



RAPPORT 2019 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

EMBARGO

Le contenu du présent rapport ne doit être ni cité, ni résumé dans la presse écrite, audiovisuelle ou électronique, ni dans les médias sociaux avant le 19 novembre 2019, 17 heures TU

APERÇU GÉNÉRAL



Le financement extérieur du développement, aujourd'hui et demain – Dépendance persistante, difficultés nouvelles



RAPPORT 2019
SUR LES PAYS
LES MOINS AVANCÉS
APERÇU GÉNÉRAL

Le financement extérieur du développement,
aujourd'hui et demain – Dépendance
persistante, difficultés nouvelles



NATIONS UNIES

Genève, 2019

© 2019, 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.

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

UNCTAD/LDC/2019 (Overview)

AVANT-PROPOS

Les pays les moins avancés font face à un obstacle redoutable : leur dépendance à l'égard du financement extérieur du développement. En raison de leur vulnérabilité, ils ont besoin d'investissements particulièrement massifs pour atteindre les objectifs de développement durable d'ici à 2030, mais la faiblesse de leurs capacités productives entrave leurs efforts de financement et pèse sur leur aptitude à mobiliser des sources de financement extérieur du développement au moyen d'instruments fondés sur le marché. Par conséquent, ils demeurent, à l'échelle mondiale, parmi les pays les plus tributaires de l'aide.

À l'heure où la revitalisation de la coopération internationale est plus urgente que jamais, le *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés : Le financement extérieur du développement, aujourd'hui et demain – Dépendance persistante, difficultés nouvelles* est consacré à l'évolution du financement du développement et à ses répercussions sur les pays les plus pauvres du monde. En dépit des beaux discours sur la nécessité de « ne laisser personne de côté », les tentatives faites pour résorber les failles persistantes de l'architecture financière internationale restent infructueuses, et les intérêts et les besoins des pays les moins avancés sont insuffisamment pris en compte dans les délibérations de la communauté internationale. Sur fond de montée des incertitudes et de ralentissement de l'économie mondiale, une telle inaction condamne ces pays à un accès inadéquat au financement à long terme du développement. Simultanément, la viabilité de leur endettement suscite des préoccupations croissantes à mesure que l'encours de leur dette extérieure et le service de cette dette s'envolent, grevant les ressources allouées au développement.

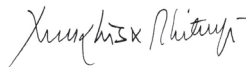
En ces temps où le multilatéralisme fait l'objet d'un feu nourri de critiques et où les budgets de l'aide sont comprimés, les flux d'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés se sont considérablement amoindris et demeurent largement en deçà des engagements que la communauté internationale a pris de longue date et réaffirmés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Seule une maigre part de cette aide est consacrée aux infrastructures économiques ou aux secteurs productifs (15 % et 8 % respectivement), et les conditions auxquelles les ressources financières sont octroyées à la plupart des pays les moins avancés se sont dégradées.

Dans le même temps, l'accent mis sur le financement privé du développement n'a pas aidé les pays les moins avancés à s'affranchir progressivement de leur dépendance à l'égard de l'aide. Jusqu'à présent, les montants dégagés au

moyen des instruments embryonnaires du secteur privé restent modestes, tandis que le déficit de transparence et d'information dont souffre le financement du développement s'est creusé. En outre, la distinction entre les flux concessionnels et les flux non concessionnels s'estompe, ce qui opacifie des aspects jusqu'alors clairs de l'aide publique au développement et met à mal des principes fondamentaux de l'efficacité du développement : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Il s'ensuit que les pays les moins avancés ont encore plus de difficultés à assumer concrètement la responsabilité de la mise en œuvre de leurs propres plans de développement.

Deux ans à peine avant la tenue de la cinquième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, le *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés* est un appel à l'action internationale en faveur du lancement d'un « programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide », qui tiendrait compte des mutations que connaît l'architecture de l'aide.

Je nourris l'espoir que les décideurs chargés des politiques de développement verront dans les propositions que renferme le présent rapport une contribution utile à l'examen des besoins et des intérêts des pays les moins avancés, l'objectif étant de créer un partenariat mondial redynamisé et axé sur un développement durable qui ne laisse véritablement ni personne ni aucun pays de côté.



Mukhisa Kituyi
Secrétaire général de la CNUCED

APERÇU GÉNÉRAL

Les objectifs de développement durable, la transformation structurelle et le financement du développement

La dépendance à l'égard des ressources extérieures pour le financement de l'investissement productif et, plus généralement, du développement durable est l'une des caractéristiques saillantes de l'économie des pays les moins avancés (PMA). Elle a une incidence déterminante sur la capacité de ces pays d'atteindre leurs objectifs de développement, en particulier les objectifs de développement durable (ODD) et les objectifs du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020 (Programme d'action d'Istanbul).

