

Les PMA et la gouvernance économique mondiale *

Patrick GUILLAUMONT

Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

➔ PATRICK GUILLAUMONT est Président de la Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International (Ferdì). Il est également Professeur émérite à l'Université d'Auvergne, Chercheur au Cerdì qu'il a fondé en 1976, et Directeur de la *Revue d'Economie du Développement*. Ses travaux récents portent principalement sur l'aide publique au développement, la vulnérabilité et les pays les moins avancés. Son dernier ouvrage *Caught in a trap. Identifying the least developed countries* a été publié en 2009.

➔ SYLVIANE GUILLAUMONT JEANNENEY est Professeur émérite à l'Université d'Auvergne et Chercheur au CERDI. Elle est également membre du Conseil d'Administration de l'Agence Française de Développement. Ses thèmes de recherche principaux sont l'économie du développement, la coopération internationale, les politiques monétaires et budgétaires et les questions environnementales.

Résumé

Cet article vise à comprendre comment les PMA tendent à être exclus de la gouvernance économique mondiale ou au mieux à jouer un rôle marginal. Il montre que cette situation est d'autant plus paradoxale que les décisions collectives ont une influence considérable sur leur économie, à travers leurs effets sur l'économie mondiale dont les PMA sont tributaires et du fait que de nombreuses décisions internationales les concernent directement. En conclusion l'article ouvre quelques pistes pour réduire cette marginalisation.

* Ce texte constituera le chapitre IX du livre à paraître en 2012 P.Guillaumont (éd.) *Out of the trap. The least developed countries*, Economica, Paris.

1. Introduction

Les PMA, pays les moins avancés, sont un sous-ensemble de quarante-huit pays parmi 192 Etats membres des Nations Unies et environ cent trente pays en développement. Bien que le nombre de ces pays ait presque doublé depuis l'origine (ils étaient initialement vingt-cinq) leur poids numérique dans la communauté internationale demeure modique. Les PMA sont en majeure partie des pays africains (34 sur 48). Les autres, hormis Haïti, le seul PMA d'Amérique, se situent en Asie (huit pays) et dans le Pacifique (cinq micros Etats). Une majorité de PMA est constituée de pays enclavés (17), insulaires (10) ou/et situés en zone aride (une quinzaine) (Guillaumont, 2009).

De plus ces pays sont de manière générale de petite ou moyenne dimension. Ils sont en majeure partie, d'après le chiffre de leur population en 2008, de petits pays, voire de très petits pays (alors généralement insulaires) : onze d'entre eux ont moins de un million d'habitants, dix-huit moins de cinq millions. Mais la majeure partie de la population des PMA vit dans six pays (le Bangladesh (160 millions), l'Ethiopie (81), la République Démocratique du Congo (64), Myanmar (50), la Tanzanie(42) et le Soudan (avant sa partition 41)). Au total, la population des PMA représente 14,6 % de celle des pays en développement et 12,2 % de la population mondiale¹ (alors que les pays du G8 en constituent 13%²).

Les PMA sont des pays à faible revenu puisque le niveau de leur produit par tête est l'un des critères de leur inclusion dans la catégorie. Leur bas niveau de revenu par tête se combine à leur faible poids démographique de telle sorte que leur part dans le revenu mondial est en 2008 de l'ordre de 0,7%³. Bien que les PMA soient en général très ouverts sur l'extérieur (ce qui explique en partie leur vulnérabilité structurelle, deuxième critère d'identification), leurs exportations ne cessent de diminuer par rapport aux exportations mondiales et ils sont ainsi de plus en plus marginalisés dans le commerce mondial⁴. Enfin, leur faible niveau de capital humain (troisième critère d'identification) ne les prédispose pas à intervenir significativement dans les instances internationales.

Il est devenu courant de distinguer dans la pauvreté trois dimensions : le manque de revenus, le manque d'occasions, le manque de pouvoir (World Bank, 2000). La lutte contre la pauvreté implique donc l'émancipation (*empowerment*), ce qui est vrai à l'échelon des nations comme des individus. Les PMA, pays pauvres par leur revenu, pays handicapés par le niveau de leur capital humain et par leur vulnérabilité, sont aussi des pays manquant du pouvoir d'agir sur les décisions internationales, notamment dans l'ordre économique.

La gouvernance économique mondiale peut être définie comme l'ensemble des processus de décision internationaux susceptibles d'avoir des répercussions économiques largement au-delà des pays décideurs. La mondialisation a renforcé les interdépendances des économies et exerce

¹ World Bank *World Development indicators 2010*

² Le G8 comprend les Etats-Unis, le Canada, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Russie et l'Italie.

³ Pourcentage calculé à partir du Revenu national brut selon la méthode de *l'Atlas mondial* de la Banque mondiale. Le GNI de Myanmar et de la Somalie sont inconnus ; ils ont été évalués en prenant le GNI par tête du Libéria, égal à 170 dollars.

une contrainte de plus en plus forte sur les politiques économiques nationales. Il ne peut être question de mettre en place un gouvernement mondial disposant d'un pouvoir de décision pour l'ensemble de la planète. En revanche, il y a nécessité d'organiser la coopération internationale afin de coordonner les politiques nationales et de décider des actions collectives. La gouvernance mondiale, ainsi conçue, requiert une volonté politique forte puisqu'il s'agit de concilier les intérêts, souvent divergents, d'Etats jaloux de leur souveraineté. Quelle que soit la difficulté de la tâche, peu d'Etats contestent la nécessité de la coopération internationale, sentiment renforcé par la crise économique et financière récente.

Exclure les PMA de la gouvernance économique mondiale serait d'autant plus paradoxal que les décisions collectives ont une influence considérable sur leur économie. La gouvernance mondiale exerce son action doublement : d'une part à travers ses effets sur l'économie mondiale, dont les PMA sont tributaires, d'autre part du fait qu'un certain nombre de décisions internationales concerne directement les PMA⁵. C'est le cas notamment en matière commerciale et en matière financière.

L'objet de cet article est de comprendre les mécanismes par lesquels les PMA tendent à être exclus de la gouvernance mondiale alors même que les décisions prises les affectent fortement et en conclusion de proposer quelques pistes pour réduire cette marginalisation.

2. Comment les PMA sont marginalisés dans la gouvernance mondiale

Les différentes instances de la gouvernance économique mondiale, qu'elles soient informelles comme le « directoire économique mondial » sous la forme du G5 et de ses successeurs, ou des institutions internationales formelles découlant de traités internationaux, telles que les institutions financières multilatérales, les Nations Unies et leurs diverses agences ou l'Organisation mondiale du commerce, ne sont pas constituées sur le même mode et la marginalisation des PMA ne s'explique pas par les mêmes causes.

2.1 Les PMA, grands absents du directoire mondial : G5, G8 et G20

Face à une certaine impuissance des instances officielles ou classiques de coopération internationale pour traiter dans l'urgence des grands défis mondiaux, comme les crises économiques récurrentes, sont nées les réunions des Gn. A l'origine, en mars 1973, Georges Shultz, à l'époque secrétaire d'Etat au Trésor, invita à Washington les ministres des finances allemand, britannique et français pour une discussion informelle⁶ sur les conséquences de l'abandon du régime d'étalon or par les Etats-Unis. Le ministre japonais fut ensuite invité à se joindre au G4, qui devient un G5 ministériel. Après le premier choc pétrolier, en 1975, le Président Valéry d'Estaing

⁴ Cf. Guillaumont (2009).

⁵ Cf. Guillaumont P. and S. Guillaumont Jeanneney (2002)

⁶ Selon le témoignage de Valéry Giscard d'Estaing, les ministres, réunis dans la bibliothèque de la Maison-Blanche, décidèrent « de se retrouver périodiquement, sans publicité et sans bruit, pour surveiller l'évolution du système international. Ainsi naissait le groupe des « bibliothécaires » qui a survécu depuis sous le nom de groupe des cinq » (Valéry Giscard d'Estaing, 1988, p.125).

(qui avait participé aux réunions ministérielles précédentes en tant que ministre de l'économie et des finances) décida de réunir chefs d'Etat ou de gouvernement des mêmes pays auquel il ajouta l'Italie. Il convia, dans la résidence présidentielle de Rambouillet, les principaux dirigeants du monde (les Chefs d'Etat« et leurs ministres des affaires étrangères) sans une armée de conseillers, pour qu'ils apprennent à se connaître, discutent sans protocole et en toute franchise et fournissent le « leadership » d'une action collective⁷. Le Canada a rejoint le sommet en 1976 (G7) et la Russie officiellement en 1998 (G8); depuis 1978 l'Europe participe aux réunions par la présence du Président de la Commission européenne, puis par celle simultanément du Président du Conseil européen. Sont conviés de manière informelle le Secrétaire général des Nations Unies, le Président de la Banque mondiale, le Directeur Général du Fonds monétaire international et le Directeur de l'Organisation mondiale du commerce.

Il n'existe pas de secrétariat permanent du G8 (ni plus tard du G20), ce qui montre bien son caractère informel. Il appartient au président du groupe, qui change chaque année par rotation, de définir l'ordre du jour et d'organiser dans son pays, outre la réunion des chefs d'Etat, une série de réunions ministérielles à des fréquences plus rapprochées, en fonction des sujets d'actualité. D'autre part le président du groupe a la liberté d'inviter d'autres pays que ceux du G8 (notamment des pays en développement) à participer aux discussions mais en marge des réunions officielles, « réunions du dialogue » ou « à l'heure du thé » selon l'expression utilisée à l'occasion du sommet de 2003 tenu à Evian sous la présidence française. C'est ainsi que quelques chefs d'Etat ou de gouvernement de PMA ont pu participer à ces réunions parallèles. Notons cependant que, dès le sommet de Gènes en 2001, les chefs d'Etat africains, engagés dans le « Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique » (NEPAD)⁸, ont été invités à rencontrer les membres du G8 pour discuter de cette initiative et du concours que les Etats du G8 pourraient lui apporter. Les relations entre le G8 et les gouvernements d'Afrique à travers le NEPAD sont devenues une habitude⁹. On peut noter que le principal organe de direction du NEPAD, le Comité d'orientation des chefs d'Etat et de gouvernement, composé de vingt membres, comprend la moitié de représentants des PMA.

⁷ «Nous étions tous les invités d'une partie de campagne. Cela facilitait la simplicité et l'intimité de nos discussions. Je ne sais pas si de telles circonstances pourront se reproduire ailleurs » (Valéry Giscard d'Estaing, 2006, p. 88). Les réunions actuelles du G8 et du G20 n'ont effectivement plus ce caractère intime !

⁸ Le NEPAD a été adopté par les Chefs d'États et de Gouvernements africains de l'OUA en 2001 et a été ratifié par l'Union Africaine (UA) en 2002 pour résoudre les problèmes de développement de l'Afrique sous un nouveau paradigme. Les principaux objectifs du NEPAD consistent à réduire la pauvreté, placer l'Afrique sur la voie du développement durable, mettre un terme à la marginalisation de l'Afrique et autonomiser les femmes. Le processus du NEPAD tend à être accepté, non seulement par les pays africains mais également par les partenaires au développement de l'Afrique, comme cadre général des efforts de développement.

⁹ La réunion du G8 à Deauville en 2011 a ainsi été préparée par une réunion des membres du G8 avec leurs homologues africains (G5+3) soit les cinq fondateurs du NEPAD + le Président de celui-ci, le Président de la Commission de l'Union africaine, le Président du Comité d'orientation des chefs d'Etat et de gouvernement du NEPAD. A ce G8 africain participaient trois représentants des PMA, du Sénégal comme fondateur, de la Guinée équatoriale comme Président de l'UA et de l'Ethiopie comme Président du Comité d'orientation du NEPAD. Un accord s'est fait sur les principaux points à discuter, à savoir la sécurité et les conflits, les investissements et le développement du secteur privé, la santé et la sécurité alimentaire en Afrique.

