

## L'impact du soutien aux pays les moins avancés (I). Introduction à *Out of the trap*

Patrick GUILLAUMONT

 PATRICK GUILLAUMONT est Président de la Ferdi.  
Contact : [patrick.guillaumont@ferdi.fr](mailto:patrick.guillaumont@ferdi.fr)

Un précédent ouvrage, *Caught in a trap* (Guillaumont, 2009) examinait la logique de la catégorie des pays les moins avancés (PMA), créée en 1971 par les Nations Unies. L'objectif de l'ouvrage *Out of the trap*<sup>1</sup> est d'étudier l'impact de l'appartenance à cette catégorie sur le développement des pays membres, tel qu'il résulte des mesures internationales de soutien qui lui sont attachées.

### Rappel de l'origine et de la logique de la catégorie des PMA

La catégorie des PMA a été créée pour identifier les pays en développement qui, pour des raisons structurelles, justifient un traitement spécial de la communauté internationale.

... / ...

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



... / ... Dès l'origine, les PMA ont été identifiés sur la base de trois critères : revenu ou produit par habitant, éducation ou capital humain, structure économique. La définition de ces trois critères a évolué au fil du temps (voir sur leur développement *Caught in a trap*). L'idée constante a été d'identifier ceux des pays pauvres qui sont particulièrement confrontés à des handicaps structurels entravant leur développement et indépendants de leur volonté présente. Les pays pauvres ainsi identifiés étaient plus susceptibles que les autres de rester pauvres. Ils étaient considérés comme pris au « piège de la pauvreté » (poverty trap). La catégorie des PMA dans son contexte institutionnel reflétait la thèse d'un équilibre de bas niveau qui était au cœur de la théorie initiale du (sous-) développement.

La spécificité des PMA et leur différence par rapport aux autres pays en développement ont été traitées dans l'ouvrage précédent. Ce livre soulignait non seulement leur plus bas niveau de revenu par tête, mais aussi leur croissance moyenne la plus faible entre 1970 et 2000, leur plus faible niveau de capital humain (éducation, santé) et leur plus grande vulnérabilité économique. Les PMA ont ainsi été progressivement définis comme des pays pauvres confrontés à un faible niveau de capital humain et à une forte vulnérabilité économique structurelle.

### La complémentarité supposée des handicaps, telle qu'exprimée par les critères

L'identification des PMA reposait sur une hypothèse importante, rarement mise en évidence. Pour figurer sur la liste des PMA, un pays devait remplir les trois critères sans possibilité de substitution entre eux. L'hypothèse sous-jacente était que, si un pays à faible revenu n'était confronté qu'à l'un des deux types de handicaps structurels, il pourrait surmonter l'autre : il n'était pas pris dans un piège de pauvreté. Selon l'analyse économétrique de *Caught in a trap*, les deux types

d'obstacles se sont bien renforcés mutuellement pour limiter la croissance. L'hypothèse de complémentarité entre les deux catégories d'obstacles à la croissance n'était donc pas rejetée et le principe sur lequel reposait la définition de la catégorie paraissait cohérent.

Cette théorie sous-jacente intégrait l'idée largement acceptée que le capital humain a un rôle essentiel dans la croissance économique, en plus d'autres facteurs dont l'identification était plus difficile et donc plus discutable. Si le choix de l'indice du capital humain comme critère d'identification des PMA (ainsi que pour le test économétrique) n'a pas posé de problème majeur, le choix de l'indice pour refléter les handicaps dus à la faiblesse de la structure économique a sensiblement évolué dans le temps : la part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB a été retenue en 1971, suivie en 1991 par un indice de diversification économique, puis en 2000 par un indice de vulnérabilité économique qui a lui-même subi diverses modifications.

