres pays en développement, 1980-2006

	Emplois agricoles en pourcentage de l'ensemble des emplois				PIB agricole en pourcentage du PIB			
	1980	1990	2000	2006	1980	1990	2000	2006
PIB réel des PMA > 6 %	78.5	75.3	71.3	69.5	33.8	38.4	37.0	32.2
PIB réel des PMA 3 – 6 %	80.6	77.5	73.4	71.7	38.5	33.4	31.1	29.9
PIB réel des PMA < 3 %	71.5	69.0	67.2	65.6	37.2	38.7	27.9	22.0
Moyenne des PMA	79.5	76.0	70.8	68.6	30.0	29.5	30.2	28.0
Moyenne des autres pays en développement	66.4	61.6	55.5	53.1	20.3	19.1	13.6	12.8

Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de World Development Indicators 2008, online de la Banque mondiale.

Notes: Les PMA ont été classés en fonction du taux de croissance de leur PIB réel en 2006 (CNUCED, 2008b: 6), comme suit: PIB réel > 6 % (Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Éthiopie, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Ouganda, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, Sierra Leone, Soudan, Zambie); PIB réel 3 – 6 % (Burkina Faso, Djibouti, Guinée, Guinée-Bissau, Madagascar, Mali, République centrafricaine, Rwanda, Samoa, Sénégal, Tanzanie, Vanuatu); PIB réel < 6 % (Comores, Érythrée, Guinée équatoriale, Kiribati, Lesotho, Népal, Tchad, Timor-Leste).

Voici la liste des autres pays en développement: Argentine, Belize, Bolivie (État plurinational de), Botswana, Brésil, Cameroun, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Équateur, Égypte, El Salvador, Ghana, Guatemala, Inde, Indonésie, Kenya, Malaisie, Maroc, Mexique, Nigéria, Panama, Paraguay, Philippines, République de Corée, République dominicaine, Sri Lanka, Thaïlande, Tunisie, Uruguay.

Encadré 7. Changements climatiques, croissance du secteur agricole et diversification

La productivité du secteur agricole est extrêmement variable dans les PMA – elle provient d'une association de facteurs naturels et géographiques qui déterminent la pertinence du choix des cultures et l'accessibilité des marchés. Toutefois, les changements climatiques ont des répercussions potentiellement importantes sur l'agriculture et la sécurité alimentaire des PMA. Le réchauffement de la planète a des incidences sur les producteurs (c'est-à-dire sur la demande en raison de la hausse des prix des produits alimentaires – notamment des céréales – et sur l'offre en raison des possibilités qui se créent sur les marchés florissants de la bioénergie), et ces effets varient en fonction de la taille de l'exploitation, de sa situation géographique et de l'écologie agricole.

Les modèles climatiques varient, mais selon le United Kingdom's Hadley Centre for Climate Change, la hausse des températures dans certaines parties de l'Afrique subsaharienne pourrait atteindre le double de l'augmentation moyenne dans le monde. Eu égard à la forte dépendance de l'Afrique subsaharienne à l'égard de l'agriculture, les effets de ces changements climatiques pourraient faire courir à des millions de personnes un risque accru de souffrir de la pauvreté et de la faim (IFPRI, 2007). La préparation aux répercussions potentiellement négatives des changements climatiques et à l'exploitation de l'important potentiel de l'Afrique subsaharienne en matière de biocarburants se heurte à de gros obstacles: le manque d'infrastructures, le manque d'intrants agricoles de base et le défaut d'un environnement réglementaire favorable ainsi que de politiques sectorielles et de capacités institutionnelles. La Stern Review (Stern, 2007) montre que si les pays développés ne réduisent pas radicalement leurs émissions de gaz à effet de serre, certaines parties de l'Asie et de l'Afrique subsaharienne sont susceptibles de pâtir de fortes pluies et d'un accroissement des inondations. Certaines parties de l'Afrique subsaharienne seront touchées par des sécheresses et la montée du niveau de la mer. Stern (2007) soutient que le passage radical des combustibles fossiles aux biocombustibles peut constituer l'une des stratégies les plus efficaces pour faire diminuer l'impact des changements climatiques sur l'Afrique subsaharienne. Cela dit, l'effet net de la production de biocombustibles liée à la destruction de biotopes riches en carbone (forêts pluviales, herbages, tourbières) telle qu'elle est pratiquée, par exemple, au Brésil, en Indonésie et en Malaisie, peut accroître l'insécurité alimentaire et les émissions de CO₂ à la longue, par rapport à ce qu'aurait été l'effet de la consommation de combustibles fossiles (Fargione et al., 2008). Les biocombustibles provenant de cultures pérennes sur des terres arables dégradées et de résidus (paille, bois, fumier, balles de riz, égouts, etc.) amélioreraient la viabilité environnementale, atténueraient la concurrence en matière de production de produits alimentaires et tempéieraient indirectement l'incitation à détruire les biotopes riches en carbone pour produire des biocombustibles (Fargione et al., 2008). Toutefois, comme l'a noté la CNUCED (2007a), certaines sources de biocombustibles, telles que le jatropha, poussent sur des terres dégradées ou semi-arides et sont donc en mesure d'accroître le couvert végétal et de fixer une plus grande partie du dioxyde de carbone atmosphérique qui contribue au réchauffement climatique. Il est nécessaire de procéder à un examen attentif des conséquences de l'augmentation de la production de biocombustibles pour la sécurité alimentaire dans les PMA.

Dans certains d'entre eux, la croissance du secteur agricole peut être mise en péril directement par les changements climatiques. Le rapport entre la productivité de la terre et celle de la main-d'œuvre est crucial. Au cours des premières phases de ce processus de croissance, les deux doivent s'accroître, mais la productivité des terres doit progresser plus vite que celle de la main-d'œuvre afin d'en absorber le surplus, de créer des emplois et de stimuler la demande de biens et services non agricoles. Au vu de la diminution prévue de la superficie des terres agricoles disponibles et de l'augmentation de celle des terres à faible potentiel, cet élément propre à favoriser le processus de croissance de l'économie rurale est menacé par les changements climatiques.

Ces derniers peuvent affaiblir les «multiplicateurs» dus à la croissance tirée par l'agriculture. Les augmentations des revenus agricoles sont étroitement liées à celles des revenus non agricoles, par exemple la vente, le petit commerce, les services, etc. C'est particulièrement net en ce qui concerne la croissance du secteur agricole fondée sur une large gamme de cultures et tirée par les petits exploitants, car la main-d'œuvre locale est embauchée et les revenus sont dépensés sur place. Une économie rurale non agricole dynamique a besoin d'une croissance régulière des revenus agricoles. En conséquence, la diversification en direction d'activités non agricoles sera significative lorsque la demande de biens et services à la fin des cycles agricoles sera régulière et constante. Or, les changements climatiques ont aggravé la variabilité. Prowse et Braunholtz-Speight (2007) ont étudié les perspectives d'une croissance rurale non agricole durable dans laquelle les revenus de l'agriculture sont de plus en plus imprévisibles. Ils suggèrent qu'il pourrait y avoir une petite possibilité de mettre en route les processus d'une croissance de l'économie rurale nécessaire si l'on veut que les stratégies actuelles de croissance de ce secteur et de réduction de la pauvreté dans les PMA réussissent. Si les effets des changements climatiques sont plus forts et plus rapides que ne l'ont laissé prévoir les modèles antérieurs, les grandes difficultés pourraient arriver d'ici à vingt ou trente ans seulement. Voilà une bonne raison pour activer les processus de croissance d'une économie rurale tirée par les petits exploitants et pour améliorer les innovations techniques et la productivité.

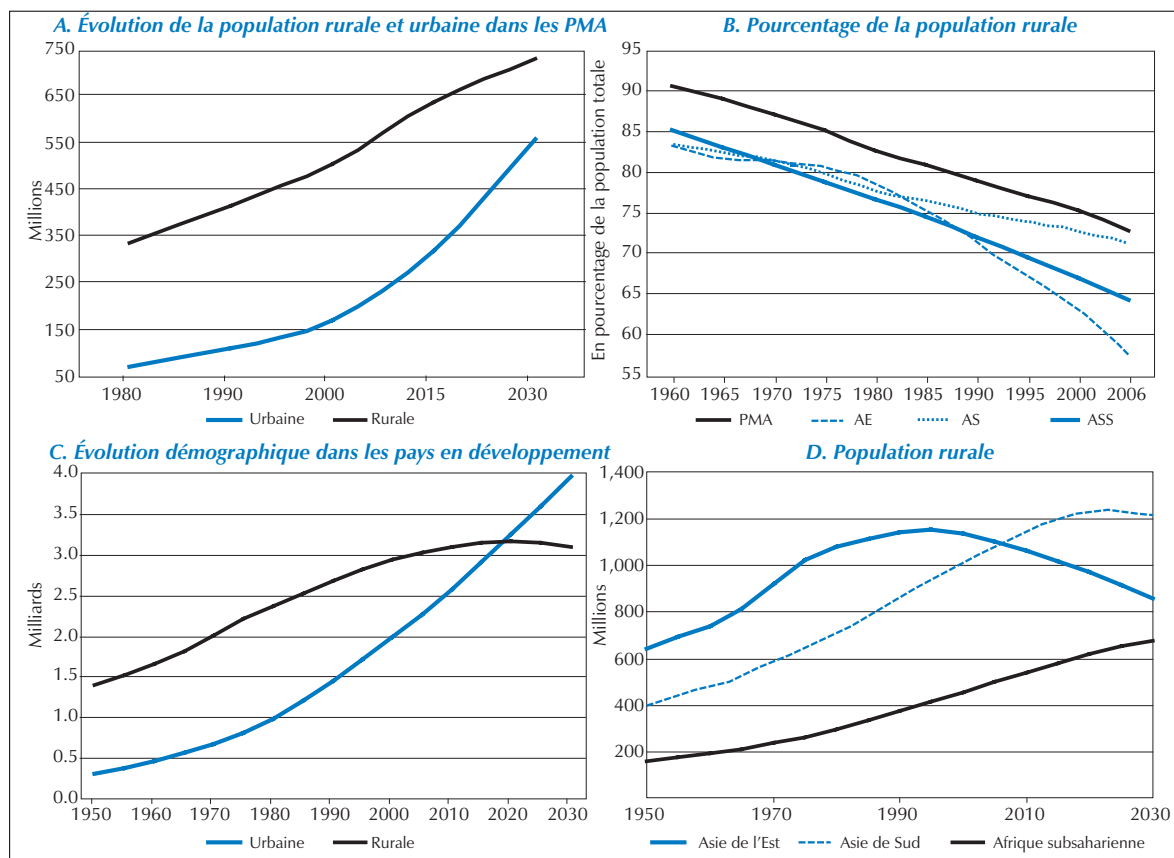
Source: Prowse and Braunholtz-Speight (2007); Davis (2004); IFPRI (2007); Stern (2007); Fargione et al. and otros (2008); German Advisory Council on Global Change (2008); CNUCED (2007a).

Cependant, le secteur agricole des PMA est confronté à des problèmes à long terme interdépendants qui s'aggravent sans arrêt et concernent la mondialisation, les changements climatiques (encadré 7), l'épuisement progressif des ressources naturelles, la pauvreté, les biocarburants et la pression démographique. Il faut ajouter à cela les contraintes structurelles fondamentales de longue date qui pèsent sur la croissance du secteur agricole – baisse de la productivité agricole, marchés

Encadré 8. Évolution de la population rurale et urbaine dans les PMA

La dynamique démographique est un facteur important de la demande à venir de produits de base agricoles. Selon les prévisions, la croissance démographique mondiale devrait se ralentir au cours de la prochaine décennie (de 2008 à 2017) par rapport au taux des dix dernières années pour atteindre 1,1 % par an en moyenne, et la population mondiale devrait être d'environ 7,4 milliards d'habitants en 2017. La croissance démographique la plus forte devrait se situer en Afrique subsaharienne avec un taux annuel voisin de 2 % (OCDE et FAO, 2008). Le graphique 2, dans le présent encadré, fait apparaître l'évolution de la population rurale et urbaine dans les PMA (graphiques A et B) et dans la totalité des pays en développement (graphiques C et D). Alors que la population rurale des PMA devrait continuer à croître (graphique A), celle des pays d'Asie de l'Est décroît rapidement depuis 1995 (graphiques B et D). La population rurale des PMA, en pourcentage de la population totale, diminue aussi régulièrement depuis 1960, mais reste au-dessus du niveau des pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie de l'Est et du Pacifique. Le graphique C montre que la croissance de la population urbaine des pays en développement devrait se poursuivre, toujours selon les prévisions, pendant les vingt prochaines années, pour atteindre les 4 milliards en 2030. Il montre également que la population rurale devrait croître jusqu'en 2020, puis commencer à décroître après cette date surtout en raison de l'élévation des taux d'urbanisation. D'ici à 2030, plus de la moitié de la population d'Afrique subsaharienne sera urbaine. En l'an 2000, 10 ménages agricoles, dans cette région, avaient la capacité de nourrir 7 ménages non agricoles; en 2020, 10 ménages agricoles devront pouvoir nourrir 16 ménages non agricoles (FAO, 2003). La demande de produits alimentaires a toutes les chances de s'intensifier rapidement dans les PMA. La croissance de l'urbanisation ouvre des possibilités tout en posant des défis à l'agriculture des petits exploitants, s'agissant à la fois des marchés potentiels dans les nouveaux centres en voie d'urbanisation et de l'intégration dans les marchés régionaux et internationaux. Cela dit, à la différence de ce qu'on constate dans toutes les autres régions du monde, l'urbanisation en Afrique subsaharienne n'a pas contribué à la croissance globale du PIB grâce aux économies d'échelle et aux chaînes de production spécialisées.

Graphique 2
Dynamique démographique rurale et urbaine dans les PMA, 1950-2030

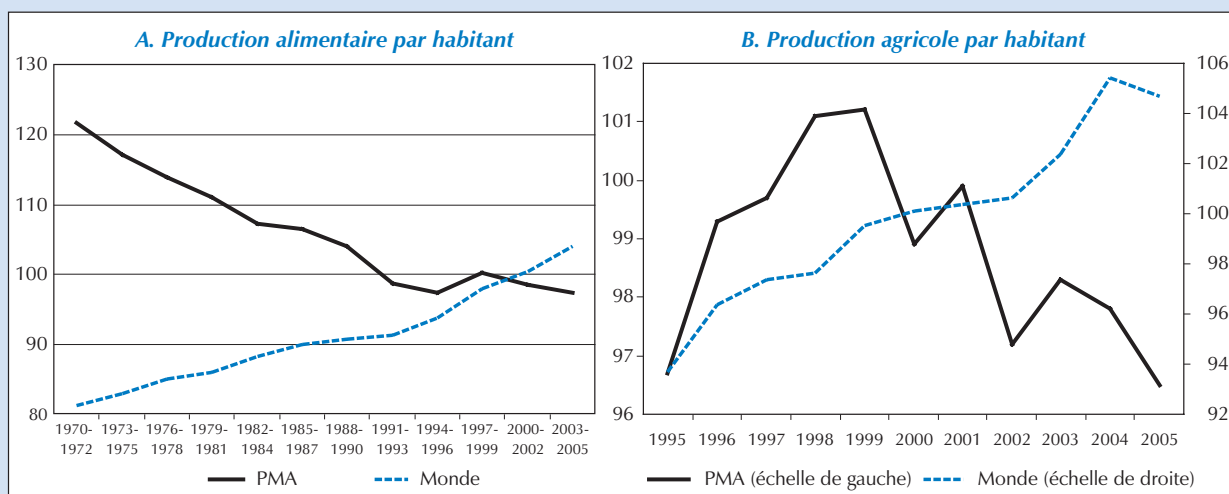


Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir des Indicateurs du développement dans le monde 2008 de la Banque mondiale et de United Nations Population Prospects, online (janvier 2009).

Note: AE-Asie de l'Est; AS-Asie du Sud; ASS-Afrique subsaharienne. Dans ces groupes régionaux figurent les PMA et les autres pays en développement.

de facteurs absents ou imparfaits et accès limité aux instruments d'atténuation des risques de production, ainsi que de mauvaises infrastructures et une baisse de l'investissement dans ce secteur. Bien qu'il devienne moins difficile de trouver des emplois dans l'agriculture dans la plupart des PMA, la pénurie croissante de terres et les taux élevés d'urbanisation exigent que l'État joue un rôle plus actif qu'il ne l'a fait au cours de ces trente dernières années (encadré 8).

Graphique 13

Indice de la production alimentaire par habitant^a dans les PMA^b, 1970-2005
(Indice, 1999-2001 = 100)

Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données FAOSTAT, online (janvier 2009).

- a L'indice de la production alimentaire par habitant représente la production alimentaire nette (déduction faite de la nourriture du bétail et des semences) du secteur agricole d'un pays par habitant par rapport à la période de base 1999-2001. Il couvre tous les produits agricoles comestibles qui contiennent des nutriments, mais pas le café ni le thé. Les valeurs de production font apparaître non seulement la capacité relative qu'ont les pays de produire des produits alimentaires, mais également si cette capacité s'est accrue ou non, ou a diminué ou non pendant la période en question.
- b Les données relatives à la production agricole ont été publiées par la FAO pour la période 1979-2005 pour servir d'indice de volumes.

Les résultats dans l'agriculture des PMA sont très mauvais depuis 1970. Le graphique 13A montre que la production de denrées alimentaires par personne y a diminué entre 1970 et 2005. Toutefois, elle s'est stabilisée depuis la première moitié des années 90. En général, la production vivrière a suivi le rythme de la croissance démographique, ou l'a même très légèrement dépassé, mais on note d'importantes variations régionales des tendances. Dans beaucoup de PMA africains, les produits alimentaires de base proviennent en grande partie de cultures pluviales et leur production est sujette à d'importantes fluctuations causées par la variabilité climatique, qui a contribué à la diminution du volume de cette production par habitant⁴. La plupart du temps, la raison des augmentations rapides du volume de production alimentaire par habitant est à chercher dans la mise au point de nouvelles technologies agricoles qui ont permis à cette production de dépasser le rythme de la croissance démographique (par exemple dans le cas de la Révolution verte en Asie). Depuis les années 70, la diffusion des variétés à haut rendement, des engrais et des pesticides nécessaires pour maximiser le rendement des récoltes en Asie – ce qu'on appelle la Révolution verte – a eu pour résultat une forte croissance de la productivité (Banque mondiale, 2008b). Tout le monde est d'accord pour reconnaître que la technologie utilisée dans le cadre de la Révolution verte a permis d'améliorer le rendement des récoltes, mais cette amélioration, qui s'est répartie de manière inégale entre les régions et les groupes sociaux, était fortement tributaire de l'irrigation, de la qualité de la terre, de l'aide de l'État et des infrastructures. Il n'a pas encore été répondu aux préoccupations suscitées par la question de savoir si les avantages procurés par de meilleurs rendements l'emportent sur les coûts générés par une répartition inégale et l'exclusion de toutes les autres approches du développement du secteur agricole. Il est clair que toutes les innovations à venir doivent mieux cadrer avec les traditions agricoles régionales, et doivent éviter les coûts environnementaux et sociaux liés aux technologies agricoles utilisées pendant la Révolution verte en Asie⁵.

Dans les PMA, la production de denrées alimentaires par personne a diminué entre 1970 et 2005. Toutefois, elle s'est stabilisée depuis la première moitié des années 90.

Les augmentations rapides du volume de production alimentaire par habitant s'expliquent principalement par la mise au point de nouvelles technologies agricoles qui ont permis à cette production de dépasser le rythme de la croissance démographique.

Encadré 9. Subventions aux engrais en Zambie

Entre 2004 et 2008, le Gouvernement de Zambie a distribué environ 45 000 tonnes d'engrais par an dont 50 % étaient subventionnées dans le cadre de son Programme d'appui à l'utilisation d'engrais destiné aux petits producteurs de maïs. Minde et al. (2008) ont montré que ces subventions n'ont pas permis à la production de maïs de dépasser un taux de croissance de 0,6 %. En fait, la plus forte croissance a été enregistrée pour les récoltes relevant exclusivement du secteur privé, lequel n'a bénéficié d'aucune subvention.

Dans les PMA, la production de denrées alimentaires par personne a diminué entre 1970 et 2005. Toutefois, elle s'est stabilisée depuis la première moitié des années 90.

En ce qui concerne la production agricole par habitant, les résultats des PMA sont relativement médiocres et ont accusé une baisse significative en 2001-2002 (graphique 13B). Dans ces pays, l'une des principales entraves à l'accroissement de la production agricole et à l'approvisionnement interne en produits alimentaires est la lenteur de la croissance de la productivité agricole, ainsi que les ressources limitées en eau et en terres arables pour la production vivrière. Si l'on ventile toutes les données du graphique 13B relatives à la production agricole par habitant dans les PMA en fonction de la spécialisation à l'exportation, on s'aperçoit que la plupart des exportateurs de pétrole et de minéraux des PMA ont atteint des taux de croissance réguliers depuis 1999-2000. Parmi les pays exportateurs de pétrole, l'Angola enregistre des taux de croissance annuels non négligeables de sa production agricole depuis 1997. Parmi les pays exportateurs de minéraux, la Sierra Leone – malgré la situation de conflit qu'elle a connue récemment – a vu sa production agricole par habitant augmenter rapidement depuis l'an 2000; en 2004, elle avait retrouvé les niveaux de 1995, avant le conflit.

L'accès à l'eau et la sécurité alimentaire sont de plus en plus liés dans les PMA. Il est extrêmement difficile d'envisager une production alimentaire durable dans ces pays, où la pénurie d'eau pèse sur la consommation tant des êtres humains que du bétail, et où les possibilités d'irrigation à petite échelle et de récupération de l'eau sont limitées. C'est chez les agriculteurs de ces pays (surtout en Afrique) que les taux d'utilisation d'engrais sont les plus bas dans le monde. Il faut remédier à cela pour améliorer la fertilité et la productivité. La plus grande partie des engrais utilisés en Afrique subsaharienne est actuellement importée et les achats en grandes quantités pourraient permettre de faire baisser le coût des engrais livrés dans les ports ou aux points d'entrée d'environ 15 à 20 % (Ngongi, 2008). L'Afrique subsaharienne pourrait également produire de plus grandes quantités des engrais dont elle a besoin, car elle possède de vastes gisements de gaz naturel pouvant être exploités pour la production d'engrais azoté. Les institutions financières internationales et les donateurs peuvent l'y aider. Certains PMA distribuent des subventions pour l'achat des semences et des engrais. Au Malawi, par exemple, les subventions atteignent jusqu'à 70 % du coût des engrais (Ngongi, 2008). Les subventions à elles seules ne sont peut-être pas suffisantes (encadré 9), mais sans l'apport d'un type ou d'un autre d'appui, de crédits ou de subventions bien conçues, il sera impossible d'atteindre les objectifs fixés par l'Union africaine dans le cadre du Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique (CAADP)⁶ pour que le secteur de l'agriculture progresse et que la sécurité alimentaire s'améliore, notamment en ce qui concerne la production de produits alimentaires de base.

Dans nombre de PMA, la productivité de l'agriculture stagne depuis les années 60.

Une analyse de la productivité totale et partielle des facteurs⁷ dans les PMA et les autres pays en développement permet de se faire une idée de l'évolution de la productivité (et donc du développement) dans les PMA. Aussi bien la productivité totale que partielle a augmenté moins rapidement dans les PMA que dans les autres pays en développement entre 1960 et 2006. Pendant cette période, l'augmentation annuelle moyenne de la productivité totale des facteurs a été de 0,19 % dans les PMA, contre 1,27 % dans les autres pays en développement.

Encadré 10. Gouvernance foncière dans les PMA

Dans le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) (2008), la gouvernance foncière est définie comme étant «la procédure au terme de laquelle sont prises les décisions concernant l'accès à la terre et son utilisation, la manière dont lesdites décisions seront appliquées et celle dont les intérêts divergents relatifs aux terres seront conciliés».

Lorsqu'on se préoccupe de terres et de gouvernance, il est nécessaire d'avoir conscience que, bien que le régime foncier soulève d'importantes questions techniques et procédurales, il s'agit d'abord d'un enjeu sociopolitique, car il est impossible de séparer les droits fonciers de l'ensemble des droits. La gouvernance foncière dans les PMA est un domaine un peu complexe dans lequel les rapports entre l'État et la population changent sans arrêt. La codification et la légalisation de la propriété foncière dans les PMA devraient assurer la sécurité de la jouissance, inciter à investir et permettre d'avoir un bien pouvant servir de garantie pour un emprunt. La codification des propriétés foncières est un objectif important, mais elle devrait tenir compte des styles de propriété traditionnels qui s'accordent avec les structures sociales traditionnelles.

Depuis les années 90, beaucoup de PMA ont réexaminé leurs politiques relatives à la propriété foncière et diverses nouvelles réformes sont en cours, qui visent à reconnaître et à officialiser les droits coutumiers. Dans la plupart des cas, les efforts se portent sur la création de nouveaux organismes décentralisés qui permettent de faire collaborer les responsables des collectivités locales et les responsables coutumiers avec les fonctionnaires de l'administration publique pour la gestion des terres, des droits fonciers et des différends y relatifs. Dans certains pays, pour compléter cela, l'autorité sur les ressources naturelles communes et la responsabilité les concernant ont été dévolues aux responsables des collectivités. De nombreux PMA ont adopté ce type de démarche.

Les nouvelles pressions auxquelles sont soumises les terres posent des problèmes fondamentaux en ce qui concerne la réduction de la pauvreté, la croissance de l'agriculture et les stratégies d'investissement dans les PMA. À titre d'exemple, le tableau 1, dans le présent encadré, montre que la taille des exploitations agricoles s'est réduite dans les PMA d'Afrique subsaharienne depuis les années 60. Jayne, Mather et Mghenyi (2006) ont noté que, entre 1985 et 2003, un accroissement de la population de 63 % en Afrique subsaharienne a entraîné une réduction de la superficie des terres arables par habitant qui est passée de 0,33 hectare à 0,25 hectare. Dans certaines régions semi-arides, les cultures ont été étendues à des zones marginales (moins favorables) moins arrosées et dont la terre est peu fertile. Dans les zones plus fertiles où l'accès au marché est facile, l'accroissement de la pression démographique a provoqué une intensification de la production. Dans les pays où ont été introduites des réformes de la propriété foncière, des droits de propriété (comme au Niger), des systèmes de location, des moyens donnés aux femmes de contrôler les ressources productives et de la fiscalité agricole, elles ont été suivies d'une intensification de la production agricole (Staatz et Dembéle, 2008). La taille des exploitations agricoles diminue et d'énormes inégalités subsistent en ce qui concerne le profil démographique des communautés rurales et les nouvelles exigences imposées aux systèmes intérieurs de commercialisation des produits alimentaires.

Tableau 1
Terres cultivées dont disposent les populations agricoles
dans certains pays d'Afrique subsaharienne, 1960-2005
(Superficie par habitant)

	1960–1969	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2005 ^a
Éthiopie	0,508	0,450	0,363	0,252	0,197
Mozambique	0,389	0,367	0,298	0,249	0,277
Rwanda	0,215	0,211	0,197	0,161	0,202
Kenya	0,459	0,350	0,280	0,229	0,222

Source: Jayne, Mather et Mghenyi (2006); et FAOSTAT, online (février 2009).

Note: Superficie par habitant = terres cultivées donnant des récoltes annuelles permanentes/population agricole.

a Estimations du secrétariat de la CNUCED (avril 2009).

Jayne *et al.* (2006) ont classé les petits agriculteurs dont il est question ci-dessus selon la superficie des terres des ménages par tête, et les ont divisés en quatre quartiles égaux (graphique 3 du présent encadré). Les ménages situés dans le quartile le plus élevé de superficie par habitant contrôlent cinq fois plus de terres que les ménages situés dans le quartile le plus bas. Un problème supplémentaire est causé par le niveau extrêmement bas de propriété des terres par habitant dans le quart le plus défavorisé de cet échantillon. En Éthiopie et au Rwanda, les exploitants situés dans ce quartile contrôlent respectivement moins de 0,20 et 0,32 hectare par habitant. L'éventail de coefficients de Gini concernant la superficie de terre par ménage rural (0,50 à 0,56) qui ressort de ces enquêtes fait apparaître des disparités dans la répartition des terres dans le secteur des petits exploitants de ces pays comparables ou supérieures à celles des estimations concernant une bonne partie de l'Asie au cours des années 70 (Jayne, Mather et Mghenyi, 2006). Si le secteur des grandes exploitations agricoles ou des exploitations étatiques était inclus, les inégalités seraient encore bien pires. L'évolution et le développement agricoles progressifs seront entravés jusqu'à ce que l'État remédie de façon appropriée aux inégalités en matière de biens fonciers et d'accès aux services sanitaires et éducatifs de base.

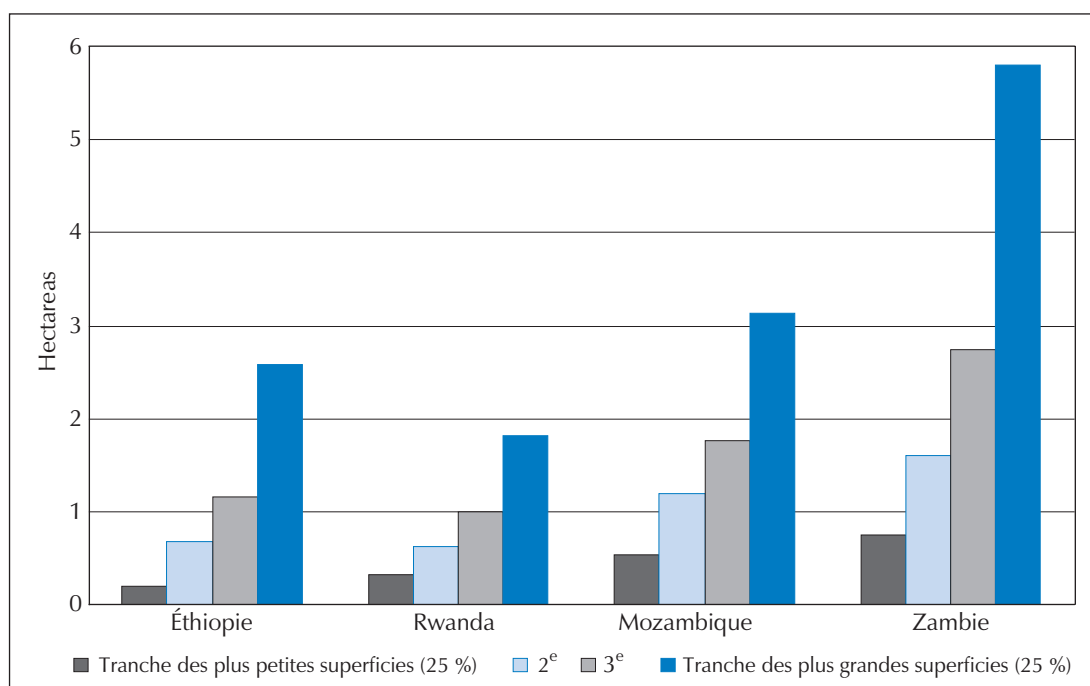
Encadré 10 (suite)

Dans nombre de PMA, l'action exercée par l'État en tant que propriétaire foncier et responsable de l'utilisation des terres, de l'accès à ces dernières et du régime foncier, pose un grave problème de gouvernance. En pratique, les terres qui appartiennent à l'État sont souvent gérées sans aucun contrôle, et font l'objet d'une appropriation par les élites politiques ou les élites économiques qui leur sont liées. La question de la propriété des terres est souvent génératrice de tensions politiques et socioéconomiques auxquelles il ne peut pas être remédié facilement comme à un simple problème de droit foncier. Par exemple, les inégalités qui s'aggravent dans le domaine des exploitations agricoles sont souvent sources de conflits arbitrés dans le cadre de rapports de pouvoir, d'ethnies et de classes, qui pèsent lourdement sur la négociation des droits, la sécurité de jouissance et l'accessibilité des terres. Les systèmes de gouvernance des PMA qui ne tiennent pas compte du contexte sociospatial dans lequel s'inscrit la propriété des terres (sanctionnée par un document officiel ou non) ou qui le détériorent peuvent, par mégarde, susciter des mécontentements et donner lieu à des revendications territoriales d'envergure et souvent à caractère ethnique qui occultent d'importants problèmes structureaux (tels que la gestion des ressources communes, les pressions dues à la rareté des terres, les aspects juridiques de l'exploitation des terres par les autochtones et les droits fonciers de ces derniers, etc.) (FAO, 2008).

De nombreuses études empiriques ne rendent pas clairement compte de l'impact direct de l'attribution formelle de titres de propriété sur l'investissement et sur la productivité agricole (Gavian et Ehui, 1999). Néanmoins, les droits fonciers et l'accès à la terre dans les PMA gardent toute leur importance pour le développement et la sécurité alimentaire. Tant qu'on y appliquera le principe du partage lors de la transmission des terres par succession, la fragmentation qui en découle sera susceptible d'accentuer le besoin de trouver des sources de revenus en milieu urbain. La pression démographique qui s'exerce sur les terres risque fort d'accroître le nombre des paysans sans terres appelés à devenir des «citadins», ce qui exigera des taux élevés de croissance économique et la création d'emplois que cela suppose. Il faudra que le gouvernement mène une action vigoureuse en partenariat avec le secteur privé afin de générer la croissance qui pourra mobiliser cette main-d'œuvre (Toulmin et Quan, 2006).

Les droits fonciers assurent une sécurité économique et sociale; ils constituent un filet de sécurité et un atout pour procéder à des investissements en capital humain qui, autrement, s'avèreraient impossibles (Burns, 2007). Les améliorations apportées à la politique foncière constituent de facto un investissement à caractère humain et renforcent indirectement les capacités de production. De même, l'amélioration des droits fonciers et de l'accès à la terre devrait accroître la valeur de cette dernière en tant qu'atout économique, soit à des fins de production (exploitation agricole et activités connexes, etc.), soit à des fins non économiques (contribuer à garantir le droit fondamental à la propriété du logement, etc.). Si la propriété

Graphique 3
Répartition des exploitations agricoles par taille:
le secteur des petites exploitations dans certains PMA africains



Source: Jayne, Mather et Mghenyi (2006).

Note: Les échantillons ne comportent que des ménages agricoles ayant cultivé leurs terres ou élevé des animaux pendant l'année de l'enquête. Tous les chiffres ont été pondérés.

Encadré 10 (suite)

foncière, l'accès à la terre et son exploitation sont garantis par des droits reconnus par la loi, la valeur économique de la terre devrait s'accroître au fil du temps et inciter à une utilisation durable de cette ressource naturelle. La terre est souvent surexploitée lorsque le droit d'occupation est de courte durée (par exemple dans les forêts pluviales de l'Amazonie au Brésil), les exploitants étant poussés à en épuiser rapidement la valeur économique. La gouvernance devrait faire en sorte que le renforcement de la sécurité alimentaire dans les PMA entraîne une amélioration de la productivité, notamment là où les droits fonciers et l'accès à la terre ont été améliorés (Burns, 2007).

Les récentes crises alimentaire et économique ont peut-être également créé de nouveaux problèmes de gouvernance foncière pour les PMA. Les pays riches souffrant d'insécurité alimentaire, comme la Chine, le Japon, le Koweït, la République de Corée, l'Arabie saoudite et d'autres achètent et louent de grandes superficies de terre arable dans les PMA pour y pratiquer des cultures vivrières ou bien destinées à la production de biocarburants. Ces cultures ne sont pas destinées à être vendues sur le marché mondial ni à nourrir la population locale, mais plutôt à répondre à la demande de produits alimentaires et de biocarburants dans le pays qui a acquis la terre. Beaucoup de ces pays sont confrontés à une grave pénurie d'eau douce (pour la production agricole) et ont une population nombreuse par rapport à la superficie de terre arable disponible. Par ailleurs, dans le contexte de la crise financière mondiale actuelle, les négociants en denrées alimentaires, les sociétés spécialisées dans les produits agroalimentaires et les investisseurs privés considèrent de plus en plus l'investissement dans les terres agricoles des PMA comme une nouvelle source importante de revenus. Il est difficile de vérifier les estimations, mais les données récentes publiées par Von Braun et Meinzen-Dick (2009) et Grain (2008) laissent entrevoir une forte activité qui va s'amplifiant depuis cinq ans de la part des investisseurs étrangers qui acquièrent de grandes superficies de terres arables dans les PMA. Von Braun et Meinzen-Dick (2009) ont noté que dans quatre pays africains subsahariens seulement (Éthiopie, Ghana, Madagascar, Mali), plus de 1,4 million d'hectares de terres avaient été attribués à des investisseurs étrangers, depuis 2004, sans compter les parcelles inférieures à 1 000 hectares. Depuis 2006, les investisseurs étrangers ont acquis ou cherché à acquérir de 15 à 20 millions d'hectares de terres agricoles dans des pays en développement (Von Braun et Meinzen-Dick, 2009).

Les gouvernements des PMA devraient toutefois se rendre compte que si les terres agricoles fertiles sont de plus en plus privatisées et concentrées dans les mains de quelques grandes entreprises, cela pourrait accroître l'insécurité alimentaire à moyen ou à long terme, car les petits exploitants se trouvent évincés. Si les pratiques actuelles se poursuivent, les terres seront restructurées et les petites exploitations et les forêts feront place à de grosses exploitations et de vastes plantations conçues pour répondre à la demande extérieure. Pour voir les choses de manière plus positive, si la plus grande partie de l'investissement dans l'agriculture des PMA – qui en a grand besoin – devait favoriser un renforcement de la coopération Sud-Sud, cela pourrait contribuer à générer des avantages mutuels pour les PMA en termes d'amélioration de l'accès aux marchés et des échanges.

La plupart des PMA sont des importateurs nets de produits alimentaires et l'accroissement des concessions foncières octroyées à des pays étrangers peut aggraver l'insécurité alimentaire, créer des conflits et faire obstacle aux efforts actuellement déployés pour améliorer la gouvernance foncière grâce à des réformes agraires et renforcer les droits fonciers des autochtones. La plupart des PMA conservent une économie agricole dotée d'une capacité limitée à mobiliser les ressources intérieures ou à fournir à leurs habitants des moyens de survie adéquats; de plus en plus de personnes cherchent du travail hors du secteur agricole, mais les possibilités d'emploi ne s'accroissent pas assez vite pour satisfaire la demande grandissante (CNUCED, 2006). Dans beaucoup de PMA, la crise alimentaire provient en partie de ce schéma de développement déséquilibré. Il est donc capital, pour parvenir à une sécurité alimentaire à long terme dans les PMA, d'améliorer considérablement les résultats et la productivité de l'agriculture.

Il faut examiner attentivement les conditions des accords passés entre les investisseurs étrangers et les pays hôtes pour bien vérifier que les promesses de transferts de technologie seront tenues ou que la production vivrière dans les exploitations locales en tirera aussi des bénéfices.

Comme l'efficacité technique contribue à la croissance de la productivité dans les pays en développement qui rattrapent leur retard au plan technologique, le principal moteur des améliorations de la productivité du secteur agricole est le progrès technique, c'est-à-dire celui des technologies. De fait, l'adoption de technologies de pointe et l'amélioration de la productivité dans différentes parties du monde peut expliquer, pour une large part, les différences entre les régions en matière de croissance et de réduction de la pauvreté au cours des dernières décennies. Par exemple, les résultats de l'agriculture ont été positifs en Asie entre 1961 et 2001, la production de céréales dépassant la croissance de la population, et cela a été obtenu avec une extension modeste de la superficie des terres cultivées de 1 à 1,4 milliard d'hectares, ce qui laisse penser que l'augmentation de productivité est largement due au recours à des innovations technologiques (pour la Révolution verte, par exemple). Parmi les PMA, le cas du Bangladesh est à noter pour sa réussite à cet égard (encadré 13). Au cours de la même période,

la production de céréales en Afrique subsaharienne n'a pas suivi l'accroissement démographique. De même, les améliorations de productivité des céréales, dans la même Afrique subsaharienne ont été réduites, passant de 0,8 à 1,2 tonne par hectare. La plus grande partie de ce gain a été due à un surcroît de main-d'œuvre et à une extension de la superficie des terres cultivées (CNUCED, 2006).

Entre 1960 et 2006, la productivité totale des facteurs dans le secteur agricole a augmenté de 0,19 % par an dans les PMA, contre 1,27 % dans les autres pays en développement.

Dans nombre de PMA, la productivité de l'agriculture stagne depuis les années 60. L'une des priorités régionales essentielles pour les responsables politiques d'Afrique devrait être de promouvoir la croissance de la productivité dans le domaine des produits alimentaires de base, ce qui apparaît, dans une certaine mesure, dans certaines initiatives de l'Union africaine et du CAADP établi dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en matière d'engrais et de croissance de la productivité (Union africaine et NEPAD, 2006). Dans la mesure où la croissance de l'agriculture dépend surtout de l'intensification des activités, une stratégie prometteuse pourrait consister à faire porter l'effort sur les domaines qui recèlent le plus gros potentiel. En outre, eu égard aux hypothèses plausibles sur le potentiel du développement de nouvelles technologies, les exploitations agricoles des PMA sont trop petites pour que la croissance de la productivité axée sur les céréales puisse permettre à la plupart des ménages ruraux d'échapper à la pauvreté (encadré 10). Le rôle joué par l'État en tant que fournisseur d'investissement et de crédits et que mobilisateur productif de main-d'œuvre rurale (en surplus ou au chômage) sera fondamental pour promouvoir la diversification nécessaire des activités de manière à ce qu'elles soient plus rentables. Il est essentiel que les engagements d'aide publique au développement (APD) destinés à soutenir l'agriculture à moyen et à long terme – notamment dans le contexte de la crise économique mondiale – soient honorés.

Il est essentiel de ressouder les liens qui ont été brisés entre l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie dans les PMA afin de pouvoir réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, faciliter la transition entre la campagne et la ville, et appuyer l'émergence de l'économie rurale non agricole.

Il est nécessaire de recentrer l'attention sur la restructuration de l'agriculture des PMA en instituant des politiques propres à stimuler la production vivrière, en intensifiant les recherches dans le domaine de l'agriculture et en renforçant l'assistance technique, ainsi qu'en réformant les marchés agricoles mondiaux. Il est également nécessaire d'augmenter l'ADP destinée aux programmes alimentaires. Par ailleurs, il est possible d'améliorer la coopération Sud-Sud en vue de stimuler la production vivrière et d'accroître la productivité des PMA. Il convient en outre d'étudier plus avant l'utilité et l'efficacité potentielles des interventions régionales destinées à atténuer les répercussions des multiples crises. Dans ce chapitre sont présentées les mesures essentielles à prendre pour ressouder les liens qui ont été brisés entre l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie dans les PMA afin de pouvoir réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, faciliter la transition entre la campagne et la ville, et appuyer l'émergence de l'économie rurale non agricole (en intégrant le secteur non structuré). Nous y faisons également valoir qu'il est absolument nécessaire d'améliorer la productivité de l'agriculture pour renforcer la sécurité alimentaire, et nous présentons des politiques permettant de resserrer les liens entre l'agriculture et d'autres secteurs pour promouvoir la sécurité alimentaire et la croissance économique.

Il est absolument indispensable d'améliorer la productivité de l'agriculture pour renforcer la sécurité alimentaire.

B. Faire face à la crise alimentaire et tenter de résoudre le problème de la sécurité alimentaire dans les PMA

1. SITUATION ACTUELLE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Au début de la présente décennie (2001-2003), 854 millions de personnes souffraient de la faim dans le monde (FAO, 2008). Cela étant, la proportion de ces personnes, dans les PMA, est passée de 39 % entre 1990 et 1992 à 34 % entre 2003 et 2005 (encadré 11). Cette avancée risque fort d'être réduite à néant en raison de la crise alimentaire la plus récente qui menace de mettre en péril les améliorations apportées grâce à la lutte contre la faim (notamment en Afrique subsaharienne)⁸ depuis 1990 (CNUCED, 2008a). Depuis 2007, le nombre des personnes souffrant de la faim s'est accru de 40 millions, surtout en raison de la hausse des prix des denrées alimentaires, ce qui porte le nombre total des personnes sous-alimentées dans le monde à 963 millions, contre 923 millions en 2007 (FAO, 2008). La crise financière et économique actuelle pourrait encore en acculer d'autres à la faim et à la pauvreté. Bien que les prix des produits alimentaires aient baissé dans le monde depuis le début de 2008, cette baisse n'a pas mis un terme à la crise alimentaire dans de nombreux PMA.

Bien que les prix des produits alimentaires aient baissé dans le monde depuis le début de 2008, cette baisse n'a pas mis un terme à la crise alimentaire dans de nombreux PMA.

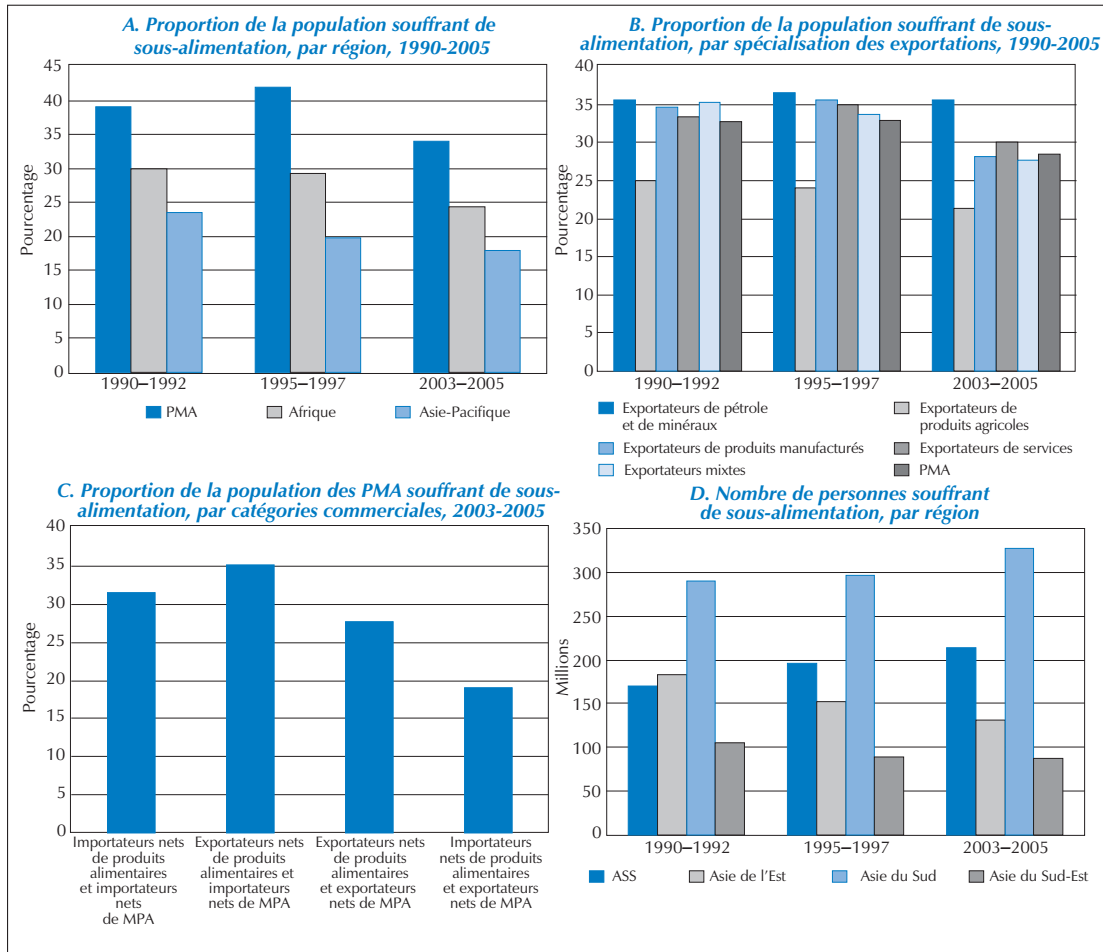
L'insécurité alimentaire présente plusieurs aspects relevant d'un large éventail de facteurs qui contribuent à sa prévalence dans les pays en développement les plus pauvres. Les PMA sont confrontés à de graves problèmes liés à la hausse des prix des denrées alimentaires, aux changements climatiques, aux conflits, aux contraintes qui pèsent sur l'accès aux marchés et aux catastrophes naturelles – des facteurs qui réduisent la disponibilité de l'approvisionnement alimentaire et limitent l'accès à ces produits. Parmi les multiples causes d'insécurité alimentaire

Encadré 11. L'évolution de la sous-alimentation dans les PMA

Le terme sous-alimentation a été adopté par la FAO pour désigner son indicateur des progrès réalisés en direction de l'objectif du Millénaire pour le développement concernant la faim, qui vise à faire diminuer de moitié la proportion des personnes souffrant de la faim dans le monde d'ici à 2015. Cet indicateur, basé sur les chiffres relatifs à la production alimentaire nationale, sert avant tout à évaluer la disponibilité de la nourriture¹¹. Il ne faut pas le confondre avec la sous-alimentation ou la malnutrition, qui sont dues à une consommation alimentaire inadéquate en quantité et en qualité, une mauvaise santé et un défaut d'assainissement. Cela dit, la malnutrition a progressé dans les PMA depuis 2000. La consommation alimentaire par habitant, mesurée en nombre de calories par personne et par jour, a diminué, passant de 2 390 en 2004 à 2 215 en 2006 (CNUCED, 2008b). Le graphique 4 ci-après fait apparaître le nombre et la proportion des personnes sous-alimentées dans les PMA, par région et spécialisation des exportations. Le graphique 4A montre que la proportion moyenne de personnes sous-alimentées par rapport à l'ensemble de la population des PMA, quoique en diminution depuis 1990, est encore plus forte qu'en Afrique subsaharienne et dans la région Asie-Pacifique. Dans le graphique 4B, on voit qu'au sein du groupe des PMA, les exportateurs de minéraux, qui enregistrent la croissance la plus rapide, ont aussi la proportion la plus forte de personnes souffrant de sous-alimentation. Du fait que les industries extractives sont des activités à forte intensité de capital avec des multiplicateurs et des interdépendances limités, ces pays sont en général plus dépendants à l'égard des importations de denrées alimentaires, et donc plus vulnérables à la hausse des prix de ces produits et à l'insécurité alimentaire. On relève les taux de sous-alimentation les plus bas dans les groupes «mixtes» et ceux des exportateurs de produits agricoles, comprenant beaucoup de PMA qui ont amélioré la productivité de l'agriculture (Nin Pratt et Diao, 2008). Alors que l'agriculture reste une source essentielle de revenus pour les habitants pauvres des PMA, les pays qui enregistrent les plus mauvais résultats (comme Haïti) n'ont pas pu prévenir une diminution de capital social par ouvrier agricole. Ce processus a été encore aggravé par la crise financière et la forte réduction de l'APD à destination du secteur agricole.

Le graphique 4C montre que, si l'on considère l'ensemble du secteur agricole des PMA, ce sont les pays tributaires des importations qui ont les taux les plus élevés de sous-alimentation. Au cours de la période 1996-2001, tous les PMA sauf sept étaient des importateurs nets de produits alimentaires (CNUCED, 2004). Parmi les principaux d'entre eux figurent ordinairement les pays producteurs de pétrole et les États dans lesquels les conflits ont fait obstacle à la production vivrière et accru la vulnérabilité face à la hausse des prix des produits alimentaires. Par ailleurs, les petits pays insulaires en développement (comme les Comores, les Maldives, le Samoa et Sao Tomé-et-Principe) sont souvent de gros importateurs de denrées alimentaires, car ils exportent principalement des services (par exemple dans le tourisme) et importent la plus grande partie de ce dont ils ont besoin, dont les produits alimentaires (graphique 17B).