L'extension progressive du G8 à d'autres pays dans des sessions adjacentes à la véritable réunion des chefs d'Etat du G8 annonçait la création du G20¹⁰. Celui-ci s'est réuni pour la première fois à Berlin en décembre 1999 à la suite de la crise asiatique de 1997-1998. Cette réunion des chefs d'Etat a été suivie de réunions ministérielles. La crise récente a conduit à reprendre des réunions au sommet à partir de 2008¹¹. Le G20 n'a pas fait disparaître le G8 bien qu'il se soit adjugé certaines de ses prérogatives: il a au début traité plus particulièrement les problèmes financiers, mais sa compétence s'est élargie aux questions économiques de telle sorte que le G8 traite plutôt maintenant des problèmes de société. L'un et l'autre groupes ne prétendent pas dicter des règles obligatoires, mais dessinent des orientations politiques majeures dont certaines seront mises en œuvre par les institutions internationales (la Banque mondiale et le FMI notamment).

L'orientation financière initiale du G20 explique sa composition: au fil des ans les pays du G8 ont constitué une part de plus en plus faible du produit mondial et des réserves en devises des banques centrales¹². Ont donc été ajoutés aux pays du G8 les grands pays émergents. Le G20 est ainsi composé des membres du G8 plus l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, la Turquie, et l'Union Européenne (représentée par le Président du Conseil de l'Union européenne et le gouverneur de la Banque centrale européenne). Des institutions internationales sont également invitées aux réunions : le Fonds monétaire international, le Comité monétaire et financier international¹³, la Banque mondiale et le Comité du développement¹⁴. Le Conseil de stabilité financière¹⁵ et l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) assistent également aux réunions. Le pays assurant la présidence peut également inviter d'autres participants : ainsi, la Corée du Sud a invité aux travaux du G20 trois autres organisations internationales (Organisation des Nations Unies, Organisation Internationale du Travail, Organisation Mondiale du Commerce), deux pays choisis en

¹⁰ Le G20 a été précédé par le G22 créé en novembre 1997 au niveau des ministres des finances et gouverneurs de banques centrales pour discuter de l'architecture du système monétaire international. Il se composait des membres du G7 et de 15 autres pays développés ou en développement dont aucun PMA. Il en fut de même du G33 qui a remplacé le G22 en 1999 juste avant la création du G20.

¹¹ Le sommet de 2008 s'est tenu les 14 et 15 novembre 2008, à Washington. Ce sommet, initié par la France, jette les bases d'une nouvelle régulation financière internationale pour éviter que ne se répète la crise financière de 2008. En 2009 le G20 s'est réuni, une première fois, le 2 avril à Londres puis les 24 et 25 septembre, à Pittsburg. Le sommet de Londres a décidé les réformes clés pour la régulation financière dont la lutte contre les paradis fiscaux. Il a créé Le Conseil de stabilité financière qui succède au "*Financial Stability Forum*". Tous les membres du G20, plus l'Espagne, les Pays-Bas, la Suisse, Singapour et Hong Kong y sont représentés. Le FSB a pour mission d'identifier les vulnérabilités du système financier mondial et de proposer des mesures pour y remédier. Il sert de forum aux Etats, organisations internationales et associations sectorielles concernés par la stabilité financière. Le sommet de Pittsburg a fait du G20 la nouvelle instance de coordination de l'économie mondiale. Des avancées notables ont notamment été réalisées sur l'harmonisation des normes comptables et prudentielles, les rémunérations dans le secteur financier et la lutte contre les paradis fiscaux. En 2010 un premier sommet s'est tenu, les 26 et 27 juin à Toronto puis les 11 et 12 novembre à Séoul. Le sommet de 2011 s'est tenu à Cannes le 4 novembre ; il a été précédé de plusieurs réunions ministérielles sur des sujets particuliers (régulation des marchés financiers, agriculture, développement, environnement...).

¹² C'est ainsi qu'en 1980 les pays du G7 représentaient 54% du PIB mondial (exprimé en parité de pouvoir d'achat) les autres pays du futur G20 21% ; en 1996 ils en représentaient respectivement 46% et 30% et en 2006 40% et 36% (les données relatives à la Russie ne sont pas disponibles pour l'année 1980). De même en 1991 les pays du G7 possédaient 32% des réserves en devises et les autres pays du G20 14% ; en 2006 les pourcentages sont respectivement 22% et 43%. (source : *The Group of Twenty : A History (Annex D)*, 2007 www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf).

¹³ Cf. définition de ce comité p.9

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Voir note 11.

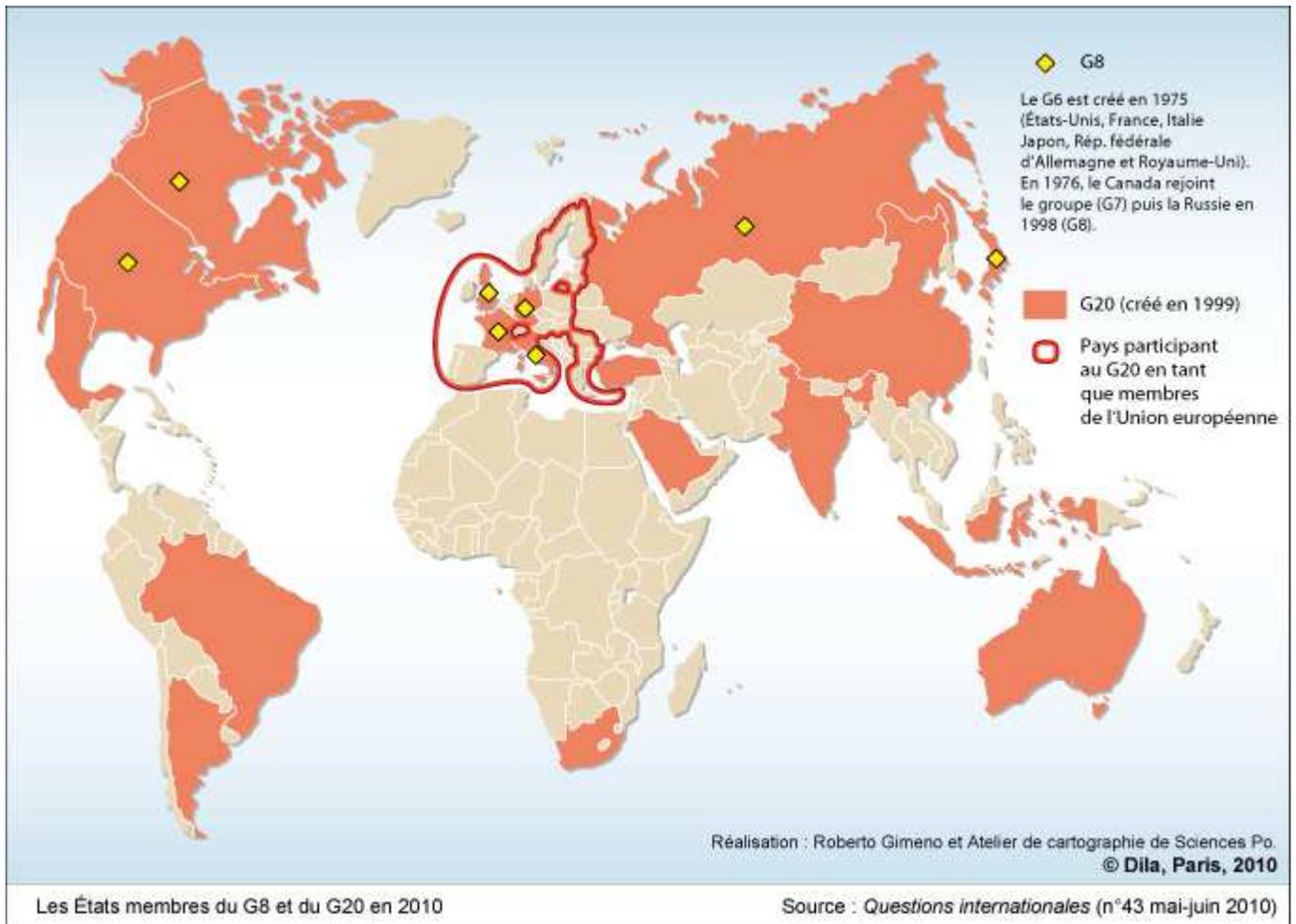
fonction de leur importance systémique (Singapour, Espagne) et quatre organisations régionales (Association des Nations de l'Asie du Sud-est, Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique, l'Union Africaine, le Groupe intergouvernemental des Vingt-quatre pour les questions monétaires internationales et le développement¹⁶).

La carte jointe caractérise bien la composition des G8 et G20; le G8 était majoritairement européen et américain du Nord ; le G20 connaît une extension vers l'Asie et l'Amérique latine. L'Afrique (qui contient le plus grand nombre de PMA) est le continent délaissé à l'exception de l'Afrique du Sud qui par son histoire, son peuplement et son niveau de développement est peu représentative de ce continent. Aucun PMA n'est ainsi membre du G20.¹⁷ Cette absence est d'autant plus problématique que le G8 et le G20 ont souvent pris des décisions très importantes pour l'avenir des PMA. Citons à titre d'illustration, les décisions relatives à l'augmentation de l'aide au développement, à l'allègement de la dette des pays pauvres, aux divers plans de développement de l'Afrique, à la lutte contre les maladies infectieuses (avec en particulier la création du Fonds de lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose), la promotion de l'éducation dans les pays en développement, la réduction de la fracture numérique, ou encore la lutte contre la dissémination des armes et matières de destruction massive etc. Les thèmes de discussion retenus par la présidence française pour les sommets du G20 et du G8 en 2011 sont particulièrement illustratifs du rôle essentiel de ces sommets pour les PMA. Ainsi à l'agenda du G20 ont figuré, outre le thème récurrent de la régulation financière, la réforme du système monétaire international, la lutte contre la volatilité excessive des prix des matières premières, le soutien de l'emploi et la dimension sociale de la mondialisation, la lutte contre le changement climatique, la lutte contre la corruption et enfin l'action pour le développement dans la continuation du sommet de Séoul ; à ce titre ont été notamment discutées la question des infrastructures en Afrique et celle de la sécurité alimentaire ainsi que le rôle potentiel des financements innovants. A l'agenda du G8 figurent le rôle de l'information par internet, la croissance verte, la paix et la sécurité et le partenariat avec l'Afrique. La consultation parallèle de certains gouvernements de PMA ne saurait remplacer une participation directe aux sommets.

¹⁶ Voir ci-dessous (p.13) la composition du groupe des 24, émanation du groupes des 77 réunissant les pays en développement.

¹⁷ Cependant quelques représentants de PMA participent au G20 indirectement, à travers le NEPAD, mais comme observateurs.

