



RAPPORT 2016 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

Le processus de reclassement et au-delà: tirer parti de la dynamique

APERÇU GÉNÉRAL

EMBARGO

Le présent document ne doit pas être cité ou résumé par la presse, la radio, la télévision ou des médias électroniques avant le **13 décembre 2016 à 17 heures TU.**



RAPPORT 2016

SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

*Le processus de reclassement et au-delà :
tirer parti de la dynamique*

APERÇU



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2016

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le terme « dollar » désigne ici le dollar des États-Unis.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un exemplaire de l'ouvrage où apparaît l'extrait soit communiqué au secrétariat de la CNUCED.

L'aperçu général est également publié dans le *Rapport 2016 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD/LDC/2016).

Ce document a été revu par un service d'édition externe.

UNCTAD/LDC/2016 (Overview)

L'aperçu général est aussi disponible sur Internet, dans les six langues officielles de l'ONU, à l'adresse suivante : www.unctad.org/ldcr.

La détérioration des résultats économiques

Après plusieurs années d'apparente résilience à la crise économique et financière internationale, la croissance des pays les moins avancés (PMA) s'est fortement essouffée depuis 2012, jusqu'à atteindre 3,6 % en 2015. Il s'agit du plus faible rythme de croissance enregistré depuis le début du siècle, bien en deçà du minimum annuel de 7 % préconisé dans le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020 (Programme d'action d'Istanbul). Treize PMA ont même connu en 2015 une baisse de leur produit intérieur brut (PIB) par habitant. Ces résultats sont largement imputables à l'effondrement des cours des matières premières, qui a particulièrement pesé sur les PMA africains, et ils constituent un sérieux obstacle à la création et à la mobilisation de ressources internes en vue de la transformation structurelle de l'économie et de l'investissement dans les capacités productives. Ils freinent également la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies. Le climat économique mondial, qui reste maussade, devrait aggraver le ralentissement économique des PMA.

La chute des cours des matières premières a entraîné une baisse des exportations, ainsi que – dans une moindre mesure – des importations, d'où un doublement du déficit commercial des PMA dans leur ensemble, qui est passé de 36 milliards de dollars en 2014 à 65 milliards de dollars en 2015. Les PMA d'Afrique et Haïti ont été particulièrement touchés par le creusement du déficit commercial. Le déficit de la balance des services a légèrement diminué pour les PMA dans leur ensemble, passant de 46 milliards de dollars en 2014 à 39 milliards de dollars en 2015, la résorption partielle du déficit des PMA africains et d'Haïti étant plus que compensée par le creusement de celui des PMA asiatiques et insulaires. Cette situation est à l'origine du gonflement de près d'un tiers du déficit des comptes courants, qui a atteint le montant record de 68,6 milliards de dollars en 2015 et devrait continuer à augmenter à moyen terme.

Le Programme d'action d'Addis-Abeba et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030), tous deux adoptés en 2015, ont reconnu l'importance du processus de mobilisation des ressources nationales, qui permet aux PMA de financer leur développement. Cependant, cet objectif reste hors de portée pour la plupart de ces pays en raison de leur déficit en ressources externes, de la complexité des difficultés que pose leur développement, de l'étroitesse de leur assiette d'imposition, des dysfonctionnements de leur administration et de leur système de

recouvrement des impôts, des pertes de ressources liées à des flux financiers illicites et du sous-développement de leur secteur financier national. Le déficit en ressources externes des PMA pris dans leur ensemble a atteint 3,2 % du PIB en 2014, principalement en raison d'une hausse de l'investissement productif dans les PMA asiatiques qui n'a pas été accompagnée par une évolution comparable de l'épargne. Si les PMA continuent d'augmenter leurs investissements productifs, qui sont nécessaires pour une transformation structurelle, il est inévitable que le déficit s'aggrave dans les années à venir, particulièrement au vu des énormes besoins de financement liés à la réalisation des objectifs de développement durable.

Le déficit en ressources est financé par des fonds publics aussi bien que privés. L'aide publique au développement (APD) a baissé de 12,2 % en 2014 pour atteindre 26 milliards de dollars, soit près de 27 % du montant total de l'aide accordée à l'ensemble des pays en développement. L'investissement étranger direct (IED) a en revanche augmenté de plus d'un tiers pour atteindre 35 milliards de dollars, soit 9,5 % du montant total investi dans les pays en développement, les PMA africains en étant les principaux bénéficiaires. À l'inverse des tendances mondiales, la valeur des fonds envoyés par les travailleurs expatriés vers les PMA a également augmenté en 2015 pour s'établir à 41,3 milliards de dollars. Ces envois ont représenté plus de 20 % du PIB aux Comores, en Haïti, au Libéria et au Népal.

Les perspectives économiques des PMA dans leur ensemble demeurent incertaines pour les deux ans à venir en raison d'un environnement mondial rendu maussade par la faiblesse de la demande dans les pays développés, le ralentissement continu du commerce international, le fort recul de la croissance ou même la récession dans de nombreux pays en développement, et le niveau d'endettement élevé ou en hausse qui prévaut aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Dans certains PMA, les risques liés à l'environnement politique national obèrent encore davantage les perspectives. Cependant, le taux de croissance réel des PMA dans leur ensemble devrait rebondir à environ 4,5 % en 2016 et 5,7 % en 2017, tout en restant inférieur à la cible définie dans le Programme d'action d'Istanbul.

Le reclassement, une étape et non une fin en soi

Le Programme d'action d'Istanbul prévoit qu'au moins la moitié des PMA répondent d'ici à 2020 aux critères de sortie de la catégorie, ce qui illustre

la ferme volonté de la communauté internationale de faire du reclassement des PMA une priorité mondiale. À mi-parcours entre l'adoption de la cible et la date de sa réalisation, il convient d'évaluer les perspectives de succès et d'examiner les possibles conséquences du reclassement, et la nature et les modalités de ce processus.

Le processus de reclassement permet à un pays de sortir de la catégorie des PMA et d'accéder à celle désignée dans le présent rapport sous le terme « autres pays en développement ». L'importance de cette étape tient au fondement même de la catégorie des PMA, qui, lorsqu'elle a été créée en 1971, entérinait le fait que certains pays devaient surmonter des obstacles majeurs pour réussir la transformation structurelle nécessaire à leur développement économique et social. La communauté internationale a adopté des mesures spéciales d'appui pour permettre aux PMA de sortir des cercles vicieux qui entravaient leur développement économique et de tirer parti des possibilités offertes par l'économie mondiale, ce qui a nécessité l'élaboration de critères clairs pour dresser la liste des pays susceptibles de bénéficier de telles mesures.

Les PMA sont exposés à trois principaux cercles vicieux : premièrement, de nombreux PMA souffrent du piège de la pauvreté, dans lequel se conjuguent de faibles revenus et une croissance limitée qui entraînent de hauts niveaux de pauvreté, qui à leur tour freinent l'expansion économique. En dépit des progrès réalisés au cours de la période des objectifs du Millénaire pour le développement (2000-2015), la pauvreté demeure omniprésente dans les PMA, dont presque la moitié de la population totale connaît toujours une situation d'extrême pauvreté. Dans ces pays, les deux tiers de la main-d'œuvre travaillent toujours dans de petites exploitations agricoles où la productivité du travail est chroniquement faible. Sa croissance est entravée par l'aversion au risque des investisseurs, et souvent par les difficultés d'accès aux nouvelles technologies et leur faible taux d'adoption.

Deuxièmement, de nombreux PMA souffrent du piège des matières premières, c'est-à-dire que leurs emplois, leurs revenus, leur épargne et le cours de leur monnaie dépendent fortement de la production et du commerce des produits de base. Dans la grande majorité des cas (38 des 47 PMA pour lesquels des données sont disponibles), les matières premières représentent plus des deux tiers des exportations de marchandises pour la période 2013-2015. Cette dépendance accroît la vulnérabilité à des chocs exogènes tels que les fluctuations défavorables des termes de l'échange, les phénomènes météorologiques extrêmes et les effets des changements climatiques. Elle est également souvent à l'origine de ce qu'on appelle la

« malédiction des ressources naturelles », qui se caractérise par l'appréciation d'une devise, qui fragilise la compétitivité du secteur manufacturier, ou des comportements de maximisation de la rente, ce qui limite les incitations à l'investissement public ou privé, même dans le capital humain. À l'instar du piège de la pauvreté, la dépendance aux matières premières est un phénomène persistant. Il est difficile pour les PMA de s'élever dans les chaînes de valeur mondiales et ils restent souvent confinés dans un rôle de fournisseur de matières premières ou de produits à faible valeur ajoutée. Depuis le début du siècle, seuls quelques pays (Afghanistan, Burundi, Comores, Îles Salomon et Ouganda) ont réussi à réduire de façon importante leur dépendance aux matières premières.

Troisièmement, en raison de la faiblesse de l'appareil de production des PMA et des possibilités limitées de diversification de leurs exportations, la part d'importations dans les marchandises produites et consommées est très élevée, et les déficits des comptes courants sont chroniques. Ces facteurs renforcent la dépendance à l'aide internationale et l'augmentation de la dette extérieure. Ils peuvent également peser fortement sur la croissance, car les devises disponibles servent aux importations vitales telles que l'alimentation et les combustibles au détriment des biens d'équipement et des produits intermédiaires requis pour les projets d'investissement.

