



Les pays les moins avancés dans le monde post-COVID : tirer les enseignements de 50 ans d'expérience

APERÇU GÉNÉRAL



RAPPORT **2021** SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS



NATIONS UNIES

**RAPPORT 2021 SUR
LES PAYS LES MOINS
AVANCÉS**
APERÇU GÉNÉRAL

Les pays les moins avancés dans le monde
post-COVID : tirer les enseignements
de 50 ans d'expérience



NATIONS UNIES

Genève, 2021

© 2021, Nations Unies

La présente publication est accessible en libre accès en se conformant à la licence Creative Commons créée pour les organisations intergouvernementales, disponible à l'adresse suivante : <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui figurent sur les cartes n'impliquent de la part 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.

La photocopie et la reproduction d'extraits sont autorisées à condition d'indiquer précisément la source.

La présente publication a été revue par un service d'édition externe.

Publication des Nations Unies établie par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

UNCTAD/LDC/2021 (Overview)

APERÇU GÉNÉRAL

Planter le décor : le cinquantenaire de la création de la catégorie des PMA

Un tournant dans l'histoire des PMA

Cette année marque le cinquantième anniversaire de la création de la catégorie des pays les moins avancés (PMA) par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a été adoptée à la suite de travaux de recherche, d'analyse et de sensibilisation menés par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Cette étape historique est franchie alors que s'organisent les négociations intergouvernementales sur l'élaboration d'un nouveau programme d'action en faveur des PMA pour la décennie 2022-2031, dont la période de mise en œuvre coïncidera largement avec celle de la dernière décennie du Programme de développement durable à l'horizon 2030. L'objectif de ces négociations est d'amener les PMA et leurs partenaires de développement à réfléchir ensemble à des moyens novateurs de remédier aux grands problèmes de développement qui accablent ces pays et leur économie, qu'il s'agisse de problèmes de longue date, tels que les obstacles à la transformation structurelle et au développement durable, de problèmes plus récents, à commencer par ceux qu'a créés la crise de la COVID-19, ou encore de problèmes à venir auxquels sont associés des risques de plus en plus graves, comme les effets des changements climatiques.

Les perspectives des PMA sont sombres. Englués dans les crises sanitaires, économiques et sociales que la pandémie de COVID-19 a provoquées, ils ont enregistré en 2020 leurs pires résultats de croissance depuis environ trente ans. De manière plus générale, ces crises ont anéanti les progrès accomplis à grande peine dans plusieurs domaines du développement, notamment sur les fronts de la pauvreté, de la faim, de l'éducation et de la santé. La perte de ces acquis aura des conséquences néfastes et persistantes sur le développement des PMA à moyen terme.

Bien que certains pas aient été franchis sur la voie du développement au cours des cinquante dernières années, des problèmes fondamentaux ont persisté et sont aujourd'hui devenus plus complexes et urgents. Les avancées observées à

certain égard ont été décevantes. On peut citer : i) la lenteur du renforcement des capacités productives et, en conséquence, la faiblesse des progrès enregistrés en faveur de ce facteur de croissance qu'est la transformation structurelle de l'économie ; ii) la persistance de plusieurs symptômes de sous-développement (faible productivité du travail, taux de pauvreté élevés, faibles taux de formation de capital humain, insuffisance chronique des résultats obtenus en matière de bien-être humain, etc.) ; iii) la vulnérabilité de longue date face aux chocs extérieurs et le manque de résilience, qui sont dus à la modicité des ressources disponibles, à l'étroitesse de la marge d'action et à la fragilité des institutions ; iv) le creusement des disparités de revenus et de développement entre la plupart des PMA et les autres pays en développement ; v) le petit nombre de pays sortis de la catégorie des PMA jusqu'à présent, puisqu'au cours des vingt-six dernières années, c'est-à-dire depuis 1994, seuls six des 53 pays ayant figuré sur la liste ont été reclassés.

Par conséquent, il importe de recenser les expériences concluantes et de mettre le doigt sur les politiques à l'origine de ces succès. Il faut aussi étudier les politiques de développement appliquées par les PMA pour mettre en évidence leurs lacunes. L'objectif est de tirer des enseignements de l'expérience afin de formuler des propositions innovantes pour l'avenir.

Les origines de la catégorie des PMA

Pour la plupart des PMA, les années 1950 et le début des années 1960 ont marqué la fin de l'ère coloniale. Leur économie étant alors à peine capable de générer des recettes fiscales et une épargne intérieure suffisantes pour financer leur développement, ces pays ont dû compter sur des ressources extérieures. Par la suite, il est apparu très clairement que le commerce international offrait la possibilité de dégager des fonds en faveur du financement du développement. Toutefois, leur économie n'étant pas assez structurée, les PMA n'avaient pas la flexibilité et les capacités nécessaires pour être compétitifs au niveau mondial.

À l'époque, la stratégie internationale de développement consistait à promouvoir le commerce international et la coopération économique pour accroître les flux de ressources extérieures à destination des pays en développement et ainsi accélérer le progrès de ces pays. Les stratégies de promotion des exportations n'ont cependant pas permis de convertir les avantages comparatifs dont disposaient les pays en développement dans le secteur des produits de base en perspectives d'essor d'une industrie compétitive à grande échelle. Lorsque les années 1960 ont été proclamées première Décennie des Nations Unies pour le développement, le but était d'obtenir le soutien de la communauté internationale

à l'adoption de mesures destinées à accélérer le progrès vers la croissance auto-entretenu et le progrès social dans tous les pays, avec l'espoir que l'écart de revenu par habitant entre les pays développés et les pays en développement puisse ainsi être résorbé. La première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui a eu lieu en 1964, visait également à trouver des solutions aux problèmes de développement particuliers que rencontraient les pays en développement, notamment dans le domaine du commerce.

L'ONU a adopté plusieurs décisions historiques sur les PMA à la fin des années 1960 et au début des années 1970, la plupart en lien avec les difficultés de développement de ces pays. Les années 1971 à 1982 ont été marquées par la fin de la période de prospérité économique de l'après-guerre et par le début d'une période d'ajustements de l'économie mondiale, qui ont été provoqués par des perturbations majeures sur le plan monétaire et sur le marché des produits de base. Lorsque l'ONU a créé la catégorie des PMA en 1971, le critère déterminant était le « sous-développement », qui englobait des caractéristiques communes aux pays de la catégorie, telles que la vulnérabilité face aux chocs extérieurs et divers facteurs internes, comme la modicité des ressources disponibles, la faiblesse des institutions et le manque de politiques, qui limitaient encore plus la capacité des PMA de remédier à leurs problèmes de développement. Dans le cadre des travaux et des débats intergouvernementaux menés à l'époque, la CNUCED s'est imposée comme le « porte-drapeau » des PMA pour les questions de développement en raison du rôle fédérateur qu'elle jouait dans le domaine du commerce et du développement.

Tandis que dans les années 1960, la principale préoccupation était la détérioration des termes de l'échange dans les pays en développement, dans les années 1970, la forte baisse des flux nets de capitaux en provenance des pays développés, l'endettement croissant et les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont entraîné de nouvelles difficultés socioéconomiques partout dans le monde, y compris dans les pays en développement. Les chocs pétroliers ont eu des répercussions durables sur les pays en développement, puisque leurs effets, conjugués à des déséquilibres macroéconomiques, ont notamment été à l'origine de la crise de la dette que ces pays ont connue entre le milieu des années 1980 et la fin des années 1990. Au cours des années 1980, les institutions financières internationales ont progressivement mis en place une série de politiques structurelles dont le principal objectif était d'accompagner les PMA dans : i) la gestion de leur passif extérieur, qui passait par l'adoption de mesures de stabilisation macroéconomique ; ii) la libéralisation de leur économie ; iii) le remplacement de leurs politiques budgétaires keynésiennes par des politiques monétaristes ; iv) la privatisation de leurs entreprises publiques ; v) leur réorientation

vers l'économie de marché. Préoccupée par une nouvelle détérioration des conditions économiques et sociales dans les PMA, l'ONU a convoqué la première Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés en 1981. À ce jour, quatre de ces conférences ont eu lieu, et une cinquième se tiendra à Doha (Qatar) en 2022.

