

13 avril 2011

Original : anglais et français
Anglais et français seulement

Quatrième conférence des Nations Unies sur
les pays les moins avancés (PMA-IV)
Manifestation parallèle du Groupe interinstitutions
sur le commerce et les capacités productives du
Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS)
Istanbul, 9 mai 2011

**Développement de la capacité productive et du commerce:
la clé d'une croissance durable et solidaire**

UNCTAD/TC/2011/1

Note : Le Groupe interinstitutions sur le commerce et les capacités productives du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies est un mécanisme conçu pour coordonner et mettre en œuvre les initiatives communes. Le groupe est composé de 15 membres : la CNUCED, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Centre du commerce international, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation internationale du travail, les cinq commissions régionales des Nations Unies, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, et la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (voir www.unctad.org).

Introduction

Cette note explique pourquoi le commerce et la capacité productive doivent être au cœur de l'ensemble des recommandations de la quatrième conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA-IV) et met en lumière certaines questions clés dans ce contexte. Elle évoque les principales politiques, stratégies et programmes aptes à assurer le développement du commerce et des capacités productives.

Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, adopté à Bruxelles en 2001, fournit un ensemble d'objectifs de développement et de politiques pour les pays les moins avancés (PMA). L'intention de cette Conférence est de revoir le Programme d'action et de définir de nouveaux objectifs et instruments pour la décennie à venir. Les progrès socioéconomiques des PMA ont jusqu'à aujourd'hui été entravés par une attention insuffisante apportée aux secteurs de production en tant que base du développement social et économique. En dernière analyse, les objectifs du Millénaire pour le développement ne pourront être atteints que s'ils sont soutenus par une croissance économique solidaire et ouverte à travers le développement des capacités productives et commerciales.

Les économies des PMA sont caractérisées par de multiples faiblesses structurelles dues à un faible niveau de développement des capacités productives et commerciales, un manque de cohérence des politiques et des systèmes institutionnels inappropriés. Le commerce international et les capacités productives se renforcent mutuellement. Sans commerce, les PMA ne peuvent obtenir de recettes en devises pour importer les produits dont ils ont besoin, avoir accès aux nouvelles technologies et au financement : ils ne peuvent pas progresser sur la voie du développement.

Les capacités productives d'un pays dépendent essentiellement de ce que le pays peut produire de manière efficace et compétitive. Ce processus s'opère en augmentant les investissements – dans le capital matériel, humain, social et environnemental – en acquérant des technologies et en développant l'innovation. Non seulement, l'accumulation du capital et le progrès technologique stimulent le potentiel productif existant. Ils facilitent également la diversification et modifient la forme d'intégration des PMA dans l'économie mondiale. Une réduction importante de la pauvreté passe par une augmentation des opportunités d'emploi ainsi que par la transformation de la base productive de l'économie.

En outre, les PMA doivent se diversifier afin de proposer une gamme de marchandises, d'articles manufacturés et de services avec un fort potentiel de croissance et de création d'emploi, en particulier pour les populations pauvres. Une action cohérente des politiques commerciales et liées au commerce peut encourager au niveau national, régional et international le développement des capacités productives et l'acquisition d'une compétitivité internationale pour les PMA. Cependant, une stratégie cohérente et intégrée apte à renforcer la capacité productive nécessite une action adéquate dans les trois secteurs économiques – l'agriculture, l'industrie et les services – ainsi que dans d'autres domaines importants tels que l'énergie, le cadre institutionnel et législatif des entreprises, le développement du secteur privé, les politiques environnementales et l'emploi décent.

La croissance économique seule ne garantit pas un développement solidaire. Encore faut-il que la croissance n'exclue personne, qu'elle apporte des revenus, des emplois et donne accès aux services essentiels aux couches les plus pauvres de la société. Par exemple, une

croissance basée sur les industries extractives pourrait être moins solidaire qu'une croissance basée sur l'agriculture, les industries manufacturières à haute intensité de main-d'œuvre ou les services. Le Cap-Vert, les Samoa, les Maldives et le Botswana sont des exemples de développement économique et social réussis. D'autres données factuelles classées par pays peuvent être consultées dans un rapport publié en juin 2010 par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : synthèse des expériences pays recueillies à travers le monde*. Ce rapport montre que la croissance a été un facteur décisif de réduction de la pauvreté et de la faim dans les pays où le développement s'est concentré sur la productivité agricole, l'accélération de l'emploi et la distribution des revenus, des actifs et des opportunités d'une façon programmée, délibérée et équitable entre les sexes.

En revanche, les pays qui ne se sont pas concentrés sur une croissance solidaire et qui dépendaient largement des interventions ciblées et financées par l'aide publique au développement ont connu une évolution moins favorable. La croissance économique dans les PMA a été très fragile à cause du manque de structures économiques diversifiées et de la vulnérabilité extrême de leurs économies. De plus, elle n'a pas été solidaire. *Le rapport 2010 sur les pays les moins avancés* (CNUCED) attribue cela à l'incapacité de ces pays à générer suffisamment d'emplois productifs et de moyens de subsistance pour leur population en pleine croissance – même durant les années d'expansion économique entre 2002 et 2007.

Compte tenu de la variété des PMA, de l'hétérogénéité des conditions du marché dans des pays aux niveaux de développement économique différents et des asymétries structurelles mondiales, il est nécessaire de mettre en œuvre une politique fondée sur le commerce et les capacités productives afin de parvenir à un développement durable et solidaire. Elle devra tenir compte des différences de niveau de développement et de revenu, de structure économique, de développement institutionnel et de dotation en facteurs de production.