Le reclassement devrait donc en principe sanctionner le moment où un PMA a réussi à s'extraire suffisamment de ces cercles vicieux pour s'appuyer sur ses points forts et prendre sa place sur les marchés internationaux sans être entièrement dépendant de ses partenaires de développement. En résumé, le reclassement devrait donc marquer le passage d'un état de dépendance économique à une relative autosuffisance.

La sortie de la catégorie des PMA doit être considérée comme une étape d'un long processus dialectique dans lequel la croissance devrait à la fois découler du développement des capacités productives et d'un processus de transformation structurelle, et y contribuer. Ce processus résulte de la mise à niveau des activités économiques du pays et permet d'accroître la résilience aux chocs exogènes.

Pour un PMA, le reclassement ne représente donc pas la ligne d'arrivée d'une course au développement, mais plutôt la première étape d'un marathon. Il constitue la fin du processus politique et administratif par lequel les institutions chargées de la gestion de la liste des PMA prennent des décisions fondées sur des critères statistiques ou autres. Cependant, il ne concrétise pas l'achèvement d'un processus de développement économique.

En théorie, un PMA est susceptible d'être reclassé s'il remplit, lors d'au moins deux examens consécutifs de la liste menés par le Comité des politiques de développement, une des deux conditions suivantes : atteindre le seuil requis pour au moins deux des trois critères à l'examen (le revenu national brut (RNB) par habitant, l'indice du capital humain et l'indice de vulnérabilité économique), ou parvenir à un niveau de revenu par habitant d'au moins le double de celui requis pour ce critère (règle des « seuls revenus »). La décision de reclassement n'est cependant pas mécanique, et les circonstances spécifiques à chaque pays sont aussi prises en compte, notamment sa vulnérabilité et les conséquences probables des pertes financières liées à sa sortie de la catégorie des PMA.

En dépit des objectifs ambitieux de reclassement fixés par le Programme d'action d'Istanbul, et contrairement à ce qui était attendu lors de la création de la catégorie en 1971, le nombre des PMA a doublé, passant de 25 à l'origine à 50 de 2003 à 2007, avant de redescendre à 48 en 2014. Ceci reflète en partie le fait que seuls quatre pays ont été reclassés depuis la création de la catégorie il y a quarante cinq ans : le Botswana (1994), Cabo Verde (2007), les Maldives (2011) et le Samoa (2014).

Cette situation reflète la disparité marquée des modes de développement selon les pays, le dynamisme de certains pays émergents à économie de marché leur permettant de progresser plus que les PMA sur de nombreux points. L'écart de revenu par habitant n'a cessé de se creuser depuis 1981 entre les PMA d'une part, et les autres pays en développement et les pays en transition de l'autre. Cette divergence témoigne de l'écart croissant entre les capacités productives de ces deux catégories, auquel font écho des différences importantes en matière d'indicateurs sociaux.

Ces différences revêtent une importance particulière dans le contexte du Programme 2030, puisque comme indiqué dans le Rapport 2015 sur les pays les moins avancés, ce sont ces pays qui détermineront la réussite du Programme. Pour pouvoir réaliser les objectifs de développement durable, ils devront accroître de façon nette leurs capacités productives, leur productivité et leur capacité à créer des emplois, et réussir leur transformation structurelle, leur mise à niveau technologique et leur diversification économique, certains de ces buts allant au-delà des cibles figurant dans les objectifs eux mêmes. Ainsi, pour que les PMA atteignent entièrement les cibles des objectifs de développement durable, il sera nécessaire que non seulement ils répondent aux critères formels de reclassement, mais également qu'ils s'inscrivent dans un vaste processus à long terme de transformation économique, désigné dans le présent rapport par le terme de « reclassement dynamique ».

Le nombre très réduit de reclassements reflète en partie les évolutions majeures qu'a connues l'environnement économique international au cours des dernières décennies, puisque les flux reposant sur les mécanismes du marché, notamment le commerce international et l'investissement international, ont gagné en importance. La réussite des pays en développement dépend donc de plus en plus de leurs succès commerciaux à l'exportation ; particulièrement dans les segments à valeur ajoutée des chaînes de valeur mondiales, y compris à l'aide de stratégies d'IED adaptées. La compétitivité devient un facteur de plus en plus important, ce qui renforce les difficultés posées par le fossé qui se creuse entre les PMA et les autres pays en développement en matière de capacités productives. Les PMA ont également été désavantagés par la baisse relative de l'APD, dont ils dépendent beaucoup plus que les autres pays en développement. Les conséquences du poids décroissant de l'APD dans les flux internationaux se conjuguent au fait que la répartition géographique de l'aide ne bénéficie pas aux pays qui en ont le plus besoin, et que sa répartition sectorielle ne favorise pas assez le renforcement des capacités productives.

Considérer le reclassement comme une étape plutôt qu'une fin en soi influe considérablement sur les voies suivies par les PMA vers le développement et le reclassement. De même qu'il est déconseillé de sprinter lors du premier kilomètre d'un marathon, il ne suffit pas de simplement viser à répondre aux critères requis pour le reclassement. Il est également essentiel de jeter les fondations nécessaires à la poursuite du développement après le reclassement, ce qui implique d'appréhender ce processus dans une perspective de développement à long terme plutôt que de se concentrer uniquement sur les seuls critères de reclassement. Dans cette dernière approche, il existe un risque d'accorder moins d'attention et d'allouer moins de ressources à d'autres aspects du développement qui, même s'ils ne sont pas pris en compte par les critères, joueront un rôle essentiel bien après le reclassement.

Le reclassement n'est donc pas une fin en soi, et l'objectif est de conserver une dynamique qui permettra de maintenir la trajectoire du développement et d'éviter les écueils à venir. À long terme, la façon dont un pays quitte la catégorie des PMA est au moins aussi importante que la date de cet événement. Ceci témoigne de la nécessité de dépasser les stratégies orientées vers la conformité à des critères de reclassement pour se concentrer sur des stratégies « optimisées » visant à un reclassement dynamique et la création de conditions propices à un développement viable à long terme.

Même si le processus qui mène un pays au reclassement est clairement salubre, la perte du statut de PMA peut potentiellement entraîner des coûts économiques importants en raison de la perte du bénéfice des mesures internationales d'appui liées à ce statut. Le niveau de ces coûts dépendra de la mesure dans laquelle le pays en question a bénéficié de ces aides avant son reclassement. L'intérêt des mesures internationales d'appui est probablement plus grand lors des premières phases du développement, lorsque le pays ne dispose que de moyens limités de se battre sur les marchés internationaux. Cependant, la possibilité de bénéficier de certaines mesures d'appui, notamment l'accès préférentiel aux marchés, et de les exploiter au mieux dépend largement du niveau des capacités productives, qui se développent au fur et à mesure que le pays progresse vers le reclassement. Pour un pays dont les capacités productives se développent dans des secteurs d'exportation et qui a bénéficié d'une préférence commerciale, la perte de cet avantage est susceptible de représenter un coût majeur. Ceci souligne l'importance d'un processus de transition en douceur pour les pays concernés et d'une préparation précoce aux conséquences du reclassement.

La façon dont les politiques nationales abordent le reclassement dépend non seulement de considérations économiques, mais également d'un calcul politique en partie fondé sur des éléments économiques, dont le fait qu'un gouvernement peut exploiter la situation sur le plan intérieur afin d'obtenir un avantage politique en s'attribuant le mérite du passage du statut de PMA à un statut de parité avec les autres pays en développement. Ce type de considérations a peut-être incité certains gouvernements de PMA à élaborer des stratégies qui visaient délibérément à parvenir au reclassement à une date déterminée.

Même si, durant les années 1990 et au début des années 2000, certains gouvernements de PMA se sont opposés à la perspective d'un reclassement, nombreux sont ceux désormais qui l'envisagent de façon beaucoup plus favorable et voient dans le reclassement une marque de progrès irréversible et de reconnaissance des efforts accomplis. Ce revirement apparent tient peut-être en partie aux avantages politiques offerts par le reclassement, conjugués à la diminution de l'efficacité économique de certaines des mesures internationales d'appui.

La dynamique nationale du reclassement

Au cours des quarante-cinq ans qui ont suivi la création de la catégorie des PMA, quels qu'aient été les efforts nationaux propres des PMA et les résultats de mesures internationales d'appui dont l'objectif annoncé était de renforcer les processus de développement de ces pays, seulement quatre pays sont parvenus à quitter la catégorie des PMA. La question se pose donc de savoir pourquoi les résultats obtenus par les PMA en matière de développement, tant au niveau national qu'à l'échelle mondiale, ont été si décevants. Pour répondre à cette question, il est nécessaire de comprendre les processus par lesquels les PMA sont en mesure de sortir du sous-développement et de parvenir au reclassement.