Dans le présent rapport, la CNUCED revisite cette dépendance et apporte sa contribution au débat relatif aux politiques de développement en mettant en évidence les liens qui existent entre les objectifs de développement, la transformation structurelle, le développement durable et les droits de l'homme. Les droits de l'homme sont rarement mentionnés dans ce débat. Or ils sont clairement liés au développement, ainsi qu'en témoignent les objectifs du Programme d'action d'Istanbul et les ODD, qui visent les uns comme les autres à garantir l'exercice des droits de l'homme en général et du droit au développement en particulier. Aucun droit de l'homme ne prime les autres, mais la concrétisation du droit au développement crée un environnement propice à l'exercice de tous les droits de l'homme.

La coopération internationale, l'un des principaux enjeux du présent rapport, est un facteur essentiel à la réalisation des droits de l'homme. Ainsi, le rapport porte essentiellement sur l'aide au développement dans le contexte plus large de la coopération internationale pour le développement, de la transformation structurelle et du développement durable. Il expose des arguments en faveur de la mise en place d'un « Programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide », qui pourrait contribuer de façon déterminante à la transformation structurelle en améliorant la gestion et la fourniture de l'aide. La transformation structurelle est elle-même une condition de l'exercice des droits de l'homme, y compris du droit au développement, ainsi que de la réalisation des ODD et des objectifs du Programme d'action d'Istanbul.

Les PMA ont enregistré des progrès trop lents dans la mise en œuvre de ces objectifs, en grande partie parce qu'ils n'ont guère avancé sur la voie de la transformation structurelle. Dans le présent rapport, la transformation structurelle de l'économie s'entend de la réallocation des ressources productives, en particulier de la main-d'œuvre, du capital et des terres, au profit d'activités et de secteurs plus productifs. Si les progrès accomplis sont si maigres, c'est notamment parce que la communauté internationale n'est pas parvenue à créer un environnement économique international propice à la transformation structurelle des PMA.

La transformation structurelle est un vecteur crucial du développement durable. Par ailleurs, il va sans dire que les ressources financières dont disposent les PMA sont limitées. C'est pourquoi dans le présent rapport, la CNUCED soutient que ces pays et leurs partenaires de développement devraient dans un premier temps axer leurs politiques et leurs dépenses sur les ODD les plus en phase avec les impératifs de leur transformation structurelle, à savoir les objectifs 7, 8, 9, 12 et 17. C'est en avançant rapidement dans la mise en œuvre de ces objectifs qu'ils favoriseront la réalisation de tous les autres.

En ce qui concerne la balance des paiements, la réorientation des ressources vers des activités plus productives conduit à l'expansion et à la diversification des exportations, et rend les pays moins tributaires de l'importation de biens intermédiaires et de biens d'équipement à mesure que les entreprises nationales rattrapent leur retard de compétitivité sur les fournisseurs étrangers. Cette évolution contribue progressivement à la réduction des déficits courants par la création d'un cercle vertueux de croissance des exportations, des bénéfices et des investissements.

Quoique positive, la croissance enregistrée par les PMA depuis la crise financière mondiale de 2008/09 n'a pas été suffisante pour leur permettre d'accélérer leur transformation structurelle ou d'atténuer leur dépendance à l'égard des ressources extérieures, c'est-à-dire de l'épargne étrangère, qui demeure essentielle au financement de l'investissement productif et du développement. Malgré une conjoncture internationale délicate, les exportations de biens, mais aussi et surtout de services, ont sensiblement augmenté dans les PMA depuis le déclenchement de la crise. Toutefois, deux facteurs négatifs éclipsent ces bons résultats : a) la quasi-absence de diversification ou de montée en gamme des produits d'exportation des PMA ; b) la croissance plus rapide encore des importations, qui a creusé les déficits courants.

À cause de leurs faibles revenus et de leurs taux élevés de pauvreté, les PMA ne sont pas en mesure de mobiliser suffisamment de ressources intérieures pour couvrir leurs énormes besoins d'investissement. Pour les mêmes raisons, ils ont beaucoup de mal à attirer durablement des financements fondés sur le marché.

La lenteur des progrès accomplis par les PMA sur la voie de la transformation structurelle se traduit par la persistance de leurs déficits courants. Ces déficits doivent être comblés par des apports de capitaux étrangers, d'où les besoins de ressources extérieures des PMA et leur dépendance à l'égard de l'épargne étrangère. Du point de vue de la balance des paiements, les principales sources de financement extérieur ont jusqu'à présent été l'investissement étranger direct, l'aide publique au développement (APD) traditionnelle, les ressources obtenues dans le cadre de la coopération Sud-Sud, les envois de fonds, les emprunts extérieurs et les investissements de portefeuille. Plus récemment, de nouvelles sources se sont fait jour : le financement mixte et les partenariats public-privé (PPP). Cependant, toutes ces formes de financement ont une incidence différente sur le développement, un degré plus ou moins grand d'alignement sur les stratégies de développement de chaque pays et des répercussions variables sur l'endettement extérieur.

La première source de financement extérieur du développement des PMA en tant que groupe est l'APD, et la vaste majorité de ces pays en sont tributaires. Dans les autres pays en développement, en revanche, la principale source est l'investissement étranger direct.