1. Le développement des capacités productives est nécessaire pour l'ensemble des secteurs économiques.

1.1. L'agriculture

L'agriculture est la colonne vertébrale de l'économie de la plupart des PMA. Les produits agricoles représentent presque 50 % du produit intérieur brut (PIB) dans des pays tels que la République démocratique populaire du Laos et l'Éthiopie. Ils constituent une source majeure de recettes et de devises étrangères. Ce secteur économique est également celui qui emploie le plus de personnes (jusqu'à 60 % dans la plupart des cas) : il pourvoit à la majorité des besoins alimentaires et fournit subsistance et revenus à plus de la moitié des populations des PMA. Pour les PMA, l'amélioration de la productivité agricole constitue une part décisive d'une stratégie de croissance solidaire. Les activités d'après-récolte qui consistent à transformer, conserver et préparer les produits agricoles pour une consommation finale ou intermédiaire représentent une source majeure de revenus et d'emploi dans l'industrie manufacturière pour les pays en développement.

Des expériences conduites au Brésil, au Chili, au Kenya, au Mexique, en Afrique du Sud et en Thaïlande ont montré le potentiel de l'agro-industrie pour générer de l'emploi, augmenter les revenus agricoles et les revenus ruraux non-agricoles et élever le niveau de

vie des pauvres en milieu rural. Dans ce contexte, les transferts de technologie sont cruciaux. Par exemple, le Mali a réussi à accroître ses exportations de mangues d'environ 60 % entre 1993 et 2008 en partie grâce à des solutions technologiques. Dépourvu de littoral, le Mali a su combiner transports routiers, aériens, ferroviaires et maritimes avec des conteneurs et des réfrigérateurs spéciaux pour atteindre les marchés d'exportation. La mise à niveau technologique du contrôle de la qualité est également essentielle pour se conformer aux normes sanitaires qui peuvent éventuellement constituer des obstacles importants aux exportations. La capacité des industries agricoles et alimentaires des PMA à répondre à la hausse prévue de la demande d'aliments et de produits alimentaires des vingt à trente prochaines années dépendra dans une large mesure de la généralisation de l'application de technologies existantes ainsi que du développement et de l'exploitation de technologies nouvelles et innovantes.

1.2. L'industrie

L'industrialisation fait partie intégrante du développement économique. Très peu de pays ont pu se développer sans ajouter de valeur à leurs produits et sans s'industrialiser, et les économies qui connaissent une croissance rapide ont tendance à avoir des secteurs manufacturiers en expansion rapide. Des recherches conduites par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) montrent que les différences de niveaux de productivité à tous les stades sont les déterminants principaux des différences de niveau de développement. L'industrie est souvent le premier secteur à haute productivité, et la croissance a pris du retard dans les pays qui n'ont pas su transférer capitaux et main-d'œuvre des secteurs à faible productivité vers les secteurs à haute productivité. En résumé, ce que les pays fabriquent influe sur leur croissance et sur leur capacité à atteindre un développement durable et solidaire. Les changements radicaux dans le commerce international et le passage de la fabrication de produits finis vers des activités de production représentent une opportunité importante pour les PMA de s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales et exploiter les niches issues de ces nouvelles tendances. Les activités manufacturières génèrent également bon nombre de liens en amont et en aval vers le secteur primaire et celui des services, encouragent l'innovation industrielle et contribuent à l'égalité entre les sexes dans les pays en développement dans la mesure où ces activités à haute intensité de main-d'œuvre constituent une source importante d'emplois salariés pour les femmes.

Le développement industriel a donc un immense potentiel de transformation. Selon le *Rapport 2009 sur le développement industriel* de l'ONUDI, les exportations d'articles manufacturés ont augmenté bien plus rapidement que la production durant de nombreuses années et les pays en développement gagnent des parts de marché mondial. Cependant, le modèle de développement industriel dans les pays en développement a été très inégal. On peut dire que l'industrialisation y est irrégulière aussi bien au niveau spatial et temporel qu'au niveau de la production. Le défi pour les PMA est par conséquent d'atteindre le seuil de compétitivité et de s'améliorer sans cesse dans ce domaine. Une fois qu'une économie franchit le seuil de compétitivité, son expansion industrielle et la création d'emploi peuvent être explosives, comme on le voit dans la montée spectaculaire des économies émergentes, en particulier en Asie du Sud et de l'Est.

1.3. Les services

Le développement des capacités productives des PMA dans le secteur des services, et en particulier le tourisme et les services liés aux infrastructures, telles que l'énergie, les

communications, le transport et les services financiers, sera essentiel pour l'amélioration et la diversification de la production de biens et de services. Cela contribuera également à renforcer leur résistance aux chocs externes et à limiter leur dépendance envers les services publics. On trouve divers services à chaque niveau de la chaîne de valeur ; par conséquent, augmenter l'offre et la qualité des services aura un effet notable sur les produits finis. Les services d'infrastructures faciliteront également l'échange de biens et de services au niveau national, régional et international. De plus, les services tels que la santé et l'éducation contribueront directement à l'amélioration des ressources humaines, des compétences et des capacités de gestion essentielles au renforcement des capacités productives de ces pays.

Il est largement reconnu que le secteur du tourisme peut jouer un rôle significatif dans le développement socioéconomique des PMA. Durant les dernières décennies, le tourisme a évolué vers une diversification importante des destinations et plusieurs PMA ont enregistré une hausse conséquente des visites et des dépenses touristiques. Cette tendance va probablement se poursuivre, ce qui indique clairement que les PMA compteront parmi les acteurs majeurs du tourisme international dans les années à venir.

La place des PMA dans le commerce mondial des services reste très restreinte et ne représente que 0,5 % en 2008. La dernière crise économique et financière a montré que l'exportation de services a tendance à mieux résister que le commerce de marchandises. Développer le secteur des services peut rendre les PMA plus robustes et encourager la croissance économique, la compétitivité et l'amélioration de la qualité de vie, en particulier dans des pays dépourvus de littoral où le transport transfrontalier et les questions de logistique peuvent dissuader fortement le commerce de biens.