Graphique 4
Nombre et pourcentage des habitants des PMA souffrant de sous-alimentation,
par région et type d'exportations
(En pourcentage et en millions)



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de la Division de statistique du DAES des Nations Unies (novembre 2008).

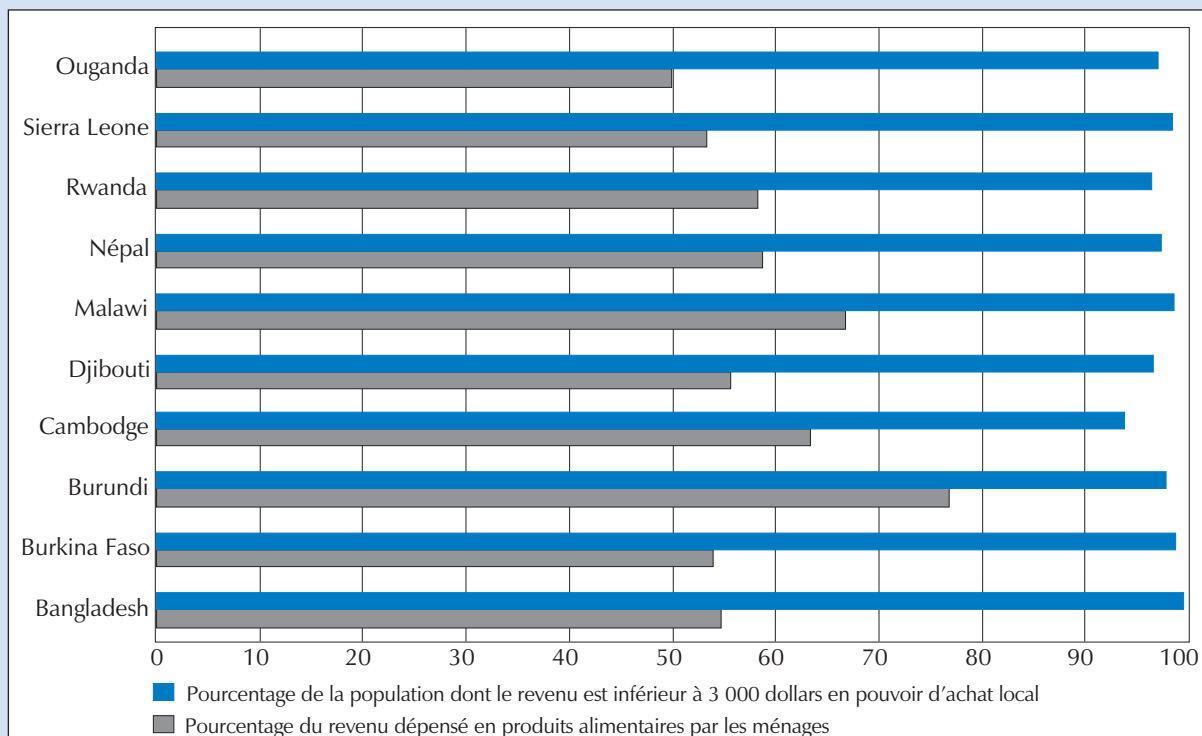
Note: Voir p. xii pour la classification des groupes de pays.
 ASS – Afrique subsaharienne.

Sur les 31 pays ayant grand besoin d'aide alimentaire et figurant sur la liste dressée par la FAO en 2009, 21 sont des PMA.

dans ces pays, on note des facteurs liés au climat (tels que les inondations et les sécheresses) qui rendent certains pays (comme le Bangladesh et le Myanmar, par exemple) très vulnérables aux changements climatiques. Il est, en outre, un élément fondamental de la sécurité alimentaire dans les PMA, à savoir la stabilité de la production vivrière intérieure qui, comme nous l'avons déjà fait remarquer, subit l'influence de nombreux facteurs dont l'offre et la demande, l'instabilité des prix, le climat, la dégradation des sols et l'appauvrissement des ressources en eau. Une indication de son importance est donnée par l'indice d'instabilité de la production agricole (CNUCED, 2004). Il s'agit d'une mesure qui donne une estimation des fluctuations annuelles de cette production par rapport à sa valeur tendancielle dans un pays donné. Entre 1996 et 2001, cet indice était élevé, à 11,7; en 2006 il était descendu à 8,1. Cela laisse penser que la production alimentaire intérieure des PMA a été, en moyenne, moins instable depuis la période 1996-2001 (CNUCED, 2008b).

La FAO a dressé une liste de 31 pays qui ont grand besoin d'aide alimentaire en 2009. Sur ces 31 pays, 21 sont des PMA. La plupart des PMA qui souffrent d'insécurité alimentaire (15) sont situés en Afrique, 5 sont en Asie et 1 dans

Graphique 14

Part des dépenses alimentaires chez les ménages à faible revenu dans certains PMA
(En pourcentage)

Source: Hammond et al. (2008).

les Caraïbes (Haïti). Il convient de remarquer que 11 de ces pays font partie du groupe des pays à forte croissance (avec un PIB de 6 % et plus), à savoir, l'Afghanistan, le Bangladesh, le Burundi, l'Éthiopie, le Libéria, la Mauritanie, le Myanmar, l'Ouganda, la République du Congo, la Sierra Leone et le Soudan; sept PMA sont dans le groupe des pays à faible croissance, et 3 dans la catégorie des pays à croissance moyenne (FAO, 2009). L'effet de répartition de la croissance est donc un sujet de préoccupation: il ressort de tout cela qu'un taux élevé de croissance, dans ces pays, ne s'est pas traduit par une réduction de la faim ou un renforcement de la sécurité alimentaire.

a) Pauvreté et sécurité alimentaire

Il est très difficile de savoir quel est l'impact de la récente instabilité des prix des produits alimentaires dans les PMA sur les indicateurs de sécurité alimentaire et de pauvreté dans un pays en développement donné eu égard au grand nombre de situations propres aux pays. Ainsi, les pays exportateurs nets de produits alimentaires ont tiré profit de l'amélioration des conditions des échanges, bien que certains d'entre eux aient laissé passer cette occasion en interdisant les exportations pour protéger les consommateurs. Les importateurs nets de produits alimentaires, toutefois, ont eu du mal à répondre à la demande intérieure. Étant donné que la plupart des PMA sont des importateurs nets de céréales, la hausse des prix les a frappés de plein fouet, tout comme la majorité des ménages des PMA, qui sont des acheteurs nets de produits alimentaires. Ces ménages, dont les denrées alimentaires représentent 40 à 80 % des dépenses de consommation, sont probablement ceux qui souffrent le plus de l'augmentation interne des prix de ces produits. Au Burundi, par exemple, environ 97 % de la population a un revenu annuel inférieur à 3 000 dollars (en pouvoir d'achat local). Les dépenses de nourriture représentent 78 % du revenu des ménages (graphique 14). Diverses

Étant donné que la plupart des PMA sont importateurs nets de céréales, la hausse des prix les a frappés de plein fouet, tout comme la majorité des ménages de ces pays, qui sont acheteurs nets de produits alimentaires. Ces ménages, dont les denrées alimentaires représentent 40 à 80 % des dépenses de consommation, sont probablement ceux qui souffrent le plus de l'augmentation interne des prix de ces produits.

mesures ont été prises, mais elles comprennent l'interdiction d'exporter des céréales et l'octroi de subventions alimentaires aux consommateurs les plus pauvres (en Éthiopie, par exemple), la suspension et la réduction des taxes sur les céréales et les produits alimentaires de base (au Burkina Faso, au Cameroun, au Sénégal et en Ouganda), des prêts à taux réduit consentis par les banques d'État à des entreprises publiques et privées de minoterie et de stockage (au Cambodge), et la promotion de la production de variétés de plantes alimentaires à haut rendement (par exemple le nouveau riz pour l'Afrique (NERICA) en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie).

b) Évolution des prix des produits alimentaires

Les prix des produits alimentaires et du pétrole ont culminé au début de 2008, et ont beaucoup diminué depuis juin de la même année (graphique 15). De janvier à décembre 2008, les cours des céréales au niveau mondial ont baissé de 50 %. Tout en restant au-dessus de leurs tendances à long terme, les cours internationaux des huiles végétales, des oléagineux et des produits laitiers étaient aussi à la baisse. La baisse régulière des prix alimentaires, quoique bienvenue, n'augure pas nécessairement une amélioration de la stabilité et de la sécurité alimentaire à moyen terme. Les stocks de céréales restent insuffisants par rapport aux besoins en 2008-2009, et la baisse des cours peut en détourner une plus grande partie de la production alimentaire vers celle des biocarburants. À l'avenir, en raison de la hausse des cours de l'énergie fossile, l'agriculture peut gagner de l'importance en tant que fournisseur du marché de l'énergie.

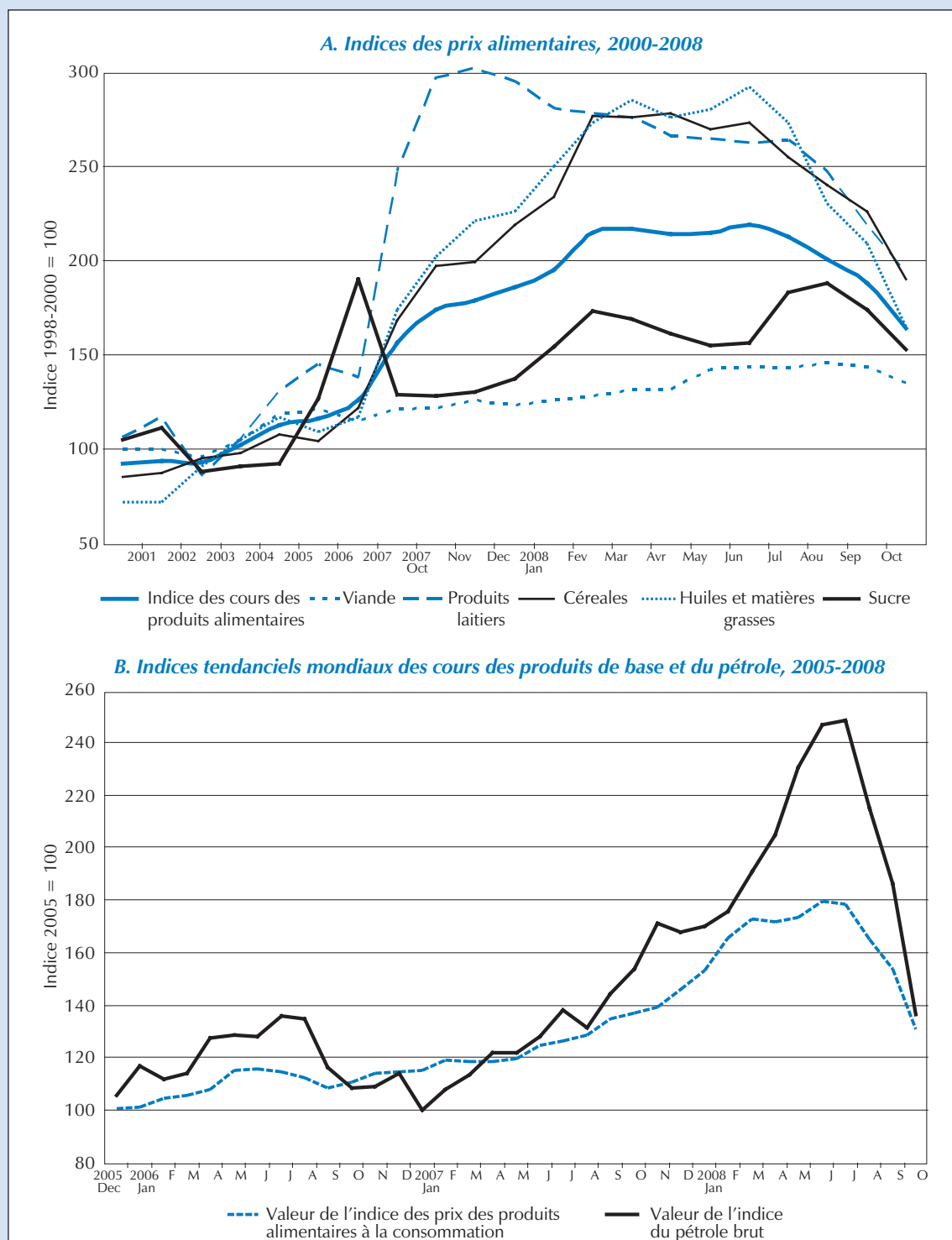
Les bénéfices potentiels de la hausse récente des cours ne sont pas revenus aux producteurs dans de nombreux PMA. L'adaptation de l'offre, en ce qui les concerne, a été médiocre en 2007 et pratiquement nulle en 2008 en raison de l'augmentation de la hausse des cours d'intrants agricoles essentiels, tels que les engrais, les semences et l'énergie (CNUCED, 2008a). En outre, à cause des taxes à l'exportation et d'autres restrictions, les prix internationaux ont eu des répercussions limitées sur les marchés intérieurs, les producteurs étant contraints de supporter une augmentation des coûts associée à une stagnation des prix à la production. De plus, la proximité des marchés pour les producteurs (ce qui entraîne souvent des contraintes d'infrastructures) et la structure du marché (c'est-à-dire le rôle des négociants, des entreprises de transformation, etc., qui ont encaissé la plus grande partie de l'augmentation des prix) ont contribué à limiter l'adaptation de l'offre en provenance des agriculteurs des PMA. La baisse progressive des cours était également due au ralentissement de la demande internationale provoqué par la récession mondiale actuelle et le recul de la spéculation, car presque tous les prix des produits de base chutaient de concert vers la fin de 2008 (graphique 15)⁹. Les prix internationaux de la plupart des matières premières agricoles ont baissé pendant le second semestre de 2008, mais, dans la plupart des PMA, les prix des produits alimentaires ont baissé beaucoup moins que les cours des denrées alimentaires au niveau mondial (ce que désigne l'expression «price stickiness»). Les prix des denrées alimentaires sur le marché intérieur des PMA sont restés en moyenne plus élevés de 24 % en valeur réelle en décembre 2008 qu'en 2006. Pour beaucoup des consommateurs les plus pauvres de denrées alimentaires de base dans les PMA (graphique 14), cela représente une forte réduction du pouvoir d'achat. Comme la plupart des PMA sont des pays à faible revenu importateurs nets de denrées alimentaires, la crise reste toujours aussi dure à l'évidence. Toutefois, comme il a été indiqué plus haut, d'importantes contraintes vont continuer à peser sur la production et la productivité.

Les bénéfices potentiels de la hausse récente des cours ne sont pas revenus aux producteurs dans de nombreux PMA.

Les récentes hausses des prix de 2009 font partie d'un vaste ensemble de forces auxquelles sont soumises les denrées alimentaires d'une manière générale,

Graphique 15

Indices tendanciels des cours des produits alimentaires, des produits de base au plan mondial et des huiles, 2000-2008



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED: pour le graphique A à partir de données de FAOSTAT, online (décembre 2008), et pour le graphique B à partir de données du FMI, Indice des cours mensuels des produits alimentaires de base, et Cours mensuels du pétrole brut, en ligne (décembre 2008).

Notes: Indice des cours des produits alimentaires de la FAO: c'est la moyenne des indices des prix de six groupes de produits de base, pondérée en fonction de la part moyenne dans les exportations de chacun de ces groupes en 1998-2000.

Indice des prix des produits alimentaires à la consommation: il s'agit des produits suivants: céréales, huiles végétales, viande, fruits de mer, sucre, bananes et oranges.

Indice des cours du pétrole brut: il s'agit de la moyenne simple de trois cours de disponible – Dated Brent, West Texas et Dubai Fateh.

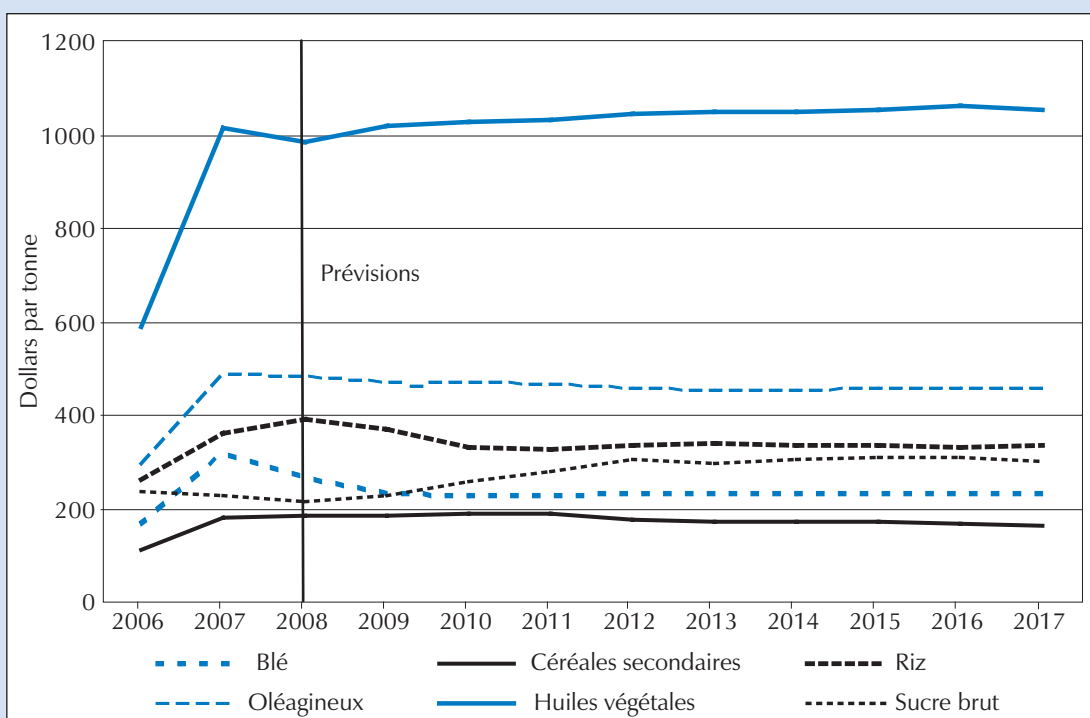
et dont font partie la croissance économique rapide dans les pays émergents, les pressions qui s'exercent sur les réserves d'énergie dans le monde, la faiblesse du dollar des États-Unis, ainsi que la diminution de l'inflation dont le principal effet est la faible croissance des réserves mondiales et une forte augmentation de la demande. Les prix élevés des produits alimentaires ont de gros effets sur la répartition des moyens d'existence, notamment en pénalisant surtout les plus pauvres. La conséquence en est déjà visible dans l'aggravation de la malnutrition et de la sous-alimentation dans nombre de PMA (encadré 11). Dans le graphique 16 sont présentées les récentes prévisions, selon lesquelles les cours des denrées alimentaires vont se maintenir à des niveaux moyens plus élevés à moyen terme qu'au cours de la dernière décennie (OCDE et FAO, 2008). Les facteurs tendanciels jusqu'en 2017 sont les suivants: la forte croissance continue de la demande en provenance des PMA et des autres pays en développement, la demande croissante de matières premières émanant du secteur des biocarburants, les stocks de céréales traditionnellement bas au niveau mondial, et l'accroissement des risques liés aux changements climatiques dans les principales régions productrices de céréales sujettes aux inondations ou à la sécheresse, ou aux deux. Ces tendances – associées au manque de ressources naturelles, à la montée des contestations relatives aux droits fonciers et à l'accès à la terre, à une forte demande de denrées alimentaires et à un taux de croissance démographique élevé – vont continuer à poser des problèmes majeurs pour la sécurité alimentaire des PMA.

En moyenne, les prix en valeur réelle des denrées alimentaires sur le marché intérieur des PMA en décembre 2008 étaient supérieurs de 24 % à leurs niveaux de 2006.

Les explications habituellement données (par exemple par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) (2008a) et la Banque mondiale (2008a)) en ce qui concerne la hausse des prix sont la croissance démographique, le détournement de cultures vivrières (comme le maïs et le soja) vers la production de biocarburants, la demande accrue de produits alimentaires

Graphique 16

Prévisions à long terme concernant les cours des denrées alimentaires au niveau mondial jusqu'en 2017



Source: OCDE-FAO (2008).

hautement nutritifs (céréales, produits laitiers et viande) en Asie et au Moyen-Orient, l'augmentation des coûts de transport et les changements climatiques (responsables de sécheresses et de mauvaises récoltes). Il convient d'ajouter à cela le rôle joué par la spéculation sur les marchés des produits de base (notamment alimentaires). Par exemple, sur le marché du Groupe CME de Chicago¹⁰, qui fait le commerce de quelque 25 matières premières agricoles, le volume des contrats s'est accru de 20 % de janvier à septembre 2008, pour atteindre le chiffre de 1 million par jour. Par ailleurs, les fonds spéculatifs achetaient des contrats à terme pour les produits de base, ainsi que des entreprises qui stockent les céréales et achètent des terres arables de première qualité dans les pays en développement. Les contrats à terme pour les matières premières agricoles ont toujours été un moyen utilisé par un nombre limité de négociants pour stabiliser les prix à venir des produits de base et permettre aux agriculteurs de financer eux-mêmes leurs activités grâce à des ventes futures. Les spéculateurs qui gardent leurs contrats par devers eux pour faire monter les prix avec l'intention, non pas de vendre les produits de base sur les marchés à terme réels, mais d'écouler leurs actifs sur un marché artificiellement gonflé, aux dépens du consommateur final, déstabilisent à la fois le marché et la production. Cette pratique peut se développer, car de nombreuses banques proposent des fonds d'investissement dans le domaine des produits de base, et de plus en plus dans celui des produits alimentaires. Dans le contexte de la crise financière actuelle et étant donné l'aggravation de la récession mondiale, il faudra que les institutions financières internationales, les donateurs et les gouvernements des PMA améliorent la réglementation de ces activités (CNUCED, 2009a).

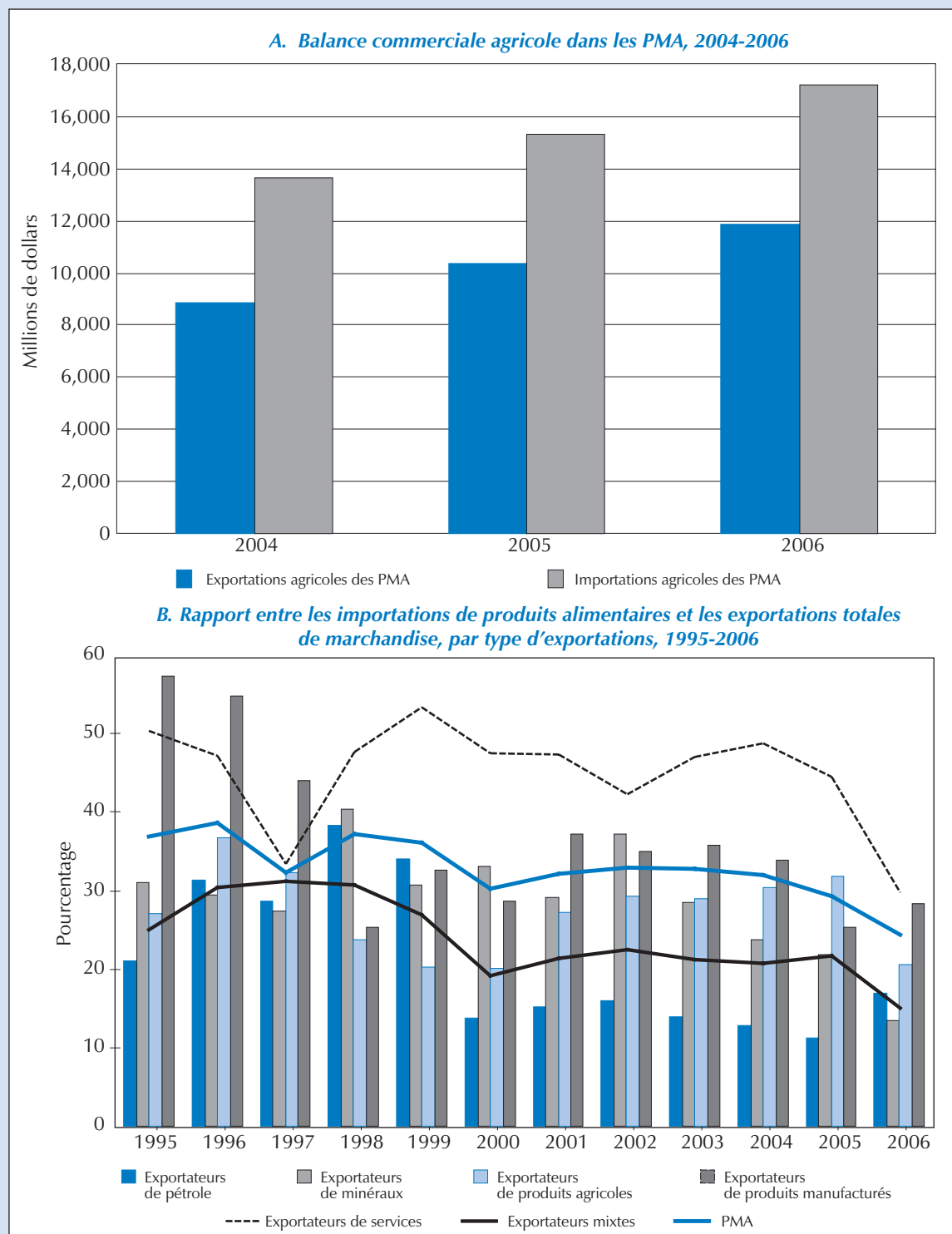
2. COMMERCE EXTÉRIEUR DE PRODUITS AGRICOLES

Les subventions à l'exportation de produits agricoles et les politiques internes de soutien qui perdurent dans les pays développés font toujours grandement obstacle au développement agricole dans les PMA. Ces derniers, qui ont été incités à libéraliser le commerce trop vite, luttent pour faire face à la pression exercée par le dumping provoqué par les exportations bon marché et subventionnées des pays développés. Cette situation fragilise la production destinée tant au marché des exportations qu'au marché intérieur, et empêche les agriculteurs de rattraper leur retard en vue d'adapter l'offre comme le réclame la crise alimentaire. Les subventions agricoles dans les pays développés vont de pair avec l'accroissement rapide des importations de denrées alimentaires dans les PMA, qui s'accompagne du déclin de la production agricole (graphiques 17A et 13B). Ainsi, de nombreux PMA qui étaient traditionnellement des exportateurs de produits agricoles sont-ils devenus des importateurs nets de ces produits au cours des vingt dernières années. En moyenne, 20 % de la consommation de produits alimentaires des PMA était importée, cette proportion étant beaucoup plus élevée dans certains pays (par exemple de 67 % au Lesotho, 82 % en Gambie, 32 % en Mauritanie et 31 % au Malawi). En 2006, 35 PMA étaient des importateurs nets de denrées alimentaires et, dans 19 d'entre eux, plus de 30 % des gains provenant de l'ensemble des exportations de marchandises finançaient ces importations. Comme le montre le graphique 17B, c'est dans les pays exportateurs de produits manufacturés et de services que les importations de produits alimentaires correspondent à la partie la plus importante des exportations de marchandises. Cette situation s'est très légèrement améliorée entre 2004 et 2006, mais les PMA sont toujours de très nets importateurs de produits agricoles (graphique 17A), et il est vraisemblable que cela empire depuis la crise des cours des denrées alimentaires de 2007-2008. L'impact macroéconomique de la facture des importations de ces produits dans ces pays (lesquels sont également importateurs d'énergie) en 2008, qui s'est

De nombreux PMA, qui étaient traditionnellement exportateurs de produits agricoles, sont devenus importateurs nets de ces produits au cours des vingt dernières années.

Graphique 17

Commerce agricole dans les PMA, 1995-2006



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de FAOSTAT, online (octobre 2008).

Note: Voir p. xii pour ce qui est de la classification des groupes de pays.

montée à 23 milliards de dollars, a encore été renforcé par l'instabilité des cours du pétrole.

À la suite de la libéralisation du commerce, de fortes poussées des importations de produits alimentaires se sont produites régulièrement dans les PMA – tout au long des années 70, 80, 90 et au début des années 2000 (CNUCED, 2006). Elles ont été particulièrement prononcées dans les PMA africains, et elles s'accroissent au fil du temps, en grande partie parce que les producteurs nationaux ne sont pas en mesure de faire concurrence aux produits alimentaires importés qui sont moins chers (CNUCED, 2006, p. 271). En conséquence, les importations de nourriture ont augmenté rapidement, mais elles aident maintenant à répondre aux exigences nutritionnelles des populations locales. Selon la Banque mondiale (2008b), la demande de produits alimentaires en Afrique subsaharienne devrait s'élever à 100 milliards de dollars d'ici à 2015 – soit deux fois plus qu'en 2000.

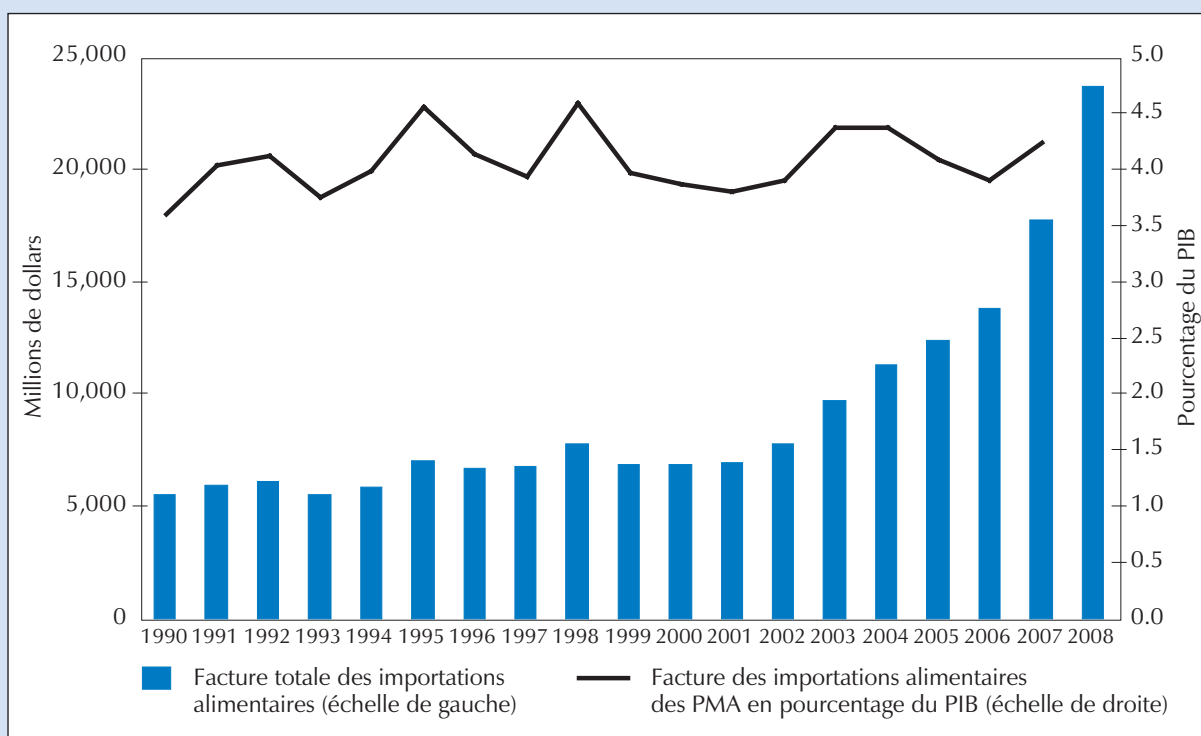
Le coût des importations alimentaires peut peser très lourdement sur les ressources des PMA les plus pauvres, dont les recettes en devises sont limitées et les taux de croissance économique peut-être faibles. Aujourd'hui, il est probable que dans certains PMA, la hausse des prix fera diminuer la demande de produits alimentaires importés ou que, si cette demande est inélastique, elle alourdira la facture des importations. Cela pourrait avoir des conséquences négatives sur la sécurité alimentaire et la stabilité économique à court ou à moyen terme, et faire croître la demande d'aide alimentaire d'urgence. Cette facture est passée de 3,5 % du PIB en 1990 à 4,4 % en 2007 (graphique 18). En l'an 2000, elle s'est montée à 6,9 milliards de dollars, pour atteindre 23 milliards de dollars en

Le coût des importations alimentaires des PMA est passé de 6,9 milliards de dollars en 2000 à 23 milliards de dollars en 2008.

Graphique 18

Facture des importations alimentaires dans les PMA, 1990-2008

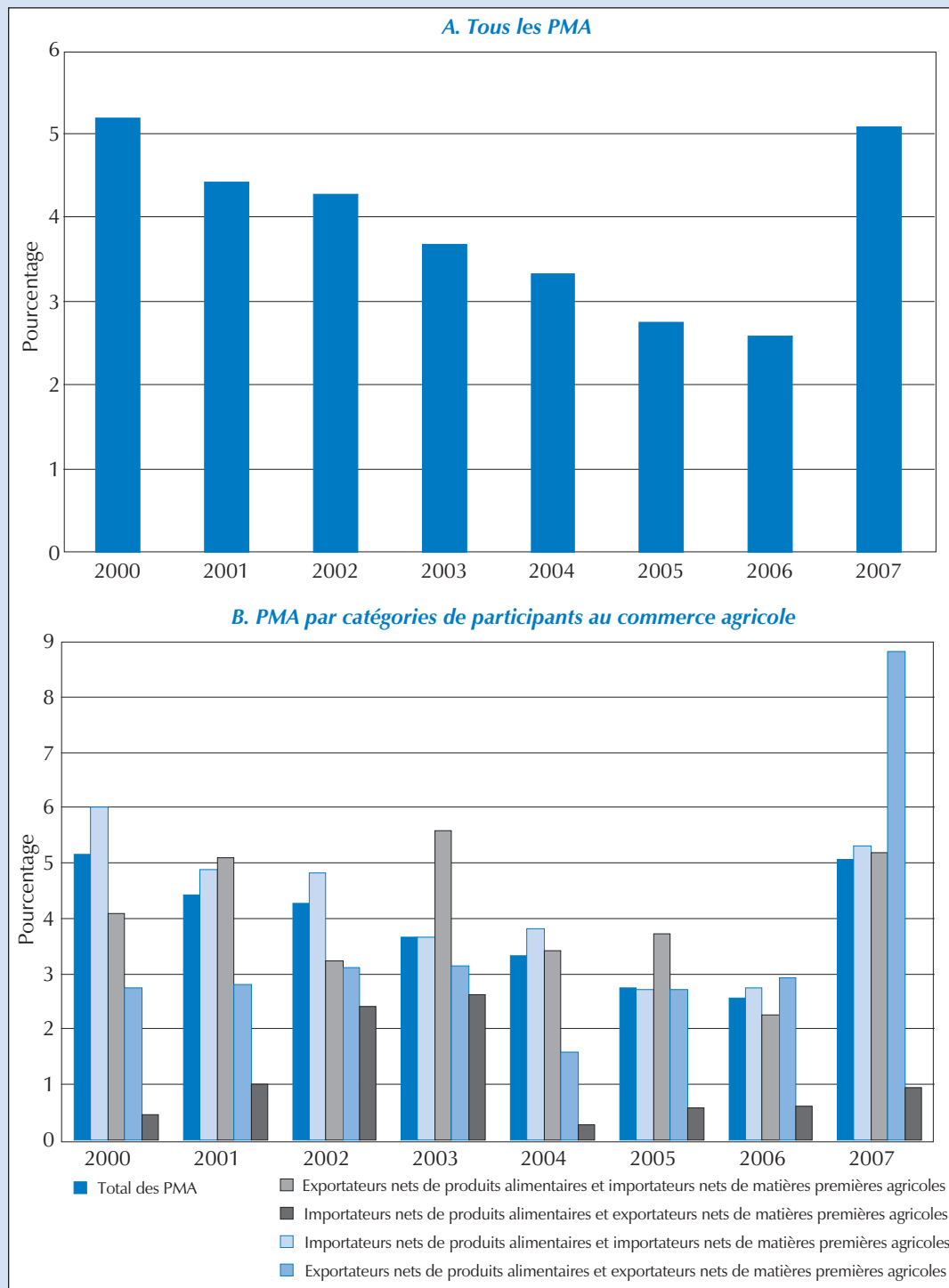
(En millions de dollars et en pourcentage du PIB)



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de FAOSTAT, online (janvier 2009) et de la Division de statistique du DAES des Nations Unies (pour les chiffres relatifs au PIB).

Graphique 19

L'aide alimentaire en pourcentage de l'aide totale reçue par les PMA, 2000-2007



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données du Centre de collecte de données de l'OCDE, en ligne (novembre 2008).

Note: Voir p. xii pour ce qui est de la classification du groupe de pays.

2008 (graphique 18). Il est extrêmement difficile pour les PMA de trouver les ressources nécessaires au règlement d'une facture de cette taille. Les importations alimentaires commerciales représentaient plus de 20 % du total des importations de marchandises dans 19 PMA dans la période 2004-2006 (contre 13 PMA entre 1996 et 2001). Étant donné la diminution de la production alimentaire par

Tableau 12

Quelques études de cas d'économie rurale non agricole dans les PMA

Étude	Activité en question: taille, importance (emplois, revenus) [Origines, technologie, échelle]	Faire fonctionner les activités rurales non agricoles			Effets des activités rurales non agricoles	Problèmes de fond soulevés
		Du côté de l'offre: accès, ressources nécessaires	Du côté de la demande: état du marché	Opérations: chaînes d'approvisionnement et sous-secteurs	Liens: Production, fiscalité, consommation, secteur social	
Bangladesh: Mandal et Asaduzzaman (2000); Toufique et Turton (2003); Chatterjee et al. (2006); Davis et al. (2007).	37 % de la main-d'œuvre rurale dans l'économie rurale non agricole, plus de la moitié des revenus proviennent de ce type de sources. Activités: traitement des poissons et des denrées alimentaires, travail de manœuvre, fabrication de textiles, industrie manufacturière légère (meubles, ateliers de réparation etc.), taxis et rickshaws. Les paysans sans terres se tournent vers l'économie rurale non agricole plutôt que vers les travaux de la terre. Les migrations saisonnières vers les centres urbains s'accroissent pour permettre d'arrondir les revenus annuels agricoles.	Structure double: les pauvres, sans qualifications et sans éducation, affluent vers les emplois mal rémunérés; les personnes plus aisées issues de l'enseignement secondaire exercent des emplois de services. Le manque de crédits est un obstacle essentiel pour la population rurale. L'électrification et la construction de routes dans les campagnes ont été utiles.	Les ruraux fortunés ont tendance à recourir aux importations pour satisfaire leurs besoins de consommation; les pauvres dépendent en principe tout ce qu'ils gagnent en produits locaux.	Aucun renseignement.	Mandal considère que les activités rurales non agricoles sont étroitement liées à la demande de l'agriculture en amont et en aval. Toufique pense que la force motrice vient d'ailleurs – envois de fonds de travailleurs émigrés, urbanisation.	Nécessité de réorienter mieux la création d'infrastructures du secteur rural vers le secteur urbain.
Malawi: Ellis, Kutengule et Nyasulu (2002); Sen et Chinkunda (2002); Orr et Orr (2002); Davis et al. (2007); McDonagh et Bahigwa (2002).	Le Malawi National Gemini MSME Baseline Survey, 2000, fait état d'une diminution des emplois ruraux dans les micro, petites et moyennes entreprises de 932 000 en 1992 à 774 000 en 2000. Mais au cours de la décennie précédente, une très forte croissance des activités rurales non agricoles a été signalée pour Mchinji et Salima. À peu près la moitié des revenus provient de l'agriculture (ou de la pêche); mais les salaires et les transferts sont les principales sources de revenus pour les pauvres; travail indépendant pour les riches. Les deux tiers des micro, petites et moyennes entreprises appartiennent à des femmes.	L'accès aux valeurs permet de les remplacer par d'autres plus fortes (ou d'en acquérir) en vue de les consacrer à d'autres activités. Beaucoup des activités rurales non agricoles sont très petites, saisonnières, et doivent pouvoir être conciliées avec la culture du maïs. Manque chronique de capitaux, incapacité à faire face aux risques.	Marché réduit et à croissance lente. Débouchés commerciaux dans des créneaux réservés à des produits agricoles particuliers – légumes, tabac, haricots, produits laitiers.	Chefs de village et autres responsables locaux traditionnels précieux pour renforcer la cohésion sociale et régler les différends. Le contrôle décentralisé des installations de pêche non maritime donne des possibilités de location.	La plupart des activités rurales non agricoles concernent le traitement et le commerce de produits provenant de la terre, des forêts et de l'eau.	Questions d'importance concernant la manière dont il convient de remédier aux imperfections du marché. Débats sur la stratégie agricole et le niveau d'aide publique nécessaire.

habitant et la croissance faible, voire en baisse, de la productivité de la main-d'œuvre agricole, une réduction des importations alimentaires aurait un impact préjudiciable sur la sécurité alimentaire.

Les PMA qui souffrent d'insécurité alimentaire dépensent une partie beaucoup plus importante que la moyenne de leurs recettes d'exportation pour payer les importations alimentaires, et cette proportion couvre une partie en diminution de leurs besoins de consommation alimentaire. Cela laisse penser que ces pays importeraient une quantité encore plus grande de nourriture pour compenser les insuffisances de la production intérieure et assurer leur sécurité alimentaire sans les limites que leur imposent leurs recettes d'exportation. En outre, la nécessité dans laquelle les pays souffrant d'insécurité alimentaire se trouvent de consacrer une telle proportion de leurs recettes de devises au paiement de leurs importations

Tableau 12 (suite)

Étude	Activité en question: taille, importance (emplois, revenus) [Origines, technologie, échelle]	Faire fonctionner les activités rurales non agricole			Effets des activités rurales non agricoles	Problèmes de fond soulevés
		Du côté de l'offre: accès, ressources nécessaires	Du côté de la demande: état du marché	Opérations: chaînes d'approvisionnement et sous-secteurs	Liens: Production, fiscalité, consommation, secteur social	
Sénégal: Faye et Fall (2001); Faye et al. (2001).	Essentiellement un exposé des modifications et de l'adaptation des systèmes agricoles. Les revenus provenant d'activités non agricoles représentent 50 % des revenus ruraux depuis les années 60. Les revenus non agricoles représentaient 35 à 40 % du revenu total dans tous les villages en 1999, cette proportion étant beaucoup plus forte pour les ménages les plus pauvres, pour atteindre 67 %. Y compris le revenu des migrants: la part des revenus provenant de toutes les activités non agricoles variant de 40 % à 60 % en fonction de la fortune – bien que la moyenne des ménages en termes absolus soit très similaire. Pour ce qui est du travail local non agricole, la plus grande partie relève d'activités indépendantes, dans le petit commerce, le traitement des produits agricoles et la vente de préparations cuisinées (femmes), le commerce du bétail (hommes), le transport, le bâtiment et la réparation de matériel.	La plupart des activités non agricoles relèvent du travail indépendant et n'exigent pas que les intéressés justifient d'une scolarité classique.	Aucun renseignement.	Peu de chaînes d'approvisionnement à signaler.	La plupart des activités étaient liées à l'agriculture et aux ressources naturelles: cueillette, traitement, réparation de matériel – ou des services simples au niveau local. Des fonds envoyés par des travailleurs émigrés sont utilisés pour la consommation et les cérémonies.	
Ouganda: Ellis et Bahiigwa (2001); McDonagh et Bahiigwa (2002); Balihuta et Sen (2001); Smith et al. (2001); Canagarajah, Newman et Bhattamishra (2001); Deiningger et Okidi (2001).	Les revenus provenant des cultures et du bétail représentent plus de 60 % des revenus totaux de la plupart des ménages à Mbale, mais seulement 38 % pour le quartile le plus riche. Les revenus des plus pauvres proviennent en général d'un travail de manœuvre, ceux des riches d'activités indépendantes. Les tendances sont les mêmes pour Mubende, bien que les différences entre les riches et les pauvres soient moins marquées. Les données nationales laissent penser que, au cours des années 90, la part des revenus ruraux issus des cultures et surtout des salaires d'ouvriers agricoles a très fortement chuté; parallèlement les activités indépendantes non agricoles ont progressé. Mais les ménages avaient souvent des portefeuilles de revenus moins diversifiés. Les fonds envoyés par les travailleurs émigrés se sont également accrus, surtout pour les ménages les plus pauvres. Les femmes gèrent des affaires rurales non agricoles de vente de produits alimentaires et de boissons.	Pour les personnes possédant des biens corporels sous forme de terre, de bétail, de matériel de pêche, il est plus facile de diversifier. L'accès au crédit – malgré les mécanismes de microcrédit – et l'assistance technique sont des obstacles. Les crédits sont octroyés d'abord aux activités rurales non agricoles. L'amélioration des infrastructures rurales a son importance.	L'économie sort du chaos en un temps de paix retrouvée. Des questions se posent sur la décentralisation et son impact sur la conjoncture locale (fiscalité locale, par exemple). Des groupes se constituent autour des personnes ayant l'expérience du travail dans le secteur privé ou le secteur public.	La décentralisation accroît les incertitudes et grossit le nombre des acteurs qui participent aux opérations. Les autorités locales traditionnelles sont très prisées: les autorités officielles locales beaucoup moins.	La croissance de l'économie rurale dans les années 90 était fondée sur la reprise de l'économie agricole. Beaucoup d'activités rurales non agricoles ajoutaient de la valeur à la production agricole. Mais également, beaucoup dépendaient des importations de carburant, de ciment, et de diverses marchandises.	L'importance que revêt la création d'un environnement favorable, avec des impôts justes et un recouvrement équitable.

Tableau 12 (suite)

Étude	Activité en question: taille, importance (emplois, revenus) [Origines, technologie, échelle]	Faire fonctionner les activités rurales non agricole			Effets des activités rurales non agricoles	Problèmes de fond soulevés
		Du côté de l'offre: accès, ressources nécessaires	Du côté de la demande: état du marché	Opérations: chaînes d'approvisionnement et sous-secteurs	Liens: Production, fiscalité, consommation, secteur social	
Rép.-Unie de Tanzanie: Ellis et Mdoe (2002); Lyimo-Macha et Mdoe (2002); Jin et Deininger (2009).	Globalement, 50 % des revenus proviennent de sources non agricoles, mais cela varie de 32 % pour le quartile le plus pauvre à 57 % pour le quartile le plus riche. La plus grande partie des revenus ruraux non agricoles des pauvres provient des salaires des ouvriers agricoles; alors que la plupart des revenus non agricoles des riches proviennent du commerce. La plupart des salariés riches travaillent dans le secteur public. Le commerce non agricole est donc un moyen d'échapper à la pauvreté. Les femmes travaillaient à des activités en tant qu'employées dans des fermes, ou dans la fabrication et la vente de nattes, la fabrication de bière locale, la vente de pâtisseries, la commercialisation des cultures vivrières, la gestion de boutiques et de petits restaurants.	Nous avons peu de détails, mais il est important d'avoir des capitaux pour monter une affaire. Les infrastructures et les prestations de services publics comptent beaucoup pour la croissance des entreprises rurales non agricoles.	Contexte de décentralisation, qui pose des problèmes, s'agissant de savoir comment empêcher que cela devienne une occasion de maximiser la rente au niveau local.	Les autorités locales sont appréciées pour le règlement des différends.	Inconnus.	Il est important de créer un environnement professionnel local qui ne fasse pas obstacle au commerce, à l'investissement et à la prise de risques.

Source: Tableau adapté de Wiggins et Davis (2003).

alimentaires diminue leur possibilité d'investir dans des secteurs qui stimuleraient le développement et les rendraient moins vulnérables à long terme.

Non contents d'accroître leurs dépenses en importations alimentaires par rapport à leur PIB, les PMA bénéficient également d'un apport considérable d'aide alimentaire. Entre 2000 et 2006, ce dernier a beaucoup diminué par rapport à l'ensemble de l'aide apportée aux PMA, mais il est reparti vigoureusement à la hausse pour faire face au début de la crise alimentaire mondiale (graphique 19A). Le pourcentage d'aide alimentaire par rapport au total de l'aide reçue est plus important dans les pays importateurs nets de produits alimentaires et les pays importateurs nets de produits agricoles, en tant que groupe, que dans l'ensemble des PMA, ce qui n'est pas étonnant, car ce sont, parmi les PMA, ceux qui souffrent le plus d'insécurité alimentaire (graphique 19B).

En 2008, au moins 16 PMA recevaient une aide alimentaire internationale d'urgence.

Les incidences de la crise économique qui se font jour, associées à la récente crise alimentaire ont encore augmenté le nombre, proche de un milliard, de personnes qui souffrent de façon chronique de la pauvreté et de la faim dans le monde. En 2008, au moins 16 PMA recevaient une aide alimentaire internationale d'urgence (FAO, 2009). En Éthiopie, au Népal et en Somalie, l'aide d'urgence servait à acheter de la nourriture sur place, ce qui fait baisser les coûts de transport et stimule la production alimentaire locale. Les PMA auront encore besoin d'assistance pour accroître l'investissement dans la production de denrées alimentaires de base dans les pays qui souffrent le plus d'insécurité alimentaire. Afin de faciliter l'accès au financement permettant d'assurer la sécurité alimentaire, la création d'un mécanisme international de prêt pour les produits alimentaires (mécanisme de financement des importations de produits alimentaires) pourrait alléger les contraintes de liquidités que connaissent les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et faciliter les importations d'urgence.

Le secteur agricole a besoin d'être restructuré si l'on veut renforcer la sécurité alimentaire à long terme. À cet égard, l'investissement public a un rôle capital à jouer. Il faudrait avant tout accroître la productivité des exploitations agricoles.

Dans cette crise financière, il faudrait prêter une plus grande attention à l'agriculture des PMA en développement, afin de renforcer la sécurité alimentaire, ce qui suppose qu'on élimine complètement toutes les subventions qui faussent les échanges et qu'on prenne des mesures de soutien dans les pays développés, complétées par un apport d'aide aux PMA à faible revenu importateurs nets de denrées alimentaires. Il y a un besoin urgent d'accroître l'ADP pour le développement agricole afin d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles, de mettre en place et de renforcer des institutions (par exemple des banques de développement agricole qui fournissent un financement rural pour la production alimentaire), et de mettre l'accent sur la recherche et le développement dans le secteur de l'agriculture en appuyant les institutions locales pour améliorer leur impact et leur portée¹². Les PMA ont également besoin d'aide pour obtenir des renseignements sur les disponibilités alimentaires et les marchés de produits de base, et améliorer leurs infrastructures, notamment les transports et les réseaux de logistique. Cela les aidera à faire face aux coûts d'ajustement à court et à moyen terme et à mener des actions pour faire baisser leur facture d'importation. Il faut, pour cela, continuer à leur octroyer des subventions ou des prêts assortis de conditions de faveur, à condition qu'ils visent à générer, à l'avenir, des recettes provenant du secteur agricole.

