

Guillaumont, Patrick

Research Report

Les Pays les moins avancés, la France et l'Europe

FERDI Note brève, No. B231

Provided in Cooperation with:

Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI),
Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Guillaumont, Patrick (2022) : Les Pays les moins avancés, la France et l'Europe, FERDI Note brève, No. B231, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/269838>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Les Pays les moins avancés, la France et l'Europe

Patrick Guillaumont

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

Le programme de la Présidence française pour l'Union européenne indique sous le chapitre « développement » que la France entend contribuer au renouvellement des politiques européennes envers les Pays les moins avancés (PMA). Il est curieux de constater que la traduction anglaise de ce document n'utilise pas la dénomination officielle de cette catégorie de pays, à savoir « Least developed countries », mais l'expression plus vague « less developed countries », générique et non catégorielle.

Cette erreur de traduction est symptomatique d'une tendance fréquente y compris parmi les personnes qui s'occupent de développement à confondre « Pays les moins avancés », groupe de pays, défini de façon précise à partir de plusieurs critères, qui constitue le seul sous-ensemble de pays en développement officiellement reconnu par les Nations unies, et les pays dits peu ou moins développés pour lesquels il n'existe pas de définition convenue, voire les « pays à faible revenu », définis par le seul critère du revenu par tête.



... /... La catégorie des PMA est censée regrouper les pays pauvres qui en raison des handicaps structurels auxquels ils font face risquent plus que les autres de rester pauvres ou loin d'atteindre les objectifs du développement durable (ODD)¹. Nous supposons ici que l'ambition de la France est bien de renforcer voire de renouveler la ou les politiques européennes vis-à-vis des PMA.

Que peut faire la France en tant que Présidente de l'Union européenne pour renforcer la politique européenne vis-à-vis des PMA ?

► Le contexte dans lequel s'inscrit la question

La France a une légitimité pour prendre une telle initiative à l'échelle européenne. En effet depuis que la catégorie ait été instituée il y a 50 ans par l'Assemblée générale des Nations unies sur la base d'un rapport du Français Jean Ripert, endossé par le comité alors appelé Comité de planification du développement, devenu depuis 1998 le Comité des politiques de développement (CDP), c'est la France qui a organisé en 1981 la première grande Conférence des Nations unies sur les PMA. Cette conférence a été suivie à intervalles de 10 ans d'une deuxième, puis d'une troisième, l'une et l'autre tenues à Bruxelles en 1991 et 2001, et d'une quatrième tenue à Istanbul en 2011. Une cinquième devait se tenir en 2021 à Doha, repoussée en janvier 2022 en raison du Covid et, alors que tout était organisé, repoussée de nouveau à la veille de Noël en raison de la nouvelle vague de la pandémie.

C'est pour marquer le 50^e anniversaire de la catégorie et préparer dans cet esprit la conférence de Doha que la Ferdi avait organisé en décembre une conférence en collaboration avec UN OHRLLS (Bureau des Nations unies pour les PMA, les pays enclavés en développement et les pe-

tits États insulaires en développement), bureau au destin duquel préside un Secrétaire général adjoint des Nations unies. Selon le vœu même d'OHRLLS, il avait été demandé à la France de patronner l'événement, auquel avait également été associé le Centre de développement de l'OCDE. Cette conférence, à laquelle ont participé à un niveau élevé plusieurs des grandes institutions concernées, comme la CNUCED, le Secrétariat général du Commonwealth ou l'OMC, a permis de faire apparaître un consensus à la fois sur la validité actuelle des principes de base fondant la catégorie et ses critères, quel que soit au demeurant le besoin de les adapter au contexte actuel, et sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures internationales de soutien aux pays membres et dans l'évaluation de leur impact. Elle a enfin dégagé certaines orientations à suivre pour renforcer l'efficacité de ces mesures de façon que le nombre de PMA capables de sortir de la catégorie augmente significativement².