2. La capacité productive dans une croissance fondée sur les échanges commerciaux : le rôle des politiques commerciales

Les politiques et mesures commerciales et le développement des capacités productives se renforcent mutuellement. En tant que telles, elles sont indispensables au développement des PMA. Les politiques nationales et internationales qui vont dans ce sens devraient adopter une approche du commerce centrée sur le développement. Les politiques devraient se concentrer conjointement sur la production et le commerce, et identifier à partir de cette perspective comment le commerce international peut soutenir l'accumulation de capital, l'évolution technologique et structurelle, la création d'emploi, la réduction de la pauvreté et l'intégration des PMA dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Il est important d'optimiser ces effets bénéfiques du commerce. Pour cela, il convient de fournir aux pays en développement, en particulier les plus vulnérables, la flexibilité et le soutien nécessaires au renforcement des capacités productives et commerciales en tant qu'elles s'inscrivent dans des stratégies de développement plus larges. Le commerce et le renforcement des capacités productives qui l'accompagne jouent et continueront de jouer un rôle central pour soutenir les efforts des PMA pour sortir de la pauvreté. Les politiques nationales et internationales devraient se soutenir mutuellement. Une meilleure cohérence des politiques liées au commerce (comprenant les politiques de concurrence et les autres politiques et stratégies macroéconomiques, telles que les politiques de développement industriel et les stratégies d'exportation nationales) est nécessaire à l'amélioration de la compétitivité des PMA ainsi qu'à l'établissement d'un cadre politique favorable pour stimuler une production basée sur les exportations, le commerce et le développement.

Les PMA souhaitent une issue rapide, ambitieuse, équilibrée et orientée vers le développement du Programme de Doha pour le développement, dans la mesure où cela stimulerait la croissance et le développement de leur économie. Il est important que les pays développés et les pays en développement qui se déclarent en mesure de le faire fournissent un accès libre de droits de douanes et de quotas à des marchés commercialement significatifs pour les produits des PMA par des règles d'origine pragmatiques, compréhensibles, transparentes, simplifiées et faciles à gérer, conformément à l'annexe F de la déclaration ministérielle de Hong Kong de l'Organisation mondiale du commerce (2005). Les PMA souhaitent également progresser vers un accès effectif à des marchés commercialement significatifs, qui auront un impact sur les produits manufacturés et agricoles ainsi que sur les services, et qui couvrent des produits ayant un potentiel d'exportation. L'amélioration de l'accès au marché dans le domaine des services, par exemple pour les services de mode 4, et une dérogation permettant l'extension de l'accès préférentiel au marché pour les services et les fournisseurs de services des PMA, complétée par des engagements significatifs sur les services, sont fondamentaux. Un résultat ambitieux, immédiat et spécifique pour le coton constitue également un objectif à atteindre pour le développement de ces pays. Abattre les barrières non tarifaires, en particulier en ce qui concerne les normes de produits, mieux faciliter le commerce en l'améliorant et rendant les dispositions en matière de traitement spécial et différencié plus précises, tangibles et opérationnelles constituent d'autres priorités.

L'exonération de droits et de quotas pour les PMA par d'autres pays en développement qui sont en mesure de le faire devrait se montrer plus généreuse en ne faisant peu ou pas d'exception à la couverture des produits et en adoptant des règles d'origine plus flexibles, accompagnées par une assistance directe au titre de l'aide au commerce, des transferts de technologie et d'investissement de ces pays en développement vers les PMA pour renforcer leurs capacités de production et d'approvisionnement afin qu'ils puissent bénéficier d'un accès préférentiel au marché.

Les processus d'adhésion en cours des PMA à l'OMC doivent être accélérés. Les conditions d'adhésion doivent être cohérentes et adaptées à leur niveau de développement et conformes aux lignes directrices sur l'adhésion des PMA adoptées par les membres de l'OMC en 2002.

Il convient de fournir plus de soutien au commerce entre les pays du Sud. Les initiatives commerciales entre les pays du Sud fournissent aux PMA de nouvelles opportunités d'exporter des biens et des services. Ces initiatives prises au niveau sous-régional, régional et interrégional doivent fournir aux PMA des conditions d'accès au marché plus favorable, des règles d'origine simplifiées et adaptées aux capacités productives des PMA et au soutien du renforcement des capacités productives. À cette fin, le Système global de préférences commerciales entre pays en développement offre un mécanisme important pour promouvoir les opportunités de commerce des PMA.

3. Éléments clés pour stimuler le développement du commerce et des capacités productives.

3.1. Accès à l'énergie

Le manque d'énergie à des fins de production – en particulier dans les zones rurales – le coût et le manque de fiabilité des services énergétiques restreignent l'activité économique de nombreux pays et entravent fortement les opérations commerciales et la croissance. Une étude de la Banque mondiale indique que les pays pourvus de systèmes énergétiques sous-performants perdent 1 à 2 % de croissance annuelle à cause des pannes d'électricité, du surinvestissement dans les générateurs électriques de secours, des subventions et pertes énergétiques, et de l'usage inefficace des ressources énergétiques. Environ 3 milliards de personnes dans le monde dépendent de la biomasse traditionnelle et du charbon comme source d'énergie principale, et en Afrique subsaharienne, seul 10 % de la population bénéficie actuellement d'un accès à l'électricité. Les pays en développement, et les PMA en particulier, doivent étendre l'accès à des services énergétiques fiables et modernes s'ils veulent réduire la pauvreté et améliorer la santé de leur citoyen, tout en augmentant la productivité et la croissance économique et en améliorant la compétitivité. Une large gamme de services énergétiques peut stimuler les capacités productives dans de nombreux domaines, y compris pour la production agricole (par exemple le pompage de l'eau pour l'irrigation ou le labourage mécanisé) et le traitement des produits, fournir un meilleur éclairage pour étendre la durée de la journée de travail et fournir l'énergie mécanique nécessaire aux machines de l'industrie manufacturière (par exemple pour les textiles et les vêtements, la mise en conserve, l'embouteillage et l'impression). Le Programme d'accès à l'électricité en Éthiopie cité par le rapport du PNUD, *Sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : synthèse des expériences pays recueillies à travers le monde* (2010) constitue un exemple réussi d'amélioration des infrastructures électriques. Cinq centrales hydroélectriques sont en cours de construction. L'accroissement potentiel de la couverture nationale du réseau est de 22 % et 758 villes et villages pourraient s'y connecter. Au Burkina Faso, au Ghana, au Mali et au Sénégal, l'adoption et l'accès à des combustibles plus fiables et plus propres a également créé des activités rémunératrices, en particulier pour les femmes. Au Bangladesh, des programmes de microcrédit ont permis l'installation à des coûts abordables de systèmes solaires photovoltaïques à usage domestique, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté énergétique dans les communautés rurales.