Le degré de dépendance des PMA à l'égard de l'aide est déjà préoccupant en soi, mais il le devient d'autant plus que, dans ce domaine, la donne a considérablement évolué au cours des dernières années. L'architecture de l'aide est devenue plus complexe et moins transparente depuis le début des années 2000, si bien que les responsables politiques des PMA ont encore plus de difficultés à gérer le financement du développement durable de leur pays. Cette transformation s'est opérée sous l'effet des facteurs suivants : a) les modifications apportées aux politiques d'aide des donateurs traditionnels ; b) le déclin du rôle joué par les organisations non gouvernementales et l'apparition de nouvelles formes de participation du secteur privé ; c) le renforcement et l'élargissement de la coopération Sud-Sud ; d) l'essor de la philanthropie ; e) l'élaboration de nouvelles modalités et de nouveaux instruments de mobilisation et de fourniture de l'aide, comme le financement mixte et les PPP.

Le Rapport 2019 sur les pays les moins avancés : Le financement extérieur du développement, aujourd'hui et demain – Dépendance persistante, difficultés nouvelles vise à déterminer si et dans quelle mesure les ressources extérieures disponibles contribuent à la transformation de la structure économique des PMA. Il a vocation à éclairer les débats et les délibérations de politique générale de la cinquième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, qui se tiendra en 2021 et aboutira à l'adoption d'un nouveau plan d'action en faveur des PMA, destiné à orienter l'action publique et la coopération internationale jusqu'en 2030.

Les flux d'APD et l'évolution des conditions de la dépendance à l'égard de l'aide

Malgré les taux de croissance respectables affichés par les PMA depuis la crise financière mondiale de 2008/09, il y a tout lieu de craindre que l'ampleur de leurs besoins d'investissement conjuguée à la timidité de leurs progrès en matière de mobilisation des ressources intérieures ne fasse subsister – voire s'accroître – leurs déficits courants à moyen terme. Ces pays vont donc demeurer largement tributaires du financement extérieur, qui leur est indispensable pour continuer à accumuler le capital dont ils ont tant besoin et combler leurs déficits d'infrastructure persistants. En raison de la taille relativement modeste de leur économie et de leur dépendance à l'égard des produits de base, dont ils ne s'affranchissent que lentement, la plupart des PMA ne parviennent toujours pas à mobiliser par le marché les ressources nécessaires pour couvrir leurs besoins financiers. De fait, pour les PMA en tant que groupe, les apports d'APD ont continué de devancer les autres sources de financement extérieur en 2017. Certes des sources autres que l'APD ont progressivement pris de l'importance, même dans les PMA, mais les flux d'investissement étranger direct restent concentrés sur un nombre relativement petit de PMA, pour la plupart riches en ressources naturelles ou suffisamment grands pour attirer des investisseurs étrangers en quête de nouveaux marchés. Les envois de fonds, quant à eux, ne jouent un rôle notable que dans un tiers des PMA environ. En outre, face aux risques de dégradation de la conjoncture et aux incertitudes qui planent sur l'économie mondiale, les perspectives d'une expansion sensible des sources de financement extérieur autres que l'APD sont toujours moroses.

À cause de la persistance de ces obstacles, le degré de dépendance des PMA à l'égard de l'aide reste relativement plus élevé que dans les autres pays, signe d'une vulnérabilité accrue, qui appelle des mesures d'appui ciblées de la part de la communauté internationale. Ce constat ne doit toutefois pas occulter certaines améliorations survenues au cours de la récente période de croissance, y compris au lendemain de la crise financière mondiale de 2008/09. Ainsi, le dynamisme économique de la plupart des PMA a conduit à une diminution de leur dépendance à l'égard de l'aide, dont le volume a baissé par rapport au produit intérieur brut (PIB) et à d'autres variables macroéconomiques, telles que les importations ou la formation brute de capital fixe. Dans le PMA médian, le ratio APD/revenu national brut est passé de 16 % en 1990 à 10 % en 2000, avant de remonter au début des années 2000 pour ensuite reculer à nouveau et s'établir à 7 % environ en 2017. Cela dit, qu'elle soit mesurée par rapport au PIB ou par habitant, il n'en reste pas moins que l'APD continue de jouer un rôle central dans

le financement du développement durable de bon nombre de PMA parmi les plus petits et les plus vulnérables, y compris de nombreux petits États insulaires en développement et pays en conflit ou sortant d'un conflit. Cette situation pose des problèmes considérables non seulement pour le financement du développement des PMA aujourd'hui, mais aussi pour l'avenir de ces pays. À moyen terme, nombre d'entre eux devraient accéder au statut de pays à revenu intermédiaire, voire sortir de la catégorie des PMA, et se trouver alors dans un « entre-deux du financement du développement », c'est-à-dire dans une période difficile de transition entre l'aide et d'autres sources de financement du développement.