### La catégorie des PMA de la croissance économique au développement durable

Un des changements dans la définition de l'indice de vulnérabilité économique a été apporté en 2012, qui semble avoir modifié le sens donné à la catégorie. Il visait à introduire une nouvelle composante dans l'indice, représentant la part de la population vivant dans les zones côtières à basse altitude (en dessous de 5 mètres), dans le but de saisir le risque associé à l'élévation du niveau de la mer du fait du changement climatique. Bien que limitée et partielle, cette nouvelle composante de l'indice de vulnérabilité est apparue suffisante pour permettre de présenter les PMA comme des pays pauvres confrontés à des obstacles importants à leur développement durable et pas seulement leur croissance économique (CDP, UNDESA 2015). Pour être renforcée, cette vision impliquerait une adaptation du cri-

tère de vulnérabilité.

De plus, cette nouvelle signification donnée à la catégorie des PMA devrait sans doute amener à reconsidérer l'hypothèse de complémentarité entre les obstacles structurels et donc les critères d'inclusion. Il est frappant que dans de nombreux documents officiels récents des Nations Unies, la référence aux PMA soit souvent associée aux pays pauvres et vulnérables. L'accent mis récemment dans les discussions internationales sur la vulnérabilité au changement climatique et sur la fragilité politique pousse en effet à élargir le concept de « vulnérabilité structurelle ». Une telle expansion peut nécessiter un réexamen du concept de PMA et du périmètre correspondant de la catégorie (Guillaumont 2018b).

## De l'inclusion dans la catégorie à la sortie

Une caractéristique remarquable de l'évolution de la catégorie est apparue en 1991, lorsque vingt ans après sa création, les conditions pour en sortir ont été définies, ce que l'on a appelé les règles de « graduation » (pour reprendre le mot anglais, qui fut un temps maladroitement traduit par « radiation »). La manière dont les critères de graduation ont été définis, de façon précautionneuse, a en effet quelque peu affaibli la portée de l'hypothèse de complémentarité. Si l'on tient pour acquis que les deux catégories de handicaps structurels à la croissance sont complémentaires, il aurait normalement suffi qu'un des deux handicaps soit levé pour que le pays puisse être considéré comme capable de sortir de cette catégorie. Mais la règle a été prudemment établie que, pour sortir de la catégorie (être « gradué »), le pays doit cesser de remplir non pas un seul, mais deux des trois critères d'inclusion. Cette raison a contribué, avec d'autres, à ralentir la sortie de la liste des PMA. En conséquence, le nombre de PMA - 25 au départ et 45 en 1991 au moment où ont été établies les conditions de sortie de la catégorie - est passé à 49 en 2009 et

a seulement commencé à diminuer en 2011, pour atteindre 47 en 2018.

## L'énigme de l'efficacité de la catégorie

L'évolution de ce nombre illustre le problème majeur que cet ouvrage cherche à aborder. La catégorie des pays les moins avancés a été créée pour justifier un traitement spécial de la communauté internationale afin de les aider à sortir du piège. Il s'agissait donc bien de réduire le nombre de PMA. L'augmentation de leur nombre jusqu'à récemment signifie-t-elle que la catégorie a été inefficace ou inutile ? Jusqu'en 1991, de nouveaux pays étaient inclus sur la liste des PMA sans perspective d'en être retirés. C'est seulement après cette date que le retrait a été prévu sur la base de critères objectifs. Mais en raison de l'asymétrie entre les critères d'inclusion et les critères de retrait, bien des PMA ont pu améliorer leur situation sans devenir éligibles à la sortie de la liste. Surtout, les PMA sont par définition confrontés à des obstacles structurels pour leur croissance, que le traitement spécial dont ils bénéficient ne peut compenser qu'en partie, même s'il est efficace.

Telle est l'énigme de l'efficacité des mesures internationales prises en faveur des PMA. Ces mesures sont spécifiques aux PMA, lesquels plus que d'autres pays sont confrontés à des handicaps structurels. L'impact des mesures et l'impact des handicaps doivent alors être démêlés. Leur poids relatif peut d'ailleurs évoluer dans le temps. Il est ainsi possible que les handicaps soient progressivement réduits et les mesures, progressivement renforcées. Si tel est le cas, l'efficacité de l'appartenance à la catégorie doit apparaître plus clairement dans les années récentes que par le passé. *Out of the trap* évalue l'efficacité des mesures visant à aider les PMA à sortir de la catégorie. Il complète *Caught in a trap*, achevé il y a près d'une décennie, et bénéficie donc de dix ans de plus pour formuler un diagnostic sur les mesures

de soutien. En commençant ce travail sur les PMA, nous étions enclins à penser que la logique de la catégorie avait été sous-estimée et son efficacité surestimée. Le fait d'avoir maintenant une meilleure appréciation de l'une et l'autre conduit à atténuer cette opposition.