3.2. Cadre institutionnel et législatif nécessaire aux entreprises

Les pays en développement, y compris les PMA, ont parfois les ressources humaines et matérielles pour contribuer à leur propre développement, mais la faiblesse des mécanismes juridiques et institutionnels complique fortement la bonne utilisation de ce capital. Pour stimuler les possibilités d'entrepreneuriat ainsi que le capital humain et social, et pour rentabiliser l'utilisation des ressources productives, il est nécessaire de poser un cadre juridique et judiciaire approprié. Sans cela, les ressources sont gaspillées et les investissements efficaces sont entravés. Les investisseurs sont réticents à investir car ils craignent que leurs homologues, qu'ils soient des partenaires publics ou privés, ne respectent pas leurs engagements sans avoir à en subir les conséquences juridiques. Les prêteurs sont réticents à prêter à cause du risque de non-recouvrement de la dette en cas de mauvais résultat de l'emprunteur. Les microentrepreneurs ainsi que les petites et moyennes entreprises (PME) ont un accès très limité aux services financiers et manquent d'outils efficaces pour élaborer des contrats et conclure des affaires.

Le développement des marchés nécessite un environnement législatif prévisible et stable. Les lois doivent veiller à l'exécution des contrats, protéger les droits de propriété et empêcher les actes gouvernementaux arbitraires tels que les procédures d'achat non concurrentielles ou non transparentes. En outre, un ordre judiciaire apte à veiller à l'exécution des contrats et à régler rapidement les litiges doit être mis en place. La protection et la promotion des droits ne devraient pas être accordées uniquement aux grandes entreprises, comme c'est souvent le cas dans les pays en développement, mais aussi aux microentreprises et aux PME. Cela aiderait le secteur informel à s'intégrer dans l'économie formelle.

De plus, la législation devrait promouvoir une gouvernance transparente et responsable pour la passation des marchés publics, les partenariats entre le public et le privé dans les infrastructures publiques de base, l'accès au crédit pour les microentrepreneurs et les PME, la mise en place de moyens efficaces pour régler les litiges commerciaux rapidement et à peu de frais ainsi que des conditions d'exportation des marchandises transparentes et facilement compréhensibles. Cela aiderait les PMA à s'ouvrir à de nouveaux marchés et partenaires commerciaux et à améliorer les économies d'échelle des pays en développement.

L'harmonisation, basée sur l'adoption de normes juridiques internationales élaborées au sein d'organismes neutres et équilibrés tels que la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international peut aider les pays – y compris les pays en développement et les PMA – à développer ou moderniser leur cadre juridique. En réduisant les obstacles juridiques aux flux commerciaux internationaux, l'harmonisation peut contribuer à créer un régime juridique efficace, accessible et compatible avec ceux de ses partenaires commerciaux, permettant ainsi son utilisation par toutes les parties encore peu au fait des activités de commerce international.

3.3. Le développement du secteur privé

Un entrepreneuriat dynamique et un environnement administratif favorable sont des conditions de base pour le développement de PME compétitives et productives. De nombreux PMA se caractérisent par des sociétés agraires de subsistance, un manque de ressources humaines entrepreneuriales axées sur la croissance et un environnement administratif des entreprises inefficace. Par conséquent, un nombre important de petites entreprises du secteur informel éprouvent des difficultés à trouver des débouchés, des capitaux et des sous-traitants ainsi qu'à accéder à des marchés intérieurs et étrangers plus grands. Individuellement, les PME sont souvent incapables de trouver des débouchés sur des marchés internationaux qui exigent une production en grande quantité, des normes de haute qualité et un approvisionnement régulier. De plus, leur petite taille complique l'accès effectif aux services aux entreprises, tels que la formation, l'information commerciale, la logistique et l'innovation technologique. Une approche de groupe et de réseau destinée à créer une synergie entre les entreprises peut jouer un rôle clé pour surmonter ces difficultés. Il est essentiel de se concentrer sur le développement des ressources humaines et des compétences pour construire les fondations nationales nécessaires au développement d'un secteur privé compétitif et aux activités productives. La rationalisation et le renforcement des capacités à mettre en œuvre des lois pour les entreprises et des procédures administratives, par exemple pour l'octroi de licences, constituent des mesures fondamentales qui peuvent être prises pour améliorer les capacités de la fonction publique et pour réduire les coûts de transaction pour les entrepreneurs qui souhaitent créer et développer une entreprise.

Il a été démontré que les PME subissent plus les contraintes liées au financement et les autres obstacles institutionnels que les entreprises plus grandes. L'accès à des financements d'amorçage, de départ et à un stade précoce reste pour de nombreux entrepreneurs un problème majeur exacerbé par les faiblesses du système financier de nombreux pays en développement. Les mesures politiques qui cherchent à améliorer l'accès à des financements peuvent inclure la facilitation de l'accès aux prêts, aux garanties de crédit, aux fonds de capital-investissement et de capital-risque. Cependant, ces instruments doivent être fournis en partenariat avec le secteur privé dans la mesure où il peut y avoir des défaillances du gouvernement dans le financement des PME. Ces dernières années ont vu l'émergence de réseaux d'investisseurs providentiels ou *business angels*, auprès desquels les entreprises qui démarrent peuvent solliciter un financement. La création de relations entre les grandes entreprises et les PME peut favoriser l'établissement de fonds spéciaux pour faciliter l'aide financière à petite échelle pour le démarrage des fournisseurs. De nombreuses PME dans les PMA n'ont pas la possibilité d'offrir de garanties pour l'accès au financement. Il est, par conséquent nécessaire de chercher des mécanismes de financement innovants tels que l'utilisation de l'entrepreneuriat comme forme de garantie.

