



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/2003/98
11 juillet 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Session de fond de 2003

Genève, 30 juin-25 juillet 2003

Point 13 a) de l'ordre du jour

**Questions relatives à l'économie et à l'environnement:
Développement durable**

**Lettre datée du 2 juillet 2003 adressée au Président du Conseil économique
et social par le Représentant permanent des Maldives auprès de
l'Organisation des Nations Unies**

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint un mémorandum établi par le Gouvernement des Maldives exposant ses préoccupations au sujet de la question de son retrait de la catégorie des pays les moins avancés (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et du mémorandum en tant que document du Conseil, au titre du point 13 a) de l'ordre du jour.

Le Représentant permanent
(*Signé*) Mohamed **Latheef**

**Annexe à la lettre datée du 2 juillet 2003 adressée au Président du Conseil
économique et social par le Représentant permanent des Maldives
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Mémoire du Gouvernement des Maldives exposant ses préoccupations
au sujet de la question de son retrait de la catégorie
des pays les moins avancés**

Introduction

Le présent mémoire a pour objet d'exposer les préoccupations du Gouvernement maldivien au sujet de la question de son retrait de la liste des pays les moins avancés. Le Gouvernement espère que la communauté internationale se penchera avec la plus grande attention sur les considérations ci-après. Le mémoire sera également présenté au Conseil économique et social à sa session de fond de 2003, en juillet. Le Gouvernement espère que justice sera faite concernant cette question avant que le Conseil ne décide du sort de son pays.

Historique

Les pays les moins avancés (PMA) sont des pays qui sont aux prises avec des handicaps structurels du fait de leur pauvreté, de l'étroitesse de leur base économique et de la faible valorisation de leurs ressources humaines. C'est pour leur accorder un traitement spécial en matière d'assistance au développement et d'accès aux marchés ainsi que des conditions favorables dans d'autres domaines, y compris, avec le temps, d'obligations moins strictes au regard de divers instruments internationaux, que l'on a créé la catégorie des PMA.

Pour répertorier les pays les moins avancés, le Comité des politiques du développement prend en considération trois aspects de l'état de développement d'un pays, à savoir le niveau de revenu, la vulnérabilité économique et les actifs humains. Ces critères ont évolué au fil du temps, et ils ont constamment été remaniés de telle sorte que les indicateurs puissent mieux rendre compte de la situation réelle des pays.

Le principal critère que le Comité retient actuellement pour retirer un pays de la liste des PMA est le revenu par habitant. Si, au cours de deux examens triennaux consécutifs, un pays dépasse le seuil fixé pour le revenu ainsi que pour deux autres indices, il est retiré de la liste et perd immédiatement les avantages qui lui avaient été accordés en qualité de PMA.

À ce jour, un seul pays, le Botswana, a été retiré de la liste. En 1997, alors que Vanuatu avait dépassé le seuil fixé pour deux critères, l'Assemblée générale avait décidé de ne pas le retirer de la liste en attendant que soit élaboré un indice de vulnérabilité. L'ONU ne s'est pas encore prononcée sur la définition de cet indice, mais, en 1999, le Comité a modifié son indice de vulnérabilité économique afin de prendre en compte certaines composantes de la vulnérabilité. Il a par ailleurs été décidé, en 1999, d'établir des descriptifs de vulnérabilité pour chaque pays sur le point de dépasser les seuils fixés¹, indice qui rendrait compte, notamment, de diverses composantes de la vulnérabilité et des handicaps structurels n'apparaissant pas dans les critères quantitatifs.

¹ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1999, Supplément n° 13 (E/1999/33), chap. III, par. 122 et 123.*

Lors de l'examen effectué en 2000, il est apparu que Vanuatu ne répondait pas aux critères de sortie de la liste et la question ne s'est plus posée pour ce pays. Pour le Cap-Vert et les Maldives, par contre, les indicateurs statistiques ont fait apparaître qu'ils avaient dépassé les seuils. Toutefois, le descriptif de vulnérabilité du Cap-Vert a fait ressortir que ce pays était tributaire de l'aide extérieure, de sorte que le Comité n'a pas recommandé de le retirer de la liste. Il a, en revanche, recommandé le retrait des Maldives. Or, se fondant sur les observations présentées par le Gouvernement maldivien concernant la pertinence des critères, la fiabilité des données, l'exactitude du descriptif et les coûts qu'entraînerait pour les Maldives leur radiation, le Conseil économique et social a prié le Comité de réétudier sa recommandation et d'examiner la question d'une transition sans heurt, que l'Assemblée générale avait recommandée dans le cadre des critères d'identification des PMA adoptés en 1991, lorsqu'elle s'était penchée sur la question des pays sortant de la catégorie des PMA.