Le rôle particulier du commerce

Les PMA ont toujours accordé une attention particulière au commerce dans leurs débats et dans l'élaboration de leurs politiques en raison : i) du modèle de croissance contrainte par la balance des paiements, selon lequel de mauvais résultats commerciaux sont un obstacle structurel et central à la croissance et au développement ; ii) de la corrélation entre dépendance à l'égard des produits de base et pauvreté ou sous-développement ; iii) du fait que le commerce est le domaine dans lequel les mesures internationales d'appui aux PMA se sont révélées les plus efficaces ; iv) de l'accroissement de l'influence du commerce international sur les résultats du développement sous l'effet de la mondialisation. Malgré tout, leur part dans le commerce mondial est restée extrêmement faible au fil des ans. Les produits primaires constituent le gros des exportations des PMA, tandis que les produits finis dominent celles des pays développés et des autres pays en développement, même si, pour beaucoup de ces derniers, les produits de base pèsent encore d'un poids considérable.

Dès le début des années 1960, les exportations de marchandises ont pris de l'importance dans quelques PMA. Depuis, les services sont aussi devenus une composante non négligeable des exportations de ces pays, en particulier ces dernières années. Ils en représentent aujourd'hui quelque 20 % du volume total en moyenne. La diversification des exportations des PMA demeure un problème de taille, puisque la plupart d'entre eux sont toujours tributaires d'un produit ou de quelques produits, essentiellement des produits de base (combustibles, minéraux ou produits agricoles). Pour surmonter leurs faiblesses structurelles, les PMA doivent renforcer leurs capacités productives, y compris les liens intra et intersecteurs, et remédier aux autres contraintes liées à l'offre, que sont notamment : i) la faible qualité de la main-d'œuvre (capital humain) ; ii) les déficiences des infrastructures physiques ; iii) le manque de capacités technologiques ; iv) la modicité des investissements privés ; v) la lenteur de la croissance. Ces obstacles sont au cœur des problèmes de développement persistants que connaissent les PMA et ne peuvent être éliminés au moyen d'interventions ponctuelles ou d'approches sectorielles.

En 1971, lorsque l'Assemblée générale a approuvé la liste initiale des « pays en voie de développement les moins avancés », celle-ci comptait 25 pays retenus en

raison de leurs problèmes structurels et de leurs vulnérabilités. Depuis, les critères d'inscription sur la liste des PMA et de retrait de cette liste ont évolué, davantage de données de qualité permettant d'évaluer les progrès accomplis par les pays. Au fil des années, la diversité des pays inscrits sur la liste a augmenté, de même que leur nombre, qui a culminé à 52 en 1991. Six pays sont sortis de la catégorie des PMA et depuis janvier 2021, les pays restants sont au nombre de 46. Les indicateurs de développement économique et social se sont considérablement améliorés, mais demeurent largement insuffisants, et les pays continuent de se heurter à des problèmes analogues à ceux qui ont conduit à la création de la catégorie.

Un moment charnière

La crise de la COVID-19 a mis en évidence de façon criante les lacunes institutionnelles, économiques et sociales de la stratégie de développement suivie par la plupart des PMA. La pandémie a touché le monde entier, mais ses répercussions sur les PMA ont été particulièrement graves en raison de la résilience limitée de ces pays et de leur faible capacité de supporter le choc et ses répercussions. De plus, elle est survenue à un moment où les progrès accomplis en matière de développement étaient déjà lents et insatisfaisants. La faible résilience des PMA se manifeste notamment par un taux extrêmement faible de vaccination contre la COVID-19. À la mi-2021, seuls 2 % de la population de ces pays avaient été vaccinés, contre 41 % dans les pays développés.

De nombreux PMA risquent d'être laissés de côté tandis que les autres pays en développement et les pays développés se relèvent de la pandémie. Ils pourraient devoir consacrer les prochaines années à leur redressement et n'enregistrer au final que peu de progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable au cours des années 2020. La situation actuelle est donc exceptionnelle et exige que la communauté internationale et les PMA eux-mêmes prennent des mesures décisives pour contrer les risques d'hystérèse et de décennie perdue.

Acquis après cinquante ans : croissance, transformation et durabilité ?

Compte tenu de la situation dans laquelle se trouvent actuellement les PMA et des difficultés qui les attendent au cours de la décennie qui s'ouvre, il est crucial

d'étudier les stratégies de croissance que ces pays ont mises en œuvre par le passé pour en tirer des enseignements clés sur la meilleure façon de jeter les fondements d'une reprise post-COVID-19 à la fois inclusive et durable. L'analyse effectuée dans le présent rapport est axée sur la croissance économique, mais l'objectif n'est pas de restreindre le débat relatif au développement des PMA à la seule question de la croissance. Il s'agit plutôt de reconnaître qu'un rebond de l'activité économique est primordial à ce stade, et que la croissance continuera vraisemblablement d'être un moteur essentiel du développement durable des PMA.

Sur l'ensemble des cinquante dernières années, la croissance des PMA a été au mieux mitigée, et généralement anémique et inégale. Le produit intérieur brut (PIB) réel du groupe des PMA a été multiplié par cinq depuis la création de la catégorie, puisqu'il est passé d'environ 200 milliards de dollars en 1971 à 1 118 milliards de dollars en 2019 (en prix constants de 2015). Cette évolution correspond à un taux de croissance moyen de 3,7 % par an, soit un peu plus seulement que la moyenne mondiale pour la même période (3,1 %). Dans le même temps, le PIB réel par habitant a augmenté à un rythme beaucoup plus faible (1,3 % par an) en raison de la rapide croissance démographique, passant de 600 dollars environ à 1 082 dollars.

Les PMA auraient dû obtenir des résultats nettement meilleurs pour espérer inverser ou enrayer la tendance à leur marginalisation dans l'économie mondiale. Avant la crise de la COVID-19, le groupe des PMA représentait environ 1 % du PIB mondial, soit à peu près la même part qu'au début des années 1970. Plus inquiétant encore, le PIB par habitant du groupe représentait 15 % de la moyenne mondiale en 1971, mais en 2019, c'est-à-dire avant la crise de la COVID-19, cette proportion avait chuté à moins de 10 %. Cette tendance générale se décompose en deux phases distinctes. Entre 1971 et 1995, les PMA ont affiché une croissance atone et irrégulière lorsqu'ils n'étaient pas carrément en récession. À l'inverse, à partir du milieu des années 1990, ils ont connu une reprise marquée et assez généralisée de la croissance grâce à un renforcement des fondamentaux macroéconomiques, à une amélioration de la conjoncture internationale et à un apaisement des conflits. La comparaison des moyennes des deux périodes montre que le PIB total des PMA a quelque peu augmenté, passant de 0,8 % de la moyenne mondiale pour la période 1971-1995 à 1,1 % pour la période 1996-2019. Toutefois, la forte croissance démographique a entraîné une baisse relative du PIB par habitant des PMA, qui est passé de 9,2 % à 8,8 % de la moyenne mondiale.

Au cours des cinquante dernières années, seuls quelques-uns des PMA actuels, à savoir le Bangladesh, le Bhoutan, le Cambodge, le Lesotho, le Mali, le Myanmar

et la République démocratique populaire lao, ont régulièrement dépassé de plus de 1 % le taux de croissance mondial moyen du PIB par habitant. Une douzaine d'autres PMA s'en sont sortis tant bien que mal et ont globalement atteint le taux de croissance mondial moyen du PIB. Cependant, la moitié environ des 46 PMA actuels ont perdu du terrain. En conséquence, malgré un certain regain de dynamisme économique depuis le milieu des années 1990, les véritables cas de convergence, c'est-à-dire de réduction constante des inégalités entre les pays, ont été l'exception plutôt que la règle pour les PMA. Au contraire, un grand nombre de ces pays étaient à la traîne avant la crise de la COVID-19, de sorte que les inégalités se sont creusées à l'échelle mondiale et risquent de se traduire par une inégalité des chances.

Par ailleurs, des signes de plus en plus nombreux portent à croire que la reprise post-COVID se fera à deux vitesses, auquel cas les inégalités mondiales vont vraisemblablement continuer de s'accroître. Les premières estimations pour 2021 donnent à penser que la récession mondiale pourrait être moins grave que prévu. Toutefois, la succession des vagues d'infections et la lenteur des campagnes de vaccination, conjuguées à de fortes asymétries dans la capacité des PMA de répondre à la crise, à des vulnérabilités propres à la situation de chacun et à des facteurs idiosyncrasiques, risquent de laisser nombre des pays du groupe en proie à des difficultés économiques à moyen terme. Outre que de grandes vulnérabilités liées à l'endettement pèsent sur les fondamentaux de beaucoup de PMA, quatre facteurs plus généraux menacent d'entraver leur production potentielle à moyen terme :

- i) Le report et l'annulation de plans d'investissement, qui vont inévitablement affaiblir le potentiel de croissance à moyen terme ;
- ii) Les perturbations généralisées de la scolarité et de l'apprentissage, qui risquent de nuire à l'accumulation de capital humain et d'accroître les disparités existantes, y compris les inégalités de genre ;
- iii) La multiplication des faillites, ainsi que la perte massive d'emplois et donc de capacités, qui pourraient peser durablement sur un entrepreneuriat déjà précaire ;
- iv) La restructuration en cours des chaînes de valeur, qui risque de nuire à la compétitivité des PMA dans des secteurs d'une importance capitale pour un grand nombre d'entre eux, comme le tourisme et l'habillement.