L'Union européenne participait à cette conférence et par la bouche de la nouvelle directrice générale adjointe d'INTPA (International Partnerships) a fait valoir l'intérêt particulier que la Commission européenne porte à sa coopération avec les PMA. Il existe clairement une convergence entre la France et la Commission européenne sur l'attention prioritaire qui doit être portée dans la politique de développement aux pays les moins avancés. La question est aujourd'hui concrètement de savoir comment cette priorité peut-être plus nettement mise en œuvre au niveau européen et par les pays membres de l'Union européenne.

Cette question se pose aujourd'hui dans un contexte particulier, dont plusieurs éléments doivent être soulignés.

En premier lieu la Déclaration qui devait être solennellement approuvée par les Chefs d'État à la Conférence de Doha, après avoir été prépa-

1. Sur les fondements actuels de la catégorie voir Guillaumont (2020)

2. Note conceptuelle et Replay disponibles [sur le site de la Ferdi](#) : «Cinquante ans de Pays moins avancés : logique et impact d'un traitement international différencié», 8 décembre 2021

rée tout au long de l'année passée, a d'abord fait l'objet d'un accord de principe en décembre à New York³ et en l'absence d'une réunion à Doha en janvier devrait faire l'objet d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies le 17 mars prochain. Ce long document de 345 alinéas ponctués du sous le titre « We commit to take the following actions » fixe donc les grandes orientations de politique que la communauté internationale (y compris la France et l'Europe) s'engage à mettre en œuvre à l'égard des PMA. C'est dans le prolongement et en complément de ce document que devra nécessairement se situer une éventuelle initiative européenne prise dans le cadre de la Présidence française.

En second lieu, du côté français l'Assemblée nationale a adopté en août dernier (à l'unanimité) la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales qui fixe les grandes orientations de son action pour les années à venir en matière de développement⁴, ainsi que les 19 pays « prioritaires », qui sont tous des PMA africains plus Haïti⁵, mais n'incluent pas tous les PMA (27 PMA n'étant pas classés comme « prioritaires »).

Enfin l'Union européenne elle-même a récemment pris des décisions importantes qui dessinent ses propres priorités, en particulier à travers la façon dont les nouveaux instruments financiers de coopération pour le développement sont conçus et selon quels critères leurs ressources seront allouées.

La position française sur la politique européenne vis-à-vis des PMA doit naturellement s'inscrire dans le cadre fixé par les trois éléments qui viennent d'être rappelés. Il n'en demeure pas moins que de nombreuses décisions importantes restent à prendre, à la fois pour assurer la mise en œuvre des principes déjà adoptés à l'échelle

européenne que française et pour entraîner les autres pays européens à adopter eux-mêmes une politique harmonisée avec celle de l'Union européenne vis-à-vis des PMA. L'objectif est bien de faire reconnaître l'Europe non seulement comme le principal partenaire des PMA, mais aussi comme leur principal soutien, ce qu'elle est déjà dans une certaine mesure, soutien susceptible d'exercer un effet d'entraînement sur les autres partenaires de ces pays.

À ces considérations précédentes il faut ajouter l'importance prioritaire que prennent en Europe et en France en particulier les politiques de réponse au changement climatique. Sur ce point encore il semble y avoir une profonde convergence entre la France et la Commission européenne. Et l'on imagine que la dimension climatique soit dans les relations entre l'Europe et les PMA un sujet incontournable et relativement nouveau de coopération. Certes le projet de Déclaration de Doha n'ignore pas le changement climatique auquel est consacré la section V, soit une quarantaine d'articles. Mais la convergence de vues entre l'Europe et la France sur la transition énergétique n'emporte pas nécessairement celle des PMA et peut même révéler une réelle divergence, comme le font apparaître les discussions en cours entre l'Union européenne et l'Union Africaine sur les questions énergétiques⁶. Si le climat doit faire partie d'un nouvel agenda entre l'Europe et les PMA (comme avec l'Afrique), et il ne peut pas en être absent, ce ne peut être à travers des paroles lénifiantes ou des postures idéologiques. Des mesures précises seront nécessaires pour articuler de façon cohérente justice internationale et justice intergénérationnelle.