À ce jour, les pays qui sont parvenus à sortir de la catégorie des PMA sont les suivants : 1 pays africain sans littoral exportateur de minéraux (Botswana) et 3 petits pays insulaires qui exportent principalement des services (Cabo Verde, Maldives et Samoa). Aux fins du présent rapport, une simulation a été réalisée pour déterminer quels PMA étaient susceptibles d'être reclassés au cours de la période 2017-2024 (sans préjuger des décisions du Comité des politiques de développement, du Conseil économique et social, de l'Assemblée générale ou des PMA eux-mêmes).

Il ressort de cette simulation que le nombre de reclassements de ces prochaines années devrait être nettement inférieur à l'objectif fixé dans le Programme d'action d'Istanbul ; elle montre que 10 pays seulement semblent pouvoir atteindre les critères de reclassement d'ici à 2020, tandis que l'objectif était de 24 pays. D'ici à 2025, seuls 16 pays devraient avoir été reclassés, dont la totalité des sept petits PMA insulaires, sauf un, les Comores, et la totalité des huit PMA asiatiques, sauf un, le Cambodge, mais seulement trois des 33 PMA du groupe comprenant l'Afrique et Haïti, à savoir l'Angola, la Guinée équatoriale et Djibouti.

En dépit de handicaps structurels majeurs (forte vulnérabilité environnementale en raison d'un risque élevé de catastrophes naturelles, éloignement économique, étroitesse des marchés nationaux et forte dépendance à l'égard de l'APD et des envois de fonds), les petits États insulaires en développement (PEID) obtiennent souvent d'assez bons résultats en matière de reclassement. Cela s'explique en partie par leur dotation en capital humain relativement importante (qui témoigne de leurs réalisations dans les domaines de l'éducation et de la santé) et par leur revenu

par habitant élevé (comparativement aux autres PMA), bien que ces éléments positifs soient contrebalancés par leur forte vulnérabilité économique et environnementale.

En revanche, beaucoup de PMA, parce qu'ils sont enclavés, se heurtent à des difficultés supplémentaires qui constituent un obstacle plus important au reclassement. Parmi les PMA, les pays en développement sans littoral obtiennent généralement des résultats bien moins bons que les autres, du fait de la diversification plus limitée de leurs exportations, de leurs capacités productives restreintes, de leur manque de compétitivité à l'exportation et de leur éloignement économique, et du fait qu'ils sont tributaires de la situation économique et politique de pays voisins (les pays de transit). Cependant, ces difficultés n'empêchent pas certains PMA sans littoral d'obtenir des résultats positifs en matière de développement ou de parvenir au reclassement, comme l'attestent le cas du Botswana, premier pays à avoir été reclassé, et la présence de quatre pays en développement sans littoral parmi les PMA dont on anticipe le reclassement avant 2025.

S'il est vrai que les handicaps structurels susmentionnés peuvent compromettre la transformation structurelle et le développement, le fait que quatre PMA soient parvenus auparavant à sortir de la catégorie et les projections sur les futurs cas de reclassement prouvent que ni les pièges du sous-développement ni les caractéristiques géographiques désavantageuses ne constituent des obstacles insurmontables. Un développement efficace repose sur des politiques et des stratégies nationales et internationales qui répondent aux causes profondes des pièges du sous-développement, et amorcent le processus de développement durable.

Aucun des quatre anciens PMA n'a mis en œuvre des politiques dans le but précis d'être reclassé. Les politiques de développement du Botswana ont été fondées sur le recouvrement et l'utilisation efficaces des rentes provenant des ressources minérales, et sur des investissements efficaces dans l'éducation et les infrastructures physiques. Les trois autres pays reclassés (Cabo Verde, Maldives et Samoa) doivent leur sortie de la catégorie des PMA à des politiques judicieuses visant à mettre en place un secteur du tourisme compétitif et d'autres secteurs de services (à titre d'exemple, des services financiers et juridiques extraterritoriaux, au Samoa), associées à des investissements dans le secteur de la pêche et dans le capital humain. Un afflux important d'APD et d'envois de fonds a joué un rôle déterminant à l'appui de diverses formes de progrès économique structurel à Cabo Verde et au Samoa.

Les stratégies des PMA actuels, en revanche, sont souvent tournées plus résolument vers le reclassement. Les pays qui sont proches des seuils de reclassement considèrent souvent la sortie de la catégorie comme un objectif national majeur et conçoivent généralement des programmes ciblant certains aspects des critères de reclassement. Souvent, l'objectif de reclassement est défini dans le contexte de plans de développement à long terme dont l'objectif est d'atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire, voire de pays « émergent ».

Les PMA qui sont plus éloignés des seuils de reclassement, pour leur part, aspirent généralement à élever le revenu par habitant, et appliquent souvent des stratégies et des programmes dont l'objectif est un développement durable et global. Dans cette optique, ils mettent généralement l'accent sur des questions comme la mobilisation des ressources intérieures, le développement rural, la diversification de la production et des exportations, l'accroissement de la productivité et l'amélioration de la préparation aux catastrophes naturelles.

Les projections de la CNUCED en matière de reclassement mettent en évidence les différents modèles de croissance et de développement susceptibles de déboucher sur une sortie de la catégorie des PMA. Certains (mais pas la totalité) des 16 pays susceptibles d'être reclassés d'ici à 2025 d'après les projections devraient parvenir au reclassement selon un processus dynamique, en développant largement leurs capacités productives, en se diversifiant et en transformant structurellement leur économie. C'est le cas de certains pays exportateurs d'articles manufacturés (Bangladesh et Bhoutan) et de certains pays exportateurs mixtes (République démocratique populaire lao et Myanmar). Le reclassement a de meilleures chances d'être équitable et d'offrir une base plus solide pour poursuivre le développement pendant la phase qui suit le reclassement s'il est l'aboutissement d'un processus de développement économique et social plus global, notamment de progrès en matière de transformation structurelle et de diversification économique.

Tous les pays qui seront reclassés ne parviendront pas au reclassement de façon dynamique, loin s'en faut : certains PMA devraient y parvenir sans passer par une véritable transformation économique structurelle. Ce pourrait être le cas, en particulier, des pays dont l'économie repose sur l'extraction pétrolière et gazière et, dans une certaine mesure, des PEID. Si l'extraction pétrolière et gazière accroît les revenus, dans la plupart des cas, elle ne conduit ni à la diversification ni à l'intégration sociale et économique que l'on pourrait en attendre, et n'assure pas nécessairement les bases d'un développement durable, autant d'objectifs qui nécessitent des politiques et

des stratégies afin de réinvestir les rentes provenant des ressources naturelles dans le développement des capacités productives de secteurs autres que les industries extractives.

Si l'on se réfère aux cas de reclassement antérieurs ou anticipés, les PEID parviennent généralement au reclassement en conjuguant une diversification limitée vers les services et des investissements dans le capital humain. Cela ne suffit pas cependant à une transformation économique structurelle vigoureuse, qui nécessite une diversification plus importante et une progression vers des secteurs et des activités à plus forte valeur ajoutée.

Les projections établies aux fins du présent rapport ont des conséquences importantes pour la composition du groupe des PMA au cours des dix prochaines années. En 2025, si les projections s'avèrent correctes dans l'ensemble :

- Le groupe des PMA serait composé de 32 pays, tous situés à deux exceptions près (Cambodge et Haïti) en Afrique ;
- Un seul PEID en ferait partie (les Comores), tandis que les pays côtiers constitueraient une faible majorité dans le total (17 pays sur 32), le nombre de ces pays dépassant de peu celui des pays en développement sans littoral (14) ;
- Les produits de base continueraient de jouer un rôle majeur dans l'économie de l'ensemble du groupe ; et
- Les problèmes de développement auxquels est exposé le groupe dans son ensemble seraient plus marqués : rôle accru de l'agriculture dans la production et l'emploi, taux de pauvreté plus élevés, faible productivité moyenne du travail et dépendance accrue vis-à-vis de l'aide. En l'absence de politiques de développement plus décisives et efficaces, l'écart de développement entre les PMA restants et les autres pays en développement serait donc encore plus grand qu'à l'heure actuelle, nécessitant une attention accrue aussi bien de la part des autorités nationales que de la communauté internationale.

Les écarts de résultats sur le plan du reclassement font ressortir une différenciation croissante au sein du groupe des PMA. Si certains PMA affichent actuellement de nets progrès s'agissant de renforcer leurs capacités productives, de diversifier leur économie et de transférer des ressources vers des secteurs et des produits à plus forte valeur ajoutée, d'autres n'en sont encore qu'au commencement.

Il est de la plus haute importance que les États et les organes qui exercent une influence ou prennent des décisions en matière de reclassement (les PMA eux-mêmes, le Comité des politiques de développement, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale) continuent de prendre dûment en considération des facteurs autres que la satisfaction des critères statistiques du reclassement. En outre, le fait que le reclassement soit possible sans transformation structurelle montre, de toute évidence, qu'il faut revoir les critères de reclassement et refléter plus complètement les processus de développement à long terme suivis par les pays concernés.