Bien que la question de la vulnérabilité se soit posée de façon éclatante en 1997, à l'occasion de l'examen du retrait éventuel de Vanuatu, ce n'est qu'en 2000, lorsque le Comité a été prié de réétudier le cas des Maldives, que l'on a commencé à se pencher sérieusement sur les incidences de la radiation d'un pays. Le Conseil a, à cette occasion, dans sa résolution 2000/34, demandé l'établissement de deux rapports afin que puisse être appliqué le principe selon lequel ce retrait ne devait pas aboutir à aggraver la situation du pays concerné. L'un, préparé par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), devait indiquer les avantages que les pays pouvaient retirer de leur inscription sur la liste et évaluer les incidences de la radiation des Maldives. L'autre, établi par le Secrétaire général, devait rendre compte des dispositions prises par les bailleurs de fonds pour donner suite à la résolution 46/206 de l'Assemblée générale et ménager aux pays sortant de la catégorie des PMA une transition sans heurt, notamment s'agissant du recensement des mesures complémentaires qui pourraient être prises à ce sujet.

En 2001, le Comité a noté que les informations que le Conseil avait demandées dans sa résolution 2000/34 n'étaient pas disponibles, et il a estimé qu'une évaluation concrète des bénéfices retirés par les pays inscrits dans cette catégorie et des pertes potentielles en cas de sortie de cette dernière était essentielle en vue d'assurer une transition sans heurt. En 2002, le Comité, qui avait obtenu de nouvelles informations au demeurant insuffisantes, a jugé que la notion de transition sans heurt était un principe capital et qu'elle devait marquer le début d'un processus de développement dynamique. Dans la mesure où les questions relatives au retrait d'un pays de la liste n'avaient pas toutes été résolues, le Comité a suggéré d'organiser une réunion d'experts sur l'ensemble de la question de la transition sans heurt. De fait, la rédaction des deux rapports dont le Conseil avait demandé l'établissement dans sa résolution 2000/34 n'est pas encore achevée.

Réexamen du cas des Maldives: le paradoxe insulaire

Le réexamen du cas des Maldives devait tenir compte, notamment, des coûts qu'entraînerait pour ce pays sa radiation. Au moment où ce réexamen aurait dû avoir lieu, en 2001, les bailleurs de fonds n'avaient guère communiqué les informations requises. Il a donc fallu le reporter à 2003. Dans l'intervalle, une large place a été faite à la question de la transition sans heurt, dont on s'est accordé à penser qu'il fallait l'examiner plus avant.

Par ailleurs, le Comité des politiques du développement a, dans son rapport de 2002, mis au jour ce qu'il a défini comme étant un paradoxe: «les petits pays insulaires appartenant à la catégorie des pays les moins avancés dont la prospérité paraît la plus importante et la plus stable au regard des critères du revenu et du capital humain figurent parmi les pays qui accusent le plus fort handicap structurel et sont aussi parfois les plus vulnérables. Ils sont donc peut-être parmi les moins préparés à la perte de leur traitement préférentiel s'ils sont radiés de la liste des pays les moins avancés.»².

Compte tenu de ce phénomène, le Comité a réaffirmé la condition énoncée par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/206 et estimé que la notion de transition sans heurt était un principe capital³, d'autant que les pays concernés «risquaient de rester tributaires de l'aide extérieure, à des degrés divers»⁴. De fait, en 2002, le Comité est allé au-delà de la résolution 46/206, jugeant que la transition non seulement devait se faire sans heurt, mais aussi qu'elle devait marquer «le début d'un processus de développement dynamique»⁵. Il a également noté que les pays concernés ne devaient pas nécessairement perdre tous les avantages liés à leur statut de pays moins avancés, et qu'il convenait plutôt de redéfinir la gamme d'avantages dont il était souhaitable qu'ils puissent bénéficier. Il a de fait admis que:

«Cette redéfinition pourrait comporter, en dehors de la perte de certains avantages, le maintien de certaines préférences, y compris, si nécessaire, les préférences accordées pour une durée indéterminée, et l'octroi de nouveaux avantages qui seraient adaptés à la situation économique en progrès, mais encore fragile du pays considéré.»⁶.

