

L'impact du soutien aux pays les moins avancés (II). Les conclusions de *Out of the trap*

Patrick GUILLAUMONT

 PATRICK GUILLAUMONT est Président de la Ferdi.
Contact : patrick.guillaumont@ferdi.fr

Le livre *Out of the trap*¹ cherche à évaluer l'impact de l'appartenance à la catégorie des pays les moins avancés sur le développement de ces pays. C'est un « companion volume » de *Caught in a trap*, qui portait sur la logique de la catégorie et la façon dont les pays membres ont été identifiés. Évaluer l'impact du statut de PMA est difficile parce qu'il n'y a pas de groupe témoin adéquat : les pays bénéficiant de mesures de soutien liées au statut de PMA sont par définition également ceux qui souffrent le plus de handicaps structurels. De plus, au fil du temps, non seulement le périmètre de la catégorie mais aussi l'intensité et la couverture géographique des mesures de soutien ont changé, cependant que leur effet peut avoir été progressivement retardé.

... / ...

1. Guillaumont, P., *Out of the trap. Supporting the least developed countries*. Economica-Ferdi, 2019, 324p., (Authors: Arcand J-L, Audiguier C., Boussichas M., Brunelin S., Carrère C., Chauvet L., Cortez A-L., Drabo A., Feindouno S., Goujon M., Guillaumont P. (Edr), Jeanneney Guillaumont S., Kilama E., Korachais C., Lenzi T., de Melo J., Mollerus R., Wagner L.).

... /... Au cours du dernier quart de siècle,

les opinions sur les questions relatives aux PMA ont elles-mêmes évolué. Lorsque le projet de ces livres jumeaux a été lancé, la logique de cette catégorie était paradoxalement sous-estimée, et son efficacité surestimée. Depuis lors, la légitimité de la catégorie a été renforcée, de même que les mesures de soutien.

Alors que de nombreux documents exposent ce qu'ont été les mesures internationales de soutien aux PMA, il n'existe guère d'évaluation de l'efficacité de ces mesures. Les huit chapitres de l'ouvrage tentent d'examiner cette efficacité. Leurs conclusions sont résumées ici et amènent à souligner que l'efficacité future des mesures de soutien est liée à la cohérence de la catégorie, laquelle doit encore être renforcée.

Croissance économique, réduction de la pauvreté et transformation structurelle dans les PMA : l'énigme de l'impact de l'appartenance à la catégorie

L'analyse du premier chapitre ne rejette pas l'hypothèse selon laquelle les PMA ont été pris dans un piège de faible revenu : les handicaps structurels des PMA ont bien réduit leur croissance économique, davantage sur la période 1975-2000 que sur la période 1975-2011, ce qui suggère qu'un changement structurel a pu avoir lieu depuis le début du nouveau millénaire. En effet, depuis le milieu des années 90, la croissance économique dans les PMA s'est améliorée, après deux décennies de faible croissance, et s'est même accélérée dans les années 2000, laissant espérer qu'il est possible de sortir de ce piège. En moyenne, les PMA ont connu au cours des années 2010 une croissance aussi rapide que les autres pays en développement. Toutefois la convergence de la croissance du revenu ne signifie pas la convergence du niveau de revenu, laquelle exige une croissance plus rapide du PIB par habitant dans

les pays à faible revenu.

Au cours des presque cinquante années qui se sont écoulées depuis la création de la catégorie des PMA, ceux-ci réduits la pauvreté et mis en œuvre des changements structurels, comme en témoignent les améliorations apportées aux deux indicateurs des handicaps structurels utilisés pour identifier les PMA : l'indice de vulnérabilité économique et, plus clairement encore, l'indice du capital humain. Mais l'écart entre les PMA et les autres pays en développement ne s'est guère réduit, ce qui donne à penser que les PMA continuent de se heurter à des obstacles plus graves à la croissance. L'écart de vulnérabilité économique s'est même creusé récemment. La réduction de la pauvreté, bien qu'importante, a été plus lente dans les PMA que dans d'autres pays en développement, en raison à la fois d'une croissance plus lente du revenu par habitant et d'une plus faible réponse de la pauvreté à la croissance économique.