Selon le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les 47 PMA ont bénéficié d'apports d'APD d'un montant brut de 52 milliards de dollars, soit environ 27 % du montant total des flux d'APD. En outre, ils ont reçu quelque 2,4 milliards de dollars d'autres apports publics, c'est-à-dire d'apports bilatéraux d'État à État qui n'étaient pas comptabilisés dans l'APD parce qu'ils n'étaient pas assortis de conditions suffisamment favorables ou que le développement n'était pas leur objectif premier. Si ces autres apports ont permis de mobiliser des ressources supplémentaires en faveur du développement, l'ampleur du financement du développement, tant à l'échelle mondiale qu'au niveau des PMA, n'est pas à la hauteur des efforts ambitieux qu'il faut déployer pour atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les sommes mentionnées ont beau être considérables, et dépasser d'ailleurs le montant des flux d'investissement étranger direct et des envois de fonds à destination des PMA, elles restent nettement en deçà des engagements pris de longue date par la communauté internationale, tels qu'énoncés dans la cible 17.2 des ODD. Si les donateurs du Comité d'aide au développement avaient atteint en 2017 la cible fixée à 0,15 % de leur revenu national brut, le montant net des apports d'APD aux PMA aurait augmenté de 32,5 milliards de dollars. S'ils avaient atteint la cible plus ambitieuse des 0,20 %, ce montant aurait été majoré de pas moins de 58,3 milliards de dollars.

Du fait de la pression accrue qui s'est exercée sur les budgets de l'aide au lendemain de la crise financière mondiale de 2008/09, les flux d'APD à destination des PMA n'ont progressé que légèrement depuis l'adoption du Programme d'action d'Istanbul, à raison de 3 % par an, soit un rythme moitié moins élevé que dans le cadre du Programme d'action de Bruxelles (7 %). Sous l'effet conjugué de la stagnation des apports d'APD et de l'allocation d'une part disproportionnée de l'aide aux secteurs sociaux et aux activités humanitaires, qui ont absorbé ensemble 60 % du montant total des flux, les infrastructures économiques et les secteurs productifs ont été gravement sous-financés. En moyenne, ces deux domaines, qui constituent l'ossature de l'initiative Aide pour le commerce, ont

représenté respectivement 15 % et 8 % du montant brut total des apports. Résultat, les efforts faits par les PMA pour combler leurs déficits d'infrastructure et promouvoir le progrès technologique ont reposé essentiellement sur les ressources intérieures et sur des prêts concessionnels et non concessionnels.

Parmi les apports bilatéraux que les donateurs du Comité d'aide au développement ont destinés aux PMA, la part dont l'objectif premier ou l'un des objectifs importants était la promotion de l'égalité des sexes est passée de 24 % en 2002 à 46 % en 2017. Plus de la moitié de l'aide orientée vers la promotion de l'égalité des sexes est consacrée aux infrastructures sociales et au secteur des services, principalement à la santé et à l'éducation.

Ces dernières années, le niveau de concessionnalité a progressivement diminué, non seulement pour les pays en développement en général, mais aussi pour les PMA. La hausse du montant brut des apports d'APD aux PMA depuis 2011 s'explique surtout par l'accroissement des prêts accordés dans le cadre de l'APD, alors que les dons ont généralement stagné, voire reculé, durant la majeure partie des années 2010. La part des prêts dans le montant total des flux d'APD à destination des PMA a progressé de plus de 10 points de pourcentage entre 2011 et 2017 où elle a dépassé la barre des 25 % pour atteindre des niveaux comparables à ceux du début des années 2000. Outre qu'ils sont amenés à utiliser des apports du secteur public autres que l'APD, pratiquement tous les PMA voient augmenter la proportion de prêts concessionnels dans les apports d'APD. La baisse du niveau de concessionnalité est imputable avant tout au recours croissant des donateurs multilatéraux aux prêts (non concessionnels), en particulier lorsqu'il s'agit des investissements d'infrastructure et des secteurs productifs.

En attendant, les objectifs d'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement restent à atteindre, surtout en ce qui concerne la persistance du caractère instable et imprévisible des apports d'aide, la prépondérance de l'aide liée ou « officieusement » liée, la fragmentation de l'aide et le faible degré d'appropriation, qui sollicitent inutilement les capacités d'absorption des PMA. De la même manière, les capacités institutionnelles des PMA se heurtent à la complexité croissante de l'écosystème du financement du développement et, par conséquent, à la nécessité d'instaurer une collaboration stratégique avec des partenaires de développement en nombre sans cesse croissant, des donateurs traditionnels aux acteurs de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire en passant par toute une série d'acteurs privés, qui sont censés agir en faveur des objectifs de développement durable. Cette tâche est rendue plus ardue par la multiplication des instruments financiers utilisés, qui brouille parfois la distinction entre le financement concessionnel et le financement

non concessionnel, ou entre les fonds privés et les fonds publics, et risque ainsi de compromettre le suivi des différentes transactions. D'où l'importance cruciale de demander davantage de transparence, pour faire en sorte que les effets positifs de la diversification des instruments disponibles ne soient pas annulés par la pression qui s'exerce sur les capacités d'absorption.

