



RAPPORT 2013 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

*Une croissance créatrice d'emplois
pour un développement équitable et durable*

APERÇU GÉNÉRAL



EMBARGO

Le présent document ne doit pas être cité ou résumé par la presse, la radio, la télévision ou des médias électroniques avant le **20 novembre 2013 à 17 heures TU.**



RAPPORT 2013 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

*Une croissance créatrice d'emplois
pour un développement équitable et durable*

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2013

NOTE

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

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

Le terme «dollar» désigne ici le dollar des États-Unis.

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

L'aperçu général est également publié dans le *Rapport 2013 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD/LDC/2013, numéro de vente: F.13.II.D.1).

UNCTAD/LDC/2013 (Overview)

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

Introduction

Malgré la stagnation de l'économie mondiale ces dernières années, les pays les moins avancés (PMA) ont, dans l'ensemble, enregistré une légère croissance. Le revenu par habitant a progressé régulièrement dans ces pays considérés en tant que groupe, laissant espérer que certains d'entre eux pourraient être reclassés dans le courant de la décennie. Des signes inquiétants donnent toutefois à penser que cette croissance n'a pas été équitable et qu'elle n'a guère contribué à la réduction de la pauvreté. Cela tient principalement au fait que la croissance n'a pas créé suffisamment d'emplois de qualité – c'est-à-dire d'emplois offrant de meilleures rémunérations et de meilleures conditions de travail – en particulier pour les jeunes. Or, il est essentiel de créer des emplois, en raison de la contribution fondamentale du travail au développement économique et à la vie des individus. Non seulement le travail influe sur le revenu, la demande globale et les décisions d'investissement, mais il est aussi le moyen le plus sûr et le plus digne de sortir de la pauvreté.

Depuis le début de la crise financière et économique mondiale en 2008, l'emploi – et surtout la croissance sans emploi – est de plus en plus considéré comme un problème majeur de politique publique partout à travers le monde. C'est particulièrement vrai dans les PMA, où l'évolution démographique, la pauvreté persistante, l'urbanisation galopante et la hausse des inégalités concourent à faire du manque d'emplois rémunérateurs une source de fortes tensions sociales et politiques. Les PMA ne sont pas tous riches en ressources naturelles, minérales ou autres. Pour la plupart d'entre eux, la principale richesse est leur population, en particulier leur jeunesse. L'emploi productif de ces personnes est donc le seul moyen pour les PMA de parvenir à une croissance durable et constructive.

Dans le présent rapport, la CNUCED étudie le lien entre investissement, croissance et emploi. Plus précisément, elle examine comment les PMA peuvent promouvoir une croissance qui créera suffisamment d'emplois de qualité et qui permettra à ces pays d'atteindre ce que l'organisation considère comme leurs objectifs les plus urgents et les plus cruciaux pour aujourd'hui et pour l'après-2015, à savoir la réduction de la pauvreté, une croissance équitable et un développement durable.

Tendances économiques récentes et perspectives dans les PMA

Dans une économie mondiale qui s'efforce toujours de renouer avec une croissance soutenue et durable, les PMA font face depuis cinq ans à un environnement extérieur moins favorable qu'auparavant. Le ralentissement du commerce mondial, aujourd'hui au quasi point mort, a affaibli la demande d'importations des PMA, surtout de la part des pays développés mais aussi de la part des pays émergents. Les PMA ont également été confrontés à l'instabilité croissante des prix des produits de base et des flux de capitaux.

C'est pourquoi, la croissance économique de ces pays dans les cinq dernières années (2009-2013) a été inférieure de 2 points de pourcentage au taux atteint dans la période d'expansion qui a précédé (2002-2008). Elle a également été inférieure au taux annuel de 7 % établi comme cible dans le Programme d'action d'Istanbul en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020.

Il reste que, malgré la lente reprise de l'économie mondiale, la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel des PMA s'est un peu redressée, passant de 4,5 % en 2011 à 5,3 % en 2012. Selon les prévisions du Fonds monétaire international (FMI), le taux pour 2013 devrait conserver des valeurs similaires – entre 5 % et 6 %. Le taux de croissance du PIB réel des différents groupes de PMA est demeuré conforme aux tendances de 2012, les PMA d'Afrique conservant leur retard par rapport à leurs homologues d'Asie et aux PMA insulaires. Le taux de croissance du PIB réel par habitant non plus n'a pas affiché la même progression dans les PMA africains où la population augmente plus rapidement.

On observe des écarts de taux de croissance du PIB réel non seulement entre les divers groupes de PMA, mais aussi entre les pays pris individuellement. Si 15 pays ont affiché une croissance supérieure à 6 %, celle-ci a été inférieure à 3 % dans 10 pays où, à cause de la forte augmentation de la population, la croissance par habitant a stagné ou a été négative. Cette situation est lourde de conséquences pour la réduction de la pauvreté, pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et, plus généralement, pour le développement humain. Avec des taux de croissance du PIB réel négatifs, trois PMA ont connu une récession en 2012.

Les écarts de taux de croissance du PIB réel entre PMA s'expliquent aussi par les différences sensibles constatées pour d'autres indicateurs macroéconomiques. En particulier, et c'est un aspect très important pour la croissance économique, le taux de formation brute de capital varie beaucoup d'un PMA à l'autre. Ce taux devrait, selon le Programme d'action d'Istanbul, représenter 25 % du PIB pour pouvoir atteindre des taux de croissance du PIB réel de 7 %. En 2011, 17 PMA ont atteint ou même dépassé le niveau d'investissement nécessaire; 31 pays n'y sont pas parvenus, certains ne passant pas la barre des 10 %. Compte tenu de la relation étroite qui existe entre investissement et croissance économique, les perspectives de ces pays ne sont guère brillantes.

L'examen des faits survenus au cours de la décennie permet d'évaluer la portée des changements structurels opérés dans les PMA et d'analyser les orientations choisies. Dans ces pays considérés en tant que groupe, la part moyenne de l'agriculture dans le PIB a baissé de 31,4 % en 1999-2001 à 25,6 % en 2009-2011, la part du secteur manufacturier est demeurée stable aux alentours de 10 % du PIB, et la part moyenne des services a un peu diminué. On peut donc estimer que, dans les périodes 1999-2001 et 2009-2011 – caractérisées par la croissance économique la plus rapide depuis des décennies –, les pays du groupe n'ont pas procédé aux changements structurels qui leur auraient permis d'accroître la productivité, les revenus, l'intensité en technologie et la valeur ajoutée.

Le déficit courant des PMA considérés en tant que groupe s'est aussi considérablement creusé, passant de 10,5 milliards de dollars en 2011 à 28,8 milliards de dollars en 2012, principalement à cause de la grave détérioration de la balance commerciale, dont le déficit a bondi de 3,7 milliards de dollars en 2011 à 18,5 milliards de dollars en 2012. Les termes de l'échange ont continué de s'améliorer au cours des trois années écoulées depuis leur forte détérioration de 2009. En 2011 et 2012, ils ont dépassé le niveau atteint lors du précédent pic de 2008, juste avant que les premiers effets de la crise ne se fassent sentir.

La croissance des exportations dans les PMA en tant que groupe, qui a atteint environ 25 % en 2010 et 2011, est tombée à 0,6 % en 2012. Cette chute correspond au ralentissement généralisé du commerce mondial de marchandises évoqué plus haut. Après une hausse des importations de 21,9 % en 2011, celles-ci n'ont progressé que de 7,8 % l'année suivante.

Cela a toutefois suffi pour creuser le déficit commercial des PMA d'une manière substantielle.