La transformation structurelle, reflétée par le changement dans la composition sectorielle de l'économie, s'est produite en grande partie par une augmentation de la part du secteur des services dans l'économie (atteignant environ la moitié) et un déclin de celle l'agriculture, avec peu de changement dans l'industrie. La croissance moyenne de la productivité dans les PMA semble provenir principalement de changements internes à chaque secteur, en particulier dans l'agriculture, plutôt que du transfert intersectoriel de la main-d'œuvre.

Les ressources pétrolières ne semblent expliquer qu'une faible part de l'amélioration dans les PMA. Les facteurs externes ont certes eu leur rôle. L'évolution des termes de l'échange a réduit la croissance économique des PMA et d'autres pays en développement avant 2000 et l'a accrue entre 2000 et 2015. Mais son impact a été plus importante dans les PMA que dans d'autres pays en développement, de sorte que les améliorations ont réduit l'écart de croissance entre PMA

et autres pays en développement. En outre, les PMA ont été relativement mieux protégés de la crise économique mondiale de 2007-2009 que les pays plus développés - en partie parce qu'ils sont moins intégrés dans l'économie mondiale - et qu'ils ont enregistré une baisse moins importante des flux de capitaux extérieurs (envois de fonds, aide au développement et investissements étrangers directs). Enfin, il est probable que la persistance et le renforcement de l'aide extérieure ont contribué à l'amélioration de la situation dans les PMA.

L'analyse présentée dans ce chapitre ne permet pas de mesurer rigoureusement l'impact de cet appui sur la performance globale des PMA en matière de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de transformation structurelle. La raison : les pays bénéficiant de ces mesures de soutien sont en même temps confrontés à des handicaps structurels spécifiques (par définition). Il n'a pas été possible de dissocier l'impact des handicaps, qui varient d'un PMA à l'autre, de celui des mesures de soutien destinées à les surmonter. Les méthodes d'analyse (y compris « *regression discontinuity design* ») n'ont pas révélé d'effet causal du statut de PMA sur la croissance économique à court terme. Mais l'amélioration générale de la tendance à long terme rend probable que les mesures de soutien ont eu un impact positif, bien que progressif ou retardé. Les chapitres suivants examinent les mesures de soutien séparément, ainsi que leur application spécifique par pays, ce qui permet une meilleure évaluation.

« Performance » des politiques : est-elle moindre dans les PMA ?

Les politiques économiques des pays en développement et la qualité de leurs institutions sont un facteur majeur de la croissance économique. Les PMA semblent aussi être ceux qui souffrent le plus de politiques médiocres parmi les pays en développement. Le chapitre 2 d'*Out of the*

trap s'interroge sur la manière dont la « performance » des politiques est définie souvent trop simplement, et finalement à tort. Une définition plus appropriée doit tenir compte des caractéristiques structurelles des PMA - revenu par habitant, vulnérabilité économique et capital humain - qui sont susceptibles d'influencer négativement les indicateurs traditionnels de performance (des politiques).

Ce chapitre présente les résultats d'une analyse économétrique en données transversales et de panel qui appuient fortement cette hypothèse. Plus précisément, une fois pris en compte le capital humain et la vulnérabilité économique ainsi que le niveau de revenu par habitant, l'écart entre les PMA et les autres pays - mesuré soit par les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, soit par des résultats politiques spécifiques - n'est plus significatif.

Malgré cela, il ne semble pas que les résultats obtenus par les PMA, tels qu'ils ressortent de ces mesures ajustées, se soient sensiblement améliorés au cours des deux dernières décennies par rapport à ceux des autres pays en développement, au point de pouvoir être considérés comme la principale explication du renversement de l'écart de croissance.

