

La logique de la catégorie des Pays les moins avancés au cours d'un demi-siècle*

Patrick Guillaumont

 Patrick Guillaumont est Président de la Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International (FerDi).

La catégorie des Pays les moins avancés (PMA) a été créée en 1971 par décision de l'Assemblée générale des Nations unies et a donné lieu alors à une première identification de 25 PMA par le Comité de planification du développement devenu en 1998 le Comité des politiques de développement (CDP). La décision prise en 1971 l'a été après plusieurs années de discussions au sein des Nations unies sur l'opportunité de reconnaître officiellement parmi les pays en développement, un groupe de pays « moins avancés » qui seraient bénéficiaires de mesures spéciales de soutien de la part de la communauté internationale. La catégorie a été ainsi conçue et acceptée comme une exception dans la stratégie internationale du développement des Nations unies.



* Version étendue d'une présentation faite lors du Forum sur l'avenir des PMA, organisé par UN-OHRLLS, UNU-WIDER, SDSN du 5 au 7 octobre 2021, à l'occasion de la session introductive « Préparer le terrain pour l'avenir des PMA ».

... /... Ce recours à une catégorie a été préféré à une méthode plus progressive, tel qu'un soutien adapté à chaque pays selon des critères continus. Des critères continus sont au demeurant utilisés pour définir la catégorie, et peuvent aussi l'être au-delà de celle-ci, indépendamment d'elle. C'est ainsi que tout à la fois la catégorie et les critères qui la fondent ont été présentés comme un argument légitime pour mobiliser un soutien spécifique de la part de la communauté internationale au profit de certains pays en développement.

► Une catégorie visant les pays pauvres qui affrontent le plus de handicaps pour leur développement

Dès l'origine la catégorie des PMA a inclus les pays qui, du fait de handicaps hérités du passé, autrement dit de facteurs qui sont hors de la volonté présente des gouvernements, font face à de fortes contraintes pour parvenir à une croissance rapide... Ces pays ont pu ainsi être considérés comme pris dans un piège (« Caught in a trap ») ou exclus de la convergence ou encore, dit plus simplement, comme des pays plus menacés que d'autres de rester pauvres (Guillaumont, 2009). Ils le sont en raison de leurs handicaps structurels, concept devenu essentiel dans la logique de la catégorie.

La définition de la catégorie en fonction des handicaps est conforme aux principes de justice internationale, laquelle est de plus en plus comprise (à la suite de Rawls et Sen) comme une égalisation des chances, en l'occurrence une égalisation des chances entre les nations. La logique de la catégorie ainsi définie doit pouvoir se refléter dans des critères de handicap, lesquels ont été adaptés au cours des années et sont susceptibles d'être utilisés au-delà même de la catégorie pour une modulation progressive du traitement accordé aux pays selon la sévérité de leurs handicaps...

Ces handicaps et les critères qui leur correspondent ont été définis au départ comme des handicaps pour la croissance économique. Ils sont maintenant qualifiés plus largement, comme on le verra, de handicap pour le développement durable, ce qui amène à les définir en référence aux ODD (Objectifs de développement durable).

► Une catégorie reposant sur trois critères, définis alternativement de façon absolue et relative

Trois critères ont été utilisés au cours des 50 années écoulées : un faible niveau de PIB par tête, puis de revenu national brut par tête, et deux critères de handicap, à savoir un faible niveau de capital humain et une faible structure économique, la méthode de mesure de ces deux critères et surtout du second ayant au fil du temps changé de définition, recourant initialement à de simples indicateurs puis (depuis 1991) à deux indicateurs composites, qui sont maintenant le Human Asset Index (HAI) et l'Economic Vulnerability Index (EVI).

Depuis 1991 le critère de faible revenu est défini par rapport à un seuil constant, celui retenu par la Banque mondiale pour la définition des pays à faible revenu. Quant aux deux critères de handicap, ils se réfèrent à un seuil établi dans la valeur des indices composites correspondants, seuil initialement (de 1991 à 2012) relatif à la distribution de l'indice pour les autres pays comparables, puis à nouveau établi de façon fixe¹. On peut s'interroger sur la pertinence de seuils absolus et fixes au cours du temps, plutôt que relatifs et variables pour l'identification des handicaps dans un monde de forte compétition internationale.