La remarquable intensification de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, ainsi que l'élargissement des partenariats noués dans ce cadre, peut accroître les possibilités de financement extérieur offertes aux PMA, redéfinir les modalités de financement du développement et donner une impulsion non négligeable au développement durable. La coopération Sud-Sud a d'ores et déjà un effet visible sur le financement des infrastructures et, entre autres domaines, sur l'assistance technique, l'appui aux secteurs productifs et le transfert de connaissances et de technologie. À mesure que les PMA apprennent à utiliser au mieux les synergies et les complémentarités avec leurs partenaires et que l'intégration de leurs économies se renforce au niveau régional, par exemple dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, la coopération et l'intégration économique entre les pays du Sud pourraient devenir encore plus précieuses. Néanmoins, des problèmes subsistent, surtout en ce qui concerne les inégalités régionales d'accès au financement du développement, le manque de transparence s'agissant des prêts concessionnels et des prêts non concessionnels, et la complexification de la gestion et de la coordination de l'aide aux PMA résultant de l'essor de la coopération Sud-Sud.

Dans un contexte de montée des incertitudes et d'instabilité financière persistante, les difficultés découlant de l'effet conjugué de ces facteurs sont exacerbées par la détérioration des perspectives en ce qui concerne la viabilité de l'endettement. Si l'accès des PMA à des financements concessionnels peut être un signe positif en soi – en ce qu'il renforce généralement leur capacité de mobiliser des ressources supplémentaires aux conditions du marché –, l'augmentation marquée de l'encours de leur dette extérieure suscite de graves inquiétudes quant à la viabilité de celle-ci. L'encours total de la dette extérieure des PMA a plus que doublé entre 2007 et 2017, passant de 146 milliards à 313 milliards de dollars. En outre, si le poids des emprunts concessionnels dans la dette extérieure totale des PMA a connu une baisse constante entre 2004 et 2015, cette tendance a marqué le pas lorsque les taux d'intérêt sont repartis à la hausse dans les pays développés. Depuis, les prêts non concessionnels sont nettement moins fréquents, tandis que l'expansion de l'encours de la dette afférente aux emprunts concessionnels a repris de plus belle. La modification des modalités d'octroi de l'APD aux PMA ne fait qu'accentuer l'urgence d'une réévaluation globale de la viabilité de l'endettement et des problèmes systémiques connexes.

Le financement de la dette extérieure représente inévitablement l'un des éléments clefs de toute stratégie de développement durable dans les PMA, mais le principal enjeu, pour les décideurs, consiste à déterminer par quels moyens ils peuvent exploiter les instruments disponibles tout en minimisant les risques associés, tels que l'augmentation du service de la dette, qui se traduit par une réduction des ressources allouées aux investissements en lien avec les ODD. L'ampleur de cet enjeu est facile à mesurer. Même en prenant uniquement en compte la dette extérieure publique et garantie par l'État, qui, dans le cas des PMA, représente quelque 78 % de l'encours total de la dette extérieure, le service de la dette a plus que doublé entre 2010 et 2017, s'envolant de 6,2 milliards à 13,2 milliards de dollars. Pour les PMA en tant que groupe, en 2017, le service de la dette a représenté plus de 6 % des recettes d'exportation de biens et services et du revenu primaire (et même des taux à deux chiffres pour plusieurs d'entre eux), soit une situation proche des niveaux d'endettement enregistrés pour la dernière fois avant le lancement des initiatives d'allègement de la dette du début des années 2000. Cette tendance s'explique également par le glissement progressif de la composition de la dette extérieure des PMA vers des sources de financement plus coûteuses et plus risquées, notamment par l'accroissement de la part de la dette à taux variable. Bien que les emprunts concessionnels représentent encore près des deux tiers de l'encours de la dette des PMA, la part due à des créanciers commerciaux et à des créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris a augmenté, ce qui pourrait avoir de profondes répercussions sur le service de la dette, sur les risques liés à son refinancement, voire sur le coût d'une négociation de son éventuelle restructuration.

En mai 2019, sur les 46 PMA couverts par le cadre de viabilité de la dette de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, 5 étaient en surendettement (la Gambie, le Mozambique, Sao Tomé-et-Principe, le Soudan et le Soudan du Sud) et 13 autres étaient exposés à un risque élevé de surendettement (l'Afghanistan, le Burundi, Djibouti, l'Éthiopie, Haïti, Kiribati, la Mauritanie, la République centrafricaine, la République démocratique populaire lao, la Sierra Leone, le Tchad, les Tuvalu et la Zambie). Il est tout aussi préoccupant de constater que la plupart de ces PMA avaient bénéficié d'un allègement de leur dette à peine dix à quinze ans plus tôt, dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés ou de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale.