3. Nations unies (2021)

4. <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042676989/>

5. Les 19 pays prioritaires définis par le CICID du 8 février 2018 sont : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad et Togo

6. Voir le débat organisé le 20 janvier 2021 par la Fondation Afrique-Europe et les propos tenus respectivement à l'ouverture et à la clôture par le Pt Macky Sall et Mo Ibrahim

► Concepts et principes pour éclairer la question posée

Le but de cette note n'est pas de rentrer dans le détail de ce qui pourrait être aménagé, précisé, recommandé, mais de montrer dans quel cadre cela peut être fait et de dégager quelques grandes lignes directrices pour une politique européenne visible et innovante à l'égard des PMA. Ceci ne peut pas se faire sans référence aux fondements mêmes de la catégorie et à ses critères, quitte à proposer un aménagement de ceux-ci, notamment pour que soit mieux pris en compte la vulnérabilité des pays.

À cet égard trois distinctions simples sont essentielles pour la clarté de l'analyse.

En premier lieu, la politique de soutien aux PMA est distincte de la politique visant à faciliter la transition pour les PMA qui sortent de la catégorie, ce que l'on désigne en anglais par le mot *graduation*. L'attention ces dernières années s'est portée de façon croissante sur les mesures permettant une « transition douce », ce qui est parfaitement justifié mais ne saurait faire oublier que le problème essentiel est d'aider les PMA qui sont loin de la graduation à atteindre le point où ils y parviendront⁷. Naturellement les mesures facilitant la transition sont liées aux mesures de soutien aux PMA puisque c'est leur suspension qui est supposée créer un problème pour les pays gradués.

Une seconde distinction porte sur la nature des mesures de soutien⁸. Il est possible de les ramener à deux grandes catégories : les mesures d'ordre commercial (conditions d'accès aux marchés, relations avec l'OMC,...) et des mesures d'assistance financière ou technique (flux d'aide, mesures d'assistance technique,...). Certaines mesures peuvent être à cheval sur les deux secteurs, mais elles sont facilement imputables ou rattachables à l'un d'entre eux, comme l'est l'aide

au commerce, au demeurant non spécifique aux PMA (et la principale mesure d'aide au commerce qui est propre aux PMA, le « cadre renforcé d'appui au commerce » (EIF en anglais), instrument non européen, mais multilatéral, et catalogué dans l'appui technique et financier). Il convient de noter que les mesures commerciales envers les PMA relèvent des instances communautaires ; alors que les appuis financiers à ces pays relèvent à la fois des instances communautaires et des instances nationales.

En troisième lieu il convient de distinguer entre les mesures qui sont prises ou doivent l'être au regard de l'appartenance des pays à la catégorie, mesures que l'on peut appeler binaires (un pays est ou n'est pas PMA, il est donc ou non bénéficiaire de ces mesures), de nature discontinue et les mesures de nature plus continue, qui sont progressives en fonction des critères d'appartenance à la catégorie ou pourraient l'être. Certes, les premières dépendent bien aussi des critères, mais seulement parce que l'appartenance des pays à la catégorie est fonction de leur position par rapport à des seuils retenus pour ces critères. Les mesures de soutien à la catégorie sont essentiellement des mesures binaires, mais elles pourraient être aussi des mesures modulées en fonction des critères caractérisant les handicaps de la catégorie, permettant alors de différencier le soutien entre les PMA selon leurs besoins. La modulation directe des mesures en fonction des critères peut alors se faire à l'intérieur de la catégorie (ce qui conduit à une différenciation entre les PMA), mais aussi au-delà même de la catégorie (ce qui conduit à atténuer la différenciation entre PMA et non-PMA), ce que nous avons appelé « *the criteria beyond the category* »⁹.