Les États membres du G8 et du G20 en 2010



Source : <http://www.ladocumentationfrancaise>

2.2. Les PMA, faiblement représentés dans les institutions de Bretton-Woods

Au sein des institutions de Bretton-Woods la catégorie même des PMA avait été pendant longtemps ignorée, même si nombre de PMA faisaient à travers d'autres regroupements de pays l'objet d'une attention particulière: par exemple pour la Banque mondiale les pays dits éligibles à l'Association internationale de développement (AID)¹⁸ ou pour le Fonds monétaire international les pays éligibles à la facilité d'ajustement structurel, puis à la facilité d'ajustement structurel renforcée, à la facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté et enfin depuis 2009 à la facilité de crédit élargie. En fait c'est la participation en 1997 des institutions de Bretton Woods, aux côtés de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la Conférence des Nations Unies pour la coopération et le développement (CNUCED), du Centre du commerce international (CCI) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), au "cadre intégré pour l'assistance

¹⁸ Ou sous le sigle anglais plus utilisé IDA. Les pays éligibles sont ceux dont le Revenu national brut (RNB) par tête en 2011 est inférieur à 1165 dollars, sauf les petits Etats insulaires pour lesquels cette limite ne s'applique pas.

technique liée au commerce en faveur des PMA" qui a conduit à ce que la catégorie ait été enfin nommément prise en compte dans les activités de ces institutions. Un pas de plus a été fait dans cette direction, lors du réexamen de ce "cadre" en avril 2000, où les institutions participantes ont décidé à l'époque que "l'effort d'intégration serait dirigé et coordonné par la Banque Mondiale"¹⁹.

Comme les institutions de Bretton Woods exercent un rôle éminent dans le financement extérieur et l'assistance technique en faveur des PMA, le pouvoir de décision ou d'influence de ceux-ci au sein des organismes de Bretton-Woods est essentiel pour apprécier leur participation à la gouvernance mondiale.

Considérons d'abord le cas du Fonds monétaire international (FMI). Le premier organe de décision est en principe constitué par le Conseil des Gouverneurs où siègent tous les Etats membres. Ce sont les quotes-parts de chaque Etat, c'est-à-dire leur souscription au capital du Fonds, qui déterminent leur droit de vote, en même temps que leurs souscriptions et le montant des financements potentiels du FMI. Les quotes-parts sont révisées tous les cinq ans au moins et cette révision requiert 85% des voix. Elles sont calculées selon une formule mathématique²⁰ qui prend en compte le Produit Intérieur Brut (50%), l'ouverture extérieure (i.e. les recettes et les dépenses au titre de la balance des paiements courants) (30%), la variabilité de ces recettes et des flux de capitaux (15%), les réserves de change (5%) et un *Compression factor* de 95% appliqué à une combinaison des quatre variables, de manière à réduire la dispersion des quotes-parts et de modérer légèrement le poids de la dimension dans la formule. Cependant l'existence d'une part fixe de voix (basic votes)²¹ avantage les petits pays et donc les PMA. Le système de vote n'en reste pas moins largement censitaire.

Finalement le total des voix détenues par les PMA représente 2,9 % du total²²: ce chiffre est évidemment bien moindre que la part des PMA dans la population mondiale (12,2 %), mais il est bien supérieur à leur part dans le PIB mondial, qui est de 0,7 %. En novembre 2010 le Conseil d'administration a approuvé la quatorzième révision des quotes-parts et recommandé son approbation par le Conseil des gouverneurs. Cette révision, qui devrait entrer en application en janvier 2013, prévoit de doubler les quotes-parts et devrait permettre de transférer 6% de celles-ci aux pays émergents, de telle sorte que la Chine, le Brésil, l'Inde et la Russie seront parmi les dix plus gros détenteurs de quotes-parts. La part des pays pauvres (au sens du FMI, soit dont le revenu par tête est inférieur à 1135 dollars en 2008²³) devrait être préservée mais non accrue. Il devrait en être de même de la part des PMA.

Mais la réunion annuelle du Conseil des gouverneurs revêt un caractère assez formel et les décisions sur l'activité du Fonds reviennent au Conseil d'Administration qui dispose d'une large délégation de pouvoirs. Celui-ci est composé de vingt-quatre administrateurs, dont cinq sont

¹⁹ La catégorie LDC (ou PMA) apparaît explicitement dans World Bank (2002)

²⁰ Révisée en 2008 cf. International Monetary Fund (2008).

²¹ Triplés en 2008

²² Cf. International Monetary Fund (2011a).

²³ Le seuil est multiplié par trois pour les petits pays.

nommés par leur gouvernement (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France et Royaume-Uni) auxquels s'ajoutent de facto les représentants de la Chine, de l'Arabie Saoudite et de la Russie, et dont seize sont élus dans des circonscriptions régionales par les différents Etats concernés. Il en résulte que les quarante-huit PMA actuellement membres du FMI²⁴ sont représentés à travers huit administrateurs, qui, hormis les deux administrateurs africains, ont en charge une large majorité de pays non PMA; les deux administrateurs africains sont pour le moment originaires d'un PMA, en l'occurrence de la Gambie et du Tchad²⁵. Leurs voix correspondent à 4,78 % du total des voix.

A côté de ces deux organismes (le Conseil des gouverneurs et le Conseil d'administration) figurent deux comités, le Comité monétaire et financier international en charge des questions relatives à l'économie mondiale et le Comité de développement en charge des questions relatives au développement et aux ressources financières requises pour l'essor économique des pays en développement ; la fonction de ces deux comités est de donner des conseils, pour le premier au FMI, et pour le second au FMI et à la Banque mondiale.²⁶ Ces deux comités sont composés chacun de vingt-quatre membres: il est frappant de constater qu'au premier comité ne participe aucun membre originaire des PMA et que dans le second qui traite de questions essentielles pour les PMA seul figure un représentant des PMA, le Yémen²⁷.

Le groupe de la Banque mondiale se compose de deux principales institutions, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) qui intervient dans les pays à revenu intermédiaire et dans les pays à faible revenu solvables et l'Association internationale de développement (AID ou IDA) qui intervient dans les pays les plus pauvres et qui intéresse donc directement les PMA. La gouvernance de ces deux institutions est similaire à celle du FMI avec un Conseil des gouverneurs (qui réunit un représentant de chaque pays membre (au nombre de 187 pour la BIRD et de 170 pour l'IDA²⁸) et un conseil d'administration qui est à l'heure actuelle de vingt-cinq membres. La représentation des PMA dans le groupe de la Banque Mondiale pose un problème largement similaire à celui de leur représentation au FMI. Chacun des cent quatre vingt sept membres bénéficie de 250 voix plus une voix par part détenue dans le capital qui dépendent de leur quote-part au FMI., de telle sorte que les PMA disposent à la BIRD globalement de 3,7% des voix, donc un peu plus qu'au Fonds monétaire international. Toutefois leur pouvoir de vote est supérieur à l'IDA auxquels ont adhéré tous les PMA. En effet les pays membres de l'IDA bénéficient de 500 voix plus une voix par 5000 dollars de souscription initiale. Des souscriptions supplémentaires auxquelles s'accrochent des droits de vote peuvent être autorisées par le Conseil des gouverneurs: les voix des PMA s'élèvent ainsi à 11,7%, à peine moins que la proportion des

²⁴ Trois PMA n'ont pas participé à la désignation des administrateurs en 2010 (La Guinée, Madagascar et la Somalie).

²⁵ Alors qu'aucun administrateur n'était originaire d'un PMA en 2001. Cf. *International Monetary Fund Annual Report 2001* Appendice VIII.

²⁶ Cf. *International Monetary Fund Guide des comités, groupes et clubs*, fiche technique, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/groups/htm>

²⁷ L'évolution des missions du Fonds ayant périodiquement justifié une réforme de l'institution ou au-moins de ses modes d'intervention, plusieurs Comités ont été créés pour préparer les réformes : le Comité des Vingt (1974), le Comité intérimaire (1976), le Comité monétaire et financier (1999) ; la composition de ces comités a été calquée sur celle du Conseil d'Administration.

²⁸ Il faut être membre du FMI pour participer au capital de la BIRD, et il faut être membre de la BIRD pour participer à l'IDA.

habitants des PMA dans la population mondiale. Cependant, seulement deux administrateurs sur vingt-cinq sont à l'heure actuelle originaires d'un PMA (du Soudan et de Sao-Tomé et Principe) et deux suppléants (du Bangladesh et de la Zambie).

Il existe une remise en cause de la légitimité des institutions de Bretton Woods par les pays en développement qui considèrent que les pays occidentaux sont surreprésentés. En effet les pays européens ont huit administrateurs sur vingt-quatre au Conseil d'administration du FMI et neuf sur vingt cinq au conseil d'administration de la Banque mondiale. D'autre part les Etats-Unis ont au Conseil d'administration du FMI 15,69% des voix, ce qui leur confère un droit de blocage pour les décisions les plus importantes qui doivent être adoptées à la majorité de 85%, comme la révision des quotes-parts. La crainte que l'on peut légitimement avoir est que, s'il y a rééquilibrage au-delà de la réforme de 2010, celui-ci s'opère exclusivement au profit des grands pays émergents selon l'exemple du G20.

La question de fond est de savoir si le pouvoir au sein des institutions de Bretton-Woods doit être réservé aux bailleurs de fonds ou doit être partagé avec les débiteurs et les bénéficiaires de dons. Si les premiers fournissent à ces institutions les moyens de leurs interventions, les seconds sont à l'origine de leurs activités et ce sont pour une part les intérêts et commissions payés qui financent les coûts de leur gestion. Avant la dernière crise financière, soit durant l'exercice avril 2006–avril 2007, sur les trente-six pays ayant reçu un financement du FMI²⁹ vingt et un appartenaient à la catégorie des PMA, soit près des deux tiers. Les financements accordés aux PMA représentaient 7,4% du total des financements du FMI. Durant l'année financière avril 2009-avril 2010 les PMA représentent vingt-six pays sur cinquante-huit bénéficiaires des fonds du FMI. Compte tenu des besoins très importants des pays d'Europe de l'Est de l'ex-Union soviétique dus à la crise financière qui les a particulièrement affectés, les financements au profit des PMA ne constituent plus en 2010 que 5,1 % du total. Ainsi la proportion des PMA parmi les « clients » du FMI qui s'élèvent en 2007 à 58% et en 2010 à 45% est sans commune mesure avec les voix des PMA au FMI (2,9%); en dépit de la petite taille des PMA qui limite le montant des prêts reçus, la proportion des PMA dans le total des financements est également supérieure. La place des PMA dans les financements de l'IDA est plus importante du fait que celle-ci est destinée aux pays à faible revenu. Ainsi en 2010 les PMA constituent 56 % des pays ayant bénéficié de projets approuvés par l'IDA pour 43,6 % des montants approuvés³⁰. Si l'on cumule les projets de la BIRD avec ceux de l'IDA la proportion s'élève encore à 11%.

2.3 L'apparence trompeuse des voix des PMA aux Nations Unies

Les Nations Unies sont l'organisation par excellence qui reconnaît l'existence des PMA : c'est en effet à elle que revient de décider des critères d'inclusion des pays sur la liste des PMA et de

²⁹ Sous la forme d'achats et de prêts. Cf. IMF *Annual Reports* 2007 et 2010 Appendix Table II4 "Purchases and loans from IMF "

³⁰ Banque mondiale *Annual Report 2010* Données financières Table : " Projects Approved for IBRD and IDA Assistance by Region and country Fiscal 2010"

l'inclusion ou de la graduation des divers pays de cette liste³¹. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) qui est une agence des Nations-Unies a depuis l'origine porté une attention particulière aux PMA; cette organisation compte cent quatre vingt treize membres et tous les PMA en font partie; de plus une trentaine d'entre eux siègent au Conseil du commerce et du développement, organe de délibération de la Conférence. Cependant les trois fonctions de la CNUCED (organiser des forums internationaux de discussion, produire des travaux de recherche sur les questions de commerce et de développement et fournir une assistance technique aux pays en développement) n'en font pas un organisme décisionnel ni de financement. Au titre de ces fonctions, la CNUCED a été chargée par l'Assemblée générale des Nations Unies des quatre conférences sur les pays les moins avancés destinées à répondre aux besoins particuliers des PMA, à Paris en 1981 et en 1990 (les résultats de cette Conférence ayant été incorporés dans la « Déclaration de Paris » et le plan d'action pour les pays les moins avancés pour la décennie des années quatre-vingt-dix), à Bruxelles en 2001 et enfin à Istanbul en 2011. Le secrétariat de la CNUCED publie chaque année un rapport sur les PMA.