Pour bien comprendre la situation dans laquelle se trouvent les PMA en cette période d'incertitude, il est utile d'examiner les déviations à moyen terme de la trajectoire de croissance à long terme de différents pays, qu'il s'agisse

d'accélération ou d'effondrements de la croissance. En général, ces déviations à moyen terme sont assez courantes aussi bien dans les PMA que dans les autres pays en développement et dans les pays développés, les accélérations étant sensiblement plus fréquentes que les effondrements. Les PMA se distinguent toutefois par le plus grand nombre d'effondrements qu'ils ont connu. Entre 1971 et 2019, ces effondrements ont représenté 16 % de l'ensemble des déviations observées par pays et par an dans le cas des PMA, contre 10 % pour les autres pays en développement et seulement 2 % pour les pays développés. En outre, les PMA ont connu en moyenne une croissance plus lente que les autres groupes de pays pendant les périodes d'accélération et un recul légèrement plus prononcé pendant les périodes de ralentissement. Certes, ces différences s'expliquent en grande partie par la croissance irrégulière que les PMA ont enregistrée entre 1971 et 1994, mais elles ont persisté même pendant la période de « forte croissance » qui a suivi. Elles montrent que les PMA sont davantage sujets à l'alternance de phases d'expansion et de récession, que celles-ci soient dues à des facteurs endogènes ou exogènes. Ce constat renforce l'argument selon lequel il faut resserrer la coopération internationale pour favoriser une reprise inclusive, durable et résiliente dans les pays du groupe.

La reprise est essentielle à la concrétisation de la vision ambitieuse dont le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est porteur. Si la croissance économique continue de représenter l'un des principaux moteurs potentiels du développement durable des PMA, la trajectoire de cette croissance influence de façon déterminante les résultats socioéconomiques et environnementaux. À cet égard, la CNUCED soutient depuis longtemps que le renforcement des capacités productives est indispensable à la durabilité de la croissance, laquelle dépend également des facteurs suivants : i) les dynamiques structurelles qui régissent l'accumulation de capital ; ii) la réaffectation intersectorielle des facteurs de production ; iii) l'acquisition progressive de compétences productives ; iv) le resserrement des liens de production. Le *Rapport 2021 sur les pays les moins avancés*, intitulé « Les pays les moins avancés dans le monde post-COVID : tirer les enseignements de 50 ans d'expérience », confirme ce diagnostic.

Il est ressorti d'un exercice de comptabilité axé sur le développement des PMA que la croissance du PIB par travailleur était due pour 40 % (part médiane) à l'intensification du capital et pour 10 % à l'accumulation de capital humain. Ces chiffres sont d'autant plus impressionnants qu'ils ne rendent pas compte du poids du capital naturel ni du fait que les investissements dépendent fortement de facteurs institutionnels, les conflits et l'instabilité politique laissant souvent des séquelles durables. En outre, l'accumulation de capital n'a guère perdu de son

intérêt dans les PMA malgré les récentes vagues technologiques, les possibilités de raccourcis technologiques ainsi ouvertes, l'essor de la servicisation et la transition numérique, qui soulignent l'importance des éléments immatériels des capacités productives. Ces facteurs sont appelés à jouer un rôle plus central à l'avenir, mais leur exploitation requiert des compétences particulières et des infrastructures adéquates (l'accès à l'énergie étant un moteur essentiel de la modernisation de la production), ainsi que des capacités manufacturières et des équipements, sans lesquels il n'est pas possible de mettre véritablement à profit les technologies de production avancées.

Le rythme et l'orientation de la transformation structurelle, c'est-à-dire du processus de réaffectation intersectorielle des facteurs de production et de l'évolution concomitante de la composition de la production, lesquelles accompagnent généralement la croissance globale, se sont aussi avérés être des déterminants fondamentaux des dynamiques de la productivité. Si la transformation structurelle a généralement progressé à un rythme poussif au cours des cinquante dernières années, certains PMA parmi les plus productifs ont enregistré des progrès encourageants entre 1995 et 2018. La productivité du travail a augmenté de 6 % par an en moyenne, notamment sous l'effet de la réaffectation de la main-d'œuvre du secteur agricole à des activités de service plus productives (services commerciaux et services aux entreprises, par exemple). L'industrie manufacturière a également joué un rôle dans la transformation structurelle, mais seulement dans certains PMA, et sa contribution à la création d'emplois a été plus limitée.

Dans l'ensemble, deux grandes conclusions peuvent être tirées de cette analyse et orienter l'action stratégique en faveur de la transformation. La transformation structurelle et la réaffectation des facteurs de production d'activités peu productives à des activités plus productives demeurent indispensables à l'accroissement de la productivité globale des facteurs et donc à la croissance durable. C'est encore plus vrai dans les PMA, où les écarts de productivité sont particulièrement grands et une part importante de la main-d'œuvre travaille dur dans l'agriculture de semi-subsistance ou est « sous-employée ». Il est donc plus crucial que jamais, pour promouvoir le développement durable, de mettre l'accent sur le renforcement des capacités productives, qui favorisera les processus interdépendants que sont l'accumulation de capital, la transformation structurelle et l'acquisition de compétences productives. Le présent rapport montre que, si certains PMA ont réussi à entamer un processus de transformation structurelle à long terme pendant la période de croissance relativement rapide du PIB, cette transformation est aujourd'hui balbutiante au mieux. Il est difficile de dire si ces

efforts d'industrialisation naissants vont se poursuivre imperturbablement malgré la forte récession déclenchée par la crise de la COVID-19 ou si le ralentissement de l'activité économique va y mettre un frein. En outre, la transformation structurelle est restée relativement timide dans la moitié des PMA environ, et les pays du groupe n'ont jusqu'à présent pas été capables de créer un environnement propice à l'émergence d'un réseau dense d'entreprises de moyenne et grande taille, connectées par des liens intrants-extrants non seulement entre elles, à l'échelle nationale, mais aussi avec des entreprises étrangères grâce à leur intégration dans les chaînes de valeur mondiales et régionales.

En ce qui concerne l'objectif d'inclusivité de la croissance et les progrès accomplis en matière de durabilité environnementale, le bilan est également mitigé. Les effets de leurs politiques de redistribution étant limités, les PMA doivent essentiellement compter sur la croissance et sur la création d'emplois pour réduire la pauvreté. Par conséquent, tout en reconnaissant le poids des inégalités entre les personnes au début du processus de développement, en particulier sur le plan de la propriété des biens, et d'autres facteurs idiosyncrasiques, tous les pays qui se sont engagés dans un processus de transformation structurelle ont réussi à adopter des modèles de croissance plus inclusifs, dans lesquels les personnes démunies profitent aussi du dynamisme de l'économie. Dans la même veine, si la rapide croissance observée entre 1995 et 2018 a entraîné une augmentation du volume total de la richesse nationale des pays, l'intensification de l'exploitation des ressources naturelles s'est souvent révélée non viable, sauf dans les cas où elle s'est accompagnée de gains de productivité, de la création de valeur ajoutée et d'une gestion plus efficace de ces ressources.

Évaluer les stratégies de développement passées et actuelles

De nombreux événements et processus décisifs ont influé grandement sur l'économie politique du sous-développement et sur les possibilités d'action des PMA. Les stratégies de développement négociées au niveau international cristallisent les idées économiques de l'époque à laquelle elles sont adoptées et l'interprétation contemporaine des difficultés de développement auxquelles se heurtent les PMA. Les Programmes d'action ont indéniablement une influence sur l'élaboration des politiques nationales, la mobilisation des ressources intérieures et l'établissement de partenariats bilatéraux et multilatéraux en faveur

du développement, même s'il est intrinsèquement difficile de les dissocier des processus sous-jacents et de l'environnement dans lequel ils sont mis en œuvre.

Les Programmes d'action s'inscrivent dans une longue tradition selon laquelle la communauté internationale fixe des objectifs afin d'inciter les pays à agir de concert pour promouvoir les priorités de développement mondiales. Ils donnent de la légitimité à l'action menée et servent de point de départ aux campagnes de sensibilisation. Toutefois, ils ne sont pas juridiquement contraignants et n'ont pas vocation à se substituer aux politiques nationales de développement, car ils sont le fruit d'une approche multilatérale du développement, c'est-à-dire de négociations et de compromis. Ils visent plutôt à faire ressortir les caractéristiques communes aux PMA, tant dans la définition des obstacles structurels à leur développement que dans la hiérarchisation des domaines de l'action internationale.