L'examen des pays figurant sur la liste des PMA effectué en 2003 a fait apparaître que, selon les critères statistiques, les Maldives et le Cap-Vert ont atteint les seuils fixés pour qu'un pays soit retiré de la liste. Toutefois, le Comité n'a pas recommandé le retrait de ces deux pays et a, contrairement à ce qu'il avait fait auparavant, renvoyé cette décision au Conseil économique et social. Il a par contre noté que les descriptifs de vulnérabilité de ces pays, que la CNUCED avait établis à son intention, militaient fortement contre leur radiation. Jusqu'à présent, ceci avait suffi pour que le Comité se prononce en faveur du maintien sur la liste. C'est pourquoi le Gouvernement maldivien s'étonne que le Comité n'ait pas fait comme en 2000, notamment s'agissant du descriptif destiné à déterminer le bien-fondé du retrait. Il en est d'autant plus surpris que le Comité avait lui-même déclaré qu'il exploiterait les informations complémentaires communiquées dans les descriptifs pour déterminer les pays devant être radiés de la liste⁷.

² *Documents officiels du Conseil économique et social, 2002, Supplément n° 13 (E/2002/33) chap. IV, par. 158.*

³ *Ibid.*, par. 159.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, par. 161.

⁶ *Ibid.*, par. 159.

⁷ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1999, Supplément n° 13 (E/1999/33) chap. III, par. 124.*

Dans son rapport sur sa cinquième session (7-11 avril 2003), le Comité a catégoriquement reconnu que des problèmes se posaient concernant la radiation de pays inscrits sur la liste des PMA. Il a en particulier noté ce qui suit:

«Malgré les progrès réalisés, les pays qui satisfont aux conditions requises pour être retirés de la liste des PMA continueront vraisemblablement à avoir une capacité limitée de résister à des chocs exogènes. Un retrait subit du soutien extérieur est propre à constituer un tel choc et à avoir des effets négatifs, voire de réduire à néant certains des progrès réalisés sur la voie du développement. Les pays qui satisfont aux critères de radiation devraient être félicités de ce succès, au lieu d'être pénalisés et exposés à un tel choc.»⁸.

Le Gouvernement maldivien estime que l'observation du Comité selon laquelle les Maldives «réunissaient les conditions requises» pour être retirées de la liste des PMA ne devrait pas être envisagée indépendamment des questions en rapport avec le principe fondamental consistant à ne pas pénaliser un pays en l'exposant à un choc exogène. De plus, il faut accorder au paradoxe insulaire l'attention qu'il mérite. Par ailleurs, la décision de radier un pays ne devrait pas se fonder uniquement sur des critères statistiques, mais tenir compte aussi de la validité des critères et des mesures définis aux fins d'assurer une transition sans heurt. Enfin, le Gouvernement maldivien s'inquiète de la qualité des données et de la pertinence des critères retenus, et il s'interroge sur le caractère réaliste de la règle applicable en matière de radiation.

Problèmes relatifs à la qualité des données et au profil de pays

Le Gouvernement maldivien demeure préoccupé par la qualité des données que le Comité des politiques de développement a retenues lors de l'examen du cas des Maldives. Il craint en particulier que les chiffres relatifs à la nutrition et à l'éducation ne soient surestimés.

Selon une étude que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a réalisée en 1998, la valeur nutritionnelle est, aux Maldives, comparable à celle constatée en Afrique sub-saharienne. Des enquêtes menées en 1995 puis en 2001 ont indiqué que la malnutrition y était grave, que les taux de retard de croissance, de dénutrition et de déficience en oligo-éléments étaient élevés parmi les enfants, et que ceux relatifs à l'anémie étaient très élevés parmi les filles et les femmes en âge de procréer. La sous-nutrition atteignait 49 % dans les atolls; 30 % des enfants de moins de 5 ans souffraient d'une insuffisance pondérale et 25 % de retards de croissance imputables à la malnutrition; enfin, 50 % des femmes de tous les groupes d'âge souffraient d'anémie⁹. Ceci s'oppose tout à fait aux statistiques que le Comité a retenues, selon lesquelles la ration calorique quotidienne par habitant représente 113 % des besoins quotidiens. Il faut tenir compte de ce qu'une bonne partie des importations alimentaires est destinée aux touristes et aux expatriés vivant aux Maldives, dont les besoins sont souvent assurés par l'offre intérieure. On estime que l'offre alimentaire satisfait les besoins d'une population qui est de 15 % plus élevée que celle des Maldives.

⁸ *Documents officiels du Conseil économique et social, 2003, Supplément n° 13 (E/2003/33) chap. IV, par. 25.*

⁹ Enquêtes par grappe à indicateurs multiples, 1995 et 2001.

En ce qui concerne l'éducation, les indices statistiques surévaluent la situation, et le descriptif de vulnérabilité ne rend pas compte de la gravité des problèmes d'ordre qualitatif, masqués par les données quantitatives. Alors que le Comité a retenu un taux brut de scolarisation dans l'enseignement secondaire de 42,7 %, en réalité seuls 11 % de ceux qui terminent le cycle primaire sont en mesure de s'inscrire dans un établissement secondaire à part entière.