Les PMA ont au sein des Nations Unies une représentation supérieure à leur poids démographique et économique, en raison du principe « un pays une voix »³² : au nombre de quarante-huit, ils représentent 25 % des voix aux Nations Unies. A l'Assemblée générale les décisions importantes sont prises à la majorité des deux-tiers des membres présents et votants³³ : les PMA ne peuvent donc comme groupe constituer une minorité de blocage. Le principal organisme économique des Nations Unies est le Conseil économique et social (ECOSOC), composé de cinquante-quatre membres élus par l'Assemblée générale, les sièges étant répartis selon le principe de la représentation géographique. A l'heure actuelle les membres originaires des PMA sont au nombre de sept, soit dans la proportion de 12,9 %, proportion bien inférieure à leur poids à l'Assemblée générale.

Ce simple comptage suggère qu'au sein même des Nations Unies où la catégorie est activement reconnue, le poids collectif des PMA semble singulièrement limité, comme leur capacité à peser sur les décisions internationales³⁴. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer.

La première tient à la marginalisation même de l'Organisation des Nations Unies, particulièrement de l'ECOSOC³⁵. Selon la Charte des Nations Unies cet organisme devrait jouer un rôle de

³¹ Sur la recommandation du Comité des politiques de développement (cf. P. Guillaumont, 2009).

³² Article 18 de la *Charte des Nations unies*.

³³ Sont considérées comme questions importantes : les recommandations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'élection des membres non permanents du Conseil de sécurité, l'élection des membres du Conseil économique et social, l'élection des membres du Conseil de tutelle conformément au paragraphe 1, c, de l'Article 86, l'admission de nouveaux Membres dans l'Organisation, la suspension des droits et privilèges de Membres, l'exclusion de Membres, les questions relatives au fonctionnement du régime de tutelle et les questions budgétaires.

³⁴ Certes, on a vu, à l'occasion, tel ou tel PMA de très petite dimension (par exemple le Vanuatu ou les Maldives) disposer d'une influence importante au sein des Nations Unies pour éviter leur graduation de la liste. Mais il ne s'agissait que d'une action exercée pour préserver leur position individuelle.

³⁵ Voir sur ce point Thierry Soret, 2010, p.43-45.

coordination des multiples institutions et agences spécialisées qui interviennent dans le domaine économique. Même si l'utilité de ce rôle a été maintes fois réaffirmée dans diverses conférences internationales, l'ECOSOC ne paraît pas à même de le remplir. Les fonds spécialisés, tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF et les agences spécialisées telles que l'Organisation internationale du travail, l'Organisation mondiale pour l'alimentation ou la CNUCED ont leurs organes de décision et leur budget propres. Toute résolution de l'ECOSOC doit être soumise à l'Assemblée générale où la construction de majorités (souvent requises des deux tiers) s'avère difficile et les résolutions se réduisent souvent au plus petit commun dénominateur (Soret, 2010³⁶). Les responsables politiques préfèrent se rendre à Washington auprès de la Banque mondiale ou du FMI ou à Genève à l'OMC pour faire avancer leurs dossiers ou leurs idées.

La deuxième raison tient à la difficulté des PMA à défendre une certaine identité ou spécificité à l'intérieur de la catégorie hétérogène des pays en développement. A côté des groupes réunissant les pays industrialisés se sont créés des groupes de pays en développement. Historiquement le premier de ces groupes est celui des 77 créé en 1964 à l'issue de la session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) tenue à Genève³⁷. Son but était de promouvoir les intérêts économiques communs de ses membres et de renforcer leur capacité de négociation au sein du système des Nations Unies. La composition du G77 a été progressivement élargie, mais sa dénomination est demeurée la même. Sur les cent trente membres qui constituent maintenant ce groupe, figurent tous les PMA à l'exclusion de Tuvalu et de Kiribati; ils en constituent donc 35%. Cependant, en 1971, le groupe des 24, émanation du groupe des 77, a été mis sur pied pour coordonner la position des pays en développement sur les questions relatives au système monétaire et financier international. Il se réunit deux fois par an pour discuter des points à l'ordre du jour du Comité monétaire et financier et du Comité de développement, les deux organismes de conseil du FMI et de la Banque mondiale. Il est frappant de constater que sur ces vingt-quatre membres ne figurent pour l'heure que deux PMA, la République démocratique du Congo et l'Éthiopie de telle sorte que les PMA ne représentent que 8% du groupe. Les PMA ont ainsi tendance à se fondre dans les pays en développement.

Ainsi à l'occasion de la Conférence des Nations-Unies sur les PMA à Bruxelles en mai 2001, laquelle réunissait l'ensemble des pays membres des Nations Unies, le groupe des PMA s'est dans une large mesure effacé derrière le groupe des 77. Celui-ci, interlocuteur actif des pays industrialisés, était chargé en quelque sorte de défendre les intérêts des PMA, alors même que ceux-ci pouvaient s'opposer à ceux des pays en développement non PMA. Cette tension a eu pour conséquence, à la fin de la conférence, l'inclusion dans la Déclaration du souhait de voir créer au sein des Nations-Unies une structure spécifiquement chargée des PMA, placée sous l'autorité d'un haut représentant du Secrétaire Général et relevant directement de celui-ci³⁸. La préparation de la Conférence d'Istanbul en mai 2011 a rencontré un problème analogue ; les pays émergents ont

³⁶ *Idem* p.48.

³⁷ Cf. IMF (2011)

³⁸ Jusqu'alors en effet le suivi du programme en faveur des PMA était assuré au sein de la CNUCED.

refusé d'être considérés comme des « partenaires du développement des PMA » comme le sont les pays industrialisés³⁹.

Le renforcement du poids des PMA dans le système des Nations Unies se heurte au refus ancien des gouvernements des pays en développement de reconnaître la forte hétérogénéité de la catégorie des pays en développement.

2.4. La difficulté d'un consensus favorable aux PMA au sein de l'Organisation mondiale du commerce

La situation des PMA au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (qui juridiquement ne fait pas formellement partie du système des Nations Unies (elle lui est seulement apparentée) est encore différente. Cette organisation, créée en 1994, fait suite à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ; elle est ouverte à tous les Etats désireux de mettre en œuvre un système commercial multilatéral. A l'heure actuelle trente-trois PMA sont membres de l'organisation sur cent cinquante trois pays, et douze PMA sont entrain de négocier leur adhésion. Plusieurs facteurs contribuent à rendre la situation des PMA plus favorable que dans d'autres institutions internationales⁴⁰.

En premier lieu, les décisions à l'OMC sont en principe adoptées par consensus et tous les Etats participent à la Conférence ministérielle, autorité suprême de l'organisation (qui se réunit au-moins tous les deux ans) et au Conseil Général qui, entre deux réunions de la Conférence ministérielle, traite des affaires courantes, siège comme organe de règlement des différends et comme organe d'examen des politiques commerciales. Le principe du consensus qui s'applique dans cette organisation doit permettre à chaque Etat, et donc à chaque PMA, de faire prendre en compte ses intérêts. Certes, lorsqu'un consensus s'avère impossible, l'OMC a la possibilité de mettre la question au vote, mais chaque membre dispose d'une voix, les majorités requises sont des trois quarts ou des deux tiers, et cette possibilité ne concerne que des domaines spécifiques tels que l'interprétation d'un accord, la dérogation en faveur d'un Etat, les amendements des accords multilatéraux qui ne sont alors applicables qu'aux pays qui les acceptent, l'admission d'un nouveau membre (OMC, 2011).

En second lieu, la catégorie des PMA est officiellement reconnue à l'OMC. Dès la Conférence de Marrakech (1994), concluant le cycle de l'Uruguay, avait été prise une *Décision sur les PMA* en vue de l'adhésion de ces pays à la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce (OMC), selon laquelle ils ne seraient "tenus de faire des concessions que dans la mesure compatible avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'entre eux ou avec leurs capacités

³⁹ Encore à Busan, au dernier « Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide », les pays émergents, notamment la Chine, ont revendiqué leur appartenance à la catégorie des « pays du sud ». L'accord de la Chine sur la déclaration finale n'a été obtenu que grâce à l'introduction d'un paragraphe dans lequel le rôle des pays émergents est reconnu comme différent de celui des pays riches : « la nature, les modalités, et les responsabilités qui s'appliquent à la coopération sud-sud, est-il-écrit, différent de celles qui s'appliquent à la coopération nord-sud ». Et le paragraphe conclut : « Les principes, engagements et actions convenus dans le document final de Busan serviront de référence aux partenaires sud-sud sur une base volontaire ».

administratives et institutionnelles"⁴¹. Une fois l'OMC créée (1995), la Conférence ministérielle de Singapour (1996) a fait adopter par les Etats membres un "plan d'action global et intégré en faveur des PMA" comprenant à la fois des mesures relatives à l'adhésion et aux obligations des PMA, des mesures relatives à l'accès au marché et des mesures de renforcement des capacités. L'année suivante (1997) fut adopté à Genève un "cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des PMA". A travers ce cadre six organisations internationales (OMC, Banque Mondiale, FMI, CNUCED, CCI, PNUD) visent à fournir aux PMA une assistance technique particulière afin de faciliter leur insertion dans le commerce mondial⁴². Un Comité du commerce et du développement, aidé d'un sous-comité des pays les moins avancés, étudie les besoins particuliers des pays en développement et en particulier des PMA; il est chargé notamment de la mise en œuvre des dispositions des accords en faveur des PMA et de la coopération technique⁴³.

Cependant le pouvoir d'influence des PMA au sein de l'OMC est contraint par un certain nombre de considérations pratiques. Les négociations commerciales sont un domaine complexe et les PMA n'ont pas à leur disposition tous les experts compétents souhaitables⁴⁴. L'OMC a donc mis en place un système de coopération technique et une série de séminaires de formation. De plus, les décisions étant prises par consensus impliquent de longues négociations qui s'opèrent dans différents comités spécialisés et parfois même de façon informelle, dans les « salons verts ». Le maintien d'un bureau permanent à Genève est onéreux et seulement une dizaine de PMA en ont un⁴⁵. C'est pourquoi dès 1997/98, « l'OMC a créé des centres de référence auprès de quarante ministères du commerce dans les capitales des pays les moins avancés, leur fournissant des ordinateurs ainsi qu'un accès à Internet pour permettre aux fonctionnaires ministériels de suivre les événements se déroulant au siège, à Genève, grâce à un accès en ligne à la très importante base de données de l'OMC, qui contient des documents officiels et autres.» (OMC, 2011).

L'OMC prône un système multilatéral fondé sur l'application de règles qui pour être utile doit s'accompagner de moyens de régler les différends. Ainsi « le règlement des différends est la clef de voute du système commercial et constitue une contribution sans précédent de l'OMC à la stabilité de l'économie mondiale »⁴⁶. Un différend naît lorsqu'un pays adopte une mesure de politique commerciale ou d'autre nature qui est considérée par un membre ou plusieurs membres de l'OMC comme une violation des accords. L'Organe de règlement des différends (le Conseil général siégeant à ce titre), composé de tous les membres de l'OMC, est responsable en la matière. Il est seul compétent pour établir des "groupes spéciaux" composés d'experts chargés d'examiner l'affaire et pour adopter ou rejeter les conclusions des groupes spéciaux ou les résultats d'une

⁴⁰ Voir aussi Guillaumont 2012, chapitre V.

⁴¹ *Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, article XI 2

⁴² Pour un bilan du « cadre intégré » et des actions en faveur des PMA, voir Guillaumont (2012) chapitre V.