Ce secteur a besoin d'être restructuré si l'on veut améliorer les perspectives à long terme en matière de sécurité alimentaire, ce pour quoi l'investissement public – surtout dans l'agriculture et les infrastructures – a un rôle capital à jouer en contribuant à construire la base de cette amélioration. Un point de départ essentiel consiste à améliorer la productivité des exploitations agricoles. Les agriculteurs des PMA ont besoin d'engrais, de réseaux d'irrigation et de semences à haut rendement, autant d'éléments fondamentaux de l'essor économique de la Chine. Il est également nécessaire d'investir dans le réseau routier et le secteur de l'énergie, faute de quoi le marché restera limité pour les producteurs agricoles. Dans la dernière partie du présent chapitre, nous allons présenter la manière dont on peut améliorer la sécurité alimentaire et aider à la mutation structurelle en favorisant l'établissement de liens entre l'agriculture et les secteurs non agricoles.

C. Liens intersectoriels et économie rurale non agricole

L'économie rurale non agricole revêt une grande importance pour l'économie rurale des PMA du point de vue de la production et de l'emploi.

L'étude du développement économique est dominée depuis longtemps par ce qu'on peut appeler le paradigme de la conversion de l'agriculture vers l'industrie (Lewis, 1954; Schultz, 1964). Cette optique repose sur des données théoriques et concrètes qui montrent que le développement économique suppose une diversification de l'économie nationale (Chenery, Robinson et Syrquin, 1986; Imbs et Wacziarg, 2003). Au niveau sectoriel, cette conception de la conversion laisse penser que le développement est rendu possible si les progrès techniques permettent à l'agriculture d'améliorer l'efficacité du secteur agricole et de réorienter la main-d'œuvre vers l'industrie, puis, à un stade ultérieur, vers les services. Cela suppose que l'industrie se développe plus vite que le secteur agricole et est capable de mobiliser l'excès de main-d'œuvre dudit secteur. Traditionnellement, l'«agriculture» était assimilée aux zones rurales et l'«industrie» et les «services» aux zones urbaines. L'une des implications de ce paradigme serait que le meilleur moyen de développer le secteur rural est d'accroître les revenus agricoles grâce à des gains d'efficacité. De fait, on a longtemps parlé du «problème de l'agriculture» à propos de l'écart entre les salaires ruraux et urbains. Tout porte à croire que c'est la spécialisation aux niveaux microéconomique et

régional (urbain et rural) qui est le meilleur moteur de la croissance économique grâce à la diversification au niveau national (Start, 2001; Balcombe *et al.*, 2005).

Récemment, à propos de l'économie du développement rural, l'attention s'est portée sur le concept d'économie rurale non agricole, laquelle peut être définie comme étant l'ensemble des activités non agricoles qui génèrent des revenus pour les ménages ruraux (y compris les envois de fonds de travailleurs émigrés), qu'il s'agisse d'un travail rémunéré ou d'un travail indépendant. Dans certains cas, les activités rurales non agricoles sont aussi d'importantes sources de croissance économique au plan local (par exemple l'extraction minière et le traitement du bois). Elles revêtent une grande importance pour l'économie rurale des PMA en raison de leurs liens de production et de leurs effets sur l'emploi, et les recettes qu'elles procurent aux ménages ruraux constituent une part non négligeable et parfois croissante de leur revenu total.

Les recettes que l'économie rurale non agricole procure aux ménages ruraux constituent une part non négligeable et parfois croissante de leur revenu total.

Un répertoire de l'économie rurale non agricole devrait faire apparaître certaines, sinon la totalité, des activités ci-après:

- Les activités étroitement liées à l'agriculture et à la chaîne alimentaire, et celles qui ne font pas partie de cette chaîne, car les liens de l'agriculture avec d'autres secteurs sont souvent des éléments importants du potentiel de l'économie rurale non agricole en matière d'emploi, de revenu et de croissance;
- Les activités productrices de biens et services pour le marché local, et pour les marchés éloignés (biens et services marchands) – car ces dernières peuvent créer des emplois et générer des revenus indépendamment de l'économie rurale; et
- Les activités suffisamment étendues, productives et capitalisées pour générer des revenus supérieurs à ceux que peut engendrer l'agriculture, et celles qui n'offrent que des rendements marginaux – car cela reflète la capacité qu'a l'économie rurale non agricole de favoriser la croissance économique locale.

Le fait d'assimiler les zones rurales à l'agriculture est – et a probablement toujours été – restrictif (Smith *et al.*, 2001). Les ménages ruraux en Afrique tirent entre 40 et 45 % de leurs revenus de sources non agricoles; dans les pays en développement d'Asie, ce taux est d'environ 30 %, et de 40 % en Amérique latine (Barrett, Reardon et Webb, 2001, p. 2; Deininger et Olinde, 2001, p. 455). On dispose également de données qui montrent que ces pourcentages ont augmenté au cours de ces dernières décennies dans ces mêmes régions (Ferreira et Lanjouw, 2001, p. 30; Start, 2001; Haggblade, Hazell et Reardon, 2002, p. 6). Le tableau 12 présente un résumé des conclusions d'études détaillées sur les liens entre l'agriculture et l'économie rurale non agricole dans certains PMA ainsi que dans certaines régions en développement. Il montre que les ménages les plus pauvres exercent des activités rémunérées pour d'autres membres de la collectivité, travaillent dans l'agriculture ou le bâtiment, ou ont fondé de petites entreprises indépendantes dans les secteurs ci-après:

- Fabrication de paniers, de nattes, de tapis, de vêtements et de poteries, traitement de denrées alimentaires et de boissons (y compris meunerie et brassage), outils (y compris forge), charbon de bois, etc.; et
- Prestation de services dans le petit commerce de préparations cuisinées, de produits agricoles, de bétail, de bois de chauffe, dans la gestion de petites boutiques (y compris abattage d'animaux et boucherie), dans la réparation de véhicules et de matériel agricole, le transport de marchandises au niveau local, le pompage ou le transport d'eau et la coiffure.

Comme nous l'avons déjà noté, beaucoup des biens et services de l'économie rurale non agricole répondent à une demande locale.

L'économie rurale non agricole est généralement plus active lorsque l'économie agricole locale prospère.

Presque toutes ces activités génèrent des bénéfices similaires ou inférieurs à la moyenne de ceux de l'agriculture (Haggblade, Hazell et Reardon, 2002; Wiggins et Davis, 2003). L'autre constatation d'ordre général à propos de ces professions est qu'elles n'impliquent pratiquement pas l'existence d'une chaîne d'approvisionnement (voir, par exemple, le travail salarié en exploitation agricole ou le commerce des préparations cuisinées). À quelques exceptions près, les biens et services produits sont consommés sur place au terme d'un échange direct entre producteur et consommateur. Il n'est guère question, dans les cas mentionnés au tableau 12, de la fabrication de produits manufacturés (ou de services) à destination des marchés urbains, à part le traitement des produits agricoles ou le commerce et le transport du bétail. Le marché, en l'occurrence, se situe presque exclusivement dans le village, ou au pire, il s'agit d'un marché rural local sur lequel les articles sont vendus aux habitants des communautés environnantes. Les opérations donnent rarement lieu à problèmes et, le cas échéant, il existe des institutions habituellement bien établies qui sont conçues pour les traiter (il peut s'agir, par exemple, de problèmes relatifs à l'embauche de main-d'œuvre). Les activités exercées par les personnes financièrement à l'aise sont très différentes de celles qu'exercent les pauvres. Il s'agit d'entreprises plus conséquentes et d'emplois salariés. Parmi les premières, on trouve :

- Les activités relatives aux capitaux, les grands magasins, les cafés, les restaurants et les bars de bonne taille¹³;
- Les services de transport, impliquant habituellement l'utilisation d'un véhicule à moteur, et les ateliers de réparation; et
- L'industrie manufacturière exigeant quelques capitaux et employant quelques ouvriers à plein temps hormis les personnes qui vivent au foyer: menuiserie, traitement spécialisé de produits agricoles à moyenne ou à grande échelle (par exemple, café, meunerie).

Bien qu'on n'observe directement que peu de prêts et d'acceptations de dépôts sur les comptes en question, l'existence de services financiers informels locaux est implicite dans la description des sources de capitaux et des dettes. Dans les zones rurales, l'écrasante majorité des emplois salariés se trouve dans les services publics (membres des services administratifs et de l'enseignement, infirmières, assistantes sociales). On constate que, dans cet ensemble d'activités, beaucoup sont similaires à celles de la liste précédente, à la différence qu'elles sont exercées à plus grande échelle, avec plus de capitaux et de matériel, ce qui permet d'avoir une meilleure productivité et de réaliser des économies d'échelle. Dans certains cas, ces activités peuvent franchir un seuil de capitalisation qui confère naturellement aux entreprises un statut de monopole¹⁴.

L'exportation des biens et services de l'économie de village en direction des autres secteurs économiques et de l'économie urbaine ne concerne essentiellement que les produits primaires (cultures, bétail, poissons et produits forestiers) et la main-d'œuvre. La migration ne fait pas strictement partie de l'économie rurale non agricole, mais les comptes d'un grand nombre d'émigrés apparaissent dans à peu près la moitié de ces études et, pour certains villages et certains ménages dans ces villages, les envois de fonds de travailleurs émigrés constituent une partie inéluctablement importante de l'économie locale (Wiggins et Davis, 2003).

La demande rend l'activité rurale non agricole possible et influe grandement sur les bénéfices. Alors, que dire de la demande? En ce qui concerne beaucoup des produits et services de l'économie rurale non agricole, elle a un caractère local, comme nous l'avons déjà noté, ce qui rend la croissance de cette économie tributaire des revenus générés par les secteurs qui forment la «base économique» – c'est-à-dire ceux qui produisent des biens et services commercialisables. En

Encadré 12. Aspects institutionnels et organisationnels des liens entre les activités agricoles et non agricoles

Plusieurs institutions et organisations aident à faciliter le développement des liens intersectoriels. Elles établissent ces liens et renforcent la coopération, contribuant ainsi à la croissance. Par exemple, les institutions de métayage permettent à ceux qui décident de ne pas cultiver leurs terres d'en obtenir un revenu et d'autoriser d'autres à le faire de manière productive.

L'agriculture contractuelle est un mécanisme important pour l'établissement de liens. Le respect des clauses contractuelles pose des problèmes qui amoindrissent la confiance des agriculteurs dans les institutions, ces derniers ayant besoin d'avoir un meilleur accès à l'information sur leurs droits et aux services professionnels pour défendre leurs intérêts. La constitution de groupes de producteurs qui pratiquent l'agriculture contractuelle peut également aider à faire passer le pouvoir de négociation des entreprises aux producteurs.

Les coopératives agricoles sont également en mesure d'exercer une forte influence pour rendre plus efficace l'utilisation des ressources, parce que des intrants très complémentaires peuvent alors être employés parmi un ensemble de moyens de production.

La location de matériel constitue un autre marché local important associé à l'agriculture, car elle permet d'avoir accès aux tracteurs et au matériel agricole, sans quoi de nombreux producteurs ne pourraient pas utiliser ces biens d'équipement parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers de les acheter. Les politiques susceptibles de faciliter le développement de ce marché viendraient en aide à la fois aux propriétaires de matériel et aux locataires potentiels.

Il est important de rassembler les organisations parce que cela crée de nouveaux liens entre les agriculteurs, les entreprises et les institutions publiques. Ces organisations peuvent continuer à se développer et à servir d'intermédiaires en liant l'assistance technique aux services financiers et commerciaux. L'État peut faciliter le développement de ces services.

Les organisations de producteurs ruraux, les groupes d'agriculteurs et les coopératives, etc., ne sont pas sans importance parce qu'ils facilitent l'activité économique en établissant des liens, diffusent des technologies qui améliorent la productivité et permettent de faire des économies d'échelle. Par exemple, au Malawi, NASFAM – organisation de producteurs ruraux – a travaillé à distribuer des engrais et à négocier des régimes d'assurance pour ses membres. Elle aide également lesdits membres à négocier des contrats avec des entreprises de fourniture d'intrants et de traitement, et facilite les relations contractuelles. Bien que ces organisations soient susceptibles de jouer ce rôle, elles sont souvent faibles et insuffisamment développées. Il incombe en définitive aux producteurs eux-mêmes de les renforcer, mais l'aide de l'État pourrait être utile en cela.

C'est l'État qui joue le premier rôle, s'agissant de renforcer les liens entre les activités agricoles et les activités non agricoles, parce qu'il fixe les règles qui régissent les institutions et les acteurs du marché. Dans un grand nombre de PMA, il est inefficace à cet égard. Il est donc absolument nécessaire de réformer les institutions dans le cadre des politiques mises en place par les pouvoirs publics en faveur du secteur agricole.

Source: Onumah et al. (2007); Bijman, Ton et Meijerink (2007).

règle générale, cette base est constituée par les ventes de produits primaires agricoles et autres, et des salaires correspondant aux services sous forme d'envois de fonds. Il s'ensuit que l'économie rurale non agricole est plus active quand et où l'économie agricole locale prospère. Habituellement, ces zones sont caractérisées par l'existence de précieuses ressources naturelles ou sont bien reliées à des marchés urbains, ou les deux. La proximité de marchés urbains peut procurer des débouchés aux activités rurales non agricoles, notamment dans le cas des zones périurbaines où il est possible de faire la navette entre la ville et le lieu de travail et où il y a une demande de services de loisirs, de confort ou de type résidentiel de la part des personnes qui travaillent et qui habitent en ville. La proximité des villes n'est pas toujours un avantage. Les produits manufacturés dans le cadre des activités rurales non agricoles, qui sont habituellement fabriqués dans les foyers, sont extrêmement vulnérables à la concurrence des articles du même type de fabrication industrielle et vendus sur les marchés ruraux et dans les villages.

Il est un point sur lequel on peut discuter, à savoir la nature de la demande rurale locale de produits de l'économie rurale non agricole. Dans certains cas, on relève que la plupart de ces produits sont achetés par les ménages les plus riches. Dans d'autres cas, ces ménages considèrent peut-être les biens et services locaux comme relativement inférieurs, et peuvent dépenser la plus grande partie de leur revenu pour acheter des produits provenant des zones urbaines. L'une des

Pour élaborer une stratégie de développement agricole qui contribuera à la croissance économique et à une transformation de grande ampleur, il est capital de comprendre quels sont les liens déterminants entre l'agriculture et les activités non agricoles afin de développer ceux qui créent de la valeur ajoutée et de l'emploi.

activités exercées dans le cadre de l'économie rurale non agricole, qui tire parti des avantages géographiques, pourrait être populaire auprès des consommateurs urbains et résister à la concurrence des villes, est le tourisme. Les liens qui ont été tissés au sein de l'économie locale comptent peu si le lieu touristique est une enclave, car les entreprises urbaines mettent en place des installations et importent des biens et services en provenance de l'économie urbaine ou de l'étranger. À titre d'exemple, dans le cas du trekking dans l'Himalaya, au-dessus de Pokhara, au Népal, le tourisme n'a pas réussi à créer des emplois locaux. Il est possible que le nombre de destinations susceptibles d'être intéressantes pour les touristes internationaux soit limité, et pour l'instant, eu égard à la récession mondiale actuelle, la demande intérieure de prestations pour les loisirs est peut-être limitée elle aussi¹⁵. Toutefois, Cernat et Gourdon (2007) donnent des exemples de destinations, en Indonésie et en Malaisie, où le tourisme est la principale source de revenus pour l'économie rurale non agricole; ils notent que l'État joue un rôle essentiel pour favoriser l'instauration de liens potentiels au sein de cette économie.

Cette dernière revêt une grande importance dans l'économie rurale en général en raison de ses effets sur la production et l'emploi: elle mobilise des services et des produits en amont et en aval des activités agricoles, propres à stimuler leur dynamisme, et les revenus qu'elle génère pour les ménages ruraux représentent une partie non négligeable et croissante des recettes rurales, y compris pour les foyers pauvres. Ces contributions sectorielles sont appelées à devenir de plus en plus importantes pour la sécurité alimentaire, l'atténuation de la pauvreté, ainsi que pour la compétitivité et la productivité du secteur agricole.

1. FAVORISER L'ÉTABLISSEMENT DE LIENS INTERSECTORIELS

Les théories traditionnelles concernant les réformes structurelles fournissent un cadre utile pour permettre de comprendre comment mettre au point et promouvoir les liens intersectoriels entre l'économie agricole et l'économie non agricole¹⁶. Par exemple, Kaldor (1966) a insisté sur le fait qu'il est important de produire un excédent agricole de plus en plus conséquent, ce qui suppose que la croissance de la productivité de la main-d'œuvre agricole dépasse de plus en plus largement celle des besoins de consommation de la même main-d'œuvre. C'est pourquoi le renforcement des capacités productives de l'agriculture dans les PMA en vue de produire un excédent agricole croissant est essentiel pour le développement du secteur agricole et des autres secteurs. Il est capital de comprendre quels sont les liens déterminants entre l'agriculture et les activités non agricoles pour pouvoir élaborer une stratégie de développement destinée à contribuer à une croissance économique et une mutation structurelle généralisées grâce au renforcement des liens avec la valeur ajoutée et l'emploi. Les liens entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie sont les suivants:

- Des liens de production, en amont des activités agricoles en raison de la demande d'intrants et de services pour l'agriculture, et «en aval» en raison de la demande de traitement, de stockage et de transport des produits;
- Des liens de consommation, car les agriculteurs dépensent l'accroissement de leur revenu en biens et services, ce qui élargit le marché des produits industriels intérieurs;
- Des gains pour le capital humain rural, car l'accroissement de la production alimentaire permet aux travailleurs ruraux de mieux se nourrir et permet également d'investir dans l'éducation;
- Le transfert de main-d'œuvre rurale vers les emplois industriels; et

- Le gain de devises et l'accroissement de l'épargne intérieure (Johnston et Mellor, 1961).

Les tenants de la théorie des liens dans le cadre de la croissance régionale, tels que Haggblade, Hazell et Brown (1989) et Delgado *et al.* (1998)¹⁷, ont montré comment un secteur non agricole peut, sous l'impulsion de l'agriculture, se développer dans des zones rurales relativement isolées, grâce à la protection que confèrent les imperfections des marchés des zones rurales (fortes asymétries d'information et prolifération de produits qui ne sont commerciables que

Tableau 13
Activités rurales non agricoles liées à la croissance de l'agriculture, par secteur

Liens avec l'agriculture	Secteur secondaire (Construction et industrie manufacturière)	Secteur tertiaire (Commerce et services)
Production: en aval	Traitement et emballages. Construction d'entrepôts et d'installations de marchés	Transport et commerce
Production: en amont	Outils et matériel agricoles	Services agricoles et vétérinaires; fourniture d'intrants
Consommation	Articles ménagers; aménagement du foyer	Services domestiques; transport; vente de produits de consommation

Source: Start (2001).

partiellement – des produits périssables, d'ordinaire – et de services), associées au faible pouvoir d'achat de produits importés des villes. Ces liens entre l'agriculture et l'économie rurale non agricole locale prennent de nombreuses formes. Les liens habituels de consommation et de production sont présentés au tableau 13.

On considère que les liens de consommation sont particulièrement importants en raison de la tendance qu'ont les petits producteurs à acheter des produits provenant des zones rurales. En outre, il existe un ensemble de liens moins directs entre des secteurs reliés par des investissements, des infrastructures, des compétences et des réseaux (Start, 2001). Il existe aussi des liens indirects entre différents secteurs, mais les multiplicateurs habituels de consommation et de production présentent un intérêt particulier pour l'agriculture. Ces liens sont souvent moins forts dans les «moteurs de croissance» non agricoles non traditionnels modernes comme l'industrie minière, car les compétences et les intrants nécessaires pour l'extraction et le traitement ne sont pas disponibles au sein de l'économie locale ou proviennent de l'extérieur (Davis, 2004; Start, 2001).

Pour ce qui est de renforcer les liens intersectoriels, la différence entre les PMA producteurs de cultures commerciales et ceux qui produisent des cultures vivrières a son importance. L'adoption de cultures commerciales plutôt que de cultures vivrières modifie en profondeur les liens entre l'agriculture et le reste de l'économie. Ainsi, alors que l'accroissement de la productivité des cultures vivrières entraîne habituellement un accroissement concomitant des excédents alimentaires, réduisant donc la pression qui s'exerce en faveur de l'augmentation des salaires réels, une augmentation des excédents de cultures commerciales peut être très bénéfique pour le reste de l'économie, mais seulement dans la mesure où les produits alimentaires peuvent être importés à un prix qui n'augmente pas (ce qu'on appelle les contraintes du rapport entre salaire et prix des marchandises). Toutefois, pour la plupart des PMA dont l'économie repose principalement sur l'agriculture, cela veut dire en pratique que les ressources nécessaires au financement de l'accroissement des importations doivent provenir du secteur agricole – ce qui n'interdit pas d'établir des liens intersectoriels solides avec celui de la transformation des cultures vivrières ou commerciales.

S'agissant du renforcement des liens intersectoriels, la différence entre les PMA producteurs de cultures commerciales et ceux qui produisent des cultures vivrières a son importance. Le fait d'opter pour les cultures commerciales plutôt que pour les cultures vivrières modifie en profondeur les liens entre l'agriculture et le reste de l'économie.

Les effets multiplicateurs de la croissance agricole sont souvent plus faibles dans les PMA que dans les autres pays en développement, en raison de l'utilisation réduite d'intrants achetés, du faible développement des villes des régions rurales, des limites de l'agro-industrie et du coût plus élevé des transports.

Tableau 14
Multiplicateurs du secteur agricole: de l'accroissement de la production agricole vers les secteurs ruraux non agricoles

Lieu et période	Estimation de l'action du multiplicateur
Sierra Leone, 1974-1975	1,35
Burkina Faso, 1984-1985	1,31-4,62
Niger, 1989-1990	1,31-4,62
Sénégal, 1989-1990	1,31-4,62
Zambie, 1985-1986	1,31-4,62
Asie	1,6-1,9
Afrique	1,3-1,5
Amérique latine	1,4-1,6

Source: Haggblade, Hazell et Reardon, 2002; Haggblade, Hazell et Brown, 1989; Delgado et al., 1998.
 Note: Pour ce qui est du concept de multiplicateur du secteur agricole, voir le corps du texte.

La diversification de l'agriculture et le transfert de l'excédent de main-d'œuvre vers d'autres secteurs sont essentiels pour accélérer la croissance à long terme. À cet égard, la croissance de l'agriculture est cruciale.

Le tableau 14 présente des données d'information sur les effets multiplicateurs considérables de la croissance agricole dans l'économie non agricole. Il montre qu'une augmentation de 1 dollar du revenu rural africain se traduit par une augmentation de 1,30 à 1,50 dollar dans les autres secteurs grâce aux liens de production et de consommation entre l'agriculture et les emplois et la croissance non agricoles dans l'économie rurale non agricole. Delgado et al. (1998) ainsi que Block et Timmer (1994) ont montré que, dans les pays en développement, les multiplicateurs en matière de croissance provenant de l'agriculture dépassent ceux qui proviennent des secteurs non agricoles. Il ressort de la plupart de ces études que 70 à 80 % de l'ensemble des effets sont dus aux liens de consommation. Les services et le commerce ruraux interviennent dans la majorité des liens ruraux non agricoles. Les coefficients de multiplication sont souvent plus faibles dans les PMA que dans les autres pays en développement, en raison de l'utilisation réduite d'intrants achetés, du médiocre développement des villes situées dans les régions rurales, des limites de l'agro-industrie et du coût plus élevé des transports. Par ailleurs, dans beaucoup de PMA, la discrimination qui s'exerce à l'encontre des petites entreprises rurales non agricoles fait diminuer l'importance de ces multiplicateurs (Hazell et Haggblade, 1993; Hazell, 1998). Park et Johnson (1995) ont noté que, au cours des premières étapes du développement de la province chinoise de Taiwan, les petites et moyennes entreprises répondaient bien à la demande rurale, notamment lorsqu'elle était en rapport avec la consommation rurale (textiles, produits manufacturés légers, mobilier, boissons et produits alimentaires).

Dans les zones rurales, la croissance et le développement de l'agriculture sont souvent contraints par l'accès limité aux marchés et aux installations de transformation, qui sont également essentiels pour le développement des liens intersectoriels.

La diversification de l'agriculture et le transfert de l'excédent de main-d'œuvre vers d'autres secteurs sont essentiels pour accélérer la croissance à long terme. La croissance de l'agriculture est cruciale pour en arriver là, mais très peu d'études empiriques (voir aucune) ont été consacrées à une analyse systématique de ces liens dans les PMA. Dans certaines études, les recettes des activités rurales non agricoles et les envois de fonds sont les sources fondamentales de l'investissement agricole ou, du moins, pour assumer le coût des risques inhérents à de nouvelles initiatives agricoles (Haggblade, Hazell et Reardon, 2002; Hazell, 1998). Il est un élément essentiel dont il n'a pas beaucoup été question, à savoir la mesure dans laquelle les activités rurales non agricoles exigent soit l'embauche de main-d'œuvre et la rationalisation du marché du travail dans les zones rurales, soit de nouvelles vagues de dépenses de consommation dans l'économie locale. Bah et al. (2006), dans leurs études de cas sur les liens entre l'économie rurale et l'économie urbaine au Mali, au Nigeria et en République-Unie de Tanzanie, ont noté que deux centres urbains seulement – Aba dans le sud-est du Nigeria et Himo dans le nord de la République-Unie de Tanzanie – semblent jouer un rôle dans le développement économique de leur région. Tous deux paraissent

confirmer le modèle de «cercle vertueux» du développement régional, car ils sont des marchés pour les marchandises produites dans les régions rurales, et des destinations pour les migrants et les consommateurs qui travaillent dans des secteurs non agricoles (Quan, Davis et Proctor, 2006).

Les marchés des facteurs de production (terre, main-d'œuvre et capitaux) font souvent défaut ou sont insuffisants en raison de la défaillance du marché, due à des distorsions et des informations asymétriques. Il existe aussi, entre autres, des contraintes structurelles essentielles, dont l'insuffisance de l'investissement dans les biens publics (par exemple les infrastructures, les routes, l'électricité et l'éducation), surtout dans les régions rurales isolées, ainsi que de gros obstacles à l'entrée des pauvres sur divers marchés dynamiques, et des coûts de transaction élevés pour l'accès aux marchés existants. Pour remédier à ces contraintes, il faut concevoir de nouveaux types d'organisation efficaces afin d'ouvrir l'accès aux intrants comme les engrais, l'électricité, l'irrigation et les nouvelles semences, pour un ensemble d'agriculteurs aussi large que possible, et afin d'absorber de façon productive l'excédent de main-d'œuvre rurale (encadré 12). De même, on pourrait gagner de l'efficacité grâce à une réforme agraire ou une réforme des droits des locataires, associées à des programmes de travaux publics ruraux de grande ampleur (création de facteurs de production), qui contribueraient aussi à la diffusion auprès des petits exploitants des principales innovations agricoles, et donc à rendre les petites exploitations viables. Cela ne se produira pas automatiquement – c'est à l'État à lancer le changement.

Dans les zones rurales, la croissance et le développement de l'agriculture subissent souvent les contraintes liées à l'accès physique limité aux marchés

Encadré 13. Le Bangladesh: un exemple d'amélioration des liens ruraux non agricoles

Les principaux besoins de changement dans l'économie rurale au Bangladesh se situent dans la transformation de l'agriculture, le renforcement des liens entre les zones rurales et les zones urbaines (l'amélioration des transports et des communications), l'électrification, l'intensification des liens commerciaux et de l'accès aux marchés (demande et offre), le développement des compétences, la disponibilité des services financiers et les envois de fonds des travailleurs urbains ainsi que (et ce ne sont pas les moindres) des émigrés. On a assisté à une transformation régulière de la production agricole au Bangladesh au cours des vingt dernières années, la principale raison en étant l'utilisation de variétés à haut rendement de riz et d'autres céréales¹⁸ – associée à un emploi accru d'engrais et de pesticides chimiques – et un accroissement rapide de l'irrigation à l'aide de puits tubulaires profonds et peu profonds. La plus grande partie du système d'approvisionnement, aujourd'hui, est privatisée¹⁹. Il ressort de tout cela que les nouveaux systèmes en matière de technologie et de marché ont gagné l'ensemble du pays et que les doubles récoltes (quelquefois les triples récoltes) sont devenues monnaie courante dans de nombreuses régions.

Du point de vue des ménages, l'accroissement de la production (des saisons à plusieurs récoltes) revient à une réduction de la vulnérabilité saisonnière et de la dépendance à l'égard d'une seule récolte essentielle. En outre, certains des effets négatifs de la diminution continue et régulière de la taille moyenne des exploitations agricoles sont compensés, dans une certaine mesure, par des gains de production moyenne pour les foyers ruraux. L'augmentation de la production a également entraîné une augmentation de la demande de main-d'œuvre locale, laquelle s'est traduite par des augmentations de salaire réel pour les paysans pauvres sans terres et une migration saisonnière à l'intérieur du pays. Au niveau national, il en résulte que le Bangladesh subvient maintenant, depuis quelques années, à ses propres besoins de céréales alimentaires, mais la valeur ajoutée en matière de culture et de traitement est très faible.

La croissance de l'économie rurale non agricole est une source potentielle d'emplois productifs et, par conséquent, un moyen de réduction de la pauvreté. Elle couvre l'industrie manufacturière rurale, l'agro-industrie, le bétail, la pêche, les industries familiales, le commerce et les services de commercialisation, la construction rurale, les transports, les infrastructures et divers autres services. Au Bangladesh, l'économie rurale non agricole représente environ 36 % de l'ensemble de l'économie (PIB) et 40 % des emplois ruraux. Toutefois, l'économie non agricole est fondamentalement divisée en deux secteurs: un secteur dynamique hautement productif qui répond essentiellement à la demande urbaine et un secteur peu productif, essentiellement traditionnel, qui est entre les mains de foyers ruraux pauvres. Ce dernier est capital pour fournir des moyens d'existence à de nombreux ménages et constitue un filet de sécurité pour les plus pauvres d'entre eux, apportant un revenu de dernier recours. «L'économie rurale dynamique» est dominée par des entreprises plus spécialisées, gérées par des entrepreneurs plus compétents. Il s'agit en général de ce qu'on appelle des petites et moyennes entreprises d'une portée et d'une taille supérieures à celles des entreprises familiales (ou microentreprises) traditionnelles.

Source: Chatterjee et al. (2006); Toufique et Turton (2003).

et aux installations de traitement. Ces facteurs sont également essentiels pour le développement de liens intersectoriels plus larges, comme dans le cas du Bangladesh (encadré 13); il en est question plus bas, dans les sections qui suivent.

Les auteurs de cette étude de cas bangladaise (encadré 13) insistent sur le fait qu'il est nécessaire pour les PMA d'améliorer la productivité agricole et de diversifier leur économie en vue de créer des possibilités d'emplois dans les secteurs non agricoles et d'établir des liens intersectoriels. Ils auront besoin pour cela d'un nouveau modèle de développement axé sur le renforcement des capacités productives, l'amélioration des liens intersectoriels entre l'économie rurale et l'économie urbaine, et la réorientation de l'économie d'une croissance tirée par les prix des produits de base vers une croissance destinée à rattraper le retard pris. Cela suppose qu'ils passent d'un avantage comparatif statique à un avantage comparatif dynamique et qu'ils appliquent la science et la technologie au service de toutes les activités économiques (CNUCED, 2006, 2007b, 2008b). Toutefois, s'il n'existe pas un mécanisme permettant de faire en sorte que les augmentations des excédents agricoles et des revenus ruraux grâce à l'amélioration des liens intersectoriels – conformément à l'illustration de l'encadré 13 – servent aux fins d'un investissement productif dans l'agriculture ou l'industrie (ou les deux), elles ne favoriseront pas un développement généralisé. Les mécanismes du marché peuvent ne pas y parvenir efficacement, car les épargnants (ruraux) sont susceptibles de trouver plus profitable d'investir dans des avoirs non productifs au plan concret (or, terres, etc.), notamment si la répartition des terres et d'autres avoirs est déjà inégale. Il se peut aussi que les agriculteurs consacrent des revenus plus élevés à l'achat d'objets (de luxe importés) de consommation. C'est pourquoi l'État doit intervenir et mettre en place un mécanisme permettant de canaliser les excédents agricoles vers un investissement productif, ce qui peut se faire grâce à des mesures telles que la fixation d'un prix convenable pour les produits agricoles, une politique des prix pour les principaux intrants, et une politique d'imposition directe sur l'agriculture qui ne dissuade pas les agriculteurs de produire, ainsi que des politiques budgétaire et monétaire incitant à l'investissement privé. Les ressources ainsi obtenues pourraient être utilisées pour élargir le programme d'investissement public à des capitaux productifs et au capital économique et social nécessaire pour transformer l'agriculture et diversifier sa base de production industrielle. Dans le secteur de l'agriculture, l'investissement public a toutes les chances d'attirer l'investissement privé, générant ainsi une expansion économique autonome (Belloc et Vertova, 2006). À cet égard, le présent chapitre est largement centré sur le rôle de l'investissement public comme de l'investissement privé et des financements pour promouvoir l'établissement de liens intersectoriels et le développement agricole dans les PMA.

L'amélioration des moyens d'existence dans les PMA et la qualité de vie de leurs populations croissantes exigera d'importants investissements publics dans l'éducation pour disposer d'une main-d'œuvre plus qualifiée, le développement des capacités de production pour employer la main-d'œuvre qui s'accroît, et des infrastructures meilleures et de meilleurs locaux pour pouvoir répondre aux besoins des nouvelles entreprises et des ménages en fait de services et de confort (CNUCED, 2006). Si de grandes parties de la population restent en marge du développement, elles n'auront d'autre alternative que de cultiver des terres peu productives, avec les pressions qui en découlent sur des écosystèmes fragiles.

Faute de mécanisme permettant de s'assurer que l'augmentation des excédents agricoles et des revenus ruraux due à l'amélioration des liens intersectoriels sert à l'investissement productif dans l'agriculture ou l'industrie, cette augmentation ne favorisera pas le développement.

L'État doit canaliser les excédents agricoles vers un programme élargi d'investissement public dans le capital productif et les infrastructures économiques et sociales afin de transformer l'agriculture et de diversifier sa base de production industrielle.

2. L'INVESTISSEMENT DANS L'AGRICULTURE ET LES INFRASTRUCTURES FAVORISANT LES LIENS ENTRE LE SECTEUR AGRICOLE ET LES AUTRES SECTEURS DE L'ÉCONOMIE

Les programmes d'ajustement structurel qui ont incité à l'austérité budgétaire et à la libéralisation du commerce, abandonnant les offices de commercialisation des produits agricoles et les fonds de stabilisation des cours desdits produits, ont contribué à faire baisser l'investissement public et privé dans l'agriculture des PMA (Staatz et Dembélé, 2008)²⁰. Ces pays (notamment ceux d'Afrique) ont cédé beaucoup de terrain lorsque les dépenses de recherche par habitant (s'agissant de l'ensemble de la population comme des travailleurs agricoles) ont baissé. Il est aussi important d'introduire des politiques et des pratiques visant à assimiler les innovations et à accroître les connaissances que de financer des recherches adéquates, et certains PMA en donnent de bons exemples, comme dans le cas du nouveau riz pour l'Afrique (NERICA) (Ngongi, 2008). Toutefois, la CNUCED (2007b) a fait remarquer que, dans la plupart des cas d'assimilation et d'apprentissage technologique dans les PMA, il sera essentiel de recourir à l'imitation ou bien à une espèce d'«ingénierie inverse» fondée sur diverses compétences et activités au service d'une recherche d'informations pertinentes orientée vers un but précis et menée dans le cadre d'interactions effectives dans et entre des entreprises et d'autres institutions détentrices de connaissances acquises à l'étranger. À cet égard, une protection rigoureuse des droits de propriété intellectuelle risque fort de faire obstacle au transfert de technologie et à l'apprentissage autochtone plutôt que de les faciliter (Kim et Nelson, 2000).

La récente crise alimentaire a amené les gouvernements des PMA à réfléchir sérieusement à leur sécurité alimentaire dans le contexte des changements technologiques et de la transformation rurale. Il convient de restructurer la recherche agricole – par exemple en ce qui concerne le riz – de manière à ce que les agriculteurs soient au centre du système plutôt qu'à la périphérie, se bornant à piloter des formes modernes d'agro-industrie²¹. Certaines organisations d'agriculteurs et certaines organisations non gouvernementales (ONG) ont les moyens de lancer des mouvements communautaires en faveur de la souveraineté alimentaire qui remettent en cause les modèles de type NERICA et ceux de l'agro-industrie dans les PMA.

Les activités de production agricole qui y créent le plus d'emplois et de moyens d'existence durables reposent souvent sur des systèmes de savoir traditionnels ou autochtones (Akullo *et al.*, 2008) qui recourent en principe à des techniques de culture plus respectueuses de l'environnement – telles que l'utilisation de variétés endémiques normalement mieux adaptées aux conditions climatiques, des systèmes améliorés de rotation des cultures, et l'aménagement de banquettes – et qui, à la longue, peuvent contribuer à diminuer la dégradation des terres. Il y a là un important réservoir de créativité, mais ces systèmes sont presque totalement déconnectés des systèmes modernes de connaissances (CNUCED, 2007b). Au niveau mondial, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale est toujours l'instrument autour duquel sont organisés et financés la plupart des services publics de recherche-développement internationaux pour le secteur agricole dans les PMA (et les autres pays en développement). La vulgarisation effectuée par les services publics dans les PMA s'éloigne d'un mode traditionnel constitué d'organisations hiérarchiques (habituellement étatiques) chargées du transfert des technologies auprès des agriculteurs pour se diriger vers un modèle plus décentralisé incitant à une plus grande responsabilisation et à une fourniture de services diversifiée. Parmi les PMA, le Malawi (encadré 14), le Bénin et l'Ouganda ont mis au point des modèles novateurs de vulgarisation pilotée par la demande.

La récente crise alimentaire a amené les gouvernements des PMA à réfléchir sérieusement à leur sécurité alimentaire dans le contexte des changements technologiques et de la transformation rurale.

Il convient de restructurer la recherche agricole de manière à ce que les agriculteurs soient au centre du système plutôt qu'à la périphérie où leur rôle se limite à tester de nouvelles variétés pour le compte de l'agro-industrie.

Les activités de production agricole qui créent le plus d'emplois et de moyens d'existence durables reposent souvent sur des systèmes de savoir traditionnels ou autochtones.

Encadré 14. Enseignements tirés de l'application de solutions technologiques aux petites exploitations agricoles au Malawi

À la fin des années 90, le Gouvernement du Malawi a essayé de s'attaquer à une insécurité alimentaire chronique de grande ampleur en améliorant la productivité agricole. Le *Starter Packs Programme* (SPP) était une initiative consistant à fournir gratuitement des colis de semences, de légumineuses et d'engrais aux agriculteurs. Chaque famille de petits exploitants agricoles (soit près de 85 % de la population du Malawi) a reçu des colis gratuits de semences, d'engrais et de légumineuses. On avait déjà essayé de distribuer des semences et des engrais pour les cultures vivrières, mais cette fois, la couverture du SPP (2,8 millions de colis) était totale et a nettement contribué à améliorer l'approvisionnement alimentaire et l'accès à la nourriture. L'inclusion de légumineuses dans le colis a aidé à améliorer la fertilité du sol et a permis de diversifier les sources de nourriture. Cette approche visait à renforcer l'autonomie des ménages et la capacité nationale de production alimentaire, au lieu d'utiliser les ressources à acheter des produits alimentaires importés, mais elle allait contre l'optique de nombreux donateurs en matière de politique de sécurité alimentaire. Un SPP total peut atténuer un symptôme essentiel de pauvreté (l'insécurité alimentaire) mais ne produit pas d'effets directs et durables pour ce qui est de la réduction de la pauvreté. Pour être vraiment efficace, il doit faire partie d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire plus large.

Source: Harrigan (2008); Madola (2006).

Il faut aussi que les PMA renforcent les capacités techniques en ce qui concerne l'apprentissage dans les entreprises, ce qui peut constituer la base de la réussite de l'industrialisation. L'une des principales priorités pour les PMA (surtout ceux d'Afrique) consiste à réorganiser l'appareil de recherche-développement pour le porter au niveau de celui d'Asie de l'Est, notamment pour ce qui est des cultures d'exportation qui, au cours de ces dernières années, n'ont attiré qu'un faible investissement de cette nature (Greenhalgh *et al.*, 2006). Les gouvernements des PMA pourraient faciliter la conclusion d'accords financièrement intéressants entre des entreprises privées de biotechnologie et les organismes nationaux de recherche en vue de résoudre ces problèmes. Les priorités des PMA en matière de recherche et développement, tout en étant axées sur les cultures à fort potentiel, devraient également tenir compte du bétail dans le cadre de toute stratégie de technologie à long terme, et être favorables aux petits exploitants. Cela implique que les solutions technologiques en matière de recherche et développement, le cas échéant, devraient être fractionnables (donnant lieu, par exemple, à des associations semences-engrais et crédit) afin d'améliorer l'utilisation qu'en font les petits exploitants et leur efficacité (encadré 14).

L'investissement public est nécessaire pour produire et diffuser des travaux de recherche et des technologies et renforcer les capacités locales permettant d'élaborer et d'adapter les technologies nécessaires à la compétitivité sur les marchés intérieur, régional et mondial.

Pour les PMA, l'insuffisance de la technologie continue de limiter la production agricole, la sécurité alimentaire dans le pays, la croissance et la compétitivité des exportations. L'investissement public est nécessaire pour l'élaboration et la diffusion des recherches et de la technologie, afin d'encourager une large adoption de techniques disponibles et de renforcer les capacités locales à mettre au point ou adapter (ou les deux) et de diffuser les types de technologie nécessaires pour être compétitif sur les marchés intérieur, régional et mondial. Il faudra, pour cela, renforcer les moyens de recherche des PMA. Dans certains d'entre eux, étant donné les budgets généralement faibles de recherche-développement dans le secteur de l'agriculture, la création ou le développement (ou les deux) de centres régionaux d'excellence pour la recherche agricole contribuerait à renforcer une capacité de recherche qui est essentielle pour eux, et également le volume de ressources financières nécessaire pour réaliser des économies d'échelle.

Il convient de noter, toutefois, que la croissance due à la Révolution verte en Asie a été subordonnée à un approvisionnement en eau dûment géré – s'agissant surtout d'irrigation. Les nouvelles techniques agricoles seront donc inefficaces sans une irrigation appropriée, et les installations nécessaires sont très souvent: a) fournies par l'État; b) tributaires de l'électricité, laquelle l'est de l'investissement public; et c) tributaires de crédits qui, eux-mêmes, ne peuvent être obtenus qu'en tant que crédits prioritaires (octroyés par l'État). C'est pourquoi, alors qu'il est utile d'investir dans la recherche et le développement pour mettre au point de

nouvelles variétés, etc., les capacités productives de l'agriculture peuvent pâtir d'une insuffisance de l'irrigation – à laquelle il faut remédier par d'autres types d'investissements publics et d'interventions de l'État. La croissance stimulée par la Révolution verte en Inde a été fortement tributaire de l'irrigation, et les avantages macroéconomiques pour l'investissement public découlant du développement de l'irrigation et de l'électricité sont souvent beaucoup plus importants que ceux procurés par les dépenses effectuées par l'État pour l'utilisation d'engrais et le soutien des prix (Storm, 1994).

a) L'investissement du secteur public dans les infrastructures agricoles

L'investissement dans les infrastructures économiques oriente le développement de l'économie rurale non agricole en influant sur les moyens de développer certaines activités économiques, sur les coûts de fonctionnement des entreprises et sur les conditions d'accès aux marchés extérieurs. Comme il a été indiqué précédemment, les récentes crises alimentaire et financière ont aggravé l'insécurité alimentaire, le chômage et les problèmes causés par les infrastructures inadéquates dans beaucoup de PMA. Pour que l'agriculture se développe dans ces pays, il est essentiel d'accroître les capacités de production, ce qui appelle l'État à jouer un rôle central, en partenariat avec le secteur privé et les ONG. L'investissement du secteur public dans l'agriculture tend à attirer l'investissement privé (en améliorant par là l'effet multiplicateur sur la capacité de production). Il est nécessaire de concevoir de nouveaux types d'organisation efficaces pour mobiliser les ressources à investir dans le secteur rural, y compris dans des programmes de travaux publics, des organisations d'agriculteurs, des coopératives, etc., afin de renforcer les capacités productives.

Il est indispensable que l'État finance les infrastructures rurales (routes, irrigation, électricité et technologie de l'information et de la communication) et un remaniement institutionnel visant à mobiliser les investissements pour relever les défis posés par ce secteur. Le problème institutionnel auquel sont confrontés les gouvernements des PMA est de savoir comment trouver le financement requis pour les investissements nécessaires, notamment en ce qui concerne les infrastructures. Dans nombre de PMA, la mobilisation massive de main-d'œuvre dans le cadre de programmes intensifs de travaux publics (par exemple la remise en état d'infrastructures dans le cadre de programmes nourriture contre travail) – associée à des interventions ciblées en matière de produits alimentaires, de revenu et de santé – a été faite pour améliorer l'approvisionnement en produits alimentaires, la croissance économique et les sources de revenus (Eichengreen, 2002).

La crise économique mondiale actuelle a pour conséquence une diminution des sources de financement extérieur et pourrait aussi entraîner une réduction de l'APD. Il est donc nécessaire que les PMA encouragent l'investissement public dans le cadre, par exemple, de programmes de travaux publics pour aider à créer des moyens de production et générer de l'épargne et de l'investissement privé. D'une manière générale, ces programmes permettent de créer des biens publics (par exemple des infrastructures) et, quoique financés par des fonds publics, ils ne sont pas automatiquement exécutés par le secteur public. Ainsi, alors que la restructuration et la croissance de l'agriculture des PMA sont importantes pour la sécurité alimentaire en raison des possibilités d'emplois qu'elles recèlent et de leurs effets multiplicateurs sur les revenus, dans son traitement des problèmes de sécurité alimentaire, l'État doit tenir compte du développement des capacités productives intérieures. À en juger d'après l'expérience de vastes programmes de création d'emplois ruraux en Inde (par exemple le Programme national de garantie des emplois ruraux) et en Asie du Sud-Est (par exemple le programme

Les nouvelles techniques agricoles seront inefficaces sans une irrigation appropriée. Ces installations sont souvent: a) fournies par l'État; b) tributaires de l'électricité qui dépend de l'investissement public; et c) tributaires de crédits qui, parfois, sont obtenus seulement en tant que crédits prioritaires (octroyés par l'État).

Il est indispensable que l'État finance les infrastructures rurales et la promotion des réformes institutionnelles visant à accroître l'investissement pour relever les défis posés par le secteur agricole.

La qualité et la disponibilité des infrastructures (et des services) de transport influent fortement sur la croissance et les liens intersectoriels.

Dans la plupart des PMA, on observe un manque de vision stratégique concernant le lien entre la mise en valeur des ressources en eau à des fins agricoles et la réduction de la pauvreté et la croissance.

L'investissement dans les ressources en eau à des fins agricoles peut contribuer à la croissance du secteur agricole, renforcer la sécurité alimentaire grâce à un accroissement de la productivité agricole, et réduire la pauvreté.

Appui-conseil, Services d'information et de formation de l'OIT (ASSIST AP), il est clair qu'il y a beaucoup d'enseignements à en tirer devant les insuffisances des infrastructures, étant donné le désir qu'ont ces pays de remédier à la dangereuse dégradation des ressources, en particulier là où la croissance démographique est forte et la capacité d'absorption de la main-d'œuvre des branches d'activités des secteurs secondaire et tertiaire est relativement faible. Dans le contexte d'une récession économique mondiale, d'une montée du chômage et d'une productivité médiocre de la main-d'œuvre dans le secteur agricole des PMA, ces grands programmes de création d'emplois ruraux pourraient jouer un rôle encore plus important pour contrebalancer les effets négatifs de l'insécurité alimentaire et de la baisse des revenus. Le Bangladesh a mis en œuvre des programmes similaires, bien qu'ils aient été limités par des financements insuffisants de la part des donateurs (Chatterjee *et al.*, 2006; Toufique et Turton, 2003). Dans maints PMA, le rapport instable entre le capital et le coût de la main-d'œuvre qui s'est renforcé au cours de ces dernières années devrait inciter à accroître les investissements à forte intensité de main-d'œuvre tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Cela étant dit, ces programmes ne sont pas dépourvus de problèmes: les biens créés sont souvent de mauvaise qualité et l'entretien est fréquemment inadéquat, il y a souvent de gros écarts de salaire entre les hommes et les femmes, et les programmes eux-mêmes ne sont pas toujours bien ciblés.

La qualité et la disponibilité des infrastructures (et des services) de transport revêt une importance particulière. Les infrastructures matérielles locales, y compris la densité des réseaux routier et téléphonique et les services aux ménages, constituent un aspect non négligeable de l'économie rurale non agricole, et influent fortement sur la croissance et les liens intersectoriels (Lanjouw et Feder, 2001; CNUCED, 2006).

Le réseau routier rural qui permet aux véhicules à moteur d'avoir un accès régulier et fiable est utile tant au secteur agricole qu'aux autres secteurs de l'économie. L'électrification des régions rurales est particulièrement importante pour les activités manufacturières (y compris l'industrie agroalimentaire). Par exemple, au terme de leurs études sur l'industrie alimentaire au Nigéria, Söderbom et Teal (2002) ont conclu que, en raison des fortes pertes de production liées aux coupures d'électricité, la plupart des entreprises avaient dû installer leurs propres générateurs, ce qui faisait monter leurs coûts de 20 % au moins par rapport à ce qu'ils auraient été avec un réseau électrique fiable. Au niveau des coûts les plus élevés, de nombreuses entreprises ne pouvaient pas faire face à la concurrence des importations sans protection douanière. La plupart des investissements dans le secteur de l'énergie, dans les PMA (notamment africains), sont très faibles et destinés aux exportations (par exemple le pétrole). Dans les zones rurales, on constate une forte dépendance à l'égard de l'énergie de la biomasse traditionnelle (bois et fumier) et de l'énergie humaine, et une très faible utilisation des formes modernes d'énergie, voire un accès très limité à celles-ci (Davidson et Sokona, 2001). Ce qui les caractérise donc, ce sont des besoins énergétiques décentralisés et dispersés et un manque d'infrastructures énergétiques de base (CNUCED, 2006).

Dans la plupart des PMA, on relève un défaut d'objectifs stratégiques mettant en relation la mise en valeur des ressources en eau à des fins agricoles avec la réduction de la pauvreté et la croissance. Bien que la plupart des stratégies de réduction de la pauvreté tiennent plus ou moins compte de la croissance agricole, cette mise en valeur n'est généralement pas considérée comme un moyen d'y parvenir (Banque mondiale, 2008b). Or, ce type d'investissement peut contribuer à la croissance agricole, renforcer la sécurité alimentaire grâce à un

accroissement des taux de productivité agricole, et réduire la pauvreté de façon directe: a) en rendant possible l'intensification et la diversification des cultures, et par conséquent une augmentation de la production et du revenu agricoles; b) en créant des emplois salariés dans le secteur agricole; c) en faisant baisser les prix des produits alimentaires locaux et donc en bonifiant les revenus réels nets; et d) en améliorant la santé et la productivité des ouvriers. Il peut également contribuer à réduire la pauvreté de façon indirecte grâce à l'accroissement de l'emploi rural et urbain en conséquence de l'effet multiplicateur sur la croissance dans l'économie rurale non agricole et l'économie urbaine.