Ces données ne tiennent pas compte du fait que, bien que le revenu par habitant ait augmenté, la croissance économique s'est considérablement ralentie depuis 1997 et les deux principaux secteurs industriels se sont trouvés aux prises avec un marché volatil, leurs revenus étant devenus fortement instables du fait de chocs exogènes. En fait, la hausse brutale du revenu par habitant relevée dans le descriptif de vulnérabilité n'est pas la conséquence d'une forte croissance économique depuis 2000, mais bien de la réévaluation du revenu national. Après avoir atteint un sommet de 10,4 % en 1997, le taux de croissance est retombé à 4,8 % en 2000, puis à 3,5 % en 2001. S'il est vrai que, essentiellement du fait d'un bénéfice exceptionnel enregistré dans le secteur halieutique, ce taux est remonté à 6 % en 2002, les prévisions pour 2003 se situent à 4,2 %, ce qui montre bien que la tendance est au ralentissement de la croissance et à l'instabilité accrue de la modeste économie maldivienne, laquelle repose sur une base étroite.

Le descriptif, qui devait être établi par la CNUCED en consultation avec le Gouvernement maldivien, aurait dû être achevé en 2002, mais la rédaction du premier avant-projet n'a été terminée qu'en mars 2003 et le résumé des principales conclusions, jugé indispensable pour que le Comité puisse examiner le cas des Maldives, n'a été communiqué au Gouvernement qu'au début avril 2003, quelques jours à peine avant la réunion du Comité, de sorte que le Gouvernement n'a pas eu le temps de formuler des observations approfondies. Il constate cependant avec inquiétude que de graves questions ont été laissées de côté. Par ailleurs, le résumé ne rend pas fidèlement compte des conclusions qui sont d'un intérêt capital pour l'examen du cas des Maldives. De plus, le descriptif n'aborde pas les incidences macroéconomiques du retrait des Maldives de la liste au moment même où ce pays connaît un ralentissement catastrophique de la croissance. Il ne traite pas non plus de ses effets sur la transition démographique, laquelle n'est pas encore parvenue à son terme. Enfin, alors que le descriptif émet de nombreuses réserves sur la pertinence des critères au regard de la situation des Maldives et qu'il recense les conséquences graves que la radiation aurait sur les exportations, sur la charge de la dette et sur le renforcement des capacités institutionnelles, le résumé n'en rend compte qu'imparfaitement.

Problèmes relatifs à la pertinence des critères

Plus que tout, le Gouvernement maldivien doute que les critères rendent suffisamment compte des contraintes structurelles auxquelles doit faire face ce petit pays, à la géographie éclatée, pauvre en ressources et confronté à d'énormes coûts structurels, notamment pour ce qui est du développement des infrastructures et des transports. Le fait que la population soit peu nombreuse pose déjà un problème, mais celui-ci est considérablement aggravé par la dispersion des habitants sur 198 îles, dont 90 % (soit 182 îles) sont peuplées par moins de 2 000 personnes, 71 % (soit 140) par moins de 1 000 personnes et près de 40 % (soit 76 îles) par moins de 500 personnes. La fragmentation de cette population peu nombreuse en communautés insulaires minuscules, ainsi que la médiocrité, l'irrégularité et le prix élevé des transports interinsulaires posent des problèmes anormalement ardues au regard de la valorisation des ressources humaines.

Par ailleurs, le coût de la production s'en trouve majoré, la croissance de l'emploi entravée, les déséconomies d'échelle aggravées et le développement d'infrastructures renchérit de façon exorbitante.

Les critères ne tiennent compte ni des tendances sur le long terme en relation avec les indicateurs, ni de ce qu'elles impliquent. Ainsi, alors que les Maldives dépassaient de 30 % le seuil de l'indicateur des actifs humains en 1997, ce chiffre est retombé à 11,7 % en 2000 pour chuter à 4,4 % en 2003. Par ailleurs, l'indice de vulnérabilité économique enregistre des résultats très irréguliers: 18 en 1991, 11 en 1994, 30,5 en 1997, 32,2 en 2000 et 36 en 2003, ce qui illustre clairement la très grande instabilité et vulnérabilité des Maldives. Alors que le Comité des politiques du développement estime que le retrait devrait marquer le début d'un processus de développement dynamique, les critères retenus ne sont pas conçus de manière à déterminer si la croissance est en progression ou en régression.