La question de la définition des seuils se pose

1. Il s'agissait du meilleur quartile de la distribution de l'ensemble de référence, ce qui signifie le quartile supérieur pour HAI et le quartile inférieur pour EVI.

certes pour tracer les contours de la catégorie, mais non pour utiliser les indicateurs correspondants au-delà de la catégorie, comme l'Assemblée générale des Nations unies l'a recommandé en 2012 pour l'allocation de l'aide publique au développement.

► La complémentarité entre les trois critères d'identification des PMA : sa signification

Les trois critères doivent être satisfaits pour qu'un pays soit inclus sur la liste des PMA : ils sont donc complémentaires. Ceci signifie que la croissance économique est supposée compromise par la conjugaison des deux types de handicaps, et non par la seule présence de l'un ou l'autre. Cette hypothèse implicite était en ligne avec la vision théorique qui prévalait au début des années 70, où prévalaient la complémentarité et les coefficients fixes...

Certes il y a toujours eu un accord sur le fait que les handicaps caractéristiques de la catégorie (faible capital humain et forte vulnérabilité) sont des facteurs négatifs importants de croissance économique. Leur complémentarité en revanche est plus discutée. Si les tests économétriques réalisés sur la période 1970-2000 ont permis de ne pas rejeter l'hypothèse d'une substituabilité limitée entre les deux types de handicaps, la meilleure spécification de l'équation de croissance estimée étant celle qui introduit les handicaps sous forme logarithmique (Guillaumont, 2009), cette relation n'a pu être testée sur la période 2000-2019 (Guillaumont et al. 2019). De plus, il n'existe pas de base empirique similaire pour soutenir une hypothèse de complémentarité ou de substituabilité limitée des handicaps en vue d'atteindre les objectifs du développement durable (ODD), en particulier au regard des défis auxquels font face les PMA.

Le maintien d'une stricte complémentarité des deux critères de handicap semble ainsi maintenant affaiblir la logique de la catégorie. Elle

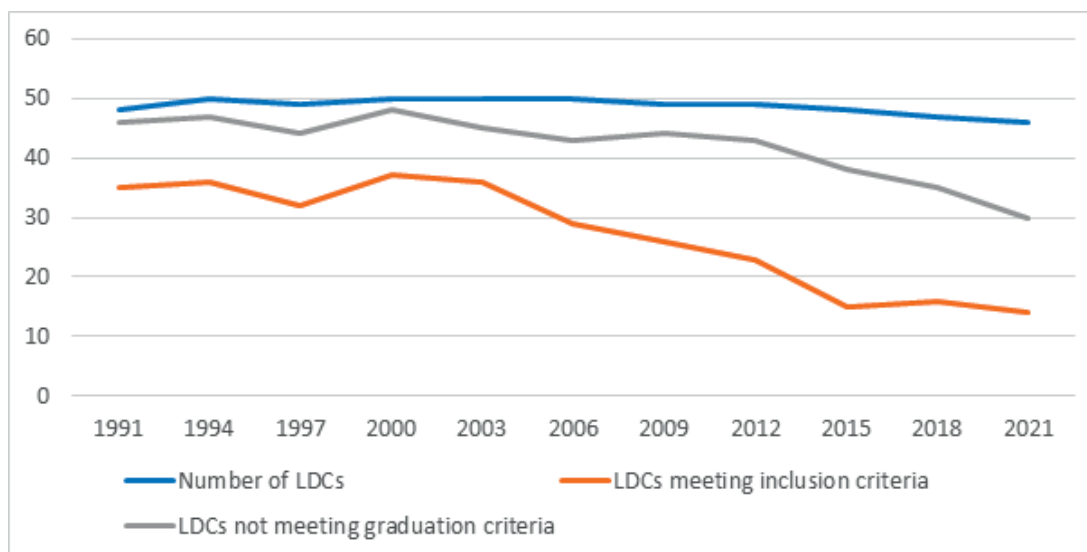
pourrait être opportunément remplacée en utilisant un simple indicateur de handicap structurel, qui agrègerait les deux indices de faible capital humain et de vulnérabilité. Il serait au demeurant possible d'assurer une certaine continuité avec la pratique antérieure en combinant les deux indices au moyen d'une moyenne quadratique, ce qui reviendrait à limiter la substituabilité entre ces critères, autrement dit à donner plus d'influence au handicap le plus sévère.