C'est en ayant présentes à l'esprit les trois distinctions précédentes, qu'il est possible de formuler quelques suggestions pour un renforcement de la politique européenne vis à vis des PMA dont la France pourrait prendre l'initiative. Plutôt que de passer inutilement en revue l'ensemble des mesures préconisées par le projet

7. Sur la graduation voir Drabo et Guillaume (2019)

8. On trouvera un panorama des mesures en faveur des PMA in Nations unies (2020) et une analyse de leur impact in Guillaume et al (2019) (revised edition forthcoming)

9. Guillaume 2009, p.331

de Déclaration de Doha, il a paru préférable de porter l'attention sur deux domaines, l'un commercial, l'autre financier, où l'Europe a pris dans le passé des initiatives importantes et originales et où il est possible de conforter son image d'institution capable d'innover vis-à-vis des PMA.

► L'accès au marché européen : « Tout sauf les armes » à l'épreuve de la taxe carbone

Le libre accès (sans tarif ni quota) au marché européen des produits en provenance des PMA « Tout sauf les armes » / « Everything But Arms » (TSA/EBA), décidé par la Commission européenne en 2001, a sans doute été la mesure la plus emblématique prise en faveur des PMA. Elle a été complétée par l'adoption de règles d'origine innovantes, et imitée par d'autres pays pour l'accès à leur propre marché. Son impact sur les exportations des PMA vers l'Europe a bien été mis en évidence (Carrère in Guillaumont et al. 2019). C'est pourquoi d'ailleurs les PMA « gradués », c'est-à-dire sortant de la catégorie ont demandé et obtenu son extension pendant quelques années après la graduation. TSA est une mesure qui ne doit donc pas être abandonnée, non plus que son extension temporaire après la graduation. La durée possible de cette extension (actuellement trois ans) mériterait certes d'être codifiée, voire définie en fonction d'un indicateur approprié de vulnérabilité, les règles d'origine applicables aux PMA pourraient sans doute être elles-mêmes encore simplifiées (de façon à accroître le taux d'utilisation de la préférence). Il convient aussi d'avoir à l'esprit que l'impact de TSA a diminué avec les avantages commerciaux donnés à d'autres partenaires commerciaux de l'Europe, phénomène bien connu sous le nom d'érosion des préférences (Carrère, Ibid.2019). Le leadership européen pour la politique européenne à l'égard des PMA s'en trouve affaibli.

Or la mesure phare de l'UE que constitue TSA peut se trouver en contradiction avec le

projet d'application en 2026 d'une taxe carbone aux importations européennes, dit « mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ». Ce projet est lui-même présenté comme une mesure européenne emblématique dans la politique de lutte contre le changement climatique, conçue pour ne pas pénaliser les industries européennes par rapport à leurs concurrents étrangers. Si l'on voulait renforcer (voire maintenir) une préférence pour les PMA, pourrait-on laisser entrer sans droits à payer sur le marché européen des produits originaires des PMA remplissant les règles d'origine, mais à plus forte empreinte carbone que les activités européennes concurrentes ? La question est complexe et dépend de la nature que prend la taxe dans son contexte spécifique : s'il s'agissait d'une taxe générale, comme peut l'être la TVA, appliquée à l'intérieur comme à l'extérieur, émise en fonction du contenu en carbone des produits, la réponse serait apparemment négative. TSA signifierait alors : « Tout sauf les armes... et le carbone ». Mais si la mesure n'est envisagée au départ que pour certains produits à fort contenu carbone, comme cela semble être le cas¹⁰, et sans équivalent fiscal interne la réponse peut être différente.

L'Europe pourrait-elle alors, pour une durée éventuellement limitée, exonérer les PMA de payer la taxe carbone à l'entrée du marché européen, exception qui viendrait compenser l'érosion de la préférence assurée par TSA ? L'impact climatique direct serait sans doute faible, mais les PMA risqueraient alors de devenir un havre de pollution, attirant les industries à forte empreinte carbone qui désirent pénétrer le marché européen, et à s'écarter ainsi d'un sentier de développement bas carbone. Pour corriger cet effet pervers une solution pourrait être de moduler la règle d'origine en fonction de l'empreinte carbone du produit exporté vers l'Europe. Il s'agirait en quelque sorte de concevoir une « règle d'origine décarbonée » : autrement dit en contrepartie de l'exonération de la taxe carbone accordée aux PMA le pourcentage minimum requis de