⁴³ Cf. Guillaumont (2012) Chapitre V.

⁴⁴ Cf. TN Srinivasan, 2009, p. 104. TN Srinivasan insiste notamment sur la difficulté rencontrée par les PMA pour suivre toute la procédure complexe de traitement d'un différend.

⁴⁵ À la suite des négociations menées en vue de l'établissement à Genève du siège de l'OMC, le gouvernement suisse est convenu de fournir des locaux subventionnés à usage de bureaux aux délégations des pays les moins avancés. Un certain nombre de membres de l'OMC ont également fourni un soutien financier aux ministres des pays les moins avancés et aux hauts fonctionnaires qui les accompagnaient, afin de les aider à participer aux conférences ministérielles de l'OMC.

éventuelle procédure d'appel. Il est habilité à autoriser l'adoption de mesures de rétorsion si un pays ne se conforme pas à une décision. La difficulté pour un PMA surgit à ce niveau⁴⁷. Ces sanctions consistent dans l'autorisation de suspendre l'application de concessions ou autres obligations à l'encontre de l'Etat condamné. Mais en général le poids de ces sanctions risque d'avoir une très faible portée compte tenu de la petite dimension économique de la plupart des PMA.

Une solution pourrait se trouver dans une action collective de plusieurs PMA et il semble que cette possibilité ait acquis récemment une certaine actualité avec l'action du groupe C4 sur le coton réunissant quatre pays sahéliens intéressés au premier chef par la politique commerciale dans ce secteur (voir ci-dessous, section 2.2). Cependant même si les PMA agissaient en tant que groupe spécifique, leur influence risquerait de demeurer faible. Ont-ils le sentiment d'appartenir à un groupe, puisque ce n'est pas d'eux seulement que relève l'appartenance à la catégorie ? D'autre part ils n'ont pas tous les mêmes intérêts commerciaux.

2.5. Les PMA, « choyés » par la négociation sur le climat, mais largement absents des discussions

Les négociations internationales sur les moyens de combattre le changement climatique ont débuté avec le traité instituant la « Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique » adopté à Rio en 1992 au troisième Sommet de la terre et entré en vigueur en 1994. En 1997 le protocole de Kyoto fut ajouté au Traité: dans ce cadre, trente-sept Etats ont accepté de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2012 par rapport à 1990. La « Conférences des parties » (COP) est l'organe suprême de la Convention. La réunion de Durban en 2011 fut la dix-septième réunion de la COP.

Les PMA sont partis à la Convention, comme n'importe lequel des cent quatre vingt quatorze pays ayant signé la Convention, et peuvent donc envoyer des représentants aux « Conférences des parties ». Leur situation par rapport au changement climatique est cependant particulière: d'une part, leur faible niveau de développement en fait de faibles émetteurs de gaz à effet de serre et ils n'ont pas de raison d'être contraints à des réductions, d'autre part, étant souvent situés dans des régions arides ou en bord de mer, ils risquent d'être particulièrement affectés par le réchauffement climatique⁴⁸. On comprend alors qu'ils ne puissent guère exercer d'influence dans les négociations sur les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais qu'ils soient en même temps l'objet d'une sollicitude particulière de la part des pays industrialisés.

On a bien vu à la quinzième réunion de la COP à Copenhague que devant la difficulté d'obtenir un consensus, les Etats-Unis ont négocié un accord avec les principales économies émergentes sans y

⁴⁶ OMC (2011) chapitre 3

⁴⁷ TN. Srinivasan (2009) insiste aussi sur la difficulté technique rencontrée par les PMA pour suivre toute la procédure complexe de traitement d'un différend.

⁴⁸ Cf. P. Guillaumont (ed) (2012), chapitre VIII, et Guillaumont et Simonet (2011) : on y trouve un indicateur de vulnérabilité climatique des différents pays, en particulier des PMA.

associer les plus fervents partisans de la régulation internationale: les Européens»⁴⁹ et ni évidemment des PMA. L'adoption de l'accord de Copenhague fut alors remise à la réunion suivante. En revanche le sommet de Cancun, grâce à l'énergique intervention de la ministre des Affaires étrangères mexicaine Patricia Espinosa, a remis sur les rails la négociation et a abouti à un accord sur l'objectif de réduire de 25 à 45% les gaz à effet de serre à l'horizon 2050, en vue de limiter la hausse de la température moyenne de la planète à 2% au maximum, mais il n'a pas pu régler la question d'un nouvel engagement chiffré des pays après l'expiration en 2012 du protocole de Kyoto. Les principaux meneurs du jeu ont été naturellement (outre le Mexique, Etat hôte de la conférence), les Etats-Unis, la Chine et l'Inde et, semble-t-il, l'Europe rentrée dans la discussion ; la Colombie est le seul pays à s'être opposé à l'accord. A Durban, les parties semblent avoir cherché à gagner du temps sans prendre la mesure de l'urgence à lutter contre le changement climatique, en dépit des avertissements du groupe des petites îles et des PMA, particulièrement inquiets des conséquences pour eux du réchauffement de la planète. Il a été décidé que d'ici 2020 un accord formel sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre s'appliquerait à toutes les parties et qu'un groupe de travail se réunirait dès 2012 pour tracer les lignes de cet accord devant être adopté à la 21^{ème} conférence. D'autre part le protocole de Kyoto dont l'application s'achèvera en décembre 2012 est censé se poursuivre jusqu'en décembre 2017, mais sur une base volontaire. De plus, ni les Etats-Unis, ni le Japon ni le Canada n'y participent !

La sollicitude des membres de La Convention sur le changement climatique pour les pays les moins avancés s'est manifestée très tôt, notamment par la création à la septième COP en novembre 2001 du « Least Developed Countries Expert Group » (LEG). Celui-ci est un organisme d'analyse et de conseil pour l'adaptation au changement climatique des PMA dont l'existence a été régulièrement prolongée et encore à Cancun pour cinq ans. A l'heure actuelle ce groupe se compose de dix experts issus de PMA et de trois experts provenant de pays développés. Ce comité contribue à la mise en œuvre des « National Adaptation Programmes of Action » (NAPA) que chaque PMA a la possibilité d'établir afin de préciser les mesures les plus urgentes d'adaptation au risque climatique. Les NAPA sont soumis au secrétariat de la Convention pour le changement climatique, ce qui permet au PMA de devenir éligible au financement du « LDC fund » ou Fonds pour la mise en œuvre des NAPA par les PMA, géré par le Global Environment Facility. Ce fonds doit servir à couvrir les coûts de l'élaboration des NAPA et plus généralement à renforcer les connaissances sur la vulnérabilité des PMA aux changements climatiques et sur les moyens d'y faire face, ainsi que les capacités d'analyse et de gestion des responsables dans les PMA⁵⁰.

Un aspect important de l'accord de Cancun pour les PMA est sans doute la création du « Fonds vert » alimenté par les pays industrialisés en faveur des pays en développement et qui devrait atteindre 100 milliards de dollars en 2020. Ce fonds est destiné aux besoins à long terme des pays en développement, notamment pour l'adaptation au changement climatique, qui revêt une importance particulière dans les PMA. A été mis en place un « Comité transitoire pour la conception

⁴⁹ Thierry Soret, 2010 p.43

⁵⁰ 45 NAPA ont été soumis entre 2007 et 2009

du fonds vert Climat » qui est constitué de représentants de quinze pays industrialisés et vingt-cinq pays en développement qui ont transmis leur rapport au COP de Durban. Parmi les vingt-cinq membres de ce comité issus de pays en développement six venaient de PMA (trois au titre de l'Afrique et trois au titre de la « représentation des PMA », ce qui fut une grande innovation). La conférence de Durban est parvenue à un accord sur le fonctionnement de ce fonds et a confirmé l'objectif d'atteindre 100 milliards par an en 2020, mais les sources de financement restent incertaines.

Une autre décision importante de la réunion de Cancun est le mécanisme REDD+ (issu de l'accord de Copenhague) qui a ajouté au programme REDD « Reducing emissions from deforestation and forest degradation » un volet aménagement de la forêt. Vingt-neuf pays en développement ont marqué leur intérêt pour le programme REDD depuis 2008, quatorze programmes ont été validés dont quatre au profit de PMA et quinze sont en attente de décision dont cinq au profit de PMA. On peut s'attendre à ce que les PMA soient de plus en plus preneurs de cette initiative.

3. Comment la gouvernance mondiale influence-t-elle l'économie des PMA

Certes, les PMA ne sont pas ignorés dans les grands forums de la gouvernance mondiale. Le problème est leur peu de voix dans les discussions alors même que les décisions ont une grande portée pour eux. Lors des forums internationaux sur la manière de rendre plus efficace l'aide au développement, il a été souligné que l'efficacité de l'aide dépend des politiques économiques menées par les gouvernements des pays en développement et que celles-ci ne sont efficaces que si elles sont effectivement décidées par les responsables de ces pays ou « appropriées » par eux⁵¹. Sans doute cela devrait être aussi le cas des politiques internationales qui affectent fortement les PMA dans un monde globalisé.

Comme nous l'avons noté en introduction, la gouvernance mondiale exerce une influence sur l'économie des PMA de deux façons, d'une part à travers ses effets sur l'économie mondiale, dont les PMA sont tributaires, d'autre part parce ce qu'un certain nombre de décisions internationales les concernent spécifiquement.

3.1 Les PMA, tributaires de l'économie mondiale et des décisions de portée mondiale

Ce n'est pas parce que les PMA apparaissent marginalisés dans l'économie mondiale qu'ils ne sont pas dépendants de son évolution. Au contraire, les fluctuations de la croissance dans les économies développées ont chez eux des répercussions amplifiées. Ces répercussions passent principalement par les variations du prix des matières premières dont la volatilité est bien supérieure à celle du prix des produits manufacturés. Les PMA étant encore des pays majoritairement exportateurs de

⁵¹ La Conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005 a souligné l'importance de l'appropriation des politiques par les gouvernants des pays aidés et l'alignement des donateurs sur les stratégies nationales qui en est le corollaire est un des engagements de la Déclaration de Paris, réaffirmé par l'Agenda d'action d'Accra puis de Busan. Les moyens de cet objectif, et notamment la réforme nécessaire de la conditionnalité de l'aide, restent flous et peu contraignants.

produits primaires, et étant, en raison de leur petite taille, naturellement ouverts sur l'extérieur, ils sont particulièrement exposés aux chocs de prix qu'engendre l'instabilité de la conjoncture mondiale.

D'autre part l'instabilité des cours de change entre les grandes monnaies du monde (dollar, euro, yen, livre sterling et yuan), qui accompagne l'instabilité de la conjoncture mondiale, traduisant une défaillance dans la gouvernance mondiale, affecte particulièrement les PMA. Compte-tenu de la diversité géographique des échanges des PMA, elle engendre une instabilité des taux de change bilatéraux de ces pays vis-à-vis de leurs principaux partenaires commerciaux à laquelle ils ne peuvent pas remédier par leur propre politique de change. En effet, même s'ils parviennent à stabiliser leurs cours de change vis-à-vis d'une monnaie de référence, ils doivent accepter de voir leur cours de change vis-à-vis des autres monnaies varier de manière incontrôlable; et s'ils rattachent leur monnaie à un panier de monnaies ils stabilisent en moyenne leur taux de change, mais tous leurs cours de change bilatéraux sont instables. Or, dans les PMA, la plupart des agents économiques ne disposent pas des instruments de protection contre le risque de change (telles que les couvertures à terme) qui existent dans les économies développées ou émergentes; le développement du commerce extérieur s'y trouve ralenti. De plus l'instabilité des cours de change, rendant très incertains les calculs de rentabilité des activités et donc risquées les décisions d'investissement, freine la croissance.