La contribution des mesures internationales d'appui au reclassement

L'efficacité des mesures internationales d'appui aux PMA est désormais observée de beaucoup plus près étant donné l'importance croissante accordée au suivi et à l'évaluation de l'appui international. La question doit être abordée du point de vue de la contribution des mesures internationales d'appui s'agissant de permettre aux PMA de surmonter leurs handicaps structurels et d'échapper aux « pièges » qui limitent le développement des capacités productives et les progrès vers la transformation structurelle – autrement dit, de la contribution de ces mesures à un processus de reclassement dynamique.

Les mesures internationales d'appui aux PMA recouvrent toute une série de mesures, d'engagements et de dispositions dans les domaines du financement du développement, du commerce, des technologies et de l'assistance technique. La divergence croissante entre les PMA et les autres pays en développement du point de vue des revenus et des capacités productives dénote des insuffisances dans les modèles, les stratégies et les politiques de développement des PMA, et/ou dans les mesures internationales d'appui qui ont été mises en place en leur faveur. En contribuant davantage au développement des capacités productives des PMA, des mesures internationales d'appui plus efficaces auraient aidé à limiter la divergence entre PMA et autres pays en développement. De même, l'insuccès relatif des mesures internationales d'appui en faveur des PMA s'explique tout à la fois par leur inadéquation, leur efficacité décroissante, leur financement insuffisant, l'inadaptation du cadre institutionnel et leur absorption insuffisante.

Il existe dans les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) 139 dispositions relatives au traitement spécial et différencié dont peuvent bénéficier les pays en développement (y compris les PMA), dont 14 sont propres aux PMA. Plusieurs décisions concernant les PMA ont aussi été adoptées depuis la création de l'OMC. La portée, la pertinence et l'efficacité de ces dispositions sont très variables. Leurs objectifs sont divers et peuvent consister notamment à faciliter le respect des règles de l'OMC, par des délais d'application plus longs, à titre d'exemple. Certaines dispositions engagent les membres de l'OMC à fournir aux PMA une assistance sous différentes formes, mais elles s'en tiennent généralement à la phraséologie de « l'effort maximal » et ne constituent pas des obligations contraignantes. Certains droits spéciaux sont aussi accordés aux PMA en ce qui concerne la protection et la promotion des activités économiques, ce qui leur permet une marge d'action légèrement plus étendue. Pour tirer parti des dispositions relatives au traitement spécial et différencié, encore faut-il en connaître l'existence et les conditions, ce qui n'est pas le cas de tous les PMA. Souvent, les gouvernements et les entreprises des PMA n'utilisent pas les mesures préférentielles existantes (à titre d'exemple, les flexibilités prévues dans l'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) ou l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires) car ils n'en ont pas connaissance. L'utilisation effective de ces mesures préférentielles est aussi subordonnée aux capacités institutionnelles, aux ressources financières et aux capacités productives.

L'accès préférentiel aux marchés est l'une des principales mesures internationales d'appui offertes aux PMA et les aide à compenser les coûts productifs et commerciaux plus importants associés à leurs handicaps structurels et géographiques. Si la plupart des PMA considèrent que leurs principales exportations sont couvertes par les régimes d'admission en franchise de droits et sans contingent (FDSC) des pays développés, ceux-ci excluent souvent certains produits sensibles que les PMA ont la capacité d'exporter, dont les vêtements, les textiles et certains produits agricoles. Même si la plupart des régimes préférentiels actuels couvrent la plus grande partie des produits, l'exclusion même de quelques lignes tarifaires peut occasionner de lourdes pertes, étant donné la forte concentration des exportations des PMA. De plus, les avantages de l'accès aux marchés en franchise de droits se sont progressivement dégradés avec la diminution générale des droits de douane, ce qui a réduit les marges préférentielles.

L'utilisation des préférences disponibles est souvent limitée par des contraintes du côté de l'offre, des obstacles liés aux politiques commerciales (règles d'origine strictes, marges préférentielles faibles, gamme de produits

visés et obstacles non tarifaires), la méconnaissance des préférences et l'imprévisibilité des préférences, liée à leur caractère discrétionnaire. Cependant, les lignes directrices concernant les règles d'origine préférentielles pour les PMA, adoptées à la dixième Conférence ministérielle de l'OMC tenue en décembre 2015, pourraient, si elles étaient appliquées, contribuer sensiblement à atténuer cet obstacle à l'utilisation des préférences. Depuis décembre 2011, il est également possible d'accorder des préférences aux PMA dans le domaine du commerce des services au titre de la « dérogation concernant les services », même si l'application effective de cette dérogation et ses avantages escomptés pour le commerce et le développement ne se vérifient pas encore dans les faits.

Dans la Déclaration ministérielle de Doha de 2001, les membres de l'OMC ont décidé « d'œuvrer pour faciliter et accélérer les négociations avec les PMA accédants », et des lignes directrices élaborées à cet effet ont été rendues opérationnelles en 2012. Or, tous les PMA qui ont cherché à accéder à l'OMC depuis sa création ont rencontré des difficultés au cours du processus d'accession, et certains se sont plaints, individuellement et collectivement, de la nature des procédures et des exigences formulées à leur égard dans le cadre des négociations.

Les contraintes et les limites institutionnelles qui existent dans les PMA constituent un des principaux obstacles pour pouvoir utiliser efficacement les mesures internationales d'appui, en particulier dans le domaine commercial. L'assistance technique liée au commerce, notamment celle qui relève du Cadre intégré renforcé, constitue donc une mesure internationale d'appui particulièrement importante. En dépit de l'aide croissante assurée au titre de ce cadre, l'objectif du Programme d'action d'Istanbul visant à augmenter la part des PMA dans l'assistance technique liée au commerce n'a pas été réalisé : la part dont ils bénéficient n'était pas plus importante en 2014 qu'en 2011, au moment de l'adoption du Programme.

Le Programme d'action d'Istanbul a aussi réaffirmé les objectifs du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, adopté à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés tenue en 2001, visant à ce que les donateurs consacrent aux PMA une APD représentant l'équivalent de 0,15 % à 0,20 % de leur RNB. Le taux correspondant à l'ensemble des principaux donateurs a plus que doublé entre 2001 et 2011. Même au plus haut, ce taux n'a toutefois jamais dépassé moins de la moitié de la limite inférieure, et il est retombé depuis. L'écart entre les décaissements effectifs et la limite inférieure de l'objectif de 0,15 % à 0,20 % est passé de 25 milliards de dollars au moment

du Programme d'action d'Istanbul (2011) à 30 milliards de dollars en 2014. Il ressort aussi des données disponibles que les progrès ont été limités en ce qui concerne l'engagement pris en 2001 d'augmenter la part de l'APD dont disposent les PMA qui ne soit pas liée à des achats au pays donateur.

L'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de ces changements doivent jouer un rôle central dans les stratégies de développement et de reclassement des PMA. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques reconnaît la nécessité d'un appui financier et technique pour qu'ils puissent s'adapter. Or, si de nombreux fonds ont été créés pour l'adaptation, il en est résulté une architecture complexe constituée de multiples organismes bilatéraux et multilatéraux ; certains des fonds existants sont encore nettement sous-financés, et l'accès à ces fonds est complexe et prend du temps, en particulier pour des pays comme les PMA dont les capacités institutionnelles sont limitées. Le Fonds pour les PMA, créé en 2001, a financé l'élaboration de programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation (PANA) dans tous les PMA à une exception près (le Soudan du Sud). Le montant total des contributions au Fonds pour les PMA reste cependant inférieur à 1 milliard de dollars, tandis que le coût de la mise en œuvre des PANA est estimé à 5 milliards de dollars, et devrait encore augmenter par la suite. En octobre 2014, le Fonds pour les PMA a été déclaré épuisé ; et l'incertitude demeure sur la part des annonces de contributions aux fonds climatiques formulées à la vingt et unième session de la Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue en 2015, qui sera effectivement versée, et sur la part de ce montant qui sera consacrée au Fonds pour les PMA.

Le renforcement des capacités technologiques est un aspect fondamental d'un développement durable et d'un processus de reclassement dynamique. Or, les mesures internationales d'appui existantes ne contribuent guère à la modernisation technologique dans les PMA. Ces pays bénéficient d'une dérogation à la plupart des obligations découlant de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) jusqu'en 2021 (et jusqu'en 2033 pour les produits pharmaceutiques). L'utilisation de cette dérogation est toutefois limitée par des obligations prévues dans des accords bilatéraux et régionaux sur le commerce et l'investissement qui vont au-delà de celles qui figurent dans l'Accord sur les ADPIC, et par les faibles capacités technologiques des PMA. En vertu de l'article 66:2 dudit accord, les pays développés sont tenus d'offrir des incitations aux entreprises et aux institutions afin de promouvoir le transfert de technologies vers les PMA ; mais, dans la pratique, très peu de mesures concrètes ont été prises pour satisfaire à cette obligation. Cette

mesure internationale d'appui n'a donc pas véritablement contribué au processus de reclassement dynamique.