10. Pour les engrais, l'acier, l'aluminium, l'électricité, le ciment.

valeur ajoutée locale serait plus élevée pour les produits ayant entraîné d'importantes émissions de CO₂. L'effet négatif sur la transition climatique du PMA serait certes atténué, mais ne disparaîtrait pas. De plus l'application des règles d'origine serait rendue plus complexe encore qu'elle ne l'est aujourd'hui, alors que le DPoA recommande d'assurer aux PMA des règles d'origine préférentielles « transparentes et faibles », ce sur quoi de nouvelles propositions européennes restent bienvenues.

Si donc les PMA n'étaient pas dispensés pour leurs exportations à destination de l'Europe du paiement d'une taxe carbone, il serait concevable que l'Europe en restitue le montant aux PMA exportateurs sous forme d'une aide budgétaire qui devrait être affectée à l'adaptation ou à l'atténuation, et pourrait être dégressive dans le temps, là encore de façon à ne pas maintenir une incitation à la délocalisation des activités polluantes dans les PMA. Cette disposition ferait alors partie du financement que l'Europe souhaite apporter aux PMA pour leur politique climatique¹¹.

Assurément les financements européens aux PMA devraient tenir particulièrement compte de leur situation face au changement climatique. Particulièrement vulnérables à ce changement, ils ont plus que d'autres besoin de financement pour l'adaptation. Et particulièrement peu responsables de ce changement, ils ont légitimement besoin d'un soutien pour couvrir les coûts de la transition vers le régime bas carbone qui leur est recommandé dans le cadre de la politique mondiale d'atténuation du changement.

► **Financement du développement : l'allouer selon les critères de la catégorie...en s'appuyant sur les nouvelles mesures de la vulnérabilité**

Il est un autre domaine, passé relativement inaperçu, dans lequel l'Union européenne a manifesté son adhésion aux principes sous-jacents à la catégorie des PMA et qu'il convient de renforcer.

Il est vrai que dans le domaine financier les mesures prises par l'Union européenne font très peu référence à la catégorie des PMA. Certes l'Union européenne a dû gérer une autre différenciation, qui lui était propre depuis la première Convention de Lomé en 1973 et qui concerne les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) : l'instrument financier en était le Fonds européen de développement, exclusivement réservé à ce large groupe de pays. La discussion sur le renouvellement de la dernière convention avec ces pays, la Convention de Cotonou, s'est avérée difficile et a risqué de conduire à une différenciation des outils entre les trois groupes de cette catégorie historique propre aux relations extérieures de l'Union européenne. Il a finalement été décidé de réunir les appuis à ces trois groupes de pays dans un fonds unique qualifié de Fonds européen pour le développement durable (FEDD). A ce niveau la différenciation entre PMA et non PMA n'était pas pertinente.

Toutefois et cela dès 2014 pour le dernier Fonds européen de développement, comme pour l'Instrument de coopération pour le développement (DCI), la Commission a explicitement choisi de se référer aux critères d'identification de la catégorie PMA alors en vigueur pour déterminer les allocations attribuées à chaque pays (éligible à l'un ou l'autre de ces deux instruments), à savoir le revenu par tête, l'indice HAI (Human Assets Index) et l'indice EVI (Economic Vulnerability Index) à côté d'un quatrième indice, relatif à la gouvernance. C'est ainsi que la vulnérabilité

11. Un même type d'arbitrage devrait-il être recherché pour assouplir la clause « deforestation-free » aux importations en provenance des PMA ? Celle-ci est une mesure purement environnementale et non une restriction apportée à une préférence commerciale. Et son aménagement pour les seuls PMA serait une incitation à plus « déforester » dans les PMA que dans les autres pays...

économique aux chocs exogènes est explicitement rentrée dans les critères d'allocation des fonds européens. Afin d'établir de façon indicative les allocations du nouvel instrument pour les sept années qu'il doit couvrir (2021-2027) les mêmes critères (actualisés) ont été utilisés ; de plus y ont été joints par souci de tenir compte de l'environnement deux indices qui n'étaient de toute évidence pas conçus pour cet usage.