► L'asymétrie entre les règles d'inclusion et de graduation : son impact

En 1991, des règles ont été introduites pour la sortie de la catégorie, ce l'on désigne par le mot anglais de « graduation ». Elles l'ont été prudemment, de façon à éviter un retour en arrière ou une rupture dans le chemin du développement. Cette prudence se manifeste à travers trois asymétries entre les règles de graduation et d'inclusion.

Une première et relativement mineure asymétrie résulte des marges qui ont été établies entre les seuils d'inclusion et de graduation pour chacun des critères. Une autre consiste en ce que l'éligibilité à la graduation doit avoir été constatée lors de deux revues triennales successives de la liste des PMA par le CDP (alors qu'il suffit que l'éligibilité ait été constatée une fois pour l'inclusion).

La principale asymétrie vient en fait de ce que pour la graduation un pays doit cesser de satisfaire deux des trois critères et non seulement un. Cette asymétrie a fortement ralenti le rythme des graduations... et conduit à un fort accroissement du nombre de pays qui ne remplissent plus les critères d'inclusion sans pour autant remplir les critères de graduation (il s'agit actuellement de 20 pays sur les 36 PMA (voir le graphique ci-dessous)).



► Rendre plus cohérente l'asymétrie entre les règles d'inclusion et de graduation

L'asymétrie principale qui vient d'être rappelée n'est pas cohérente avec l'hypothèse de complémentarité des handicaps. La cohérence de la catégorie serait améliorée si les deux indices de handicap étaient remplacés par un indice agrégé de handicap structurel (SHI) : les PMA en voie de graduation seraient alors ceux des PMA qui ont cessé d'être à faible revenu et qui ne souffrent plus d'un niveau particulièrement sévère de handicap structurel risquant de les maintenir à un faible niveau de revenu.

Cette définition resterait en ligne avec la logique fondamentale de la catégorie. Elle permettrait de prendre en compte la diversité des handicaps structurels, telle qu'elle s'est manifestée à travers les nouveaux chocs et les nouvelles tendances auxquels les PMA ont dû faire face (Covid 19, fracture numérique, terrorisme,...).

► La vulnérabilité structurelle, devenue concept clé pour la catégorie des PMA

En 2000 l'indice EVI a remplacé l'indice EDI (Economic Diversification Index) comme un des trois critères d'identification de la catégorie.

Ceci répondait apparemment au souhait des Petits États insulaires en développement (SIDS), dont plusieurs étaient éligibles à la graduation, tout en étant encore vulnérables. En fait ce changement n'a quasiment pas modifié l'éligibilité des PMA à la graduation (en raison d'une forte corrélation entre le revenu par tête et l'indice HAI assurant l'éligibilité sur la base de ces deux critères), mais il a mis en lumière le défi que représente la vulnérabilité, défi devenu de plus en plus important au cours des 25 dernières années.

L'indice EVI avait été initialement défini comme un indice de vulnérabilité économique structurelle. Il a été ensuite modifié plusieurs fois, principalement en 2005 et 2012, avec quelques composants environnementaux ajoutés. Mais d'autres formes de vulnérabilité ont été laissées de côté, qui sont apparues de plus en plus comme des défis cruciaux pour les PMA, ainsi que quelques autres pays. Ceci est en particulier le cas de la vulnérabilité aux chocs sociaux exogènes, tels que les épidémies, les conflits et la violence... tout comme de la vulnérabilité physique au changement climatique. Bien qu'il ait été renommé « Economic and Environmental Index » l'EVI n'est pas encore pleinement un indice de vulnérabilité multidimensionnelle.