Le financement extérieur est d'autant plus important pour les PMA que le rapport entre l'épargne intérieure et l'investissement y est faible. En 2012, l'investissement étranger direct (IED) dans ces pays a atteint le montant record de près de 26 milliards de dollars – environ 20 % de plus qu'en 2011. Dans la même période, l'IED dans les PMA africains et en Haïti est passé de 16,9 milliards de dollars à 19,8 milliards de dollars. Si les PMA d'Asie ont aussi vu les entrées d'IED progresser de 4,2 milliards de dollars à 5,6 milliards de dollars, dans les PMA insulaires, en revanche, ces investissements ont diminué de 320 millions de dollars à 235 millions de dollars.

Les fonds que les migrants envoient dans les PMA ont continué d'augmenter en 2012, atteignant un nouveau record de 30,5 milliards de dollars. Ces envois sont beaucoup plus stables que les entrées d'IED et leur montant n'a cessé de croître, même au plus fort de la crise. En ce qui concerne la répartition régionale, les premiers bénéficiaires sont les PMA asiatiques qui ont reçu 16,3 milliards de dollars en 2010, et 17,8 milliards de dollars l'année suivante.

Après avoir joué un rôle anticyclique non négligeable pendant la crise financière, l'aide publique au développement (APD) en faveur des PMA a commencé de décliner en 2011. Selon des données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le total des versements nets d'APD aux PMA, hors allègement de la dette, a légèrement fléchi, passant de 41,7 milliards de dollars en 2010 à 41,6 milliards de dollars en 2011. Selon les données préliminaires pour 2012, l'APD bilatérale nette versée aux PMA a diminué de 12,8 % en chiffres réels. Si ces estimations sont confirmées, il s'agira de la plus forte baisse depuis 1997.

En 2012, la dette extérieure totale des PMA s'est accrue pour atteindre un montant estimé à 183 milliards de dollars, soit une hausse en valeur nominale de 6,7 % par rapport à 2011. Le ratio dette/PIB a aussi légèrement augmenté, passant de 26,3 % en 2011 à 26,7 % en 2012, cependant que le ratio dette totale/exportations faisait de même, passant de 78,7 % à 82,5 %; ces deux ratios étaient plus élevés dans les PMA que dans les autres pays en développement. L'encours de la dette à court terme a augmenté de 2,5 milliards de dollars en 2012 (+14 %).

Selon les prévisions du FMI, le PIB mondial réel progressera de 3,3 % en 2013, en très légère hausse par rapport aux 3,2 % de 2012. Pour les PMA en tant que groupe, le FMI prévoit un taux de croissance de 5,7 % pour 2013, contre 5,3 % pour les pays émergents et les pays en développement. L'économie mondiale devrait progresser à un taux de 4 % en 2014 et d'environ 4,5 % dans les quatre années suivantes. À moyen terme, la croissance des PMA devrait se situer aux alentours de 6 %.

Pour les PMA, le commerce international est le principal vecteur des forces récessionnistes à l'œuvre dans les pays développés depuis le début de la crise. Le récent ralentissement du commerce international aura donc, une fois encore, des incidences négatives sur les perspectives des PMA. Malgré une demande de biens importés par les pays développés qui, dans le meilleur des cas, a été faible, les PMA ont réussi à éviter une trop forte décélération de leur croissance en se recentrant sur la demande intérieure et sur le commerce Sud-Sud. Ces deux pôles demeureront incontournables à l'avenir, mais ce recentrage sera considérablement limité par le ralentissement de la croissance économique observée récemment dans les grands pays émergents.

Le financement extérieur est une autre condition nécessaire à l'instauration d'une croissance soutenue du PIB réel dans les PMA. Il ressort de l'analyse faite au chapitre 1 du présent rapport que le financement extérieur a connu des fluctuations considérables depuis le début de la crise. De plus, le resserrement des politiques monétaires envisagé dans les pays développés en 2014-2015 modifiera la rentabilité relative des investissements dans les pays développés et dans les pays en développement. La réduction des écarts de taux d'intérêt entre les deux catégories de pays compliquera encore le financement des déficits courants. Les PMA fortement déficitaires devraient se préparer dès à présent à faire face à cette situation.

Les mouvements des cours mondiaux des produits de base sont le troisième facteur déterminant qui influe sur les conditions extérieures des PMA. Selon les projections du FMI, les cours des produits pétroliers mais aussi des produits de base hors combustibles devraient continuer de baisser à long terme. Or, les perspectives de prix à court terme sont aussi très floues, non seulement à cause d'éventuelles tensions de l'offre (énergie et nourriture) mais aussi à cause du caractère imprévisible de la demande.

Dans ce contexte, les perspectives des PMA à court et à moyen terme ne sont pas très encourageantes. Même si aucun des risques ne se concrétise et que les prévisions du FMI se confirment, la croissance des PMA en tant que groupe sera inférieure à l'objectif de 7 % établi dans le Plan d'action d'Istanbul. Dans un tel scénario, il sera encore plus difficile pour les PMA de relever comme il se doit le défi de l'emploi qui est analysé en détail dans le présent rapport.

Dynamique de la démographie dans les PMA

Les changements démographiques influent sur le développement socioéconomique et environnemental de tous les pays, mais surtout des PMA les plus vulnérables. Dans ces pays, si le pourcentage de ceux qui vivent avec moins de 1,25 dollar par jour (niveau d'extrême pauvreté) a baissé, leur nombre a continué d'augmenter du fait de la croissance démographique.

La population des PMA, dont 60 % est aujourd'hui âgée de moins de 25 ans, étant censée doubler pour atteindre 1,7 milliard d'habitants d'ici à 2050, ces pays sont face à un immense défi démographique. Le nombre de jeunes (15-24 ans) devrait passer de 168 millions en 2010 à près de 300 millions en 2050 (+131,7 millions). D'ici à 2050, un jeune sur quatre vivra dans un PMA.

En ce qui concerne la population en âge de travailler, elle augmentera en moyenne de 15,7 millions de personnes par an entre 2010 et 2050, et, dans 11 PMA, d'au moins un demi-million par an. Selon les projections, c'est dans les PMA d'Afrique – Éthiopie, Ouganda, République démocratique du Congo et République-Unie de Tanzanie –, où la population progressera de plus de 1 million d'habitants par an, que l'accroissement sera le plus fort. Si, comme cela est prévu, 630 millions de personnes supplémentaires (équivalant à 37 % de la population des PMA en 2050) arrivent sur le marché du travail d'ici à 2050, le défi lancé aux PMA en matière d'emploi et de développement sera immense.

Le taux de croissance démographique des PMA dépasse aussi largement celui de tous les autres groupes de pays. Avec une hausse annuelle de 2,2 % en 2011, il représentait près du double de celui des autres pays en développement (1,2 %), et plus de cinq fois celui des pays développés (0,4 %).

De surcroît, les PMA affichent les taux de fécondité les plus élevés au monde, avec 4,4 enfants en moyenne par femme dans la période 2005-2010, contre 2,4 dans les autres pays en développement et 1,7 dans les pays développés.

Pour la plupart des PMA, la réalisation du dividende démographique (réduire au minimum le poids des inactifs) passera par la hausse des investissements dans la formation, l'éducation et l'emploi des jeunes. Si les taux de scolarisation dans l'enseignement primaire et secondaire et le taux d'alphabétisation des jeunes se sont améliorés depuis 1990, ils restent en deçà des niveaux affichés dans les autres pays en développement et dans les pays développés. À moyen terme, la dynamique démographique, conjuguée à l'explosion du pourcentage de jeunes, entraînera une baisse de la charge supportée par la population active mais aussi une hausse de l'offre de main-d'œuvre.

Les tendances de l'urbanisation sont un autre facteur clef de la démographie des PMA. Le taux d'urbanisation, qui s'établissait à 28 % en 2010 – quelque 20 points de pourcentage en dessous de la moyenne mondiale (50,5 %) –, devrait atteindre 39 % d'ici à 2020, en grande partie à cause de l'accélération de l'exode rural, du taux de fécondité élevé et de la forte croissance démographique.