## Le nouvel environnement international des PMA

L'évolution de l'environnement international a pu modifier à la fois l'impact de la catégorie et la perception qu'en a la communauté internationale.

Entre l'adoption par les Nations Unies des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2000 et celle des Objectifs de développement durable (ODD) en 2015, la reconnaissance des besoins spécifiques des PMA a progressé. Alors que les OMD ne se référaient que trois fois à la catégorie des PMA (Assemblée générale des Nations Unies 2000), les OMD s'y réfèrent 43 fois (Assemblée générale des Nations Unies 2015). En effet, la reconnaissance progressive de la situation particulière des PMA dans la période qui a précédé l'adoption des ODD dont était souligné le caractère universel a accru la visibilité de la catégorie (Guillaumont 2018a).

En ce qui concerne les mesures adoptées pour le développement des PMA, des progrès se sont également manifestés lors des Conférences des Nations Unies sur les pays les moins avancés : à Paris en 1981, à Bruxelles en 1991 et 2001 et à Istanbul en 2011. La Conférence de 2011, qui a adopté le Programme d'action d'Istanbul - faisant suite au programme adopté à Bruxelles 20 ans, puis 10 ans auparavant - recommandait une fois de plus une forte mobilisation en faveur des PMA. Au fil du temps, les mesures proposées pour les soutenir se sont ainsi progressivement renforcées et ont pu progressivement produire leurs effets.

En outre, au cours des 15 dernières années, les

conditions économiques mondiales ont connu une assez forte instabilité, avec une tendance (temporaire) à la hausse des prix des matières premières au cours de la première décennie du millénaire, mais aussi de graves crises financières et économiques dans les pays développés. Cette instabilité de l'économie mondiale ajoute à la difficulté d'estimer l'impact des mesures en faveur des PMA, en particulier pour les pays exportateurs de produits primaires, dont le prix, en particulier celui des combustibles a été très instable.

## Trois séries de mesures de soutien

Trois séries de mesures de soutien international, évaluées dans cet ouvrage, ont été mises en œuvre ou proposées. Elles sont clairement résumées dans le Manuel sur la catégorie des pays les moins avancés/Handbook on the category of the least developed countries préparé par le Secrétariat du Comité pour les politiques de développement (CDP, UNDESA, 2018).

Les mesures de soutien et le traitement spécial qui se rapportent au commerce comprennent l'accès préférentiel au marché, sous forme d'un accès en franchise de droits et sans contingent, tel que le programme « Tout sauf les armes » (TSA) accordé par l'UE aux PMA ou par le biais de règles spéciales pour les PMA dans le cadre du système non réciproque des préférences généralisées. Elles comprennent également un traitement spécial et différencié (plus souple) quant aux obligations à l'égard de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et aux mesures d'appui au renforcement des capacités dans le domaine commercial, en particulier le « Cadre intégré pour l'assistance liée au commerce » en faveur des pays les moins avancés, renforcé il y a une décennie (« Enhanced Integrated Framework », EIF).

Une deuxième série de mesures concerne l'aide publique au développement (APD). Mais ces mesures apparaissent au niveau bilatéral davantage

comme une cible ou un objectif pour l'ensemble des PMA que comme des mesures spécifiquement mises en œuvre au profit de tel ou tel PMA. Au niveau multilatéral, elles apparaissent comme des guichets spéciaux ou des règles d'allocation spéciales pour les PMA, ainsi qu'à travers des règles de mesure de l'APD pour les comparaisons internationales.

En troisième lieu, il existe diverses formes de préférences données par le système des Nations Unies aux PMA, par exemple pour les voyages destinés à des réunions de l'ONU ou encore pour les contributions à son budget ordinaire ou à ses opérations de maintien de la paix.