► La vulnérabilité multidimensionnelle handicap au développement durable

En décembre 2020 l'Assemblée générale des Nations unies a demandé au Secrétaire général de lui présenter un indice de vulnérabilité multidimensionnelle (MVI), qui puisse être utilisé par les SIDS et tout aussi bien par d'autres pays vulnérables pour mobiliser un soutien financier. Cet indice, si l'on en retient les seuls composants exogènes, pourrait être utilisé comme un indice de handicap structurel pour identifier les PMA, mais aussi comme un critère d'allocation des flux concessionnels, ce qui concernerait d'autres pays vulnérables, notamment les PMA gradués, et permettrait pour les uns et les autres de moduler les concours en fonction de leur vulnérabilité relative. Il est à noter que le niveau de capital humain, tel que mesuré par l'indice HAI (ou un indice similaire) capte pour une part essentielle la résilience structurelle des pays face aux chocs. Il se trouve d'ailleurs inclus dans certaines propositions d'indice multidimensionnel de vulnérabilité, qui devient alors un indice de handicap structurel similaire à celui qui combinerait, comme suggéré plus haut, EVI et HAI (cf. Guillaumont 2019).

L'usage d'un indice de vulnérabilité multidimensionnelle pour l'identification des PMA serait cohérent avec le fait de considérer la catégorie des PMA comme un ensemble de pays « faisant face à des obstacles sévères pour leur développement durable », ainsi que cela a été fait par le CDP dès 2012 et de façon cohérente avec les Objectifs du développement durable adoptés en 2015. De plus, il rendrait encore plus pertinente la résolution prise par l'Assemblée générale en 2012 invitant les partenaires du développement à utiliser les critères d'identification des PMA comme critères d'allocation de l'aide.

► La logique de la catégorie au regard de son impact

La catégorie a-t-elle aidé les PMA à échapper au piège de la pauvreté ? Et à converger ? Si tel était le cas, sa raison d'être en serait confortée.

En fait il est difficile de démêler l'impact relatif des handicaps structurels et celui des mesures de soutien, (Guillaumont 2011, Guillaumont et al. 2019) c'est sans doute la raison pour laquelle à côté de nombreuses études et rapports sur l'évolution des PMA, il est difficile de trouver une véritable évaluation de l'impact de l'appartenance à la catégorie, toutes mesures confondues. Toutefois, quelques faits stylisés sur la croissance économique des PMA permettent d'amorcer une réponse.

Les 30 premières années de la catégorie montrent le retard ou la divergence entre les PMA et les autres pays en développement, en particulier ceux des autres pays qui dans le passé ont été pays à faible revenu, ce qui suggère l'existence d'un piège dans lequel les PMA semblent avoir été pris, alors que les autres pays anciennement à faible revenu ont cru rapidement.

Toutefois au commencement de ce siècle les PMA paraissent avoir renversé le cours des choses. Quelles raisons peuvent expliquer ce changement ? L'évolution de l'environnement externe ? Cette évolution ne semble pas avoir eu un impact sur ce renversement. La politique intérieure et la qualité de la gouvernance dans les PMA ? Il n'y a pas eu de changement clair dans l'écart entre le niveau des indicateurs de gouvernance pour les PMA et les autres pays en développement (écart essentiellement dû d'ailleurs à l'impact des facteurs structurels). Il peut donc s'agir d'un impact positif, tardif et progressif de l'appartenance à la catégorie des PMA sur la croissance économique, rendant maintenant plus facile le mouvement en direction des ODD. A l'appui de cette interprétation, il convient de souligner le renversement simultané de la performance des PMA dans le commerce mondial,

lui-même facilité par des mesures internationales d'ordre commercial dont l'intensité et l'efficacité ne se sont vraiment manifestées que depuis le début du siècle.

À côté du renforcement de la catégorie et de l'amélioration correspondante de ses critères, l'évaluation de son impact est nécessaire pour renforcer le soutien qui lui est apporté.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution comparée sur 40 ans du taux de croissance moyen du revenu par tête dans les PMA, les autres pays en développement et de ceux qui ont été dans le passé pays à faible revenu.