Les quatre Programmes d'action mis en œuvre depuis 1981 ont tous couvert diverses dimensions du développement, proposé des solutions pour remédier aux obstacles sociaux, économiques et environnementaux sur lesquels buttaient les PMA, et mis en évidence le rôle de la planification du développement. Progressivement, ils ont explicitement défini la ou les approches à suivre pour atteindre les résultats escomptés. Tous ont souligné que la transformation structurelle de l'économie des PMA était le seul moyen de parvenir à un développement durable. Il y a toutefois eu des différences notables dans l'attention accordée aux domaines prioritaires de l'action en faveur de la transformation structurelle des PMA, le renforcement des capacités productives et la diversification ayant été plus ou moins ciblés dans les différents Programmes d'action.

Les priorités ont évolué d'un Programme d'action à l'autre, l'idée étant de mettre en avant certaines dimensions du développement plutôt que d'autres et de remédier aux problèmes rencontrés au cours de la mise en œuvre des précédents programmes. La complexité et le nombre des mesures proposées ont progressivement augmenté, ce qui a compliqué l'arbitrage entre intérêts divergents et l'échelonnement des activités. Le succès des Programmes d'action dépend dans une large mesure des capacités et de l'esprit d'initiative des États des PMA, et il est souligné dans chaque Programme que les PMA sont responsables au premier chef de leur propre développement. Cependant, les capacités de ces États se sont amoindries au fur et à mesure de la mise en œuvre des Programmes d'action successifs, notamment en raison des effets néfastes des programmes d'ajustement structurel et des récentes réformes de l'aide publique au développement (APD). De surcroît, les montants versés et les

mesures adoptées au titre de l'APD n'ont jamais été à la hauteur des engagements pris, ce qui a entravé la réalisation des objectifs relatifs à l'efficacité de l'aide et le renforcement de la capacité des États des PMA d'appliquer les Programmes d'action et d'atteindre d'autres objectifs de développement. Malheureusement, aucun des Programmes d'action n'a abouti à la pleine réalisation des objectifs fixés.

Quarante ans de mesures internationales d'appui aux PMA

Exception faite de l'APD et de l'assistance technique, le commerce est le principal domaine dans lequel des mesures internationales d'appui à la fois concrètes et adaptées aux PMA ont été mises en œuvre, y compris en dehors du cadre des Programmes d'action. S'il est largement admis que les PMA ont des besoins particuliers, des institutions financières majeures telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ne reconnaissent pas la catégorie des PMA ou n'appliquent pas les critères y relatifs dans leurs travaux, bien qu'elles participent au partenariat de coopération pour le développement qui sous-tend les Programmes d'action. Relativement peu de petits pays donateurs consacrent systématiquement 0,20 % de leur revenu national brut (RNB) à l'aide aux PMA au titre de l'APD (limite supérieure de l'objectif), et les pays donateurs plus grands et plus riches n'y consacrent même pas 0,15 % de leur RNB (limite inférieure de l'objectif). De plus, le contexte politique des Programmes d'action est aussi important que les objectifs eux-mêmes parce que les donateurs favorisent inévitablement certains objectifs de développement plutôt que d'autres en fonction de leurs propres intérêts géopolitiques et économiques, et leurs décisions ne sont souvent pas influencées par des objectifs multilatéraux.

Le caractère changeant de la définition du développement rend ambigu et imprécis les différents buts recherchés par les gouvernements nationaux, les donateurs et les divers autres acteurs de la coopération pour le développement, dont le nombre va croissant. La situation est rendue plus compliquée encore par les déséquilibres de pouvoir entre pays, qui ont souvent pour effet d'empêcher les PMA de maîtriser et de prendre en main leur propre développement. Depuis le Consensus de Monterrey (2012), la conception du développement est fortement axée sur la réduction de la pauvreté et le bien-être individuel au détriment d'une vision globale de l'économie nationale en tant que système, qui concourrait lui aussi au bien-être social. Par conséquent, une part disproportionnée de l'aide est affectée aux secteurs sociaux et aux activités humanitaires, tandis que les

ressources allouées aux infrastructures économiques et aux secteurs productifs sont insuffisantes en comparaison. Outre la baisse du degré de libéralité de l'APD, l'une des principales préoccupations est que, avec l'instauration des nouvelles règles du Comité d'aide au développement (CAD) sur la notification, l'APD cesse d'être un indicateur fiable du montant des ressources supplémentaires que les pays consacrent au financement du développement durable, et les cibles fixées par l'ONU en matière d'APD, qui reposent sur la définition de l'APD telle qu'énoncée par le CAD en 1969, deviennent caduques.

Les préférences commerciales sont actuellement le domaine dans lequel la communauté internationale est la plus favorable à ce qu'un traitement spécial soit accordé aux PMA, qu'il s'agisse de l'accès aux marchés ou du respect des règles et des disciplines de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Depuis la mise en place du Système généralisé de préférences (SGP) en 1971 sous l'égide de la CNUCED, la plupart des pays industrialisés accordent des préférences commerciales aux pays en développement. L'octroi de préférences commerciales et leur utilisation sont une ambition clef de tous les Programmes d'action, et l'objectif de développement durable n° 17 en souligne l'importance. En outre, depuis le début des années 2000, des dispositions plus généreuses et exclusivement réservées aux PMA ont été mises en place dans le cadre du SGP. Bien que certaines études suggèrent le contraire, les évaluations que la CNUCED et d'autres acteurs ont consacrées à l'incidence des préférences commerciales dans les PMA ont généralement révélé que ces préférences avaient eu des effets limités, surtout en ce qui concerne la promotion de la transformation structurelle.

Stratégies nationales de promotion du développement

Les pays suivent différentes trajectoires de développement en fonction de leur situation initiale, de l'orientation des politiques nationales et de facteurs exogènes. La planification du développement est influencée par : i) les structures de gouvernance qui déterminent les priorités nationales ; ii) les plateformes qui définissent les stratégies et les politiques ; iii) les coalitions d'intérêts et le degré de cohésion des différents groupes de population ; iv) les arbitrages et les conséquences involontaires des politiques. Dans de récents plans nationaux de développement, dont les diverses périodes de mise en œuvre vont de 2014 à 2036 et se chevauchent partiellement, un certain nombre de PMA ont souligné qu'il était important pour eux de disposer des moyens de financer leur propre développement. Les priorités varient d'un pays à l'autre, mais le développement économique, la transformation et la diversification sont des préoccupations communes et fondamentales.

L'évolution et la composition des dépenses publiques reflètent les priorités définies par les gouvernements nationaux. Ces priorités permettent de comprendre les effets de la mobilisation des ressources intérieures sur la croissance économique, le capital national, le changement structurel, le développement social et la réduction de la pauvreté. En raison de restrictions budgétaires constantes, le montant total des dépenses publiques des PMA était limité à 20 % du PIB de ces pays entre 1990 et 2020. Ces dépenses ont toutefois été stimulées par les efforts consentis pour atteindre les objectifs de développement manqués pendant la période de mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement (2000-2015), par la levée des restrictions budgétaires liées à la crise économique mondiale de 2008/09 à mesure que la situation s'est améliorée, ainsi que par un regain de croissance dû à la reprise des marchés des produits de base. Entre 2011 et 2019, les dépenses publiques des PMA ont principalement visé au maintien de la croissance économique et au renforcement de la résilience face aux chocs exogènes.

Il est difficile de dire dans quelle mesure les retombées des dépenses publiques consacrées aux secteurs productifs de l'économie influencent l'établissement des budgets et l'évaluation périodique de la mise en œuvre des plans de développement. Les considérations fondamentales, pour les décideurs des pays en développement, sont les arbitrages, les complémentarités et les synergies entre les politiques. Par exemple, le développement du secteur agricole peut avoir des effets multiplicateurs particulièrement importants sur la réduction de la pauvreté dans de nombreux PMA. De la même manière, les dépenses allouées aux infrastructures et à d'autres services publics pourraient renforcer considérablement l'efficacité et la compétitivité de l'industrie manufacturière et d'autres secteurs. Une analyse empirique des dépenses réellement affectées à des industries clés des secteurs agricole et industriel permet de mettre en évidence les effets différenciés que l'APD et les dépenses publiques ont sur les différents secteurs stratégiques de l'économie.