Bon nombre de PMA, aux prises avec une croissance démographique élevée et une mutation de l'emploi, en particulier dans les zones rurales, se trouvent aujourd'hui dans une phase de développement qui s'annonce critique. Dans le passé, la plupart des nouveaux arrivants sur le marché du travail étaient absorbés par un secteur agricole peu productif. Mais, à mesure que la population se densifie, que la superficie des exploitations diminue et que les agriculteurs sont contraints de cultiver des terres de plus en plus fragiles, les revenus et la productivité agricoles risquent fort de demeurer dangereusement faibles. À cause de ces différents facteurs, les PMA devraient continuer d'afficher des taux d'urbanisation et d'émigration élevés.

Face aux difficultés démographiques mises en lumière dans le présent rapport, les PMA devront déployer des efforts considérables pour créer, à moyen terme, suffisamment d'emplois décents pour leur jeunesse. Toucher le dividende démographique n'ira pas de soi. Il faudra d'abord que les secteurs économiques des PMA parviennent à absorber et à employer de façon productive ceux qui arrivent sur le marché du travail et ceux qui sont actuellement au chômage ou en situation de sous-emploi.

Le défi de l'emploi dans les PMA: Créer suffisamment d'emplois de qualité

Dans les PMA, la priorité en matière d'emploi est la création d'emplois productifs et de moyens de subsistance pour les millions de personnes qui arrivent sur le marché du travail chaque année. Compte tenu de l'évolution démographique présentée plus haut, la tâche va devenir plus compliquée dans les années qui viennent. Pour se faire une idée de l'enjeu, il convient de considérer le nombre estimé de nouveaux venus sur le marché du travail dans quelques pays. En Éthiopie, par exemple, ce nombre qui était de 1,4 million en 2005, passera à 3,2 millions d'ici à 2050. De même, Haïti, qui comptait environ 204 000 nouveaux entrants en 2005, en dénombrera 229 000 en 2035. Au Bangladesh, 2,9 millions de personnes sont entrées sur le marché du travail en 2005; le pic de 3,1 millions sera atteint en 2020, puis le nombre de nouveaux arrivants baissera. Voilà combien d'emplois et de moyens de subsistance productifs et décentés il faudra créer dans ces pays chaque année, faute de quoi les taux de pauvreté et d'émigration risquent fort d'augmenter.

La relative sous-utilisation des ressources humaines dans les PMA explique en grande partie pourquoi, dans la période d'expansion de 2002-2008, la pauvreté n'a pas reculé davantage. Si l'incidence de l'extrême pauvreté a baissé de 59 % à 53 % entre 2000 et 2007, période durant laquelle le PIB a progressé de près de 7 % en moyenne par an, les effets de la croissance sur la pauvreté ont été plus lents que dans les autres régions en développement. Les résultats relativement médiocres du secteur agricole dans la plupart des PMA ont été particulièrement préjudiciables car l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance de l'agriculture est généralement beaucoup plus forte que par rapport à celle d'autres secteurs de l'économie.

Dans la plupart des PMA, la principale source d'emploi pour une main-d'œuvre de plus en plus nombreuse reste l'agriculture, en général à travers la mise en culture de nouvelles terres. Or, dans ces pays, le développement agricole est bridé, notamment par la baisse des investissements dans la recherche-développement, l'absence et l'imperfection des marchés de facteurs, l'accès limité aux outils d'atténuation des risques pour les producteurs, et la médiocrité des infrastructures. Avec l'augmentation de la population, la diminution des superficies des exploitations et la faible productivité, l'agriculture est un moyen de subsistance de moins

en moins viable pour les pauvres des zones rurales. En outre, rares sont les agriculteurs des PMA qui ont les moyens de pratiquer une agriculture à la fois plus intensive et durable. De plus en plus de jeunes cherchent donc du travail ailleurs, et les centres urbains deviennent le principal pôle d'attraction.

Ainsi, dans les PMA, la croissance démographique rapide va de pair avec une urbanisation accélérée tandis que les nouveaux entrants sur le marché du travail sont plus nombreux que jamais. Ces deux phénomènes conjugués font que cette décennie est cruciale, en particulier en matière d'emploi. Le lien entre emploi et croissance doit donc manifestement être resserré. Dans la période 2000-2012, l'emploi dans les PMA a progressé à un taux annuel de 2,9 %, soit un taux légèrement supérieur à celui de la croissance démographique mais bien inférieur au taux moyen de croissance du PIB pour la période (7 %). Dans les PMA africains et insulaires, la croissance de l'emploi a dépassé le taux moyen enregistré dans les PMA considérés dans leur ensemble et continuera ainsi au moins jusqu'en 2018.

En outre, l'écart de productivité du travail qui a toujours existé entre les PMA et les autres pays en développement demeure important, bien qu'il se soit réduit depuis 2000. En 2012, dans les PMA, la production par travailleur (en dollars internationaux constants de 1990) représentait exactement 22 % du niveau dans les autres pays en développement, 10 % du niveau moyen dans l'Union européenne (UE) et 7 % du niveau en Amérique du Nord. Depuis 1985, l'écart entre les PMA, les autres pays en développement et les pays développés s'est creusé en matière de productivité du travail agricole, celle-ci ayant baissé dans plus du tiers des PMA (10 des 27 PMA pour lesquels il existait des données comparables) entre la période 1985-1987 et la période 2009-2011.

La hausse de la productivité agricole est une condition impérative du développement des PMA et de la transformation structurelle du secteur. Accroître la productivité du travail agricole dans ces pays peut à la fois augmenter le revenu réel des ménages ruraux et stimuler la demande de biens et services ruraux non agricoles. Les investissements dans des activités telles que l'irrigation, le drainage, l'installation de canalisations, la mise en valeur des sols, le boisement, etc., ont un potentiel considérable en matière de création d'emplois, d'autant plus si ces investissements, y compris les chantiers publics, s'inscrivent dans une stratégie pour l'emploi bien conçue et bien ciblée.

Les PMA affichent un taux d'activité élevé – 75 % en moyenne, contre 68 % dans les autres pays en développement. Toutefois, ces chiffres doivent être interprétés avec discernement. Parce qu'il n'y a pas de protection sociale et parce que l'entraide familiale est limitée par la faiblesse des revenus, les habitants pauvres des PMA n'ont guère d'autre choix que de chercher un travail, quel qu'il soit. En général, les salaires sont si bas que les membres de la famille doivent être plus nombreux à travailler pour dégager les revenus suffisants à faire vivre l'ensemble du foyer. Si le taux d'activité est élevé, c'est donc davantage parce que les pauvres ont désespérément besoin de travailler pour survivre qu'en raison du bon fonctionnement et de l'efficacité du marché du travail.

Une ventilation du taux d'activité par sexe et par tranche d'âge donne des indications sur la répartition de la population active des PMA. Si cette répartition varie selon les groupes de PMA, en général, les femmes ont une forte propension à s'engager sur le marché du travail, principalement dans le secteur informel (domesticité, éducation des enfants, agriculture, etc.). Entre 1990 et 2012, il est estimé que 290 millions de femmes sont entrées en activité dans les PMA. Pendant cette période, leur taux d'activité a progressé de 3 points de pourcentage, de 59 % à 62 % en moyenne.