3.4. Le rôle de la politique environnementale

Bien que les PMA contribuent relativement peu au réchauffement climatique, ce groupe de pays sera affecté disproportionnellement par le changement des conditions climatiques. Ce problème est déjà visible dans les PMA continentaux souvent touchés par la sécheresse et la désertification, et dans les petits PMA insulaires où les menaces qui pèsent sur les zones côtières affectent aussi bien les capacités productives que les ménages.

De plus, les sols, les forêts, les poissons, l'eau et d'autres formes de capital naturel constituent une partie importante des actifs de production des populations pauvres et de la richesse totale dans les pays à faible revenu. Ces ressources naturelles fournissent les moyens de subsistance de base, en créant des emplois et des revenus, en stimulant le développement des entreprises et les possibilités commerciales et en jouant le rôle d'assurance et de solution de repli durant les périodes de difficulté économique. De nombreux PMA sont encore très dépendants du secteur agricole. Environ 70 % de la main d'œuvre des PMA tirent leurs revenus de ce secteur, comme l'a noté la *Revue du Commerce et de l'Environnement 2009/2010* de la CNUCED. Le déficit écologique peut par conséquent affecter les moyens de subsistance, la capacité productive et les possibilités commerciales des populations des PMA de façon disproportionnelle.

Un cadre politique qui promeut la gestion durable du capital naturel et des écosystèmes et qui contribue à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique devrait être un élément clé des stratégies de développement des PMA. Il est essentiel que ces politiques aient également pour objectif d'assurer la sécurité alimentaire. Les problèmes liés à l'environnement devraient être au cœur de toutes les stratégies visant à développer les capacités productives dans cette voie, et la croissance ne doit pas être dissociée de niveaux d'émissions de carbone élevés et en augmentation.

Les politiques qui encouragent les investissements et les dépenses publiques rationnelles, ainsi que les investissements privés dans les infrastructures et les activités économiques durables tels que l'accès à l'énergie, l'eau et les routes, sont essentielles. L'amélioration des infrastructures matérielles et de télécommunication des communautés agricoles, par

exemple, a le potentiel pour stimuler une production agricole durable et le commerce qui lui est associé. En conséquence, cela peut créer des emplois et ouvrir des perspectives de développement dans les zones rurales. Il est également important de réformer les subventions qui encouragent une mauvaise gestion des ressources et de l'environnement. Un rapport récent intitulé *Vers une économie verte : pour un développement durable et une éradication de la pauvreté – Synthèse à l'intention des décideurs* (PNUD 2011) identifie certains cas dans lesquels les pays en développement ont su allouer les économies issues des réformes des subventions à l'éducation, aux soins de santé primaires et aux programmes de microcrédit à l'intention des groupes vulnérables. Les taxes environnementales et la rétribution des écoservices peuvent également servir à encourager une capacité productive durable.

Au niveau national, les réformes réglementaires, telles que celles qui concernent la propriété, les droits d'utilisation de la terre et les normes, peuvent se révéler importantes pour établir un cadre réglementaire qui stimule une production et un commerce équitables et durables. Au niveau international, un système commercial multilatéral équitable peut, par exemple, faciliter le commerce de biens et de services respectueux de l'environnement et fournir aux PMA des débouchés sur les marchés en pleine expansion pour ces produits et services.

Enfin, il est important que la communauté internationale soutienne le renforcement des capacités institutionnelles des PMA afin que ces pays puissent mieux gérer leurs ressources naturelles, concevoir, appliquer, contrôler et faire respecter les politiques qui contribuent au développement économique et social tout en luttant contre le changement climatique et la dégradation des écosystèmes.

3.5. Créer des emplois décents

L'emploi constitue le lien le plus important entre la croissance et la réduction de la pauvreté. La création d'emplois décents doit, par conséquent, être au centre d'une stratégie globale et cohérente pour le commerce et le développement de la capacité productive. Le concept de travail décent a été défini par l'Organisation internationale du travail et approuvé par la communauté internationale comme la possibilité pour chaque femme et chaque homme d'accéder à un travail productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. Pour les PMA, cela représente un double défi consistant à créer plus d'emplois et à augmenter la productivité du travail. Les politiques de soutien aux transformations structurelles et à la croissance de la productivité, comme nous l'avons souligné précédemment, sont fondamentales pour parvenir à cet objectif. Cependant, elles doivent être accompagnées de politique du côté de l'offre de travail, en particulier pour le développement de l'éducation et des compétences des travailleurs des PMA, ce qui est essentiel pour tirer parti du commerce. Simultanément, ces politiques sont indispensables aux PMA dans la mesure où ils aspirent à s'adapter à des technologies plus avancées et renforcer leur capacité productive. La productivité du travail peut également être stimulée par des pratiques commerciales qui empruntent la "voie royale", par une meilleure gestion et un meilleur investissement dans la main d'œuvre tout en respectant les normes du travail.

Malgré son importance pour la croissance et les transformations structurelles, le commerce peut également avoir des effets négatifs pour les travailleurs des pays en développement. Étant donné la forte dépendance de la plupart des PMA à un nombre restreint de produits d'exportation, une plus grande ouverture commerciale est susceptible

d'augmenter la vulnérabilité aux chocs externes, au moins à court terme jusqu'à l'édification d'une structure d'exportation plus diversifiée. L'ouverture au commerce peut également engendrer des ajustements importants parmi les travailleurs, certains y étant gagnants d'autres perdants. En outre, on constate souvent que le commerce contribue à l'inégalité des revenus en favorisant les travailleurs qualifiés par rapport aux travailleurs non qualifiés (la "prime de compétence") et en affaiblissant la position des travailleurs par rapport aux propriétaires de capitaux. Par conséquent, l'ouverture au commerce doit s'accompagner de mesures politiques appropriées pour la protection sociale de ceux qui sont affectés par les chocs négatifs et éventuellement de mesures supplémentaires pour s'assurer que les gains commerciaux sont redistribués équitablement.