Le fait que les indicateurs de vulnérabilité économique et de gouvernance soient négativement corrélés, en particulier après prise en compte du revenu par habitant, plaide fortement en faveur d'un renforcement des mécanismes d'allocation des banques multilatérales de développement fondés sur la « performance » par des indicateurs appropriés de la vulnérabilité structurelle.

L'aide mondiale aux PMA : les objectifs et leur efficacité

Le niveau de l'aide publique au développement (APD) que les PMA reçoivent en pourcentage de leur PIB est certes nettement plus élevé en

moyenne que dans les autres pays en développement. L'aide par habitant y est également plus élevée, mais dans une moindre mesure puisque leur PIB par habitant y est plus faible. Mais le niveau qu'ils reçoivent par personne pauvre n'est plus significativement supérieur, puisque le pourcentage de personnes pauvres (le taux de pauvreté de numérisation) y est plus élevé.

Dès le début de la catégorie des PMA, l'aide au développement a été considérée comme un outil majeur pour soutenir les efforts déployés par les PMA pour sortir du piège. La justification d'accorder la priorité aux PMA dans l'allocation de l'aide est en effet bien établie. Elle repose à la fois sur des raisons d'équité (égaliser les chances entre pays en s'attaquant aux handicaps structurels de la catégorie) et d'efficacité (qui est marginalement plus élevée dans les pays plus vulnérables).

Cette légitimité a été officiellement reconnue par la communauté internationale au moyen d'objectifs spécifiques d'APD pour les PMA (0,15% ou 0,20% du revenu national brut), ainsi que plus récemment par l'invitation de l'Assemblée générale des Nations Unies faite aux « partenaires du développement » d'utiliser les critères d'identification des PMA comme critères d'allocation de l'aide.

Toutefois, les flux réels globaux d'APD en faveur des PMA sont restés bien en deçà des objectifs que s'étaient fixés les pays développés. Quant à la répartition de l'APD entre pays, elle est elle-même bien différente de ce qu'elle aurait été selon les critères d'identification des pays les moins avancés. Cela ne signifie pas que l'APD en faveur des PMA n'ait pas été efficace pour soutenir le développement des PMA, mais laisse penser qu'une croissance et un développement plus rapides auraient pu être obtenus si les objectifs convenus avaient été atteints.

Avec un niveau plus élevé et une meilleure conception de l'APD en faveur des PMA, un plus

grand nombre d'entre eux auraient pu sortir de la catégorie et voir alors leurs besoins d'assistance diminuer. Les autres PMA auraient ainsi pu recevoir davantage d'aide en moyenne (pour un niveau mondial d'aide aux PMA) et mieux se préparer à leur sortie de la catégorie.

Aide multilatérale aux PMA : quelle spécificité ?

Il peut être supposé que grâce à la création de la catégorie et à l'appui politique qu'elle a reçue au fil des ans, la part globale de l'APD multilatérale allant aux PMA est sensiblement plus élevée que ce qui aurait été le cas autrement. Elle est en tout cas supérieure à la part de l'aide bilatérale.

Par leurs activités, les organismes des Nations Unies contribuent de manière significative, à des degrés divers, aux efforts de développement des PMA. Ils le font d'abord, pour une part qui reste modeste, en allégeant les charges qu'impliquent la participation aux activités des Nations Unies. Ils le font surtout à travers les financements accordés pour le développement. Certains reconnaissent la catégorie des PMA, sans toutefois que cette reconnaissance se traduise de façon cohérente dans les priorités et allocations budgétaires, et le type et le niveau de l'aide spécifique aux PMA variant considérablement. Tous, même si leur mandat n'est pas étroitement lié aux PMA, ont pour objectif et mission de promouvoir le développement durable et doivent, au-delà de la simple reconnaissance de la catégorie, donner accès à des mesures d'appui significatives spécifiques aux PMA. Trop souvent, l'aide est fondée sur les propres critères des organismes des Nations Unies, qui peuvent ne pas être liés au statut de PMA.