Dans les PMA, une source importante de revenu et d'emploi pour les pauvres, et en particulier les femmes, est le travail rural non agricole. Ces activités sont étroitement liées à l'exploitation agricole, à la filière alimentaire et à la production de biens et de services (souvent non échangeables) pour le marché local. Avec l'urbanisation croissante et l'amélioration du réseau de transport entre les villes et les campagnes, ce secteur produit des biens et des services (échangeables et non échangeables) pour des marchés éloignés. Il n'existe pas de données exactes fondées sur des enquêtes réalisées auprès des ménages au sujet de l'emploi à temps complet ou à temps partiel dans le secteur rural non agricole des PMA. Toutefois, selon les estimations, ce secteur représente environ 30 % de l'emploi rural à temps complet en Asie, 45 % en Amérique latine, 20 % en Asie occidentale, et 40 % à 45 % en Afrique. En fait, à mesure que le niveau du PIB par habitant progresse, la part du revenu rural agricole baisse et la part du revenu rural non agricole augmente. Or, les études de cas montrent que, même si l'emploi rural non agricole prend de plus en plus d'importance dans les PMA, la production et l'emploi agricoles continuent d'être un pilier dans la plupart de ces pays.

Parmi les points positifs, il convient de noter la légère amélioration des indicateurs concernant les emplois vulnérables et les travailleurs pauvres depuis 2000. Cela étant, les emplois vulnérables représentent toujours 80 % environ du total des emplois dans les PMA. D'ici à 2017, les PMA africains compteront la plus forte proportion de travailleurs pauvres parmi les PMA en tant que groupe. De plus, pour le groupe considéré dans son ensemble, l'écart hommes-femmes dans les emplois vulnérables, qui était déjà important, s'est encore un peu creusé, pour atteindre en moyenne 11 points de pourcentage dans la période 2000-2012. En 2012, 85 % des femmes et 73 % des hommes en moyenne occupaient des emplois vulnérables.

Dans les PMA, l'existence d'emplois vulnérables et l'incidence des travailleurs pauvres sont étroitement liées au chômage qui frappe d'une manière disproportionnée les jeunes entrant en activité. Dans la plupart de ces pays, le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) est supérieur au taux de chômage moyen des femmes et des hommes, atteignant même près du double le plus souvent. En règle générale, les jeunes trouvent du travail dans le secteur informel où les emplois ne sont pas correctement rémunérés, ne sont pas formateurs et offrent peu de sécurité. En Éthiopie, au Malawi, au Mali, en Ouganda, en République démocratique du Congo, au Rwanda et au Sénégal, plus de 70 % des jeunes travaillent pour leur propre compte ou participent à l'activité familiale. Si les jeunes pouvaient suivre des formations, acquérir des compétences et obtenir des emplois décents, ils pourraient devenir une force de production majeure pour répondre à la demande intérieure et mondiale et constituer un moteur de la consommation et de l'investissement au niveau local.

Malheureusement, le bilan des PMA en matière de création d'emplois décents, même en période de croissance, est loin d'être brillant. On observe en effet que les pays dont la croissance du PIB a été la plus rapide sont parvenus à ce résultat en créant relativement moins d'emplois que les autres. De surcroît, l'élasticité de l'emploi a baissé dans la moitié environ des PMA durant la période 2000-2008 et ce, plus souvent, précisément dans les pays où la croissance a été la plus rapide. Si, dans l'ensemble, le niveau d'élasticité de l'emploi à la croissance dans les PMA ne s'est pas situé à un niveau très bas par rapport aux autres pays, les défis économiques et démographiques que ces pays auront sans doute à relever seront tels que cette élasticité ne sera pas suffisante pour créer le nombre d'emplois requis.

Le présent rapport montre que, dans la période 2000-2010, le taux d'emploi a contribué à la hausse du PIB par habitant dans 3 seulement des 11 PMA considérés: le Cambodge (9 % de la hausse du PIB par habitant), la Sierra Leone (6,3 %) et la République-Unie de Tanzanie (4,7 %). Ces chiffres sont peut-être le reflet des progrès importants de ces pays du point de vue du nombre de jeunes qui suivent des formations plus longues, ce qui contribue à renforcer les capacités productives futures. Mais la CNUCED montre aussi qu'au fil du temps, la croissance économique dans les PMA a tendu à être moins efficace en matière de création d'emplois.

Il est vrai que les informations concernant le marché du travail et le secteur informel sont rares. Il est donc urgent d'améliorer la collecte de données et l'analyse statistique, qui devraient occuper une place de premier plan dans le débat sur les objectifs du Millénaire pour le développement après 2015.

Des politiques pour relier la création d'emplois et le développement des capacités productives dans les PMA

Depuis trente ans, il a été conseillé aux PMA de mettre l'accent sur la croissance économique comme stratégie de diversification, de réduction de la pauvreté et de développement pour leur économie. Rétrospectivement, le conseil semble avoir été judicieux, car il est très improbable que les PMA parviennent au développement économique et social et réduisent leur pauvreté de moitié selon les objectifs fixés à l'échelon international sans une période de croissance soutenue. Reconnaisant ce scénario comme le plus probable, le Programme d'action d'Istanbul (par. 28) énonce ainsi que pour atteindre «une croissance économique soutenue, équitable et sans exclusive ... d'au moins 7 % par an», les PMA doivent renforcer leurs capacités productives dans tous les secteurs par la transformation structurelle et surmonter leur marginalisation par une intégration effective dans l'économie mondiale.

Les réformes et les politiques fondées sur le marché menées par les PMA depuis vingt ans ont été motivées par ce conseil et sont parties du principe qu'en associant austérité macroéconomique, libéralisation rapide, privatisation et déréglementation, on attirerait des investissements en quantité

suffisante pour augmenter rapidement la production, ce qui créerait ensuite automatiquement des emplois suffisants par leur nombre et leur qualité. Mais il est évident aujourd'hui que la croissance économique en tant que telle, toute nécessaire qu'elle soit, ne garantit pas la création d'emplois et n'aboutit pas automatiquement à un développement équitable. Bien au contraire, elle peut même conduire dans certains cas à une aggravation des inégalités sociales, une hausse du chômage et une augmentation de la pauvreté. En un mot, si la création d'emplois et la croissance équitable sont les objectifs finals, alors le type de croissance importe. Il est évident qu'une croissance résultant d'activités à forte intensité de main-d'œuvre ou provenant d'endroits où la population est pauvre a de meilleures chances de créer des emplois et de contribuer à une amélioration générale du bien-être qu'une croissance fondée sur des investissements à forte proportion de capital.

Le présent rapport propose un cadre directeur qui relie investissements, croissance et création d'emplois dans la perspective d'un développement équitable et durable. Le cadre en question part du principe que le potentiel de création d'emplois de la croissance ne peut pas être maximisé sans développement des capacités productives. Si des initiatives en faveur de l'emploi passant par des programmes publics nationaux ou internationaux peuvent constituer des sources d'emploi appréciables à court terme, elles n'offrent pas de solutions viables à long terme au problème de l'emploi dans les PMA.

Le cadre proposé s'appuie sur deux ensembles d'idées et de principes établis dans le cadre des travaux d'analyse de la CNUCED sur les PMA et d'autres pays en développement.

En premier lieu, il part de l'hypothèse:

- Qu'une croissance économique qui ne crée pas des emplois décents en nombre suffisant n'est pas viable; et
- Que la création d'emplois n'est pas davantage viable sans développement des capacités productives.

Par ailleurs, il propose une définition des capacités productives qui soit suffisamment large pour intégrer tous les éléments dont un pays a besoin pour renforcer les compétences indispensables à la production de biens et de services, mais également assez ciblée pour déterminer des domaines d'action prioritaires.

Qu'entend-on par capacités productives? À la CNUCED, le développement de la notion dans le contexte des PMA est lié aux travaux menés jusqu'à présent pour comprendre comment des pays structurellement faibles et sous-développés comme les PMA facilitent la croissance économique et comment ces pays engagent, puis accélèrent le processus de croissance. Ces travaux ont aussi cherché à mettre en évidence les facteurs ou les capacités les plus importants permettant à ces pays de produire des biens qu'ils soient en mesure de consommer ou de vendre, et les types d'activités productives créatrices d'emplois de qualité qui contribuent à réduire la pauvreté.