Alors que l'on a mis en avant le revenu par habitant, il est clair que le paradoxe insulaire compromet la pertinence de ce critère pour ce qui est de dégager les changements ou les handicaps structurels. En effet, il ne permet pas d'établir une corrélation entre le niveau du revenu et l'aptitude à mobiliser des ressources ou à assumer la charge de la dette actuelle ou prévue. En fait, le descriptif indique que la radiation des Maldives risque d'alourdir la charge de la dette, laquelle, compte tenu de l'étroitesse de la base économique, ne pourrait être surmontée même en cas de croissance soutenue.

Par ailleurs, les critères sont axés sur le revenu global, partant du principe que les écarts de revenu ne sont pas vraiment pertinents pour définir les PMA. Or cette hypothèse ne convient pas dans le cas des Maldives, pays à la géographie éclatée, où les centres de population sont minuscules et où la pénurie de ressources naturelles impose des contraintes structurelles astreignantes au développement et restreignent les sources de revenu dans les atolls. Lorsque, comme c'est le cas des Maldives, on se trouve en présence de petites îles isolées, faiblement peuplées et dépourvues de ressources, la disparité des revenus n'est pas imputable aux politiques des pouvoirs publics, mais au handicap structurel.

En fait, dans le descriptif de vulnérabilité qu'elle a établi pour les Maldives, la CNUCED relève que, lorsqu'on se penche sur le revenu de ce pays, on ne saurait laisser de côté la question de l'écart des revenus, et que l'inégalité est directement imputable au faible effet multiplicateur de la croissance du secteur touristique sur le revenu national. Elle note de plus que ce critère ne suffit pas, loin de là, à justifier l'idée d'une radiation des Maldives, compte tenu de l'importance des coûts structurels imposés à une grande partie de la population et de l'absence de prise en compte chiffrée de la dégradation de l'environnement et de la répartition inégale des revenus. À ces considérations, il conviendrait d'ajouter le coût élevé du développement des infrastructures, le coût des transports et les déséconomies d'échelle. En fait, comme le note la CNUCED, les Maldives figurent parmi les pays qui souffrent le plus d'un handicap économique et elle doit faire face à des coûts structurels exorbitants, notamment pour ce qui est du développement des infrastructures et des transports.

Inquiétudes quant à la pertinence de la règle de sortie

La règle de sortie a été énoncée en 1991 par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/206. En l'établissant, l'Assemblée a insisté sur le principe selon lequel la radiation de la liste

ne devait pas perturber le développement du pays visé, principe qui a également été mis en relief dans le rapport de 2003 du Comité des politiques du développement. La deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, tenue en 1990, avait envisagé la sortie des pays dont on pouvait penser qu'ils avaient accompli des progrès socioéconomiques suffisants pour aller de l'avant en étant moins tributaires du monde extérieur.

Or la règle de sortie adoptée par le Comité des politiques du développement en 1991 vise seulement à déterminer quels sont les pays dont la performance est meilleure que celle de la plupart des autres membres de la catégorie des PMA. La radiation de la liste n'établit pas une capacité, prouvée ou supposée, de soutenir le niveau de progrès atteint si n'existent plus les conditions propices créées par l'inclusion au nombre des PMA, et elle ne repose pas non plus sur une évaluation qui montrerait que le développement d'un pays a atteint un degré tel qu'on peut considérer que les obstacles à son développement dont l'existence justifiait au départ l'inclusion sur la liste ont été surmontés.

De fait, la CNUCED note que, d'après la définition fondamentale des PMA, qui sont des pays «structurellement désavantagés, essentiellement en raison de chocs et de handicaps externes échappant à leur contrôle», on ne saurait présumer que tous les PMA suivront une progression linéaire menant à leur sortie de la liste¹⁰. Elle fait donc valoir que de nombreux PMA resteront confrontés à des contraintes structurelles.

La notion de paradoxe insulaire met en relief les handicaps structurels auxquels se heurtent les petits pays insulaires et soulève de graves inquiétudes quant à la question de savoir si la règle de sortie prend bien en compte les critères dont le Comité des politiques du développement a dit à nombre de reprises qu'ils étaient cruciaux pour identifier les PMA, à savoir, essentiellement, les handicaps structurels créés par la pauvreté, le faible niveau de développement des ressources humaines et la vulnérabilité économique. Présentement, le Comité, tout en affirmant qu'il s'intéresse aux handicaps structurels, accorde une importance prédominante au niveau du revenu, de sorte que, même si un pays a été jugé vulnérable à l'aune de l'indice de vulnérabilité économique utilisé par le Comité, il peut être rayé de la liste si le niveau du revenu y est plus élevé que celui du capital humain. Les Maldives estiment que, en dépit de toute l'attention qu'ils consacrent depuis 1997 à la question de la vulnérabilité économique, le Comité des politiques du développement, le Conseil économique et social, l'Assemblée générale, la Commission du développement durable et même diverses organisations internationales ne font pas peser celle-ci de tout son poids dans la règle de sortie utilisée par le Comité.