La diversité de ces mesures de soutien liées à l'appartenance à la catégorie, leur hétérogénéité quant à leur caractère obligatoire et leurs délais variables de mise en œuvre augmentent la difficulté qu'il y a à résoudre ce que nous avons appelé plus haut l'énigme de l'efficacité de la catégorie. Pour remédier à cette difficulté, l'ouvrage associe des analyses de l'impact global et un examen de l'impact spécifique des deux principaux groupes de mesures, plus faciles à saisir en tant que « variables intermédiaires », à savoir l'aide et le commerce.

Une autre brève présente les principales conclusions de *Out of the trap* sur l'efficacité de ces mesures.

## Structure du livre

Le livre comprend huit chapitres répartis en quatre parties.

La première partie est consacrée à la performance globale des pays les moins avancés. Un premier chapitre recherche l'impact de l'appartenance à la catégorie sur les résultats obtenus en matière de croissance, de réduction de la pauvreté et de transformation structurelle. Un deuxième chapitre tente d'évaluer la « performance » des PMA

à travers les indicateurs politiques et de voir si leur politique économique souvent jugée moins performante que celle des autres pays en développement peut être en partie responsable des résultats observés.

La deuxième partie est consacrée à l'aide extérieure reçue par les PMA. Un chapitre examine le flux global de l'aide aux PMA par rapport aux objectifs convenus par la communauté internationale. Il examine si l'appartenance à la catégorie a eu une incidence sur le montant de l'aide reçue par les pays membres et explique pourquoi l'aide peut être particulièrement efficace dans les PMA. Un autre chapitre est consacré à l'assistance multilatérale aux PMA et en fait apparaître les spécificités.

La troisième partie est consacrée à l'appui fourni aux PMA par le biais du commerce. Un chapitre évalue les mesures commerciales prises par la communauté internationale en faveur des PMA, au-delà de l'accès aux marchés. Un autre chapitre estime dans quelle mesure ces mesures, et surtout un accès plus facile aux marchés, ont pu ralentir, voire inverser, la marginalisation des PMA (non exportateurs de pétrole) dans le commerce mondial qui s'était opérée pendant près de 50 ans.

La quatrième partie traite de deux défis majeurs auxquels les PMA sont aujourd'hui confrontés. Le premier est celui de leur sortie de la liste, leur « graduation », reconnue comme un objectif depuis la Conférence d'Istanbul. L'historique de la graduation, dans ses différentes phases (critères, processus de décision, mise en œuvre), éclaire sur les limites de l'efficacité de la catégorie, ainsi que sur certains moyens d'en améliorer la cohérence. Un dernier chapitre examine la place étroite qu'ont les PMA dans la gouvernance mondiale : la catégorie des PMA s'est-elle ainsi révélée efficace sur le plan institutionnel ?

## Table of contents

### Preface

Reminding the origin and the rationale of the category	vii
The complementarity of the handicaps and the criteria	viii
The category of LDCs—From economic growth to sustainable development	viii
From inclusion to graduation	ix
The puzzle of the category effectiveness	ix
The new international environment for LDCs	ix
Three set of measures	x
Outline of the book	xi
Acknowledgements	xi
References	xiii

### About the authors **xix**

### Main conclusions and recommendations **1**

Economic growth, poverty reduction and structural transformation in the least developed countries: The puzzle of the impact of category membership	1
Policy performance: Is it weaker in the least developed countries?	3
Global aid flows to the least developed countries: What effectiveness of the aid target?	3
Multilateral assistance to the least developed countries: To what extent is it specific?	4
Trade-related measures for the LDCs: What has been done?	5
Trade marginalization of LDCs and its reversal: What impact of international support?	6
Graduation from the category of least developed countries: Rationale, achievement and prospects	7
Least developed countries and global economic governance	9
Revisiting the category and its criteria to enhance its consistency and effectiveness	10
Note	10