4. Comment financer le développement de la capacité productive et commerciale des pays les moins avancés

4.1. Le rôle de l'aide publique au développement

L'aide publique au développement constitue une source importante de financement pour les PMA. Ces pays, caractérisés par une économie de subsistance ou dépendante des marchandises manquent parfois de capacité à élargir leur assiette fiscale, tout en faisant face à une volatilité importante de la croissance du PIB et une fragilisation des bases des recettes, qui pourraient se trouver d'autant plus entravées par les engagements multilatéraux et les conditions politiques imposées par l'aide publique au développement. Un nombre considérable de PMA n'ont pas accès aux capitaux des marchés financiers internationaux octroyant des prêts préférentiels et des subventions qui sont donc des outils stratégiques pour le financement du développement. Des appels répétés ont été formulés à l'attention des donateurs pour augmenter l'aide publique au développement à 0,7 % du revenu national brut. Cet objectif a été réaffirmé dernièrement au sommet des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Reste à savoir si l'augmentation de l'aide publique au développement a suivi le rythme des engagements des donateurs et celui des besoins nécessaires pour affronter les principaux défis posés par les objectifs du Millénaire, sans parler des moyens à mettre en œuvre pour faire face aux nouveaux problèmes mondiaux tels que le changement climatique et la sécurité alimentaire.¹

Cependant, une forte dépendance à l'aide publique au développement pour l'investissement dans la fourniture des services sociaux est particulièrement risquée pour les PMA, sachant que les flux d'aide publique au développement ne sont ni prévisibles ni stables. Les besoins identifiés par les objectifs de développement sur lesquels la communauté internationale s'est accordée concernent souvent 80 % de la population et sont donc peu susceptibles d'être satisfaits uniquement par des actions ponctuelles. Plus fondamentalement, il existe un danger qu'une approche uniquement basée sur l'aide publique au développement nuise à la prise en charge du pays et ne soit pas durable une fois que les financements cessent. Une solution viable et durable de fourniture de services sociaux doit être impulsée et soutenue par une croissance économique dynamique.

Le commerce et l'aide publique au développement peuvent soutenir les efforts de développement des capacités productives et générer une croissance solidaire. Afin que la politique commerciale et les aides publiques au développement servent le

¹ Voir CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement*, 2008, chapitre V.

développement, elles doivent cibler la création d'emploi, la construction d'infrastructures, le transfert de technologie et la création de ressources nationales. Par conséquent, l'aide publique au développement ne devrait pas se concentrer exclusivement sur les secteurs sociaux, mais devrait aussi soutenir le reste de l'économie, par exemple, en construisant des infrastructures de base, en encourageant les transferts de technologie et en accordant des crédits subventionnés aux entrepreneurs.

À ce jour, les stratégies d'aide publique au développement restent des stratégies de réduction de la pauvreté, et mettent fortement l'accent sur les problèmes sociaux. La part de l'aide publique au développement allouée aux usages sociaux a augmenté, en termes relatifs, de 40 % en 1990 à 60 % en 2008.² Par conséquent, la part allouée aux secteurs de la production, aux infrastructures économiques et au développement local des PME a significativement diminué, et on a exigé des PMA et des autres pays en développement qu'ils progressent sur la voie du développement social sans avoir posé les bases économiques solides nécessaires à ce progrès.

La mise en place de véritables stratégies de développement national constitue une pierre angulaire pour parvenir à une croissance sur le long terme, à une réduction massive de la pauvreté, et enfin pour atteindre les objectifs du Millénaire dans les PMA. Bien que la prise en charge nationale soit essentielle aux stratégies de croissance, les donateurs doivent rester présents dans les processus de développement. Renforcer la fiabilité des flux d'aide et transformer le système d'aide fragmenté en un véritable partenariat mondial pour le développement est tout aussi important que la redirection des flux d'aide publique au développement vers les secteurs générateurs de croissance.

Enfin, l'aide publique au développement est souvent distribuée d'une façon qui diffère fortement des priorités identifiées dans les stratégies de développement national. En outre, l'aide est conditionnée à des critères qui ne sont pas nécessairement conformes aux intérêts du pays receveur. Cela a affaibli la prise en charge nationale dans les processus de conception, de distribution et d'allocation de l'aide publique au développement et cela a diminué leur efficacité. Il est nécessaire de réformer et de réduire les conditionnalités attachées à l'aide afin de promouvoir la prise en charge des pays dans ce processus et d'assurer leur alignement avec les stratégies de développement national. Un accroissement de l'aide au développement des capacités productives résultera en un alignement plus étroit de l'aide publique au développement avec les priorités de développement des PMA telles qu'elles sont exprimées dans leurs stratégies de développement national et de réduction de la pauvreté.

En outre, les envois de fonds vers les PMA se sont multipliés par quatre ces dix dernières années, atteignant 25,9 milliards de dollars en 2010 ; ils représentent la troisième source d'entrée de capitaux des PMA après l'aide publique au développement et les investissements directs étrangers. Ils constituent une source importante de financement du développement qui peut être exploitée pour développer les capacités productives et stimuler le commerce. Cependant, les envois de fonds ne remplacent pas l'aide publique au développement ou les investissements directs étrangers, qui restent importants pour les PMA.