Les travaux d'analyse menés à la CNUCED pour tenter de répondre à ces questions ont conduit à recenser un certain nombre d'éléments de base des capacités productives. Ces capacités recouvrent les ressources productives, les capacités entrepreneuriales et les liens de production, l'ensemble déterminant la capacité d'un pays de produire des biens et des services, et lui permettant de croître et de se développer.

Les *ressources productives* sont les facteurs de production: ressources naturelles, ressources humaines, capital financier et capital physique.

Les *capacités entrepreneuriales* sont les compétences, la technologie, les connaissances et l'information nécessaires pour mobiliser des ressources afin de bâtir des entreprises nationales qui transforment les apports en produits capables de satisfaire de manière compétitive la demande du moment et la demande future. On inclut également ici l'aptitude à investir, à innover, à se moderniser et à créer des biens et des services. Cette catégorie renvoie, autrement dit, aux compétences et à l'apprentissage technologique indispensables pour créer le changement économique.

Les *liens de production* sont la circulation des biens et des services sous forme de liens en amont et en aval, de flux d'information et de connaissances et de flux de ressources productives entre les entreprises et les secteurs d'activité.

Ces trois éléments déterminent, ensemble, non seulement la capacité générale d'un pays de produire des biens et des services, mais aussi les produits et les services qu'un pays est capable de produire et de vendre. À cet égard, dès lors, les capacités productives revêtent une spécificité nationale, et présentent de grandes différences d'un pays à l'autre. Ce sont elles aussi qui déterminent la quantité et la qualité des biens et des services

qu'un pays peut produire à un moment donné. Si cette production potentielle est évidemment limitée à court terme, il est possible de l'augmenter à moyen et à long terme.

À partir de cette définition, les capacités productives d'un pays se développent, dans les faits, lorsque des améliorations ou des progrès interviennent dans tous ces domaines – autrement dit quand un pays développe ses ressources productives, acquiert des capacités technologiques et entrepreneuriales et crée également des liens de production. Toutes ces améliorations lui permettent de produire une gamme croissante de biens et de services et de créer des emplois, et de s'intégrer dans l'économie mondiale de façon avantageuse en s'appuyant sur une dynamique de croissance interne. En continuant d'évoluer ainsi, le pays finit par disposer de capacités productives lui permettant de créer des emplois plus rémunérateurs et d'acquérir les capacités voulues pour produire de manière efficace et compétitive une gamme plus étendue de biens et de services à plus forte valeur ajoutée.

Le développement des capacités productives résulte de trois grands processus économiques étroitement liés que tout pays doit mener à bien pour se développer durablement: l'investissement nécessaire pour acquérir un capital national (physique, humain, etc.), ce que les économistes nomment accumulation de capital; le changement structurel (ou la transformation structurelle); et le renforcement des capacités de son secteur privé.

Est-il possible d'imaginer un processus dynamique qui relie tous ces différents éléments en un cercle vertueux? Un processus de cette nature pourrait notamment utiliser le développement des entreprises pour transformer les structures productives en activités à plus forte valeur ajoutée reposant sur une production à plus forte intensité de qualification et de technologie, ce qui permet ensuite des revenus plus élevés capables de stimuler la demande et l'investissement. Cette accumulation de capital permet aussi ensuite de développer de nouvelles activités et de poursuivre la diversification de l'économie par rapport au secteur traditionnel, ce qui accélère le processus de changement structurel. La question est de savoir comment intégrer ces synergies dans un cadre permettant d'optimiser l'emploi, ce qui suppose aussi d'opter pour des politiques qui ne soient pas en contradiction les unes avec les autres.

Le cadre directeur visant à maximiser la création d'emplois proposé dans le présent rapport est centré sur cet objectif. Il détermine dans cette optique les différentes politiques que les gouvernements devraient appliquer s'ils souhaitent établir un lien robuste entre la croissance, la création d'emplois et le développement des capacités productives. Le cadre directeur se fonde sur une évaluation pragmatique des difficultés des PMA et sur le principe clairement établi que la condition essentielle d'un développement équitable ne réside pas simplement dans des taux de croissance supérieurs mais aussi dans une croissance à plus forte intensité d'emploi.

En ce qui concerne l'accumulation de capital, la nouveauté du cadre proposé est de ne pas valoriser seulement les politiques pour leur aptitude à stimuler le lien entre l'investissement et la croissance, mais d'ajouter à ce lien une troisième composante fondamentale, l'emploi. Ainsi, pour les décideurs des PMA, l'accumulation de capital aurait comme objectif primordial de promouvoir une croissance *créatrice* d'emplois. Cela a des conséquences pour la manière dont les ressources sont utilisées et dont les décisions d'investissement sont prises. Le point d'accès fondamental pour créer des liens investissement-croissance-emploi robustes et durables est l'investissement. L'objectif serait – d'abord au moyen d'investissements publics dans des domaines prioritaires (et en particulier dans les infrastructures) – de déclencher un cercle vertueux dans lequel l'investissement favorise la croissance et la croissance crée des emplois, pour déboucher ensuite sur des revenus plus élevés pour les travailleurs, et partant, sur une hausse de la consommation qui favorise l'accroissement de la demande globale. Abstraction faite de la déperdition due aux importations, la hausse de la demande intérieure produit idéalement un effet d'incitation qui attire des investissements nouveaux ou supplémentaires. Le processus peut ensuite être répété à des niveaux supérieurs d'investissement, de croissance, d'emploi et de revenu.

La plupart des PMA ayant une économie très ouverte, il ne leur est pas possible d'appliquer le processus à toute l'économie. Mais ils disposent d'un secteur des biens et services non échangeables encore relativement protégé, qui offre des marges d'action plus importantes que le reste de l'économie. Dans un premier temps, donc, l'option la plus pragmatique serait de commencer à stimuler le processus d'accumulation de capital par l'interaction investissement-croissance-emploi dans le secteur des biens et services non échangeables. Par la suite, les entreprises développant leurs capacités technologiques et d'acquisition de connaissances, le processus pourrait être étendu peu à peu à des services modernes qui sont devenus

échangeables à la faveur d'innovations technologiques, et à des activités de remplacement des importations et d'exportation.

Étant donné le secteur privé relativement faible de bon nombre de PMA, il est plus vraisemblable et réaliste, à court et à moyen terme, que l'effort d'investissement indispensable pour lancer le processus de croissance émane du secteur public. L'idée ici n'est pas de préconiser la propriété publique, synonyme de retour à des politiques qui ont échoué par le passé, mais de faire en sorte que la faculté de l'État de mobiliser des capitaux soit utilisée pour donner l'impulsion initiale d'investissement nécessaire pour entretenir le cercle vertueux à court terme. Autrement dit, si l'investissement public est indispensable pour déclencher le processus, il doit se limiter au court et au moyen terme. À long terme, c'est le secteur privé qui doit avoir le rôle prépondérant, la responsabilité du secteur public se bornant à veiller au bon fonctionnement du processus au moyen de politiques et d'incitations judicieuses ayant pour objet de favoriser l'investissement du secteur privé dans les domaines prioritaires.

Si les secteurs où doivent intervenir les investissements publics initiaux sont nécessairement propres à chaque pays, les investissements d'infrastructure semblent constituer un point de départ naturel, car l'insuffisance des infrastructures est, dans la plupart des PMA, un obstacle sérieux au développement des entreprises et au renforcement des capacités productives. Les deux objectifs sont susceptibles d'être atteints en utilisant le facteur de production abondant que constitue le travail. Un préalable à cet égard est de réorienter les politiques relatives aux investissements d'infrastructure de sorte que des options techniquement viables, économiques et favorisant l'emploi soient utilisées plutôt que des options à plus forte intensité capitalistique. Il s'agit, autrement dit, d'adopter des technologies appropriées.