Le total des ressources multilatérales allouées par l'intermédiaire de l'ONU est inférieur à celui alloué par l'intermédiaire des institutions financières internationales. Si globalement la non-reconnaissance de la catégorie des PMA par ces

institutions ne se traduit pas par un manque d'activités ou de fonds versés aux PMA, l'absence d'appui officiel spécifique aux PMA peut faire que certains PMA se trouvent exclus de la liste des bénéficiaires.

Pour traiter équitablement les problèmes spécifiques auxquels sont confrontés les PMA en raison de leurs handicaps structurels, l'APD multilatérale, acheminée par l'intermédiaire des Nations Unies ou des institutions financières multilatérales, devrait tenir compte de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur une transition en douceur de la catégorie des PMA invitant les partenaires de développement à considérer comme critères d'allocation de leur aide les indicateurs PMA, comme l'Union européenne l'a déjà fait... Bien que cette résolution s'applique à tous les partenaires de développement, elle est particulièrement importante pour les institutions multilatérales et, parmi elles, les organismes des Nations Unies, qui pourraient prendre l'initiative en la matière. L'application de ces critères permettrait à la fois de différencier entre les PMA selon la gravité de leurs handicaps et de répondre aux problèmes spécifiques des PMA sortants.

Mesures liées au commerce en faveur des PMA : ce qui a été fait

Le commerce doit être considéré comme un instrument du développement, sans être lui-même un objectif. Or les mesures spéciales - élaborées parallèlement à la stratégie de soutien au commerce des PMA - ne semblent pas suffisantes pour faire du commerce un instrument solide de développement. Comme l'a déjà reconnu le Cycle de Doha, les mesures de traitement spécial et différencié (TSD) doivent être plus précises, efficaces et opérationnelles. Mais les négociations ont été lentes, alors que le mécanisme de suivi n'a encore guère donné de résultats. Et l'espace du TSD pour les pays en développement et les PMA semble se fermer progressivement, dans

la perspective que tous les membres de l'OMC finiront par se conformer au même ensemble de règles.

Le chapitre 5 fait état de plusieurs difficultés liées à l'utilisation et à l'efficacité des mesures de TSD disponibles pour les PMA. Aussi imparfaites que soient ces mesures, elles sont utiles pour éliminer certains des obstacles auxquels les PMA se heurtent pour accroître et diversifier leurs exportations. Mais les PMA doivent avoir une position plus active et se familiariser davantage avec les mesures élaborées à leur intention, notamment en formulant des demandes de programmes spécifiques d'aide au renforcement des capacités.

Le manque d'efficacité des TSD s'explique en partie par le fait que les PMA n'en sont pas pleinement informés ou qu'ils ne peuvent pas les utiliser de manière productive en raison de problèmes de communication et de coordination au niveau national. Les PMA doivent s'approprier davantage ces dispositions. Une autre partie est liée à la manière dont certaines de ces mesures ont été conçues (pas nécessairement adaptées aux conditions de la plupart des PMA). Les « ajouts » qu'ils comportent (tels que des règles d'origine strictes et d'autres exigences) et le manque de cohérence des politiques au niveau mondial atténuent la contribution que certaines mesures pourraient apporter aux PMA.

L'évaluation du « Cadre intégré renforcé » (sigle anglais EIF) et des « Études de diagnostic sur l'intégration commerciale » (sigle anglais DTIS), tout en soulignant le potentiel d'un tel appui aux PMA, reviennent avec force sur la difficulté de promouvoir le commerce en tant que moteur du développement durable dans les PMA et sur les moyens spécifiques de le faire.