Huitième objectif du Millénaire pour le développement : Le partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins – Groupe de réflexion sur le retard pris dans la

² CNUCED, *Rapport 2010 sur les pays les moins avancés*, p. 89.

réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement Rapport de 2010 insiste sur l'importance pour les donateurs d'accélérer la concrétisation des engagements, y compris à travers un soutien technique, politique et financier renouvelé à l'initiative Aide au commerce, ainsi que par un soutien plus appuyé au Cadre intégré renforcé qui est le point d'entrée des PMA pour accéder à l'aide au commerce. D'après les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les engagements d'aide publique au développement pour l'aide au commerce ont atteint 41,7 milliards de dollars en 2009. Il est prévu que ce chiffre reste constant en 2010 et en 2011.

Le rôle de l'aide au commerce

L'aide au commerce, en tant que composante du renforcement des capacités liées au commerce au sein de l'aide publique au développement, continue à servir de lien à part entière entre commerce et développement pour les PMA. En plus de faciliter la mobilisation des ressources pour les PMA et de leur permettre de stimuler leurs capacités productives du côté de l'offre, l'aide au commerce a permis l'intégration effective du commerce au sein des plans de développement nationaux et sectoriels des PMA. L'aide au commerce fournit un environnement favorable pour que le commerce soit propice au développement et promeuve la croissance économique. Il a été reconnu que l'augmentation des possibilités d'accès au marché prévue pour les PMA uniquement grâce au Programme de Doha pour le développement sera exploitée au mieux si elle est couplée à une aide au renforcement des capacités productives. L'aide au commerce est axée sur la demande ; en fournissant l'aide financière et technique nécessaire, elle permet aux PMA de se constituer une capacité du côté de l'offre et de renforcer leurs infrastructures liées au commerce pour leur permettre de produire et de faire plus de commerce.

Cadre intégré renforcé

Le Cadre intégré renforcé est un partenariat d'aide au commerce destiné aux PMA qui pose les fondations pour la promotion du renforcement des capacités productives en se concentrant sur l'intégration du commerce, le renforcement des institutions commerciales et des capacités nécessaires au déploiement d'activités commerciales coordonnées et de l'aide au développement. Il existe un fonds d'affectation spéciale multidonateurs dans le Cadre intégré renforcé pour soutenir ces efforts. La matrice opérationnelle des études diagnostiques sur l'intégration du commerce fixe les domaines prioritaires décidés au niveau national et fournit une plateforme commune pour les parties prenantes issues du gouvernement, de la société civile, du secteur privé et les partenaires de développement afin que le pays puisse se prendre en charge sur la voie du commerce et du développement. Le Cadre intégré renforcé soutient également la durabilité du renforcement des capacités productives pour aider les pays à évoluer sur la chaîne de valeur et à étendre leur capacité à être compétitifs et à se diversifier. En outre, le Cadre aide également les PMA sur la voie du succès à maintenir leur élan afin de promouvoir une approche sur le long terme du renforcement des capacités productives en fournissant un soutien transitoire.

4.2. Mobilisation des ressources nationales

Tandis qu'il est nécessaire d'augmenter à court ou moyen terme l'aide publique au développement, une meilleure mobilisation des ressources nationales est fondamentale pour réduire la dépendance à l'aide sur le long terme. Des données issues du *Rapport 2010 sur les pays les moins avancés* suggèrent que l'aide publique au développement

contribue en moyenne à 39 % du total des dépenses publiques dans 44 PMA pour la période 2006-2008. Le renforcement des capacités, ainsi que l'édification de véritables fondations démocratiques d'un État développementaliste dans les PMA requièrent l'augmentation des impôts nationaux et la production de recettes. Les politiques nationales devraient à cet égard inclure des efforts pour former des administrations fiscales efficaces et compétentes, et pour mieux gérer la rente tirée des ressources naturelles afin d'élargir l'assiette fiscale, en particulier par des mesures de transfert des activités non taxées du secteur informel vers le secteur formel. Ces efforts au niveau national doivent être soutenus par un certain nombre de mesures au niveau international, telles que (a) aider les PMA à renforcer leur capacité de mobilisation fiscale ; (b) promouvoir la coopération financière et fiscale pour réduire la fuite des capitaux et une concurrence fiscale dommageable et (c) soutenir le développement du secteur financier des PMA. Une meilleure mobilisation des ressources nationales réduirait non seulement le besoin d'aide, mais elle donnerait également plus d'espace politique aux PMA pour poursuivre le développement de leurs capacités productives en accord avec leurs propres priorités.

4.3. Le rôle des investissements directs étrangers

Dans la mesure où le niveau des investissements nationaux est faible dans les PMA, les investissements directs étrangers et les autres formes d'activités liées aux sociétés transnationales peuvent contribuer à la formation de fonds propres ainsi qu'à l'introduction de nouvelles technologies et de savoir-faire en terme de gestion qui peuvent être bénéfiques aux objectifs de développement stratégiques et de développement sur le long terme des PMA. En effet, la part des flux d'investissements directs étrangers dans les fonds immobilisés a connu une croissance régulière durant la dernière décennie. Les pays développés constituent la principale source d'investissements directs étrangers dans les PMA pour les années 2000 et les sociétés transnationales issues de pays industrialisés y sont majoritairement présentes. Cependant, les PMA attirent de plus en plus d'investissements directs étrangers d'économies en développement ou en transition telles que le Brésil, la Chine, l'Inde, la Malaisie, l'Afrique du Sud et la Fédération de Russie. En outre, les investissements de pays membres du Conseil de coopération du Golfe dans les PMA d'Afrique subsaharienne ont également connu une forte hausse dans des secteurs tels que les télécommunications, le tourisme, la finance, les infrastructures, les mines, l'agriculture, le pétrole et le gaz.