À la veille de l'élaboration d'un nouveau Programme d'action, qui portera sur la décennie 2022-2031, la recherche de solutions pratiques et durables pour le développement des PMA se poursuit. Ces pays ont certes enregistré des progrès depuis l'adoption du premier Programme d'action, mais ils n'ont pas connu les changements transformationnels que ces programmes ont vocation à susciter, des changements susceptibles de leur donner les moyens de remédier aux inégalités de longue date et à la marginalisation persistante. La mise en œuvre des quatre Programmes d'action demeure donc un travail largement inachevé, qu'il s'agisse des efforts faits par les États des PMA pour promouvoir

la transformation structurelle, renforcer leurs capacités productives et mettre ces capacités à profit, ou du respect des engagements pris par la communauté internationale en faveur de l'appui aux PMA. Les données relatives aux apports d'APD et à leurs effets sur le développement des secteurs ciblés font clairement ressortir des défaillances. L'APD devrait contribuer à resserrer les liens entre le cadre national de planification du développement et les leviers de la politique budgétaire (le budget national). Fait plus important encore, il ne sera pas possible de maximiser le potentiel des investissements que les PMA engagent dans leurs secteurs productifs si les dépenses publiques et l'APD ne sont pas totalement complémentaires et synergiques.

Le tableau dressé ici n'invite pas à l'optimisme quant aux effets des politiques internationales et nationales sur le développement des PMA, mais certains exemples de réussite prouvent qu'il existe plusieurs voies vers le développement. À partir des années 1970, le Bangladesh a accéléré son développement en prenant des mesures de libéralisation du commerce et en misant sur un secteur de l'habillement à vocation exportatrice. Il a aussi investi dans d'autres secteurs, notamment dans l'industrie pharmaceutique, en créant un système national d'innovation propice à leur développement. Son économie demeure toutefois concentrée sur un petit nombre de secteurs et de produits, de sorte que la production nationale risque de pâtir du reclassement du pays, qui est actuellement prévu pour 2026. Le Sénégal, en revanche, a adopté une stratégie de développement différente et est parvenu à bâtir une économie diversifiée, qui repose tant sur l'agriculture que sur l'industrie et les services. Ainsi, ses exportations sont également plus diversifiées et donc moins vulnérables face aux conséquences d'un reclassement.

Les investissements nécessaires aux pays les moins avancés pour atteindre les objectifs de développement durable dans la décennie post-pandémie

Accélérer la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 est une priorité pour les PMA. Or, la pandémie de COVID-19 leur a compliqué la tâche, car elle a fait ressortir certaines des vulnérabilités qui pèsent depuis longtemps sur ces pays. L'économie mondiale doit de toute urgence se relever du choc long et profond qu'elle a subi. En ce qui concerne les PMA,

l'impératif est désormais de reprendre le dessus, de reconstruire en mieux et, en même temps, d'accélérer la réalisation des objectifs de développement durable. C'est sur la base de ces objectifs que l'on peut estimer les besoins et déterminer le financement nécessaire pour couvrir les investissements et les dépenses qui devront être engagés. Le Rapport établit, pays par pays, un calcul des coûts pour les principales cibles structurelles des objectifs de développement durable, compte tenu de la situation créée par la pandémie de COVID-19.

Les estimations de coûts prévoient différents scénarios pour atteindre un certain nombre des cibles des objectifs de développement durable d'ici à 2030. Les cibles retenues pour les estimations sont les suivantes :

1. Les investissements nécessaires pour atteindre un taux de croissance annuelle du PIB de 7 % dans les PMA (objectif de développement durable n° 8.1) ;
2. La croissance et les investissements nécessaires pour éliminer complètement l'extrême pauvreté (objectif de développement durable n° 1.1) ;
3. La croissance et les investissements nécessaires pour promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous – puissant vecteur de transformation structurelle – exprimé dans l'objectif de multiplier par deux la contribution de l'industrie (manufacturière) au PIB des PMA (objectif de développement durable n° 9.2) ;
4. Les dépenses et la couverture du déficit de financement nécessaires à la réalisation de la couverture sanitaire universelle (objectif de développement durable n° 3.8) ;
5. Les dépenses et la couverture du déficit de financement nécessaires pour faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d'égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire gratuit et de qualité (objectif de développement durable n° 4.1) ;
6. Les dépenses et la couverture du déficit de financement nécessaires pour mettre en place des systèmes et des mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national (objectif de développement durable n° 1.3) ;
7. Les dépenses et la couverture du déficit de financement nécessaires pour garantir la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes (objectif de développement durable n° 15.1).

Les travaux d'estimation s'appuient sur une méthode de blocs pour éviter le risque de double comptabilisation et d'autres problèmes potentiels. Les blocs initiaux utilisent le PIB et l'investissement (formation brute de capital fixe) comme variables clefs – des indicateurs bien connus des décideurs et fondés sur la littérature économique. Les pays doivent afficher un taux de croissance durable pour réaliser leur transformation structurelle et éliminer la pauvreté. Pour stimuler la croissance, il leur faut augmenter l'épargne et les investissements provenant de sources publiques et privées, nationales et internationales.

Les objectifs de croissance annuelle du PIB, en particulier l'objectif qui consiste à multiplier par deux la contribution de l'industrie au PIB d'ici à 2030, exigent des investissements massifs. Ces besoins très importants sont également intrinsèquement liés à d'autres objectifs de développement durable, tels ceux qui concernent l'eau potable et l'assainissement (objectif de développement durable n° 6), l'énergie propre à un coût abordable (objectif de développement durable n° 7), les villes et les communautés durables (objectif de développement durable n° 11) et l'action climatique (objectif de développement durable n° 13).

Résultats et implications de l'estimation des besoins d'investissement

Ces estimations sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle les PMA donneront la priorité à la transformation structurelle dans le cadre des objectifs de développement durable. Le scénario consistant à multiplier par deux la contribution du secteur manufacturier au PIB a été choisi parce que l'objectif n° 9.2 – multiplier par deux la contribution de l'industrie au PIB – peut ne pas cadrer avec la transformation structurelle telle qu'elle se déroule dans les PMA. L'industrie comprend en effet le secteur extractif, tel que l'exploitation pétrolière et l'exploitation minière de roche dure, qui sont des sources de vulnérabilité et dont, en règle générale, la croissance n'est pas due à la transformation structurelle. Les scénarios de croissance de l'investissement sont une mesure globale et comprennent les dépenses nécessaires à la réalisation des objectifs retenus. C'est pourquoi, les décideurs doivent se préoccuper de l'efficacité des dépenses et de l'efficacité avec laquelle les ressources sont allouées.

Pour atteindre un taux de croissance annuel du PIB de 7 %, éliminer l'extrême pauvreté ou multiplier par deux la part de l'industrie manufacturière dans le PIB, les investissements doivent progresser à des taux de 7 %, 9 % et 20 %, respectivement. Ces trois scénarios montrent à quel point l'effort à réaliser est

ambitieux, en particulier au regard du niveau des investissements passés dans les PMA.

Outre les estimations axées sur les investissements calculées en utilisant les élasticités des scénarios ci-dessus, les auteurs du Rapport ont également entrepris de faire des prévisions sur le financement nécessaire pour augmenter les dépenses sociales, étant donné que la plupart des services sociaux et environnementaux mentionnés dans les cibles 1.3, 3.8, 4.1 et 15.1 des objectifs de développement durable ne sont pas classés comme des investissements mais plutôt comme des dépenses courantes. Selon une méthode d'estimation en trois temps, on a d'abord fait une estimation du coût total occasionné par la mise en place d'une couverture universelle d'ici à 2030, en multipliant le coût unitaire de fourniture de ces services. La deuxième étape a consisté à soustraire les dépenses courantes du coût total pour obtenir le déficit de financement. Enfin, la progression de l'intervention a été modélisée de manière linéaire pour la période 2021-2030. Les résultats montrent qu'il faudra un financement supplémentaire de l'ordre de : i) 4,3 % du PIB pour la protection sociale universelle ; ii) 8,5 % du PIB pour la couverture sanitaire universelle ; iii) 5,2 % du PIB pour l'éducation universelle ; iv) 0,3 % du PIB pour la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes. Il en coûtera ainsi des dépenses supplémentaires représentant 18,3 % du PIB, par rapport au niveau actuel qui s'élève à 13,1 % du PIB. En d'autres termes, il faudrait que les PMA augmentent leurs dépenses de services sociaux de près de trois fois pour atteindre 31,4 % du PIB, c'est-à-dire un taux presque équivalent au taux moyen de 32,4 % déboursé dans l'OCDE en 2021.