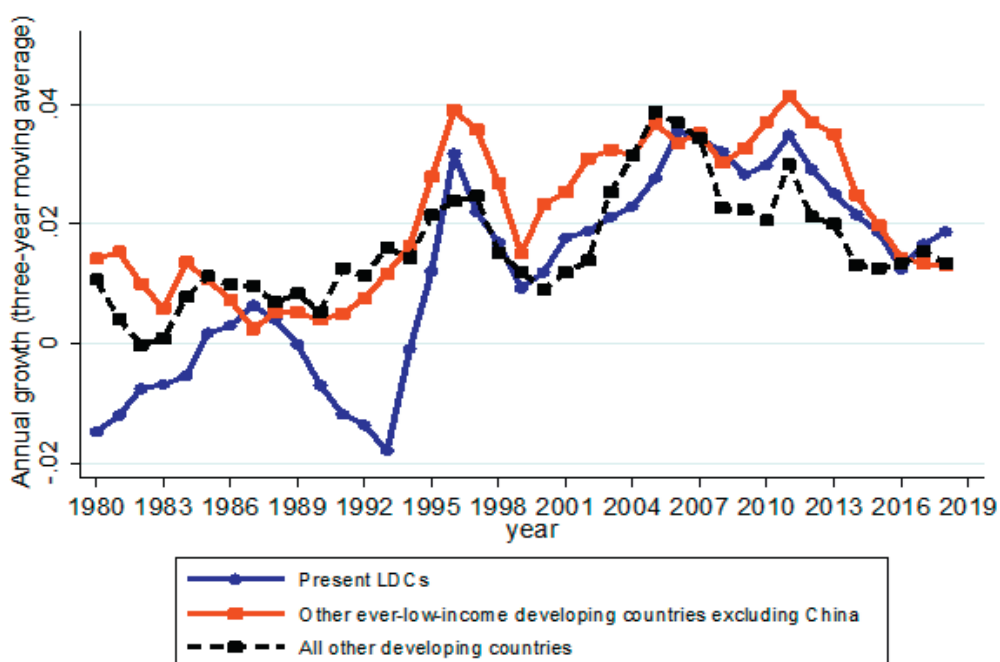
Ce graphique montre la pertinence des conclusions précédentes. Trois sous-périodes peuvent être observées :

- 1980 – 1995 : le taux de croissance moyen du PIB par tête dans les PMA est le plus souvent négatif suggérant l'existence d'un piège de pauvreté ;
- 1995 – 2007 : ce taux devient positif, proche de celui des autres pays en développement ;
- 2008 – 2019 : le taux devient encore plus élevé, suggérant un impact tardif de la catégorie, cependant que le fait qu'il reste plus faible que celui des autres pays ayant été initialement PMA suggère une influence persistante des handicaps initiaux.

Les résultats relatifs des PMA en termes de croissance économique, qui se sont sensiblement améliorés dans la seconde moitié du demi-siècle d'existence de la catégorie, semblent venir conforter sa logique encore valide. Toutefois le nombre encore élevé de PMA montre aussi le long chemin qui reste à parcourir, donc le besoin d'un nouveau et ambitieux programme d'action pour la prochaine décennie, qui soit effectivement et efficacement mis en œuvre.

► La logique de la catégorie face au Covid 19

Les tendances qui viennent d'être rappelées s'arrêtent en 2019 à la veille de la pandémie qui a bouleversé l'économie mondiale. La pandémie n'a certes pas affaibli le bien-fondé de la catégorie, en soulignant le besoin aigu de prendre en compte la vulnérabilité dans un traitement différencié des pays en développement. Mais la vulnérabilité relative des PMA face à la pandémie doit être examinée attentivement. À court terme, sur les deux années 2020 et 2021, la récession enregistrée dans les PMA semble en moyenne être moindre que la



chute observée dans les autres pays en développement. En revanche l'impact social de la récession y est sans doute plus important et risque d'être plus durable. En effet l'impact défavorable d'une baisse du revenu sur la mortalité, plus généralement sur la santé, et sur l'éducation est plus fort et sans doute moins aisément réversible à des niveaux de revenu plus faibles et soumis à d'autres chocs fréquents.

► Références

- **Guillaumont P. (2019)** *Out of the trap: Supporting the least developed countries*, Economica-Ferdi, 324 p.
- **Guillaumont P. (2019)** « L'impact du soutien aux pays les moins avancés (III) : 20 figures issues de *Out of the trap* ». Ferdi Note brève B198, décembre.
- **Guillaumont P. (2019)** « L'impact du soutien aux pays les moins avancés. Les conclusions de *Out of the trap* ». Ferdi Note brève B197, décembre.
- **Guillaumont P. (2019)** « L'impact du soutien aux pays les moins avancés. Introduction à *Out of the trap* ». Ferdi Note brève B196, décembre.
- **Guillaumont P. (2009)** *Caught in a Trap, Identifying the Least Developed Countries*, Economica, 386 p.

FERDi

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