Les services sociaux constituent aussi d'excellents candidats pour engager un processus investissement-croissance-emploi soutenu par l'investissement public. Des millions d'habitants des PMA n'ont encore qu'un accès très réduit ou insuffisant aux conditions les plus élémentaires d'une vie décente – nutrition, assainissement, électricité, eau, transports et communications, et services de santé et d'éducation, notamment. D'autres secteurs qui pourraient être ciblés de par leurs possibilités de création d'emplois sont la construction, le développement des services en milieu rural, la production de textile et de cuir et l'industrie alimentaire.

Le cadre directeur attribue aussi un degré d'importance plus grand à la modernisation des entreprises et des exploitations agricoles de toute dimension, compte tenu de leur contribution potentielle à la croissance, à la création de capacités productives et à la création d'emplois pour les personnes non qualifiées ou qualifiées. Dans la plupart des PMA, la répartition des entreprises selon la dimension incline fortement vers les microentreprises et les petites entreprises, celles-ci opérant le plus souvent dans le secteur informel. À l'autre extrême, on trouve un petit nombre de grandes entreprises, pour la plupart soit des entreprises publiques, soit des grandes entreprises privées, souvent sous contrôle étranger. Ces grandes entreprises se situent souvent dans les secteurs les plus rentables comme les industries extractives, les transports aériens et les activités financières modernes, où il faut une dimension importante pour effectuer des investissements à forte intensité capitalistique. Les entreprises de taille moyenne sont généralement absentes. Ce «milieu absent» typique des PMA – et de beaucoup d'autres pays en développement – tient au fait que les petites entreprises ne parviennent pas à croître et à atteindre une taille de production efficace minimum. La tâche la plus importante dans le contexte des PMA est donc de créer ce «milieu absent».

Les politiques ayant spécifiquement pour objet d'aider les entreprises à augmenter leur taille peuvent être divisées en quatre groupes: les politiques de formalisation des entreprises, les politiques de financement des entreprises, les politiques de renforcement des capacités organisationnelles et entrepreneuriales des entreprises, et les politiques visant à remédier au manque d'information et de coopération (politiques d'incitation à la création de réseaux et au regroupement). Si elles réussissent, ces politiques peuvent aider les microentreprises et les petites entreprises à atteindre une taille moyenne, voire plus importante. Cette croissance doit normalement créer des emplois pour un grand nombre de travailleurs et donc être un processus à forte intensité d'emplois. Cela pour une raison simple: pour atteindre leur taille de production optimale, ces entreprises ont besoin d'augmenter l'échelle de production avec les moyens technologiques et les méthodes de production dont elles disposent. Les avantages découlant des économies d'échelle incitent alors ces entreprises à se développer encore davantage. Dans le même temps, la création d'entreprises moyennes crée des conditions propices au progrès technologique. Quand une entreprise moyenne a augmenté son échelle de production au-delà du point optimal avec les processus de production existants, elle est obligée d'innover pour rester rentable.

Le cadre directeur proposé indique que le développement des entreprises doit être accompagné par l'adoption de politiques dynamiques pour influencer les choix technologiques dans les différents types d'activité. Une différenciation des types de choix technologiques et des politiques correspondantes s'impose afin de concilier les objectifs souvent divergents du progrès technologique et de la création d'emplois. Il convient donc de suivre deux stratégies différentes, une pour les secteurs modernes qui suppose l'acquisition de technologies de pointe auprès des pays développés, et une pour les autres secteurs reposant sur des technologies dites «appropriées».

Du point de vue du changement structurel, la difficulté pour les PMA n'est pas que leur structure économique soit statique, mais plutôt que dans la plupart des cas, celle-ci évolue d'une manière qui ne favorise pas le renforcement des capacités productives et la création d'emplois suffisants en nombre et en qualité. Afin de placer l'économie des PMA sur la trajectoire d'une croissante riche en emplois et d'un développement équitable, le cadre directeur recommande une stratégie de création d'emplois en trois volets, mettant l'accent sur la création de devises par l'investissement dans des activités marchandes à forte intensité et de capital et de main-d'œuvre; l'expansion du secteur non marchand et la création d'emplois concomitante; et l'amélioration de la productivité dans l'agriculture en général et l'agriculture de subsistance en particulier.

Cette stratégie de création d'emplois en trois volets indique que le processus de changement structurel doit découler idéalement d'un regroupement et d'une expansion des activités modernisatrices du cœur de l'économie, consistant en des activités compétitives à forte valeur ajoutée et forte intensité de connaissances dans le secteur manufacturier, le secteur minier, l'agriculture mécanisée et les services modernes. Sur le plan du travail, l'objectif doit être atteint idéalement par le transfert de travailleurs employés dans des activités faiblement productives et peu rémunérées vers de meilleurs emplois plus productifs dans d'autres secteurs (transfert intersectoriel de main-d'œuvre).

Néanmoins, le développement des secteurs modernes doit être complété par une amélioration des emplois en nombre et en qualité dans les autres secteurs de l'économie. Étant donné le nombre de travailleurs pauvres dans les PMA, cela suppose d'accroître la productivité des activités traditionnelles. Toutes les possibilités d'améliorer les moyens d'existence et de créer des

emplois dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre de ces autres secteurs doivent être étudiées et soutenues.

La logique qui motive la stratégie de création d'emplois en trois volets est que l'accroissement de la productivité dans le secteur agricole libère une main-d'œuvre qui doit être absorbée par le reste de l'économie, à savoir les secteurs des biens et services échangeables et non échangeables. Les biens et services échangeables étant soumis à une forte concurrence, la mesure dans laquelle ce secteur peut absorber de la main-d'œuvre est limitée. Autrement dit, le choix du ratio capital-travail est souvent déterminé par des facteurs exogènes. En conséquence, le secteur des biens et services non échangeables devrait assurer la plupart des perspectives d'emploi offertes aux nouveaux entrants ainsi qu'aux personnes quittant une activité de subsistance. Y figurent notamment les infrastructures et le logement; les services de base (éducation, santé, assainissement, communications, administration publique); les services techniques, la réparation et l'entretien, et la plupart des services de transport; les services d'assurance, le courtage immobilier et commercial; les services personnels, sociaux et collectifs; l'administration publique, la sécurité et la défense. Ces activités n'étant généralement pas exposées à la concurrence internationale, la marge d'action y est plus importante que dans le secteur des biens et services échangeables. Les possibilités d'accroître l'intensité d'emploi de la croissance sont donc bien supérieures dans ces activités.

Il importe cependant que les politiques ne soient pas axées uniquement sur la création d'emplois, mais aussi sur la transformation productive – dans chacun de ces secteurs séparément, mais aussi dans l'économie en général. La stratégie en trois volets proposée ici souligne que la création d'emplois est fondamentale, mais qu'elle doit être menée en même temps que la modernisation des activités économiques et l'accroissement de la productivité, de sorte que l'on n'améliore pas seulement le nombre d'emplois, mais aussi leur qualité.

Le cadre présenté dans le présent rapport ne doit pas être perçu comme une solution unique aux problèmes d'emploi que connaissent les PMA. Une grande diversité d'approches peut être envisagée dans son application par pays, suivant les différences liées à la dotation en ressources, à la taille du pays, à la situation géographique, à la structure de production et à la structure des exportations. Cette diversité suppose des points de départ différents et des choix de politique différents. Les décideurs de chaque pays doivent

examiner attentivement les spécificités économiques de celui-ci avant de décider de la façon dont le cadre sera utilisé.