On ne voit pas très bien non plus pourquoi tel indice serait considéré comme plus important que tel autre, ni, en particulier, pourquoi l'inclusion de l'indice de vulnérabilité économique dans l'équation serait facultative. Le Comité a reconnu la grande vulnérabilité des Maldives lorsqu'il a examiné leur cas en 2001, mais il n'a pas vu là une raison suffisante pour maintenir le pays sur la liste. On est aussi surpris de constater que le critère du revenu par habitant est utilisé sans référence au degré de développement que le revenu est censé représenter, alors que les inégalités de revenu aux Maldives sont très marquées et que cela résulte non pas de la politique mais plutôt de contraintes structurelles propres aux petites communautés, de l'existence d'infrastructures coûteuses et insuffisantes, d'importantes déséconomies d'échelle

¹⁰ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Descriptif de vulnérabilité des Maldives*, document intérimaire n° CDP2003/PLEN/23, avril 2003.

et de faibles possibilités d'emploi. Le revenu par habitant des Maldives doit être considéré en fonction des possibilités de développement qu'il est censé représenter, du coût considérable des infrastructures et de la cherté du coût de la vie due au prix élevé des transports et aux déséconomies d'échelle. Les corrélats du développement sont singulièrement gauchis par le nombre peu élevé d'habitants et la dispersion des îles, mais le Comité passe ces éléments sous silence.

Le profil de pays établi par la CNUCED à l'attention du Comité des politiques du développement décèle de fait plusieurs lacunes dans l'application aux Maldives du critère du revenu. On y reconnaît que le revenu national brut n'est pas un indicateur suffisant pour justifier le retrait des Maldives de la liste des PMA en raison du niveau élevé des coûts structurels, du fait que la question de la dégradation de l'environnement n'est pas prise quantitativement en compte et que les revenus sont inégaux. Il y est dit en outre que, dans l'interprétation du revenu, on ne peut pas négliger les inégalités dans ce domaine, et que ces disparités sont directement attribuables à l'effet multiplicateur limité des activités économiques.

Les auteurs du profil notent aussi l'importance du paradoxe insulaire, qui a pour effet de nier directement la primauté du critère du revenu, généralement considéré comme offrant une base utile pour cerner les obstacles structurels au développement; mais les petites îles, avec leurs déséconomies, le coût élevé de leurs infrastructures et leurs perspectives de diversification économique limitées, devraient nous inciter à ne pas faire trop confiance au critère du revenu par habitant.

À ce propos, le Gouvernement tient à réitérer la demande faite au Conseil économique et social par le Comité des politiques du développement dans son rapport de 2003, à savoir d'«examiner la question du retrait de la liste et de la transition sans heurt à sa session de fond de 2003, afin de souligner la nécessité de prévoir un traitement plus différencié des pays en développement qui doivent faire face à des inconvénients particuliers et sont spécialement vulnérables, comme les petits États insulaires en développement»¹¹.

Inquiétudes quant à l'impact du retrait de la liste

Dans ses rapports de 2001, 2002 et 2003, le Comité a reconnu que les Maldives s'inquiétaient de l'impact qu'aurait une sortie de la liste. Dans son rapport de 2003, il «reconnait que le pays doit faire face à des difficultés et à des coûts particuliers car il s'agit d'un pays insulaire à la fois petit et très dispersé et qu'un retrait de la liste des PMA pourrait le priver d'avantages internationaux importants»¹²; il recommande aussi l'adoption d'un traitement plus différencié à l'endroit des pays qui sont confrontés à des désavantages particuliers, eu égard à leur retrait de la liste.

Dans son rapport de 2001, le Comité des politiques du développement a appelé tout spécialement l'attention sur la nécessité d'examiner l'impact de la sortie de la liste sur l'accès aux marchés, l'assistance financière et l'assistance technique. Si l'information y est

¹¹ *Documents officiels du Conseil économique et social, 2003, Supplément n° 13 (E/2003/33), chap. IV, par. 31.*

¹² *Ibid.*, par. 21.

peu abondante, le profil de pays que la CNUCED consacre en 2003 aux Maldives fait néanmoins ressortir les graves conséquences que ce processus aurait en ce qui concerne l'accès aux marchés, le fardeau de la dette et l'aide au développement; mais rien n'étant quantifié, rien de fiable n'a pu être établi quant à l'ampleur et à l'acuité de ces conséquences pour l'économie et la société. Plusieurs questions d'importance cruciale, comme celle de l'impact sur la performance macroéconomique et sur la transition démographique, ont d'ailleurs été laissées de côté. Le descriptif ne constitue donc pas *l'évaluation concrète des pertes potentielles d'avantages* que le Comité des politiques du développement appelait de ses vœux en 2001.