La marginalisation commerciale des PMA et son inversion : l'impact des mesures de soutien

Dès l'origine, le traitement spécial et différencié (TSD) a été un moyen important d'aider les pays à se développer plus rapidement, notamment en augmentant leur part dans le commerce mondial, objectif réitéré dans les quatre conférences des Nations Unies sur les PMA, notamment dans le programme d'action d'Istanbul. L'évolution de la part des exportations des PMA dans le commerce mondial reflète l'évolution de leurs coûts à commercer par rapport à ceux d'autres pays en développement. Ces coûts commerciaux, poussés à la hausse par les facteurs structurels inhérents à la catégorie des PMA, devraient être réduits par le TDS accordé aux PMA, en particulier par l'accès aux marchés. Ils peuvent aussi varier en fonction des politiques menées par les PMA exportateurs.

La part globale des PMA dans les exportations mondiales, après une longue période de déclin, a commencé à augmenter vers 2000, d'abord de manière significative pour les exportateurs de pétrole, puis pour les autres PMA, principalement ceux qui exportent des minéraux. Mais pour la plupart des PMA, ni exportateurs de pétrole ni exportateurs de minerais, la tendance à la baisse a seulement été interrompue, sans être véritablement inversée. Au demeurant, à l'exception des exportateurs de pétrole, les PMA ne semblent pas moins diversifiés que les autres pays en développement. Et la part des PMA dans les exportations mondiales de services a elle-même sensiblement augmenté à partir du milieu de la première décennie du millénaire.

L'appartenance à la catégorie a-t-elle eu un impact sur le commerce (de biens) des PMA ? En moyenne sur la période 1995-2014, les PMA ont exporté environ 30 % de moins que les autres pays en développement. Si l'on tient compte des coûts à commercer et des facteurs géographiques à travers un modèle de gravité, l'impact de la catégorie des PMA paraît certes avoir été négatif au cours de la période, mais de façon déclinante. Il en est ainsi notamment à l'égard des

États-Unis et de l'Union européenne, même après les accords Tout sauf les armes (TSA) et la loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA).

L'Union européenne et les États-Unis, les deux principaux marchés d'exportation des PMA parmi les donateurs de préférences non réciproques, se sont progressivement engagés dans une multitude d'accords commerciaux régionaux avec les pays en développement, dont beaucoup depuis le début des années 90. Déjà en 2012, les estimations couvrant tous les accords commerciaux régionaux de l'Union européenne et des États-Unis montrent une forte érosion des préférences : pour l'Union européenne, les préférences moyennes pour les PMA (pondérées en fonction du commerce) lorsqu'elles sont ajustées sont réduites de moitié et s'établissent seulement à 3 % ; pour les États-Unis, la marge préférentielle ajustée était même négative (-1,3 %), ce qui signifie une discrimination pour les produits vendus par les PMA sur le marché américain.

Cette absence de préférence véritable sur la longue période a été longtemps aggravée par deux autres facteurs tenant aux politiques des pays donateurs.

En premier lieu, à l'exception d'une simplification des exigences techniques dans le secteur de l'habillement (en 2001 pour les bénéficiaires de l'AGOA et en 2011 pour les bénéficiaires de l'initiative TSA), les pays développés ont peu simplifié leurs règles d'origine pour les PMA avant la décision de décembre 2015 selon laquelle un produit originaire des PMA peut bénéficier du traitement préférentiel tant que les matières non originaires ne dépassent pas 75 % de sa valeur finale. D'ailleurs, il apparaît que la décision européenne de 2011 a eu un impact sensible sur les exportations de textile des PMA vers l'union européenne.

En second lieu, bien qu'il existe peu d'informations sur la manière dont les mesures non tari-

fares affectent spécifiquement les exportations des PMA, des études de cas montrent que les réglementations sanitaires et phytosanitaires aux États-Unis et dans l'Union européenne entravent les exportations des pays en développement. Or depuis la crise de 2008, sur la base de plus de 6 000 observations recueillies pour Global Trade Alert, certains économistes ont estimé que du fait des mesures ayant affecté les exportations des PMA celles-ci ont été réduites entre 2009 et 2013 de 31 % de leur valeur totale.