Le transfert de technologies joue aussi un rôle décisif dans l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de ces changements. À la septième session de la COP (tenue à Marrakech en 2001), dans le cadre des Accords de Marrakech, les Parties à la Convention ont établi le cadre technologique de Marrakech, en vertu duquel chaque PMA doit présenter une évaluation des besoins technologiques pour déterminer ses besoins en matière de technologies d'atténuation et d'adaptation, et la COP s'est engagée à financer intégralement ces évaluations. En 2015, cependant, seule la moitié des PMA avaient présenté une évaluation des besoins technologiques, et seulement neuf avaient élaboré des plans d'action technologiques dans le cadre de ce processus.

Le principal mécanisme de transfert de technologies dans le contexte du climat est le mécanisme pour un développement propre, qui permet aux pays développés de remplir leurs obligations de réduction des émissions pour partie en finançant des projets de réduction des émissions dans les pays en développement en utilisant des technologies dont le pays hôte ne dispose pas. Toutefois, la plupart des projets de cette nature sont intervenus jusqu'à présent dans les pays en développement avancés (le Brésil, la Chine et l'Inde représentant à eux seuls 70 % de ces projets en 2010) ; et seulement 30 % des projets indiquent comporter un transfert de technologies. Fin 2012, sept PMA avaient bénéficié au total de 12 projets seulement au titre du mécanisme.

Pour renforcer la composante technologique de l'architecture internationale de l'appui aux PMA, la communauté internationale a décidé de créer la Banque de technologies des Nations Unies pour les pays les moins avancés. On ne pourra juger cependant de son efficacité et de sa contribution au processus de reclassement dynamique qu'après son entrée en activité, prévue pour 2017.

Dans le domaine du financement du développement, l'APD a joué un rôle important dans le reclassement des quatre pays retirés à ce jour de la liste des PMA. Cela s'explique en partie par la taille modeste de ces pays (dont la population se situait entre 0,2 et 1,5 million d'habitants au moment de leur reclassement) et par le fait que de tels pays ont tendance à recevoir une APD bien plus élevée, en proportion du nombre d'habitants aussi bien que du RNB, que de plus grands pays. Un facteur tout aussi important pour la plupart d'entre eux a été la démarche volontariste adoptée par leurs gouvernements pour gérer les montants reçus au titre de l'APD et les orienter vers leurs

programmes de développement respectifs. Les mesures internationales d'appui liées au commerce ont joué un rôle bien moindre dans ces cas de reclassement, du fait que ces pays exportent principalement des produits de base (Botswana) ou des services (Cabo Verde, Maldives et Samoa). Les Maldives ont cependant bénéficié d'un accès préférentiel au marché de l'Union européenne pour leurs exportations de poisson.

Afin de mieux comprendre la façon dont les PMA actuels perçoivent l'efficacité des mesures internationales d'appui, la CNUCED a mené une enquête auprès de responsables de PMA. Les résultats indiquent qu'ils estiment ces mesures insuffisantes face aux problèmes de développement de leur pays, et confirment par ailleurs que le problème des capacités institutionnelles limite de façon importante l'aptitude des PMA à utiliser efficacement les mesures internationales d'appui. La plupart des personnes interrogées ont indiqué utiliser une ou plusieurs des dispositions relatives au traitement spécial et différencié, même s'il est apparu que les différentes possibilités sont très diversement utilisées. Si l'accès préférentiel aux marchés, les flexibilités en matière d'engagements et le Cadre intégré renforcé le sont largement, il ressort de l'enquête que les dispositions relatives au traitement spécial et différencié des accords sur les MIC, les mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce sont, elles, peu utilisées. Il ressort également de l'enquête que les PMA ont des difficultés, au moment du processus d'accession à l'OMC, à utiliser les flexibilités existantes et à participer aux négociations.

Les personnes interrogées ont estimé généralement que l'accès au financement du développement était insuffisant pour atteindre les objectifs du Programme d'action d'Istanbul, mais la plupart ont considéré que les politiques de gestion de l'aide s'étaient améliorées. La question de l'efficacité des mesures internationales d'appui liées aux technologies, cependant, a soulevé des préoccupations particulières, les personnes interrogées citant un transfert de technologies limité qu'il est difficile de rattacher aux mesures internationales d'appui. Si la prise en considération croissante par la communauté internationale des besoins des PMA dans le contexte des changements climatiques a été reconnue, des inquiétudes ont été formulées concernant le décalage important entre les contributions annoncées et les contributions effectives, l'additionnalité par rapport à l'APD, le manque de capacités techniques des PMA et l'absence d'informations systématiques sur les fonds.

Dans l'ensemble, les mesures internationales d'appui actuelles sont encore largement inadaptées aux besoins de développement des PMA,

contribuant peu au développement des capacités productives des PMA ou à l'accélération de leurs progrès en vue du reclassement. L'insuffisance des mesures internationales d'appui est devenue plus critique au regard des objectifs ambitieux du Programme 2030 et le Programme d'action d'Istanbul. L'efficacité des mesures internationales d'appui est compromise à des degrés divers par une formulation vague, une inopposabilité des engagements, un financement insuffisant, une application lente à se concrétiser, et des événements exogènes dans l'environnement commercial et financier international. L'efficacité passe par un cadre institutionnel viable et un mandat opérationnel concret étroitement alignés sur les besoins des PMA et leurs préoccupations de développement. Il ressort cependant de l'expérience des anciens PMA reclassés et de la position de certains PMA actuels que certaines des mesures internationales d'appui existantes peuvent jouer un rôle important dans l'optique du reclassement. Cela vaut particulièrement pour l'accès préférentiel aux marchés dans le cas des PMA qui sont en mesure d'en tirer pleinement parti, et pour l'APD en faveur des pays de petite taille.

Toutefois, la contribution des mesures internationales d'appui au reclassement et au développement des PMA dépend fondamentalement des capacités institutionnelles individuelles de chaque PMA et de la mesure dans laquelle un pays parvient à utiliser les mécanismes existants de façon stratégique en fonction de ses propres priorités de développement et de reclassement. Il est donc fondamental de tenir compte des obstacles liés aux capacités institutionnelles dans la conception des mesures internationales d'appui, notamment en accompagnant la mise en place de ces mesures d'une assistance technique appropriée.

Processus et difficultés après le reclassement

Les perspectives de développement durable dont un PMA disposera une fois reclassé sont fonction, dans une large mesure, des processus qui l'ont conduit au reclassement – spécialisation ou diversification économique, type de processus de transformation structurelle, et politiques mises en place, notamment. Si le reclassement dénote en principe une meilleure résilience, et/ou une moindre exposition aux vulnérabilités structurelles, il est prévisible que les pays reclassés demeureront plus vulnérables que d'autres pays en développement, ne serait-ce qu'en raison de facteurs géographiques comme l'enclavement, l'exiguïté et l'éloignement. Il est donc impératif que ce type

d'obstacles à long terme soit pris en considération dans la conception et l'application des stratégies de reclassement nationales, pour éviter le risque de chocs récurrents lorsque le pays n'aura plus accès aux mesures d'appui réservées aux PMA.

À la suite du reclassement commence une période de « transition en douceur » qui dure jusqu'à neuf ans à compter de la date effective du reclassement et au cours de laquelle l'appui réservé aux PMA est diminué de façon progressive et prévisible afin de ne pas perturber les progrès du pays en matière de développement. Si bon nombre de partenaires commerciaux (notamment l'Union européenne) ont pour politique d'accorder le bénéfice des préférences commerciales réservées aux PMA pour une certaine période de transition, ce n'est pas le cas de tous les partenaires de développement des PMA. Il règne aussi un certain flou en ce qui concerne les procédures de transition en douceur s'agissant des autres mesures internationales d'appui, notamment les fonds alloués au titre de l'APD, les modalités de l'aide et l'assistance technique. En l'absence d'une conception systématique de la transition en douceur, l'aptitude d'un pays à tirer parti du traitement spécial et différencié à la suite de son reclassement dépend pour beaucoup de son aptitude à mobiliser un appui technique, financier et politique auprès de ses partenaires commerciaux et de partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux, et de ses efforts en ce sens.

Ce n'est qu'au terme de la période de transition en douceur que tous les coûts du reclassement sont ressentis. En évaluant globalement les incidences du reclassement sur l'économie des pays concernés, il apparaît que si le retrait progressif de l'appui réservé aux PMA produit en fin de compte certains effets négatifs et des coûts supplémentaires, les pertes correspondantes sont assez limitées dans la plupart des cas, et ne doivent pas être exagérées. De plus, les pays reclassés peuvent bénéficier le plus souvent d'autres mesures d'appui (différents guichets de financement, et traitement spécial et différencié applicable aux autres pays en développement, notamment) qui assurent le maintien d'un certain niveau d'aide – moins généreuses toutefois que celles qui leur étaient accordées avant le reclassement.

Pour ce qui est du financement du développement, le reclassement en tant que tel est peu susceptible d'avoir un effet quelconque sur les flux de capitaux privés, notamment sur les envois de fonds et les investissements de portefeuille. Le reclassement (ou la perspective d'un reclassement) peut dissuader les apports d'IED motivés par un accès préférentiel aux marchés qui risque de disparaître du même coup. Cependant, la plupart des flux d'IED sont déterminés au premier chef par les tendances à long terme

des fondamentaux macroéconomiques et du développement institutionnel (croissance économique, marché intérieur, niveau de qualification de la population active et capacités technologiques, notamment), qui orientent fondamentalement le processus de reclassement.