D'après le descriptif, la sortie de la catégorie des PMA amènerait à l'imposition d'un tarif de 24,3 % sur les produits de la pêche exportés vers l'Union européenne car les Maldives n'auraient plus droit à l'accès en franchise à l'Union accordé aux PMA. Les pêcheries sont, en importance, la deuxième branche de l'économie; elles emploient 11 % de la main-d'œuvre et apportent 10 % des recettes en devises. Le retrait porterait un coup dur à la viabilité du secteur de la pêche dont dépendent, directement ou indirectement, environ 65 % de la population et qui constitue la principale et, souvent, la seule source d'emplois dans les atolls. Il creuserait donc encore les inégalités, perturberait et fausserait les efforts qui sont faits pour assurer le développement des atolls.

L'industrie du vêtement serait aussi touchée car les exportations sont tributaires des concessions octroyées concernant les règles d'origine.

Les Maldives auraient aussi à endosser de lourdes obligations dans le cadre de régimes multilatéraux comme celui de l'OMC.

Toujours d'après le profil de la CNUCED, le fardeau de la dette s'alourdirait et, même si le pays connaissait une croissance économique soutenue, il ne parviendrait pas à se défaire de ce poids. Il convient de faire observer que la croissance économique s'est considérablement ralentie; elle se situe à près de 50 % au-dessous des estimations faites en 2000 par le Fonds monétaire international qui, déjà, prévoyait une inflexion vers le bas. Le profil de la CNUCED n'a pas pris ce ralentissement en compte et pourtant il *«préconise vivement»* l'apport d'un *«maximum de fonds octroyés à des conditions de faveur»*, ce qui serait impossible si les Maldives étaient retirées de la liste.

Il est noté dans le profil qu'en matière d'assistance technique «il y a un large éventail de besoins que seul le traitement actuellement accordé dans le cadre du régime PMA peut satisfaire», et que cela «s'explique par la nécessité permanente de renforcer les capacités institutionnelles, vu le manque relatif de main-d'œuvre qualifiée».

Pour résumer, le descriptif de la CNUCED pose qu'«une sortie hypothétique immédiate des Maldives de la liste aurait de graves conséquences pour le pays» et que, «étant donné les handicaps structurels permanents auxquels les Maldives sont confrontées (liés essentiellement à leur petite taille, à leur éloignement et aux graves menaces qui pèsent sur leur environnement), il paraît indispensable de prévoir à leur endroit des modalités de traitement spécial».

Conclusion

Au cours des trois dernières années, la question de la sortie de la catégorie des PMA fait couler beaucoup d'encre et, de ce fait, quelques-uns des problèmes graves auxquels sont confrontés les pays concernés ont été étudiés. Le Comité des politiques du développement a mis en évidence le paradoxe insulaire et quelques-unes des questions clés sur lesquelles il convient de se pencher avant d'envisager le retrait. Il faut notamment effectuer une évaluation concrète des coûts qu'imposerait au pays le retrait de la liste et, entre autres, définir les mesures spécifiques à prendre pour que le processus puisse se dérouler sans heurt et qu'il marque aussi l'amorce d'un processus de développement dynamique.

Or, les principales préoccupations des Maldives n'ont pas encore été prises en compte: les critères retenus ne font pas la place qu'ils méritent aux obstacles et handicaps qui freinent le développement de ce petit pays insulaire, qui reste tributaire de l'aide au développement et dont l'accès aux marchés serait sérieusement compromis par la perte du statut de PMA.

Les Maldives estiment aussi que le principe de la transition sans heurt énoncé dans la résolution 46/206 de l'Assemblée générale n'a pas été dûment pris en compte dans la mesure où l'impact qu'aurait la sortie du pays de la catégorie des PMA n'a pas été évalué. L'Assemblée générale a stipulé que le retrait d'un pays de la liste ne devait pas en perturber le développement, ce que le Conseil et le Comité ont réaffirmé. Pourtant, aucune disposition n'a été incorporée dans le processus de retrait qui permette de donner effet à ce principe.