L'un des principaux éléments de la réduction des frais de commercialisation pour les agriculteurs est la baisse des frais de transport. Il est important que le secteur des transports soit efficace et compétitif, parce que cela fait baisser les coûts de commercialisation tant des produits agricoles que des produits non agricoles commercialisés sur le marché national ou international. L'impact considérable de la croissance de la productivité agricole sur celle du PIB est dû aux liens intersectoriels et aux augmentations soutenues de la demande de produits agricoles. En outre, les améliorations apportées au secteur des transports produisent un effet positif non seulement sur le pays en question, mais également sur les pays voisins (Diao, Dorosh et Rahman, 2007, p. 54 à 56; Diao et Yanoma, 2003, p. 32 à 34). Des études en provenance de Chine montrent que l'investissement dans le réseau routier rural a un rendement de 600 % pour le budget national, contre 155 % en ce qui concerne le réseau routier urbain (Von Braun, 2008).

La mauvaise intégration des économies rurale et urbaine dans beaucoup de PMA fait obstacle aux échanges mutuellement satisfaisants entre les secteurs agricole et non agricole décrits plus haut. C'est une des principales caractéristiques d'une croissance faible, ou qui contribue peu à la réduction de la pauvreté rurale. Cette intégration ne peut être obtenue que grâce à des politiques sérieuses de soutien au secteur rural et à des infrastructures adéquates dans les zones rurales. La croissance de l'urbanisation dans les PMA – associée à l'abandon du secteur agricole et à la désindustrialisation – ne fera qu'aggraver la crise alimentaire qui ne peut pas être résolue seulement au moyen de mesures d'urgence, mais grâce à un développement économique à long terme.

3. UN FINANCEMENT POUR LES LIENS ENTRE LE SECTEUR AGRICOLE ET LES AUTRES SECTEURS

L'obstacle à l'investissement et à l'esprit d'entreprise dans l'économie rurale non agricole le plus fréquemment signalé est l'accès inadéquat aux capitaux (Reardon et al., 1998; Haggblade, Hazell et Reardon, 2002). Ce n'est pas que les investisseurs ruraux potentiels ne peuvent pas y avoir accès, mais que la plupart d'entre eux ne peuvent obtenir au mieux que de petits prêts sur de courtes périodes. Étant donné le manque de crédits, la principale source de financement est souvent l'épargne et les avoirs des ménages (élargis). À cet égard, les données d'information en provenance de l'Ouganda et de la République-Unie de Tanzanie montrent que les ménages qui ont des avoirs peuvent trouver des moyens de convertir l'un ou l'autre de ces avoirs en capitaux de placement (on peut mentionner le bétail à titre d'exemple) (Ellis, 2001). Les initiatives mises en œuvre par les ONG et les gouvernements des PMA pour promouvoir le microfinancement ont amélioré les choses dans certains cas, mais cela ne va pas encore très loin (Haggblade, Hazell et Reardon, 2002; Ellis, 2001). En outre, les groupes de microfinancement peuvent exclure les pauvres qui sont «non

La mauvaise intégration des économies rurale et urbaine dans beaucoup de PMA fait obstacle aux rétroactions positives entre les secteurs agricole et non agricole.

Dans l'économie rurale non agricole, l'obstacle le plus fréquemment signalé à l'investissement et à l'entrepreneuriat est l'accès inadéquat aux capitaux.

L'amélioration de l'accès au financement est cruciale dans les PMA, car elle permet d'accroître l'investissement agricole. L'État a un rôle déterminant à jouer en facilitant l'accès des petits exploitants au crédit institutionnalisé.

Encadré 15. Quel rôle pour les banques de développement agricole?

Dans maints PMA, l'absence d'une banque spécialisée de développement agricole consacrée exclusivement aux agro-industries est l'un des principaux obstacles au développement de l'agriculture. Les banques de développement agricole pourraient prévoir des formules de prêt différentes de celles que pratiquent les banques commerciales classiques et d'autres institutions financières. Cela pourrait également encourager les agriculteurs à s'organiser en groupes afin de pouvoir accéder au crédit (Onumah *et al.*, 2007). Beaucoup de banques de développement agricole des PMA ont cessé leur activité dans le cadre des réformes d'ajustement structurel mises en œuvre au cours des années 80. Cela étant, l'expérience montre qu'il est possible de redresser des banques de développement agricole défailtantes (Seibel, 2001). Parmi les cas les plus notables, on peut citer la Bank Rakyat Indonesia, la Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (Thaïlande) et la Banque de développement agricole du Népal, qui transforme son petit programme de crédits aux agriculteurs en intermédiaires financiers locaux autonomes gérés par les pauvres, qui en sont propriétaires. En Afrique subsaharienne, beaucoup de banques de développement agricole ont fait faillite, mais certaines se sont redressées, dont la Banque nationale de développement agricole du Mali. Si la volonté politique de réforme existe, les banques de développement agricole des PMA sont susceptibles de contribuer à la fourniture durable de services financiers ruraux. Les institutions mentionnées qui ont fait l'objet de réformes réussies ont accru leur rayonnement auprès des épargnants et des emprunteurs, ainsi que la qualité de leurs services à toutes les couches de la population rurale (Pearce *et al.*, 2004; Seibel, 2001).

Les PMA pourraient également faire un meilleur usage des infrastructures institutionnelles existantes, notamment des banques d'État, des bureaux de poste, des banques de développement agricole et des banques commerciales, qui disposent parfois d'un vaste réseau de succursales rurales susceptibles de faciliter l'accès aux services financiers.

solvables» et présentent trop de risques pour en faire partie. Les organismes de microfinancement, qui recherchent des moyens institutionnels durables, sont tentés d'évoluer vers le haut et de cesser de prêter aux pauvres et aux personnes marginalisées ou isolées. L'importance des services va maintenant de soi, mais il est loin d'être évident que la seule promotion de l'épargne permettra à la majorité des petits exploitants agricoles d'intensifier leur production.

L'amélioration de l'accès au financement (à la fois saisonnier et à plus long terme) revêt une extrême importance dans les PMA, car elle permet d'accroître l'investissement agricole. Il existe toutefois peu de modèles probants d'octroi de crédits importants à de petits exploitants agricoles là où les marchés des produits sont très concurrentiels. Là encore, l'État a un rôle déterminant à jouer en facilitant l'accès des petits exploitants au crédit institutionnalisé. En Inde, par exemple, cela se fait au moyen d'un système de crédit prioritaire, qui oblige les banques à octroyer une partie non négligeable de leurs ressources sous forme de prêts à des agriculteurs et des petites entreprises rurales. En fait, c'est seulement par l'octroi de crédits (prioritaires) adéquats à taux réduit et par un ensemble de services de vulgarisation aux petites exploitations agricoles que les progrès technologiques dans l'agriculture peuvent être indépendants de la taille de l'entreprise. Or il est capital qu'ils le soient pour que la croissance soit équitable, parce que aucune amélioration durable de la répartition des revenus n'est possible sans remédier à la rareté effective des terres (Naastepad, 2001).

Les PMA pourraient également faire un meilleur usage des infrastructures institutionnelles existantes, y compris les banques. Les banques d'État, les bureaux de poste, les banques de développement agricole (encadré 15) et les banques commerciales peuvent disposer d'un vaste réseau de succursales rurales susceptibles de faciliter l'accès aux services financiers. Il existe plusieurs options permettant d'encourager la mise en place de ces entités, à savoir, par exemple: a) la restructuration de la gestion et des instances de direction d'une banque d'État défailtante (comme, par exemple, la Banque de développement agricole du Népal); b) la création d'unités spécialisées de microfinancement rural fonctionnant indépendamment par le biais de succursales et de systèmes bancaires (par exemple le Banco do Nordeste au Brésil); et c) des accords de partenariat entre des institutions de microfinancement et ce genre d'établissements (Pearce, Goodland et Mulder, 2004). Ces modèles sont relativement nouveaux et ont besoin d'un appui supplémentaire de l'État pour pouvoir être mieux et plus largement utilisés.

Encadré 16. Initiatives destinées à faciliter la gestion des risques et l'accès au financement pour les agriculteurs des PMA

1. La Banque mondiale pilote des régimes d'assurance contre les intempéries couvrant les pertes de rendement des cultures en raison du mauvais temps. Les produits d'assurance indexée prévoient des indemnités basées sur des indices mesurés par des tierces parties (par exemple des organismes publics comme le Département des services météorologiques) et non sur des mesures réelles des rendements agricoles.
2. Depuis l'an 2000, l'Équipe spéciale internationale sur la gestion du risque lié aux produits de base dans les pays en développement pilote l'utilisation faite par les agriculteurs des PMA d'instruments axés sur le marché (tels que les opérations à terme, les options et les swaps) offerts par les marchés modernes pour se prémunir contre le risque de prix.
3. Depuis les années 90, l'Institut des ressources naturelles pilote diverses solutions à caractère financier pour la gestion des risques des petits exploitants agricoles dans plusieurs PMA, comme un système réglementé de récépissés d'entrepôt.
4. Des fonds d'aide aux sinistrés ou des programmes similaires sont couramment utilisés en Europe pour indemniser des agriculteurs qui ont subi des pertes par le fait de risques systémiques. L'Inde est dotée d'un programme similaire, mais qui couvre essentiellement les pertes de rendement par suite d'intempéries telles que les inondations.
5. L'Union européenne, la Banque mondiale, la CNUCED et le Fonds commun pour les produits de base appuient le développement des marchés des produits de base dans les PMA.

Des institutions financières novatrices – dont celles de microfinancement, des banques et des coopératives – ont montré qu'il est possible de fournir des services financiers viables aux petits exploitants agricoles et aux entreprises rurales non agricoles dans les zones rurales. Elles l'ont fait en adaptant les produits financiers, en utilisant de façon créative les mécanismes de prestation pour réduire les coûts, et en adoptant de nouvelles techniques. Il faut continuer à innover pour permettre à de plus vastes zones rurales des PMA de bénéficier des avantages de services financiers. Les gouvernements des PMA et les donateurs pourraient appuyer cette quête d'innovations en menant des recherches visant à repérer de nouvelles approches prometteuses, et en finançant, par exemple, des mécanismes en s'inspirant de l'Africa Enterprise Challenge Fund et des programmes financiers sectoriels au niveau du pays. Il faut également trouver des appuis pour lancer et reproduire les innovations qui ont fait leurs preuves (Pearce et al., 2004). On peut citer, par exemple, un certain nombre d'initiatives visant à rendre des instruments formels de gestion des risques accessibles aux petits exploitants agricoles des PMA (encadré 16).

Des institutions financières novatrices – dont des établissements de microcrédit, des banques et des coopératives – ont montré qu'il est possible de fournir des services financiers viables aux petits exploitants agricoles et aux entreprises rurales non agricoles dans les zones rurales.

Il y a aussi d'autres initiatives qui, bien que ne contribuant pas directement à l'amélioration de la gestion des risques agricoles et à la facilitation de l'accès au financement, visent à améliorer la prestation de services aux petits exploitants agricoles ou la production et la commercialisation (ou les deux). L'International Fund for Agricultural Development (FIDA, 2003) indique que les crédits octroyés par les compagnies de commercialisation des produits agricoles (fournisseurs, entreprises de transformation et négociants) constituent une source importante de financement pour les producteurs importants et les petits producteurs dans les PMA. Il s'agit entre autres de dispositifs d'imbrication comme l'agriculture contractuelle et les programmes de plantations satellites (FIDA, 2003). Dans le système d'agriculture contractuelle, l'entreprise de transformation ou de commercialisation fournit les intrants à crédit, dans le cadre d'un accord garantissant l'achat des produits. Le remboursement initial des intrants est couvert par les produits fournis par l'exploitant à un prix prédéterminé, le reste étant vendu sur le marché ou conformément aux clauses du contrat. Les programmes de plantations satellites constituent un type plus intégré d'agriculture contractuelle dans lequel les entreprises agro-industrielles exercent un contrôle plus important. Les agriculteurs offrent généralement leur terre et leur travail contre un ensemble

Il est nécessaire d'améliorer le cadre directif et opérationnel dans lequel les institutions financières travaillent dans les zones rurales. Les ménages ruraux ne disposent généralement d'aucun système formel d'assurance, et les prêteurs courent donc de gros risques de crédit dans ces zones.

d'intrants, de services de vulgarisation et l'assurance d'avoir un marché. Ce qui est capital, c'est que les dispositifs d'imbrication réduisent le risque de non-remboursement du fournisseur de crédit, car les agriculteurs reçoivent un éventail d'intrants hors crédit, des conseils et, dans de nombreux cas, un débouché pour la commercialisation de leurs produits, ce qui réduit le risque de prix et le risque de production (Pearce *et al.*, 2004).

Tout en ayant conscience que l'octroi de crédit de la part des fournisseurs et des négociants ne saurait se substituer aux services financiers institutionnalisés, on peut dire qu'ils sont une véritable bouée de sauvetage pour certains PMA. Les institutions financières peuvent fort bien faire fond sur les connaissances des clients (les agriculteurs) qu'ont les agro-industries et les négociants, et sur la réduction des risques lorsque les agriculteurs bénéficient d'un ensemble de services et de livraisons d'intrants de la part des fournisseurs de crédit desdites agro-industries (Pearce *et al.*, 2004).

Il est également nécessaire d'améliorer le contexte de l'action des pouvoirs publics et l'environnement opérationnel des institutions financières dans les zones rurales. Les ménages ruraux n'ont généralement pas de mécanismes structurés pour s'assurer contre les risques, et les prêteurs courent donc de gros risques de crédit dans ces zones. En outre, les emprunteurs ne sont souvent pas en mesure d'offrir des garanties convenables et, même s'ils le peuvent, en raison de l'inexécution des contrats, il est difficile de faire observer les conventions de prêt quand ils sont défaillants. Il faut mettre en place de meilleurs mécanismes pour gérer les risques liés à l'agriculture. Il faut créer des registres pour y inscrire les clients et les avoirs, et renforcer la capacité du pouvoir judiciaire d'enregistrer les plaintes relatives aux garanties et d'y faire droit.

Les régimes d'assurance et de récépissés d'entrepôt paraissent donner de bonnes possibilités. Par exemple, les contrats de microassurance permettent aux emprunteurs d'obtenir des financements pour l'agriculture en réduisant le risque de défaillance due aux intempéries. Les systèmes de récépissés d'entrepôt (lorsque les petits exploitants agricoles peuvent y avoir accès) donnent le moyen de proposer les produits agricoles en garantie. Ils font baisser les coûts de transaction des petits exploitants grâce à un pouvoir indépendant de faire respecter les normes relatives aux produits et en permettant d'effectuer des échanges descriptifs en limitant au minimum le risque de défaillance de l'autre partie. En vertu de ce régime, une tierce partie digne de confiance (l'exploitant de l'entrepôt) garantit la livraison des marchandises mises en dépôt par le détenteur désigné d'un récépissé d'entrepôt précisant la qualité et la quantité des produits en question (déposés ou stockés), ainsi que le lieu de la livraison. La réglementation de ce système prévoit que, si les parties le souhaitent, l'établissement du récépissé peut être soumis au respect de normes précisées concernant les produits. La garantie de livraison repose habituellement sur des cautionnements d'assurance et de bonne exécution. En Zambie, des programmes pilotes récents ont permis d'étudier la faisabilité de produits financiers qui associent les crédits pour les intrants avec l'assurance contre les intempéries et la commercialisation des produits dans le cadre de systèmes de récépissés d'entrepôt (Onumah *et al.*, 2007). En même temps, il faut que les donateurs travaillent avec les gouvernements et les acteurs du secteur privé pour unifier des interventions destinées à réduire le risque de crédit dans le secteur rural grâce à des programmes et à des politiques de développement financier rural classiques.

Les efforts déployés pour promouvoir les partenariats public-privé (au Nord comme au Sud) et pour lever les obstacles aux envois de fonds des travailleurs migrants peuvent également améliorer l'accès des populations pauvres des zones rurales au financement.

Les agro-industries ont un rôle important à jouer en fournissant des crédits pour l'achat d'intrants et en finançant le commerce des produits de base dans les

zones rurales, et les liens avec les institutions financières ouvrent des perspectives prometteuses de développement pour le financement des activités agricoles. Les efforts déployés pour promouvoir des services de transfert de fonds compétitifs et fiables et pour adopter une technologie permettant de réduire les coûts et de renforcer l'efficacité de la prestation de services financiers auprès de la population rurale ont été entravés par un manque d'infrastructures et de cadres juridiques favorables. Il faudrait que les habitants pauvres des zones rurales bénéficient directement de systèmes de réglementation propres à renforcer leur confiance dans le rôle joué par les institutions de microfinancement et d'autres institutions financières non bancaires pour mobiliser l'épargne rurale. Il leur serait également utile que les institutions de microfinancement et les banques servent d'intermédiaires pour leurs versements et pour le transfert des fonds envoyés par les travailleurs émigrés. Les actions menées pour promouvoir les partenariats entre le secteur privé et les gouvernements (au Nord comme au Sud) et pour lever les obstacles aux flux d'envois de fonds des émigrés peuvent également améliorer l'accès des ruraux pauvres au financement.

4. FACILITER L'ACCÈS AU MARCHÉ

Pour opérer une restructuration de l'agriculture, il faut avoir une optique plus large de ce secteur, avec une approche intégrée de l'investissement dans l'amélioration de la productivité et de l'efficacité à tous les stades des chaînes de produits, depuis les marchés d'intrants jusqu'au consommateur final en passant par la production dans l'exploitation agricole. Il est essentiel de renforcer les liens entre les divers stades si l'on veut optimiser la contribution de l'agriculture et du système alimentaire à une croissance économique globale et à une mutation structurelle. Au niveau régional, il est nécessaire d'exploiter la diversité des dotations de ressources en appliquant les principes des avantages comparatifs et concurrentiels dans les groupements régionaux de PMA (par exemple en Afrique et en Asie). L'intégration et la coopération économiques régionales devraient être guidées avant tout par des règles tenant compte de l'efficacité et des avantages comparatifs. Cela pourrait être facilité si l'on recourt au zonage agroécologique comme cadre pour évaluer le potentiel de production agricole et planifier le développement transfrontalier des infrastructures.

Le marché alimentaire et le marché agricole des PMA (notamment en Afrique) se caractérisent par une extrême fragmentation le long des frontières aux niveaux sous-régional, national et même infranational, d'où découlent des marchés segmentés trop petits pour garantir la rentabilité d'investissements privés appréciables aux différents stades d'une chaîne de produits moderne. Paradoxalement, tout en étant bien fermés les uns aux autres, ces marchés nationaux et sous-régionaux fragmentés des PMA africains s'ouvrent de plus en plus aux importations de pays extérieurs à la région (Dorward *et al.*, 2004). En conséquence, l'écart entre la production intérieure nationale et sous-régionale et la demande régionale croissante tend à être comblé par les importations de sources extérieures aux PMA.

Un moyen pratique de réaliser des économies non négligeables de coordination verticale et d'échelle dans l'agriculture des PMA serait de travailler aux niveaux sous-régional et régional autour d'un nombre limité de chaînes stratégiques de produits alimentaires et agricoles de base (UNECA et Union africaine, 2009). De fait, la création d'un espace économique optimal pour la transformation des produits agricoles nécessite qu'on élargisse et qu'on renforce l'intégration des chaînes régionales de produits alimentaires et agricoles. Pour certains produits stratégiques, un marché commun régional (par exemple, en Afrique, où il

Le marché alimentaire et le marché agricole des PMA se caractérisent par un extrême morcellement aux niveaux sous-régional, national, voire infranational, d'où des marchés segmentés trop petits pour garantir la rentabilité d'investissements privés d'envergure aux différents stades d'une chaîne moderne de transformation de produits.

La création d'un espace économique optimal pour la transformation des produits agricoles nécessite qu'on élargisse et qu'on renforce l'intégration des chaînes régionales de produits alimentaires et agricoles.

Pour les chaînes de produits alimentaires ou de produits agricoles stratégiques, l'intégration des marchés devrait dépasser le cadre national et sous-régional et couvrir un secteur régional plus vaste.

Pour développer des chaînes régionales à coordination verticale adaptées aux produits de base agricoles, il faudrait former des partenariats public-privé afin de créer un environnement propice à la fois à la rentabilité et à la sécurité de l'investissement privé.

En matière d'investissement, les gouvernements devraient axer leurs priorités sur l'amélioration des méthodes traditionnelles de commercialisation des produits alimentaires par l'établissement de relations avec le secteur agro-industriel moderne, et sur la création de structures efficaces en vue de mobiliser les ressources destinées à l'investissement rural et de renforcer les capacités productives.

serait susceptible d'être basé sur des communautés économiques régionales existantes) pourrait offrir un espace économique suffisant pour permettre à des investissements privés ou publics de réaliser les économies d'échelle qui feraient baisser les coûts et amélioreraient la rentabilité. En d'autres termes, pour les chaînes stratégiques de produits alimentaires ou de produits agricoles, ou les deux, il est nécessaire que l'intégration des marchés dépassant le cadre national et sous-régional, couvre un secteur régional plus vaste. Pour les PMA, les produits de base en question seraient ceux qui pèsent lourd à la fois dans le panier d'aliments d'un PMA donné et dans la balance commerciale de la région, soit en raison de leur contribution aux recettes en devises, soit en raison du volume d'importations nécessaire pour combler l'écart entre la production et la demande au niveau régional. Ces produits stratégiques peuvent également recéler un potentiel de production non exploité à cause des contraintes internes du côté de l'offre ou d'obstacles externes imposés par des partenaires commerciaux régionaux. À titre d'exemple, en Afrique subsaharienne, des produits de base tels que le riz, le maïs, le blé, le sucre, la viande et les produits laitiers, le coton, le café et le cacao répondraient tous à ces critères de potentiel de production non exploité, tout en étant capables de satisfaire une demande régionale croissante.

Le développement de chaînes régionales à coordination verticale (production, traitement et commercialisation) adaptées à ces produits nécessiterait la création de partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour constituer un environnement favorable à la fois à la rentabilité et à la sécurité de l'investissement privé. Pour être plus précis, pour créer un tel environnement, il faudrait ouvrir des zones franches d'investissement sous-régional ou régional dans les régions où se trouve le plus important potentiel non exploité de production de certains produits agricoles stratégiques, afin de promouvoir, en faveur de l'agriculture, la mobilisation de l'investissement privé à l'échelle régionale.

Dans ces zones, la création d'un cadre institutionnel et juridique pour le développement et la gestion des ressources en terres et en eau ainsi que la mise en place des infrastructures et des services publics nécessaires constitueraient une attraction supplémentaire pour l'investissement privé et les entreprises agro-industrielles tout en améliorant la sécurité. Cela entraînerait la mobilisation d'un fonds commun d'investissement par le biais de sociétés agricoles (coentreprises), en vue du développement – coordonné verticalement – des différentes étapes des chaînes de produits alimentaires stratégiques. Une telle stratégie pourrait être renforcée par le développement de marchés de capitaux au niveau local. Néanmoins, à moyen terme, le bon fonctionnement des systèmes alimentaires traditionnels restera un élément du bien-être des agriculteurs et de la sécurité alimentaire des PMA plus important que la croissance des chaînes de supermarchés. C'est pourquoi le gouvernement devrait aussi axer les priorités en matière d'investissement sur l'amélioration du fonctionnement de la commercialisation traditionnelle des produits alimentaires en tenant compte, dans ces priorités, des liens avec les nouveaux systèmes du secteur agro-industriel et de la mise au point de nouveaux types d'organisation efficaces pour mobiliser les fonds d'investissement ruraux et renforcer les capacités productives.

Pour intégrer la chaîne de produits et encourager les agriculteurs et les entreprises de transformation privées à avoir des relations productives, il faudra également renforcer les organisations de producteurs ruraux (par exemple les groupes d'exploitants agricoles, les associations de production et les coopératives). Ces organisations sont particulièrement utiles pour faciliter les changements de politiques, pour lesquels il est nécessaire d'avoir un large soutien populaire (Onumah *et al.*, 2007; Bijman, Ton et Meijerink, 2007).

La CNUCED (2007b) soutient qu'il faut également déployer des efforts pour instaurer des groupes de production fondés sur les ressources naturelles, en ajoutant de la valeur à ces ressources, en étudiant les possibilités de substituer aux importations certains intrants et certains matériels produits localement et en développant les capacités en ingénierie pour les mettre au service de la production (Ramos, 1998, p. 124 et 125).

Au cours de ces dernières années, les organisations d'agriculteurs ont été aidées (par des ONG, des donateurs et le secteur privé) à prendre à leur compte certaines fonctions exercées auparavant par les pouvoirs publics, s'agissant d'assurer des débouchés auxdits exploitants agricoles, de la prestation de services de vulgarisation, etc. La future prospérité des petits exploitants agricoles des PMA dépend de la capacité de leurs organisations à relever ces défis, surtout dans des environnements difficiles, avec des infrastructures insuffisantes et des institutions de soutien au marché inexistantes ou faibles. Toutefois, les pressions qui s'exercent en faveur des changements à apporter aux marchés modifient également la configuration et les fonctions des organisations d'agriculteurs. Toute une gamme de nouveaux dispositifs de commercialisation – dont la plupart établissent des liens entre les groupes de producteurs de base et des acheteurs ou des créneaux spécialisés – a été mise au point dans les PMA au cours de ces dernières années (Onumah *et al.*, 2007). La plupart d'entre eux sont, d'une manière générale, avantageux pour tous les participants qui interviennent dans la chaîne. Toutefois, la spécificité de beaucoup de ces liens tend à limiter la participation des agriculteurs; cette autosélection implicite signifie que d'importantes couches de la population agricole sont effectivement exclues de ces arrangements.

D. Conclusions et voies à suivre

La gouvernance agricole au niveau national n'est pas une activité qui s'exerce isolément – elle subit l'influence de différents acteurs, problèmes et institutions au niveau mondial, les actions menées à ce niveau étant souvent essentielles pour que l'exécution des programmes nationaux soit efficace. Par contre, l'inverse est également vrai – les activités au niveau mondial pouvant faire obstacle au développement local en raison de règles multinationales qui limitent la marge d'action. Le plus remarquable, c'est que les biens publics au niveau mondial (tels que l'environnement), les crises alimentaires et financières mondiales et les problèmes transfrontaliers (tels que les pandémies animales et végétales) exigent des solutions à caractère régional ou mondial, ou les deux. Ils exigent également une coopération pour le développement afin que ces solutions puissent être mises en œuvre, car les PMA ne peuvent pas le faire seuls. En conséquence, le programme de gouvernance agricole des PMA doit comporter des activités pouvant être exercées le plus efficacement au niveau mondial: a) établir des règles équitables pour le commerce international; b) trouver des accords sur les normes des produits et les droits de propriété intellectuelle; c) fournir de nouvelles technologies au bénéfice des pauvres; d) éviter les effets externes préjudiciables tels que les maladies du bétail; e) préserver la biodiversité mondiale; et f) atténuer les changements climatiques et s'y adapter. Les organisations internationales ont pris plusieurs initiatives très médiatisées au cours de ces dernières années pour aider au développement agricole dans les PMA. En voici quelques exemples:

- Le rapport sur le Projet d'objectifs du Millénaire intitulé *Halving Hunger: It can be done* (Sanchez *et al.*, 2005) a présenté un plan permettant de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, plaidant en faveur d'une augmentation considérable de l'APD et d'un renforcement de la productivité

Pour intégrer la chaîne de produits et encourager les agriculteurs et les entreprises de transformation privées à avoir des relations productives, il faudra également renforcer les organisations de producteurs ruraux (groupes d'exploitants agricoles, associations de producteurs et coopératives).

Face à la crise financière, les PMA doivent renforcer leurs capacités productives, diversifier leur production pour mettre sur le marché une gamme plus complète de produits agricoles plus élaborés, et s'intégrer dans l'économie mondiale à un niveau plus élevé de création de valeur au sein des chaînes commerciales mondiales.

rurale grâce à une nouvelle Révolution verte pour accroître la production de denrées alimentaires;

- Le *Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'agriculture et le développement rural* (Banque mondiale, 2008b) insiste beaucoup sur le rôle et le potentiel des petits exploitants agricoles dans les pays à faible revenu; et
- Le Cadre stratégique du Fonds international de développement agricole (FIDA) (2007-2010) indique comment le FIDA peut faire pour réduire la pauvreté rurale. Il est explicitement reconnu qu'il est nécessaire de se préoccuper de la pauvreté dans les zones rurales et de faire de l'agriculture la base de l'amélioration des moyens d'existence des ruraux pauvres.

Dans nombre de PMA, le développement et la réduction de la pauvreté passent par un accroissement soutenu de la productivité agricole. La difficulté est de savoir comment faire.

Ce regain d'attention portée à l'agriculture ne s'est pas limité aux organisations internationales de développement. Comme nous l'avons déjà indiqué, le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine, piloté par le NEPAD, a convenu qu'une cible de 10 % des budgets nationaux devrait être retenue pour être consacrée à l'agriculture²². Cette cible comporte le financement d'un taux annuel de croissance de l'agriculture nationale de 6 %. Afin d'échapper au piège actuel de la pauvreté et du sous-développement, les gouvernements des PMA et leurs partenaires de développement auront besoin de redéfinir les conditions des partenariats de développement (CNUCED, 2008b). Eu égard à la crise financière, les PMA doivent renforcer leurs capacités productives, diversifier leur production pour pouvoir mettre sur le marché une gamme plus complète de produits agricoles plus élaborés, et s'intégrer dans l'économie mondiale à un plus haut niveau de valeur ajoutée au sein des chaînes de marchés.

Tout le monde est maintenant d'accord pour penser qu'un accroissement soutenu de la productivité agricole est indispensable pour le développement et la réduction de la pauvreté dans nombre de PMA. Ce qui est moins simple, c'est de savoir comment s'y prendre pour cela. L'argument que nous faisons valoir dans le présent chapitre est que le manque d'investissement public dans la capacité productive et la faiblesse des institutions étatiques sont deux des causes principales de la faible croissance de la productivité de l'agriculture et de l'insécurité alimentaire chronique dans beaucoup de PMA.

Dans beaucoup de PMA, l'insuffisance des investissements publics dans la capacité productive et la faiblesse des institutions étatiques sont parmi les principales causes à l'origine de la faible croissance de la productivité agricole et de l'insécurité alimentaire chronique.

Les éléments d'information dont nous disposons montrent que les PMA ont réduit leur soutien budgétaire à l'agriculture, à la fois en pourcentage du budget national et en pourcentage du PIB agricole. Pour faire monter les taux de croissance de la production et de la productivité agricoles, ils doivent inverser ces tendances. Il est également important d'établir les bonnes priorités pour procéder à des investissements productifs: en général, c'est l'investissement dans la recherche et le développement agricoles, les infrastructures rurales et l'éducation qui a le plus fort impact sur la productivité et la croissance. Les subventions publiques pour soutenir les prix de la production et pour l'achat d'intrants tels que les engrais, le matériel et les semences, entre autres, peuvent aider les petits exploitants agricoles à avoir accès à la technologie et aux marchés, mais il faut qu'elles soient bien ciblées et débloquées progressivement en fonction d'un calendrier clair. Les PMA sont confrontés à de graves problèmes: les changements climatiques, la récession économique mondiale, la pauvreté chronique, des infrastructures de production en mauvais état et des migrations massives des zones rurales vers les zones urbaines. Dans les PMA d'Afrique subsaharienne, plus de la moitié des ménages ruraux agricoles vivent sur une superficie inférieure à un hectare et sont extrêmement pauvres (encadré 10). Plus de la moitié d'entre eux, à nouveau, sont des acheteurs nets d'aliments de base (Jayne, Mather et Mghenyi, 2006) et la plupart de ces personnes, privées d'accès aux soins de santé de base et

à l'éducation, n'ont pas le capital humain nécessaire pour participer de façon productive à la vie de la société. L'État aura un rôle déterminant à jouer pour relever ces défis. Dans les PMA, il y a au moins trois options principales concernant le rôle que l'État peut jouer dans l'agriculture, à savoir:

- a) Une option de type économie de marché de la vieille école et «consensus de Washington», qui privilégie une libéralisation totale, des réformes d'ajustement structurel et la dépendance à l'égard du secteur privé. Dans cette option, le rôle des ministères de l'agriculture est très limité;
- b) Une option de marchés coordonnés dans laquelle est préconisée une intervention ciblée et séquentielle de l'État pour donner un coup de fouet aux marchés, remédier aux lacunes du marché et contribuer à la coordination et à la prestation de services; et
- c) Une option de type marché intégré qui privilégie le rôle que peuvent jouer les ONG et les organisations d'agriculteurs dans la prestation de services en complément de celui des institutions du marché et des institutions publiques. Le rôle de l'État, ici, consiste à appuyer le développement de ces institutions.

Les économistes ne sont pas tous d'accord sur l'importance donnée par la future politique au rôle de l'État dans l'agriculture des PMA, au vu des points faibles du «consensus de Washington». On distingue, en gros, deux écoles de pensée: pour la première, l'échec des programmes d'ajustement structurel est dû à des échecs de mise en œuvre (par exemple dans le cas de la réforme des marchés des intrants), plutôt qu'à une quelconque inadéquation du train de réformes proposé (Jayne, Mather et Mghenyi, 2006). Cela va dans le sens de l'option a) ci-dessus. D'autre part, on pourrait soutenir que les programmes proposés d'ajustement structurel pour de nombreux PMA ne convenaient pas, et que l'échec des réformes des gouvernements en faveur de la libéralisation et de la privatisation était justifié parce que les lacunes systématiques des marchés n'auraient pas incité un secteur privé souvent restreint à pénétrer sur le marché pour fournir des services. Quand ces lacunes sont profondes, l'État a un rôle important et nécessaire à jouer en ce qui concerne la mise à disposition de biens publics, la recherche et le développement, l'investissement et la coordination des marchés. Cela va dans le sens de l'option b) ci-dessus. Selon cette conception, l'État devrait, dans des conditions particulières, participer aux financements saisonniers, à la mise en place d'infrastructures, à la fourniture des intrants et des subventions (pour couvrir les coûts de transaction), à la réforme agraire et aux services de vulgarisation, pour stimuler la croissance de ce secteur. Ces interventions seraient graduelles pour permettre aux acteurs du secteur privé d'entrer dans le système au fil du temps. Il s'agit là d'éléments essentiels du rôle des pouvoirs publics des PMA dans la réalisation d'une transformation institutionnelle progressive (qui stimule la croissance). Mais il n'en reste pas moins que l'option c) est en train de devenir le paradigme dominant en ce qui concerne le rôle de l'État dans l'agriculture. L'une des principales raisons en est que les institutions financières internationales et les donateurs ont encore des doutes sur la capacité des gouvernements des PMA à fournir efficacement des services. Il n'est toutefois pas clair que ce soit la meilleure voie à suivre pour parvenir au développement rural optimal dans les PMA.

Les réformes des institutions et de la gouvernance sont nécessaires pour faire en sorte que l'élaboration des politiques vise à remédier comme il convient au manque d'appui à l'investissement productif dans l'agriculture et à l'incapacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre les programmes. Au titre de ces réformes, il faut créer des cadres institutionnels et directifs appropriés qui favorisent le retour de l'information au niveau local, l'apprentissage et l'adoption des bonnes approches parallèlement à la coopération internationale et aux transferts de

En général, c'est l'investissement dans la recherche-développement agricole, les infrastructures rurales et l'éducation qui a le plus fort impact sur la productivité et la croissance.

Il faut réformer les institutions et la gouvernance pour remédier comme il convient à l'absence de soutien en faveur de l'investissement productif dans l'agriculture et à l'incapacité des pouvoirs publics de mettre en œuvre les programmes.

Dans les PMA, comme les budgets nationaux consacrés à la recherche-développement agricoles sont limités, la création ou le renforcement de centres régionaux d'excellence dans ce domaine contribueraient à mobiliser le volume critique de ressources pour la recherche et de ressources financières, nécessaire pour réaliser des économies d'échelle. Ces initiatives pourraient porter sur une zone agroécologique ou une denrée alimentaire stratégique données.

La portée des politiques tarifaires pour activer le développement sectoriel est quelque peu limitée.

connaissances. En outre, étant donné la nature multisectorielle du développement agricole, les ministères de l'agriculture ont besoin de nouveaux mécanismes et de nouvelles compétences pour la réglementation ainsi que pour la coordination et la coopération intersectorielles avec un ensemble de parties prenantes, y compris d'autres ministères, le secteur privé, la société civile et les organisations d'agriculteurs lors de l'élaboration de stratégies intégrées.

Pour les PMA, la crise alimentaire mondiale a pris des proportions considérables, et ne doit pas être considérée comme un phénomène de courte durée. Elle n'a pas simplement pour origine la hausse des cours du pétrole ou l'accroissement de la production de biocombustibles, comme on l'a parfois laissé entendre. Elle est plutôt une conséquence de décennies de négligence de l'agriculture. Elle est liée au commerce, à l'investissement, à la technologie, à l'évolution de la situation démographique, aux politiques relatives aux produits de base et aux politiques agricoles. Certains échecs sont imputables aux politiques de développement nationales, mais il y a également eu de graves insuffisances aux niveaux international et multilatéral. S'il n'est pas remédié correctement et complètement aux facteurs structurels sous-jacents qui sous-tendent cette crise maintenant – en s'attachant aux séries de problèmes les plus complexes et les plus imbriqués – elle se reproduira, très probablement en pire. Parmi les stratégies à lancer, en voici quelques-unes qui présentent un intérêt particulier:

- Des politiques gouvernementales prévoyantes propres à stimuler la production agricole dans les PMA pour assurer la sécurité alimentaire. Sont essentiels à cet égard le renforcement des services d'appui au secteur public et l'investissement public;
- Les programmes de développement agricole et de réformes connexes sont essentiels pour accroître l'investissement et la productivité en matière de production alimentaire. Ces programmes devraient être centrés en priorité sur les petits exploitants agricoles pauvres, qui constituent le groupe le plus vulnérable dans les zones rurales, sur l'investissement dans les infrastructures rurales et sur l'accès au crédit. Ce sont les pays d'Asie du Sud et d'Afrique subsaharienne qui ont le plus grand besoin de ces programmes, lesquels devraient également comporter l'amélioration de l'accès à des intrants agricoles abordables et modernes, ainsi qu'aux terres grâce à une nouvelle répartition de ces dernières;
- Ajoutons à cela la mise au point d'accords de partenariat entre l'État et le secteur privé, pour l'exercice de certaines fonctions qui, autrefois, étaient liées à des accords entre les offices de commercialisation et les coopératives; et
- Comme les budgets nationaux consacrés à la recherche et au développement dans l'agriculture sont restreints dans les PMA, la création ou le renforcement de centres régionaux d'excellence de la recherche agricole (ou les deux) aiderait à trouver des ressources de recherche et des ressources financières indispensables pour faire des économies d'échelle. Cela pourrait se faire en fonction des zones agroécologiques ou des denrées alimentaires stratégiques. Dans ces centres, on s'intéresserait particulièrement non seulement aux technologies liées strictement à la culture, mais également à celles qui interviennent après les récoltes (stockage, transformation et transport) et aux biotechnologies appropriées aux cultures vivrières et aux cultures de rapport.

En ce qui concerne la politique commerciale, le régime tarifaire est un instrument important pour augmenter les recettes publiques, stimuler le développement agricole et favoriser l'industrialisation. Les tarifs douaniers des PMA, toutefois, baissent à la suite d'accords multilatéraux, régionaux et

bilatéraux, de programmes d'ajustement structurel, et de réformes entreprises à titre autonome (CNUCED, 2004). La portée des politiques tarifaires destinées à activer le développement sectoriel est donc quelque peu limitée. Eu égard aux effets négatifs des crises alimentaire et financière, les politiques commerciales et les taxes à l'exportation connexes pourraient être rationalisées et revues pour que soit assurée la disponibilité des produits alimentaires de base importés à des prix abordables et pour promouvoir la production agricole. Par exemple, les droits de douanes sur les intrants agricoles (semences, engrais et matériel de transport, comme les tracteurs) pourraient être périodiquement baissés.

La spéculation financière sur les produits de base a contribué à l'envolée récente des prix alimentaires mondiaux. Il est donc nécessaire de mettre les politiques financières et les marchés des produits de base en conformité avec les principes d'un système efficace de commercialisation, d'une divulgation équitable et ordonnée des cours et d'une bonne surveillance des marchés, afin de réduire le risque d'une spéculation déstabilisante sur les marchés des produits de base (CNUCED, 2009a).

Il est à noter un problème connexe, à savoir la tendance à produire des cultures de rapport pour l'exportation, et à réduire au minimum les cultures vivrières destinées au marché intérieur et notamment aux centres urbains locaux. Les gouvernements des pays développés et des pays en développement devront mettre fin à la tension qui existe entre la nécessité de stocker et de fournir des denrées alimentaires à des prix acceptables pour les consommateurs nationaux et le désir qu'ont les producteurs d'aliments de tirer profit de prix alimentaires plus élevés.

L'activité de l'économie rurale non agricole est en bonne partie stimulée par la croissance du secteur primaire, mais les secteurs secondaire et tertiaire (c'est-à-dire la fourniture de services au plan local et la distribution) sont en train de gagner de l'importance, ce qui laisse penser que les responsables politiques devraient se préoccuper avant tout d'aider ceux qui exercent des activités dans ce secteur à profiter de nouvelles possibilités en réduisant les obstacles à l'entrée des produits. Le cadre réglementaire a également un rôle important à jouer pour ce qui est de favoriser les liens intersectoriels dans l'économie rurale non agricole, comme le fait la politique fiscale (les deux devront être conçus très soigneusement pour empêcher un exode du secteur structuré vers le secteur non structuré). Les politiques relatives aux activités rurales non agricoles qui sont susceptibles de tirer la croissance de l'économie peuvent être différentes de celles qui sont tirées par la croissance dans d'autres secteurs. Lors de la conception des mesures appropriées à l'économie rurale non agricole, il est important de réfléchir pour savoir si le sous-secteur en question est un moteur de croissance.

Il n'est pas sans importance non plus de trouver le bon équilibre en matière de pouvoir et de responsabilité entre les instances nationales et les instances locales. Si des pouvoirs forts ayant les moyens de taxer et de réglementer les entreprises locales sont libres de toute entrave dans les zones rurales, il y a beaucoup plus de risques de voir apparaître une fiscalité et une réglementation abusives, ainsi que d'autres formes d'activités d'acquisition de rentes. Dans certains PMA, une longue tradition de gouvernance centralisée de la part de l'État a affaibli les autorités régionales et locales. Il faut insister à nouveau, le cas échéant, sur la nécessité d'une décentralisation régionale pour permettre de créer ou de renforcer les institutions locales. Il faut que les autorités locales et la société civile améliorent leurs capacités à planifier, concevoir et mettre en œuvre une politique locale de développement. La mesure suivante pourrait consister à mettre au point des programmes et des projets d'investissement dans les activités non agricoles,

Les décideurs politiques devraient aider ceux qui exercent des activités dans le secteur rural non agricole à profiter de nouvelles possibilités en réduisant les obstacles à l'entrée des produits.

Il faut que les autorités locales et la société civile améliorent leurs capacités dans le domaine de la planification, de la conception et de la réalisation des politiques locales de développement.

Tableau 15

Illustration des priorités à long terme pour l'économie rurale non agricole dans les PMA

Phase et contexte	La chaîne agricole et alimentaire	Économie rurale non agricole	Incidence sur les politiques
I. Économie rurale isolée, faible développement	Production destinée à couvrir les besoins locaux. Le traitement se fait dans le village.	Très diverse, car elle doit couvrir les besoins de la plus grande partie du village. Principaux produits: matériel de construction, ustensiles, outils, mobilier, vêtements. Services: réparations, construction, transports, commerce. Éducation; soins de santé. L'émigration peut être une source importante de fonds.	Investissements dans les infrastructures matérielles de base, notamment les routes. Éducation et soins de santé primaires, dont campagnes de vaccination. Amélioration de l'eau potable et de l'assainissement. Services de vulgarisation pour les agriculteurs.
II. Économie rurale plus étroitement liée avec l'économie urbaine	La production augmente, une fraction croissante étant destinée au marché. Plus grande spécialisation. Une partie du traitement peut maintenant être faite dans les villes. Les intrants – engrais, produits chimiques, outils et matériel – sont achetés aux entreprises urbaines. Certaines denrées alimentaires sont achetées dans d'autres régions.	Les importations provenant de l'industrie urbaine remplacent certains produits (artisanaux) locaux – textiles, articles en matière plastique et quincaillerie. L'amélioration du pouvoir d'achat local stimule certaines parties de l'économie rurale non agricole, surtout à la distribution, la construction, les transports et les loisirs. Accroissement de l'investissement public dans l'enseignement scolaire, les services de santé, les infrastructures matérielles et les services collectifs.	Politiques du côté de l'offre: vulgarisation de la technologie. Remédier aux lacunes du marché, surtout sur les marchés financiers. Offre et commercialisation des intrants possibles. Institutions formelles: droits de propriété, poids et mesures. Développement et amélioration des infrastructures matérielles – y compris les télécommunications et l'électrification, les établissements de transformation et les investissements sociaux.
III. Économie rurale bien intégrée dans l'économie nationale	Comme ci-dessus en mieux. L'agriculture peut se trouver confrontée à un coût de la terre plus élevé en concurrence avec le logement et l'industrie dans les zones périurbaines. L'accès à l'eau peut faire l'objet d'une concurrence dans ces zones: la pollution peut peser sur l'agriculture.	L'économie rurale non agricole gagne de l'importance, tirée par l'accroissement de l'investissement local et public, mais devient plus spécialisée, les biens et services étant apportés dans le village ou alors les villageois se rendent dans les centres urbains pour les y chercher. L'économie rurale non agricole s'axe donc sur les marchandises et services qui n'entrent pas dans le commerce: distribution, transport, éducation et santé, construction. Apparition de nouveaux débouchés dans les loisirs et le tourisme. Dans les zones périurbaines, prestation de services urbains en matière de logement. Dans certains cas, l'industrie manufacturière décentralisée s'installe dans des zones rurales – pour faire baisser le coût de la terre et de la main-d'œuvre. Fonctionne en sous-traitance pour des entreprises urbaines. L'investissement public peut devenir une proportion importante des revenus ruraux, si la politique consiste à fournir dans les zones rurales des services comparables à ceux des zones urbaines.	Maintenance des infrastructures matérielles et apport d'investissements sociaux. Faciliter l'investissement privé et l'information et, d'une manière générale, essayer de réduire les coûts de transaction. Politiques détaillées en matière de technologie et de recherche et développement. Renforcement des capacités de recherche et développement pour améliorer la productivité et la compétitivité. Planification de l'utilisation des terres et réglementation des zones périurbaines.

Source: Adaptation de l'étude de Davis (2004).

en commençant peut-être par celles qui sont liées à l'agriculture (traitement des ressources naturelles et services aux agriculteurs).

Pour définir des priorités, il faut classer les politiques selon certains critères, tels la phase de développement du pays ou ses caractéristiques géographiques.

Comme l'économie rurale non agricole des PMA est très étendue, les indications ci-dessus sont inévitablement d'ordre assez général. Il n'est guère de points auxquels on était en droit de s'attendre qui aient été omis, si tant est qu'il y en ait. Mais un responsable de politiques pourrait souhaiter bénéficier de conseils plus précis pour ce qui est de définir des priorités entre tout ce qu'il pourrait être utile de faire. Comment s'y prendre, en l'occurrence? Ce qu'il faut, c'est pouvoir classer les ensembles de politiques en fonction d'un critère donné, tel que la phase concernée dans le processus de développement, ou les caractéristiques géographiques de l'économie rurale non agricole: zones isolées, pleine campagne, zones périurbaines.

La typologie du tableau 15 renvoie aux phases, encore que les trois phases puissent couvrir respectivement les zones isolées, la pleine campagne et les zones périurbaines après des ajustements relativement peu nombreux. Elle illustre les priorités à long terme de l'économie rurale non agricole. Dans le tableau 16,

Tableau 16

Guide des mesures pouvant être prises dans l'économie rurale

Principes essentiels	Stratégie	Activités	Justification	Commentaires
1. Donner un degré élevé de priorité aux activités destinées à des marchés avantageux	<ul style="list-style-type: none"> Repérer les marchés rémunérateurs 	Évaluation des marchés structurés et non structurés	<ul style="list-style-type: none"> Faire fond sur des activités présentant de bonnes perspectives de croissance pour qu'elles aient un impact et contribuent au développement économique local 	La plupart des meilleures activités potentielles seront destinées à approvisionner les marchés non locaux
2. Aider les producteurs à répondre aux exigences du marché	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer les compétences en matière de production, de commercialisation et de gestion Faciliter l'accès au crédit Assurer l'accès aux intrants et à la technologie intermédiaires 	<ul style="list-style-type: none"> Assurer une formation en cours d'emploi et une formation structurée et/ou établir des liens entre les producteurs et les établissements de formation Promotion de séjours d'initiation Établissement de services consultatifs pour les entreprises et/ou de liens entre les producteurs et les prestataires de ce type de services Octroi de crédits et/ou établissement de liens entre les producteurs et les fournisseurs de crédits Développer des groupes d'épargne et de prêt et des coopératives de crédits Appuyer la production d'intrants et/ou établir des liens entre les producteurs et les fournisseurs d'intrants Promouvoir des systèmes efficaces de sous-traitance 	<ul style="list-style-type: none"> Produire ce que réclame le marché – au niveau local ou régional – à des prix compétitifs Cibler les marchés sur lesquels la demande de produits est durable au-delà du niveau du village 	
3. Améliorer l'accès au marché	<ul style="list-style-type: none"> Développer des liens commerciaux Stimuler la demande Améliorer les infrastructures de transport Développer les organisations de producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> Organiser des visites de marchés et de salons Organiser des visites de sites de production pour les acheteurs Faciliter les contacts entre producteurs et acheteurs Fournir des renseignements sur les acheteurs Conseiller les producteurs sur l'étiquetage et la certification des produits et sur les stratégies de publicité et de vente en concertation avec les parties prenantes publiques concernées pour développer des infrastructures publiques indispensables et mener des actions de promotion des marchés Aider à la formation et au développement de groupes de producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> Permettre aux producteurs d'avoir accès à des marchés non locaux grâce à une réduction des coûts de transaction, à la fidélisation des clients, et/ou au développement de l'entreprise Stimuler la demande effective grâce à une nouvelle donne verte, des produits et des services novateurs tels que le commerce électronique et la promotion de changements dans l'apprentissage et les techniques 	La promotion de relations interentreprises est plus efficace lorsque les producteurs ont atteint une certaine taille. Le développement des infrastructures dépasse souvent la portée des projets de l'économie rurale non agricole, et requiert normalement la participation de l'État
4. Toutes les fois que la chose est pertinente et faisable, promouvoir le développement d'associations et de coopératives de producteurs		<ul style="list-style-type: none"> Assurer la formation et donner des conseils en matière de direction et de gestion des groupes, de stratégies de commercialisation, etc. Prestation de services consultatifs pour les entreprises Promouvoir des liens commerciaux 	Réduire les coûts de prestation de services, permettre de faire des économies d'échelle, et améliorer la position de négociation et les capacités d'exercer des pressions économiques des petits producteurs	Le succès des expériences du passé en matière de formation et de développement de groupes a été mitigé
5. Développer des coalitions d'institutions flexibles et novatrices	<ul style="list-style-type: none"> Sensibiliser et mobiliser un vaste ensemble d'acteurs et d'institutions de soutien concernés Appuyer le renforcement des capacités au sein des organisations publiques et privées concernées S'occuper des groupes de producteurs et des ONG 	<ul style="list-style-type: none"> Constituer des forums consultatifs locaux pour parties prenantes multiples Dialoguer avec les autorités locales, régionales et nationales, etc. 	Attirer des projets et des programmes de financement, faire fond sur les points forts de différentes institutions et prestataires de services, orienter l'investissement public vers des biens publics essentiels, promouvoir les principales réformes de politiques, assurer la continuité de la fourniture des services au-delà de la durée de vie du projet, etc.	Nécessité d'une approche sélective et stratégique des partenariats institutionnels pour rendre moins complexes la coordination de l'exécution des projets et le dialogue avec les parties prenantes
6. Adopter une approche par sous-secteurs	Promouvoir les chaînes de valeur des produits alimentaires et des produits de base stratégiques dans un cadre régional	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation des marchés Analyse de la chaîne d'approvisionnement Analyse des institutions Identification des interventions financées par des capitaux empruntés 	Intervenir en tenant compte de toute la chaîne d'approvisionnement et de l'environnement du sous-secteur (agents du marché, institutions d'appui, politiques, contraintes, débouchés, etc.)	Cela incite aussi au développement de liens commerciaux intrarégionaux
7. Élaborer des stratégies durables dès le début	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir des activités économiques financièrement viables Renforcer les capacités des participants aux projets Promouvoir des liens effectifs entre les fournisseurs de services et les acheteurs Exercer des pressions en faveur d'investissements et de politiques publiques utiles Mettre au point un calendrier approprié pour la mise en œuvre Utiliser les subventions de façon stratégique, en insistant sur l'innovation et les services utiles au bien public 	L'État peut aider à élaborer des programmes d'infrastructure communautaire durables (en assurant le financement) en utilisant la contribution bénévole des bénéficiaires locaux. C'est courant en Amérique du Sud (notamment dans les pays andins, programmes MINGA, par exemple)	Faire en sorte que les services d'appui essentiels et les activités économiques soutenues se prolongent au-delà de la durée de vie du projet	La durabilité réduite est souvent l'élément le plus faible des interventions et des projets relevant de l'économie rurale non agricole

Source: Adaptation de l'étude de Davis (2004).