Les conséquences de la récente crise économique et financière sur l'économie des PMA illustre bien la sensibilité des PMA à la conjoncture des pays industrialisés (CNUCED, 2011)⁵². Il a été largement souligné dans un premier temps que les PMA risquaient moins d'être affectés par la crise bancaire du fait que leur système financier national est encore peu ouvert sur l'extérieur et les marchés financiers peu développés. Néanmoins la croissance du crédit bancaire a été stoppée dans plusieurs PMA où les banques sont des succursales de banques étrangères. Le ralentissement économique mondial les a affectés principalement à travers la baisse de leurs recettes d'exportation (en moyenne 26% entre 2008 et 2009), particulièrement dans les pays exportateurs de pétrole. Les PMA dont les exportations sont majoritairement à destination des pays industrialisés ont été plus affectés que ceux engagés dans un commerce sud-sud. Le tourisme et le transport maritime ont été les exportations de services les plus ralenties. A cette baisse des exportations s'est ajoutée la diminution des investissements directs étrangers et des transferts des travailleurs migrants vers leur pays d'origine (à l'exclusion du Bangladesh et du Népal qui ont connu seulement un ralentissement de la croissance des transferts par rapport aux années antérieures). Ces effets défavorables ont cependant été en partie compensés par une augmentation des entrées de capitaux publics en 2009 par rapport à 2008.

La crise récente crise financière puis économique s'est accompagnée comme on pouvait le craindre d'une forte instabilité des cours de change, en particulier du taux de change dollar-euro ; ainsi à son niveau le plus haut (juin 2010) le dollar valait 1,29 fois sa valeur la plus basse (Juillet

⁵² p.19-24 dont sont tirées les statistiques de ce paragraphe.

2008). C'est une des raisons qui a conduit les grandes puissances à inscrire la réforme du système monétaire international à l'agenda 2011 du G20. Il est anormal que les PMA soient considérés comme n'ayant pas leur mot à dire sur la régulation financière et le réforme du système monétaire international alors même que le dysfonctionnement des institutions financières des pays industrialisés et l'instabilité des grandes monnaies du monde ont été la cause de grandes difficultés pour les PMA.

3.2 Le traitement spécifique des PMA au niveau international

Depuis la création de la catégorie des PMA en 1971 de nombreuses décisions internationales, tant dans le domaine commercial que financier, ont été prises en leur faveur (Guillaumont 2012). Mais nous pensons que le faible poids des PMA dans la gouvernance mondiale a réduit l'efficacité des mesures décidées en leur faveur et ont parfois abouti à renforcer le contrôle externe de leur politique nationale et donc à leur faire perdre une part de leur souveraineté. Nous allons illustrer ce propos par trois exemples, le commerce agricole et plus particulièrement le cas du coton, le traitement de la dette, la sélectivité de l'aide au développement.

Les PMA face au protectionnisme agricole des pays industrialisés : le cas emblématique du coton

Les PMA sont particulièrement intéressés par les négociations sur l'agriculture dans le cadre de l'OMC compte tenu de l'importance du secteur agricole dans ces économies. L'accord sur l'agriculture a été négocié dans le cadre du cycle de l'Uruguay entre 1986 et 1994. Dès l'origine il prévoyait d'accroître l'accès des PMA au marché des pays développés et de réduire les multiples subventions à l'agriculture dans les pays développés ou émergents, sources de graves distorsions de concurrence. Les négociations n'ont débuté qu'en 2000, elles ont été inscrites dans le programme général de négociations établi lors de la Conférence ministérielle de Doha en 2001 : il était alors prévu que les négociations s'achevaient en janvier 2005, mais elles n'ont pas encore abouti!

Devant la lenteur des négociations, quatre PMA, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont présenté une série de propositions dans le domaine du coton, appelée « initiative coton du C4 »⁵³. Le coton est en effet la principale culture d'exportation de ces quatre pays et fait vivre une part très importante de leur population. Les subventions aux producteurs de coton dans les plusieurs pays exportateurs sont particulièrement dirimantes pour eux⁵⁴. L'initiative comportait deux volets : 1) la réduction sur trois ans, à fin d'élimination, des subventions accordées par les pays développés à leurs producteurs de coton, soit sous forme de subventions à l'exportation soit de soutien à la production interne. 2) l'octroi d'une aide transitoire aux PMA producteurs de coton, correspondant

⁵³ OMC « Réduction de la pauvreté, initiative sectorielle en faveur du coton. Proposition conjointe du Bénin, du Burkina Faso du Mali et du Tchad » présentée en juin 2003 au Comité des négociations commerciales et en juillet au Comité de l'Agriculture et inscrite à l'ordre du jour de la Cinquième Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, disponible sur le site de l'OMC.

⁵⁴ L'aide accordée aux producteurs agricoles des pays développés entraîne non seulement une baisse structurelle des prix internationaux mais aussi une plus forte instabilité conjoncturelle de ces prix. En effet comme les prix payés aux

au manque à gagner résultant pour eux de ces subventions. Cette perte était évaluée pour les producteurs à 250 millions de dollars par an et en comptant les effets indirects sur les autres personnes vivant de la production et de l'exportation de coton au total à un milliard de dollars.

Le principal résultat fut la création en juillet 2004 d'un comité chargé spécifiquement du coton, qui devait traiter la question du coton « de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture ». Les PMA ont facilement obtenu un accès libre aux marchés des pays développés pour le coton, comme la possibilité de soutenir leurs producteurs, ce qui ne correspondait pas à une concession significative pour les pays développés car, si l'exportation de coton est essentielle pour certains PMA, leur exportation est négligeable par rapport aux exportations mondiales. En revanche, peu de progrès ont été réalisés en matière de réduction des subventions des pays développés et l'aide au développement du secteur cotonnier des PMA a pris la forme essentiellement de coopération technique et de transferts de technologie. C'est ainsi qu'en 2008 Pascal Lamy pouvait déclarer dans une conférence à la CNUCED : « Une partie de la solution se trouve dans les deux domaines de travail sur lesquels nous concentrons nos efforts, à savoir les politiques commerciales et l'aide au développement. S'agissant des politiques commerciales, la voie que nous devons suivre est très claire. Les pays développés, en particulier les États-Unis et l'Union européenne, doivent réduire considérablement les subventions ayant des effets de distorsion des échanges qu'ils accordent à leurs producteurs de coton. Il faudrait améliorer l'accès aux marchés pour le coton et les subventions à l'exportation de coton doivent être éliminées. Mais cela, comme nous le savons tous, ne peut se produire que dans le cadre de l'aboutissement du Cycle de Doha. ». Témoigne aussi du peu d'avancement des négociations le compte-rendu de la réunion du Comité chargé spécifiquement du coton⁵⁵ en octobre 2010. M. Koné, ministre du commerce du Burkina et représentant des quatre États à l'origine de « l'initiative coton du C4 » a demandé « comment on pourrait apaiser les inquiétudes des millions de producteurs de coton et mettre fin à l'hémorragie financière et à ses répercussions budgétaires ». Selon lui, « si aucune solution n'était rapidement trouvée dans le cadre des négociations multilatérales, le secteur du coton était voué à la disparition. Le C-4 espérait que les négociations se poursuivraient et s'accéléraient, de sorte que les subventions ayant des effets de distorsion des échanges soient réduites et éliminées dans un délai raisonnable. Il appelait instamment les pays développés qui octroyaient à leurs producteurs des subventions ayant des effets de distorsion des échanges à éliminer ces subventions ou à en réduire sensiblement le niveau et à privilégier l'application des règles de l'OMC »⁵⁶. Effectivement la production de coton en Afrique au cours des

producteurs agricoles des pays industrialisés ne suivent pas l'évolution des prix internationaux, leur offre n'est pas influencée par les fluctuations de la demande mondiale, de telle sorte que l'instabilité des prix est accrue (Winters 1994).

⁵⁵ Cf. site de l'OMC.

⁵⁶ Pour une analyse détaillée des subventions au secteur coton on peut consulter les travaux de l'International Cotton Advisory Committee (ICAC) : par exemple Armelle Gruere (2009) évalue le support direct à la production de coton dans le monde de 1998 à 2009 entre 3 et 8 milliards de dollars par an (selon le cours international de coton). Ce sont les États-Unis et l'Europe mais aussi certains pays en développement comme la Chine qui accordent le plus de soutien à leurs producteurs.

six dernières années a été divisée par deux et la moitié de cette baisse est due aux pays de la zone franc (Gruere, 2009)⁵⁷.

Les quatre pays de « l'initiative » ne se sont pas résolus à saisir l'organisme des différends. Ceci tient à deux raisons. La première raison est la complexité des règles de l'OMC définies par l'Accord sur l'agriculture de 1995 de telle sorte que toute une série de subtilités permettent de les contourner. Ainsi, en ce qui concerne les subventions, l'accord distingue les subventions à l'exportation, considérées comme entraînant le plus de distorsions, et le soutien à la production⁵⁸. L'Accord prévoit une baisse des budgets consacrés aux subventions à l'exportation et une baisse des volumes exportés avec subventions. Les subventions aux exportations sont celles qui permettent d'exporter les produits agricoles à des prix inférieurs à ceux du marché intérieur. Il s'agit de subventions directes à l'exportation, de subventions destinées à réduire les coûts de commercialisation des exportations et de subventions au transport pour les produits exportés. En revanche, les crédits et les garanties de crédit à l'exportation, les programmes de promotion à l'exportation et l'aide alimentaire ne sont pas pris en compte. La réglementation relative aux soutiens à la production est encore plus complexe. L'Accord sur l'agriculture distingue trois types de soutien à la production, regroupés dans des « boîtes » en fonction de leurs effets de distorsion plus ou moins importants sur les échanges. La boîte orange contient essentiellement les mesures de soutien aux prix, qui visent à maintenir les prix élevés ou à réguler les prix. Ces mesures sont considérées comme très déséquilibrantes et doivent être diminuées. Les caisses de péréquation ou de stabilisation entrent dans cette boîte orange. Mais la clause "de minimis" permet des exceptions à l'obligation de réduction des soutiens de la boîte orange. Les soutiens sont autorisés si la valeur du soutien pour un produit donné est inférieure à 10% de la production totale de ce produit ou si la valeur du soutien non spécifique à un produit est inférieure à 10% de la production agricole totale du pays. La boîte bleue contient des aides qui sont découplées des montants produits et sont attribuées aux producteurs dans le cadre de programme de limitation de la production⁵⁹. En principe ces aides ne peuvent pas augmenter. Enfin la boîte verte contient les soutiens qui sont supposés ne pas avoir d'effets de distorsion, tels que les programmes de service public (recherche, formation, infrastructures, lutte contre les parasites, détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, aide alimentaire intérieure, etc.), les aides au revenu découplées de la production ou de l'usage des facteurs de production (par exemple les mécanismes d'assurance en cas d'accidents climatiques et de pertes de revenus), les programmes de protection de l'environnement et les programmes d'aide aux régions défavorisées. Le montant dépensé pour les

⁵⁷ Notons par ailleurs que les Etats-Unis ont tendance à se défaire de leur responsabilité quant aux difficultés des filières cotonnières dans les pays sahéliens de la Zone franc en invoquant une surévaluation des francs CFA qui sont rattachés à l'euro. Même si cette surévaluation, due par ailleurs en grande partie à la dépréciation de la monnaie américaine, peut être une partie de l'explication, cela ne dédouane pas pour autant le gouvernement américain.