Les résultats concernant tant les déficits d'investissement dus aux élasticités que la prévision du coût unitaire des coûts de financement sont des moyennes. Le calcul des élasticités de l'investissement à l'industrie manufacturière, à la croissance économique et à l'élimination de la pauvreté ont fait ressortir quelques valeurs aberrantes, en particulier pour ce qui concerne l'élasticité du taux de pauvreté à la croissance. La difficulté qu'il y a toujours eu à appliquer des politiques de croissance favorables aux pauvres explique certaines des élasticités positives inversées pauvreté-croissance dans les pays riches en ressources, par exemple l'Angola, ou dans les pays dont une forte proportion de la population vit dans l'extrême pauvreté, par exemple la Guinée-Bissau, Madagascar et la Zambie.

Les chiffres qui suivent font apparaître les besoins gigantesques des PMA en ce qui concerne les investissements et les dépenses à engager. Entre 2021 et 2030,

les PMA auront besoin d'investissements à hauteur de : i) 462 milliards de dollars par an pour atteindre l'objectif de croissance de 7 % (objectif de développement durable n° 8.1) ; ii) 485 milliards de dollars par an pour éliminer complètement l'extrême pauvreté (objectif de développement durable n° 1.1) ; iii) 1 051 milliards de dollars par an pour multiplier par deux la contribution du secteur manufacturier au PIB (objectif de développement durable n° 9.2). Cela signifie que le PIB des pays les moins avancés devra progresser à un taux annuel de 9 % si ces pays veulent éliminer l'extrême pauvreté ou au taux beaucoup plus élevé de 20 % si leur objectif est la transformation structurelle.

Pour les trois scénarios, les investissements à réaliser pendant la période de 2021 à 2030 représentent environ 27 % du PIB ; il est estimé que 73 % de ce total devraient être privés, 26 % publics et 1 % issu de partenariats public-privé (PPP). Les besoins d'investissement varient beaucoup selon les pays, certains étant beaucoup plus élevés que d'autres. Par exemple, le Yémen (76 %) et l'Éthiopie (46 %) sont deux pays qui, pour soutenir leur croissance économique, ont besoin d'investissements extrêmement importants, alors que les besoins du Mali (17 %) et de l'Érythrée (4 %) se situent à l'autre extrémité de l'échelle. Ces résultats décrivent non seulement la situation actuelle de l'investissement, mais aussi les conditions initiales qu'il faut absolument réunir pour créer une croissance tirée par l'investissement, ainsi que les performances économiques passées. Les faibles besoins de l'Érythrée, par exemple, reflètent sa capacité d'absorption selon une perspective historique, plutôt que ce dont elle a effectivement besoin pour réduire la pauvreté.

Les PMA devront encore mobiliser 10,4 % de PIB supplémentaires pour financer les services sociaux et environnementaux. Le niveau des dépenses devra augmenter de 12,3 % par rapport à son niveau actuel de 2,9 % du PIB pour atteindre les cibles 1.3, 3.8, 4.1 et 15.1 des objectifs de développement durable. Entre 2021 et 2030, les déficits de financement se creuseront progressivement, pour passer de 6,3 % à 11,3 % du PIB dans le domaine de la santé ; de 4,2 % à 6,6 % du PIB dans le domaine de l'éducation ; de 2 % à 8,5 % du PIB dans le domaine de la protection sociale ; de 0,1 % à 0,5 % du PIB dans le domaine de la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes. Ces déficits de financement sont fortement corrélés au taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans, au taux de scolarisation dans le secondaire et à la couverture sociale, ce qui signifie que le renforcement des engagements dans ces secteurs améliorerait les résultats. Il est toutefois essentiel de souligner que chaque pays empruntera sa propre voie pour atteindre ses objectifs et que les valeurs globales

correspondent à la réalité de nombreux PMA, mais non pas de tous. Les PMA insulaires, comme Kiribati et Tuvalu, et les pays en proie à des conflits de grande ampleur, comme le Yémen, sont atypiques, et leurs besoins sont plus importants, notamment en ce qui concerne la protection sociale et l'éducation.

Il faut aux PMA des ressources considérables pour se relever des récessions causées par le choc de la COVID-19, mais surtout pour s'engager sur la voie de la réalisation des objectifs de développement durable. Les dépenses devront être multipliées par rapport à leur niveau actuel et par rapport aux ressources disponibles. Pour ce faire, les PMA devront : i) renforcer leurs capacités budgétaires ; ii) accroître la mobilisation des ressources intérieures ; iii) améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Il est également évident que les recettes fiscales ne suffiront pas à elles seules à couvrir tous les investissements et toutes les dépenses supplémentaires. Les dépenses moyennes totales devraient augmenter de 59 % du PIB pour être alignées sur les scénarios d'investissement qui visent à : i) atteindre un taux de croissance annuelle d'au moins 7 % ; ii) multiplier par deux la contribution de l'industrie manufacturière au PIB ; iii) éliminer complètement la pauvreté ; iv) atteindre les objectifs sociaux et environnementaux. C'est pourquoi, la mobilisation de ressources financières supplémentaires sera indispensable pour que les PMA atteignent les objectifs de développement durable d'ici à 2030. Les impôts, les contributions, les redevances, la dette et les obligations resteront des sources importantes de financement supplémentaire. Toutefois, les PMA devront continuer de compter sur le financement extérieur, en particulier l'APD, pour atteindre ne serait-ce que les objectifs de base du développement durable, dont la transformation structurelle. La communauté internationale a donc un rôle essentiel à jouer dans la mobilisation de ressources financières internationales pour le développement durable des PMA, qui non seulement répondront aux besoins de financement de ces pays, mais qui seront aussi décisifs pour leur permettre de poursuivre la transformation structurelle de leurs économies.

Des enseignements tirés de l'expérience passée aux trajectoires de développement futures

Pour la plupart des PMA, le régime actuel de politiques nationales et internationales n'a pas été d'un grand secours pour surmonter les principaux obstacles à leur développement. Au fait que le groupe des PMA continue

d'exister et qu'une majorité de ces pays abordent les années 2020 très affaiblis s'ajoutent les retombées actuelles de la crise mondiale de la COVID-19 et les risques d'hystérèse qui en découlent. Un nouveau sentiment d'urgence se fait jour face au problème du sous-développement des PMA, et l'occasion se présente aujourd'hui de prêter une attention renouvelée et accrue à la manière d'orchestrer une transformation durable des réalités du développement dans les PMA.

L'intérêt de la communauté mondiale pour le développement des PMA et le soutien à apporter

On ne saurait préconiser un partenariat renouvelé et renforcé en faveur du développement sans, en même temps, réaffirmer que le développement des PMA et le soutien international à lui apporter sont des priorités mondiales. C'est une condition préalable à la réinvention de la notion de différenciation équitable dans le cadre du traitement spécial des PMA parmi le groupe des pays en développement. Un authentique partenariat mondial en faveur des PMA va bien au-delà de l'engagement moral consistant à « ne laisser personne de côté ». À terme, dans une économie mondiale interdépendante, le soutien international apporté à la transformation structurelle des PMA est un investissement dans la résilience systémique, car tout succès de développement obtenu par les PMA est une manifestation de la résilience systémique mondiale.

Faire progresser la transformation structurelle des PMA par le renforcement des capacités productives reste le moyen le plus viable d'aller vers un développement durable et inclusif. Si l'on peut s'attendre à ce que le prochain programme d'action soit axé sur le redressement post-COVID et sur d'autres objectifs de développement – dont l'action climatique –, il ne faudrait pas que ces préoccupations éclipsent les objectifs de développement à long terme des PMA, qui non seulement sont antérieurs à la pandémie mais qui, depuis, sont devenus encore plus pressants. Les mesures de riposte à court terme devraient être mises en œuvre en gardant présents à l'esprit les objectifs à plus long terme et servir de tremplin pour les atteindre.

Le nouveau programme d'action : objectifs

La transformation structurelle reste au centre des efforts que les PMA doivent accomplir pour parvenir au dynamisme et à la résilience économiques. L'accent mis sur le renforcement des capacités et des compétences productives repose

sur la nécessité d'emprunter une trajectoire de développement qui garantisse la durabilité économique, sociale et environnementale. La meilleure façon de réussir est de fonder les mesures qui sont prises en ce sens sur les principes suivants :

- Bâtir la résilience face aux chocs présents et futurs par le renforcement, la mise à niveau, la diversification et l'expansion du secteur des entreprises des PMA ;
- Générer une croissance dynamique, inclusive et créatrice d'emplois, qui s'appuie sur un meilleur accès aux services de base, afin de s'attaquer aux problèmes de fond que sont la pauvreté et l'équité dans toutes ses dimensions ;
- Veiller à la bonne orientation et la bonne coordination des politiques nationales et des mesures de soutien international d'ordre économique, social et environnemental ;
- Mettre en œuvre les principes internationalement reconnus de responsabilité commune mais différenciée en ce qui concerne les changements climatiques.