Bien que les crises économique et alimentaire aient des origines distinctes, leurs effets sont liés entre eux et se renforcent mutuellement, surtout dans les pays les plus vulnérables.

nous présentons un résumé d'interventions possibles dans l'économie rurale non agricole, en mettant en lumière les principes, stratégies, activités et justifications essentiels des actions menées par les gouvernements ou les donateurs (ou les deux) en vue de promouvoir le développement de ce secteur et de la synergie qu'il recèle:

1. Affecter un degré de priorité élevé aux activités destinées aux marchés locaux et régionaux;
2. Aider les producteurs à répondre aux exigences du marché;
3. Améliorer l'accès des populations rurales aux marchés de produits et de facteurs;
4. Toutes les fois que la chose est pertinente et possible, favoriser le développement d'associations de producteurs et de coopératives;
5. Mettre au point des arrangements institutionnels intersectoriels flexibles et innovants;
6. Prendre conscience de la diversité de la production agricole et adopter une approche fondée sur les sous-secteurs pour le programme de mesures à prendre, d'investissement ou de développement; et
7. Élaborer des stratégies durables dès l'amorce d'un programme d'investissement ou de développement.

À l'évidence, les principales priorités que font ressortir les tableaux 15 et 16 sont la mise en place d'infrastructures économiques dans les zones rurales (telles que routes, électricité et approvisionnement en eau) et l'accroissement de l'investissement dans les capacités productives du secteur agricole.

Bien que les crises économique et alimentaire aient des origines distinctes, leurs impacts sont liés entre eux et se renforcent mutuellement, surtout dans les pays les plus vulnérables. Les liens entre les crises persistent en ce que, pour la plupart des PMA, la crise alimentaire est venue s'ajouter aux déséquilibres macroéconomiques, aux lourds déficits budgétaires et à l'inflation générale. Par ailleurs, la crise financière et la récession mondiale concomitante ont fait baisser la demande de produits agricoles, ce qui a entraîné une baisse des cours des denrées alimentaires et des intrants. Ajoutons qu'il est devenu difficile d'investir dans le secteur agricole, en raison de la pénurie de capitaux qui s'aggrave et de la diminution de l'APD qui s'annonce. Les taux de malnutrition et de pauvreté sont en hausse, ce qui marque une inversion de la tendance positive dans certains PMA qui étaient en voie de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement en ce qui concerne la lutte contre la faim (CNUCED, 2008b).

Le programme de sécurité alimentaire pour les PMA après la crise financière ne devrait pas se contenter de remédier aux conséquences humanitaires à court terme de la crise alimentaire; elle devrait aussi chercher à corriger la tendance à la baisse de l'investissement et de la productivité dans le secteur agricole.

Le programme de sécurité alimentaire pour les PMA après la crise financière, ne devrait pas se contenter de remédier aux conséquences humanitaires à court terme de la crise alimentaire, mais également viser à inverser la tendance à la baisse de l'investissement et de la productivité dans le secteur agricole qui, en ce qui la concerne, fait obstacle à la contribution dudit secteur à la croissance économique globale. Il devrait aussi permettre de trouver l'investissement supplémentaire nécessaire pour promouvoir la croissance dans le secteur rural non agricole. Il ne sera pas nécessaire de remédier aux contraintes structurelles fondamentales du secteur agricole qui ont contribué à la crise alimentaire dans les PMA. Voici ce qu'il convient de faire:

- Améliorer la productivité agricole et l'accès aux services de vulgarisation;
- Améliorer la productivité agricole et l'accès aux services de vulgarisation;

- Améliorer l'accès aux ressources financières (par exemple le microfinancement, les crédits subventionnés, etc.);
- Développer les ressources naturelles de façon durable;
- Mettre au point des innovations financières destinées directement aux producteurs, tout en accroissant l'investissement dans les infrastructures rurales;
- Mettre en place des mécanismes permettant d'acheter des aliments aux niveaux national et régional pour faciliter l'acquisition et le commerce de produits alimentaires en grandes quantités à bref délai;
- Faciliter l'accès aux marchés et aux services de vulgarisation pour tous les producteurs ruraux;
- Faire en sorte que l'approvisionnement d'urgence en nourriture et l'aide alimentaire ne portent pas préjudice à la production alimentaire locale en créant des désavantages commerciaux;
- Développer les marchés régionaux d'aliments et de produits agricoles stratégiques (y compris les produits indispensables à la sécurité alimentaire régionale);
- Renforcer les capacités de génération et de diffusion du savoir dans les PMA;
- Créer des possibilités d'emploi et de formation dans les zones rurales grâce à des programmes de travaux publics;
- Améliorer la sécurité alimentaire des groupes les plus pauvres grâce à des filets de sécurité et à l'extension des programmes nutritionnels pour les enfants et des programmes de protection sociale; et
- Aider les PMA à s'adapter aux normes sanitaires et phytosanitaires.

Les politiques efficaces d'investissement public joueront un rôle important en ce qui concerne l'amélioration de la sécurité alimentaire et la croissance agricole dans les PMA.

Des politiques d'investissement public efficaces contribueront fortement à améliorer la sécurité alimentaire et la croissance agricole dans les PMA.

Notes

- ¹ Par «sécurité alimentaire», on entend une situation dans laquelle toutes les personnes ont, en tout temps, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive qui satisfait leurs besoins diététiques et leurs préférences alimentaires, et leur permet de mener une vie saine et active (FAO, 2003).
- ² Il est difficile d'analyser cette période, car les prix des produits alimentaires, des intrants agricoles et de l'énergie (notamment du pétrole) ont beaucoup fluctué.
- ³ Il n'est pas donné, dans ce chapitre, de statistiques solides sur la croissance des «excédents agricoles» dans les PMA en raison du manque de données fiables.
- ⁴ Par exemple, le Burundi, l'Éthiopie, le Soudan, la Zambie et la République-Unie de Tanzanie ont tous enregistré des taux négatifs de croissance annuelle de la production d'aliments de base par habitant de -1 à -1,7 % entre 1995 et 2004 (Banque mondiale, 2008b).
- ⁵ Dans les critiques adressées à la Révolution verte en Asie figure la remarque selon laquelle elle n'était pas assez durable parce qu'elle était tributaire des importations de produits pétrochimiques, d'engrais et de pesticides (CNUCED, 2009b).
- ⁶ Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine, qui a été avalisé par les chefs d'État africains, fournit un cadre stratégique propre à provoquer une croissance annuelle de la production agricole sur le continent de 6 %, permettant à ces pays de bénéficier d'une croissance des revenus et d'une création de richesse suffisantes pour réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015.
- ⁷ La mesure de la productivité partielle est le rapport entre la totalité de la production mesurée et un seul facteur de production mesuré (terre, main-d'œuvre ou capital). La productivité globale des facteurs, d'autre part, est le rapport entre un seul «output»

- et l'ensemble des facteurs de production. Dans les deux cas, la productivité s'accroît lorsque la croissance de la production est supérieure à celle des facteurs de production.
- ⁸ On prévoit que le nombre total de personnes sous-alimentées dans le monde atteindra 1 milliard en 2009. Voir FAO (2009), *The State of Food Insecurity in the World 2009* (à paraître). FAO, Rome.
- ⁹ Pour ce qui est de la crise financière et de la spéculation sur les marchés des produits de base, voir CNUCED (2009a).
- ¹⁰ Le Groupe CME est le résultat d'une fusion entre l'ex-Chicago Mercantile Exchange et le Chicago Board of Trade; c'est le marché le plus important et le plus diversifié du monde de produits dérivés.
- ¹¹ Il faudrait peut-être affiner l'évaluation de la faim qui est faite avec l'indicateur de sous-alimentation. Cet indicateur est limité parce qu'il permet de mesurer la production alimentaire, modifiée par les données relatives à la répartition. Empiriquement cela diffère d'une conception de la sécurité alimentaire qui fait intervenir la disponibilité des produits alimentaires, l'accès à ces produits et la capacité de les utiliser. Dans le contexte des PMA, une mesure affinée devrait tenir compte des indicateurs d'insuffisance pondérale et d'autres données qui rendent mieux compte de l'accès à la nourriture.
- ¹² Le Groupe thématique sur la sécurité alimentaire et l'agriculture du Groupe de pilotage pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique estime que, pour réaliser le seul objectif 1c (réduire de moitié la proportion des personnes qui souffrent de la faim) en Afrique subsaharienne, il faudra accroître les investissements dans l'agriculture d'environ 8 milliards de dollars par an (Groupe de pilotage pour l'Afrique, 2008).
- ¹³ Différents des petits établissements en ce qu'ils ont des locaux et des stocks spécialisés.
- ¹⁴ Il ne faut pas exagérer. Les monopoleurs de villages qui exploitent leur situation ont toutes les chances d'être confrontés à la concurrence d'entreprises basées dans des gros bourgs (comme dans le cas des exploitants de services de taxis et d'autocars), et peut-être à l'opprobre social dans les petites collectivités.
- ¹⁵ Pour la plupart des PMA, le marché du tourisme est composé en grande partie de touristes étrangers intercontinentaux. Le marché intérieur est réduit et, dans certains cas, l'est d'autant plus que la population locale riche préfère prendre ses vacances dans des villes plutôt que dans des zones rurales.
- ¹⁶ Par exemple, Chenery, Robinson et Syrquin (1986) et Kaldor (1966).
- ¹⁷ Les modèles de liens avec la croissance nationale, qui ont précédé les modèles à caractère régional, expliquaient aussi l'industrialisation nationale en tant que transfert national de ressources intersectorielles, notamment du secteur agricole en direction du secteur industriel. Ces modèles ont été inspirés par le cas (plutôt atypique) de la province chinoise de Taiwan (Lee, 1971).
- ¹⁸ En provenance de centres de recherche internationaux et livrées par BADC (Bangladesh Agricultural Development Corporation) et de plus en plus par le secteur privé.
- ¹⁹ Le riz «boro» irrigué est devenu plus important que le riz «amon» en tant que culture de base.
- ²⁰ La part de l'agriculture dans l'APD pour tous les pays en développement est descendue de 18 % en 1980 à 4 % en 2007 (OCDE – base de données du Comité d'aide au développement, consultée en novembre 2008).
- ²¹ Les biotechnologies modernes fournissent un moyen potentiel d'améliorer la productivité agricole et la sécurité alimentaire. Bien que les approches traditionnelles de la sélection et de l'amélioration recèlent un potentiel considérable, il faut que les PMA conservent et renforcent leur capacité d'adopter et de gérer en toute sécurité les technologies modernes (par exemple les organismes génétiquement modifiés (OGM) s'ils les ont choisies).
- ²² Depuis l'introduction de cet objectif dans la Déclaration de Maputo de l'Union africaine (2003), moins de 10 pays y sont parvenus (IFPRI, 2008b).

Bibliographie

- Akullo, D., Wals, A., Harro, M., Richards, P. and Kashaija, I. (2008). Building competencies from innovation in agriculture research: a synthesis of experiences and lessons learnt in Uganda. In Sanginga, P., Waters-Bayer, A., Kaaria, S., Njuki, J. and Wettasinha, C. (eds.). *Innovation Africa: Enriching Farmer's Livelihoods*. Earthscan, London.
- Bah, M., Cissé, S., Diyamett, B., Diallo, G., Lerise, F., Okali, D., Okpara, E. and Olawoye, J. (2006). Changing rural-urban linkages in Mali, Nigeria and Tanzania. In Tacoli, C. (ed.). *The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages*. Earthscan Publications, London.
- Balcombe, K., Bezemer, D., Davis, J. and Fraser, I. (2005). Livelihoods, farm efficiency and poverty in rural Georgia. *Applied Economics*, 37 (15): 1737-1745.
- Balihuta, A. and Sen, K. (2001). Macroeconomic policies and rural livelihood diversification: a Ugandan case study. LADDER working paper no. 3. Overseas Development Group, University of East Anglia, Norwich.

- Banque mondiale (2008a). Rising food prices: policy options and World Bank response. Note d'information pour le Comité du développement (mimeo). Document interne établi par le réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique, Développement agricole et rural, de la Banque mondiale, et le Groupe du développement rural. Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2008b). *Rapport sur le développement dans le monde: L'agriculture au service du développement*. Banque mondiale, Washington, DC.
- Barrett, C., Reardon, T. and Webb, P. (2001). Non-farm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics and policy implications. *Food Policy*, 26 (4): 315-331.
- Belloc, M. and Vertova, P. (2006). Public investment and economic performance in highly indebted poor countries: an empirical assessment. *International Review of Applied Economics*, 20 (2): 151-171.
- Bijman, J., Ton, G. and Meijerink, G. (2007). Empowering small holder farmers in markets: national and international policy initiatives. ESFIM working paper no. 1, Wageningen University and Research Centre, Wageningen.
- Block, S. and Timmer, C. (1994). Agriculture and economic growth: conceptual issues and the Kenyan experience. Development discussion paper no. 498, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge.
- Burns, T. (2007). Land administration reform: indicators of success and future challenges. Agriculture and rural development discussion paper no. 37, World Bank, Washington, DC.
- Canagarajah, S., Newman, C. and Bhattamishra, R. (2001). Non-farm income, gender and inequality: evidence from rural Ghana and Uganda. *Food Policy*, 26 (4): 405-420.
- Cernat, L. and Gourdon, J. (2007). Is the concept of sustainable tourism sustainable? Developing the sustainable tourism benchmarking tool. United Nations publication, UNCTAD/DITC/TNCD/2006/5, New York and Geneva.
- Chatterjee, B., Davis, J., Eusuf, A., Harriss, J. and Purohit, P. (2006). Institutions and pro-poor growth in Bangladesh: IPPG inception phase study. Research Programme Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth, Manchester.
- Chenery, H. B., Robinson, S. and Syrquin, M. (1986). *Industrialization and Growth: A Comparative Study*. New York, Oxford University Press.
- CNUCED (2004). *Rapport sur les pays les moins avancés 2004: Relation entre commerce international et pauvreté*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.04.II.D.27, New York et Genève.
- CNUCED (2006). *Rapport sur les pays les moins avancés 2006: Développer les capacités productives*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.06.II.D.9, New York et Genève.
- CNUCED (2007a). Biofuels. Communiqué de presse (UNCTAD/PRESS/PR/2007/008), 27 avril.
- CNUCED (2007b). *Rapport sur les pays les moins avancés 2007: Savoir, apprentissage technologique et innovation pour le développement*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.07.II.D.8, New York et Genève.
- CNUCED (2008a). Répondre à la crise alimentaire globale: les politiques essentielles pour le commerce, l'investissement et les produits de base afin d'assurer la sécurité alimentaire durable et d'atténuer la pauvreté. UNCTAD/OSG/2008/1, New York et Genève.
- CNUCED (2008b). *Rapport 2008 sur les pays les moins avancés: Croissance, pauvreté et modalités du partenariat pour le développement*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.08.II.D.20, New York et Genève.
- CNUCED (2009a). *La crise économique mondiale: échecs systémiques et mesures correctives multilatérales*. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, New York et Genève.
- CNUCED (2009b). Sustaining African agriculture – organic production. UNCTAD Policy Briefs No. 6 (February). UNCTAD, Geneva.
- Davidson, O. and Sokona, Y. (2001). Energy and sustainable development: key issues for Africa. In Wamukonya, N. (ed.). *Réunion régionale africaine de haut niveau sur l'énergie et le développement durable*. United Nations Environment Programme, Geneva.
- Davis, B., Winters, P., Carletto, G., Covarrubias, K., Quinones, E., Zezza, A., Stamoulis, K., Bonomi, G. and DiGiuseppe, S. (2007). Rural income-generating activities: a cross-country comparison. Paper no. 16, Agricultural and Development Economics Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Davis, J. (2004). The rural non-farm economy, livelihoods and their diversification: issues and options. Report no. 2753, Natural Resources Institute, Chatham.
- Deininger, K. and Okidi, J. (2001). Rural households: incomes, productivity, and non-farm enterprises. In Collier, P. and Reinikka, R. (eds.) (2001). *Uganda's Recovery: the Role of Farms, Firms, and Government*. World Bank, Washington, DC.
- Deininger, K. and Olinte, P. (2001). Rural non-farm employment and income diversification in Colombia. *World Development*, 29 (3): 455-465.
- Delgado, C., Hopkins, J., Kelly, V., Hazell, P., McKenna, A., Gruhn, P., Hojjati, B., Sil, J. and Courbois, C. (1998). Agricultural growth linkages in sub-Saharan Africa. Research report no. 107, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Diao, X. and Yanoma, Y. (2003). Exploring regional dynamics in sub-Saharan African agriculture. Discussion paper no. 2, Development Strategy and Governance Division, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

- Diao, X. and Dorosh, A. and Rahman, S. M. (2007). Market opportunities for African agriculture: a general equilibrium examination of demand-side constraints on agricultural growth in East and Southern Africa. Research reports no. 54, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Dorward, A., Fan, S., Kydd, J., Lofgren, H., Morrison, J., Poulton, C., Rao, N., Smith, L., Tchale, H., Thorat, S., Urey, I. and Wobst, P. (2004). Institutions and economic policies for pro-poor agricultural growth. Discussion paper no. 15, Development Strategy and Governance Division, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Eichengreen, B. (2002). Capitalizing on globalization. Working paper no. 1, Economics and Research Department, Asian Development Bank, Manila.
- Ellis, F. (2001). Rural livelihoods, diversity and poverty reduction policies: Uganda, Tanzania, Malawi and Kenya. LADDER working paper no. 1, Overseas Development Group, University of East Anglia, Norwich.
- Ellis, F. and Bahigwa, G. (2001). Livelihoods and rural poverty reduction in Uganda. LADDER working paper no. 5, Overseas Development Group, University of East Anglia, Norwich.
- Ellis, F. and Mdoe, N. (2002). Livelihoods and rural poverty reduction in Tanzania. LADDER working paper no. 11, Overseas Development Group, University of East Anglia, Norwich.
- Ellis, F., Kutengule, M. and Nyasulu, A. (2002). Livelihoods and rural poverty reduction in Malawi. LADDER working paper no. 17, Overseas Development Group, University of East Anglia, Norwich.
- Fargione, J., Hill, J., Tilman, D., Polasky, S. and Hawthorne, P. (2008). Land clearing and the biofuel carbon debt. *Science*, 319 (5867): 1235-1238.
- Faye, A. and Fall, A. (2001). Région de Diourbel: diversification des revenus et son incidence sur l'investissement agricole. Working paper 23^e, Drylands Research, Somerset.
- Faye, A., Fall, A., Tiffen, M., Mortimore, M. and Nelson, J. (2001). Région de Diourbel: Synthèse, Working Paper 23f, Drylands Research, Somerset.
- Ferreira, F. and Lanjouw, P. (2001). Rural non-farm activities and poverty in the Brazilian Northeast. *World Development*, 29 (3): 509-528.
- FAO (2003). *The State of Food and Agriculture in Africa*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- FAO (2008). *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008: Prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire – menaces et perspectives*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- FAO (2009). Perspectives de récoltes et situation alimentaire, n° 2 (avril). Système mondial d'information et d'alerte rapide, Food and Agriculture Organization, Rome.
- Gavian, S. and Ehui, S. (1999). Measuring the production efficiency of alternative land tenure contracts in a mixed crop-livestock system in Ethiopia. *Agricultural Economics*, 20 (1): 37-49.
- German Advisory Council on Global Change (2008). *World in Transition – Climate Change as a Security Risk*. Earthscan, London.
- Grain (2008). Against the grain. Consultable sur: <http://www.grain.org/articles>.
- Greenhalgh P., Tallontire, A., Davis, J. and Kleih, U. (2006): The potential for diversification in coffee exporting Countries. Paper prepared for the Common Fund for Commodities and the International Coffee Organization (Project ICO/CFC/10FT). Natural Resources Institute, Chatham.
- Groupe de pilotage pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (2008). Réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique: Recommandations, juin 2008. Publication des Nations Unies, New York.
- Haggblade, S., Hazell, P. and Brown, J. (1989). Farm non-farm linkages in rural sub-Saharan Africa. *World Development*, 17 (8): 1173-1201.
- Haggblade, S., Hazell, P. and Reardon, T. (2002). Strategies for stimulating poverty-alleviating growth in the rural non-farm economy in developing countries. EPTD Discussion paper no. 92, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Harrigan, J. (2008). Food insecurity, poverty and the Malawian starter pack: fresh start or false hope? *Food Policy*, 33 (3): 237-249.
- Hammond, A., Kramer, W., Katz, R., Tran, J. and Walker, C. (2008). *The Next Four Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid*. International Finance Corporation and World Resources Institute, Washington, DC.
- Hazell, P. (1998). Agricultural growth, poverty and the environment: introduction. *Agricultural Economics*, 19 (1, 2): ix-xii, Special Issue on Agricultural Growth, Poverty and the Environment.
- Hazell, P. and Haggblade, S. (1993). Farm/non-farm growth linkages and the welfare of the poor. In Lipton, M. and Van der Gaag, J. (Eds.). *Including the Poor: Proceedings of a Symposium Organized by the World Bank and the International Food Policy Research Institute*. Banque mondiale, Washington, DC.
- IFAD (2003). Agricultural marketing companies as sources of smallholder credit in Eastern and Southern Africa: experiences, insights and potential donor role. International Fund for Agricultural Development, Rome.
- IFPRI (2007). Climate change: minimizing the risks and maximizing the benefits for the poor. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- IFPRI (2008a). *Responding to the Global Food Crisis: Three Perspectives – IFPRI 2007-2008 Annual Report Essays*. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

- IFPRI (2008b). The 10 percent that could change Africa. IFPRI Forum, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Imbs, J. and Wacziarg, R. (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, 93(1): 63-86.
- Jayne, T., Mather, D. and Mghenyi, E. (2006). Smallholder farming under increasingly difficult circumstances: policy and public investment priorities for Africa. International Development working paper no. 86, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing.
- Jin, S. and Deininger, K. (2009). Key constraints for rural non-farm activity in Tanzania: combining investment climate and household surveys. *Journal of African Economies*, 18 (2): 319-361.
- Johnston, B. and Mellor, J. (1961). The role of agriculture in economic development. *American Economic Review*, 51 (4): 566-593.
- Kaldor, N. (1966). *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kim, L. and Nelson, R.R. (2000). *Technology, Learning and Innovation: Experiences of Newly Industrializing Economies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lanjouw, P. and Feder, G. (2001). Rural non-farm activities and rural development: from experience towards strategy. Rural Development Strategy background paper no. 4, World Bank, Washington, DC.
- Lee, T.H. (1971). *Intersectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan, 1895-1960*. Cornell University Press, Cornell.
- Lewis, A.W. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School of Economics and Social Studies*. 22 (2): 139-191.
- Lyimo-Macha, J. and Mdoe, N. (2002). Gender and rural poverty in Tanzania: case of selected villages in Morogoro Rural and Kilosa Districts. LADDER working paper no. 18, Overseas Development Group, University of East Anglia, Norwich.
- Madola, M. (2006). An analysis of the effects of alternative market institutions on smallholder agriculture: implications for pro-poor growth in Malawi. Unpublished mimeo.
- Mandal, M. A. S. and Asaduzzaman, M. (2000). Rural non-farm economy in Bangladesh: characteristics and issues. In Mandal, M. A. S. (ed). *Changing Rural Economy of Bangladesh*. Bangladesh Economic Association, Dhaka.
- McDonagh, J. and Bahigwa, G. (2002). Crop-based farming systems and diverse livelihoods in Uganda. LADDER working paper no. 7, Overseas Development Group, University of East Anglia, Norwich.
- Minde, I., Jayne, T. S., Crawford, E., Ariga, J. and Govereh, J. (2008). Promoting fertilizer use in Africa: current issues and empirical evidence from Malawi, Zambia and Kenya. International Development Policy Syntheses no. 83, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing.
- Naastepad, C. W. M. (2001). The macro-economic effects of directed credit policies: a real-financial CGE evaluation for India. *Development and Change*, 32 (3): 491-520.
- Ngongi, N. (2008). Responding to the global food crisis: three perspectives. In IFPRI, *Responding to the Global Food Crisis: Three Perspectives – IFPRI 2007-2008 Annual Report Essays*. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Nin Pratt, A. and Diao, X. (2008). Exploring growth linkages and market opportunities for agriculture in Southern Africa. *Journal of Economic Integration*, 23 (1): 104-137.
- OCDE et FAO (2008). *Perspectives agricoles 2008-2017*. Organisation de coopération et de développement économiques et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Paris et Rome.
- ONU/CEA et Union africaine (2009). *Rapport économique sur l'Afrique 2009: Développer l'agriculture en Afrique par des chaînes de valeur régionales*. Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et Union africaine, Addis-Abeba.
- Onumah, G., Davis, J., Kleih, U. and Proctor, F. (2007). Changing agricultural marketing systems and innovative responses by producers' economic organizations. ESFIM working paper no. 2, Natural Resources Institute, the University of Greenwich, Kent.
- Orr, A. and Orr, S. (2002). Agriculture and microenterprise in Malawi's rural south. AgREN Network paper no. 119, Overseas Development Institute, London.
- Park, A., and B. Johnson (1995). Rural development and dynamic externalities in Taiwan's structural transformation. *Economic Development and Cultural Change*, 44 (1): 181-208.
- Pearce, D., Davis, J., Onumah, G. and Butterworth, R. (2004). Making rural finance work for the poor. United Kingdom Department for International Development, London.
- Pearce, D., Goodland, A. and Mulder, A. (2004). Investment in rural finance for agriculture. In World Bank, *Agriculture Investment Sourcebook*. World Bank, Washington, DC.
- Prowse, M. and Brauholtz-Speight, T. (2007). The first Millennium Development Goal, agriculture and climate change. Overseas Development Institute opinion paper no. 85, London.
- Quan, J., Davis, J. and Proctor, F. (2006). Rural development from a territorial perspective: lessons and potential in sub-Saharan Africa. Latin America Centre for Rural Development (RIMISP), Santiago.
- Ramos, J. (1998) A development strategy founded on natural resource based production clusters. CEPAL Review no. 66, United Nations Economic Commission for Latin American and the Caribbean, Santiago.

- Reardon, T., Stamoulis, K., Cruz M.E., Balisacan, A., Berdegue, J. and Banks, B. (1998). Part III: rural non-farm income in developing countries. In FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1998*. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Sanchez, P., Swaminathan, M.S., Dobie, P., Yuksel, N. and Sachs, J. (eds.) (2005). *Halving Hunger: It Can Be Done*. Le Projet objectifs du Millénaire et Earthscan, London and Sterling.
- Schultz, T.W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press, New Haven.
- Seibel, H.D. (2001). Agricultural development bank reform. IFAD Rural Finance working paper no. 51855, International Fund for Agricultural Development, Rome.
- Sen, K. and Chinkunda, A. (2002). Economic reforms and rural livelihoods in Malawi. LADDER working paper no. 20, Overseas Development Group, University of East Anglia, Norwich.
- Smith, D., Gordon, A., Meadows, K. and Zwick, K. (2001). Livelihood diversification in Uganda: patterns and determinants of change across two rural districts. *Food Policy*, 26 (4): 421-435.
- Söderbom, M. and Teal, F. (2002). The performance of Nigerian manufacturing firms: report on the Nigerian manufacturing enterprise survey 2001. Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, Oxford.
- Staatz, John M. and Niama Nango Dembélé (2008). Agriculture for development in sub-Saharan Africa. Background paper for the *World Development Report 2008*. Draft version: 4 May.
- Start, D. (2001). The rise and fall of the rural non-farm economy: poverty impacts and policy options. *Development Policy Review*, 19 (4): 491-505.
- Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: the Stern Review*. Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Storm, S. (1994). The macroeconomic impact of agricultural policy: a CGE analysis for India. *Journal of Policy Modelling*, 16 (1): 55-95.
- Toufique, K. and Turton, C. (2003). *Hands Not Land: How Livelihoods Are Changing in Rural Bangladesh*. Bangladesh Institute of Development Studies, Dhaka.
- Toulmin, C. and Quan, J. (2006). *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*. International Institute for Environment and Development, London.
- Union africaine et NEPAD (2006). Vers une approche de priorités axées sur les résultats, pour la mise en œuvre des engagements de l'Afrique sur la sécurité alimentaire: «*du diagnostic et prescription à l'action*». *Sommet sur la sécurité alimentaire en Afrique*, 4-7 décembre, Abuja.
- UN-HABITAT (2008). Secure land rights for all. Global Land Tool Network, United Nations Human Settlement Programme, Nairobi.
- Von Braun, J. (2008). Rising food prices: what should be done? IFPRI policy brief, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Von Braun, J. and Meinzen-Dick, R. (2009). Land grabbing by foreign investors in developing countries: risks and opportunities. Policy brief no. 13, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Wiggins, S. and Davis, J. (2003). A typology of the rural non-farm economy: a note. Unpublished mimeo, United Kingdom Department for International Development, Chatham.

Définir une politique industrielle adaptée aux PMA

Chapitre

4

A. Introduction

Les pays les moins avancés (PMA) sont à la recherche d'un moyen d'associer des mesures macroéconomiques efficaces et l'aide financière internationale afin de limiter le préjudice que leur cause la crise économique. Pour autant, il faut aussi qu'ils trouvent le moyen d'être moins vulnérables aux prochains chocs. À cet égard, la politique industrielle, telle qu'elle est définie en gros dans le présent rapport, aura un rôle indispensable à jouer. En particulier, le moyen le plus sûr de réduire cette vulnérabilité et d'assurer un relèvement rapide après un tel choc est de mettre en place une structure économique plus diversifiée. En outre, les efforts déployés simultanément pour accroître l'investissement, établir de nouveaux liens en arrière et en avant dans l'économie et renforcer les capacités technologiques – ce qui est au cœur du problème posé par la politique industrielle – sont très étroitement liés à la nécessité de promouvoir une intégration plus stratégique dans l'économie mondiale pouvant assurer des sources de devises plus fiables et permettre d'éviter les dangers économiques d'une dépendance déséquilibrée à l'égard des flux de capitaux privés qui a été révélée par la crise actuelle. Toutefois, la marge d'action qui diminue peut mettre en péril les efforts déployés pour élaborer des politiques de façon autonome et faire obstacle à une réponse efficace.

Dans le présent chapitre, nous allons présenter un cadre général de politique industrielle développementiste (PID), politique qui peut être adaptée aux besoins et à la situation de chaque PMA. Il y aura sept sections, dont la première sera consacrée à un aperçu des principales perspectives et contraintes de l'économie des PMA aujourd'hui, dont le défi de devoir surmonter l'impact de la crise économique mondiale, et à une description des principales tendances structurelles des PMA. Dans la section B seront décrites de façon succincte les fonctions de l'État dans la PID et nous y ferons valoir qu'une politique efficace est fondamentale pour la croissance économique; nous y examinerons également les différentes formules de politique industrielle, et contribuerons par là au discours politique en liant la politique industrielle à la création de capacités productives. La section C sera consacrée au rôle de l'investissement étranger direct (IED) en tant qu'alternative à la politique industrielle des PMA. Dans la section D, nous examinerons les conditions favorables à une restructuration fondée sur le savoir et nous traiterons de l'appui du secteur public aux innovations commerciales. Dans la section E, il sera question des mérites comparés de divers modèles de politique industrielle dans de petites économies ouvertes prospères, d'un point de vue historique, s'agissant de l'Asie de l'Est, de l'Irlande et de la plupart des pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède). Dans la section F, le lecteur trouvera une évaluation de la mise en œuvre récente de la politique industrielle dans les PMA, notamment au Sénégal et en Ouganda, cette section étant suivie de la conclusion du chapitre.

Dans le Rapport sur les pays les moins avancés 2008, il a été soutenu que, en dépit des bons résultats qu'ils ont enregistrés récemment, les PMA ne pourraient vraisemblablement pas conserver des taux de croissance élevés en raison de

Le moyen le plus sûr de réduire la vulnérabilité aux chocs et d'assurer un relèvement rapide après qu'un choc s'est produit est de mettre en place une structure économique plus diversifiée.

Les PMA ne pourront sans doute pas conserver des taux de croissance élevés, en raison de leur dépendance excessive à l'égard des exportations de produits de base et de produits manufacturés de faible technicité et de leur vulnérabilité face à l'instabilité des marchés extérieurs.

La plupart des PMA pâtissent encore de la très grande faiblesse du revenu par habitant et du développement insuffisant de leurs capacités productives.

Malgré les taux records de croissance du PIB enregistrés ces cinq dernières années, la plupart des PMA ne sont pas en mesure de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.

Il paraît peu probable que la croissance des PMA s'accélère par le simple jeu des forces du marché.

leur dépendance excessive à l'égard des exportations de produits de base et de produits manufacturés faisant appel à des technologies peu avancées, et de leur vulnérabilité à des marchés extérieurs instables. La plupart des PMA n'ont pas beaucoup bénéficié de ce modèle de croissance et ils pâtissent encore d'un revenu très faible par habitant et d'un défaut de développement des capacités productives. Étant donné la faiblesse ou l'absence du cadre nécessaire d'incitations, de règles et de règlements pour que les marchés fonctionnent efficacement, il s'écoulera sans doute un certain temps avant que les économies des PMA puissent non seulement croître, mais également se développer de façon durable.

Dans l'ensemble, les avantages promis découlant des politiques de libéralisation, de privatisation et de déréglementation de ces trente dernières années n'ont pas été au rendez-vous. Les gains de l'économie mondialisée ont été répartis inégalement entre les nations, et les épisodes de croissance n'ont pas été durables dans les pays les plus pauvres du monde. Cela se voit à leurs résultats économiques irréguliers, instables ou même stagnants, alors que la part croissante des produits de base dans leurs exportations a, en fait, accru leur vulnérabilité aux chocs extérieurs, notamment en ce qui concerne les PMA africains (CNUCED, 2008). Malgré des taux records de croissance du PIB au cours de ces cinq dernières années (qui ont coïncidé avec l'essor des produits de base), à l'exception de quelques domaines (la scolarisation dans l'enseignement primaire et l'accès à l'eau), la plupart des PMA ne sont pas en mesure de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement ni d'autres objectifs de développement, en particulier ceux qui sont liés à la réduction de la faim et de la pauvreté et à l'amélioration de la qualité de la vie. Plus des deux tiers des habitants des PMA sont toujours dans la misère, avec moins de 2 dollars par jour pour vivre. Le nombre absolu de pauvres grandit. L'insécurité alimentaire et la malnutrition augmentent¹, ce qui compromet la formation à long terme de capital humain. L'émigration (la fuite des cerveaux) s'intensifie, ce qui contribue à affaiblir encore plus le capital humain.

Eu égard à cette évolution, il paraît improbable que les PMA puissent parvenir à une croissance accélérée en se reposant simplement sur les forces du marché. Dans la plupart des cas, les gouvernements doivent clairement tenir un rôle moteur dans l'établissement des bases d'une croissance durable et d'une restructuration et, à cette fin, devront, dans bien des cas, recourir à des stratégies de développement différentes de celles qu'ils appliquent actuellement. La crise économique actuelle, qui se traduit par un grave ralentissement de l'économie mondiale, donne l'occasion de changer de direction tout en rendant cela nécessaire. L'intervention de l'État en tant que telle ne donne aucune garantie de succès, mais les résultats économiques des PMA ne s'amélioreront pas sans une politique macroéconomique axée sur la croissance (chap. 2 du présent rapport). Les interventions de ce type devraient s'imbriquer dans des mésopolitiques et des micropolitiques favorisant une mutation structurelle, la diffusion du savoir et l'intégration sociale. Seule une action coordonnée à différents niveaux peut permettre d'installer les bases de la stabilité politique et sociale, et de réduire la vulnérabilité extérieure des PMA, empêchant par là des crises de se produire à l'avenir. Dans le passé, aucun pays à développement tardif n'a réussi sans politique industrielle, en s'en remettant au seul marché.

Notre cadre analytique suit la tradition structuraliste de la CNUCED, en faisant valoir que le développement suppose une transformation économique ou bien «la capacité pour un pays de créer sans arrêt de nouvelles activités dynamiques» (Ocampo, 2005). La mobilisation des ressources intérieures pour renforcer la formation de capital et mettre en place de nouveaux axes d'activité est soumise à de graves contraintes dans les PMA. Toutefois, l'accumulation de

capital ne suffit pas. La formation est également essentielle, et cela demande du temps et des moyens. Pendant la crise actuelle, les PMA ont un besoin urgent d'aide humanitaire à court terme, mais cela ne sera pas suffisant pour atténuer la précarité de leurs perspectives de développement à long terme.

1. LA CRISE DONNE L'OCCASION DE PROCÉDER À DES CHANGEMENTS QU'ELLE REND NÉCESSAIRES

Il y a maintenant un large consensus, au sein de la communauté internationale, sur la nécessité que l'État joue un rôle plus important pour orienter l'économie et rééquilibrer les forces entre l'État et le marché, non seulement en raison des lacunes du marché qui contribuent à la crise actuelle, mais également parce que trois décennies de néolibéralisme n'ont débouché que sur un succès relatif. Tout le monde n'est pas d'accord sur ce que ce rôle devrait être, mais beaucoup conviennent que l'investissement, les modifications structurelles et la diversification de la production et des exportations font partie des principaux facteurs de la croissance dans n'importe quel pays. Dans une situation de pauvreté généralisée, le mécanisme le plus efficace pour la réduire ne se borne pas à une croissance économique soutenue, mais doit consister en une croissance qui n'exclut personne (CNUCED, 2008). Les recherches récentes ont montré que ce sont les accélérations de la croissance fondées sur des modifications structurelles ou sur la diversification de l'industrie manufacturière qui ont produit les effets les plus durables dans les PMA jusqu'à présent (Taylor et Rada, 2007). Les informations dont nous disposons laissent entendre de plus en plus que «la maîtrise d'une gamme de plus en plus vaste de produits» est essentielle pour le développement (Rodrik, 2006; Wade, 2006; CNUCED, 2006b).

Nous prétendons, dans le présent chapitre, que, afin de réaliser ces objectifs, *il est nécessaire que les États lancent une politique industrielle développementiste (PID) qui s'entend comme étant toute intervention stratégique de l'État destinée à faciliter les modifications structurelles et à stimuler une structuration économique en direction d'activités plus dynamiques ayant une plus grande valeur ajoutée.* Pour mettre sur pied ce type de politique, il faut remédier aux faiblesses institutionnelles, telles que l'inertie bureaucratique et le clientélisme, institutionnaliser et intensifier le développementisme, permettre à la fonction publique de se libérer d'une orthodoxie économique rigide fondée sur le paradigme du Consensus de Washington, mais surtout créer une large base de soutien populaire pour le changement économique et social qu'entraîne le développement.

2. MODIFIER LES VARIABLES DE LA DESTINÉE: DE LA SITUATION INITIALE À UNE COMPÉTITIVITÉ DYNAMIQUE

L'importance relative de différentes variables explicatives en ce qui concerne la croissance économique suscite des théories concurrentes, à savoir: a) les politiques, la dotation en ressources naturelles, et bien d'autres suggérées par Wood et Mayer (2001); et b) les capacités technologiques et la capacité d'absorption (Lall, 1992; ONUDI, 2005). Ce qui fait débat, en particulier, c'est le poids qu'il convient de donner à la variable «politique» par rapport aux autres principes essentiels de la croissance – tels que l'épargne, l'investissement, les institutions et le capital humain – sans oublier ce qu'il est convenu d'appeler les variables de la destinée, comme le climat (Bloom et Sachs, 1998), la géographie (Bloom et Sachs, 1998; Wood et Jordan, 2000), la fragmentation linguistique et ethnique, la démographie, les chocs extérieurs et d'autres variables très importantes. Les publications économiques, toutefois, attirent l'attention sur l'absence de toute relation de cause à effet simple entre politiques et résultats économiques, et la question du poids précis de chaque

L'idée que l'État doit jouer un rôle plus important dans l'orientation de l'économie et le rééquilibrage des forces avec le marché est aujourd'hui largement partagée.

On entend par politique industrielle développementiste toute intervention stratégique de l'État destinée à entraîner des modifications structurelles et à stimuler une restructuration et une orientation de l'économie vers des activités plus dynamiques, à plus forte valeur ajoutée.

Indépendamment du débat sur la question des «bonnes» et des «mauvaises» politiques, on note, dans la littérature, l'existence d'un large consensus sur le fait que les politiques comptent.

variable dans le comportement de l'ensemble de l'économie reste sans réponse. Certains auteurs rendent les politiques responsables de tout ce qui marche mal en Afrique. Alors que certains prétendent que la dépendance à l'égard des ressources naturelles fait obstacle à la croissance et à l'industrialisation (Collier, 2002; 2007), d'autres soutiennent que ce sont les institutions qui sont les facteurs déterminants dans les performances de l'économie et contestent l'hypothèse de la géographie (Acemoglu, Johnson et Robinson, 2001). À quelques exceptions près, cependant, la majorité des analystes ont tendance à être assez pessimistes sur les perspectives de croissance en Afrique (par exemple Collier, 2007).

Néanmoins, des pays comme Maurice, le Botswana et l'Ouganda ont montré qu'un développement tardif est possible en Afrique et que ce continent n'est pas condamné par nature ou de par les institutions dont il a hérité (Rodrik, 1999; 2007). Les mauvais résultats de l'Afrique dans le secteur industriel sont la plupart du temps imputés à l'héritage du colonialisme, à l'inefficacité de l'action des pouvoirs publics, à la corruption ou à une mauvaise gouvernance (Banque mondiale, 1981; Sachs et Warner, 1995; Collier et Gunning, 1995), ou encore à des politiques telles qu'une industrialisation fondée sur le remplacement des importations, des systèmes étatiques de direction, des taux de change surévalués, des politiques commerciales restrictives, un manque d'ouverture, un climat interne peu propice aux investissements, ainsi que des prestations de services publics et des infrastructures médiocres (Banque mondiale, 1981). Malgré la question qui reste toujours en suspens de savoir quelles sont les «bonnes» et les «mauvaises» politiques, on perçoit, dans l'ensemble des publications, un large consensus sur le fait que, d'une manière ou d'une autre, les politiques comptent. Il est indéniable qu'elles peuvent encore atténuer ou minimiser les effets des chocs naturels tels que les changements climatiques, et l'accélération de la croissance ainsi que les changements économiques. Cela dit, il n'est pas niable qu'il y a des limites à la valeur explicative des politiques, comme il y en a à celle de toute variable.

Le secteur manufacturier est celui qui offre le plus de possibilités d'externalités positives et de rendements croissants, avec les plus grands effets multiplicateurs pour le progrès économique global.

3. SPÉCIALISATION ET INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE DANS LES PMA

Le rôle de premier plan joué par l'industrialisation sous l'impulsion du secteur manufacturier dans le processus du développement a été largement étudié depuis les premiers jours de l'économie du développement, notamment dans les travaux de Lewis, Nurske, Gerschenkron, Rosenstein-Rodan, Kaldor et Hirschman. Ce constat est fondé sur le fait que c'est ce secteur qui offre le plus de possibilités d'externalités positives et d'accroissements de gains, recelant ainsi les meilleurs coefficients de multiplication pour le progrès économique global. Les informations récentes dont nous disposons montrent que «les accélérations de la croissance sont associées à des modifications structurelles en faveur de l'industrie manufacturière» (Rodrik, 2006, p. 6). Les taux de croissance les plus élevés ont été enregistrés par les pays qui se sont lancés dans les exportations à moyenne et à forte intensité de technologie. Entre 1980 et 2000, la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier (VAM) a crû de 1,7 % par an en Afrique subsaharienne, contre 9,1 % en Asie de l'Est (Shapiro, 2007, p. 157). C'est la raison pour laquelle le présent rapport est surtout consacré à l'industrialisation qui s'opère grâce à ce secteur, ce qui ne veut pas dire, pour autant, que nous nions l'importance des services, lesquels ont également affiché des taux de croissance élevés dans certains PMA, notamment les PMA insulaires. Toutefois, étant donné que cette croissance, dans la plupart des PMA, a été enregistrée en grande partie dans les services à faible productivité liés au petit commerce du secteur non structuré (pour lequel nous ne disposons pas de données fiables), et eu égard au caractère hétérogène des services ce secteur n'entre pas dans le cadre de notre analyse².

Tableau 17
Évolution de la composition sectorielle de l'industrie dans les PMA, 1970-2007
(Part du PIB en pourcentage)

		Moyenne de la période					2005	2006	2007	
		1970-1979	1980-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2005				
Tous les PMA	PIB aux prix courants	Industrie	22,10	20,52	21,08	22,26	26,02	31,97	33,39	32,49
		Industrie manufacturière	11,49	11,35	10,17	10,19	10,24	10,03	9,94	10,08
		Extraction minière et services collectifs	5,97	4,31	6,26	6,51	10,02	16,14	17,48	16,49
		Construction	4,64	4,86	4,65	5,56	5,76	5,80	5,98	5,93
	PIB réel aux prix de 1990	Industrie	19,69	20,39	20,38	22,34	24,99	27,08	27,63	28,08
		Industrie manufacturière	10,11	10,92	10,08	10,58	11,42	12,13	12,26	12,40
		Extraction minière et services collectifs	4,95	4,66	5,73	6,67	7,85	8,84	9,13	9,55
		Construction	4,63	4,80	4,57	5,09	5,72	6,11	6,24	6,13
PMA: Afrique et Haïti	PIB aux prix courants	Industrie	16,28	18,40	19,68	23,12	26,13	28,34	29,10	28,54
		Industrie manufacturière	12,04	12,30	12,20	13,00	13,38	13,80	14,32	14,47
		Extraction minière et services collectifs	0,79	1,15	2,47	4,14	6,12	7,48	7,68	7,08
		Construction	3,45	4,94	5,01	5,98	6,63	7,06	7,11	6,99
	PIB réel aux prix de 1990	Industrie	14,75	17,04	19,24	22,56	24,60	25,59	26,29	26,75
		Industrie manufacturière	10,92	11,77	11,70	13,37	14,24	14,74	15,28	15,72
		Extraction minière et services collectifs	0,49	0,85	2,66	3,43	3,60	3,51	3,50	3,52
		Construction	3,34	4,42	4,88	5,76	6,76	7,33	7,50	7,51
PMA: Asie	PIB aux prix courants	Industrie	16,28	18,40	19,68	23,12	26,13	28,34	29,10	28,54
		Industrie manufacturière	12,04	12,30	12,20	13,00	13,38	13,80	14,32	14,47
		Extraction minière et services collectifs	0,79	1,15	2,47	4,14	6,12	7,48	7,68	7,08
		Construction	3,45	4,94	5,01	5,98	6,63	7,06	7,11	6,99
	PIB réel aux prix de 1990	Industrie	14,75	17,04	19,24	22,56	24,60	25,59	26,29	26,75
		Industrie manufacturière	10,92	11,77	11,70	13,37	14,24	14,74	15,28	15,72
		Extraction minière et services collectifs	0,49	0,85	2,66	3,43	3,60	3,51	3,50	3,52
		Construction	3,34	4,42	4,88	5,76	6,76	7,33	7,50	7,51
PMA insulaires	PIB aux prix courants	Industrie	18,88	14,11	14,05	14,00	15,05	15,51	14,82	15,20
		Industrie manufacturière	7,29	6,70	7,24	7,05	6,74	6,50	6,02	6,09
		Extraction minière et services collectifs	5,82	1,61	1,89	2,25	2,75	3,05	2,91	2,90
		Construction	5,77	5,80	4,92	4,71	5,55	5,96	5,89	6,21
	PIB réel aux prix de 1990	Industrie	18,39	13,42	12,97	13,51	16,14	16,06	15,08	15,66
		Industrie manufacturière	6,34	6,15	6,41	6,07	6,74	6,27	5,69	5,66
		Extraction minière et services collectifs	5,77	1,57	1,83	2,47	2,99	3,23	3,07	3,09
		Construction	6,28	5,70	4,74	4,98	6,41	6,56	6,32	6,91

Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED, à partir de données de GlobStat database.

En outre, il est rare qu'on mesure la productivité des services dans le secteur non structuré. Les modifications à long terme opérées dans les structures industrielles des PMA depuis 1970 font apparaître des trajectoires d'industrialisation différentes pour l'Asie et l'Afrique (tableau 17), y compris en ce qui concerne le rôle moteur joué par l'État. L'importance croissante du secteur industriel dans la composition structurelle de la production est attestée par le fait que sa part dans le total de la production est passée d'une moyenne de 20 % dans la période 1970-1979 à 28 % en 2007 (en termes réels). Les données disponibles indiquent que la part du

La part du secteur manufacturier s'est à peine accrue, passant de 10 % à 12 % en près de quarante ans, dans l'ensemble des PMA.

Les PMA asiatiques ont enregistré, depuis 1970, une croissance accélérée dans les secteurs de l'industrie manufacturière, de l'extraction minière et de la construction, qui ont contribué à l'expansion industrielle globale.

secteur manufacturier s'est à peine accrue, passant de 10 % à 12 % en près de quarante ans, dans l'ensemble des PMA. Les données globales rendent compte du développement de l'exploitation minière et des services collectifs au cours des quatre dernières décennies, plutôt que d'une quelconque croissance réelle du secteur manufacturier. Comme ce secteur joue un rôle capital dans le transfert du savoir et la génération de multiplicateurs, son relatif abandon est un sujet de grave préoccupation pour les PMA, notamment en Afrique.