Le Gouvernement des Maldives est d'avis que, outre qu'il faut se pencher sur le problème de la qualité des données utilisées, sur celui de la valeur des critères et de la justesse de la règle de sortie, il convient, alors que de plus en plus de pays approchent de l'éventualité d'un retrait, de réexaminer les problèmes que pose la sortie afin de concrétiser les principes affirmés par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/206, par le Conseil économique et social dans ses résolutions 2000/34, 2001/43 et 2002/36, et par le Comité des politiques du développement dans ses rapports de 2001, 2002 et 2003. Il s'impose non seulement de procéder à une évaluation concrète des coûts de sortie pour chaque pays concerné, mais aussi de mettre en place des mesures pratiques pour déclencher un processus de développement dynamique. Faute de telles mesures, le retrait correspondrait à l'imposition du genre de choc exogène contre lequel le Comité lui-même a mis en garde dans son rapport de 2003: «Un retrait subit du soutien extérieur est propre à constituer un tel choc et à avoir des effets négatifs, voire à réduire à néant certains des progrès réalisés sur la voie du développement». Le Gouvernement des Maldives souscrit pleinement à l'avis émis par le Comité des politiques du développement, à savoir que «les pays qui satisfont aux critères de radiation devraient être félicités de ce succès, au lieu d'être pénalisés et exposés à un tel choc».

Le Gouvernement pense qu'il y a de solides raisons de penser que le Conseil économique et social devrait attendre, avant de retirer un pays de la liste, qu'ait été effectuée une évaluation concrète de l'impact du retrait et que des arrangements précis aient été pris pour assurer que cette sortie n'impose pas un choc exogène à l'économie du pays visé. D'ailleurs, il n'est pas nécessaire de traiter d'urgence les questions fondamentales qui ont été soulevées à propos des procédures et des modalités de sortie; il faut d'abord s'attaquer aux procédures en vigueur dont il est devenu apparent qu'elles laissent à désirer dans le cas de ce qu'on dénomme le «paradoxe insulaire».

Les arguments avancés dans le descriptif de la CNUCED montrent bien que rayer les Maldives de la liste serait incompatible avec ce qu'implique la notion de «transition sans heurt», en particulier si l'on considère l'affirmation du Comité des politiques du développement pour lequel ce *principe capital* doit marquer *le début d'un processus de développement dynamique*. De plus, les problèmes mis en relief dans le profil de la CNUCED à propos de la pertinence des critères, en particulier s'agissant de l'insuffisance de celui du revenu dans le contexte du paradoxe insulaire, appellent un réexamen du processus de sortie dans son ensemble, dont l'expérience montre qu'il est fondé sur des procédures qui datent maintenant, sont insuffisantes et préjudiciables non pas à un seul pays mais à tous les pays qui pourraient se trouver face à une telle éventualité.

Cela étant, le Gouvernement des Maldives demande que soit adoptée l'approche ci-après:

- 1. Que l'on procède à un examen approfondi du processus de sortie, compte tenu des déclarations récemment faites par le Comité des politiques du développement concernant le bien-fondé qu'il y a de féliciter les pays de leur succès au lieu de les pénaliser, et vu les problèmes complexes qui se sont fait jour depuis que, en 1990, la notion de sortie de la catégorie des PMA est sur la table, les recherches récentes effectuées en la matière et les conclusions auxquelles on est parvenu à cet égard.**
- 2. Que l'on réponde favorablement à la demande présentée par le Comité des politiques du développement d'accorder un traitement plus différencié aux pays en développement qui quittent la catégorie des PMA, lorsque ces pays sont particulièrement désavantagés et vulnérables, comme c'est le cas des petits pays insulaires.**
- 3. Que l'on révise les critères de manière plus systématique pour tenir compte de ce qu'on dénomme le «paradoxe insulaire», dont parlent tant le Comité des politiques du développement que la CNUCED.**
- 4. Que, la règle de sortie n'ayant pas donné jusqu'à présent de résultats équitables, comme le montre le cas du Cap-Vert (1994, 1997, 2000 et 2003), celui de Vanuatu (1994 et 1997) et celui des Maldives (1997, 2000 et 2003), on la réévalue de manière à prendre en compte une évaluation de la capacité des pays à soutenir leur développement après la sortie ou à s'engager dans une nouvelle phase de développement et à accorder plus de poids aux handicaps structurels et à la vulnérabilité économique.**
- 5. La phase de «transition sans heurt» doit faire l'objet d'une étroite attention. Il ne serait pas prudent de quitter la catégorie des PMA sans avoir obtenu au préalable d'engagements de traitement spécial. Il convient, pour assurer une transition sans heurt, de procéder à une évaluation concrète des avantages à perdre, mais cette opération a été compromise par l'insuffisance de données et par l'existence de problèmes de méthode. En l'occurrence, le mieux serait de maintenir les pays sur la liste des PMA jusqu'à ce que les problèmes liés à la sortie et à une transition sans heurt soient élucidés et non de créer hâtivement de nouvelles catégories d'États, chose qui n'est pas faisable.**