A la différence de ce qui s'est passé en 2014, la formule utilisée et les indices finalement retenus n'ont pas été publiés (et encore moins, bien sûr, les allocations potentielles par pays). Puisque pour les raisons indiquées l'Union européenne peut difficilement recourir à la catégorie des PMA pour l'éligibilité à ses instruments de financement du développement, il serait souhaitable qu'elle affiche, explicite et éventuellement renforce l'usage qu'elle fait des indicateurs d'identification des PMA comme critères d'allocation de son aide, quitte à les affiner à l'occasion selon l'analyse qu'elle en fait. Ceci aurait plusieurs avantages. Le premier est évidemment, comme on vient de le dire, de marquer l'attachement européen à la catégorie des PMA pour le financement du développement et de montrer la priorité qu'elle donne à ces pays à travers les critères d'allocation utilisés¹². Un autre avantage est de permettre de différencier entre pays bénéficiaires selon leurs handicaps structurels et en particulier leur vulnérabilité, donc entre les PMA eux-mêmes selon les besoins propres à chaque pays. Corrélativement cette mesure affichée permet de montrer la contribution européenne à la transition douce pour les PMA ou ex-PMA en voie de graduation qui sont encore vulnérables, cela conformément à la résolution A/RES/67/221 de l'Assemblée générale des Nations unies, laquelle avait recommandé en 2012 l'usage de ces critères par les partenaires du développement. Une

telle démarche serait transparente et adaptée à l'évolution des analyses récentes des handicaps structurels, notamment de la vulnérabilité structurelle, handicaps qui justifient un appui spécial de la communauté internationale. Elle montrerait le rôle moteur que l'Union européenne peut jouer pour répondre aux défis contemporains des diverses formes de vulnérabilité et en même temps contribuer de façon continue, sans effet de seuil, à la mise en œuvre de la philosophie politique qui sous-tend la catégorie des Pays les moins avancés.

Dans cette perspective l'Union européenne devrait le moment venu adhérer au nouvel indice de vulnérabilité multidimensionnelle qui est en voie d'élaboration aux Nations unies afin de prendre en compte à la fois la vulnérabilité économique, la vulnérabilité au changement climatique et la vulnérabilité sociétale ou fragilité politique ; il est à souligner que cet indice doit aussi permettre de d'isoler ce qui dans la vulnérabilité est vraiment exogène, hérité du passé, indépendant de la politique présente des pays (cf United Nations, 2021). Une telle adhésion de principe, amendée si besoin, serait une innovation bienvenue de la part de l'Union européenne. Elle permettrait en même temps d'apporter une réponse rationnelle et flexible à la demande de certains des pays ACP, en particulier les petits États insulaires, de voir prise en compte leur vulnérabilité dans les allocations et d'éviter le piège que constituerait la définition d'une nouvelle catégorie de pays, réclamée par certains, mais éminemment contestable.

C'est donc à partir de ce recours aux critères éventuellement rénovés de la catégorie des PMA que l'Union européenne pourrait montrer la voie pour une différenciation rationnelle et pragmatique entre pays en développement dans l'usage des instruments financiers de soutien.

12. Un tel avantage semble particulièrement utile à rechercher dans le nouveau contexte créé par la guerre en Ukraine : les ressources européennes concessionnelles risquent d'être mobilisées pour le financement de la reconstruction, ce qui peut conduire à une plus forte sélectivité dans l'allocation de l'aide européenne entre les pays en développement qui en sont les destinataires traditionnels.

► Adapter aux caractéristiques des PMA les modalités de l'aide européenne...