En Afrique, la molle croissance industrielle masque la stagnation de la part du secteur manufacturier dans le PIB, qui va de pair, pour l'essentiel, avec l'extension de celle du secteur minier. En Afrique, la part du secteur manufacturier dans le PIB est restée pratiquement inchangée (en termes réels) entre la période d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations des années 70 et les décennies suivantes, à la suite de l'adoption des politiques de libre-échange. Pour les PMA africains, les statistiques révèlent l'importance du secteur minier, qui est le vrai – et peut-être le seul – moteur de l'expansion industrielle. La part de ce secteur et des services collectifs dans le PIB a doublé, passant à 13 % du PIB entre les années 70 et 2006-2007. Par contre, les PMA asiatiques ont enregistré, depuis 1970, une croissance plus rapide des secteurs de l'industrie manufacturière, de l'extraction minière et de la construction, qui ont tous contribué à l'ensemble de l'expansion industrielle. L'importance de l'industrie manufacturière s'accroît en Asie (la part de ce secteur dans le PIB ayant gagné 5 % en termes réels de 1970 à 2007) où elle est plus nette qu'en Afrique (où elle a gagné moins de 1 % en près de quarante ans). La part du secteur manufacturier dans le PIB des PMA insulaires est relativement faible, à la modeste exception de la construction.

L'industrialisation a échoué en Afrique subsaharienne, ce qui donne la possibilité de mettre en place une nouvelle politique industrielle développementiste.

En Afrique, les tendances font apparaître un faible taux de croissance dans la plupart des pays, et même un déclin en Afrique subsaharienne³, alors qu'en Asie elles indiquent une augmentation de la part de l'industrie manufacturière dans le PIB. Entre 1970 et 1979, cette part était de 11 %, pour passer à 16 % en 2007. Dans l'ensemble, on s'aperçoit que l'industrialisation a échoué en Afrique subsaharienne ce qui donne l'occasion de mettre en place une nouvelle politique industrielle développementiste (tableau 17).

Les exportations des PMA sont en général fortement concentrées sur une gamme étroite de produits, ainsi que le montre l'indice de concentration des exportations des PMA, des autres pays en développement et des pays développés (graphique 20). On relève les taux de concentration les plus élevés dans les PMA qui se spécialisent dans les exportations de produits de base, ces mêmes pays étant caractérisés par une concentration des importations beaucoup plus faible. Ce sont, dans l'ensemble, les pays exportateurs de pétrole qui affichent la plus forte concentration des exportations, suivis par les exportateurs de produits agricoles, de minéraux et de services, puis de produits manufacturés et enfin par les exportateurs mixtes. Ces données font apparaître le caractère limité de la diversification des exportations des PMA, et donc leur vulnérabilité aux chocs extérieurs.

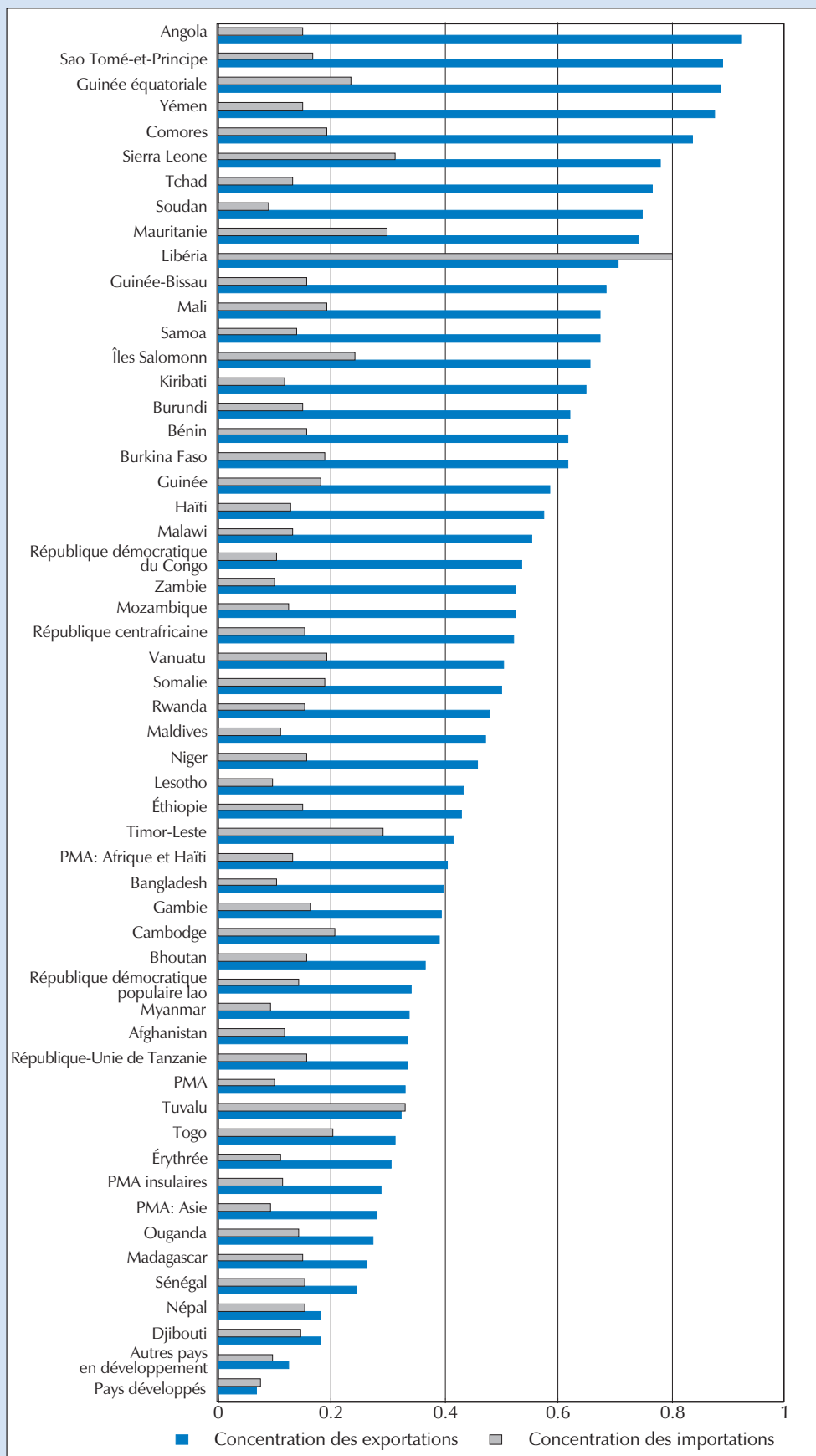
Pour promouvoir la modernisation et la diversification industrielles, l'État peut cibler des produits ou des procédés «haut de gamme».

B. Changement de perspective en faveur d'une politique industrielle

Depuis l'apogée du néolibéralisme à la fin des années 90, l'optique a commencé à changer en ce qui concerne l'interventionnisme étatique, et à s'éloigner de la conception générale selon laquelle il était néfaste et empêchait

Graphique 20

Indices de concentration des importations et des exportations



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED, à partir de données de GlobStat database.

Note: Indice Herfindahl-Hirschmann; moyennes 2000-2006.

La question fondamentale est de savoir lesquels, des défaillances du marché ou de l'État, sont les plus importants, et quels sont les coûts et les avantages de chacun d'eux.

Les fondements théoriques de l'efficacité optimale du libre marché sont beaucoup moins pertinents dans le cas des PMA, en raison des caractéristiques structurelles de leur économie.

les marchés libres de bien fonctionner. Les publications économiques font habituellement la distinction entre *les mesures fonctionnelles* favorables au marché et *l'interventionnisme sélectif* qui le soutient. Alors que pour l'optique orthodoxe la nécessité de l'interventionnisme fonctionnel pour remédier aux lacunes du marché est une idée acceptable, l'interventionnisme sélectif (qui cible les secteurs ou les moteurs de croissance les plus prometteurs) l'est rarement, au motif que les gouvernements sont corruptibles, moins compétents et moins capables de faire mieux que l'allocation des ressources par le marché. Vaut-il mieux que le gouvernement appuie telles ou telles activités (interventionnisme sélectif) ou un large éventail d'activités connexes (interventionnisme fonctionnel)? Cela dépend du contexte économique. Afin de promouvoir la modernisation et la diversification de l'activité industrielle, l'État, au lieu de cela, peut choisir ou cibler des produits ou des procédés «haut de gamme» (plutôt que l'ensemble des activités des entreprises), en visant des activités qui font avancer la modernisation (Wade, 2006). Ce type de suggestion semble être un compromis plausible porteur d'avantages potentiels pour les PMA, eu égard à la rareté des ressources disponibles pour l'investissement dans les capacités productives. Par exemple, on a constaté que l'appui inadéquat de l'État à l'industrie textile au Cambodge et à celle des produits pharmaceutiques au Bangladesh a limité le développement de ces secteurs clefs (CNUCED, 2006a; 2007).

Peu de gouvernements de PMA peuvent se permettre de pratiquer un interventionnisme fonctionnel et n'ont guère d'autres choix que d'opter en faveur d'un interventionnisme sélectif, ciblant les secteurs les plus prometteurs pour en faire des moteurs de croissance. Dans le passé, ces politiques ont souvent été associées à des activités d'acquisition de rentes (cela consistant à subventionner indéfiniment des activités non compétitives) (Castel-Branco, 2002). C'est un risque sérieux auquel il convient de remédier au niveau institutionnel. Aucune politique industrielle n'est infaillible. Les gouvernements ne sont pas omniscients. Ils disposent d'informations imparfaites, ils ne sont pas toujours rationnels, et ils peuvent se laisser séduire par des intérêts particuliers. Les mêmes critiques, toutefois, peuvent tout aussi bien être adressées au marché. La question fondamentale est de savoir lequel, du marché ou de l'État, est le moins efficace, et quels sont les coûts et les avantages de chacun d'eux⁴. Les fondements théoriques de l'optimalité de l'économie de marché conviennent cependant beaucoup moins bien aux PMA en raison des caractéristiques structurelles de leur économie. Les problèmes posés par le développement à long terme auxquels ils sont confrontés nécessitent plutôt une approche plus intégrée pouvant permettre simultanément de faire face aux menaces et de remédier aux vulnérabilités, telles que l'insécurité alimentaire, les déficits chroniques de la balance des paiements et le poids insupportable de la dette, ainsi que l'accélération des modifications structurelles, le développement des capacités productives et l'accroissement de la productivité (CNUCED, 2006a; 2007; 2008). Une politique industrielle traditionnelle fondée sur le remplacement des importations était fortement tributaire de la protection (droits de douane et quotas), des subventions directes et des instruments de réglementation, alors que la nouvelle PID repose avant tout sur des incitations (par exemple à caractère fiscal) et des subventions indirectes (par exemple à un investissement axé sur les résultats) avec des clauses d'extinction (Rodrik, 2002; Wade, 2006). Il vaut la peine de signaler l'observation suivante de Wade: les instruments de la «nouvelle politique industrielle» (incitations) imposent des coûts au budget national, alors que ceux de l'ancienne politique industrielle retombaient essentiellement sur les consommateurs. Il en découle que la durée de la première a toutes les chances d'être plus courte que celle de la seconde (Wade, 2006, p. 46).

Les résultats de l'industrie manufacturière en Afrique au cours de la phase d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations sont discrédités,

encore que cette optique ne repose sur aucune preuve qui la corrobore. Ce type d'industrialisation n'a pas renforcé le secteur des biens d'équipement nationaux en Afrique, mais il n'en reste pas moins que ses résultats n'ont pas été dépassés au cours de la période suivante de politique de développement induit par le marché. Selon l'ONUDI (2007, p. 2):

«Entre 1963 et 1970, le taux de croissance annuel moyen du PIB en Afrique a été de 4,7 %, contre 2 % environ au cours des années 50. Le taux de croissance du secteur manufacturier a été de 8,3 %. La part de l'industrie dans le PIB est passée d'environ 14,5 % en 1960 à 20 %, à peu près, en 1970, et autour de 25,8 % en 1977. Celle de la valeur ajoutée du secteur manufacturier dans l'industrie au coût des facteurs en monnaie constante (1970) était d'environ 13 %. La part de chaque pays, Ouganda compris, variait entre 6 % et 20 %. Selon la Commission économique pour l'Afrique (CEA), sur les 39 pays dont les données étaient disponibles dans les années 60 et 70, l'industrie manufacturière représentait moins de 5 % du PIB dans 15 d'entre eux au cours des années 60, situation qui persistait encore en 1974 pour sept pays. La part de cette industrie dans le PIB était de 5 % à 15 % au cours des années 60 dans 23 pays, chiffre qui était passé à 28 en 1974. En Ouganda, les taux enregistrés étaient respectivement de 12 % et 15 %. Dans certains pays, la proportion de l'industrie manufacturière dans le PIB était de 15 % à 20 %. Cette croissance est due principalement à un accroissement de la production pour répondre à celui de la demande réelle dans ces pays. La prospérité grandissante du secteur industriel s'est accompagnée d'une élévation du taux de croissance démographique et d'une faible productivité agricole.»

L'Ouganda a obtenu de bons résultats pendant la phase d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations (entre 1970 et 1990), par exemple en ce qui concerne les biens de consommation produits par l'industrie légère. Cette initiative, par ailleurs gravement desservie par les tensions politiques internes, a fini par échouer en raison d'un défaut de soutien à la production de biens intermédiaires et de biens d'équipement, du pouvoir d'achat local limité, de la taille réduite du marché national et de la relative brièveté de cette expérience d'industrialisation⁵.

La question de l'importance des politiques gouvernementales par rapport aux autres variables pour expliquer les résultats économiques d'un pays fait toujours l'objet de débats dans les milieux universitaires et politiques. L'optique adoptée dans le présent rapport consiste à penser que la politique exerce une influence déterminante sur la croissance et l'industrialisation. Afin de relever les défis auxquels les PMA doivent faire face, il faut adopter une nouvelle conception du rôle de l'État pour la mise en route et l'exécution d'un processus destiné à rattraper le retard pris dans la croissance en privilégiant le développement de leurs capacités productives. Les PMA sont tenus de renforcer leurs capacités de production intérieures afin de concevoir des produits plus élaborés grâce à une collaboration stratégique entre l'État et le secteur privé favorisant une restructuration pour accompagner le passage de l'économie agraire à celle qui doit lui succéder. Comme il a été expliqué dans le *Rapport 2008 sur les pays les moins avancés*, la nature des exportations d'un pays est aussi importante que leur quantité. Si la croissance ne s'accompagne pas d'une augmentation continue de la productivité et d'un rapport stable, ou en amélioration, entre l'emploi et la population, elle a peu de chances d'être durable. La mutation structurelle est donc une condition indispensable d'une croissance dynamique et durable, caractérisée par une amélioration de la productivité et des rendements d'échelle croissants. Ce qui est plus important, c'est que la crise mondiale actuelle montre

L'industrialisation fondée sur le remplacement des importations n'a pas contribué à l'édification d'un secteur national des biens d'équipement en Afrique, mais les résultats n'ont pas été meilleurs au cours de la période suivante de mise en œuvre d'une politique industrielle de marché.

Les PMA doivent renforcer leurs capacités productives intérieures afin de produire des biens plus élaborés en s'appuyant sur une collaboration stratégique entre l'État et le secteur privé.

Si la croissance ne s'accompagne pas d'une augmentation continue de la productivité et d'un rapport emploi-population stable ou en progression, elle a peu de chances d'être durable.

La mutation structurelle est une condition d'une croissance dynamique et durable.

La crise mondiale actuelle montre à quel point les changements structurels et la diversification économique peuvent être cruciaux pour réduire la vulnérabilité des PMA aux chocs extérieurs.

La question qui se pose est celle de savoir quelles politiques mettre en place pour aider les PMA à passer d'activités économiques dont la rentabilité diminue ou stagne à des activités dont la rentabilité progresse.

bien à quel point les modifications structurelles et la diversification économique peuvent être cruciales pour réduire la vulnérabilité des PMA aux chocs extérieurs.

De nombreuses indications laissent penser (et c'est d'ailleurs plus en plus reconnu) que si certaines conditions préalables sont réunies, le marché peut favoriser une croissance durable et qui profite à tous. Le présent rapport entend montrer que, au niveau sectoriel, la politique industrielle – étayée par des politiques commerciales et sectorielles (telles que la politique agricole) – doit viser une transformation économique en promouvant une compétitivité dynamique et une diversification en secteurs ou en activités, avec un accroissement des bénéfiques ou des modifications structurelles. Les expériences du passé qui ont été couronnées de succès donnent fortement à penser que cela est soumis à des conditions préalables (concernant, par exemple, les infrastructures, l'éducation et d'autres biens publics) ou à des conditions liées à l'exécution de ladite politique, à savoir: a) l'existence d'un État développementaliste; b) un contrat social; et c) une fonction publique autonome, sans quoi elle a moins de chances d'être aussi efficace, sans toutefois devoir être un échec.

1. APERÇU DES LACUNES DU MARCHÉ ET DE L'ÉTAT

Selon l'optique qui prévaut, même si le marché est le cadre principal de gestion des activités économiques, il incombe aux institutions publiques non commerciales de remédier aux lacunes qui constituent une menace pour les objectifs dont la réalisation est économiquement et socialement souhaitable.

Ceux qui critiquent ce type d'intervention soutiennent qu'une «mauvaise gouvernance», le manque d'informations, l'incompétence présumée des responsables politiques pour résoudre les problèmes économiques, le délai nécessaire à l'élaboration des politiques et le risque de voir ces dernières récupérées par des factions entraînent inévitablement une mauvaise gestion de l'économie, une instabilité et des résultats insatisfaisants bien pires que ceux qui sont imputables aux lacunes du marché. Beaucoup de ces critiques sont d'ordre idéologique et bien trop catégoriques, mais certaines sont pertinentes et méritent d'être prises en considération au moment où de nouveaux efforts sont déployés pour mettre en place une politique industrielle dans les pays en développement, et notamment dans les PMA. L'important est de savoir comment mettre au point un ensemble de politiques propres à favoriser la transformation d'économies de PMA dominées par des activités dont la rentabilité diminue ou stagne en économies dont la rentabilité progresse. D'aucuns ont fait remarquer que les arguments en faveur de la conception selon laquelle c'est l'État qui doit motiver et coordonner l'investissement dans un pays en développement n'ont pas changé depuis plus de cinquante ans. On peut dire, en substance, que, en raison des externalités, des complémentarités et des économies d'échelle, il est nécessaire de faire un gros effort d'investissement pour stimuler la croissance (Shapiro, 2007). En outre, comme l'ont expliqué par la suite des économistes de la CNUCED, il faut également que le gouvernement se préoccupe d'encourager les rentes pour faire en sorte que les entreprises puissent bénéficier de financements permettant à l'investissement de progresser plus vite que les seules forces du marché ne le rendraient souhaitable (CNUCED, 1994; 1996).

Même avant la crise financière et économique mondiale actuelle, les effets des marchés non régulés dans les pays en développement avaient été sévèrement critiqués, et la politique industrielle était à nouveau au centre des débats relatifs au développement. L'importance et l'impact du ralentissement économique mondial ont à juste titre renforcé la critique de l'hégémonie du marché.

Les politiques inspirées par le modèle néolibéral du marché et la réduction concomitante du rôle économique de l'État n'ont pas contribué à stimuler une croissance durable, notamment dans les PMA. Leur intégration dans l'économie mondiale n'a pas pu, à elle seule, tenir ses promesses et semble avoir contribué à une divergence de la croissance entre les pays (CNUCED, 2003; Ocampo, Jomo et Vos, 2007). L'écart de revenu entre les pays développés et les pays en développement s'est creusé depuis 1980 et, ce qui est peut-être plus saisissant, les écarts entre les pays en développement se sont accentués (Ocampo, Jomo et Vos, 2007, p. 3). La chose est particulièrement nette dans le cas des PMA africains, mais c'est également vrai pour de nombreux pays d'Amérique latine qui sont le théâtre d'une « désindustrialisation prématurée » (CNUCED, 2003). Les régions en développement ont toujours enregistré un accroissement de la productivité moyenne de la main-d'œuvre fondé sur des changements technologiques, lequel accroissement étant absent ou minime dans les régions en état de stagnation. Par ailleurs, alors que les Tigres asiatiques ont amélioré le contenu technologique de leurs exportations, ce dernier a baissé dans beaucoup de PMA, notamment en Afrique. En conséquence, il paraît nécessaire de se diriger vers un modèle plus équilibré de croissance, en s'éloignant du système d'intégration extérieure soumise aux forces du marché en tant qu'objectif en soi, pour créer des cercles vertueux de croissance reposant à la fois sur une intégration externe et sur une intégration interne (Wade, 2006). Le secteur manufacturier reste le plus actif en matière de dynamique de la croissance.

2. MODIFIER LES PARAMÈTRES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Il est temps de ramener la politique industrielle sur le devant de la scène, s'agissant de la gestion économique. Il est difficile de donner une définition de la politique industrielle. Elle recouvre: a) les actions publiques destinées à promouvoir la compétitivité des entreprises; b) l'interventionnisme économique en vue d'accroître la productivité; c) les politiques de développement des entreprises; d) les interventions stratégiques du gouvernement visant à modifier l'avantage comparatif qui leur a été octroyé ou dont elles ont hérité en ce qui concerne leur dotation en ressources; et e) les interventions stratégiques pour soutenir la compétitivité intérieure et le développement de l'industrie nationale (Reinert, 2007). Le point essentiel à retenir est que la politique industrielle ne peut pas être assimilée à un ensemble donné d'instruments, mais peut évoluer au fil du temps. Les gouvernements devraient chercher à promouvoir des modifications structurelles en faveur d'activités plus dynamiques et plus diversifiées, tout en bénéficiant d'une marge d'action suffisante pour pouvoir intervenir comme il convient en vue de réaliser cet objectif. L'élément fondamental d'une PID est un cadre d'orientation adapté aux besoins et aux exigences spécifiques de chaque pays, en conséquence de quoi la pratique donne lieu à différents types de politique. Les secteurs visés par la politique industrielle peuvent varier. Par exemple, alors qu'au Sénégal, au cours de la phase d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations, les interventions étaient destinées au secteur agricole, en Ouganda, c'était sur le secteur de l'industrie manufacturière légère que l'attention se portait.

À part quelques éléments fondamentaux, il n'existe pas un mode unique de relations entre l'État et le marché dans lequel on puisse introduire la politique industrielle appropriée. Il incombe à chaque pays de faire ses expériences et de trouver la configuration d'institutions et de conventions qui fonctionnera le mieux dans son cas et répondra aux attentes de sa population. Il est nécessaire d'expérimenter soigneusement les institutions et les politiques en cas de risques et d'incertitudes importants concernant les sources de progrès afin de trouver ce

Les politiques inspirées par le modèle néolibéral du marché et la réduction concomitante du rôle économique de l'État n'ont pas contribué à stimuler une croissance durable, notamment dans les PMA.

Depuis les années 80, l'écart de revenu entre pays développés et pays en développement s'est creusé et, peut-être plus révélateur encore, les disparités entre pays en développement se sont accentuées.

Au-delà de quelques éléments fondamentaux, il n'existe pas de modèle universel de relations État-marché permettant d'accommoder la bonne politique industrielle.

Tableau 18

Principaux instruments et mesures des politiques industrielles utilisés par les pays industrialisés et marge d'action actuellement disponible en vertu des règles multilatérales

Instruments de politique industrielle	Mesures essentielles	Accords et disciplines multilatéraux pouvant influencer sur l'utilisation des mesures
Droits sur les importations	<ul style="list-style-type: none"> Droits imposés aux fins suivantes <ul style="list-style-type: none"> Protéger la production industrielle nationale contre la concurrence des importations (protection des industries naissantes) Faciliter l'importation de biens d'équipement et d'intrants pour l'industrie nationale Dispersion tarifaire 	<ul style="list-style-type: none"> L'utilisation des droits de douane et leur modification dépendent de programmes déposés par chaque pays à l'OMC dans le cadre du GATT. D'une manière générale, les consolidations tarifaires des PMA sont bien supérieures aux taux appliqués Il est actuellement demandé aux PMA d'étendre la couverture des consolidations tarifaires
Obstacles non tarifaires	<ul style="list-style-type: none"> Licences d'importation Quotas d'importation Prohibitions à l'importation et à l'exportation Contrôle des taux de change Mesures antidumping et mesures de sauvegarde 	<ul style="list-style-type: none"> Licences d'importation autorisées sous réserve du respect de certaines règles (Accord sur les procédures de licences d'importation) Quotas d'importation normalement interdits (GATT) Prohibitions à l'importation et à l'exportation normalement interdites (GATT) Pas de disciplines sur les contrôles des taux de change Mesures antidumping et mesures de sauvegarde autorisées, mais sous réserve des disciplines qui exigent que les institutions soient pointues (Accord sur la mise en œuvre de l'article VI (Accord antidumping) et Accord sur les sauvegardes)
Promotion des exportations	<ul style="list-style-type: none"> Subventions à l'exportation Stratégie commerciale de l'industrie et des entreprises nationales Ristourne de droits de douane à l'importation Financement/assurance/garantie des exportations Gestion de la qualité des exportations Zones franches industrielles Organisations de promotion des exportations Objectifs d'exportation pour l'industrie et les entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> Subventions à l'exportation autorisées en fonction des mesures de traitement spécial et différencié (TDS) La plupart des instruments de promotion des exportations sont autorisés Objectifs d'exportation interdits par les MIC Subventions aux substitutions de produits locaux aux importations interdites (MIC)
Droits et prohibitions à l'exportation		Prohibitions à l'exportation normalement interdites
Aide aux entreprises	<ul style="list-style-type: none"> Promotion industrielle sélective par le biais de mesures administratives (par exemple limitation de l'accès au marché intérieur), destinées aux activités stratégiques et d'exportation Subventions <ul style="list-style-type: none"> Subventions à la production (par exemple aux intrants) Crédits subventionnés Avantages fiscaux (vacances, exemptions) Subventions à l'exportation Allocation de crédits aux secteurs et entreprises prioritaires Marché réservé/autorisation de mise sur le marché Aide à l'ajustement Formation de la main-d'œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> Promotion sélective généralement incompatible avec les règles de l'OMC (par exemple subventions et mesures compensatoires, dispositions du GATT et du GATS, des MIC relatives au traitement national et à la NPF) Mesures horizontales (y compris subventions) autorisées, si elles ne dépendent pas du contenu local Proportion exigée de produits locaux interdite par les MIC Les subventions «spécifiques» peuvent être contestées en vertu de l'Accord SMC L'aide aux entreprises ne peut pas être liée explicitement aux résultats à l'exportation Aucune restriction en ce qui concerne le développement des ressources humaines
Changements et innovations technologiques	<ul style="list-style-type: none"> Laxisme du contrôle du respect des droits de propriété intellectuelle (s'il existe) Facilitation de la rétroconception et de l'imitation Aide à la recherche et développement (subventions/participation directe du secteur public) Prescriptions relatives à la technologie à l'intention des entreprises nationales 	<ul style="list-style-type: none"> PMA exemptés des disciplines des MIC jusqu'en 2013 (mesure TDS), mais certains d'entre eux se sont engagés à les respecter plus tôt dans le cadre d'accords de libre-échange bilatéraux Les MIC rendent obligatoire la protection des droits de propriété intellectuelle et l'existence d'institutions nationales à cette fin Les MIC imposent des restrictions à la rétroconception, à l'imitation et à l'octroi de licence obligatoire Les MIC prévoient le transfert de technologie aux PMA, mais restent vagues en ce qui concerne le contenu et la mise en œuvre de la prescription
Mesures incitatives et directives concernant l'investissement	<ul style="list-style-type: none"> Politique d'IED <ul style="list-style-type: none"> Prescriptions de résultats (par exemple, résultats commerciaux, transfert de technologie, contenu local, coentreprise avec un partenaire national, emploi de nationaux, activité de recherche et développement) Droit d'établissement sélectif Réglementation de l'investissement (y compris restrictions et orientation sectorielle) Aide régionale 	<ul style="list-style-type: none"> Les MIC interdisent explicitement certaines prescriptions de résultats (contenu local, résultats à l'exportation, équilibrage des échanges); d'autres peuvent être contestées au motif qu'il s'agit d'un traitement national La réglementation de l'IED dans le secteur des services (droit d'établissement, etc.) dépend des engagements dans le cadre du GATS, qui varient, allant de très limités à très complets en ce qui concerne les PMA Les subventions à la recherche et développement et au développement régional peuvent être contestées en vertu de l'Accord SMC

Source: Données réunies par le secrétariat de la CNUCED.

Note: ADPIC – Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
 GATS – Accord général sur le commerce des services
 GATT – Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
 MIC – Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce
 NPF – Nation la plus favorisée
 PRI – Droits de propriété intellectuelle
 R-D – Recherche et développement
 SMC – Accord sur les subventions et mesures compensatoires
 TSD – Traitement spécial et différencié.

qui sera efficace dans un contexte national donné, où l'histoire, la culture et les conditions économiques initiales influent toutes fortement sur les possibilités de croissance et de développement. Eu égard à l'importance de la flexibilité et de l'efficacité d'adaptation, ainsi qu'à l'absence de lois universelles de croissance économique, il est infiniment probable que si l'on réduit la marge d'action dont disposent les pays en développement pour élaborer leurs politiques cela fera plus de tort que de bien. L'approche axée sur le marché de la politique de développement adoptée par la plupart des pays africains au cours des années 80 et 90 dans le cadre de programmes d'ajustement structurel ne tenait pratiquement pas compte du développement industriel et des modifications structurelles. Les emplois créés hors de l'agriculture relevaient invariablement du secteur des services, alors que maints PMA se sont véritablement désindustrialisés, et il n'est pas surprenant que l'apprentissage technologique soit resté cantonné dans quelques entreprises de premier plan, en mettant les choses au mieux (Rodrik, 2006).

En revanche, certains PMA – asiatiques pour la plupart – ont opté pour des réformes plus progressives et plus sélectives. On constate que les pays d'Asie tardivement industrialisés s'en remettent à des moyens d'intervention liés au commerce, tels que des mesures incitatives, le contenu local, le traitement national, les subventions à l'exportation et les droits de douane (Singh, 1996). Le protectionnisme sélectif impliquait essentiellement le recours à des droits de douane élevés, aux quotas, aux licences d'importation, à la limitation des exportations, au contenu local, aux subventions et à l'octroi de prêts. Beaucoup de ces mécanismes traditionnels d'intervention ne sont plus considérés comme acceptables ou bien ne peuvent être utilisés que jusqu'à un certain point dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (tableau 18), d'accords commerciaux et d'accords d'investissement régionaux et bilatéraux. Plutôt que de les abandonner complètement, ces pays ont revu leurs politiques industrielles de façon pragmatique et les ont complétées avec des mécanismes plus favorables au marché, fondés sur des mesures incitatives, et surtout fortement orientés vers l'exportation. Cette conception plus sélective du développement industriel tient un plus grand compte des structures incitatives sous-jacentes et des questions d'économie politique, mais, en même temps, elle reconnaît que les diverses activités économiques donnent des possibilités différentes de rattraper le retard pris en matière d'apprentissage et de technologie. Les tenants d'une réforme progressive mettent en évidence de façon plus concrète l'appui à apporter aux processus de restructuration et d'industrialisation. En conséquence, les PMA d'Asie se sont lancés dans un processus de libéralisation sélective du commerce, en poursuivant leur intégration dans l'économie mondiale plus comme un moyen pour parvenir à une fin que comme un objectif stratégique en soi. Ainsi, une orientation des exportations favorisant la formation fondée sur la pratique et la modernisation de la technologie a, le plus souvent, complété un certain degré de protection au niveau national. Par ailleurs, l'IED et les zones franches industrielles sont conçus et gérés en tant qu'instruments stratégiques destinés à procurer des avantages comparatifs dynamiques, permettant d'améliorer le transfert et l'apprentissage de technologies (Amsden, 1989-2001).

Maurice et le Botswana font partie des pays en développement africains qui ont réussi en prenant ces mesures. Voici ce que ces pays ont d'essentiel en commun: a) l'importance d'un «fonctionnariat weberien» qui maîtrise relativement bien les avantages acquis et fait preuve d'une efficacité raisonnable; b) des résultats macroéconomiques stables; c) une approche progressive et stratégique de la libéralisation; d) une étroite coordination des acteurs du secteur privé et du secteur public; et e) un effort délibéré pour promouvoir une mutation structurelle tout en faisant en sorte que les transformations sociales qui en découlent soient politiquement viables (Bhowon, Boodhoo et Chellapermal, 2004).

Compte tenu de l'importance de la flexibilité et de l'efficacité d'adaptation, le fait de réduire la marge d'action dont les pays en développement disposent pour élaborer leurs politiques sera très probablement contreproductive.

L'approche du développement axé sur le marché, adoptée par la plupart des pays africains au cours des années 80 et 90 dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, ne prêtait pratiquement aucune attention au développement industriel et aux réformes structurelles.

Les PMA d'Asie se sont lancés dans un processus de libéralisation sélective du commerce, en menant leur intégration dans l'économie mondiale plus comme un moyen pour parvenir à une fin que comme un objectif stratégique en soi.

À la différence des pays africains, les pays asiatiques ont produit un certain nombre de biens intermédiaires et de biens d'équipement dès le début de leur processus d'industrialisation et ont mis en œuvre de vigoureuses politiques industrielles axées sur l'exportation.

Parmi ses multiples fonctions, l'État doit non seulement lancer le processus de changement, mais également en assurer la viabilité en gérant les conflits liés à la répartition des richesses.

Le développement des exportations dépend de la création de capacités productives supplémentaires dans l'industrie et de l'augmentation de la productivité.

Certains pays d'Asie, comme la République de Corée, la province chinoise de Taiwan et la Malaisie, ont également adopté avec grand succès des politiques de remplacement des importations et des stratégies axées sur les exportations. «À la différence des pays africains, les pays asiatiques ont produit un certain nombre de biens intermédiaires et de biens d'équipement dès les tout premiers stades de leur processus d'industrialisation et ont mis en œuvre de vigoureuses politiques industrielles axées sur l'exportation avec un appui solide de l'État et un large éventail de mesures incitatives. Les gouvernements des pays d'Asie ont créé un environnement favorable à un développement industriel durable.» (ONUDI, 2007, p. 3).

Pour qu'une politique industrielle soit efficace, il faut que l'État existe, dans son sens le plus large, c'est-à-dire pas simplement le gouvernement en tant que pouvoir exécutif, mais bien l'État conçu comme un ensemble d'institutions et de pratiques qui ne se manifeste pas que par des incitations économiques, mais qui représente les valeurs fondamentales de la nation en matière de justice, d'État de droit, etc., et, d'autre part, en tant que matérialisation d'une optique commune, d'une conscience de desseins et d'aspirations partagés. Pour réussir, la politique industrielle doit être l'expression du contrat social, la manifestation d'un partenariat entre différentes couches de la société désireuses de partager à la fois les risques et les profits du changement de façon équitable. Une croissance accélérée est en principe turbulente et déstabilisante au niveau social. Parmi ses multiples fonctions, l'État doit non seulement lancer le processus du changement, mais également en assurer la viabilité en gérant les conflits liés à la répartition des richesses.

Les politiques doivent être élaborées au terme d'une procédure interactive, et non imposées d'en haut. Dans les pays développés à économie de marché, le secteur privé a su s'allier avec l'État pour devenir un agent du changement, mais dans les PMA, c'est l'État qui doit montrer la voie à suivre, car le secteur privé est trop faible pour jouer ce rôle⁶.

3. POLITIQUES INDUSTRIELLES DÉVELOPPEMENTISTES ET ENSEMBLE PROFIT-INVESTISSEMENT-EXPORTATION

Le modèle de développement qui sous-tend cette analyse est fondé sur «l'ensemble profit-investissement-exportation» (CNUCED, *Rapports sur le commerce et le développement*, 1996-2008; Akyüz et Gore, 1996). Il s'agit d'un processus d'industrialisation qui présente trois volets: accroissement continu des exportations, de l'épargne intérieure et de l'investissement, à la fois en chiffres absolus et, pour la plus grande partie, en pourcentage du PIB. Au cours de ce processus, l'investissement commence par dépasser de beaucoup l'épargne intérieure, la différence étant financée par un afflux net de capitaux, mais à la longue le déficit extérieur se résorbe à mesure que les exportations et l'épargne croissent plus vite que l'investissement (Akyüz, Chang et Kozul-Wright, 1999). Le développement des exportations dépend ainsi de la création de capacités productives supplémentaires dans l'industrie et de la croissance de la productivité (laquelle dépend elle-même de l'investissement), et pour que la croissance soit durable, il faut que s'opère une interaction dynamique entre l'épargne, l'investissement et les exportations grâce à laquelle ces trois volets se renforcent mutuellement. Ce modèle se met en place dès l'amorce du processus d'industrialisation et l'accompagne en totalité en créant de nouvelles possibilités d'exportations pour les industries peu spécialisées. Il appelle la conception et la mise en œuvre d'un programme d'industries naissantes à chaque étape du début du processus qui est alimenté par l'investissement dans les ressources productives.

La fonction de la politique industrielle développementiste dans les PMA dépasse «le ciblage des secteurs» ou «le choix des gagnants» pour fournir une aide et une orientation fondamentales permettant de satisfaire les besoins de larges couches de la société et de mettre au point les conditions de partenariats entre le secteur public et le secteur privé (coordination de l'investissement). Maurice, qui présente l'un des cas les plus heureux d'industrialisation en Afrique, illustre à quel point il peut être efficace de compléter les politiques industrielles sélectives par des stimulations plus larges à l'esprit d'entreprise et aux petites et moyennes entreprises, permettant par là de créer les conditions d'une croissance sans exclusive et d'une augmentation du nombre de créations d'emplois (Rodrik, 1999).

Les conceptions classiques de la politique industrielle sont beaucoup trop étroites pour être appliquées à des PMA qui essaient de lancer des programmes de transformation économique de grande ampleur. Pour s'éloigner de la conception classique, la nouvelle politique industrielle développementiste doit s'efforcer de réaliser plusieurs objectifs dynamiques:

- Créer un avantage comparatif national dynamique dans une gamme de plus en plus complexe et élaborée de produits et de services;
- Améliorer le capital humain et promouvoir la formation en prenant des mesures incitatives au niveau des entreprises pour stimuler la formation fondée sur la pratique;
- Améliorer les capacités productives grâce à des innovations destinées à accroître la valeur ajoutée. Le concept d'amélioration – «fabriquer de meilleurs produits, de manière plus efficace, ou bien s'orienter vers des activités plus qualifiées» (Giuliani, Pietrobelli et Rabelloti, 2004) – est fondamental à cet égard;
- Renforcer les capacités des politiques industrielles, réduire la marginalisation sociale et la pauvreté grâce à des politiques de revenus et de marché du travail, à la politique budgétaire et à des politiques favorisant l'esprit d'entreprise et le développement technologique, telles que celles décrites dans le *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*;
- Créer les conditions du plein emploi et d'une croissance sans exclusive grâce à des politiques macroéconomiques compatibles favorables à la croissance (chap. 2 du présent rapport) et à des mésopolitiques sectorielles mettant en valeur les liens intersectoriels;
- Créer les conditions de la transformation de sociétés agraires en sociétés postagaires;
- Améliorer tous les apports publics en vue de renforcer la productivité de la main-d'œuvre;
- Faciliter la diversification des activités relatives aux ressources naturelles; et
- Renforcer les capacités aux niveaux sectoriel, méso et microéconomique en favorisant activement la formation et la diffusion du savoir dans les entreprises et parmi les ouvriers⁷.

En dépit des difficultés inhérentes à chacun de ces choix, il n'y a pas lieu d'être pessimiste pour ce qui est du développement. Eu égard aux fortes complémentarités entre différentes formes d'accumulation de capital, l'investissement public peut avoir un effet d'entraînement, en renforçant l'attrait de l'accumulation de capital dans son ensemble et, en fin de compte, provoquant des offres importantes. Les responsables politiques devraient tirer parti des synergies entre l'investissement public et l'investissement privé. Si elles sont bien conçues, les mesures du gouvernement peuvent créer une dynamique de partenariats développementistes

Pour que la croissance soit durable, il faut que s'opère une interaction dynamique entre l'épargne, l'investissement et les exportations.

La nouvelle politique industrielle développementiste doit s'efforcer de créer un avantage comparatif dynamique, de renforcer le capital humain...

... d'augmenter les capacités productives et de créer les conditions propices à la transition des sociétés agraires aux sociétés postagaires.

La mobilisation des ressources pour financer les interventions de l'État et la politique industrielle développementiste est un des principaux défis que doivent relever les PMA.

entre les acteurs du secteur public et du secteur privé, permettant de récolter les bénéfices de l'ensemble des effets du développement des capacités productives.

En dépit des difficultés inhérentes à chacun de ces choix, il n'y a pas lieu d'être pessimiste pour ce qui est du développement. Eu égard aux fortes complémentarités entre différentes formes d'accumulation de capital, l'investissement public peut avoir un effet d'entraînement, en renforçant l'attrait de l'accumulation de capital dans son ensemble et, en fin de compte, provoquant des offres importantes. Les responsables politiques devraient tirer parti des synergies entre l'investissement public et l'investissement privé. Si elles sont bien conçues, les mesures du gouvernement peuvent créer une dynamique de partenariats développementistes entre les acteurs du secteur public et du secteur privé, permettant de récolter les bénéfices de l'ensemble des effets du développement des capacités productives.

4. ORGANISMES ET INSTITUTIONS CHARGÉS DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE QUI FAVORISENT LA CROISSANCE

Hirschmann a soutenu que le développement est un processus de recherche qui suppose «qu'on sollicite et qu'on obtienne, aux fins du développement, des ressources et des capacités cachées, éparpillées ou mal utilisées» (Hirschmann, 1992, p. 13). Il s'agit non pas d'un processus spontané, mais d'un processus continu de découverte comportant à la fois des améliorations en chaîne des activités existantes et des réorientations radicales en direction de nouveaux marchés et sur des trajectoires technologiques mal connues. Dans ce monde, les actifs productifs sont acquis tout autant que préexistants. Les forces de la concurrence s'accompagnent d'une augmentation des rendements, d'incertitudes, de nombreuses relations de cause à effet et d'une dépendance à l'égard de la trajectoire pour constituer le cadre dans lequel doivent agir les responsables politiques comme les entrepreneurs privés. Ce point de vue est redevable au «plausible capitalism» de Schumpeter, conception selon laquelle le défi que doivent relever les entreprises et les industries établies face à de nouveaux produits et à de nouvelles technologies repose sur les actions des entrepreneurs qui sont des agents de «destruction créatrice». Toutefois, si l'entrepreneuriat est une activité qui témoigne d'une finalité concrète dans un monde incertain, les institutions qui le soutiennent doivent mettre en place un environnement plus largement favorable que celui qui est suggéré par Schumpeter lui-même. Tout en comprenant un système d'incitations approprié pour encourager la prise de risque et créer de nouvelles activités économiques – «le rôle créateur des marchés» (Kaldor, 1972) – cet environnement doit aussi être doté des conditions préalables à la compréhension et à la mise en œuvre des changements, ainsi qu'à l'exercice d'activités volontaristes. À cette fin, les institutions doivent servir à réduire les incertitudes, à régler les conflits et à établir les liens nécessaires pour assurer la circulation du savoir et des capacités entre les unités économiques.

Aucune configuration institutionnelle ne peut être considérée comme une panacée et, étant donné la nature hétérogène des PMA, la diversité institutionnelle est inévitable. Une fois qu'on a abandonné l'illusion d'un modèle idéal, on se trouve en présence d'une myriade de problèmes particuliers au contexte. L'hypothèse défendue par le présent rapport est que – pour des raisons d'externalités, de défaut d'institutions, d'économies d'échelle et d'autres types de lacunes du marché – on ne peut pas compter sur les seuls marchés pour coordonner les processus d'accumulation de capital, de changement structurel et de modernisation technologique d'une manière qui soit compatible avec une croissance et un développement durables. La réponse à la crise mondiale actuelle montre à quel point l'intervention de l'État est nécessaire même dans les pays développés à économie de marché; il est plus nécessaire que jamais que l'État

Dans l'avenir proche, la majeure partie des ressources mobilisées dans les PMA proviendra sans doute de l'épargne étrangère, soit essentiellement de l'aide publique au développement (APD).

Étant donné la nature hétérogène des PMA, la diversité institutionnelle est inévitable.

remédie aux défauts chroniques de coordination, surtout dans les PMA. Ce qui est très préoccupant, c'est le manque de politiques budgétaires pouvant permettre aux PMA de mener à bien des politiques industrielles, et cela laisse penser qu'un fort «coup de pouce» de l'extérieur s'impose.

Dans le passé, les expériences des PMA en matière de politique industrielle ont été mitigées (CNUCED, 2006b). Les carences, qui ont été dénoncées pendant la crise de la dette, ont donné l'occasion d'évoluer dans les réflexions menées sur la stratégie de développement. Les politiques industrielles actives ont été parmi les principales victimes de cette évolution, mais on ne saurait nier ou ignorer leurs succès – non seulement en Asie de l'Est, mais également en Irlande et dans la plupart des pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède).

5. CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE DÉVELOPPEMENTISTE

a) *Institutions: dynamique entre politiques et institutions*

À n'en pas douter, il ne suffit pas de modifier le cadre directif pour solliciter un type de comportement favorable à la croissance et à la réduction de la pauvreté, car les stratégies ne sont pas appliquées dans un environnement sans institutions. Ces dernières sont des règles du jeu, établies au niveau social, qui visent à pallier aux incertitudes en assurant une structure stable d'interactions et de liens. Les institutions, toutefois, sont très différentes des organisations, et ce sont les interactions récurrentes entre les unes et les autres qui, en fin de compte, orientent le changement institutionnel (North, 1990)⁸. Ce sont ces institutions et des incitations qui constituent la politique industrielle.

Dans le présent rapport, nous tenons que le cadre institutionnel mis en place par le Consensus de Washington au cours de ces dernières décennies a réduit les politiques industrielles à un rôle très marginal, tenant pour acquis que le changement structurel se produirait spontanément une fois que les grands paramètres de l'économie seraient en place (Rodrik, 2006). La plupart des institutions qui reposent sur le marché – telles que celles du secteur financier et des organismes commerciaux – ainsi que l'État et les institutions de la société civile sont en général faibles et insuffisamment développées dans les PMA. On s'accorde maintenant à penser que le mécanisme du marché ne peut fonctionner efficacement sans l'action complémentaire du secteur public. Le secteur privé ne peut supporter à lui seul le poids du développement, en raison de quoi il est clair que ces deux secteurs doivent être complémentaires.

Pour éviter de répéter les erreurs du passé, nous ne préconisons pas une optique passe-partout de la politique industrielle. Nous insistons plutôt sur la nécessité de renforcer les capacités d'élaborer des politiques industrielles en accordant aux gouvernements concernés une plus grande marge d'action, c'est-à-dire en leur permettant de disposer d'une gamme plus large de mécanismes d'intervention au regard de leurs besoins spécifiques en matière de développement. À cet égard, notre rapport repose sur les conclusions de recherches antérieures (CNUCED, 2006b, 2007; Chang, 2002) faisant valoir que certains accords de l'OMC – y compris l'Accord sur les droits de propriété qui touchent au commerce (ADPIC) et l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) – et les accords régionaux et bilatéraux relatifs au commerce et aux investissements délimitent l'utilisation faite des mécanismes d'intervention dans le cadre des politiques industrielles traditionnelles, tels que les subventions au crédit et à l'exportation, les marchés publics, l'allocation de crédits, la gestion des prix et les clauses relatives au contenu local (tableau 18). Ces moyens d'intervention étaient justifiés au nom de la protection de l'industrie naissante.

Pour des raisons telles que les externalités, le manque d'institutions, d'économies d'échelle et d'autres imperfections du marché, on ne peut demander à ce seul marché d'assurer la coordination des processus d'accumulation de capital, de changement structurel et de modernisation technologique selon des modalités qui soient compatibles avec une croissance et un développement durables.

Les politiques sont inopérantes dans un environnement dépourvu d'institutions.

Les institutions sont des règles du jeu, établies au niveau social, qui visent à réduire les incertitudes en assurant une structure d'interactions et de relations stable.

Le cadre institutionnel mis en place par le Consensus de Washington a réduit les politiques industrielles à un rôle très marginal.

Les mécanismes du marché ne peuvent pas fonctionner efficacement sans l'action complémentaire du secteur public.

Les capacités productives, qui constituent la base du système de production, doivent être créées, cultivées et développées par le nouvel État développementiste.

b) Institutions et mesures d'incitation relatives à la coordination du changement

On continue de débattre activement sur le rôle des institutions dans la croissance économique et le développement. Le principal argument en faveur de l'intervention des politiques est que l'instauration, l'accélération ou le retard du changement économique dépend de l'interaction des politiques et des institutions. L'État, par le biais de la politique industrielle, peut influencer sur la structure des interactions sociales et économiques en prenant des mesures incitatives, lesquelles, avec les institutions, constituent les principaux mécanismes de coordination des activités économiques et sociales. Les mesures incitatives – conçues en tant que règles qui régissent les échanges de biens et services ainsi que la création de nouveaux marchés – permettent de coordonner les activités des agents économiques et des agents de production. Il convient de se préoccuper avec fermeté de la question de savoir dans quelle mesure les institutions sont prêtes à faire face à ces problèmes dans les PMA. D'aucuns sont sceptiques sur la mesure dans laquelle les mécanismes institutionnels de nombreux PMA sont capables de soutenir des processus d'accélération de la croissance (Banque mondiale, ONUDI, Collier, etc.), alors que d'autres mettent en cause la capacité et la volonté des élites nationales de soutenir les politiques de changement (Bora, Lloyd et Pangestu, 2000). Mais les institutions sont dynamiques et peuvent être modifiées et orientées par les prix, les mesures incitatives et les règles pour pouvoir continuer à coordonner les investissements.

Parmi les exemples d'institutions de PMA et d'autres pays en développement favorables à la croissance, on peut citer: a) les ministères du développement, de l'industrie et du commerce, notamment le Ministère de l'industrie et de l'artisanat de la République démocratique populaire lao, qui collabore avec les associations professionnelles; b) la Chambre de commerce, des industries et de l'agriculture de la République-Unie de Tanzanie; c) des banques de développement privées, telles que la Grameen Bank au Bangladesh; d) des banques de développement publiques, comme le Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) au Brésil; e) des organismes publics spécialisés, comme le Bangladesh Rural Development Board (BRDB); et f) des initiatives bénéficiant de l'appui de l'université, telles que le Federal University of Santa Catarina's Centre for Ceramics Technology au Brésil.

c) L'investissement

Les capacités productives, qui constituent la base du système de production, ne sont pas générées spontanément par les seuls marchés, mais doivent être créées, cultivées et développées par le nouvel État développementiste. Dans le *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés*, les éléments suivants ont été identifiés comme étant essentiels pour ces capacités: l'accumulation de capital (investissement), les progrès techniques et le changement structurel. Il n'y a guère de chances que des investissements soient faits, ou du moins en quantité suffisante, en raison d'une série de lacunes et de carences du marché, à savoir: a) le caractère inadéquat des crédits, des informations, des marchés des actions et de l'assurance, ou leur inexistence; b) des défauts de coordination (manque les liens en avant et en arrière et d'investissements complémentaires); et c) la faiblesse des externalités positives (Khan, 2008).