En ce qui concerne l'APD, l'existence d'un « effet PMA » positif sur l'aide allouée n'est guère établie, en dépit de l'objectif fixé pour les PMA en matière d'APD. Les fonds alloués au titre de l'aide ne sont pas dictés seulement par les besoins des pays bénéficiaires, mais aussi – particulièrement dans le cas des donateurs bilatéraux – par les impératifs stratégiques et politiques des donateurs. Le problème est différent dans le cas des donateurs multilatéraux, qui prévoient souvent des critères d'admissibilité officiels pour leurs guichets de financement à des conditions de faveur. L'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale, plus important organisme de financement multilatéral pour les PMA, définit l'admissibilité en fonction principalement d'un niveau seuil de RNB par habitant, qui se rapproche du seuil de reclassement des PMA. Les critères d'admissibilité de l'IDA sont aussi largement appliqués par les banques de développement régionales pour l'Afrique, l'Asie et les Amériques.

Le reclassement d'un PMA est peu susceptible de modifier radicalement l'accès dont il dispose au financement du développement, même s'il peut renchérir quelque peu le coût de ce financement en en diminuant le degré de libéralité. De même, il n'y a guère de raisons de penser que le reclassement puisse provoquer une diminution soudaine du financement au titre de l'aide au commerce, à plus forte raison que le principal programme spécialement prévu pour les PMA, le Cadre intégré renforcé, comporte déjà des procédures bien établies concernant la transition en douceur. Dans l'ensemble, les craintes liées au fait que le reclassement réduirait l'accès au financement à des conditions de faveur paraissent exagérées.

Dans le domaine du commerce international, la principale conséquence du reclassement est le retrait progressif du traitement spécial et différencié accordé aux PMA, après quoi est appliqué, selon l'accord ou le mécanisme considéré, soit le traitement spécial et différencié moins favorable accordé aux autres pays en développement, soit, dans certains cas, un traitement uniforme qui s'applique à tous les pays autres que les PMA. Un aspect particulièrement important à cet égard est la perte de l'accès préférentiel aux marchés accordé par les régimes visant spécialement les PMA (notamment l'initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne et les concessions accordées aux PMA dans le cadre du Système global de préférences commerciales entre les pays en développement).

Pour les besoins du présent rapport, il a été procédé à une simulation des conséquences possibles pour les PMA de la perte de leurs marges préférentielles commerciales sur les principaux marchés des pays du Groupe des Vingt (G20). Cela a permis d'établir que la perte du traitement préférentiel applicable aux PMA dans les pays du G20 équivaut en moyenne à une diminution de 3 % à 4 % des recettes d'exportation de marchandises, selon la manière dont on calcule la marge préférentielle. En extrapolant ce résultat à l'ensemble des 48 PMA, on constate que la perte de l'accès préférentiel aux marchés des pays du G20 pourrait réduire de plus de 4,2 milliards de dollars par an la valeur totale des exportations de marchandises des PMA. Les effets les plus importants concerneraient les exportations pour lesquelles les droits de douane les plus élevés s'appliquent généralement aux pays autres que les PMA, à savoir les produits agricoles et les textiles et les vêtements, tandis que les effets sur les exportations de produits énergétiques, les minerais et les produits d'extraction, et les produits du bois seraient limités, ces produits étant soumis à des droits de douane relativement faibles tous pays confondus.

Dans le contexte de l'OMC, le reclassement peut entraîner un certain effritement de la marge d'action, notamment en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle, la politique industrielle et les subventions agricoles, outre la nécessité d'apporter certaines modifications au cadre juridique du pays pour mettre celui-ci en conformité avec telle ou telle discipline de l'OMC désormais applicable (adoption de dispositions pour assurer le plein respect de l'Accord sur les ADPIC, à titre d'exemple). Il est souhaitable de prévoir et d'étudier ces modifications suffisamment tôt à l'avance. Dans ce contexte, il est important, en prévision du reclassement, d'anticiper les difficultés qui pourront se poser après celui-ci et de concevoir des stratégies d'adaptation appropriées pour en limiter les conséquences néfastes.

Outre la nécessité immédiate de s'adapter au retrait des mesures internationales d'appui, les PMA doivent aussi regarder vers l'avenir pour se préparer aux problèmes de développement plus généraux qui caractérisent la période suivant le reclassement. Ces problèmes sont notamment la dépendance à l'égard des produits de base, le risque de retour au statut de PMA et le « piège du revenu intermédiaire ».

La dépendance à l'égard des produits de base devrait continuer de caractériser bon nombre de pays sortis de la catégorie des PMA, comme c'est le cas pour une bonne partie des autres pays en développement à revenu moyen inférieur. Les produits de base contribuent pour une part importante aux exportations des pays susceptibles d'être reclassés pendant la période 2017-2024, hormis ceux qui exportent des produits manufacturés

(Bangladesh et Bhoutan) et des services (Népal, Sao Tomé-et-Principe et Vanuatu) ; et il n'est pas certain qu'ils puissent échapper à la dépendance à l'égard des produits de base ni aux problèmes connexes.

Le retour au statut de PMA constitue au moins une possibilité théorique, en dépit des précautions existantes (seuils différents pour entrer dans la catégorie et en sortir, période de grâce, transition en douceur et prise en compte de la situation du pays, notamment). Certains pays peuvent se reclasser en ayant atteint les seuils de reclassement de justesse et sans avoir acquis suffisamment de résilience ni avoir installé une base productive suffisamment solide et diversifiée pour garantir des progrès durables vers le développement. Si aucun pays reclassé n'est jamais revenu au statut de PMA, le risque d'une telle éventualité est accru par la probabilité d'une conjoncture économique mondiale difficile au cours des prochaines années et par la perspective d'une intensification des effets des changements climatiques, auxquels certains PMA sont particulièrement exposés.

Si la probabilité de voir certains pays retourner au statut de PMA est limitée à l'heure actuelle, le risque pour des pays reclassés de tomber dans le piège du revenu intermédiaire à un moment ou un autre après leur reclassement est bien plus important. Les divers traits caractéristiques du piège du revenu intermédiaire – faible probabilité d'une transition vers un groupe de revenu supérieur, absence de convergence des revenus par rapport à un pays avancé de référence, et fréquence des ralentissements de la croissance – ressemblent de très près à des phénomènes subis généralement par les PMA. Pour éviter le piège du revenu intermédiaire à l'issue du reclassement, il faut pouvoir en anticiper les causes fondamentales pendant la période qui précède celui-ci et parvenir à la transformation structurelle, caractéristique d'un processus de reclassement dynamique.

Le processus de reclassement et au-delà

Le présent rapport fait valoir que les PMA doivent aborder la démarche du reclassement du point de vue du développement des capacités productives afin de pouvoir garder leur dynamique après le reclassement. Il s'agit, autrement dit, d'accorder la priorité maximum à la transformation structurelle de l'économie et au développement des capacités productives, notamment en réorientant la production et les exportations vers des produits et des secteurs à plus forte valeur ajoutée, en mettant les technologies à niveau, en

diversifiant l'économie et en élevant la productivité. Ce point de vue cadre avec les objectifs de développement durable, non seulement en tenant compte expressément de la transformation structurelle et de l'industrialisation, mais aussi en insistant sur la nécessité d'une démarche intégrée dans laquelle le pilier social du développement durable soit complété par des piliers robustes pour l'économie et l'environnement.

La notion de reclassement dynamique suppose de privilégier le développement à long terme et les processus sous-jacents plutôt que de se focaliser sur les seuls critères de reclassement et d'adopter des mesures pour remplir ces critères d'un point de vue statistique. Des stratégies de développement qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable plus générale et à plus long terme permettront de satisfaire aux critères de reclassement, d'une part, et de parvenir à la transformation structurelle indispensable à un processus de reclassement dynamique, d'autre part.

Le reclassement n'est qu'une étape dans un processus de développement socioéconomique à long terme : quitter la catégorie des PMA n'est pas une fin en soi. Le reclassement marque seulement la fin d'une étape de développement initiale après laquelle un pays cesse progressivement de bénéficier des mesures internationales d'appui accordées aux PMA. Le processus de développement, dont l'ancrage fondamental est une expansion durable des capacités productives et une complexification de la base productive, se poursuit indéfiniment passé ce cap, et les difficultés de développement ne cessent pas d'exister une fois atteint tel ou tel niveau de revenu. L'importance d'une telle perspective ressort bien des difficultés qui surviennent à des étapes ultérieures du processus de développement lorsqu'un pays ne parvient plus à développer ses capacités productives ou échoue dans sa transformation structurelle, et notamment subit le piège du revenu intermédiaire.