Politiques favorisant une croissance riche en emplois

Les politiques menées dans les PMA pour une croissance riche en emplois doivent avoir deux objectifs complémentaires: augmenter le nombre d'emplois de façon à absorber l'augmentation de la population active et la poussée démographique des jeunes, et accroître les revenus produits par ces emplois (par des gains de productivité) de façon à lutter contre la pauvreté et le sous-emploi généralisés. Il convient pour atteindre ces objectifs de mettre en œuvre un certain nombre de politiques complémentaires visant à renforcer les capacités productives et à soutenir la transformation structurelle. Les interventions doivent porter sur trois domaines principaux: les politiques macroéconomiques, le développement des entreprises et l'apprentissage technologique, et les investissements et les initiatives du secteur public pour la création d'emplois.

Politiques macroéconomiques

Un développement équitable appelle une conception de la politique macroéconomique qui aille au-delà du simple objectif de stabilité macroéconomique. Cette conception plus large appelle un plus grand nombre d'instruments et une coordination des politiques macroéconomiques avec d'autres politiques pour soutenir le développement des capacités productives. Dans ce contexte, la politique budgétaire devient plus importante que la politique monétaire. Elle doit cibler le financement des investissements publics dans le capital physique et humain en accélérant l'investissement public dans les infrastructures et en augmentant les dépenses consacrées à l'éducation et à la formation. Il faut dans cette optique renforcer l'aptitude des pouvoirs publics à mobiliser et à gérer les recettes budgétaires, que celles-ci soient nationales ou extérieures. Au niveau national, cela peut être fait dans un premier temps en mobilisant des ressources intérieures, ce qui suppose certains changements concernant la politique budgétaire et l'administration fiscale. Les mesures les plus indiquées pour accroître les recettes budgétaires

dans les PMA sont notamment les suivantes: i) adoption de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), diminution des exonérations de la TVA et augmentation du taux de TVA sur la consommation de produits de luxe; ii) augmentation des taxes sur l'alcool, le tabac et les véhicules; iii) réduction des exonérations fiscales temporaires et des exonérations visant les sociétés et les expatriés à haut revenu; iv) augmentation de la fiscalité sur la propriété urbaine (dans la mesure où les plus riches vivent en milieu urbain); v) réforme de la fiscalité du secteur financier; et vi) arrêt des réductions des droits de douane jusqu'à la mise en place de sources de recettes équivalentes. L'administration fiscale et le recouvrement de l'impôt, de même, peuvent être rendus plus efficaces en simplifiant la gestion de l'information, en vérifiant les rapports et les déclarations et en créant un service spécial pour les contribuables à revenu élevé.

Pour les PMA riches en ressources naturelles, les recettes budgétaires peuvent être augmentées en modifiant les conditions particulièrement favorables dont bénéficient actuellement les investisseurs étrangers dans l'agriculture et le secteur minier. Cela peut consister à imposer une taxe sur les terrains loués à bail pour des projets d'investissement de grande ampleur, à augmenter les taxes foncières en vigueur ou à revoir la fiscalité des activités menées par ces projets. Les pays dotés de ressources minières peuvent accroître leurs recettes en relevant le niveau des prélèvements, des redevances, des impôts sur le revenu ou des taxes à l'exportation. Les autorités des PMA doivent aussi renforcer la mobilisation des ressources extérieures auprès de donateurs tant traditionnels que non traditionnels et d'institutions financières multilatérales et régionales.

S'il est vrai que la politique budgétaire est plus importante que la politique monétaire en matière de développement des capacités productives, la politique monétaire n'en est pas moins déterminante. Cependant, elle devrait moins se préoccuper d'obtenir les taux d'inflation les plus bas que de cibler le plein emploi des ressources productives et d'assurer une stabilité macroéconomique acceptable. La politique du crédit est particulièrement importante dans les PMA, en particulier pour les microentreprises et les petites et moyennes entreprises, dont l'accès au crédit est souvent limité dans ces pays. À cet égard, des banques publiques de développement peuvent jouer un rôle important en offrant du crédit lorsque les institutions financières privées ne le font pas.

Les PMA sont particulièrement vulnérables aux chocs extérieurs. Pour se protéger de ces risques, ils doivent aussi mettre au point un système de

gestion du compte de capital, imposant notamment des critères de résidence pour l'expatriation de capital et une réglementation plus stricte des emprunts extérieurs. Les grands pays exportateurs de produits de base peuvent aussi étudier la possibilité de créer un fonds de stabilisation pour se protéger de fluctuations importantes des prix internationaux des produits de base.

Développement des entreprises

Le développement du secteur privé est une condition indispensable de la création d'emplois à grande échelle dans les PMA, étant donné qu'il crée la plus grande partie des emplois, tant ceux d'aujourd'hui que ceux de demain. Les principales politiques dont disposent ces pays pour développer leur secteur privé sont la politique industrielle, la politique des entreprises, les politiques de développement rural et les politiques d'éducation et de formation.

La *politique industrielle* a pour objet de conduire l'économie vers la transformation structurelle, en passant à des activités à plus forte productivité, tant au niveau intersectoriel qu'au sein des différents secteurs. Il existe deux types de stratégies que les PMA peuvent suivre pour renforcer l'intensité d'emploi de la croissance. La première est de s'appuyer sur des activités disposant déjà d'un avantage comparatif, en favorisant l'établissement de liens en amont et en aval et la mise à niveau technologique dans ces secteurs. Cela signifie généralement mettre l'accent sur des activités fondées sur les ressources naturelles. L'agriculture peut être le point de départ pour développer des industries en aval comme l'industrie alimentaire, en visant principalement le marché intérieur et le marché régional, mais aussi les marchés mondiaux. Elle peut aussi donner d'autres types de produits (par exemple les matières premières agricoles) qui peuvent subir une transformation avant exportation. Des mesures comme la fourniture de services de vulgarisation industrielle, l'application de droits d'exportation temporaire et un soutien au regroupement des entreprises (voir plus loin) peuvent être appliquées à cette fin. Sur le plan international, il convient de compléter ces mesures par une coopération régionale accrue concernant certaines filières de production, de traitement et de commercialisation de produits agricoles (comme le riz, le maïs, le blé, le sucre, la viande et les produits laitiers) qui sont susceptibles de répondre à l'accroissement de la demande régionale dans le cadre de dispositifs d'intégration régionaux. Les pays doivent agir simultanément sur

les infrastructures de transport, de logistique, de traitement et de marché pour soutenir les chaînes de valeur régionale.

Un deuxième type de stratégie de politique industrielle vise à modifier le rapport capital-travail de l'économie en attirant des investissements dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Certains PMA devraient parvenir à tirer parti des perspectives ouvertes par la délocalisation probable par la Chine du segment inférieur de son industrie manufacturière, à la fois en intégrant leurs entreprises dans les chaînes de valeur mondiales manufacturières et en attirant des investissements étrangers directs (IED). Sur le plan intérieur, cette stratégie devra être complétée par des politiques sur le regroupement, la promotion des exportations et les coûts du travail. Le regroupement permet aux entreprises de bénéficier d'économies d'échelle (externalités) en matière de technologie et de gestion et d'agir collectivement. Les décideurs peuvent soutenir les groupements industriels en assurant une offre supérieure de services d'infrastructure et de services logistiques, douaniers, financiers et juridiques; en assurant un accès préférentiel au foncier; et en rendant les procédures administratives plus aisées. Les PMA peuvent promouvoir les exportations (en particulier les exportations non traditionnelles) au moyen de zones franches industrielles, de subventions à l'exportation, de services publics de financement du commerce et d'organismes de promotion du commerce. La compétitivité des coûts du travail peut être maintenue en garantissant une offre suffisante de biens et de services de consommation courante, en particulier alimentaires (au moyen de la politique agricole – voir plus loin) et de transport, de logement, etc.