Au-delà de l'allocation entre pays en fonction de la vulnérabilité, qui est à renforcer à l'échelle européenne, il est important que l'aide européenne adapte ses modalités dans les PMA pour y renforcer les capacités des administrations. Il serait regrettable qu'une méfiance excessive à l'égard de ces capacités amène à diminuer dans ces pays la part qui est accordée sous forme d'aide budgétaire. Bien au contraire c'est dans ces pays qu'il est le plus urgent de poursuivre une expérimentation lancée par la Commission européenne il y a plus de vingt ans pour promouvoir une conditionnalité de résultats plutôt que d'instruments. La conditionnalité de résultats est en effet le meilleur moyen de promouvoir l'exercice des responsabilités et l'expertise locale. L'analyse en avait été faite alors à la Ferdi sur un plan général (en collaboration avec les Universités d'Oxford et d'Amsterdam, Adam, et al. 2004) et pour le cas particulier du Burkina Faso (Guillaumont et al., 2004). Il semble que des progrès restent à faire, qui seraient particulièrement bienvenus dans le cas des PMA.

► ...et les modalités d'appui à la transformation structurelle

De même en se référant au chapitre du DPoA consacré à la transformation structurelle, la France pourrait pousser l'Union européenne à formuler des propositions plus vigoureuses que celle qui y figure sous le titre « agriculture et coton », et pour cela dans le cas des PMA à mettre en priorité au profit de l'agriculture la Stratégie du Global Gateway (dans ses cinq directions que sont le numérique, les transports, le climat et l'énergie, la santé et l'éducation) annoncée par l'UE fin 2021. Simultanément l'Union européenne pourrait apporter un soutien particulier au commerce du coton, qui est stratégique pour les PMA et pour lequel ils n'ont pu vraiment faire

reconnaître leurs droits et intérêts dans le cadre de l'OMC.

Enfin toujours en référence au même chapitre sur la transformation structurelle, l'appui aux diverses formes d'intégration régionale qui incluent des PMA (à côté d'autres pays) devrait susciter un intérêt particulier de l'Union européenne, qui en ce domaine peut se prévaloir d'une expérience sans égal, qui certes est déjà très active, mais gagnerait à affiner ses modalités d'intervention, notamment en promouvant des critères incitatifs d'allocation entre pays des fonds régionaux, un sujet sur lequel la Ferdi naguère avait attiré l'attention de la Commission.

► Suivre et évaluer l'impact des mesures

Il est frappant de constater que malgré une multitude de travaux et rapports officiels, au demeurant riches de vastes informations, peu s'intéressent à l'impact des mesures. Leur mise en œuvre est assez bien documentée, mais leur impact l'est assez peu (ce qu'a cherché à faire l'ouvrage collectif *Out of the trap*, 2019 en révision). Le DPoA se réfère aux diverses instances qui au sein des Nations unies sont chargées, d'en suivre la mise en œuvre, chacune ayant un assez large rôle, mais le rôle moteur devant être joué par OHRLLS ; ce faisant il laisse apparaître le besoin d'une évaluation indépendante menée par des laboratoires de réflexion du Nord et des PMA, auxquels pourraient s'associer des institutions telles que le Secrétariat du Commonwealth ou l'OIF. Une tentative modeste avait vu le jour après la Conférence d'Istanbul en 2011 sous le nom de LDCIV Monitor mais dont les activités avaient été limitées faute de moyens. La France pourrait inviter l'Union européenne à soutenir une initiative en ce sens.

▶ Références bibliographiques

- **Adam C. et al. (2004)**, Performance-Based Conditionality: A European Perspective, *World Development*, vol. 32 (6), pp. 1059-1070.
- **Guillaumont P. (2019)**, *Out of the trap: Supporting the least developed countries*, Economica-Ferdi, 324 p.
- **Guillaumont P. (2009)**, *Caught in a Trap, Identifying the Least Developed Countries*, Economica, 386 p.
- **Guillaumont P. et al. (2004)**, Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso, *Afrique contemporaine*, 2004/1 (n° 209), pp. 197-227.
- **Nations Unies (2022)**, Projet de Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés, A/CONF.219/2022/3, 3 mars 2022, 63 p.
- **Nations Unies (2021)**, *Handbook on the Least Developed Country Category*, United Nations, <https://doi.org/10.18356/9789210010443>, préparé par le Secrétariat du Comité des politiques de développement.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