La plupart des PMA font des efforts significatifs pour améliorer l'environnement des investissements et attirer des investissements directs étrangers, notamment en établissant des organismes dédiés de promotion de l'investissement afin de mieux aider les investisseurs étrangers. Aujourd'hui, les conditions réglementaires de nombreux PMA sont équivalentes à celles d'autres pays en développement. Qui plus est, de nombreux PMA ont apporté plus d'attention aux initiatives politiques au niveau bilatéral, régional et multilatéral pour améliorer leur intégration internationale et, entre autres, créer un marché élargi pour les investisseurs. Certains des plus grands PMA offrent également des opportunités similaires sur leurs marchés nationaux importants. Cependant, en ce qui concerne la notation du risque traditionnel, les PMA ont tendance à souffrir d'un problème d'image et d'un simple manque d'information. Par conséquent, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en valeur l'amélioration de l'environnement des investissements et les possibilités offertes par ces pays. La promotion des investissements doit être fondée sur les intérêts et les priorités de développement des PMA. Tous les types d'investissements directs étrangers ne sont pas susceptibles d'avoir

des retombées positives au niveau technologique ou de celui des connaissances. Les traitements de faveur – par exemple au niveau fiscal – doivent être accordés aux investisseurs étrangers avec précaution.

4.4. Dette extérieure

Les ratios moyens d'endettement du groupe des 49 PMA sont environ 50 % au dessus de la moyenne générale de ceux des pays en développement.³ Malgré une amélioration des indicateurs de la dette pour le groupe des PMA sur la période 2000–2008, la crise économique et financière mondiale a eu un impact extrêmement négatif sur les PMA à cause des contractions de la croissance économique, des recettes d'exportation, des envois de fonds et des investissements. Le poids du service de la dette, dans la part des exportations et en pourcentage des recettes gouvernementales, a augmenté en 2010 par rapport aux années qui ont précédé la crise. Pour atténuer l'impact négatif de la crise financière, de nombreux PMA ont alourdi les dépenses publiques en puisant dans le coussin fiscal accumulé les années précédentes. Cependant, si le rétablissement économique venait à être retardé, leur marge budgétaire serait vite épuisée. La communauté internationale doit éviter d'être complaisante et surveiller l'endettement des PMA avec vigilance. Elle doit également s'assurer que les dons et les financements préférentiels sont disponibles et dirigés vers les secteurs productifs de l'économie.

De nombreux PMA ont des secteurs financiers nationaux très restreints et dépendent souvent de ressources extérieures pour financer non seulement des projets dans les secteurs productifs de leurs économies et les grands projets d'infrastructure, mais aussi le développement des secteurs de l'éducation et de la santé. Emprunter à l'extérieur pour financer ces secteurs peut créer une situation d'endettement non viable. Cela suggère que tous les efforts visant à améliorer la viabilité de la dette dans les PMA doivent commencer par la reconnaissance des besoins énormes de ces pays en investissement en direction des infrastructures matérielles et sociales et de leur capacité limitée à maintenir la viabilité de l'endettement externe nécessaire au financement de ces investissements. L'annulation des dettes et une hausse de l'aide publique au développement sont par conséquent nécessaires pour promouvoir le développement économique et social sans créer les conditions qui engendreraient des crises d'endettement dévastatrices.

Programme d'action

Il est clair qu'il existe des arguments forts en faveur du renforcement des capacités productives et du commerce comme moteur de la croissance économique, de l'augmentation des recettes publiques et de la création d'emploi dans les PMA. Pour aider ces pays à accélérer les progrès vers la réalisation de leurs objectifs de développement national, les mesures suivantes doivent être prises :

1. Orienter les politiques de développement visant à une stimulation de l'investissement productif durable par la création d'emplois décents, le développement des compétences et des capacités technologiques des travailleurs, la généralisation de l'accès à des services énergétiques modernes et fiables pour les usages productifs, le renforcement des liens internes et externes des régions et des secteurs ainsi que les liens entre les entreprises, et la promotion d'une gestion durable du capital naturel.

³ CNUCED, *Rapport 2010 sur les pays les moins avancés*, p. 31.

2. Accroître la diversification économique des PMA en encourageant les processus nationaux de création de valeur en tant qu'élément clé du secteur des services et du secteur manufacturier.
3. Favoriser à tous les niveaux un environnement propice à l'augmentation sur le long terme de la production et de la productivité agricole basée sur les investissements publics et privés dans les PMA, à la mise en place d'infrastructures rurales adéquates et au développement d'une chaîne de valeur agricole solide et durable, y compris par la promotion des industries agricoles et agroalimentaires, et à l'amélioration de l'accès des agriculteurs aux marchés.
4. Adopter une approche plus stratégique des politiques commerciales et de l'établissement de normes juridiques qui doivent considérer le commerce comme un moyen de parvenir à une croissance et à un développement solidaire et durable, plutôt que comme une fin en soi.
5. Accorder un accès préférentiel au marché et réduire les pics tarifaires et la progressivité des droits de douane afin de donner un poids commercial aux exportations des PMA et que ces dernières puissent être bénéfiques au développement des capacités productives et de la croissance en général.
6. S'assurer que l'aide au commerce continue à servir de lien durable à part entière entre le commerce et le développement pour les PMA en générant des ressources pour soutenir le renforcement des capacités productives, les infrastructures liées au commerce, les institutions et les régimes réglementaires.
7. Libérer pleinement le potentiel du Cadre intégré renforcé comme porte d'accès à l'aide au commerce pour les PMA en intégrant le commerce dans leur stratégie de développement national et en articulant leur demande d'aide de manière à ce qu'elle trouve une réponse chez leurs partenaires de développement.
8. Mettre à exécution les engagements en cours et augmenter les allocations pour l'aide publique au développement afin d'assurer un soutien supplémentaire aux secteurs de la production et du commerce et développer de nouveaux mécanismes de financement, y compris par la mobilisation des ressources nationales apte à appuyer le développement des capacités productives et les opportunités pour les entreprises.
9. Reformuler les politiques financières et économiques afin qu'elles se concentrent davantage sur la promotion des investissements nationaux et étrangers qui stimulent les capacités productives, technologiques et commerciales des pays en développement, en particulier les PMA.
10. Améliorer la viabilité de la dette afin de libérer des ressources financières pour le développement des capacités productives et commerciales.