---

## Part 1

### Impact on growth and policy performance

#### Chapter 1

##### Economic growth, poverty reduction and structural transformation in the least developed countries:

##### The puzzle of the impact of category membership

Have the least developed countries been locked into a low-income trap over the past half century?	13
Interpreting economic growth in the least developed countries during the 2000s	18
Assessing the impact of category membership: An elusive counterfactual	30
The pattern of least developed country growth: From structural handicaps to structural transformation	36
Conclusion	50
Notes	51
References	52

#### Chapter 2

##### Policy performance: Is it weaker in the least developed countries?

Introduction	55
Governance indicators in LDCs: how they depend on structural factors	56
Assessing economic policies in LDCs: two relevant indicators	69
Conclusion	82
Appendix A2.1. The Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) index	84
Appendix A2.2. The Worldwide Governance Indicators	86
Appendix A2.3. The Doing Business indicators (DB)	87
Appendix A2.4. Supplementary tables	89
Notes	97
References	98

---

## Part 2

### Impact and effectiveness of foreign aid

#### Chapter 3

##### Global aid flows to the least developed countries: What effectiveness of the aid target?

Introduction	103
Resolutions and trends: actual flows far below the targets	103
Assessing the effect of belonging to the LDC category on aid inflows	117
Grounds for giving an aid preference to LDCs: ethics and effectiveness	124
Beyond the target: for consistency in aid policy to LDCs	129
Conclusion	134



Appendix A3.1. Aid, GDP, Population, EVI and HAI for LDCs, average 2010–14	135
Notes	137
References	138

## Chapter 4

### Multilateral assistance to the least developed countries: To what extent is it specific?

Introduction	141
Multilateral support to LDCs in perspective	141
Multilateral support of United Nations organizations to LDCs	145
Multilateral support from international financial institutions	149
Conclusion: impact of LDC status on multilateral LDC assistance	150
Appendix A4.1. Expenditures on operational activities for development by recipient and entity: 2015	152
Appendix A4.2	154
Notes	155
References	156

## Part 3

### Support through trade

## Chapter 5

### Trade-related measures for the LDCs: What has been done?

Introduction	161
Special and differential treatment in WTO agreements: How have LDCs been differentiated?	161
Access, use and effectiveness of special and differential treatment for LDCs	170
Accession to the WTO: has it been made easier for LDCs?	178
Trade capacity building: the Integrated Framework and its enhancements	182
Concluding remarks	186
Notes	187
References	188

## Chapter 6

### Trade marginalization of LDCs and its reversal: What impact of international support?

Introduction	193
Global trends in LDC exports: impact of specific goods and services	195
Looking for specific factors in LDCs' trade trends: Lessons from gravity models	198
Diversification of LDCs' exported products	206
Developed country policies impacting LDCs' market access	209
Beyond market access: international support and LDC policies impacting their exports	216

Conclusions	225
Appendix A6.1. LDCs' Top 30 exported products and adjusted market access	228
Notes	231
References	233

---

## **Part 4**

### **Graduation and governance**

#### **Chapter 7**

##### **Graduation from the category of least developed countries: Rationale, achievement and prospects**

Introduction: a short story of the LDCs' graduation	239
Graduation constrained by the rules: impact of the asymmetry between inclusion and graduation criteria	242
LDC graduation trends and prospects: back to the category rationale	249
Impact of graduation: assessments and monitoring	264
Conclusion	277
Appendix A7.1. Some country evolutions with regard to the set of criteria	280
Appendix A7.2. The issue raised by the reference group and how it could have been addressed	284
Appendix A7.3. Resistance to graduation from the LDC category over a quarter of century has dampened during the last decade	285
Appendix A7.4. Ranking of LDCs, graduated LDCs and reference group according to the Least Development Index	287
Notes	288
References	291

#### **Chapter 8**

##### **LDCs and global economic governance**

Introduction: LDCs—affected by global governance or influencing it?	293
LDCs and global governance on general issues	296
The LDCs and global governance on major specialized issues	301
Conclusion	312
Notes	313
References	318
Evolution of the inclusion and graduation criteria	320
Evolution of the programmes of action	322





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](http://www.ferdi.fr)

[contact@ferdi.fr](mailto:contact@ferdi.fr)

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