D'autres facteurs importants ont sans doute compromis les progrès réalisés par les PMA dans le domaine commercial, en particulier l'état des infrastructures matérielles et non matérielles et les politiques mêmes des PMA. Ces facteurs internes sont certes liés aux caractéristiques structurelles des PMA (revenu, capital humain et vulnérabilité économique), mais ils peuvent aussi être corrigés avec l'aide de la communauté internationale. L'initiative Aide pour le commerce lancée en 2005 et l'Accord sur la facilitation du commerce de 2013 - bien qu'ils ne s'adressent pas exclusivement aux PMA - visent en grande partie à améliorer leurs capacités d'offre et leurs résultats commerciaux.

Trois points d'amélioration ont été identifiés :

1. L'absence d'institutions nationales appropriées constitue sans doute une contrainte forte pour les exportations des PMA ayant un avantage comparatif en matière agricole.
2. Les mauvaises performances des marchés logistiques se sont avérées être le principal facteur des différences de coûts à commercer entre les pays, ce qui justifie d'affecter aux infrastructures matérielles et non matérielles l'Aide au commerce (destinée aux PMA) : par exemple, on estime que si l'on améliore la gestion douanière par les PMA en la menant à la frontière du groupe, les coûts commerciaux des importations nécessaires aux exportations pourraient y être réduits de 2 % (3 % pour les PMA sans littoral).

3. Étant établies que les dépenses consacrées aux organisations de promotion du commerce ont des effets positifs sur les exportations à la marge intensive (augmentation des volumes) et à la marge extensive (nouveaux produits et nouveaux partenaires), il est possible en renforçant les activités de ces organisations dans les PMA de contribuer à améliorer leurs résultats commerciaux.

Sortie de la catégorie des pays les moins avancés : fondement, avancement et perspectives

La catégorie des PMA a été créée pour aider les pays à se développer plus rapidement, afin qu'ils puissent échapper au piège qui la caractérise, donc la quitter. Mais la sortie de la catégorie, ce que l'on appelle en anglais « graduation », mot souvent repris par facilité en français, a été successivement oubliée, redoutée puis souhaitée. Au cours des vingt premières années de la catégorie, de 1971 à 1991, aucune règle de graduation n'a été établie, comme si l'on ne pouvait échapper au piège... Au cours des vingt années qui ont suivi, après que des règles fussent établies, les pays concernés ont principalement considéré la graduation comme un risque qu'il fallait s'efforcer de reporter. En 2011, la 4^e Conférence des Nations Unies sur les PMA à Istanbul a adopté l'objectif, ambitieux, mais inatteignable, que la moitié des PMA d'alors remplissent en 2020 les critères de graduation (Plan d'action d'Istanbul).

La sortie des PMA de la liste a été lente et récente. Cela tient à deux facteurs principaux, outre la résistance des pays eux-mêmes. L'un d'eux est le long retard de croissance économique des PMA, qui s'est certes quelque peu inversé depuis le milieu des années 90. L'autre et principal facteur a été la forte asymétrie entre les critères d'inclusion et les critères de graduation. Pour éviter tout risque de réversibilité, des précautions ont été prises avant que le Comité des politiques de développement ne recommande la sortie d'un

PMA : (i) Deux critères et non pas un seul devaient cesser d'être remplis, tandis que trois critères complémentaires étaient nécessaires pour l'inclusion ; (ii) des marges étaient établies entre les seuils d'inclusion et de sortie pour chacun de ces critères ; (iii) les critères devaient être remplis lors de deux examens triennaux successifs de la liste. En outre, une période supplémentaire de trois ans a été établie pour que, une fois prise, la décision de sortie entre en vigueur.