La croissance verte et l'appel à « bâtir un avenir meilleur et œuvrer pour la transformation ». Pour que la croissance verte devienne un catalyseur de la transformation structurelle de l'économie et de la réduction de la pauvreté, elle devrait s'orienter vers une transition vertueuse axée sur des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et viser la création de valeur intérieure et la montée en gamme et en qualité dans les chaînes de valeur régionales et mondiales. Les PMA et leurs partenaires de développement devraient considérer les avantages qui peuvent être tirés d'un raccourcissement des chaînes de valeur mondiales, d'une plus forte expansion des secteurs verts dans lesquels les PMA ont des avantages comparatifs, des sauts technologiques, etc. ; ils devraient néanmoins aussi évaluer les risques de marginalisation accrue que les mesures « vertes » pourraient faire courir aux PMA.

Les principes suivants devraient guider la mise en œuvre des mesures liées à l'action climatique et à la croissance verte :

- La reconnaissance par tous que les PMA comptent parmi les pays les plus vulnérables aux conséquences les plus délétères ou les plus graves des changements climatiques, mais qu'ils sont aussi les moins bien placés pour en atténuer les dommages éventuels. Ils ont donc besoin de mécanismes multilatéraux efficaces pour être certains que leur voix est entendue et que leur participation à la prise des décisions sur les questions liées aux changements climatiques est garantie. Les particularités et les intérêts

des PMA devraient être pris en considération dans la quête mondiale de stratégies de croissance verte ;

- Le principe du « pollueur-payeur » est essentiel au succès de l'action internationale dans le domaine des changements climatiques et de la croissance verte et sous-tend une transition juste et équitable pour tous les pays, selon le principe des responsabilités communes mais différenciées. Ayant peu progressé sur le chemin de la transformation structurelle, les PMA ne contribuent que très faiblement aux changements climatiques, mais pour cette même raison les dépenses rendues nécessaires par l'adaptation sont considérables par rapport à leurs ressources limitées ;
- L'aspiration mondiale à une croissance verte exige que les versements au titre du financement de l'action climatique soient à la hauteur des engagements pris et qu'un meilleur équilibre soit trouvé entre les solutions à apporter aux préoccupations d'adaptation et aux préoccupations d'atténuation dans les PMA ;
- Pour se concrétiser, la croissance verte dépend de la réglementation et des mesures d'incitation publiques, qui sont des éléments fondamentaux de la politique industrielle.

Mesures nationales : nouvelles actions prioritaires à considérer

La responsabilité des pays en ce qui concerne leur développement est consacrée par maints documents directifs internationaux. Tous les succès de développement sont le fait d'États dont les capacités ont évolué avec celles de la sphère productive. Cette réalité est au cœur de l'exercice effectif par un pays de son droit au développement. Elle suppose également de trouver le juste équilibre entre les mesures de transformation à court et à long terme et de réaliser les bons arbitrages entre les différentes dimensions du développement et les stratégies qui s'y rapportent. Elle prend aussi acte du fait qu'une utilisation judicieuse des possibilités de développement est la clef pour continuer de progresser dans plusieurs domaines et aussi pour résister aux chocs périodiques. La capacité des États est d'une importance primordiale, en particulier dans l'environnement actuel où les relations économiques et la diplomatie internationale sont de plus en plus complexes. La nouvelle architecture de la coopération internationale pour le développement compte toujours plus d'acteurs (aux intérêts souvent très différents).

Parmi les domaines prioritaires à considérer en ce qui concerne le renforcement des capacités et du fonctionnement de l'État, on peut citer :

- La capacité des pays de réaliser des arbitrages synchroniques, impliquant des choix sur l'affectation de ressources (ressources budgétaires/capacités institutionnelles, par exemple) entre des priorités concurrentes, et des arbitrages diachroniques, impliquant des arbitrages dans le temps, qui supposent l'échelonnement d'initiatives et l'équilibrage de priorités concurrentes ;
- La capacité des pays d'intégrer les objectifs de la politique industrielle, y compris la conception et l'application d'une stratégie d'investissement étranger direct visant à faciliter l'expansion des entreprises locales, et de favoriser la croissance verte dans tous les secteurs de l'économie ;
- La capacité de mobilisation des ressources intérieures, y compris la conception de la politique fiscale, l'amélioration de la collecte des recettes, la gestion des finances publiques et la planification financière, et le renforcement de la capacité de lutter contre les flux financiers illicites ;
- Le soutien accru à apporter aux banques de développement nationales pour stimuler la croissance des entreprises locales et leurs compétences productives.

Développer le secteur entrepreneurial local. L'existence d'une classe d'entrepreneurs locaux forte, diversifiée et bien équilibrée est une condition essentielle du développement durable, y compris en ce qui concerne l'acquisition, l'accumulation et la mise à niveau des capacités productives et la réalisation de cet objectif central qu'est la mobilisation des ressources intérieures. Aucun Programme d'action en faveur des PMA ne s'est encore suffisamment penché sur ces objectifs de politique industrielle.

Pour développer la base entrepreneuriale des PMA, il faut s'attaquer aux obstacles systémiques qui l'empêchent de se constituer et de croître, par exemple les difficultés d'accès au financement et les faibles niveaux de dotation en capital humain. Le renforcement de cette base passe également par le renforcement du système national d'innovation, qui permet aux entreprises de développer leurs capacités technologiques et d'introduire des produits et des procédés innovants sur le marché local.

Cette priorité s'accompagne de très nombreuses possibilités d'établir une coopération mieux ciblée entre les communautés nationale et internationale dans les domaines de la recherche, de la conception innovante et de la mise en œuvre de mesures de développement axées sur différents aspects de l'entrepreneuriat, dont les jeunes et les microentreprises et petites et moyennes entreprises, afin de

répondre au problème des inégalités et, en même temps, de traiter la question des objectifs de politique industrielle.

Approche stratégique du capital humain et des politiques de l'emploi. L'utilisation optimale par les PMA de toutes leurs ressources humaines est un moyen très important pour développer le secteur des entreprises locales et accélérer le développement inclusif. L'augmentation des chances et le relèvement du niveau et de la qualité des contributions de groupes jusqu'ici vulnérables et marginalisés (par exemple, les femmes, les jeunes et les minorités ethniques) sont à la fois des facteurs de transformation et des moyens essentiels de tirer parti de toutes les occasions qui se présentent d'améliorer la croissance et l'équité.

Dans toute économie, le capital humain et la politique de l'emploi sous-tendent l'expansion de la base productive et la création d'emplois décents. La transformation structurelle et le développement durable sont le résultat d'une interaction dynamique entre le capital humain, les politiques de l'emploi et les capacités productives, qui enclenche un cycle vertueux de hausse de la productivité, de spécialisation et de revalorisation de l'emploi. C'est pourquoi, les PMA ne sauraient espérer voir se réaliser leur droit au développement et leurs ambitions d'équité s'ils ne considèrent pas l'investissement dans le capital humain d'un point de vue beaucoup plus stratégique.

De nombreux PMA seraient prêts à tirer parti du dividende démographique. Toutefois, pour ce faire, ils doivent : i) réaliser des investissements préalables dans les compétences professionnelles, intellectuelles et technologiques de leurs jeunes populations en rapide expansion ; ii) réaliser des investissements conformes aux besoins d'un cadre précis d'apprentissage tout au long de la vie qui prend en considération la nature interdépendante de tous les niveaux d'éducation ; iii) équiper ceux qui arrivent sur le marché du travail des compétences correspondant à ses besoins présents et futurs.

Une nouvelle génération de mesures de soutien internationales

Les trajectoires de développement des PMA et les solutions dont ils disposent pour suivre différentes voies de développement sont fortement influencées (mais non prédéterminées) par l'environnement économique international dans lequel leurs économies sont inscrites, en particulier si l'on considère les réseaux de production mondiaux conduits par le processus de mondialisation. En outre, le niveau de dépendance de la plupart des PMA à l'égard du commerce international

et du financement international (y compris l'APD, malgré sa tendance à baisser) fait des mesures de soutien international l'une des principales raisons d'être de cette catégorie et d'un partenariat international dont le but est de faire progresser le développement dans ces pays.