Dans la mesure où le plus important n'est pas le reclassement proprement dit, mais la dynamique du reclassement, il est nécessaire de passer de stratégies de reclassement centrées sur la satisfaction des critères statistiques du reclassement à ce que l'on a appelé dans le présent rapport des stratégies de reclassement « optimisées », qui cherchent également à jeter les bases d'un processus durable de développement une fois passée l'étape du reclassement. Différents instruments et différents moyens de planification doivent ainsi être mobilisés pour répondre aux enjeux de développement macroéconomiques et sectoriels. Si les instruments en question doivent exprimer précisément les spécificités et les priorités nationales, certains types de politiques sont susceptibles de figurer dans toute stratégie optimisée de

reclassement qui se veut efficace. Le présent rapport regroupe ces politiques en six domaines d'action, tout en accordant une attention particulière, comme question transversale, à l'égalité entre les sexes.

Transformation rurale : Comme le souligne le Rapport 2015 sur les pays les moins avancés, la transformation structurelle dans les PMA ne peut faire abstraction du rôle fondamental du développement rural. Le sous-investissement chronique dans l'agriculture reste un problème fondamental à résoudre pour la plupart des PMA, sinon tous, et nécessite de renforcer les infrastructures de base, de moderniser les technologies et les pratiques agricoles, et de promouvoir la recherche-développement agricole et des services de vulgarisation efficaces. Une diversification économique des campagnes passant par le développement des activités non agricoles a un rôle complémentaire important à jouer.

Politique industrielle : Le principal objectif de la politique industrielle est d'aider les agents économiques à impulser un redéploiement des secteurs et des activités à plus faible productivité vers les secteurs et les activités à plus forte productivité, en exploitant plus intensément les secteurs dans lesquels il existe un avantage concurrentiel, tout en favorisant le développement de secteurs un peu plus complexes. Il est donc très important que la politique industrielle soit coordonnée et crée des synergies avec les politiques pour la science, la technologie et l'innovation (STI).

Politiques de STI : Pour soutenir le processus de transformation structurelle et avancer dans celui-ci, les capacités technologiques des PMA doivent être renforcées en améliorant la capacité d'absorption de leurs entreprises et de leurs exploitations agricoles. Il s'agit notamment de renforcer leur capacité à absorber et maîtriser des technologies provenant de pays plus avancés (développés ou en développement). Le système international actuellement en place pour le transfert de technologies vers les PMA doit donc aussi être amélioré. Sur le plan intérieur, les politiques de STI doivent renforcer la recherche-développement locale et régionale, en particulier dans l'agriculture, et doivent également être cohérentes avec les politiques éducatives.

Financement : L'investissement productif et la modernisation technologique – vecteurs de transformation – sont indispensables pour augmenter la productivité du travail dans les divers secteurs et pour promouvoir un changement structurel qui améliore la productivité ; et le financement joue un rôle essentiel pour mobiliser les ressources tant intérieures qu'extérieures et les intermédiaire à ces fins de manière efficace. Au-delà du secteur bancaire classique, beaucoup de possibilités de mobilisation des ressources intérieures

s'ouvrent actuellement pour les PMA à la faveur d'instruments financiers innovants qui s'appuient sur la pénétration croissante des technologies de l'information et de la communication (TIC), notamment des services bancaires et des services de transfert d'argent par téléphonie mobile.

Politiques macroéconomiques : Des fondamentaux macroéconomiques robustes sont une condition nécessaire du bon fonctionnement d'une économie, mais, à eux seuls, sont insuffisants pour entraîner une transformation structurelle. Un processus de reclassement dynamique suppose d'accorder une place beaucoup plus importante à l'accumulation de capital ; et la politique budgétaire a un rôle décisif à jouer dans ce contexte, notamment par des investissements publics susceptibles d'attirer des investissements privés supplémentaires. De grands projets d'infrastructure qui remédient aux points de blocage dans les secteurs productifs peuvent permettre ce résultat, en atténuant les contraintes du côté de l'offre qui gênent le secteur privé. Pour étendre sa marge d'action budgétaire, un pays doit, tout à la fois, améliorer ses systèmes d'imposition et de recouvrement des recettes et diversifier les sources de recettes publiques. Il doit aussi s'attaquer au problème des flux financiers illicites, auquel se heurtent les pays exportateurs de combustibles et de minéraux en particulier.

Création d'emplois : Pour inscrire leur reclassement dans un processus dynamique, les PMA doivent créer des emplois à une échelle sensiblement plus importante qu'ils ne l'ont fait jusqu'à maintenant, pour permettre l'emploi productif des primo-arrivants toujours plus nombreux sur le marché du travail et tirer parti ainsi de la démographie. Pour y parvenir, le processus de transformation structurelle doit être orienté de façon à inclure l'adoption de technologies à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier dans des secteurs comme l'agriculture, l'industrie manufacturière et les infrastructures.

Égalité entre les sexes : La transformation structurelle et le développement des capacités productives ne sont pleinement efficaces que s'ils permettent aux femmes de développer leur contribution économique potentielle bien davantage qu'à l'heure actuelle. Cela oblige à tenir pleinement compte des impératifs d'égalité dans tous les domaines de l'action publique. Le principe pourrait aussi être adopté dans la formulation des critères de la catégorie des PMA, où l'équilibre entre les sexes pourrait devenir une composante supplémentaire de l'indice du capital humain.

Contexte international et mesures internationales d'appui

La communauté internationale a un rôle déterminant à jouer pour ce qui est d'aider les PMA à s'engager dans un processus de reclassement dynamique. Il lui appartient, en premier lieu, de garantir un cadre économique international stable et porteur ; et en deuxième lieu, de concevoir et d'appliquer des mesures internationales d'appui qui contribuent efficacement à consolider le processus de reclassement dynamique.

Pour ce qui est du premier aspect, une priorité majeure, dont la CNUCED a souligné l'urgence à maintes reprises, consiste à garantir un système financier international plus favorable, à réduire la fréquence des crises et à garantir le financement des investissements productifs aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, ainsi qu'à répondre aux vulnérabilités et aux préoccupations particulières des PMA. Pour rendre le cadre international plus favorable, dans l'optique du reclassement et par la suite, il conviendrait aussi de renforcer l'intégration régionale et de forger des partenariats commerciaux et financiers plus solides avec l'ensemble des pays du Sud.

Dans le même ordre d'idées, la CNUCED souligne depuis longtemps qu'il importe d'adopter des mesures pour stabiliser les marchés internationaux de produits de base, notamment en améliorant la réglementation de ces marchés. Des marchés de produits de base plus prévisibles et moins instables aideraient à mobiliser les rentes tirées des ressources pour développer les capacités productives en diminuant l'incertitude des recettes d'exportation des PMA et le contrecoup de fluctuations brusques des termes de l'échange sur la balance courante.

L'architecture actuelle des mesures internationales d'appui ne favorise pas la réalisation des objectifs de développement durable, particulièrement dans les PMA. Si l'efficacité de mesures internationales d'appui comme l'APD et l'accès préférentiel aux marchés a diminué ces dernières années, des mesures internationales d'appui n'en demeurent pas moins nécessaires, compte tenu en particulier du creusement de l'écart entre les PMA et les autres pays en développement, lequel devrait continuer de s'aggraver au vu des tendances actuelles. Les mesures internationales d'appui doivent être conçues pour tenir compte aussi bien de l'évolution de la situation internationale que de celle des caractéristiques et de la situation du groupe des PMA.

En particulier, il faut des pratiques de financement du développement plus adaptées pour soutenir la transformation structurelle et les activités de renforcement de la résilience aussi bien dans les PMA que dans les pays reclassés depuis peu. L'APD est la principale source de financement extérieur des PMA, ayant atteint 47 dollars par personne et environ 5 % du RNB en moyenne en 2014. Les objectifs de développement durable et les objectifs du Programme d'action d'Istanbul ne seront donc pas pleinement atteints à moins que : a) l'APD versée aux PMA soit augmentée au minimum suffisamment pour atteindre l'objectif international de 0,15 % à 0,20 % du RNB des pays donateurs ; et b) tous les donateurs allouent au moins 50 % de l'APD nette aux PMA (comme envisagé au paragraphe 52 du Programme d'action d'Addis Abeba). C'est une donnée particulièrement importante pour les pays qui devraient constituer le groupe des PMA en 2025, auxquels il faudra allouer une part bien plus importante de ces ressources accrues étant donné leur sous-développement et leur pauvreté. Dès lors, les objectifs quantitatifs de l'APD en faveur des PMA devront rester intacts même lorsque le groupe se réduira, compte tenu des besoins plus importants des PMA restants. Par ailleurs, conformément à la stratégie de reclassement dynamique et à la philosophie du Programme 2030, les donateurs augmenteraient l'efficacité de l'aide en rééquilibrant la répartition vers l'appui au développement des capacités productives.

Un financement mixte, associant l'APD, des fonds philanthropiques et d'autres flux publics ou privés de financement du développement, peut offrir un moyen souple de mobiliser et d'exploiter les ressources privées. D'autres instruments financiers, dont les obligations indexées sur le PIB, les prêts anticycliques et les assurances météorologiques, peuvent aussi avoir leur rôle en aidant les PMA à gérer les risques et la vulnérabilité aux chocs plus efficacement.