Cette situation tend à montrer que les PMA sont concernés au premier chef par le débat sur les questions dites systémiques, telles que le financement du développement, les liquidités internationales et la viabilité de l'endettement. Le poids économique de ces pays est peut être minime à l'échelle mondiale, mais les conditions de leur intégration

dans le marché mondial dépendent pour une large part des mesures convenues par la communauté internationale dans les domaines susmentionnés. C'est pourquoi il est important que les intérêts des PMA soient dûment pris en compte dans les instances mondiales où ces questions systémiques sont débattues.

La coopération du secteur privé au développement : l'assurance d'en avoir plus pour son argent ?

Le Programme 2030 est ambitieux. Les ODD font naître des besoins en financement plus importants, auxquels les fonds publics de développement sont de moins en moins à même de répondre. C'est pourquoi les donateurs se sont tournés vers le secteur privé à but lucratif, dans l'optique de développer les projets d'investissement en faveur des ODD, là même où l'intérêt des investisseurs privés (nationaux et étrangers) n'est pas forcément évident. Le Comité d'aide au développement applique actuellement une stratégie de mobilisation du secteur privé, axée sur des instruments du secteur privé et de nouveaux guichets de financement, qui vise à mobiliser des investissements privés en faveur des ODD dans les pays en développement, selon le principe de l'additionnalité financière – autrement dit, des investissements qui n'auraient pas été effectués sans la participation du secteur public. Les donateurs sont tentés de qualifier d'additionnel tout investissement dans les PMA qui associe le financement concessionnel et le financement privé.

Cette réorientation vers le secteur privé suppose de remettre en cause l'idée traditionnellement admise que l'APD est foncièrement concessionnelle et exclusivement réservée aux gouvernements des pays en développement et aux citoyens des pays pauvres. En plus de faire entrer les techniques et les instruments financiers du secteur commercial dans la sphère de l'APD, la stratégie de mobilisation du secteur privé mise en œuvre par les donateurs s'accompagne de termes qui lui sont propres et pour lesquels il n'existe pas de définitions universellement acceptées. La compréhension et l'emploi de ces termes varient au gré des acteurs du développement, toujours plus divers. L'un des principaux buts de la modernisation de l'APD actuellement entreprise par le Comité d'aide au développement est d'inciter les donateurs à renforcer leur engagement aux côtés du secteur privé, y compris dans les PMA.

C'est peut-être dans la coopération au développement que le rôle du secteur privé est le plus sujet à controverse. Ceux qui souhaitent que le secteur privé joue

un rôle de premier plan avancent qu'il est plus efficace, plus compétent et plus innovant que les acteurs traditionnels du développement. Ils partent du principe que le secteur privé va apporter aux gouvernements des pays en développement, surendettés et surexposés au risque, l'appui dont ils ont tant besoin. Dans cette perception des choses, le secteur privé est seul capable de recourir à des modèles d'activité innovants et inclusifs et aux nouvelles technologies pour répondre aux besoins des consommateurs pauvres.

Selon les partisans de cette thèse, les investissements privés peuvent être répartis en deux catégories :

- a) Les investissements privés mobilisés au moyen de fonds publics nationaux et internationaux pour promouvoir le développement durable ;
- b) Les investissements privés commerciaux (par exemple, les investissements étrangers directs).

Le principal problème de cette catégorisation est qu'elle est très difficile à appliquer dans la pratique. Jusqu'à présent, les défenseurs des approches institutionnelles et des politiques de mobilisation du secteur privé ne se sont pas caractérisés par leur clarté sur des points importants, tels que les critères de distinction entre les deux catégories d'investissements privés susmentionnées. Les dispositions qui régissent la mise en œuvre de la mobilisation du secteur privé par les donateurs restent provisoires et très mal définies. Chose plus préoccupante, on prête peu d'attention aux questions intéressant les bénéficiaires de l'APD et aux risques liés à la contribution du secteur privé.

Ce qui a notamment séduit les donateurs dans la mobilisation du secteur privé, c'est le fait de tirer parti de l'APD pour accroître sensiblement la part des capitaux privés dans les investissements en faveur des ODD, qui a donné naissance à la formule « passer des milliards aux milliers de milliards ». Le financement mixte repose sur diverses sources de financement qui se complètent, et le secteur privé à but lucratif n'est qu'une de ces sources.

L'association entre les donateurs et le secteur privé tend à donner corps à l'idée d'investissements privés aux motivations bienveillantes, tendus vers le bien commun et soutenus par le secteur public. Dans les faits, les donateurs ont adopté les pratiques et instruments du secteur commercial et sont convenus de dispositions provisoires visant à accélérer la normalisation du traitement et la notification de pratiques jusqu'alors exclues de la définition de l'APD et à faciliter la captation d'autres sources privées de financement du développement, dans le

cadre d'un programme concerté de mobilisation du secteur privé. L'investissement privé est ainsi devenu une composante essentielle du Partenariat mondial pour le développement durable.