La nouvelle génération de mesures de soutien international pourrait s'appuyer sur les principes suivants :

- La cohérence et les synergies entre les mesures de soutien international dans les domaines du commerce, de la finance, de la technologie et du renforcement des capacités ;
- La gouvernance des mesures de soutien international fondée sur un cadre multilatéral global dédié ;
- L'alignement sur l'objectif global consistant à favoriser le développement des capacités productives pour réaliser la transformation structurelle, comme le préconisent les auteurs du Rapport et d'autres acteurs du développement des PMA ;
- Les mesures de soutien international dans le domaine du financement du développement et de la technologie devraient : i) chercher à accroître les flux d'aide financière et de technologie ; ii) élargir la couverture et stabiliser la disponibilité des ressources allouées au financement de la transformation structurelle des PMA, y compris l'acquisition de la technologie et des compétences technologiques par leurs agents économiques ;
- La cohérence avec les réalités du XXI^e siècle, y compris les effets persistants de la crise de la COVID-19, ainsi que le principe de la responsabilité commune mais différenciée en ce qui concerne la crise des changements climatiques, et la passage accéléré de l'économie mondiale au numérique.

Le commerce. La possibilité d'étendre le traitement spécial dans les accords futurs a été présentée à l'OMC, mais certains pays développés militent pour que la notion même de traitement spécial et différencié soit revue. Les PMA ont intérêt à préserver le multilatéralisme commercial, car c'est l'un des domaines dans lesquels le traitement spécial et différencié conçu par la communauté internationale en leur faveur a créé une unité autour de la reconnaissance de la catégorie des PMA et du traitement qui est accordé à ces pays.

Les objectifs et les cibles qu'on pourrait envisager d'inclure dans le nouveau programme d'action sont notamment :

- L'adoption des divers éléments des différentes propositions déjà présentées à l'OMC par le Groupe des PMA, y compris les engagements sur l'action

collective en vue d'assurer que le traitement spécial et différencié soit inscrit de façon permanente dans les futurs accords de l'OMC ;

- Des mesures qui alignent la gamme des produits visés et l'ampleur des abaissements tarifaires, les règles d'origine et les procédures administratives liées aux régimes d'accès en franchise de droits et sans contingent sur les capacités productives et institutionnelles des PMA. Les PMA auraient plus de facilité à utiliser pleinement ces dispositifs et seraient mieux en mesure de stimuler la croissance de leurs entreprises locales et des investissements internationaux ;
- Des mesures de soutien international visant à faciliter l'exploitation des (nouvelles) possibilités offertes par l'intégration régionale et sous-régionale, par exemple la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), la Zone de libre-échange d'Asie du Sud (SAFTA) et le Partenariat économique global régional.

Le financement extérieur du développement. Ce sont les PMA qui ont le plus à perdre du recul du multilatéralisme, en particulier eu égard au financement extérieur dont ils sont extrêmement dépendants. Les pressions accrues que la crise de la COVID-19 exerce sur les budgets d'aide aggravent encore les incertitudes quant à l'avenir des flux extérieurs publics. L'objectif consistant pour les pays à consacrer à l'aide 0,7 % de leur PNB est revu à la baisse compte tenu des conséquences économiques de la pandémie. Pourtant, il faudra absolument augmenter le financement si l'on veut empêcher les PMA de perdre encore plus de terrain.

Un autre point épineux dans le débat sur le financement mixte concerne la nécessité de veiller à ce que le secteur privé national et les investisseurs étrangers soient traités sur un pied d'égalité, y compris les investisseurs des pays dont l'APD est utilisée dans le financement mixte. Il demeure également essentiel d'évaluer les risques financiers particuliers et les passifs éventuels que certains projets de financement mixte sont susceptibles de générer, par exemple en cas de recours à des instruments de dérisquage. Il est donc important de déterminer au cas par cas si le financement mixte est l'utilisation la plus appropriée des fonds publics de développement, compte tenu de l'intérêt de l'intervention et de ses modalités, ainsi que des partenariats et des relations plus larges avec l'écosystème commercial national. Les PMA doivent avoir les moyens de participer à l'évaluation de l'efficacité de la solution proposée et de son alignement sur les priorités nationales qu'ils ont fixées, ainsi qu'à l'évaluation de l'impact des nouvelles modalités et des nouveaux instruments d'aide, par exemple le financement mixte.

Les mesures internationales de soutien en faveur des PMA doivent comporter des mesures d'allègement ciblé de la dette qui donne à ces pays une plus grande marge d'action. Les initiatives existantes, telles que l'Initiative de suspension du service de la dette dirigée par le G20, ne répondent pas de manière adéquate à la vulnérabilité de nombreux PMA à l'égard de la dette. La dette publique sous forme de prêts et d'obligations du secteur privé a également créé de nouvelles vulnérabilités. Les faibles montants libérés par des sources publiques au titre de l'allègement de la dette risquent d'être détournés pour payer des créanciers privés s'il n'existe pas de mécanisme garantissant l'égalité de traitement entre les créanciers et, de ce fait, d'avoir des effets pervers dans les négociations de rééchelonnement ou d'annulation de la dette. Les partenaires de développement devraient accorder une attention particulière aux mécanismes innovants de gestion de la dette.

Les PMA doivent faire concorder la conception et la mise en œuvre des cadres de financement qu'ils auront eux-mêmes pilotés, comme le prévoit le Programme d'action d'Addis-Abeba, avec l'objectif de transformation structurelle par le renforcement de leurs capacités productives. Les cadres de financement nationaux aident les pays à : i) gérer un environnement financier complexe ; ii) aligner le financement sur leurs priorités à long terme ; iii) accroître l'efficacité de leurs politiques de financement ; iv) traduire les priorités en actions stratégiques conformes à leurs capacités et leurs priorités.

La communauté internationale a une occasion unique d'allouer aux PMA des droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI afin qu'ils puissent disposer de liquidités pour investir dans leurs capacités productives (plutôt que, par exemple, dans le remboursement de leur dette). Toutefois, le système, tel qu'il fonctionne actuellement, profite aux pays qui ont une quote-part élevée. Il est donc essentiel que les PMA obtiennent une part des nouveaux DTS qui soit supérieure à leurs quotes-parts actuelles et que ce supplément d'allocation ne vienne pas en remplacement de versements d'APD déjà insuffisants.

Dans le domaine du financement, il faut prendre davantage de mesures concrètes afin d'augmenter le montant des fonds disponibles pour l'action climatique et parvenir à un meilleur équilibre entre atténuation et adaptation. Ces mesures contribueraient à répondre aux besoins aigus et aux risques graves auxquels les PMA font face en matière d'adaptation ; elles seraient conformes au principe des responsabilités communes mais différenciées.

Le transfert de technologie. Les PMA ont besoin d'un nouveau partenariat pour le développement et le renforcement de leurs compétences technologiques. Un

partenariat international renforcé de ce type, axé sur le transfert de technologie vers les PMA, jouerait un rôle vital et complémentaire de l'action en faveur du développement durable en ce qu'il contribuerait à la modernisation et à l'expansion des capacités productives de ces pays. La mise sur les marchés des PMA de produits ou de procédés innovants ne se fera pas sans les technologies étrangères et, pour faciliter le processus, l'on peut mettre en regard les besoins locaux et l'offre internationale de solutions technologiques. C'est ici que le caractère international du partenariat peut intervenir. Les donateurs peuvent appuyer les centres de transfert de technologie engagés dans des activités telles que : i) le repérage des besoins et la mise en relation des agents (rencontre de la demande et de l'offre de connaissances technologiques) ; ii) le capital d'amorçage du secteur public et l'aide financière aux PME. Certains centres de ce type existent déjà et ils ont réussi à surmonter les principaux obstacles au transfert de technologie. Les pays développés peuvent s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre de l'article 66.2 de l'Accord sur les ADPIC en développant et en renforçant le financement et le fonctionnement de ces centres.

Les PMA devront bâtir des infrastructures résilientes face aux changements climatiques. Pour y parvenir, il leur faudra acquérir des capacités technologiques différentes de celles dont ils disposent actuellement, étant donné les nouvelles spécifications et caractéristiques techniques qui devront être appliquées aux routes, aux centrales énergétiques, aux ponts, aux ports, aux bâtiments, etc. pour les rendre résilients face au climat. Au moment où les PMA plaident énergiquement en faveur d'une augmentation du financement de l'action climatique, il est important qu'ils saisissent l'occasion qui leur est offerte de passer à une économie plus verte pour renforcer leurs compétences technologiques. Indépendamment de leur source de financement, ces nouveaux projets d'infrastructure font appel à des acteurs nationaux (entreprises et spécialistes techniques, par exemple ingénieurs, techniciens, etc.) pour la construction et l'exploitation des ouvrages. Grâce à ces chantiers, les PMA auront la possibilité de renforcer leur base de connaissances et leurs compétences dans le domaine des technologies d'avenir (par exemple, les énergies renouvelables, l'isolation thermique et la résistance aux séismes, etc.).