⁵⁸Cf. Réseau de développement durable Note PASA – « Politiques agricoles nationales et engagements à l'OMC » Groupe de travail Politiques agricoles et sécurité alimentaire

⁵⁹ La boîte bleue a en fait été créée pour les Etats-Unis et l'Union européenne (UE) pour gérer la transition entre des soutiens par les prix et des soutiens directs aux producteurs

aides de la boîte verte peut augmenter. Le classement des aides entre les trois boîtes est évidemment incertain et sujet à contestation.

Dès lors, le recours au contentieux risque d'être une procédure extrêmement longue, complexe et coûteuse. A cet égard l'histoire du différend entre le Brésil et les Etats-Unis à propos justement des subventions cotonnières des Etats-Unis est riche d'enseignements. La procédure a duré plus de sept ans entre le moment où le Brésil a présenté sa demande de consultation à l'OMC (septembre 2002) et la date où il a été autorisé à prendre des sanctions à l'égard des Etats-Unis (2009). Ceux-ci ont utilisé tous les moyens possibles pour retarder la procédure de telle sorte qu'il a fallu l'intervention de deux groupes spéciaux, de deux organes d'appel et d'une action d'arbitrage pour que le Brésil gagne le contentieux.

La deuxième raison pour laquelle les quatre pays de « l'Initiative coton » n'ont pas déposé de plainte est le peu de poids des PMA dans l'économie mondiale qui, comme nous l'avons déjà noté, compromet l'efficacité du recours des PMA à l'Organisme de règlement des différends de l'OMC. Même en cas d'arbitrage favorable aux PMA, la sanction, sous forme de mesures commerciales de rétorsion des PMA vis-à-vis du pays industrialisé condamné, n'aurait guère de chance d'amener ce dernier à modifier sa politique agricole. Alors même que le Brésil par son revenu national représente 2,4 % du revenu mondial contre à 0,7 % pour l'ensemble des PMA (soit trois fois plus), il a préféré, au moins à court terme, accepter une compensation financière que de se lancer dans une guerre commerciale avec les Etats-Unis. En 2010 le Brésil et les Etats-Unis ont en effet établi un cadre pour une solution mutuellement convenue. Les Etats-Unis ont versé 147 millions de dollars en compensation au Brésil et se sont engagés à limiter leurs subventions au coton dans le cadre de la réforme du « Farm bill », et le Brésil a suspendu ses mesures de rétorsion. En s'attaquant directement aux Etats-Unis les quatre pays africains de « l'Initiative » craignaient aussi des représailles des Etats-Unis : perte d'une partie de l'aide américaine, risque de ne pas être sélectionné dans l'AGOA⁶⁰ (Diouf (2011)).

Les Pays Afrique, Pacifique Caraïbes (ACP) lors de leur réunion de janvier 2011⁶¹ ont affirmé que l'accord entre le Brésil et les Etats-Unis « ne fait que renforcer l'inégalité de traitement et porter préjudice aux intérêts d'autres producteurs ». Le Bénin et le Tchad avaient réservé leurs droits comme tierces parties lors du différend entre le Brésil et les Etats-Unis. Cela leur a permis de faire entendre leurs voix lors des différentes étapes de la procédure. Mais seul le Brésil a été en droit de négocier une compensation de la part des Etats-Unis en raison du non respect de leurs obligations.

⁶⁰ La Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA), promulguée le 18 mai 2000 permet à des pays d'Afrique subsaharienne d'exporter vers les Etats-Unis d'Amérique, sans douane, ni contingent, des produits répondant aux règles d'éligibilité et d'origine définies. 37 pays africains sont éligibles dont les quatre pays de l'Initiative.

⁶¹ Agritrade « Le coton et la réaffirmation des préoccupations des ACP dans le processus de Doha » communiqué de presse

Le succès du Brésil pourrait encourager les pays cotonniers africains à déposer une plainte collective⁶².

L'allègement de la dette des PMA et la conditionnalité qui lui est attachée

L'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), lancée en 1996 par le G7, et renforcée en 1999 par le G8 à Cologne, complétée en 2005 par l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) (à l'égard de la Banque mondiale, du FMI et du Fonds africain pour le développement), avait pour objectif de réduire massivement l'endettement des pays à faible revenu. Bien que ces initiatives n'aient pas été conçues exclusivement pour les PMA, elles apparaissent rétrospectivement d'une grande portée pour eux. Sur les quarante pays éligibles à l'initiative PPTE, vingt-neuf sont des PMA (IMF 2011b). La mise en œuvre de ces initiatives décidées par les sommets des pays industrialisés a été confiée conjointement au Fonds Monétaire et à la Banque mondiale, organisations où les PMA exercent peu d'influence, comme nous l'avons expliqué auparavant. Cette situation explique sans doute certaines modalités des allègements de dettes.

L'initiative PPTE et l'IADM comportent d'importantes innovations dans le traitement de la dette par rapport aux pratiques antérieures du Club de Paris. Tout d'abord le processus d'annulation de la dette concerne désormais les institutions multilatérales. Auparavant la seule réponse que ces institutions pouvaient apporter aux difficultés du service de la dette des pays en voie de développement était le refinancement de leurs prêts. Cette pratique a conduit à une forte croissance de la part de la dette multilatérale dans la dette totale des PMA. En second lieu, cette initiative vise officiellement à rendre la dette des pays en voie de développement soutenable à long terme, grâce à la mobilisation de nouvelles ressources internationales. Enfin, elle semble avoir conduit à une modification importante de la nature de la conditionnalité de l'aide au développement.

En effet, l'allègement de la dette des PPTE s'inscrit dans un processus complexe. « Les pays doivent satisfaire à certains critères, s'engager à réduire la pauvreté par des réformes et établir de bons antécédents au fil du temps » (IMF, 2011b). Le processus comporte deux étapes: atteinte du « point de décision » qui permet au pays d'obtenir un allègement intérimaire de sa dette, et l'atteinte du « point d'achèvement » lorsque le pays a respecté ses engagements, et permet au pays d'obtenir un allègement définitif de sa dette. Pour atteindre le point de décision un pays doit satisfaire à quatre conditions: outre le fait d'être éligible aux financements de l'IDA et du FMI réservés aux pays à faible revenu et de faire face à une dette jugée insoutenable (ce qui va de soi), le pays doit donner la preuve qu'il a procédé à des réformes et mené une politique économique avisée dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale; il doit enfin avoir élaboré un *Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté* (DRSP) suivant un vaste processus participatif au niveau

⁶² D'après Diouf 2011 il est nécessaire de le faire avant que les Etats-Unis aient adopté le troisième « Farm Bill » destiné à adapter la politique américaine aux règles de l'OMC pour que les pays africains puissent obtenir une compensation financière pour le préjudice passé. Encore une subtilité de l'OMC !

national. Pour atteindre le point d'achèvement le pays doit continuer de donner la preuve de bonnes performances dans le cadre de programmes soutenus par des prêts du FMI et de la Banque mondiale, exécuter de manière satisfaisante les grandes réformes convenues au point de décision et adopter et mettre en œuvre pendant un an au moins son DSRP.

Ce processus a été présenté par la communauté internationale comme le moyen de s'assurer que les ressources additionnelles issues de l'allègement de la dette soient effectivement consacrées à des programmes qui bénéficient aux pauvres. La rédaction imposée d'un *Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté* a été curieusement justifiée comme une réponse aux critiques de plus en plus vives sur le manque d'appropriation par les pays en développement de leur propre politique économique, dû à la pratique même de la conditionnalité des organismes de Bretton-Woods et de manière générale des donateurs. En effet les financements des institutions de Bretton-Woods en faveur des programmes d'ajustement ou de développement, et dans la foulée les aides budgétaires de plusieurs bailleurs bilatéraux, sont généralement conditionnés par l'adoption par les gouvernements des pays receveurs de mesures précises de politique économique négociées avec les bailleurs de fonds. La mise ainsi sous tutelle des gouvernements des pays en développement paraissait en contradiction avec le souhait émis d'autre part d'un renforcement de la démocratie et de la responsabilité des gouvernements dans ces mêmes pays (Guillaumont P. et Guillaumont Jeanneney 1994, Collier *et alii*, 1997). Aussi est-il affirmé que le document cadre de stratégie de réduction de la pauvreté doit être établi par les responsables du pays, en association avec les représentants de la société civile. Mais dans la pratique les experts étrangers, en particulier dans les PMA qui ont un nombre insuffisant de cadres compétents, continuent de jouer un rôle important. L'ancienne conditionnalité n'a pas pour autant disparu même si les réformes négociées avec le FMI et la Banque mondiale doivent désormais s'inscrire dans la stratégie de lutte contre la pauvreté préalablement définie par le pays.

En conclusion, les PMA ont incontestablement bénéficié de ce grand mouvement d'allègement des dettes des pays en développement puisqu'en 2011 sur les vingt-neuf PMA éligibles, vingt-trois ont atteint le point d'achèvement, trois se situent entre le point de décision et le point d'achèvement (le Tchad, la Guinée et les Comores) et trois demeurent sur la voie du point de décision (l'Erythrée, la Somalie et le Soudan). Mais il semble que cela se soit fait au prix d'une accentuation du contrôle externe de leur politique économique et sociale par les organismes de Bretton-Woods et donc pour eux par une perte de souveraineté.

La sélectivité de l'aide : chance ou risque pour les PMA ?

Comme les PMA reçoivent une faible partie des investissements directs étrangers mondiaux⁶³, les apports financiers publics sont stratégiques pour leurs investissements et leur croissance. La communauté internationale a depuis longtemps pris diverses initiatives, dont la portée demeure incertaine. C'est tout d'abord le cas de la résolution relative à l'objectif spécifique d'aide aux PMA,

⁶³ Soit 32 milliards de dollars en 2008 et 28 milliards en 2009, surtout à destination des pays exportateurs de pétrole et de minerais Cf. CNUCED, 2010 p.23.

prise une première fois en 1981 (0,15 % du PNB des pays donateurs), réitérée ensuite, mais dont les pays industrialisés loin de se rapprocher se sont en moyenne éloignés (0,09 % en 1990, 0,05 % en 2000). Cette baisse du ratio de l'aide publique au développement (APD) aux PMA sur le PNB des pays du Comité d'aide au développement (CAD) n'est pas le simple reflet de la baisse générale de l'APD. La part même des PMA dans le total de l'APD a diminué au cours des années quatre-vingt-dix, alors qu'elle avait antérieurement augmenté. Au cours des années 2000 le ratio de l'aide au PMA par rapport au PNB des pays donateurs est revenu à 0,9 % et la part de l'aide aux PMA qui était descendue à 25 % à la fin des années quatre-vingt dix atteint en 2008 30%⁶⁴. A l'occasion de la Conférence de Bruxelles sur les PMA, les pays du CAD ont décidé le déliement de leur aide bilatérale à destination des PMA.

On peut s'étonner que la place des PMA dans l'aide mondiale ne soit pas plus importante alors même que la communauté internationale, tant aux Nations Unies que dans les institutions de Bretton-Woods, ne cesse d'insister sur la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale. Le meilleur indice de cette préoccupation fut l'adoption des « Objectifs du Millénaire pour le Développement » par les Nations Unies en 2000. Paradoxalement, les critères de sélectivité de l'aide ou de son allocation géographique, tels qu'ils sont appliqués par les banques internationales de développement (notamment la Banque mondiale) et à leur suite certains donateurs bilatéraux, ne sont pas en faveur des PMA.