En conséquence, en 2018, 31 des 47 PMA ne remplissaient plus les critères d'inclusion sans être gradués (c'est-à-dire que seuls 16 des 47 PMA remplissaient encore les critères d'inclusion). L'objectif du Plan d'action était que la moitié des 48 PMA remplissent les critères de sortie en 2020, mais il ne peut y en avoir que moins d'un cinquième. Il s'agit de deux pays déjà sortis (Guinée équatoriale et Samoa), de cinq pays qui devraient l'être (Vanuatu en 2020, Angola en 2021, Bhoutan en 2023, îles Salomon et Sao Tomé-et-Principe en 2024). Pour deux pays (Tuvalu et Kiribati), la recommandation du CPD n'a pas été approuvée par l'ECOSOC, qui a reporté sa décision à 2021. Il est à noter que la plupart des pays qui ont été retirés de la liste, ont été recommandés pour l'être ou le seront probablement, entre 2007 à 2020, sont de petits États insulaires en développement (9 sur 14), tous encore vulnérables.

L'asymétrie entre les critères d'inclusion et de retrait, dans la mesure où elle a affaibli la cohérence de la catégorie, invite à modifier ces critères. Plusieurs propositions ont été présentées, la plus simple reposant sur l'identification des PMA à partir de deux critères au lieu de trois, le revenu par tête et un indicateur de handicaps structurels fusionnant les critères de vulnérabilité économique et de faible capital humain. L'indice correspondant pourrait être conçu de manière à refléter l'interaction entre les deux types de handicaps structurels. Il pourrait être utilisé pour l'inclusion et la graduation ou seulement pour la graduation.

Les diverses études menées comparant la situation avant ou après la sortie ne font pas apparaître d'effet négatif significatif pour les quelques pays sortis de la catégorie. Elles ne font pas apparaître de risque pour ces pays de retomber dans la catégorie. Le rythme de développement qui les a conduits à sortie ne semble pas ralentir, malgré leur forte vulnérabilité. Est-ce un paradoxe ? Tout l'ouvrage a tenté de montrer l'effet positif que l'appartenance à la catégorie peut avoir sur le développement des PMA grâce aux mesures spéciales dont ils bénéficient. Ne pourrait-on alors s'attendre à ce que la sortie de la catégorie ait un impact symétriquement négatif ? En fait l'effet des mesures spéciales de soutien est sans doute d'autant plus fort que le pays est « moins » développé, ou loin d'être retiré de la liste et qu'il en a le plus besoin. Et la dynamique interne qui conduit un PMA à sortir est susceptible de se poursuivre après la sortie.

De plus, des stratégies de « transition douce » (smooth transition) ont facilité le changement de statut par exemple grâce au maintien de certaines mesures spéciales ou l'accès à de nouvelles sources de financement. Le contexte international, qui a soutenu la croissance économique de plusieurs PMA proches du seuil de revenu, a probablement aussi facilité la transition. Cela peut certes changer en raison de chocs exogènes, en particulier sur les prix des produits de base. Mais la graduation, qui correspond à un allègement des handicaps structurels des PMA (dans le cas des pays déjà gradués, la réduction de la pauvreté et l'amélioration du capital humain), implique également une certaine transformation structurelle de l'économie susceptible de soutenir son développement.

Le nombre limité de graduations au cours de la période couverte par le Plan d'Istanbul devrait néanmoins inciter à mettre en œuvre et à renforcer les mesures de soutien progressivement adoptées et convenues à Istanbul. Ces mesures

ne s'adressent pas seulement aux pays qui pourraient être retirés de la liste, mais à tous les PMA. La principale question est celle de l'effet des mesures de soutien aux pays figurant sur la liste des PMA, plus encore que l'effet du retrait de la liste.