L'État a un rôle essentiel à jouer pour la mise au point d'un bon ensemble de mesures incitatives relatives à l'investissement, en réglementant les prix des facteurs de production et des produits par le biais de politiques de taux de change, de politiques sectorielles destinées à promouvoir les progrès techniques, et de politiques budgétaires. L'investissement public, par exemple, est un facteur clef

de l'amélioration de la productivité de l'agriculture pour permettre de générer un excédent agricole net, lequel est une source fondamentale d'accumulation de capital (chap. 3 du présent rapport).

L'histoire atteste le fait que les gouvernements peuvent jouer un rôle fondamental pour accélérer la croissance et promouvoir le changement structurel en procédant à une «coordination stratégique» avec le secteur privé. Dans les pays où la coordination est insuffisante et les ressources sont limitées, la concertation régulière avec les investisseurs potentiels, les échanges d'informations et les activités similaires deviennent des instruments précieux pour permettre d'alimenter et d'orienter le processus d'accumulation vers des secteurs plus dynamiques. En outre, ces «politiques industrielles d'encouragement» (Wade, 2004) sont en général très rentables lorsque les groupes d'intérêts sont maîtrisés et renforcent l'efficacité institutionnelle et le dynamisme social, comme dans le cas de la province chinoise de Taiwan.

d) Mesures incitatives

Les PMA peuvent recourir à un vaste ensemble d'instruments de développement industriel, dont le traitement préférentiel qui apparaît dans les mesures incitatives ou les soutiens ciblés, une pléthore de mesures incitatives relatives à la fiscalité et à l'investissement, ainsi que des mécanismes d'intervention commerciaux (droits de douane et obstacles non tarifaires), subventions, allocations ou prêts. La plupart d'entre eux peuvent être utilisés aux fins du renforcement des capacités du secteur privé et pour stimuler le processus de transformation économique. En outre, des instruments de politique industrielle de conception nouvelle, comme les mesures incitatives relatives à la fiscalité et à l'investissement, prêtent moins aux activités d'acquisition de rentes et sont plus autolimitatives que les droits de douane ou les quotas (Wade, 2006). De plus, les gouvernements peuvent faciliter ce processus en renforçant leurs institutions financières nationales, qu'il s'agisse de banques de développement publiques comme la BNDES au Brésil ou des institutions de crédit privées comme la Grameen Bank au Bangladesh.

e) L'innovation

Alors que l'innovation est considérée par beaucoup comme la base de la croissance, il n'en est pas de même dans les PMA (Abramovitz, 1986; Lall, 1992; Srinivas et Sutz, 2008; Srinivas, 2009). Ainsi qu'il a été expliqué dans le *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*, l'innovation (l'adoption de tout ce qui est nouveau pour une entreprise), dans les PMA, n'est pas courante et n'a pas fait l'objet d'une mise au point.

Il peut y avoir diverses sources de formation et d'innovation, telles que la recherche et développement (qui est un savoir formel), l'apprentissage sur le tas, les investissements dans des machines et des matériels nouveaux, les fournisseurs de technologie, la mobilité de la main-d'œuvre, etc. Pour de nombreux pays à faible revenu, toutefois, les possibilités d'apprentissage, dans le secteur industriel, ont été limitées en raison du défaut de mesures incitatives pour se lancer dans un processus de formation collectif avec d'autres. Mais les entreprises n'innovent pas seules (Kozul-Wright, 1995); dans les pays développés à économie de marché, elles sont fortement soutenues par tout un arsenal d'institutions qui les épaulent de façon continue, mais qui font largement défaut dans la plupart des PMA, notamment en Afrique subsaharienne (Oyelaran-Oyeyinka, 2006).

L'investissement public est un facteur clef de l'amélioration de la productivité agricole destinée à générer des excédents agricoles nets, qui sont une source fondamentale d'accumulation de capital.

Les gouvernements peuvent jouer un rôle fondamental pour accélérer la croissance et promouvoir les changements structurels en s'engageant dans une «coordination stratégique» avec le secteur privé.

Des outils de politique industrielle «nouveaux», telles les mesures d'incitation budgétaire ou relatives à l'investissement, sont moins susceptibles de favoriser la recherche de rentes et obligent à une utilisation plus raisonnée des droits de douane ou des contingents.

f) Compétences, capacités et marge d'action

Pour de nombreux pays à faible revenu, les possibilités d'apprentissage industriel ont été limitées, faute de mesures incitant à se lancer dans un processus de formation collectif avec d'autres.

La clef du développement réside dans le renforcement des compétences et des capacités productives des entreprises et des exploitations agricoles, ainsi que des capacités de l'État développementiste de mener à bien une politique industrielle.

La marge d'action est définie par les capacités dont l'État dispose pour mener à bien les stratégies nationales de développement, y compris par les contraintes externes qu'imposent les engagements internationaux contractés par les PMA dans le cadre d'accords internationaux relatifs au commerce et aux investissements.

La clef du développement consiste à renforcer les compétences et les capacités productives des entreprises et des exploitations agricoles, ainsi que les capacités de l'État développementiste à mener à bien une politique industrielle, lesquelles dépendent de ses capacités institutionnelles et techniques (savoir et compétences, y compris celles de la fonction publique), ainsi que des contraintes qui pèsent sur elles. La marge d'action est définie par les capacités qu'a l'État de mener à bien les stratégies nationales de développement. Il convient en l'occurrence de prendre en compte les contraintes externes imposées par les engagements internationaux contractés par les PMA dans le cadre d'accords internationaux relatifs au commerce et aux investissements aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral. Le tableau 18 illustre la manière dont les engagements multilatéraux limitent la capacité des PMA à appliquer des politiques industrielles efficaces. L'efficacité de la politique industrielle dépend des politiques générales, du cadre institutionnel et des capacités de l'État à concevoir et à mettre en œuvre les mesures prévues. Mais même si les pays utilisent les mêmes instruments et recourent aux mêmes politiques, l'ordonnancement ou la combinaison de différents instruments peut donner des résultats très différents. Les instruments de politique industrielle varient selon la situation d'une économie donnée à un moment donné, et la forme tout comme la teneur d'une politique industrielle doivent évoluer en fonction de l'évolution des institutions de l'économie de marché, ainsi que des capacités de l'État lui-même à gérer le changement et les transformations économiques. Par exemple, pour renforcer les capacités, des partenariats entre le secteur public et le secteur privé en vue de la création des connaissances ont été utilisés avec succès comme instruments en Asie de l'Est; ils permettent de parvenir à des accords de collaboration entre les entreprises, les gouvernements et les banques, propres à encourager la coopération, le partage des risques et l'établissement d'objectifs communs.

Au cours des deux derniers siècles, des taux de croissance sans précédent dans le monde développé, entretenus par la mise de la science au service des activités productives, ont souligné l'importance du savoir et de l'innovation pour la croissance, la compétitivité et la réduction de la pauvreté. Cette tendance s'est intensifiée vers la fin du XX^e siècle, et a conduit à ce qu'on appelle les économies basées sur le savoir. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit ces économies comme étant «basées directement sur la production, la distribution et l'utilisation des connaissances et de l'information» (OCDE, 1996, p. 7). Au contraire, la plupart des pays en développement prennent du retard que seuls quelques pays émergents commencent à rattraper. La création et l'accès asymétriques à la connaissance font partie des principales raisons du creusement de l'écart (CNUCED, 2007).

Le rôle du savoir dans la croissance devient beaucoup plus important, s'agissant de déterminer «l'avantage comparatif», que les facteurs statiques traditionnels de production (Reinert, 2007). Leur essor s'est accompagné d'une dépendance croissante à l'égard du savoir formel qui peut être transféré pour servir de base à l'organisation et à la conduite des activités économiques (Abramovitz et David, 1996; Amsden, 2001), ce qui implique que tous les pays en développement, dont les PMA, doivent faire face à un accroissement des exigences en matière de connaissances pour rattraper leur retard de développement (Bell et Pavitt, 1993; CNUCED, 2007).

Alors que les connaissances sont générées au niveau mondial, elles s'insèrent dans un contexte local. C'est aux institutions technologiques locales qu'incombe la production, la création et la diffusion des connaissances générées aux niveaux

local et mondial. D'un point de vue normatif, les établissements d'enseignement locaux sont définis comme étant «un ensemble d'agents qui sont dépositaires des atouts créatifs et fonctionnent dans un milieu d'interaction dynamique avec d'autres agents» (Oyelaran-Oyeyinka, 2004, p. 21). Voilà pourquoi les entreprises commerciales productives constituent un élément essentiel des processus d'apprentissage intérieurs. Les entreprises africaines, par exemple, sont dans l'ensemble de petite taille et n'ont, en général, pas de relations avec des agents ou des sources de connaissance formelles ou non, qu'il s'agisse d'autres entreprises ou d'universités, d'institutions de recherche publiques, ni avec d'autres «réseaux de connaissances». Les petites entreprises, toutefois, ont tendance à investir insuffisamment dans la formation, alors que les très nombreuses carences institutionnelles des pays en développement qui les empêchent d'atténuer les lacunes du marché des compétences sont bien connues (Lall, 2000; Teubal, 2008). L'accumulation de connaissances demeure un problème fondamental pour les entreprises des PMA (Juma, 2007).

g) Renforcement des capacités au niveau des entreprises

La politique industrielle développementiste met l'accent sur la promotion de l'apprentissage technologique pour compléter plutôt que pour remplacer le marché. Au niveau microéconomique, cela exigera qu'on crée de grandes entreprises compétentes et compétitives capables de générer des externalités et des retombées avec d'importants effets multiplicateurs dans l'ensemble de l'économie. Dans cette optique, la politique industrielle est inséparable de la coordination des investissements. Il est essentiel de développer ces capacités au niveau des entreprises pour pouvoir rattraper le retard pris en matière de croissance. Il convient de mettre en œuvre des mesures incitatives destinées à encourager l'apprentissage sur le tas au XXI^e siècle.

Les PMA sont en butte à un certain nombre de contraintes structurelles, dont: a) une mauvaise coordination de la logistique; b) une forte dépendance à l'égard des importations; c) des faiblesses d'infrastructures, dont celles des télécommunications; d) de mauvaises installations de transport; e) des ressources humaines limitées, y compris en matière d'éducation; et f) un fort endettement. Si la politique industrielle ne remédie pas à ces contraintes, les PMA seront incapables de se lancer dans l'accumulation de connaissances et de capital. Les IED constituent une autre source potentielle de formation. Toutefois, pour qu'ils profitent aux entreprises locales, ils doivent faire partie intégrante d'une politique industrielle développementiste, en créant un cadre systématique qui dépasse la promotion non interventionniste pour intégrer une approche interventionniste comportant la formation et le développement des compétences, des technologies de soutien pour appuyer la coordination de la logistique et les innovations associées à des gains d'efficacité (Rasiah, 2007).

C. L'IED ne saurait remplacer la politique industrielle

Les politiques privilégiant les exportations et les investissements étrangers ont été un trait commun à de nombreux PMA au cours de ces dernières décennies. Elles faisaient partie des réformes de libéralisation associées aux programmes d'ajustement structurel. De fait, nombre de PMA ont accordé des régimes de faveur aux zones franches industrielles et les capitaux étrangers ont bénéficié d'incitations budgétaires au détriment des producteurs et des investisseurs nationaux. Toutefois, ce qui s'est passé dans les PMA laisse penser que la contribution des IED à la modernisation industrielle et technologique a été très

La plupart des pays en développement prennent du retard que seuls quelques pays émergents commencent à rattraper. Les asymétries en matière de création et d'accès à la connaissance font partie des principales raisons pour lesquelles l'écart s'est creusé.

Le rôle du savoir dans la croissance devient beaucoup plus important que les facteurs statiques traditionnels de production, lorsqu'il s'agit de déterminer «l'avantage comparatif».

Tous les pays en développement, dont les PMA, doivent faire face à un accroissement des exigences en matière de connaissances pour rattraper leur retard de développement.

limitée. En effet, dans les PMA, ils se sont largement concentrés sur les industries extractives ou bien, comme dans les PMA d'Asie, sur des activités simples de traitement à forte intensité de main-d'œuvre présentant peu de liens et de retombées au niveau local (CNUCED, 2007). En tant que telles, on peut dire que ces politiques destinées à attirer l'IED ont été relativement efficaces en Afrique et en Asie. Mais les avantages escomptés, comme la création d'emplois et les transferts technologiques ne se sont pas concrétisés pour diverses raisons, dont l'absence de politique industrielle⁹.

Ce qui s'est passé dans les PMA laisse penser que la contribution des IED à la modernisation industrielle et technologique a été très limitée.

Les entrées d'IED dans les PMA n'ont représenté qu'une faible proportion de l'IED total dans le monde et une partie également réduite de l'IED qui est allé aux pays en développement. Parmi les PMA, ce sont toujours les pays africains qui ont enregistré les entrées d'IED les plus importantes, en particulier au cours de l'actuelle décennie (graphique 21).

Parallèlement, l'IED a été orienté surtout vers les pays exportateurs de produits de base, notamment le pétrole, mais à un moindre degré vers les exportateurs de minéraux et de produits agricoles. Les entrées d'IED dans les pays exportateurs de produits manufacturés et de services, malgré de généreux programmes incitatifs, restent faibles (voisines de 1 %) (graphique 22), accusant une baisse en 2008 et en 2009 à la suite de la crise économique mondiale.

Les éléments dont nous disposons au sujet des stocks d'IED confirment l'analyse précédente. Ce sont les PMA africains exportateurs de produits de base qui disposent de la plus grosse partie de l'IED, tandis que la proportion d'IED en Asie et dans les PMA insulaires (principalement exportateurs de services et de produits manufacturés) s'est légèrement réduite au cours de ces dix dernières années.

Par rapport au PIB, les entrées d'IED sont plus importantes dans l'ensemble des pays en développement que dans les seuls PMA, bien qu'elles soient plus fortes dans ces deux catégories de pays que dans l'économie globale au niveau mondial. L'une des conséquences de la mondialisation et de l'importance croissante des sociétés transnationales est une nette tendance à la hausse des entrées d'IED dans toutes les régions considérées, bien qu'elle soit notablement moins prononcée pour les PMA asiatiques que pour les autres groupes. Au cours des cinq à dix dernières années, les entrées d'IED ont joué un rôle qui est devenu peu à peu relativement important en Afrique et dans les PMA insulaires, où elles représentent plus de 3 % du PIB. Avec la hausse des cours des produits de base, les entrées d'IED ont connu un niveau record vers 2003-2004, mais devraient beaucoup diminuer à l'amorce de la crise mondiale (graphique 23).

Les entrées d'IED dans les PMA n'ont représenté qu'une faible proportion de l'IED total dans le monde.

L'IED a été orienté surtout vers les pays exportateurs de produits de base, de pétrole notamment, mais à un moindre degré vers les pays exportateurs de minéraux et de produits agricoles.

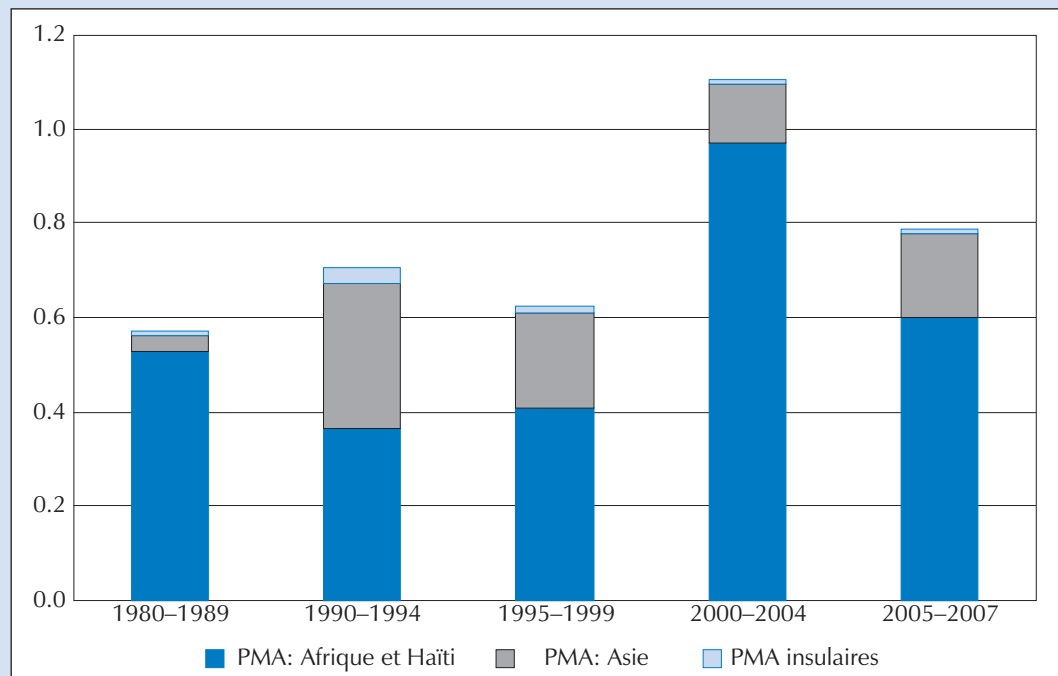
D. Conditions favorables à un changement structurel fondé sur le savoir

1. POLITIQUE ET FORMATION EN MATIÈRE DE TECHNOLOGIE

La politique technologique des PMA dépasse de beaucoup l'investissement dans la recherche et développement (voir Srinivas, 2009). Il faut que la politique industrielle développementiste soit centrée sur: a) la facilitation de l'accès aux nouvelles technologies; b) le développement des ressources humaines; c) la formation générale; d) le recueil, l'analyse et la diffusion des données techniques; et e) l'esprit d'entreprise. Cette approche est favorable à l'intervention de

Graphique 21

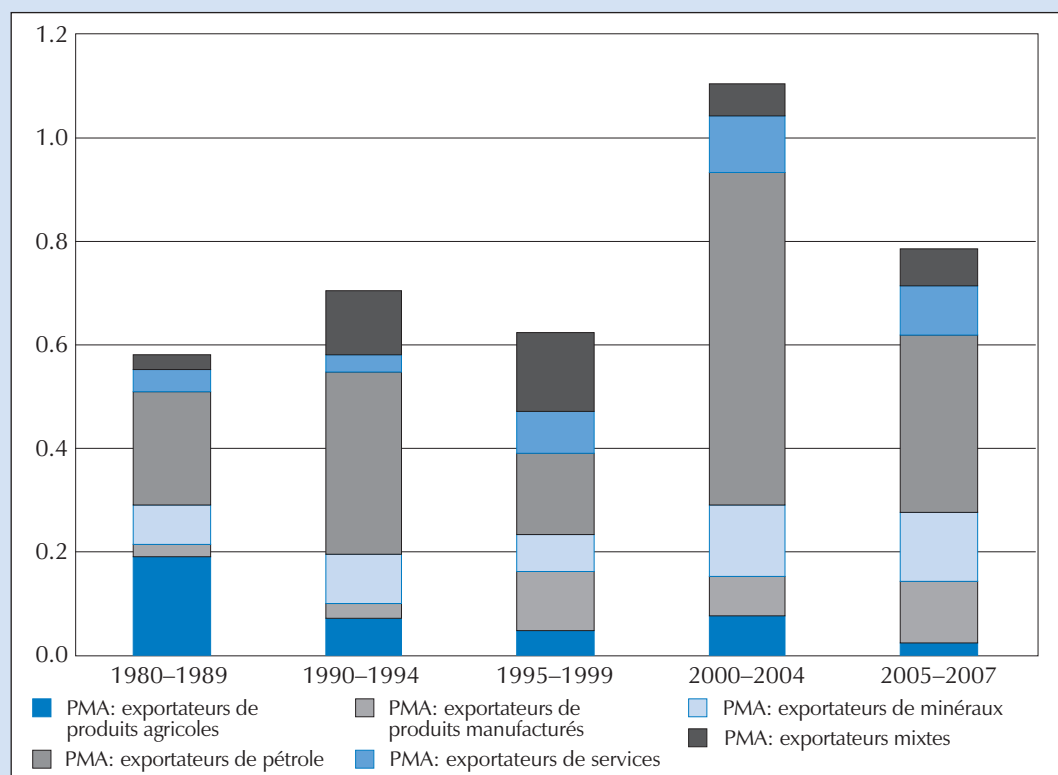
Entrées d'IED dans les PMA, par région, 1980-2007
 (En pourcentage des entrées totales d'IED au niveau mondial, moyenne des périodes)



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de la base de données GlobStat.

Graphique 22

Entrées d'IED dans les PMA par type d'exportations, 1980-2007
 (En pourcentage des entrées totales d'IED au niveau mondial, moyenne des périodes)

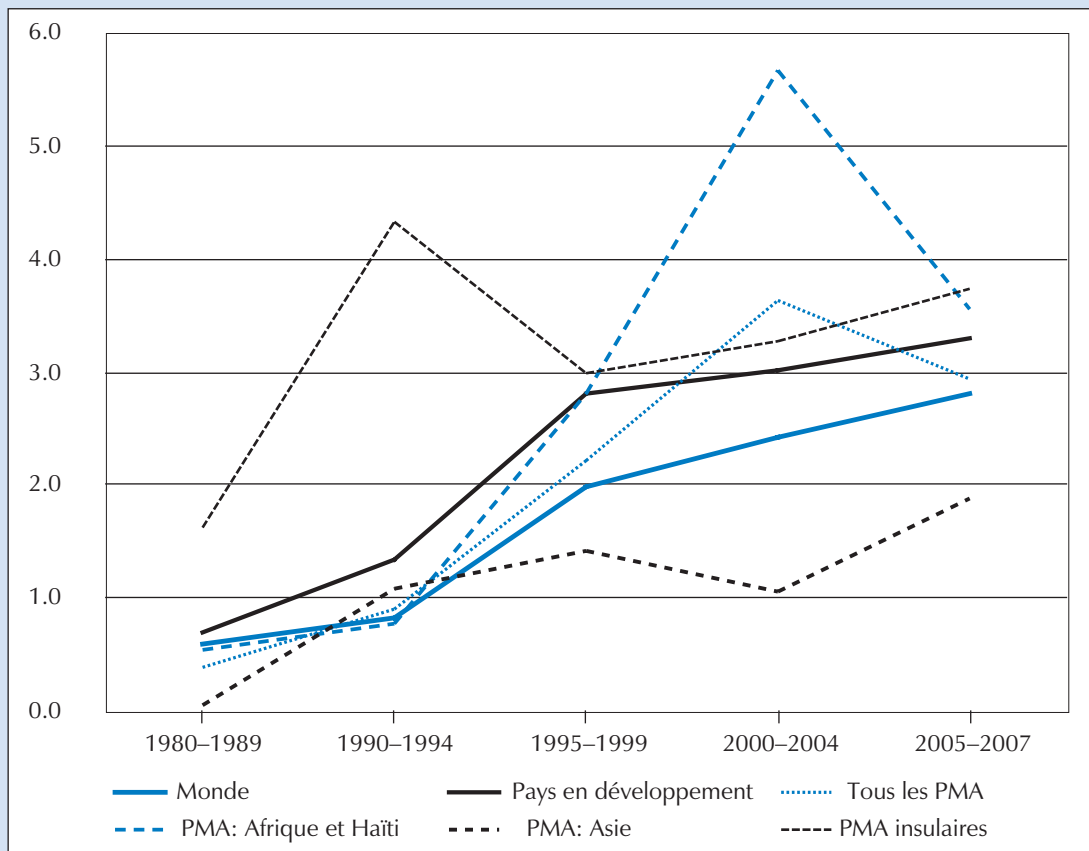


Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de la base de données GlobStat.

l'État dans le cadre d'une politique technologique prévoyante tournée vers la génération de capacités productives et technologiques au niveau de l'entreprise et de l'exploitation agricole. Les gouvernements peuvent disposer d'un panachage d'instruments de politique à caractère général et sélectif pour promouvoir le développement technologique. Cette même approche fait une distinction entre les différentes phases du développement – à savoir, entre les industries naissantes et les secteurs d'activité matures (CNUCED, 2007). L'une des priorités de la

Graphique 23

Entrées d'IED en pourcentage du PIB dans les pays d'accueil (Moyenne des périodes)



Source: Calculs effectués par le secrétariat de la CNUCED à partir de données de la base de données GlobStat.

L'une des priorités de la politique industrielle des PMA est de créer les conditions de la formation grâce à l'acquisition de capacités technologiques et productives.

politique industrielle des PMA est de créer les conditions de la formation grâce à l'acquisition de capacités technologiques et productives.

Il est important de garder à l'esprit les caractéristiques du savoir avant de mettre au point un cadre de politique générale pour les PMA. La technologie est plus que de l'information: le savoir-faire technologique est incarné par des personnes, des organisations et des réseaux locaux. En conséquence, l'apprentissage n'est pas automatique. Il va de pair avec l'acquisition d'équipements de production, qu'on utilise et qu'on adapte aux conditions locales. Il est important de bien distinguer entre la capacité de production, qui couvre les connaissances et les règles à respecter pour faire fonctionner, réparer et améliorer les équipements et les produits existants, et les capacités technologiques qui comprennent les

compétences, les connaissances et les règles à respecter pour provoquer et gérer les changements techniques (Belle et Pavin, 1993).

Divers types d'activité contribuent à l'accumulation de capacités technologiques, à savoir les modes formels d'apprentissage, ainsi que l'apprentissage par la pratique. Dans tous les cas, il s'agit d'une activité coûteuse et de longue haleine qui n'a rien d'automatique, mais doit être gérée posément. En outre, comme l'apprentissage est directement lié à la production elle-même, plus le processus de production est complexe, plus les possibilités d'apprentissage sont grandes. En conséquence, la diversification économique, l'apprentissage et l'accumulation de capital agissent les uns sur les autres. La politique industrielle consiste en bonne partie à devoir renforcer ces liens (Lall, 1992).

Les indicateurs économiques, livrés à eux-mêmes, peuvent même dissuader d'accumuler les capacités technologiques (Cimoli, Dosi et Stiglitz, 2008). Au niveau des entreprises, l'État doit investir dans l'accumulation de capacités technologiques et créer des conditions propres à stimuler l'apprentissage. Au niveau national, il doit trouver et assurer le financement du changement technique et de l'innovation. La création de ces conditions est une des fonctions de la politique industrielle.

La politique industrielle développementiste devrait renforcer les capacités au niveau des entreprises en provoquant un processus cumulatif de croissance de l'innovation commerciale dans le secteur concerné jusqu'à ce qu'elle soit pleinement intégrée. La mise en œuvre de ce programme devrait viser à créer rapidement un nombre suffisant d'entreprises qui se lancent dans l'innovation commerciale. Au départ, il faut que des ressources financières suffisantes soient disponibles, avec un budget qui augmente au fil du temps (Teubal, 2008). Voici quels sont les objectifs spécifiques de l'innovation commerciale:

- La diffusion des activités et des fonctions qui sont à l'origine de l'innovation dans l'ensemble du secteur commercial;
- La création de capacités bien adaptées, notamment dans les entreprises;
- La promotion de l'esprit d'entreprise; et
- Le recensement des domaines dans lesquels le pays a un avantage concurrentiel.

2. APPRENTISSAGE ET MODERNISATION TECHNOLOGIQUE

Pour ce qui est de l'accroissement des capacités productives, il ne faut pas sous-estimer le rôle de la demande. Cela dit, la demande d'investissement dans les PMA est trop faible (CNUCED, 2006a). Comme l'investissement est déterminé par la demande, et étant donné l'utilisation insuffisante de la main-d'œuvre et des autres ressources, une augmentation de la demande globale est nécessaire pour que puisse être atteint le niveau d'investissement déterminant pour la croissance. Cette situation appelle une politique industrielle plus poussée qu'il n'est habituellement envisagé dans les PMA.

La diversification économique, l'apprentissage et l'accumulation de capital agissent les uns sur les autres. La politique industrielle consiste en bonne partie à renforcer ces liens.

Les signaux du marché, pris comme seuls repères ou indicateurs, peuvent aller jusqu'à décourager l'accumulation des capacités technologiques.

La politique industrielle développementiste devrait renforcer les capacités au niveau des entreprises, en générant un processus cumulatif de croissance de l'innovation commerciale dans le secteur concerné.

La demande d'investissement dans les PMA est trop faible.

Une augmentation de la demande globale est donc nécessaire pour que le niveau d'investissement déterminant pour la croissance puisse être atteint.

Par rattrapage de croissance, on entend la réduction de l'écart entre les pays qui produisent des connaissances nouvelles et ceux qui apprennent à fabriquer des produits et à mettre au point des procédés nouveaux.

Si les investissements dans le capital humain ne s'accompagnent pas de modifications correspondantes dans les structures productives qui créent une demande des compétences acquises, celles-ci risquent de partir.

La politique industrielle doit mettre l'accent sur l'apprentissage et sur l'accumulation de capital.

Pour le courant majoritaire de la science économique, le développement est un processus qui est principalement tiré par l'accumulation de capital physique et humain. Dans le présent rapport, nous tenons, toutefois, qu'il est tiré par la nécessité de rattraper le retard pris selon le principe général de *l'imitation adaptative* (Kozul-Wright et Rayment, 2007), en apprenant des pays les plus avancés comment fabriquer des produits compétitifs et en imitant à la fois leurs structures économiques et leurs institutions. Pour rattraper le retard pris dans la croissance, il faut réduire l'écart entre les pays qui produisent des connaissances nouvelles (les pays développés) et ceux qui apprennent à fabriquer des produits et à mettre au point des processus nouveaux dans leur système économique (Ocampo, Jomo et Khan, 2007; Cimoli, Dosi et Stiglitz, 2008). Les nouveaux venus, tels que les PMA, bénéficient d'un avantage potentiel, à savoir que les nouvelles technologies et les nouvelles connaissances en matière de technologie sont déjà disponibles. Une bonne imitation de nouveaux processus et de nouveaux produits peut avoir pour conséquence des taux élevés de croissance de la production et de la productivité, ce qui, à la longue, peut entraîner un renforcement des capacités nationales d'approfondir la transformation structurelle (CNUCED, 2007). Cela, toutefois, n'est pas automatique.

Pour rattraper le retard pris dans la croissance, il faut déployer avec détermination des efforts afin d'adapter les technologies et les activités de production récentes à «l'avantage comparatif» du pays (Reinert, 2007). Pour cela, il faut que les politiques publiques appuient explicitement l'apprentissage tant dans les entreprises que dans l'ensemble du système national d'innovation. Cela dit, à l'évidence, la simple accumulation physique de technologie ne suffit pas. La logique selon laquelle l'apprentissage est automatique et l'acquisition des connaissances est un processus linéaire conduirait à conclure qu'il suffit de fournir du capital aux pays pauvres pour que le développement suive automatiquement. Mais le capital en soi ne peut être la clef de la croissance dans des pays qui n'ont pas la capacité d'absorption permettant de le mettre à profit. Si les investissements dans le capital humain ne s'accompagnent pas des modifications correspondantes de la structure de production pour créer une demande des compétences acquises, il en résultera une fuite de ces compétences (la fuite des cerveaux) par l'émigration (Ocampo, Jomo et Khan, 2007; CNUCED, 2007).

Dans cette optique, le rôle de la politique industrielle doit s'orienter vers la facilitation de l'assimilation par *l'apprentissage* (en copiant, en imitant et finalement en innovant), en plus de l'accumulation de capital. Cela suppose qu'une politique industrielle moderne est indispensable pour mettre en place les liens entre science, technologie et activités économiques en établissant des réseaux, une collaboration et en mettant au point les composantes de l'apprentissage (l'apprentissage fondé sur l'expérience, une recherche et développement adaptative et la formation de la main-d'œuvre) pour en faire une stratégie de développement intégrée (Amsden, 2001). Toutefois, ces interactions ne peuvent être créées par décret; il faut pour cela des institutions, des ressources et des capacités.

Dans l'optique du présent rapport, les modifications des structures de production sont essentielles pour générer une croissance des activités caractérisée par un accroissement des gains, une concurrence imparfaite et des progrès technologiques rapides. Mais toutes les activités économiques ne sont pas génératrices d'une croissance accélérée: par exemple, les produits de base et les activités agricoles tendent à se caractériser par des rendements d'échelle décroissants, une faible productivité et de faibles taux d'emploi dans le secteur structuré. Des activités économiques différentes transmettent différents modèles d'apprentissage et diffusent différents types de connaissances. Les activités propres à générer une croissance vigoureuse sont en général celles qui ont la

capacité d'intégrer les innovations et les nouvelles connaissances qui produisent des rendements d'échelle croissants. Les épisodes de croissance féconds ne donnent pas seulement lieu à une formation rapide de capital (investissement), mais également à des politiques actives destinées au «transfert et à la maîtrise des compétences et, surtout, à la création d'un marché viable» (Ocampo, Jomo et Khan, 2007, p. 199).

L'apprentissage n'est pas un processus automatique ni gratuit – la politique et les institutions ont leur importance. Dans le contexte mondial, la science, la technologie et les innovations ne sont pas un luxe pour les PMA, mais une condition préalable à leur développement économique (CNUCED, 2007). Les ressources accessibles au public de la science, de la technologie et des innovations donnent la possibilité aux entreprises récentes des PMA d'accélérer leur développement aux conditions suivantes: a) si elles conçoivent mieux l'innovation comme un processus multidirectionnel et fortement interactif qui intègre ou assure une cohérence entre la science, la technologie et la production; et b) si elles mettent au point des politiques susceptibles de créer des «cercles vertueux» entre technologie et croissance de la productivité. Les politiques fondées sur la science, la technologie et l'innovation peuvent accroître leurs capacités d'intégration à condition de pouvoir commencer à mettre en place et à améliorer leurs systèmes nationaux d'innovation, qu'on a appelé «le moteur de la croissance capitaliste» (Nelson, 1993).

E. Expériences comparées de croissance accélérée dans les pays industrialisés

Le succès de la politique industrielle ne se limite pas aux pays d'Asie de l'Est récemment industrialisés, avec leurs expériences de croissance soutenue sans précédent. Presque tous les pays y ont eu recours pour promouvoir le développement (Shafeaeddin, 2006; Shapiro, 2007; Kozul-Wright, 1995). Malgré les allégations répétées faisant état d'échecs gouvernementaux systématiques dus à l'application du système dominant au cours des trente dernières années, il y a déjà un long passé de politiques industrielles ayant donné des résultats probants dans les pays avancés depuis le XIX^e siècle, et cela continue. Parmi les exemples, citons le Japon, les pays d'Asie de l'Est récemment industrialisés de premier rang – Hong Kong (Chine), Singapour, la République de Corée et la province chinoise de Taiwan –, les pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède) et l'Irlande. Dans tous les cas, l'État a joué un rôle clef en promouvant la croissance économique. Il y a autant de types de politique industrielle qu'il y a de modèles de marché.

Tous les pays à développement tardif ont un nombre surprenant de traits communs. Bien qu'aucune de ces expériences individuelles ne puisse être reproduite telle quelle en raison des différences entre les contextes historiques, les caractéristiques politiques internes et externes et les particularités de la géographie économique, les PMA peuvent tirer profit de la connaissance qu'ils ont de ce qui marche ou ne marche pas, même si les situations varient.

Les pays tardivement industrialisés ont tous fait face à de sévères contraintes en matière de capital et de compétences, auxquelles s'ajoutaient, pour les villes-États de Hong Kong (Chine) et de Singapour une superficie extrêmement limitée. Leurs politiques industrielles respectives ont engendré une très rapide accumulation de capital, à partir de sources extérieures pour commencer, puis de plus en plus à partir de sources endogènes. Le contexte historique et la longévité de la phase de croissance accélérée a beaucoup varié: les pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède) ont lancé leurs efforts d'industrialisation il y a un siècle, alors que les

Les activités qui génèrent une croissance dynamique sont en général celles qui ont la capacité d'intégrer les innovations et les nouvelles connaissances produisant des rendements d'échelle croissants.

En dépit du paradigme dominant des trois dernières décennies dénonçant une prétendue inaptitude généralisée des pouvoirs publics, on observe d'innombrables exemples de politiques industrielles menées avec succès dans les pays avancés depuis le XIX^e siècle.

Les PMA peuvent tirer profit des connaissances acquises sur ce qui marche ou ne marche pas, même si les situations ne sont pas les mêmes.

Les pays tardivement industrialisés ont tous fait face à de sévères contraintes en matière de capital et de compétences.

Les pays nordiques et l'Irlande ont adopté des politiques industrielles qui prévoyaient explicitement une concertation entre partenaires sociaux.

Les pays nordiques ont mis en place un système de protection sociale relativement complet et instauré un climat social, qui ont permis d'accompagner le changement pendant la phase de croissance accélérée.

autres pays ont entamé leur transformation économique après la Deuxième Guerre mondiale.

Riches en ressources et en main-d'œuvre, mais manquant de capitaux, avec de petites économies ouvertes, les pays nordiques ont réalisé une énorme transformation structurelle et institutionnelle avec un minimum de troubles sociaux. Comme un cinquième de la population suédoise avait émigré à la fin du XIX^e siècle, des entrées de capitaux, à la même époque, ont permis une hausse des salaires. Leurs politiques industrielles encourageaient l'innovation, la diversification et l'amélioration des compétences, tout en prévoyant l'affectation de crédits permettant d'assurer l'égalité et l'intégration sociales dès le début de leur phase de croissance à la fin du XIX^e siècle. Dans le cas des pays nordiques, le traitement des ressources naturelles et l'industrie manufacturière de haute technologie sont étroitement liés (du bois à IKEA).

Les pays nordiques et l'Irlande ont adopté des politiques industrielles dans lesquelles figurait explicitement l'intégration sociale, concernant la main-d'œuvre, le commerce et la société civile. L'État dirigeait les initiatives de politique générale, mais sans exercer un pouvoir de domination. Au contraire, les pays récemment industrialisés ont fondé leurs politiques sur le pouvoir des élites de l'administration publique et des milieux économiques, interdisant à d'autres acteurs d'avoir voix au chapitre (Chang, 2006).

1. CONTRAT SOCIAL ET PARTENARIATS SOCIAUX

Les pays nordiques ont mis en place un système de protection sociale relativement élaboré et instauré un climat social qui ont permis de bien supporter le changement pendant la phase de croissance accélérée. Au fil des ans, ils ont créé un réseau d'aide sociale solide, fondé sur des taux d'imposition élevés et progressifs, des services publics très développés et de grande qualité, y compris les transports, et un système d'assurance sociale de grande ampleur. Le partage des avantages (tel qu'il apparaît dans les faibles coefficients de GINI) était essentiel dans ce modèle.

Un contrat social parfaitement élaboré avait déjà vu le jour, en Suède, au début de la phase agricole, à la fin du XIX^e siècle, et avait été appliqué à la phase industrielle. Ce modèle social-démocrate montre comment l'État et d'autres partenaires sociaux peuvent développer les capacités productives dans une économie fondée sur les ressources naturelles qui subit une transformation structurelle. Le contrat social a offert des avantages grâce à une conception commune des contraintes salariales, des biens publics, des objectifs et de la coordination du développement économique local, des accords entre les salariés et les entreprises pour renforcer la compétitivité des produits au niveau international, les investissements dans la technologie, et l'utilisation des innovations pour continuer de profiter de celles qui étaient nécessaires au niveau national, même en matière d'exportation.

De façon similaire, le miracle celtique, en Irlande, reposait sur un consensus social. La grave crise des années 80 y a fait naître la résolution d'élaborer des politiques intégrant des idées provenant des pouvoirs publics, du milieu industriel, des syndicats et du monde agricole sur la base du consensus. Le Conseil national économique et social a délibérément mis au point des politiques codifiant les partenariats sociaux dans l'accord de 1987-1990 visant à modérer la croissance des salaires, à formuler des accords consensuels sur des politiques économiques et sociales de grande ampleur concernant entre autres la réforme fiscale, la protection sociale, les dépenses de santé et l'ajustement structurel.

La volonté de procéder de manière collective est également visible, quoique de façon différente, en Asie de l'Est. Les gouvernements des pays récemment industrialisés de premier rang de cette région avaient supervisé une politique d'industrialisation imposée d'en haut, avec des interactions constructives entre le gouvernement et le milieu des affaires et ne subissant pas l'influence des groupes de pression. Le consensus sur les politiques était moins courant, en dépit de l'existence d'une certaine collaboration entre l'État et le milieu des entreprises. Lorsqu'une branche d'activité était à la traîne, le gouvernement disposait d'une plus grande latitude pour retirer son appui et réaffecter les ressources, imposant une discipline sans crainte de conflit.

2. ÉTATS DÉVELOPPEMENTISTES FORTS ET HARMONISATION DES POLITIQUES

Dans les pays récemment industrialisés de premier rang, en Asie de l'Est, la politique industrielle était intégrée à un État développementiste (Johnson, 1982). L'État n'avait pas recours à la propriété directe de façon généralisée; au lieu de cela, les élites autonomes du fonctionariat dirigeaient et contrôlaient fermement le secteur privé, ce qui facilitait la mise en place de politiques cohérentes, résolues, et cependant flexibles (Evans, 1995; Haggard, 1989). Les élites de l'administration publique encourageaient l'industrie manufacturière génératrice d'exportations sans négliger les économies nationales.

Par le biais d'allocations sélectives de capital, d'une législation favorable et de la création d'institutions, les gouvernements d'Irlande et des pays nordiques ont favorisé la politique industrielle et le développement des entreprises, tout en permettant aux petites et moyennes entreprises et aux groupes d'entreprises de mener des initiatives liées à l'esprit d'entreprise et à l'innovation. Il est bien connu que l'Irish Industrial Development Agency a présidé à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques industrielles à partir des années 60, pour être remplacée en 1994 par Forbairt (Enterprise Ireland) et Forfás.

En harmonisant la demande nationale et les dépenses sociales avec les exigences de leurs structures de production, les gouvernements des pays nordiques ont pu transformer leurs structures industrielles. Les stratégies d'exportation ne s'opposaient pas aux revendications sociales, les secondes constituant au contraire le fondement des premières. Ils ont investi dans des secteurs ou des régions florissants en transférant des ressources de ceux qui étaient en relatif déclin, mais en prenant des mesures sélectives pour créer des emplois dans ces derniers. La Suède a imposé une fiscalité élevée sur les bénéficiaires, ce qui a fait baisser les pressions qui s'exerçaient en faveur d'accords d'augmentation des salaires. Leurs politiques industrielles leur ont permis de prendre la tête de l'innovation technologique, en partie grâce à des transferts de technologie (Bigsten, 2001). Les pays nordiques ont réussi à associer une tradition bureaucratique efficace à un solide réseau corporatiste (Vartiainen, 1995).

Dans les pays nordiques et en Irlande, les salariés ont largement participé à une formulation de la politique industrielle basée sur le consensus. Les représentants des salariés et les chefs d'entreprise avaient une conception commune de la dépendance à l'égard de l'économie mondiale, acceptant la transformation structurelle et les contraintes salariales afin de rationaliser l'industrie et de la rendre plus compétitive. Une forte croissance induite par les salaires et la participation sociale a également contribué à assurer de bonnes relations du travail en Irlande.

En Asie de l'Est, le contrat social a permis de gérer efficacement les relations du travail d'une manière qui serait plus complexe, aujourd'hui, sur le plan politique

Le modèle social-démocrate montre comment l'État et d'autres partenaires sociaux peuvent développer les capacités productives dans une économie fondée sur les ressources naturelles qui traverse des changements structurels.

Les pays récemment industrialisés de premier rang d'Asie de l'Est ont adopté une politique d'industrialisation imposée d'en haut, qui est fondée sur des relations constructives entre les pouvoirs publics et le secteur privé et ne subit pas l'influence des groupes de pression.

Dans les pays nordiques et en Irlande, les salariés ont largement participé à une formulation de la politique industrielle basée sur le consensus.

Tous les pays tardivement industrialisés ont été fortement tributaires de sources extérieures de capital, y compris des entrées de capitaux privés, de l'IED, de l'APD ou des transferts budgétaires, pour lancer le processus d'industrialisation.

Les pays d'Asie de l'Est ont associé la protection de l'industrie naissante et de l'industrialisation fondée sur le remplacement des importations à de vigoureuses mesures d'incitation pour promouvoir les exportations.

et international. La promesse de hauts salaires faite aux travailleurs d'Asie de l'Est limitait l'exigence potentielle d'avoir «une place à la table» (Chang, 2006).

3. RÔLE DU FINANCEMENT EXTERNE

Tous les pays tardivement industrialisés ont été fortement tributaires de sources extérieures de capital, y compris des entrées de capitaux privés, l'IED, l'APD ou les transferts budgétaires pour lancer le processus d'industrialisation. Au début, ils se sont lourdement endettés, mais, pour la plupart, ont pu générer assez d'excédents et de croissance économique pour rembourser leurs dettes. Les politiques d'épargne et le comportement des épargnants, en Asie de l'Est, n'ont servi qu'à financer la croissance.

Les pays récemment industrialisés d'Asie de l'Est étaient fortement tributaires de financements externes au cours des premières étapes de l'industrialisation. Plus tard, l'accumulation de capital est provenue d'autres sources, comme les entreprises familiales et les conglomérats ou la diaspora. Les politiques d'encouragement à l'épargne ont permis de bénéficier de sources de financement intarissables. Le rationnement du crédit était également courant. Une fois que les capacités productives ont été mises en place, ces pays ont attiré beaucoup d'IED. En 1966, la Banque de développement asiatique a commencé à appuyer la production de produits alimentaires et le développement rural, avant d'étendre son action pour assurer assistance technique et aide à l'éducation, à la santé, aux infrastructures et à l'industrie.

De même, en Irlande, des ressources financières externes ont été utilisées au début du processus d'industrialisation. L'Irlande avait lancé un programme très important destiné à attirer les IED. Au lieu de l'APD, elle a bénéficié de transferts budgétaires non négligeables à la suite de son intégration dans l'Union européenne en 1973. L'essentiel du financement du développement industriel a évolué par la suite, passant des subventions aux actions, de l'octroi de capitaux de départ à l'offre de services commerciaux et au renforcement des liens avec les sociétés transnationales, tout en permettant de développer activement les entreprises, les capacités, les groupes et les secteurs nationaux (O'Donnell, 1998).

4. INSTRUMENTS, MÉCANISMES ET ORGANISMES DE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE

Les pays d'Asie de l'Est, connus pour leur libéralisation stratégique du commerce, ont recouru librement à des mesures de protection pour assurer une croissance sans entrave des industries exportatrices essentielles, tout en contrôlant étroitement le change pour remédier aux distorsions persistantes de la balance des paiements (tableau 19). Les gouvernements ont associé la protection de l'industrie naissante et de l'industrialisation fondée sur le remplacement des importations à de vigoureuses mesures d'incitation pour la promotion des exportations (Chang, 2006; Yusuf et Peters, 1985; Wade, 2004). Ils ont eu recours à des incitations fiscales pour les exportations, et à une politique de crédit et de taux d'intérêt pour promouvoir les industries naissantes. Les stratégies d'exportation ont été facilitées par une gestion des taux de change favorable aux exportations du secteur manufacturier.

Au cours des premières phases de la croissance économique accélérée, tous les pays à développement tardif ont appliqué diverses formes de politique industrielle pour aider et protéger les entreprises nationales. Des institutions et des pratiques

établies pour le commerce des produits de base ont été automatiquement appliquées à des produits industriels de plus grande valeur, sous la ferme direction des institutions publiques de développement. En Irlande, l'Industrial Development Agency, puis Forbairt (Enterprise Ireland) et Forfàs, ont apporté un appui vigoureux aux entreprises. Forfàs est l'organe consultatif de l'Irlande en matière de politique nationale pour les entreprises et la science; c'est un organisme du Département de l'entreprise, du commerce et de l'emploi (tableau 20). Ces organismes ont favorisé le développement des entreprises nationales et les programmes de liaison avec la diaspora afin de promouvoir l'investissement dans l'économie nationale. Les gouvernements d'Asie de l'Est ont offert aux producteurs des subventions à la production et à l'exportation, de faibles taux d'intérêt, des subventions et des prêts peu coûteux, ainsi qu'une aide au développement des capacités.

Plusieurs pays nordiques ont concilié la croissance des grandes entreprises avec les besoins de plus petits sites de production décentralisés. Des accords ont été mis au point dans les sociétés étatiques pour faire en sorte que les capacités productives soient renforcées. Les conglomérats industriels étaient couramment utilisés dans les pays nordiques ainsi qu'en Irlande pour bénéficier d'économies externes et de connaissances spécialisées. Le développement des compétences et la formation avaient une place essentielle dans ce processus. L'État a fortement subventionné l'éducation, la formation et les infrastructures pour assurer le succès de la modernisation nationale (tableau 21).

Au cours des premières phases de croissance économique accélérée, tous les pays à développement tardif ont appliqué diverses formes de politique industrielle pour aider et protéger les entreprises nationales.

Tableau 19

Instruments de politique industrielle et de promotion des exportations – République de Corée et Japon

Promotion des exportations et restrictions des importations
<ul style="list-style-type: none"> • Restrictions des importations, à la fois générales et spécifiques; • Privilégier des secteurs particuliers pour la promotion des exportations, dans certains cas des entreprises données à cette fin; • Obtenir de certaines entreprises qu'elles satisfassent aux conditions permettant d'obtenir des subventions octroyées aux exportateurs en fonction d'objectifs d'exportation (République de Corée); • Subventions aux taux d'intérêt et mise à disposition de crédits et de devises pour les entreprises favorisées qui réalisent les objectifs d'exportation; • Promotion générale des exportations par le biais de JETRO (Japon) et KOTRA (République de Corée); • Fourniture d'infrastructures, pour appuyer l'exportation; • Allègement des taxes sur les importations d'intrants et sur les dépenses de recherche et développement; et • Permettre aux conglomérats favorisés d'importer des biens d'équipement et de la technologie étrangère et de trouver des sources de financement moins onéreuses sur les marchés internationaux.
Mesures de politique industrielle
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre souple de la politique de concurrence, y compris le recours important aux cartels; • Création et promotion de conglomérats par le Gouvernement (République de Corée); • Avantages fiscaux accordés aux sociétés afin d'accroître l'investissement; • Promotion d'une relation étroite et à long terme entre les milieux financiers et l'industrie, ce qui était fondamental pour la mise en œuvre de la politique industrielle; • Répression des salariés pour assurer la paix sociale en temps de transformation structurelle (République de Corée); • Création d'industries nationales pour stimuler le développement industriel (République de Corée); et • Nombreuses directives administratives.
Source: Singh (1996, p. 163 et 164).

5. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les expériences décrites ci-dessus, d'où l'on peut tirer des enseignements en matière de politiques, ne sont pas directement reproductibles. Néanmoins, tous les pays à développement tardif ont les caractéristiques suivantes en commun:

- a) Le contexte initial n'est pas déterminant, et les talents ne scellent pas une destinée. Il est possible de remédier à un contexte grâce à des politiques bien pensées, des institutions efficaces dans le secteur public et des capacités en constante évolution qui favorisent une croissance sans exclusive;

Tableau 20

Instruments de politique industrielle – Irlande

Instruments	Notes
Intégration économique stratégique dans l'Union européenne, et en particulier avec le Royaume-Uni	Desde 1973
Bon apport de biens publics et développement d'infrastructures spécifiques pour soutenir les secteurs économiques émergents	Financiados por el gobierno, pero después de 1973 también con transferencias de la Unión Europea
Développement optimal du capital humain spécialisé dont les secteurs économiques dynamiques ont besoin	Financiada por el gobierno, pero después de 1973 también con transferencias de la Unión Europea
Appui actif aux activités de recherche et développement, d'innovation et d'apprentissage	Forbairt
Généreuses incitations budgétaires pour attirer les IED (notamment dans les secteurs des finances et des technologies de l'information et de la communication)	Sobre todo en comparación con la disciplina fiscal europea
Soutien actif aux PME et aux conglomérats productifs	Forbairt
Soutien gouvernemental aux stratégies de commercialisation des entreprises pour conquérir des marchés à l'étranger	
Nombreuses directives administratives et aide aux entreprises	Forbairt
Exigences de résultats	
Forte cohésion sociale et croissance induite par les salaires	Concepto de pacto social
Fonction publique efficace et portant à la modernisation	

Source: tableau établi par le secrétariat de la CNUCED.

Tableau 21

Instruments de politique industrielle – Pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède), années 50 et 60

Aide aux entreprises nationales (politique relative aux industries naissantes)

- Politique nationale prévoyante en faveur des entreprises nationales notamment dans le secteur manufacturier (allocation de crédits pour l'investissement dans l'industrie manufacturière);
- Crédits pour des secteurs industriels ciblés – faibles taux d'intérêt pour favoriser l'industrie manufacturière;
- *Investissement*: Traitement préférentiel accordé aux investissements dans l'industrie manufacturière;
- *Financement*: Les subventions étaient généreuses, à la fois aux fins des investissements et de la masse salariale; les incitations fiscales et sous forme de crédits ont fait l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement;
- *Subventions*: Différentes subventions ont été utilisées pour améliorer la productivité parmi toutes les subventions accordées aux fins de la croissance;
- *Administration des prix*: Contrôle des prix de certains produits de consommation courante;
- *Marché public*: Il a joué un rôle important dans le programme industriel;
- *Infrastructures*: Fortement subventionnées;

Acteurs du changement

- *Le gouvernement, la banque centrale, les principaux industriels*: (un petit nombre d'acteurs) qui collaboraient avec les associations de salariés représentatives;
- *L'État*: Il a dirigé un programme d'industrialisation;
- *Le contrat social*: Rapports de collaboration entre le capital et le travail;
- *Formation*: Le gouvernement a beaucoup investi dans la formation;
- *Innovation*: De lourds investissements ont été faits dans la recherche et le développement, la formation et la création de connaissances.

Source: Tableau établi par le secrétariat de la CNUCED.

- Il faut que des zélés développementistes, agissant dans le cadre d'une administration publique autonome et indépendante des intérêts personnels, inspirent et dirigent le processus de croissance;
- L'intégration sociale est une démarche fondamentale, surtout lorsqu'on procède à des changements de politiques qui sont préjudiciables à certains groupes. Les pays précités sont relativement petits et homogènes. Le défi sera beaucoup plus difficile à relever pour les pays dont l'environnement politico-social est hétérogène et parfois conflictuel;
- Les contrats sociaux ont une importance capitale pour nouer un dialogue fondé sur la confiance. Si les pouvoirs publics et les autres partenaires sociaux s'entendent, il est possible d'obtenir des concessions, en cas de besoin, et de promouvoir l'investissement, les investisseurs pouvant compter sur des relations harmonieuses. Une coopération sans exclusive peut aider à restaurer la crédibilité des institutions nationales à travers le dialogue social;

- e) Il est essentiel de privilégier la transformation structurelle et la diversification pour renforcer la concurrence et stimuler une croissance durable. Pour cela, la croissance de la productivité doit être inhérente à l'amélioration des résultats;
- f) Il faut aussi se soucier de la densité institutionnelle, y compris en ce qui concerne les normes et l'appui technique, en créant des institutions qui favorisent la croissance et soient des variantes des organismes de développement;
- g) Les petits marchés nationaux limitent le développement d'une production technologiquement plus élaborée. Comme les biens n'entrant pas dans le commerce international ont des effets similaires sur les conditions macroéconomiques, l'État devrait orienter les dépenses et l'APD de manière à faire des économies d'échelle, à stimuler une production à usage national et à accroître la demande intérieure qui est limitée;
- h) En faisant de gros efforts, on peut lancer un processus d'industrialisation, mais il est nécessaire que le gouvernement coordonne l'investissement et entraîne celui du secteur privé à travers d'importantes activités du secteur public;
- i) Les pays qui dépendent des chaînes de valeur fondées sur les produits de base, en mettant inévitablement l'accent sur les normes internationales peuvent, sans y prendre garde, négliger la production en direction du marché national de produits n'entrant pas dans le commerce international. Le relatif oubli de promouvoir la demande intérieure de produits primaires ou autres n'a pas permis de procéder à une accumulation de capital de cette manière;
- j) Une croissance plus importante et une amélioration de la productivité de l'agriculture présentent de grands avantages, limitant l'exode rural et renforçant la demande globale. Les recherches agricoles et la diffusion de leurs résultats, l'amélioration des infrastructures communes aux emplois ruraux agricoles et non agricoles, les programmes d'irrigation, et l'accroissement des capacités des services de vulgarisation peuvent être des éléments importants d'une politique industrielle;
- k) Un gouvernement résolument engagé devrait encourager et soutenir l'innovation et la commercialisation au niveau des entreprises et des exploitations agricoles, en tentant même de sauter certaines étapes correspondant à des technologies déjà anciennes, tout en incitant à l'apprentissage et à la mise en commun des connaissances dans le milieu du travail;
- l) Le réinvestissement des excédents de production agricole dans de meilleures technologies et techniques, une transformation des produits supérieure et la modernisation technologique. Il existe peut-être un débouché dans les solutions écologiques que recherchent les pays développés;
- m) L'utilisation de règles et d'instruments de modernisation et de diversification (l'intégration stratégique); et
- n) La mise au point d'institutions régionales et le renforcement d'échanges régionaux plutôt que d'adopter le système du «chacun pour soi».

Les pôles industriels ont été couramment utilisés dans les pays nordiques ainsi qu'en Irlande pour bénéficier d'économies externes et de connaissances spécialisées. Le développement des compétences et la formation ont occupé une place essentielle dans ce processus.

Si le marché intérieur est petit, il limite le développement d'une production technologiquement plus élaborée.

L'État devrait orienter les dépenses et l'APD de manière à faire des économies d'échelle, à stimuler la production pour le marché intérieur et à développer la demande intérieure qui est limitée.

F. Application de la politique industrielle aux PMA

Le rôle de l'État pour remédier aux contraintes structurelles à long terme qui pèsent sur la croissance de la productivité en Asie fait l'objet de maints débats depuis quelque temps (Singh, 1996; Rasiah, 2006, 2009). Comme c'est le cas

Une stratégie de «forte poussée» peut servir à lancer le processus d'industrialisation, mais il faut que le gouvernement coordonne l'investissement et attire les capitaux privés.

dans d'autres régions, les PMA asiatiques doivent faire face à un certain nombre de contraintes structurelles, à savoir: a) des infrastructures insuffisantes; b) des coûts élevés de transaction; c) un défaut d'accès aux crédits pour effectuer des investissements productifs; d) un système éducatif défaillant; e) un manque de compétences; f) des services de santé de mauvaise qualité; et g) des inégalités en matière de fortune, de savoir et de formation. Tout cela fait obstacle au développement des ressources de production et du projet d'industrialisation. Le rôle de l'État, dans ces circonstances, consiste à fournir ces biens publics, permettant ainsi au marché de remplir des fonctions d'allocation et de création. Cela, toutefois, n'a pas encore été le cas dans les PMA d'Asie, où les pouvoirs publics n'ont pas encore été vraiment conscients de la nécessité d'investissements directs et coordonnés.

La République de Corée, la province chinoise de Taiwan, Singapour et la Chine ont enregistré une croissance rapide des capacités liées à l'industrie textile et à la confection, qui ont servi de secteur moteur dans tous les pays d'Asie de l'Est. Cette expansion ne s'est pas accompagnée d'un développement similaire des capacités «au niveau des entreprises, pouvant concerner, par exemple, de petites améliorations des machines et des installations, des systèmes de contrôle des stocks et des méthodes de formation et, au niveau le plus haut, un effort dans le domaine de la recherche et du développement» au Bangladesh, au Cambodge, en République démocratique populaire lao ou au Myanmar (Rasiah, 2007, p. 86). Ces PMA asiatiques ont moins de possibilités que leurs prédécesseurs, en matière de formulation de politiques industrielles, de choisir les branches d'activité qu'ils veulent promouvoir parce qu'ils n'ont ni les infrastructures nécessaires, ni les capitaux pour les édifier¹⁰. La mise en place des infrastructures de base – dont les routes, les réseaux de télécommunications, les services de santé et l'assainissement, l'électricité et l'eau, et la scolarisation – ne s'est améliorée que légèrement dans ces pays. Alors qu'ils possèdent des ressources naturelles, le Cambodge et la République démocratique populaire lao n'ont pas la main-d'œuvre qualifiée, le capital ni la coordination logistique de niveau mondial nécessaires pour attirer un secteur de grande valeur comme celui des usines de produits électroniques. Le Népal et le Bhoutan, qui n'ont pas de littoral, ne sont pas dotés des infrastructures de transport permettant d'expédier des marchandises vers des marchés situés au-delà des mers. Les problèmes de sécurité, l'insuffisance des infrastructures et le manque de synergies entre pays ont limité l'investissement et la croissance au Bangladesh (Rasiah, 2007)¹¹.

En matière de formulation des politiques industrielles, les PMA asiatiques ont aujourd'hui moins de possibilités que par le passé de choisir les branches d'activité qu'ils veulent promouvoir parce qu'ils n'ont ni les infrastructures, ni les capitaux nécessaires.

Depuis leur indépendance, beaucoup de pays africains subsahariens ont été fortement encouragés à expérimenter d'abord des modèles d'économie étatique liés à une planification centrale au cours des années 50 et 60, puis des modèles d'exportations induites par le marché dans les années 80 et 90. Les éléments d'information dont nous disposons sur les résultats de l'industrie manufacturière d'Afrique subsaharienne laissent penser, jusqu'à présent, qu'aucun de ces deux modèles simplistes n'a eu d'effets significatifs sur ses trajectoires de croissance. Ils ne font apparaître qu'une faible amélioration, si tant est qu'elle existe, de l'industrialisation et des résultats économiques globaux au cours des cinquante dernières années (Soludo, Ogbu et Chang, 2004). Cela, toutefois, ne rend compte que de la poursuite de politiques industrielles inefficaces, et non du fait que toute politique industrielle est vouée à l'échec, comme l'indiquent les exemples de l'Ouganda et du Sénégal dans la présentation ci-après. En fait, nous tendons à faire valoir, dans le présent rapport, qu'une politique industrielle développementiste peut fort bien réussir, comme cela a été le cas dans beaucoup d'autres pays.

1. ÉTUDE DE CAS D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE – L'OUGANDA

Les années 80 et 90 ont été marquées par une série de réformes caractérisées par une plus grande ouverture aux importations et aux capitaux étrangers, notamment les IED, et un rôle plus important accordé au marché. Ces réformes ont été suivies d'une augmentation significative de l'IED, dont la part dans la formation brute de capital est passée de 0,1 % en 1990 à 21 % en 1999 (ONUDI, 2007). En dépit du large appui intellectuel à ce programme, lui-même étayé par les conditions auxquelles étaient subordonnés les prêts des établissements de crédit multilatéraux et la surveillance qu'ils exerçaient, la promesse de ces nouvelles réformes n'a pas été tenue.

L'expérience de politique industrielle en Ouganda a été inégale. L'ONUDI a recensé les entraves structurelles fondamentales suivantes à l'industrialisation dans ce pays: a) des capacités d'analyse des politiques limitées et des politiques inappropriées; b) des institutions d'appui à l'industrie inadéquates; c) un savoir insuffisant pour transformer les produits agricoles et minéraux; d) un manque d'esprit d'entreprise et de compétences idoines; e) un manque d'industriels dans le domaine du génie mécanique pour produire des biens d'équipement; f) des possibilités limitées d'établir des liens; et g) des compétences et des capacités technologiques inadéquates.

Pour ce qui est des résultats du secteur manufacturier, la pratique de l'industrialisation fondée sur le remplacement des importations en Ouganda est sans égal. De fait, entre 1963 et 1970, le secteur manufacturier a crû de 8,3 % par an. Dans les années 70 et 80, le pays a traversé une longue période d'instabilité politique et de troubles civils. Dans les années 80 et 90, il a suivi les prescriptions néolibérales qui refusaient tout rôle à la politique industrielle. Comme dans d'autres pays africains, ces politiques d'ajustement structurel ont donné des résultats très décevants. En conséquence, l'État s'est mis en retrait, mais le secteur privé n'a pas pris sa place pour combler le vide. Le secteur privé local ne pouvait pas toujours relever le gant. On ne tenait pratiquement aucun compte des contraintes structurelles, telles que les goulets d'étranglement dans les infrastructures, l'électricité, l'énergie, les transports, les communications, l'eau, les compétences et autres. On a constaté une certaine croissance dans les secteurs non traditionnels, comme celui des fleurs coupées, des légumes frais et de la vanille, mais non dans les exportations traditionnelles.

De récentes découvertes sur l'impact des intérêts étrangers et de la technologie sur le secteur manufacturier en Ouganda indiquent que les avantages des IED (en matière d'apprentissage, de technologie et de productivité) ne se sont pas concrétisés autant qu'on l'espérait dans le secteur manufacturier national (Rasiah, 2009)¹². L'environnement politique n'était pas aussi porteur que si la politique avait été mieux adaptée aux besoins des entreprises nationales, plutôt qu'aux objectifs des entreprises étrangères – par exemple en ce qui concerne la confection et les textiles. Maintenant qu'il est plus conscient de la nécessité d'établir des liens avec les sociétés transnationales, l'Ouganda met en œuvre de nouvelles initiatives en matière de politique industrielle, comme le montre l'encadré 17.

2. ÉTUDE DE CAS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE – LE SÉNÉGAL

L'expérience du Sénégal en matière de politique industrielle est tout à fait conforme à celle d'autres PMA d'Afrique subsaharienne. Deux types de politiques y ont été mis à l'essai: a) une forme rudimentaire d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations au cours des années 60 et 70; et b) une «nouvelle politique industrielle»¹³ inspirée par la Banque mondiale à partir des années

Dans les années 50 et 60, beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne ont commencé par expérimenter des modèles dirigés par l'État planifié puis, dans les années 80 et 90, ils sont passés aux modèles fondés sur les exportations induites par le marché.

L'expérience ougandaise de l'industrialisation fondée sur le remplacement des importations a été sans équivalent, le secteur manufacturier ayant connu une croissance annuelle de 8,3 % entre 1963 et 1970.

En Ouganda, les politiques ayant été adaptées aux objectifs des entreprises étrangères n'ont pas été aussi efficaces que si elles avaient tenu compte des besoins des entreprises nationales.

80. Cette dernière faisait partie des mesures de libéralisation dans le cadre du programme d'ajustement structurel mises en œuvre sous l'égide de la Banque mondiale et comprenait une ouverture commerciale totale, une orientation des exportations et des réformes du marché du travail. Un traitement préférentiel avait été appliqué aux zones franches industrielles à l'extérieur de Dakar, les capitaux étrangers affluaient et l'appareil d'État était en grande partie démantelé.

a) Les années 60: l'industrialisation fondée sur le remplacement des importations et l'agriculture

Cette politique consistait en grande partie en mesures de remplacement des importations traditionnelles concernant l'agriculture. À la suite de l'indépendance, dans les années 60, le Gouvernement du Sénégal est beaucoup intervenu dans le secteur de l'agriculture, mais pas assez longtemps pour avoir

Encadré 17. Le programme de promotion de liens interentreprises de Enterprise Uganda

Enterprise Uganda est un centre complet de développement des entreprises qui a pour mission de former une nouvelle génération d'entrepreneurs ougandais dynamiques en apportant un appui aux PME pour leur permettre d'améliorer leur productivité, leur croissance et leur compétitivité.

L'un des services qu'assure ce centre consiste à structurer des accords commerciaux concernant des sociétés de taille mondiale et des PME locales grâce à des liens commerciaux innovants et solides fondés sur des chaînes d'approvisionnement^a. Dans cet esprit, Enterprise Uganda exécute un programme pilote de promotion des liens interentreprises de deux ans en partenariat avec la Uganda Investment Authority et le PNUD. Ce programme a pour objectif de faciliter la création de nouveaux liens et de renforcer et d'étendre les liens existants entre les filiales des entreprises internationales et les PME nationales.

Les compagnies qui participent au programme sont Uganda Breweries Limited, Unilever (U) Ltd., MTN (U) Ltd. et Celtel (U) Ltd., des filiales de sociétés transnationales, et Kinyara Sugar Works, une société nationale. Les services fournis sont les suivants: a) le renforcement des capacités d'organisations intermédiaires du secteur agro-industriel (Uganda Breweries aidera à la modernisation de Kapchorwa Commercial Farmers Association (KAFOCA), ce qui profitera à 2 000 producteurs d'orge; b) Kinyara Sugar Works renforcera Kinyara Sugarcane Growers Ltd., ce dont bénéficieront environ 2 500 agriculteurs; et c) le développement de réseaux de détaillants (MTN et Celtel).

L'expérience a montré jusqu'à présent que, en dépit des limitations inhérentes à la plupart des PME, les sociétés transnationales sont prêtes à renforcer leurs relations commerciales avec les PME pour en faire des relations à long terme, à la condition que lesdites PME s'engagent à remédier aux insuffisances de leurs systèmes, de leurs comportements et de leurs compétences. Le projet pilote de deux ans vise à faciliter plus de 20 relations interentreprises dans le secteur agro-industriel, le développement de l'immobilier, la vente de détail, le secteur manufacturier et les télécommunications.

Source: Ferriere (2006).

- a Les autres services sont la fourniture d'instruments de diagnostic et de solutions pour les entreprises, le mentorat commercial et des conseils sur site, ainsi qu'un appui à la création de nouvelles entreprises commerciales et au renforcement de la compétitivité.

L'expérience du Sénégal en matière de politique industrielle est représentative de celle d'autres PMA d'Afrique subsaharienne.

un impact durable. Il avait souligné la nécessité d'accroître et de diversifier la production agricole, et il fournissait les semences, les engrais et les outils agricoles à des conditions avantageuses pour les producteurs locaux, y compris beaucoup de petits exploitants. Il encourageait également à la diversification du secteur de la transformation des produits alimentaires (Rochetau, 1982). Mais l'appui de l'État à l'agriculture, qui visait à accroître la valeur ajoutée des ressources locales, a été retiré à la fin des années 60. Les années 70 ont constitué un tournant pour l'investissement public qui s'est porté sur l'industrie manufacturière plutôt que sur l'agriculture. La première phase fut considérée comme un succès relatif en matière d'économie, mais elle a été trop courte pour avoir des effets durables.

b) Les années 70: le passage à l'industrie

À la suite de troubles sociaux et de la montée du chômage en 1968-1969, le gouvernement a réorienté son action vers le secteur manufacturier dans l'espoir d'accroître l'emploi. La politique s'est alors tournée de plus en plus vers l'extérieur,

avec de nombreuses mesures d'incitation dirigées vers les IED pour attirer les entreprises étrangères, espérant l'importation de facteurs de développement.

Tout d'abord, l'État a soutenu les branches d'activité spécialisées dans le traitement des ressources naturelles, comme la pêche et la production d'arachides. Le Sénégal a été le premier à mettre en place des zones franches industrielles hors de la capitale, Dakar, en vue d'attirer l'IED. Cela a très bien marché, mais libéralisation ne signifiait pas développement. La stratégie, populaire au plan politique, de «sénégalisation» des milieux d'affaires est devenue la politique nationale officielle, mais comme elle était basée sur le clientélisme plutôt que sur le mérite, son succès a été limité (Daffé et Diop, 2004).

c) Les années 80: réformes des politiques fondées sur le marché

Les années 80 et 90 ont été des années de crise économique au Sénégal. La production d'arachides sous contrôle gouvernemental s'est développée, pour demeurer le pilier de la production sénégalaise. Cependant, elle a décliné, ce qui a ralenti la croissance du PIB, et a rarement atteint ses niveaux antérieurs. Le Sénégal a enregistré, dans les années 70, un afflux de capitaux étrangers, essentiellement français, qui s'est accompagné d'un accroissement de la consommation à outrance (Daffé et Diop, 2004). Les finances publiques se sont dégradées et la dette est devenue une maladie chronique de l'économie nationale, les emprunts à l'étranger étant eux-mêmes devenus la source préférée de financement des déficits interne et externe (Boye, 1992). La Banque mondiale reconnaît que les nouvelles réformes des politiques ont provoqué une récession dans l'économie locale, laquelle a rapidement subi la domination des intérêts étrangers. Les réformes ont été axées essentiellement sur la libéralisation du commerce et du marché du travail, la déréglementation, la privatisation et l'amélioration de la gouvernance.

À la suite de ces réformes, l'investissement intérieur, au Sénégal, n'a jamais rattrapé l'investissement étranger, qui l'a largement dépassé dans les secteurs stratégiques, comme les phosphates. Cette détérioration des finances publiques se poursuit toujours, et l'économie continue de stagner. Les réformes ont eu un effet préjudiciable sur les actions menées dans le pays aux fins de l'industrialisation et de la modernisation technologique. L'amélioration espérée de la situation de l'emploi et de la compétitivité ne s'est pas concrétisée, pas plus que la diversification des exportations de produits manufacturés. Au contraire, entre 1992 et 1995, on ne comptait que 500 entreprises qui fonctionnaient dans le pays, dont un grand nombre appartenaient à des étrangers ou étaient sous contrôle étranger. Mais au milieu des années 80, l'IED a commencé à baisser à la suite du déclin économique. Le déficit en compte courant a atteint 11 % du PIB, alors que la part des exportations sénégalaises vers les marchés étrangers a diminué d'un cinquième par rapport à ce qu'elle était dans les années 60 (Daffé et Diop, 2004). Les mesures d'ouverture du commerce ont eu des effets désastreux sur le secteur industriel national: la production a diminué de 13,5 % (1985-1989), beaucoup d'emplois ont été perdus et environ 50 entreprises locales ont fermé, victimes de la concurrence des importations bon marché (Banque mondiale, 1994).

Sur les 22 entreprises industrielles les plus importantes du Sénégal, 13 sont passées intégralement sous contrôle étranger et cinq seulement sont restées sous contrôle d'intérêts sénégalais du secteur privé. Selon la Banque mondiale, les nouvelles réformes ont échoué en raison d'un «manque de détermination du gouvernement» (Banque mondiale, 1994). Ces réformes ont réduit l'État au rôle de «garant du libre-échange» et «d'un environnement macroéconomique stable».

Le Sénégal a été le premier à créer des zones franches industrielles hors de la capitale en vue d'attirer l'IED.

Les réformes des politiques fondées sur le marché ont été axées essentiellement sur la libéralisation du commerce et du marché du travail, la déréglementation, la privatisation et l'amélioration de la gouvernance.

Les réformes ont eu un effet préjudiciable sur les actions menées dans le pays en faveur de l'industrialisation et de la modernisation technologique.

À la suite du rapport de la Banque mondiale, la monnaie nationale a été dévaluée de 50 % en 1994, les mesures d'austérité classiques ont été appliquées, ce qui a accru le mécontentement social, l'émigration et la fuite des compétences.

Il y a de nombreuses leçons à tirer de l'expérience qu'a faite le Sénégal de ce type de politique industrielle. Sans contrat social, sans une infrastructure institutionnelle appropriée pour mettre les réformes en œuvre, et sans capacités productives et commerciales adéquates, ces réformes avaient peu de chances de réussir. Les capacités administratives du gouvernement étaient également loin d'être à la hauteur. Selon Rodrik, le Sénégal est l'un des premiers pays à avoir expérimenté la nouvelle politique industrielle au cours des années 80, mais il s'est révélé incapable de renverser le processus de déclin du pays, et il est entré en stagnation dans les années 70. La nouvelle politique industrielle de ces vingt dernières années fait planer des doutes sur la pertinence de l'ouverture du commerce pour les PMA dont les capacités en matière d'exportation se concentrent pour l'essentiel sur deux ou trois produits principaux. Il en ressort également qu'il est nécessaire de surmonter les obstacles liés aux normes de qualité, au défaut de compétences professionnelles et d'informations, aux lacunes des marchés ou à leur absence, etc.

La nouvelle politique industrielle des vingt dernières années fait douter de la pertinence de l'ouverture au commerce des PMA dont les capacités en matière d'exportation se concentrent essentiellement sur deux ou trois produits principaux.

Pour que l'ouverture du commerce soit efficace, elle doit s'accompagner du renforcement des capacités nationales et de l'acquisition de compétences technologiques. Ce processus n'est pas seulement long et coûteux, il nécessite aussi l'existence de mécanismes de partage des risques pour permettre de gérer le processus de «destruction créatrice».

L'expérience de la privatisation au Sénégal, comme dans beaucoup d'autres pays d'Afrique subsaharienne, n'a pas provoqué l'émergence d'une classe d'entrepreneurs nationaux (Daffé et Diop, 2004). L'État n'a pas mené une politique autonome, contraint qu'il a été de se montrer trop passif à l'égard des recommandations de la Banque mondiale et des autres donateurs. La nouvelle politique industrielle n'a pas été conçue de l'intérieur, mais imposée de l'extérieur sans être adaptée à la situation locale. Le gouvernement n'était pas en mesure d'agir de façon indépendante et autonome, mais subissait de façon exagérée l'influence des fournisseurs de ressources financières. Cette dépendance a encore aggravé la vulnérabilité de ce pays, et le Sénégal est entré dans le groupe des PMA en 2001.

Pour que l'ouverture au commerce soit efficace, elle doit s'accompagner du renforcement des capacités nationales et de l'acquisition de compétences technologiques.

G. Conclusions

Comme les organismes donateurs et les institutions financières internationales jouent un rôle fondamental dans les choix des politiques des pays africains depuis les années 80, les PMA ont peu à peu perdu une bonne partie de leur marge d'action.

Il y a longtemps, John Maynard Keynes (1936) a noté que rien n'a plus d'influence sur les politiques économiques que le pouvoir des idées économiques. L'Afrique a été sujette à de très importantes variations des conceptions relatives au développement économique beaucoup plus que tout autre continent, depuis les modèles étatiques jusqu'à l'hégémonie du marché. Il était implicitement tenu pour acquis que les responsables politiques avaient l'indépendance et la flexibilité nécessaires pour choisir toute politique qu'ils considéraient appropriée. En fait, et notamment dans les PMA, les organismes donateurs et les institutions de Bretton Woods depuis 1980 jouent un rôle fondamental dans les choix des politiques des pays africains. Les dispositions des accords de libéralisation du commerce signés au sein de l'OMC ont également réduit l'usage pouvant être fait des moyens d'action pertinents, tels que le crédit et les subventions à l'exportation, les exigences de résultats et les clauses relatives au contenu local (Bora, Lloyd et Pangestu, 2000).

Ces variations de conceptions relatives au développement ont réduit les politiques industrielles à un rôle marginal, en supposant implicitement que la croissance et la transformation structurelle suivraient automatiquement une fois que les bases économiques seraient en place et les éléments perturbateurs éliminés. Les accords bilatéraux et les accords commerciaux régionaux ont contribué à réduire davantage la marge d'action nécessaire pour mettre en œuvre des politiques industrielles dont on avait grand besoin. Des réformes sont indispensables dans maints domaines, y compris au niveau multilatéral, pour modifier le système permettant de tenir compte des besoins et des problèmes auxquels les économies des PMA doivent faire face.

Les résultats du secteur manufacturier, dans la plupart des PMA, ont été médiocres par rapport aux normes. De fait, les travaux antérieurs de la CNUCED ont montré que, même pendant les périodes de fort investissement et de forte croissance, ce secteur, dans beaucoup de PMA, surtout en Afrique subsaharienne, n'a pas décollé. Depuis la crise de la dette du début des années 80, la plus grande partie des réformes fondées sur le marché n'ont pas réussi à remédier à cette faiblesse structurelle profonde. Il s'en est suivi que les résultats déséquilibrés, stagnants ou en baisse de l'industrie manufacturière ont été associés à une croissance irrégulière et non durable dans beaucoup de PMA au cours des trois ou quatre dernières décennies. Dans la plupart des PMA, il y a très peu de grandes entreprises nationales, ce qui signifie que le secteur manufacturier est constitué en grande partie de petites entreprises et d'autres activités à forte intensité de main-d'œuvre, y compris dans le secteur non structuré, qui emploient souvent 20 personnes ou moins. En moyenne, les produits manufacturés légers à faible contenu technologique ont représenté plus de 90 % de l'ensemble des exportations de produits manufacturés pendant la période 2005-2006 (y compris les produits alimentaires, les boissons, les vêtements et le textile), alors que les exportations de produits manufacturés à contenu technologique moyen ou fort sont restées inférieures à 2 % du total des exportations de produits manufacturés.

Dans le présent chapitre, nous avons insisté, par contre, sur l'importance que revêt la mise au point de politiques industrielles appropriées afin de remédier aux effets très courants des lacunes du marché et de lancer le processus d'industrialisation et la croissance économique. Pour ce faire, nous appelons à un renforcement du potentiel d'efficacité des politiques industrielles, et pas simplement de leurs capacités, afin de pouvoir recourir à une plus vaste gamme de moyens d'action et d'instruments pouvant être adaptés aux besoins spécifiques des PMA. Cela suppose que les pays jouissent d'une marge d'action qui est souvent réduite par les engagements liés au commerce international et aux accords d'investissement. Selon une optique défendue depuis longtemps par la CNUCED, nous soutenons résolument que les PMA ont besoin d'une marge d'action plus importante que ce n'est le cas actuellement, afin qu'ils disposent d'un plus grand choix de politiques, de plus de temps et de marge pour les expérimenter, et qu'ils puissent adapter différents «modèles» à leur propres besoins. Sans cette liberté de choix, les nouveaux «modèles» de politiques commerciales ou industrielles n'auront pas plus de chances de réussir que les précédents.

Dans la plupart des PMA, il y a très peu de grandes entreprises nationales: le secteur manufacturier est largement composé d'industries manufacturières légères et autres activités à forte intensité de main-d'œuvre, organisées en petites entreprises, y compris dans le secteur informel, employant souvent une vingtaine de personnes ou moins.

Dans le présent chapitre, nous avons insisté sur l'importance que revêt l'élaboration de politiques industrielles appropriées pour remédier aux effets des imperfections du marché et lancer le processus d'industrialisation et la croissance économique.

Notes

- ¹ Selon la FAO, en 2009, sur 31 pays connaissant une crise alimentaire, 21 sont des PMA (FAO, 2009).
- ² L'analyse des services des PMA est rendue encore plus compliquée par le fait que le secteur tertiaire présente en général un dualisme intrinsèque, avec un vaste ensemble

Les PMA ont besoin d'une marge d'action plus importante que celle qu'ils ont aujourd'hui, afin de disposer d'un plus grand choix de politiques et de plus de temps et d'espace pour les mettre à l'essai, et de pouvoir adapter différents «modèles» de développement à leurs besoins.

- d'activités informelles (dont le petit commerce) qui côtoient des poches localisées d'activités très productives, en matière, par exemple, de finances, d'ingénierie et d'autres services de savoir.
- ³ Notre analyse ne tient pas compte de l'Afrique du Sud.
 - ⁴ L'optimalité du libre partage des marchés repose fondamentalement sur des hypothèses axiomatiques concernant le comportement rationnel d'agents morcelés, sur le fait que les informations soient pleinement et librement mises à la disposition de tous et sur celui que la technologie soit immédiatement disponible pour tous les utilisateurs selon un principe d'égalité. Seul relève de ces hypothèses fortement restrictives le partage décentralisé nécessairement optimal du point de vue de la prospérité et, par conséquent, l'intervention de l'État ne peut que fausser le jeu.
 - ⁵ Voir à ce sujet le texte de l'ONUDI (2007).
 - ⁶ Le cas des *Deliberation Councils* en Afrique du Sud constitue un exemple intéressant de collaboration et de renforcement de la confiance entre le secteur privé et le secteur public.
 - ⁷ Au cours de la dernière décennie, de nombreuses études ont souligné à quel point les effets des lacunes des marchés peuvent être courants et pervers, s'agissant de faire obstacle à l'accumulation de connaissances et de capital humain, limitant ainsi les perspectives de croissance économique.
 - ⁸ Par exemple, les accords de Bretton Woods ont permis de créer un système d'organisations (la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et le Fonds monétaire international) destiné à assurer la stabilité économique et à prévenir les crises à l'avenir.
 - ⁹ De même, la CNUCED (2005, p. 82) conclut que «non seulement le fait d'attirer l'IED, ce n'est pas le développement, mais il paraît clair, d'après les conclusions de ce rapport, que sa contribution au développement dépend de la situation macroéconomique et structurelle du pays hôte».
 - ¹⁰ Myrdal (1957) et Hirschman (1958) ont soutenu que les gouvernements devraient choisir des secteurs propres à créer un effet d'entraînement et limiter l'expansion de ceux qui ont l'effet inverse.
 - ¹¹ Si l'on suit l'argument du secteur principal, plusieurs facteurs pourraient faire de la confection ou du traitement des ressources naturelles un excellent support de croissance pour les PMA asiatiques dans l'environnement mondial contemporain. Tout d'abord, les vêtements ne subissent guère de concurrence de la part de produits de remplacement, tout en étant fabriqués avec des fibres naturelles, l'un de leurs produits primaires. Deuxièmement, les PMA ne bénéficient plus du même accès préférentiel pour des produits relevant d'une technologie plus avancée, ce qui est depuis peu subordonné à l'adoption de politiques néolibérales. Troisièmement, les textiles et les vêtements étaient une source de devises essentielle pour le développement des branches d'activité stratégiques du Japon, de la République de Corée et de la province chinoise de Taiwan. Les flux d'IED se dispersent davantage depuis la fin de la guerre Froide, et donc les PMA asiatiques doivent faire preuve d'une plus grande agressivité que leurs prédécesseurs dans la lutte pour les attirer.
 - ¹² Les effets ambivalents des mesures d'incitation discrétionnaires sur l'IED peuvent être illustrés par deux exemples. En 2004, le gouvernement avait introduit un ensemble de grande ampleur de mesures incitatives, dont une exonération fiscale de dix-sept ans sur la valeur ajoutée, pour encourager un investisseur (BIDCO, du Kenya) à mettre sur pied un projet de production d'huile de palme de 120 millions de dollars. D'autres producteurs d'huile alimentaire se sont plaints, invoquant un traitement inéquitable. Le projet de BIDCO a mis très longtemps à se réaliser. Dans le même ordre d'idées, Tri-Star Apparel, investisseur dans la fabrication de vêtements destinés au marché américain en vertu de la loi sur la croissance et les potentialités de l'Afrique, s'était vu accorder 15 millions de dollars de prêts garantis par l'État, mais a dû fermer au bout de cinq ans à la suite d'énormes pertes sans pouvoir rembourser ses dettes.
 - ¹³ Ou aucune politique industrielle.

Bibliographie

- Abramovitz, M. (1986). Catching up, forging ahead and falling behind. *Journal of Economic History*, 46 (1): 386-406.
- Abramowitz, M. and David, P. (1996). Technological change and the rise of intangible investments: the US economy's growth-path in the twentieth century. In OECD. *Employment and Growth in the Knowledge-based Economy*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

- Acemoglu D., Johnson, S. and Robinson, J. (2001). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. NBER Working Paper no. 8460, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Akyüz, Y., Chang, H. and Kozul-Wright, R. (1999). New perspectives on East Asian development. In Akyüz, Y. (ed.). *East Asian Development: New Perspectives*. Frank Cass Publishers, London.
- Akyüz, Y. and Gore, C. (1996). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. *World Development*. 24 (3): 461-470.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, New York.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (1981). Accelerated development in sub-Saharan Africa: an agenda for action. The World Bank, Washington, DC.
- Banque mondiale (1994). Sénégal: évaluation du secteur privé. Rapport No. 11317-SE. Banque mondiale, Washington, DC.
- Bell, M. and Pavitt, K. (1993). Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries. *Industrial and Corporate Change*, (2) 1: 157-210.
- Bigsten, A. (2001). Relevance of the Nordic model for African development. WIDER Discussion Paper No. 2001/131, United Nations University, Helsinki.
- Bhowon, V., Boodhoo, N. and Chellapermal, P. (2004). Mauritius: policy-making in Africa. In Soludo, C., Ogbu, O. and Chang, H. J. (eds.). *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus? Africa World Press, Trenton*.
- Bloom, D. and Sachs, J. (1998). Geography, demography and economic growth in Africa. Brookings Paper on Economic Activity, No. 2, Brookings Institute, Washington, DC.
- Bora, B., Lloyd, P. and Pangestu, M. (2000). Industrial policy and the WTO. Policy issues in International Trade and Commodities Study Series No. 6, United Nations publication, Sales No. E.00.II.D.26, New York and Geneva.
- Boye, F. (1992). Les mécanismes économiques en perspectives. In Diop, M.C. (éd.). *Sénégal: Trajectoires d'un État*. CODESRIA, Dakar.
- Castel-Branco, C. (2002). An investigation into the political economy of industrial policy: The case of Mozambique. SOAS Thesis Paper, School of Oriental and Asian Studies, London.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London.
- Chang, H. J. (2006). *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. Zed Books and Third World Network, London and Penang.
- Chang, H. J. (2008). State-owned enterprise reform. In United Nations Department of Economic and Social Affairs. *National Development Strategies: Policy Notes*. United Nations publication, Sales No. E.08.II.A.4, New York: 113-156.
- Cimoli, M., Dosi, G. and Stiglitz, J. E. (2008). The future of industrial policies in the new millennium: toward a knowledge-centered development agenda. LEM Working Paper No. 2008/19, Laboratory of Economics and Management, Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa.
- CNUCED (1994). *Rapport sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente. E.94.II.D.26, New York et Genève.
- CNUCED (1996). *Rapport sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.96.II.D.6, New York et Genève.
- CNUCED (2003). *Rapport sur le commerce et le développement: Accumulation de capital, croissance et changement structurel*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.03.II.D.7, New York et Genève.
- CNUCED (2005). *Le développement économique en Afrique: Repenser le rôle de l'investissement étranger direct*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.05.II.D.12, New York et Genève.
- CNUCED (2006a). *Rapport sur les pays les moins avancés: Développement des capacités productives*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.06.II.D.9, Genève et New York.
- CNUCED (2006b). *Rapport sur le commerce et le développement: Partenariat mondial et politiques nationales de développement*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.06.II.D.6, New York et Genève.
- CNUCED (2007). *Rapport sur les pays les moins avancés: Savoir, apprentissage technologique et innovation pour le développement*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.07.II.D.8, New York et Genève.
- CNUCED (2008). *Rapport sur les pays les moins avancés: Croissance, pauvreté et conditions du partenariat de développement*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.08.II.D.20, New York et Genève.

- Collier, P. (2002). Primary commodity dependence and Africa's future. Working Paper No. 28111, the World Bank, Washington, DC.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press, New York.
- Collier, P. and Gunning, J. W. (1995). War, peace and private portfolios. *World Development*, 23 (2): 223-241.
- Daffé, G. and Diop, M. C. (2004). Senegal: institutional aspects of trade and industrial policy. In Soludo, C., Ogbu, O. and Chang, H. J. (eds.). *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press and the International Development Research Centre, Trenton and Ottawa.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, Princeton.
- FAO (2009). Perspectives de récoltes et situation alimentaire n° 2 (avril). Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome (accessible sur <http://www.fao.org/docrep/011/ai481e/ai481e00.htm>).
- Ferriere, J. (2006). Presentation on TNC-SME business linkages... to accelerate the development of domestic SMEs, 16 February, Bangkok (accessible sur: <http://www.gmsbizforum.com/dmdocuments/SME%20Finance%20-%20Business%20Linkages.pdf>).
- Giuliani, E., Pietrobelli, C. and Rabellotti, R. (2004). Upgrading in global value chains: lessons from Latin American clusters. Paper No. 72, University of East Piedmont, Alessandria.
- Haggard, S. (1989). Explaining development strategies: the East Asian NICs in comparative perspective. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 505 (1): 129-141.
- Hall, P. A. and Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, Oxford and New York.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- Hirschman, A. O. (1992). *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Harvard University Press, Cambridge.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press, Stanford.
- Juma, C. (2007). Speech at the global forum on Building Science, Technology and Innovation Capacity for Sustainable Growth and Poverty Reduction, the World Bank, 13-15 February, Washington, DC.
- Kaldor, N. (1972). The irrelevance of equilibrium economics. *Economic Journal*, 92 (328): 1237-1255.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Prometheus Books, New York.
- Khan, M. (2008). Investment and technology policies. National Development Strategies: Policy Notes. United Nations Department for Economic and Social Affairs, New York.
- Kozul-Wright, R. (1995). The myth of Anglo-Saxon capitalism: reconstructing the history of the American state. In Chang, H. J. and Rowthorn, R. (eds.). *The Role of the State in Economic Change*. Oxford University Press, New York.
- Kozul-Wright, R. and Rayment, P. (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: The Struggle for Economic Development in a Global Economy*. Zed Books, London.
- Lall, S. (1992). Technological capabilities and industrialization. *World Development*, 20 (2): 165-186.
- Lall, S. (2000). Selective industrial and trade policies in developing countries: theoretical and empirical issues. Queen Elizabeth House Working Paper No. 48, Oxford University, Oxford.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Harper Torchbooks, New York.
- Nelson, R. (1993). *National Systems of Innovation*. Oxford University Press, Oxford.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ocampo, J. A. (2005). The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries. In Ocampo, J. A. (ed.). *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Stanford University Press, Stanford.
- Ocampo, J. A., Jomo, K. S. and Khan, S. (2007). *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. Zed Books, London.
- Ocampo, J. A., Jomo, K. S. and Vos, R. (2007). *Growth Divergences: Explaining Differences in Economic Performance*. Zed Books, London.
- O'Donnell, R. (1998). Ireland's economic transformation: industrial policy, European integration and social partnership. Working Paper No. 2, Centre for West European Studies, University Centre for International Studies, Pittsburgh.
- OCDE (1996). *L'économie fondée sur le savoir*, GD(96)102, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

- ONUDI (2005). *Rapport 2005 sur le développement industriel: Rattraper le terrain perdu: comment les pays en développement peuvent surmonter les nouvelles contraintes*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.05.II.B.25, Vienne.
- ONUDI (2007). Uganda: Integrated industrial policy for sustainable industrial development and competitiveness. Ministry of Tourism, Trade and Industry, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.
- Oyelaran-Oyeyinka, B. (2004). Learning and local knowledge institutions in African industry. INTECH Discussion Paper No. 2004-2, United Nations University, Maastricht.
- Oyelaran-Oyeyinka, B. (2006). *Learning to Compete in African Industry: Institutions and Technology in Development*. Ashgate Publishing, Aldershot and Burlington. Study prepared for UNCTAD as a background paper for the LDCR, New York and Geneva.
- Rasiah, R. (2006). Sustaining development through garment exports in Cambodia. Étude effectuée pour la CNUCED en tant que document d'information pour le *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés* de la CNUCED, New York et Genève.
- Rasiah, R. (2007). Garment exports from Asian LDEs: can it be sustained? Étude effectuée pour la CNUCED en tant que document d'information pour le *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*. CNUCED, New York et Genève.
- Rasiah, R. (2009). Foreign ownership and technological intensities in Ugandan manufacturing. *International Journal of Institutions and Economics*, 1 (1): 79-105.
- Reinert, E. (2007). *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. Carroll and Graf Publishers, New York.
- Rocheteau, G. (1982). *Pouvoir financier et indépendance économique. Le Cas du Sénégal*. Karthala-Orstom, Paris.
- Rodrik, D. (1999). *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Policy Essay No. 24, Overseas Development Council, Washington, DC.
- Rodrik, D. (2002). Industrial policy for the 21st century. CEPR Discussion Paper No. 4767, Centre for Economic Policy Research, London.
- Rodrik, D. (2006). Industrial development: stylized facts and policies. Paper prepared for United Nations/Department of Economic and Social Affairs publication, *Industrial Development for the 21st century*. New York.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes*. Princeton University Press, Princeton.
- Sachs, J. D. and Warner, A. M. (1995). Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Paper No. 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Shafaeddin, M. (2006). Is the industrial policy relevant in the twenty-first century? MPRA Paper No. 6643, University Library of Munich.
- Shapiro, H. (2007). Industrial policy and growth. DESA Working Paper No. 53, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Singh, A. (1996). The Post-Uruguay Round world trading system, industrialization, trade and development: implications for the Asia-Pacific developing countries. In UNCTAD. *Expansion of Trading Opportunities to the Year 2000 for Asia-Pacific Developing Countries: Implications of the Uruguay Round and Adaptation of Export Strategies*. UNCTAD, New York and Geneva.
- Soludo, C. C., Ogbu, O. and Chang, H. J. (2004). *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press and the International Development Research Centre, Trenton and Ottawa.
- Srinivas, S. and Sutz, J. (2008). Developing countries and innovation: searching for a new analytical approach. *Technology in Society*, 30 (2): 129-140.
- Srinivas, S. (2009). Industrial policy, industrial change and the State. Study prepared for UNCTAD as a background paper for *The Least Developed Countries Report 2009*, New York and Geneva.
- Taylor, L. and Rada, C. (2007). Productive structure and effective demand during the Great Divergence: regional contrasts. In Ocampo, J. A., Jomo, K. S. and Vos, R. (eds.). *Growth Divergence: Explaining Differences in Economic Performance*. Zed Books, London.
- Teubal, M. (2008). Direct promotion of «commercial» innovation (CI) in least developed countries (LDCs): A systems evolutionary (S/E) perspective. Étude réalisée pour la CNUCED en tant que document d'information pour le *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés*, CNUCED, New York et Genève.
- ONUDI (2005). *Rapport 2005 sur le développement industriel: Rattraper le terrain perdu: comment les pays en développement peuvent surmonter les nouvelles contraintes*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.05.II.B.25, Vienne.
- ONUDI (2007). Uganda: Integrated industrial policy for sustainable industrial development and competitiveness. Ministry of Tourism, Trade and Industry, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.
- Vartiainen, J. (1995). The state and structural change: what can be learnt from the successful late industrializers? In Chang, H. J. and Rowthorn, R. (eds). *The Role of the State in Economic Change*. Oxford University Press, Oxford and New York.

- Wade, R. (2004). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization – 2nd Edition*. Princeton University Press, Princeton.
- Wade, R. (2006). *Bringing industrial policies back in: breaking the policy monopoly*. Background paper to *Trade and Development Report 2006*. UNCTAD, Geneva.
- Wood, A. and Jordan, K. (2000). Why does Zimbabwe export manufactures and Uganda not? Econometrics meets history. *Journal of Development Studies*, 37 (2): 91-116.
- Wood, A. and Mayer, J. (2001). Africa's export structure in a comparative perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 25 (3): 369-394.
- Yusuf, S. and Peters, R. K. (1985). *Capital Accumulation and Economic Growth: The Korean Paradigm*. The World Bank, Washington, DC.

Les pays les moins avancés (PMA) sont un groupe de pays que l'ONU considère comme étant ceux dont le développement est le moins avancé eu égard à leur faible PIB par habitant, à leur faible capital humain et à leur forte vulnérabilité économique. Le présent Rapport affirme que la gravité des effets de la crise économique mondiale dans les PMA risque d'être telle qu'il ne sera plus possible de «faire comme avant».

Ni les réformes institutionnelles de bonne gouvernance actuellement mises en œuvre par de nombreux PMA, ni l'ancien État développementiste, qui a notamment donné de bons résultats en Asie de l'Est, ne sont aujourd'hui des modèles vraiment appropriés. Il faut ériger un nouvel État développementiste. Il s'agit non pas de revenir à une planification du développement comme par le passé, mais de trouver de nouvelles formes de gouvernance du développement adaptées au XXI^e siècle.

Un rééquilibrage entre l'État et le marché est nécessaire pour atténuer les effets de la crise, créer une résilience aux chocs extérieurs grâce à une plus grande diversification et à une transformation structurelle, et promouvoir un mode de croissance plus partagé et à plus forte intensité d'emplois. Se fondant sur les enseignements tirés de modèles dynamiques d'économie mixte, le Rapport analyse le rôle et les fonctions de l'État s'agissant d'atténuer les contraintes et les obstacles structurels, dont un investissement insuffisant, qui pèsent sur l'accroissement de la productivité et le renforcement des capacités productives. Surmonter ces contraintes passe par la mise en place d'un cadre intégré de politiques sectorielles agricoles et industrielles étayées par des politiques macroéconomiques de croissance. Dans ce contexte, la gouvernance du développement vise à promouvoir la capacité créative des marchés de stimuler le changement économique, sur la base d'un contrat social permettant la participation aux décisions et favorisant une plus grande expression publique.

Le Rapport souligne qu'il n'existe pas de modèle de développement unique et parfait applicable à tous les pays, et il préconise donc la diversité des orientations et l'apprentissage institutionnel. Il reconnaît qu'il existe de profondes complémentarités intrinsèques entre le secteur public et le secteur privé. Tout en rappelant la nécessité de l'aide publique au développement, le Rapport insiste sur l'appropriation nationale des politiques. L'apprentissage institutionnel demande du temps et des ressources, et disposer d'une marge d'action suffisante est donc essentiel à son succès à long terme.

Le Rapport reconnaît que les gouvernements des PMA ont un rôle fondamental à jouer dans la restructuration de leur économie, le développement de leurs capacités productives et la mise en place de conditions permettant d'assurer une croissance de rattrapage, y compris l'apprentissage et l'accumulation de connaissances au niveau aussi bien des entreprises que des exploitations agricoles. La crise confirme que ce type d'orientation est la seule option viable pour les PMA. Cela impliquera d'élargir et d'adapter l'action publique à de petites économies en développement ouvertes. Le Rapport propose, dans leurs grandes lignes mais de façon concrète, une autre stratégie économique possible et un nouveau programme aux décideurs dans les PMA, englobant le renforcement des capacités institutionnelles et le renforcement d'un État développementiste complémentaire du marché.

PAGE DE COUVERTURE

L'illustration de la page de couverture est un détail d'un tableau intitulé Spirale n° 1, peint par Roland Gliozzo en 2007. La spirale a été choisie pour illustrer la couverture du présent Rapport, car elle représente les deux futurs possibles des PMA au lendemain de la crise économique mondiale. D'un côté, une spirale infernale d'aggravation de la pauvreté, d'instabilité politique et de situations d'urgence humanitaire complexes. De l'autre, une spirale ascendante dans laquelle – à travers la gouvernance du développement – l'État commence, petit à petit, à catalyser et soutenir un changement progressif et de plus en plus large allant dans le sens d'un accroissement de la prospérité et permettant de réaliser le potentiel créatif actuellement inexploité des 843 millions d'habitants des PMA.

Reproduction avec la permission de l'artiste.