Face aux vives critiques de l'inefficacité supposée de l'aide au développement et aux contraintes budgétaires des pays industrialisés, lors de la réunion du G7 à Halifax en 1995 (Chavagneux et Tubiana 2000), il a été prévu que "les ressources concessionnelles devront être allouées en priorité aux pays qui en ont le plus besoin et ont démontré la capacité de les utiliser efficacement". La thèse de la sélectivité de l'aide a été reprise par la Banque Mondiale qui a tenté de faire prévaloir l'idée que, l'aide au développement n'étant efficace que dans les pays menant une bonne politique, il conviendrait, pour mieux réduire la pauvreté dans le monde, de la réserver aux pays menant de bonne politique économique (World Bank 1998). C'est pourquoi la Banque mondiale, suivie par certaines banques régionales de développement, a défini une règle d'allocation par pays des engagements de l'IDA, selon une formule appelée « allocation fondée sur la performance » selon laquelle les montants alloués sont une fonction croissante de la qualité de la politique économique, mesurée par un indicateur interne à la Banque, le « Country Policy and Institutional Assessment » (ou CPIA), et décroissante du produit par tête, ce deuxième critère ayant un poids nettement inférieur au premier⁶⁵.

Cette pratique pose plusieurs problèmes. En premier lieu, la définition même des bonnes politiques économiques, censées être une condition d'efficacité de l'aide, est évidemment objet de débats, et soulève les difficultés inhérentes à une conditionnalité d'instruments. Le CPIA est critiquable comme trop standard et subjectif. En second lieu, le fondement analytique de la formule est contestable: si, dans l'analyse économétrique qui fonde le principe de la sélectivité de

⁶⁴ Cf. chapitre III de P.Guillaumont, 2012.

l'aide et sert à évaluer l'efficacité de l'aide en termes de croissance économique, on tient compte non seulement de la politique suivie par les pays receveurs, comme l'ont fait initialement Burnside et Dollar (2000), mais aussi de leur plus ou moins grande vulnérabilité économique (Guillaumont et Chauvet, 2001), le rôle de la politique macro-économique comme facteur d'efficacité de l'aide disparaît : en revanche, il apparaît que l'aide est d'autant plus efficace qu'elle s'adresse à des pays plus vulnérables, ce que sont précisément les PMA. De plus la vulnérabilité est en elle-même un obstacle à une « bon CPIA »⁶⁵. En troisième lieu, l'application stricte de la formule est apparue rapidement insoutenable et contraire à l'équité: à côté de l'efficacité de l'aide, le deuxième principe sur lequel il convient d'évaluer l'allocation géographique de l'aide est celui d'*équité*. Une idée moderne de la justice, développée en particulier par Rawls (1971) et Roemer (1998), est de donner à chaque individu des chances égales, les inégalités ne devant résulter que de différences dans l'effort. Si l'on raisonne au niveau des nations et non plus des individus, l'équité est alors de leur donner des chances égales de sortir de la pauvreté en compensant les handicaps structurels qui réduisent l'efficacité de leur effort. Ces handicaps structurels sont les caractéristiques durables des pays, qui résultent non de leur volonté politique présente, mais de facteurs historiques et géographiques et de l'environnement international: là encore la vulnérabilité économique structurelle est candidate à être un critère d'équité dans l'allocation de l'aide; c'est aussi le cas d'un faible capital humain, l'un et l'autre réduisant durablement les chances d'un décollage économique, ce que reflète mal le niveau du produit par tête. C'est d'ailleurs pourquoi l'identification des PMA repose à côté d'un faible produit par tête sur une forte vulnérabilité structurelle aux chocs exogènes et sur un faible capital humain.

L'application de la « formule d'allocation fondée sur la performance » laisse de côté les pays qui ont le plus besoin d'aide et donc de nombreux PMA. Aussi toute une série d'exceptions à la règle ont-elles été adoptée, sous la forme de plafonds, de planchers et surtout d'une aide spécifique aux « Etats fragiles »⁶⁷. Si ces exceptions avantagent les PMA, elles entraînent de fortes discontinuités dans l'application de la règle et un total manque de transparence. Une façon de réconcilier la sélectivité de l'aide avec l'objectif de la communauté internationale de consacrer au-moins 0,15% du PNB des pays industrialisé aux PMA serait d'introduire dans la formule les deux critères d'identification des PMA (la vulnérabilité économique et le faible niveau du capital humain) (Guillaumont *et al.*2010).

⁶⁵ Cf. sur ce point Chapitres III et IV de Guillaumont (2012).

⁶⁶ Guillaumont P, Guillaumont Jeanneney S. et L. Wagner (2010), ont montré que le CPIA est une fonction décroissante de la vulnérabilité économique (mesurée par l' Economic Vulnerability Index (EVI) servant à l'identification des PMA au sein des Nations Unies.

⁶⁷ La terminologie est variable selon les institutions ou les moments, ce qui marque l'incertitude de la catégorie. On parle ainsi à la Banque africaine de développement « d'Etats fragiles » et à la Banque mondiale de pays « sortant de conflits et se réengageant » dans une meilleure politique et récemment de « pays fragiles et affectés par des conflits ».

4. Conclusion

Les PMA ont bénéficié de la part des pays industrialisés de toute une série d'initiatives, tant d'un point de vue commercial que financier. Cependant la portée et la permanence des mesures commerciales demeurent encore incertaines, ce qui réduit leur effet d'incitation pour le développement des activités exportatrices. D'autre part si l'accent mis sur la réduction de la pauvreté dans les nouvelles formes d'aide à l'ajustement et du traitement de la dette bénéficie aux PMA, les conséquences indirectes du traitement de la dette sur le contrôle de leur politique économique et sociale et la conception actuelle de la sélectivité de l'aide ne leur sont pas favorables. Elles sont en contradiction avec ce qui serait légitime, et d'ailleurs largement accepté par les pays industrialisés lors des Conférences sur les PMA.

Ces contradictions s'expliquent sans doute en partie par le déficit de représentation des PMA dans la gouvernance mondiale. Aucun PMA ne participe directement aux G8 et G20. Les deux organisations mondiales les plus importantes pour les PMA, le FMI et la Banque mondiale, sont justement celles où le pouvoir est censitaire. La situation des PMA est apparemment plus favorable à l'OMC. Cependant la recherche systématique d'un consensus dans cette dernière institution favorise les pays qui peuvent assurer une présence continue et le traitement des différends ne protège que les pays susceptibles de mettre en œuvre des mesures commerciales de rétorsion crédibles.

Le déficit de représentation des PMA au sein des grandes institutions internationales explique en partie la défiance que ressentent les responsables de ces économies à l'égard des décisions qui y sont prises. On ne saurait, à la fois, prôner le renforcement de la démocratie dans les pays les plus pauvres et leur refuser au niveau mondial de participer pleinement aux décisions qui les concernent. Cependant renforcer la présence des PMA dans l'architecture internationale est une tâche qui est difficile et n'apparaît pas actuellement comme une priorité à la communauté internationale. Les PMA peuvent-ils espérer participer un jour, en tant que tels, aux sommets du G20 ? Leurs voix dans les institutions de Bretton-Woods seront-elles découplées de leur quotes-parts et de leur richesse ? L'extension de la gouvernance mondiale aux domaines de l'environnement et des politiques sociales devrait être l'occasion d'une réflexion sur la participation des PMA, car le respect des normes mondiales environnementales et sociales qui restent à définir sera dans les PMA plus difficile, mais aussi nécessaire, qu'ailleurs. Accroître la participation des pays les plus pauvres à la gouvernance mondiale devrait permettre de la rapprocher des trois objectifs à l'aune desquels elle doit être jugée⁶⁸, sa légitimité, son efficacité et la cohérence de ses décisions.

⁶⁸ Cf. Thierry Soret (opus ; cité, p.30-31) souligne les trois déficits de la gouvernance mondiale, légitimité, efficacité et cohérence.

Références

Banque mondiale (2000), *Rapport sur le développement dans le monde, 2000-2001, Combattre la pauvreté*.

Burnside C. and D. Dollar (2000), « Aid, Policy and Growth » *American Economic Review*, Sept. vol.90, n°4, p. 847-868.

Chavagneux C et Tubiana. L. (2000), "Quel avenir pour les Institutions de Bretton-Woods ? Les transformations de la conditionnalité", Conseil d'Analyse Economique, *Développement*, N° 25, La documentation française, p. 43-74.

CNUCED (2010), *The Least Developed Countries Report*.

Collier P, Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S and J. Gunning (1997), "Redesigning Conditionality", *World Development*, vol. 25, n° 9, p.1399-1407.

Diouf El Hadji A. (2011), "Le dossier du coton à l'OMC: l'ultime option du contentieux" *Revue africaine sur le commerce et le développement*, n° spécial sur le coton : un état des lieux des filières coton en Afrique de l'Ouest et du Centre par les acteurs, Agence africaine pour le commerce et le développement, n°4, mars-avril 2011, p.63-66.

Giscard d'Estaing (1988), *Le pouvoir et la vie, Tome 1* Compagnie 12, Paris.

Giscard d'Estaing V. (2006), *Le pouvoir et la vie, Tome3* Compagnie 12, Paris.

Gruere A. (2009), "Situation et perspectives du marché mondial du coton" AFCOT, Montreux 9 Octobre 2009.

Guillaumont P. (2009), *Caught in a trap. Identifying the least developed countries*, Economica, Paris.

Guillaumont P. (2012), *Out of the trap. The least Developed countries*, Economica, Paris, à paraître.

Guillaumont P. et L. Chauvet (2001), « Aid and Performance: a Reassessment » *Journal of Development Studies*, vol.37, n° 6, p.66-92.

Guillaumont P. et Guillaumont Jeanneney S. (1994), "Vue d'ensemble : leçons des expériences d'ajustement", *Ajustement et Développement. L'expérience des pays ACP Afrique, Caraïbe, Pacifique*, Economica, p. 15-112.

Guillaumont P. and S. Guillaumont Jeanneney (2002), "Les PMA et la gouvernance mondiale" in Jacquet P., Pisany-Ferry J. and L. Tubiana *Gouvernance mondiale* Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, La documentation française, Paris.

Guillaumont P, Guillaumont Jeanneney S. and L. Wagner (2010), "How to take into account vulnerability in aid allocation criteria" - ABCDE Conference Stockholm, *FERDI Working Paper* P.13, May.

Guillaumont P. et C. Simonet (2011), « Dans quelle mesure les pays africains sont-ils vulnérables au changement climatique ? Leçons d'un nouvel indicateur de vulnérabilité physique aux changements climatiques » document présenté à la Conférence économique africaine 2011 « Economie verte et transformation structurelle » Addis-Abeba 25-28 octobre 2011.

International Monetary Fund (IMF), *Annual Reports*, various years

International Monetary Fund (2008), *Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund—Report of the Executive Board to the Board of Governors*, 28 March 2008.

International Monetary Fund (2011), *Guide des comités, groupes et clubs*, factsheet, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/groups/htm>

International Monetary Fund (2011a), *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, last updated February 2011.

International Monetary Fund (2011b), *"Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative"*. 31 March 2011, factsheet.

Organisation mondiale du commerce (OMC) (2011), *Comprendre l'OMC*, wto.org/indexfr.htm

Rawls J. (1971), traduction française 1987, *Théorie de la justice*, Le seuil, Paris.

Roemer J.E. (1998), *Equality and Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Soret T. (2010) *Crise dans la gouvernance mondiale*, Fondation Jean Jaurès.

Srinivasan TN.(2009), *Trade, growth and poverty reduction. Least developed countries, landlocked developing countries and small states in the global economic system* The Commonwealth Secretariat and the Academic Foundation.

The Group of Twenty: A History (2007), www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf

Winters L.A. (1994), "The LDC Perspective" in *Agriculture in the Uruguay Round*, Ingersent, Rayner and Hine (eds) St Martin's Press, New-York.

World Bank, *Annual Report*, various years.

World Bank (1998), *Assessing Aid, What Works, What doesn't, and Why*.

World Bank (2000), *World Development Report, 2000-2001, Attacking the poverty*.

World Bank (2002), *Global Economic Prospects and Developing countries*.



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