On peut logiquement penser que le rôle de champion du développement que l'on envisage de confier au secteur privé n'a pas grand-chose à voir avec les mesures toujours plus nombreuses en faveur du développement durable que les entreprises adoptent unilatéralement afin que les ODD soient mentionnés dans leurs stratégies. Ces mesures, aux motivations diverses, peuvent prendre différentes formes et être, tour à tour, défensives (en réaction à la concurrence sur le marché), charitables (dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises), promotionnelles (lorsqu'elles sont liées aux activités de commercialisation), stratégiques (lorsqu'elles visent à trouver des investisseurs), ou encore transformatrices (lorsqu'elles tendent à contribuer au développement). Les entreprises disposent en outre d'une grande liberté dans la manière de mettre ces mesures en avant, jusqu'à faire accroire à un engagement plus profond de leur part. Les cadres de suivi des mesures en faveur du développement durable se multiplient, mais ils restent non contraignants.

Les stratégies de mobilisation du secteur privé et de financement mixte ont des liens étroits avec les programmes de partenariats public-privé et les réformes réglementaires caractéristiques de l'époque révolue de ces partenariats, qui ont surtout été menés à l'initiative des institutions multilatérales de financement du développement. Autrement dit, aucun enseignement n'a été tiré des ajustements structurels pratiqués dans les années 1980 et 1990 ou, si des enseignements ont été tirés, ils sont ignorés.

Dans une certaine mesure, les donateurs (ou leurs représentants) choisissent les « gagnants », c'est à dire les entreprises qui, selon eux, méritent de recevoir les subventions implicites que représentent les instruments du secteur privé comptabilisés dans l'APD et, au bout du compte, par cette procédure de sélection, ils engagent et financent une sorte de politique industrielle transnationale dans les pays bénéficiaires de l'aide. Il est également supposé que le ratio risque/rendement de tous les investissements du secteur privé peut être connu à l'avance.

Les pays bénéficiaires n'ont pas participé activement au processus de prise de décisions qui a conduit à la réforme de l'APD. Face aux attentes placées dans les entreprises et à la compétence qui leur a été donnée pour agir au nom des pays en développement, les mécanismes de responsabilisation du secteur privé à l'égard des bénéficiaires de l'APD, auprès desquels ledit secteur joue un rôle d'intermédiaire, restent flous. Au cœur du problème se trouvent les questions du

droit au développement, de la souveraineté, de la démocratie dans son essence, et du pacte social dont les gouvernements pourraient être exonérés.

Malgré les grandes espérances initiales, la faiblesse des ratios de levier est de plus en plus établie, ce qui suscite des doutes croissants quant au bien-fondé de l'allocation des rares fonds publics de développement à la mobilisation du secteur privé. Le montant total des capitaux mobilisés auprès du secteur privé et versés aux PMA a été de 9,27 milliards de dollars en 2012-2017. Les PMA ont capté 6 % des capitaux mobilisés, qui représentaient seulement 5,8 % du volume de l'APD qui leur a été versée. De plus, ces capitaux sont inégalement répartis entre les pays et se concentrent dans une poignée d'entre eux. Les trois premiers pays bénéficiaires ont absorbé environ 30 % de l'ensemble du financement privé additionnel, et les 10 premiers pays bénéficiaires, près de 70 %. Ces données confirment que les PMA ont toujours besoin du financement public du développement. La mobilisation du secteur privé et le financement mixte ne permettront probablement pas de remédier aux difficultés structurelles que rencontre bon nombre de ces pays lorsqu'il s'agit d'attirer des capitaux privés. Il n'est pas réaliste d'attendre du secteur privé qu'il devienne la principale source de financement du développement dans les PMA.

De plus, les capitaux privés mobilisés se concentrent dans des secteurs rémunérateurs, notamment ceux de l'énergie, de la banque, des services financiers, de l'industrie, des activités extractives et de la construction. Il est probable que ces secteurs attireraient de toute façon des financements commerciaux, ce qui remet en cause l'intérêt du financement mixte.

L'enthousiasme des donateurs pour cette approche n'a toutefois pas faibli. Il reste que l'absence de définitions et de méthodes normalisées pour estimer les montants mobilisés ajoute à la controverse, tout comme d'autres aspects de la nouvelle donne du financement du développement. Les principaux obstacles à l'effet de levier résident dans les difficultés à attirer certaines catégories d'investisseurs (par exemple, les investisseurs institutionnels), car le marché du financement mixte est dominé par les acteurs publics (en effet, le financement mixte est surtout un financement public-public, bien que son objectif initial fût d'attirer des montants beaucoup plus élevés de financement privé).