Les pays les moins avancés et la gouvernance économique mondiale

L'ouvrage montre que la mise en œuvre et la pérennité effectives des mesures internationales de soutien aux PMA - et dans une certaine mesure leur efficacité - sont restées inférieures aux attentes. Cette constatation va à l'encontre des résolutions et des engagements pris par les partenaires de développement des PMA lors de nombreuses réunions internationales, en particulier les quatre conférences des Nations Unies sur les PMA. Une explication, au moins partielle, tient au fait que les PMA ne sont pas représentés dans la gouvernance mondiale. Aucun PMA ne participe directement au G7 ou au G20. Les deux organisations mondiales les plus importantes pour les PMA - le FMI et la Banque mondiale - sont précisément celles où le pouvoir est lié aux contributions, par nature très faibles pour les PMA. Certes la situation des PMA semble être meilleure à l'OMC, mais la recherche systématique d'un consensus favorise les pays qui peuvent être représentés sur une base continue, tandis que le traitement des différends favorise ceux qui sont à même d'appliquer des mesures de rétorsion crédibles. Lors de la Conférence des Parties 21 sur le climat, les questions de financement, essentielles pour les PMA, ont été largement évitées pour éviter de compromettre l'adoption par consensus de l'Accord de Paris.

L'absence de représentation des PMA dans les grandes institutions internationales contribue à expliquer la méfiance des dirigeants des PMA à leur égard. Il n'est pas juste de prôner le renforcement de la démocratie dans les pays les plus pauvres sans leur donner la possibilité de parti-

ciper aux décisions qui les concernent au niveau mondial. Renforcer la place des PMA dans l'architecture internationale est toutefois une tâche difficile, qui ne semble pas être actuellement une priorité pour la communauté internationale. Les PMA peuvent-ils espérer participer aux réunions des sommets du G20 ? Leur participation aux institutions de Bretton Woods peut-elle être dissociée de leurs quotas et de leur richesse ? L'extension de la gouvernance mondiale à des domaines tels que l'environnement et la politique sociale devrait être l'occasion de réfléchir à la participation des PMA.

La légitimité de la participation des PMA et de celle des mesures internationales de soutien dépend de la logique de la catégorie et des critères d'identification sur lesquels elle repose. Certes plusieurs mesures de soutien peuvent être conçues en fonction de ces critères, ce qui adoucit la transition vers la perte du statut de PMA. Mais la participation à la gouvernance mondiale devrait aussi se référer à cette catégorie ou à ses critères, ce quelle que soit la vitesse de réduction du nombre de PMA. En même temps que la retrait de divers PMA de la catégorie peut en améliorer la cohérence, l'amélioration de la place des PMA dans la gouvernance mondiale peut accélérer leur développement et leur sortie de la catégorie.

Réexamen de la catégorie et de ses critères afin d'en améliorer la cohérence et l'efficacité

Les pays les moins avancés restent des pays pauvres confrontés à des handicaps structurels graves pour leur développement durable. Une meilleure définition de la catégorie et de ses critères peut contribuer à en renforcer le fondement logique et la légitimité. À peine plus d'un tiers des PMA remplissent encore les critères d'inclusion dans cette catégorie et moins d'un cinquième d'entre eux remplissent une première fois les critères graduation. Ainsi, environ la moi-

tié des PMA ne remplissent ni les critères d'inclusion ni les critères de retrait.

La catégorie a besoin d'être révisée pour devenir à la fois plus cohérente et plus efficace. Le défi consiste encore à soutenir les PMA dans leurs efforts pour sortir du piège. La 5^e Conférence des Nations Unies sur les PMA, qui se tiendra en 2021,

un demi-siècle après la création de la catégorie, est une bonne occasion d'engager une telle réforme. En même temps que la catégorie se rétrécit et devient plus cohérente, ses critères peuvent être utilisés plus largement pour concevoir des mesures politiques internationales, notamment pour l'allocation de l'aide au développement, qui permettent un traitement progressif, comme déjà suggéré dans *Caught in a trap*.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