Un mécanisme de facilitation du financement en faveur des PMA : La multiplication des institutions et des guichets de financement, conjuguée au peu d'évolution de la coordination et de l'harmonisation entre les donateurs, ont créé une architecture de financement du développement de plus en plus complexe pour les PMA. Pour améliorer l'accès de ces pays au financement du développement (et au financement de l'action climatique, notamment), il est proposé dans le présent rapport de mettre en place un mécanisme de facilitation du financement (MFF) à l'intention des PMA. Le MFF pourrait faire office de « guichet unique » qui indiquerait les organismes de financement appropriés pour les investissements qui constituent des priorités dans les stratégies de développement nationales des PMA en recherchant les sources de financement potentielles dont les critères, les priorités et les préférences

concordent. Cela est susceptible de beaucoup faciliter les démarches administratives liées à la recherche de sources de financement pour le développement, tout en accélérant l'accès au financement et en réduisant l'incertitude du financement. Un appui pourrait être offert en complément pour aider les pays à établir les demandes de financement et à s'acquitter des obligations de suivi. Un MFF bien conçu pourrait aussi contribuer utilement au renforcement des capacités dans les PMA. Pour être efficace, un tel mécanisme devrait disposer d'une structure appropriée et d'un financement et d'un personnel suffisants. Étant donné les travaux qu'elle mène de longue date sur le financement du développement et sur les PMA, la CNUCED pourrait jouer un rôle utile en tant que membre du conseil d'administration du MFF, qui déciderait des priorités, des politiques et des pratiques.

Commerce : Dans le domaine du commerce, l'accès préférentiel aux marchés est l'une des mesures internationales d'appui les plus efficaces en faveur des PMA, même si tous les pays n'ont pas adopté de programme FDSC en faveur des PMA et si la couverture des dispositifs FDSC actuels est incomplète. En parvenant à 100 % de couverture FDSC, on franchirait certainement une étape importante en vue de l'objectif d'un doublement de la part des PMA dans les exportations mondiales figurant dans le Programme d'action d'Istanbul et les objectifs de développement durable. De même, toute stratégie efficace de transition en douceur doit veiller en priorité à ce que les pays qui quittent la catégorie des PMA conservent un certain niveau d'accès préférentiel sur les principaux marchés d'exportation dans le cadre d'autres programmes de préférence unilatéraux ou d'accords bilatéraux ou régionaux. Dans une perspective de plus long terme, cependant, l'utilité stratégique de l'accès préférentiel aux marchés ne doit pas être exagérée.

Il est important que les partenaires accordant des préférences réexaminent leurs règles d'origine conformément à la décision ministérielle de l'OMC sur les règles d'origine préférentielles en faveur des pays les moins avancés adoptée initialement à la Conférence ministérielle de Bali en 2013 sous la forme d'un engagement d'« effort maximal ». Il importe également de mettre à profit les efforts actuels de simplification des mesures non tarifaires, en particulier dans le domaine des produits agricoles – et de converger autant que possible vers des normes internationales communément admises afin de réduire les coûts de mise en conformité.

Les efforts visant à rendre opérationnelle la dérogation concernant les services pour les PMA doivent s'accélérer, afin de permettre aux PMA de mieux tirer parti de l'expansion du commerce international des services. Il pourrait être particulièrement utile, pour un certain nombre de PMA, en particulier les

PMA insulaires, d'accroître la valeur commerciale des préférences visées par la dérogation et d'augmenter le nombre de pays accordant des préférences.

Technologie : Les PMA pourraient exploiter plus complètement la marge d'action dont ils disposent en adoptant des cadres de politique industrielle plus audacieux et plus stratégiques, notamment dans le domaine de la technologie. Des cadres appropriés pour les politiques de STI pourraient notamment aider les PMA à exploiter certains des débouchés stratégiques offerts par l'allongement de la période de transition dont ils disposent pour appliquer l'Accord sur les ADPIC, en particulier si cette mesure est associée à un appui plus efficace en matière de transfert de technologies au titre de l'article 66:2 de l'Accord.

Le cadre international commencera à être efficace pour le transfert de technologies, au lieu de viser principalement à protéger la propriété intellectuelle, si les pays en développement s'acquittent de leur obligation de favoriser le transfert de technologies vers les PMA en vertu de l'article 66:2 de l'Accord sur les ADPIC. Les mesures ci-après pourraient être envisagées pour parvenir à cet objectif.

- Le Conseil des ADPIC de l'OMC pourrait, conformément à sa décision de 2003, réexaminer le mécanisme visant à assurer la mise en œuvre par les pays développés des obligations énoncées à l'article 66:2. Il pourrait demander aux pays développés de notifier selon un modèle standard des renseignements comparables sur les programmes et politiques se rapportant à des activités menées suivant une définition préalablement convenue du transfert de technologies. Les PMA pourraient jouer un rôle actif en rendant compte de la mesure dans laquelle le transfert de technologies les aide à mettre en place une base technologique solide et viable.
- Il est souhaitable que les pays développés mettent l'accent sur des secteurs et des activités dans lesquels le transfert de technologies n'est pas profitable aux propriétaires de la technologie en raison de la faible capacité d'absorption existant dans le pays bénéficiaire, et dans lesquels les technologies correspondent aux attentes entrepreneuriales locales des PMA, où elles ont une rentabilité sociale élevée.
- Sur le plan institutionnel, les pays développés pourraient étudier la possibilité de financer des agences spécialisées qui mettent en relation des pays développés donateurs, des entreprises privées détentrices de telle ou telle technologie et des entrepreneurs de PMA afin de garantir l'efficacité des opérations de transfert de technologies.

La Banque de technologies des Nations Unies pour les PMA peut devenir un instrument pour faciliter le développement des capacités technologiques des PMA si :

- Elle dispose d'un mécanisme permettant de veiller à ce que l'objectif fondamental consistant à aider les PMA à acquérir une base technologique solide et viable soit atteint ;
- Elle dispose d'un financement suffisant, notamment lorsqu'elle élargira ses activités ;
- Elle accorde la priorité au transfert de technologies (y compris les technologies libres de droits de propriété intellectuelle) ;
- Elle adapte l'assistance technique apportée aux PMA dans la gestion de leur système de propriété intellectuelle en fonction du type de système le mieux adapté à leur niveau de développement économique et institutionnel.

Éléments pour un réexamen des critères de reclassement des PMA :
L'efficacité avec laquelle les critères de reclassement actuels permettent d'appréhender la mesure dans laquelle les PMA ont surmonté les obstacles structurels au développement fait aujourd'hui débat. Des problèmes particuliers se posent du fait que des PMA sont susceptibles de sortir de la catégorie sans avoir progressé sur le plan de la transformation structurelle et du fait qu'aucun pays reclassé n'a pu atteindre à ce jour le seuil de reclassement correspondant à l'indice de vulnérabilité économique – qui est sans doute celui des trois critères qui permet le mieux d'appréhender les vulnérabilités structurelles.

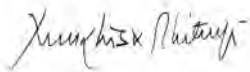
De tels problèmes expliquent le point de vue selon lequel une révision des critères et des seuils de reclassement utilisés pour définir la catégorie des PMA serait nécessaire. Les questions que le Comité des politiques de développement voudra peut-être examiner dans ce contexte sont les suivantes :

- L'intégration, dans la mesure du possible, des objectifs de développement durable et du Programme 2030 ;
- L'intégration de la notion de reclassement dynamique, de façon à inscrire le reclassement dans un processus à long terme de développement durable ;
- Une amélioration de la façon dont la transformation structurelle est mesurée ;

- Une amélioration des critères relatifs à l'environnement, notamment la prise en compte des changements climatiques et des vulnérabilités connexes.

Les démarches plus spécifiques que le Comité des politiques de développement pourrait envisager sont notamment les suivantes :

- « *Plafond de vulnérabilité* » : Outre la satisfaction des critères existants, il pourrait être demandé que l'indice de vulnérabilité économique de tout pays candidat au reclassement ne dépasse pas la moitié du niveau du seuil de reclassement ;
- *Ajustement de la composition et du calcul de l'indice de vulnérabilité économique* : L'indice d'exposition pourrait être amélioré en diminuant la pondération de problèmes géographiques tels que la dimension et l'éloignement et en donnant plus de poids aux aspects concernant la transformation structurelle et les enjeux environnementaux ; en remplaçant la part de l'agriculture, de la pêche et de l'exploitation forestière dans la production par un indice composite de transformation structurelle ; et en remplaçant le sous-indice relatif à l'environnement par un ou plusieurs indices qui reflètent mieux les préoccupations et les vulnérabilités environnementales particulières des PMA, en particulier les aspects liés aux changements climatiques ; et
- *Indices distincts* : Une proposition plus ambitieuse, inspirée de la notion de reclassement dynamique, serait de séparer la dimension transformation structurelle et la dimension environnement et d'élaborer des indices distincts. L'indice de transformation structurelle pourrait aussi devenir une condition obligatoire pour le reclassement.



Mukhisa Kituyi

Secrétaire général de la CNUCED