L'intégration internationale au moyen des chaînes de valeur mondiales et de l'IED n'aura d'effet durable sur le développement que si ces initiatives sont complétées en incitant les entreprises nationales participantes à œuvrer sans relâche pour renforcer leurs capacités technologiques (de sorte qu'elles ne se retrouvent pas captives d'activités à forte intensité de main-d'œuvre et faible productivité). Les politiques doivent également cibler la création de liens avec d'autres entreprises nationales qui pourront développer leurs connaissances et se moderniser par un apprentissage interactif. Dans certains cas, les autorités seront amenées à négocier avec des investisseurs étrangers pour favoriser le développement de liens industriels et les transferts de technologie vers les entreprises locales.

Les mesures efficaces adoptées au titre de la *politique des entreprises* pour stimuler le développement des microentreprises et des petites entreprises en

milieu urbain consistent notamment à faciliter l'accès de ces entreprises aux capitaux et à les aider à intégrer le secteur formel. Les décideurs doivent élargir le financement dont elles disposent par l'intermédiaire des banques de développement ou des banques commerciales nationales. Les premières doivent ouvrir des facilités de crédit spéciales à l'intention des entreprises en question. Les autorités peuvent atténuer l'aversion au risque des banques commerciales et les inciter à développer leurs prêts aux microentreprises et aux petites entreprises: a) en subventionnant le crédit bancaire commercial à ces entreprises ou en offrant des garanties de prêt pour ce type de crédit; b) en adoptant des coefficients de réserve selon actifs moins élevés pour ce segment de marché que pour d'autres types de prêt; c) en reliant les établissements financiers formels et informels (notamment les groupements rotatifs d'épargne et de crédit), qui sont mieux informés des risques des emprunteurs et fonctionnent avec des coûts de transaction moins élevés. Les établissements financiers publics et privés devraient sélectionner les microentreprises et les petites entreprises à fort potentiel de croissance, d'après la rentabilité actuelle et le profil des entrepreneurs. Pour que ces entreprises intègrent plus facilement le secteur formel, les autorités des PMA peuvent simplifier les procédures et les conditions d'enregistrement et les tâches déclaratives, réduire le coût de l'enregistrement, autoriser la mise en conformité graduelle avec la réglementation et créer un département ou un organisme semi-autonome pour assurer un appui et des conseils en matière de gestion aux microentreprises et petites entreprises.

La politique de développement rural pose des difficultés particulières en raison du niveau de productivité excessivement bas des régions rurales, et impose des mesures concernant les infrastructures, la technologie et le financement. L'État doit investir fortement dans les infrastructures rurales, en particulier l'irrigation, l'électricité, les transports, le stockage (entreposage) et les communications (TIC) de façon à stimuler la productivité rurale et les liens des exploitations rurales en amont et en aval. Des services de vulgarisation ruraux doivent être mis en place ou reconstitués pour assurer des conseils et des formations sur les techniques de culture, la gestion de l'eau, le choix des semences ou des cultures, le stockage, les conditions de qualité des terres et l'accès à l'eau, les moyens d'éviter la dégradation des sols et les techniques permettant de répondre aux exigences du marché. Le contenu technique de ces services doit être établi avec le concours actif des populations locales et associer la technologie moderne et les systèmes de connaissance traditionnels ou autochtones. Les services en question doivent mettre l'accent sur des technologies rentables à toute échelle pouvant être appliquées par de

petits exploitants. Bien que ces services soient le plus souvent assurés par des institutions publiques, celles-ci ont la possibilité de travailler avec des organisations non gouvernementales (ONG) et des associations agricoles nationales et internationales dans la prestation de services de vulgarisation. Pour ce qui est des liens en amont, la politique principale consiste en un financement accru de centres de recherche agricole nationaux ou régionaux s'occupant de zones agroécologiques ou de produits agricoles stratégiques. Dans cette optique, le financement par des partenaires régionaux doit être regroupé et éventuellement appuyé par des donateurs internationaux.

Assurer aux producteurs ruraux l'accès aux capitaux et au financement nécessite d'offrir aux agriculteurs et aux agents économiques ruraux non agricoles des moyens de financement tant saisonniers qu'à longue échéance. Ce rôle devrait revenir à des banques de développement agricole, des banques publiques, des services financiers postaux, des coopératives de crédit locales (qui sont plus au fait de la sécurité des emprunteurs) et dans certains cas, des banques commerciales. Ces institutions ont aussi les moyens de mobiliser l'épargne rurale et de transformer celle-ci en crédit. Des établissements financiers plus importants peuvent aussi mettre sur pied des services ruraux/microfinanciers spécialisés. Des politiques publiques d'accès au crédit, par ailleurs, peuvent conduire à créer ou rénover des banques de développement rural qui peuvent offrir des services financiers que ne proposent pas des banques commerciales ou d'autres établissements financiers. L'utilisation de systèmes d'assurance et de récépissé d'entrepôt est un moyen de permettre aux agriculteurs de transformer leur production agricole en garantie. Pour ce qui concerne le secteur minier, la mise en place de liens économiques est plus délicate, mais on peut y parvenir en incitant les entreprises locales à proposer des apports tels que les services à forte intensité de main-d'œuvre (services de restauration, de nettoyage, etc.).

La plupart des instruments susmentionnés de politique industrielle, de politique des entreprises et de politique de développement rural sont des mesures ciblées. Elles doivent être complétées par des mesures horizontales visant à accroître l'intensité de connaissances des économies des PMA, de façon à rendre celles-ci plus adaptables et mieux préparées face aux exigences d'une économie moderne. Cela amène à évoquer la *politique d'éducation et de formation*. Dans l'éducation primaire, la priorité est d'améliorer la qualité. Dans l'enseignement secondaire et supérieur, et en matière de formation technique et professionnelle, les PMA doivent tout à la fois développer l'offre de services et améliorer la qualité. Il leur faut notamment pour cela revoir les

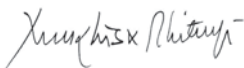
programmes et les méthodes d'enseignement de façon à rendre la population active plus adaptable et plus innovante, et ajuster les politiques éducatives pour répondre aux besoins futurs du marché du travail intérieur.

Trois autres mesures sont susceptibles d'accroître l'intensité en connaissances de l'économie. La première est de favoriser la coopération entre les universités et les établissements de recherche et les entreprises (notamment dans le cadre de groupements). La deuxième est de mettre en place des organismes de normalisation (notamment en matière de qualité et de certification sanitaire) ou de les renforcer quand ils existent, soit par des initiatives publiques, soit par des partenariats entre les pouvoirs publics et des associations professionnelles ou sectorielles. La troisième est d'appliquer des exonérations fiscales ou des prélèvements au titre de la formation de façon à proposer des formations spécialisées à la population active.

Création d'emplois induite par le secteur public

Outre la contribution du secteur privé, l'État lui-même doit jouer un rôle dans la création d'emplois, soit directement, soit indirectement, en particulier au début du processus de développement. Dans la mesure où les travaux d'infrastructure entrent dans la catégorie des biens et services non échangeables et où l'État finance l'essentiel de ces projets, celui-ci peut influencer les choix techniques de façon à garantir l'adoption de processus de production à forte intensité de main-d'œuvre, lesquels présentent plusieurs avantages par rapport aux processus à forte intensité capitalistique: ils créent davantage d'emplois, sont moins coûteux, peuvent contribuer au développement des entreprises locales et au renforcement des capacités, fournissent des services de maintenance et de réparation plus facilement disponibles et peuvent permettre des économies de devises.

Le Secrétaire général de la CNUCED



Mukhisa Kituyi