Le lancement d'un programme de développement dynamisé par le secteur privé a soulevé des préoccupations, en raison de ses conséquences négatives potentielles. Premièrement, un tel programme peut nuire au développement des entreprises locales. Deuxièmement, il peut être contraire aux principes admis de l'efficacité de l'aide. Troisièmement, il suppose de subventionner

le secteur privé des pays donateurs. Des intérêts stratégiques risquent de compromettre les politiques de développement et leurs résultats. De plus, la réforme du système de l'APD modifie le rapport de forces entre les acteurs du développement, de plus en plus nombreux. Le secteur de l'aide, qui regroupe traditionnellement les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les institutions financières, les gouvernements destinataires et les organisations de la société civile, voit actuellement sa composition bouleversée par l'arrivée du secteur privé, des fondations philanthropiques et de bien d'autres parties prenantes. L'influence de ces nouveaux venus s'accroît, ce qui modifie les relations de pouvoir précédemment établies. Les rôles joués par les fondations philanthropiques, le secteur privé, la société civile et les donateurs sont devenus flous. De plus, les intérêts et les points de vue de ces différents acteurs divergent souvent lorsqu'il est question de développement. Enfin, plus les donateurs recourent aux instruments du secteur privé, moins l'APD est transparente (par rapport à l'APD traditionnelle), en raison de la confidentialité commerciale attachée aux questions concernant le secteur privé.

Si la solidarité mondiale à laquelle font appel les ODD se fonde sur le concept de « valeur partagée », des tensions existent pourtant entre la valeur et les intérêts stratégiques. Il est généralement admis que les intérêts nationaux sont une constante de la coopération au développement. De nombreux pays donateurs, mus par un sentiment nationaliste et populiste, sont favorables à ce que l'aide serve davantage des intérêts stratégiques nationaux à court terme. Les principales questions touchent à la sécurité et à la migration, à l'orientation géographique et à la part de l'aide qui devrait être destinée à des pays en développement plus avancés.

La qualité des partenariats que les gouvernements des PMA seront capables de négocier avec le secteur privé et les autres parties prenantes devient donc déterminante. Les gouvernements des PMA peinent généralement à s'acquitter de leurs rôles traditionnels, y compris de celui de coordonnateur du processus de développement, en raison de capacités institutionnelles limitées. Cela ne doit pas être un prétexte pour les reléguer au rôle de spectateur. Les donateurs auraient une attitude plus constructive en aidant les PMA à remédier à la faiblesse de leur capacité d'absorption de l'aide (et de leur capacité étatique, à certains égards), plutôt qu'en acceptant ces failles comme la norme. Ce changement permettrait de jeter les bases d'un développement véritablement durable.

De plus en plus, les donateurs confient à leurs institutions de financement du développement la tâche de rendre effective l'utilisation des instruments du secteur privé cofinancés par l'APD. Les institutions bilatérales de financement du développement qui agissent comme des fonds publics d'investissement en capital

risque sont souvent présentées comme le « troisième pilier » de la coopération internationale au développement, aux côtés des donateurs et des banques multilatérales de développement. Aujourd'hui, les institutions de financement du développement cherchent à obtenir des résultats financiers, en plus d'influer sur le développement. Elles investissent leurs bénéfices non distribués, les subventions accordées par leurs pays (APD) et les montants mobilisés grâce à leurs propres activités de financement mixte. Les actifs qu'elles gèrent ont plus que doublé depuis 2012. Actuellement, les flux liés aux instruments du secteur privé ne représentent que 2 % environ de l'aide bilatérale totale au groupe des pays en développement, dont 89 % sont constitués de dons, qui prédominent. Cependant, les pays donateurs prévoient de renforcer le rôle des institutions de financement du développement et des instruments du secteur privé dans les pays en développement, y compris les PMA.

Toutes les institutions de financement du développement figurant dans un échantillon des institutions les plus éminentes de ce type donnent la priorité au secteur infrastructurel (notamment aux secteurs de l'énergie et des communications) et à l'agriculture ou l'agro-industrie. Leurs investissements sont bien moindres dans les secteurs sociaux. Il est important de mieux répartir les investissements privés, entre les PMA et entre leurs secteurs sous-investis, pour légitimer les instruments du secteur privé relevant de l'APD et les activités des institutions de financement du développement dans ces pays. Cependant, une meilleure répartition ne pourra être assurée qu'à la condition que ces institutions orientent mieux leurs modèles d'activité, en mettant l'accent sur les investissements caractérisés par un risque élevé et une période de gestation plus longue.

Tous les PMA n'ont pas les mêmes chances de bénéficier de la participation du secteur privé. Ceux qui ont une population importante, qui s'urbanisent et dont la classe moyenne est en progression intéresseront généralement les investisseurs ; par contre, les PMA avec des marchés plus petits et des taux de pauvreté plus élevés risquent d'être désavantagés.

Rien ne prouve que les institutions de financement du développement tiennent compte du contexte plus large dans lequel s'inscrit leur action dans les PMA. Peu d'éléments montrent qu'elles sont en interaction permanente avec les gouvernements des PMA ou qu'elles structurent leurs investissements selon les composantes des plans de développement de ces pays. En conséquence, les institutions de financement du développement n'ont généralement pas de plan d'action précis pour contribuer à la réalisation des objectifs définis dans les stratégies nationales. En d'autres termes, rien n'indique que leur action s'aligne sur les priorités des pays bénéficiaires en matière de développement. Les

consultations envisagées avec les bénéficiaires soit sont de nature promotionnelle, c'est-à-dire centrées sur le respect de normes internationales présentant un intérêt pour les investisseurs, soit visent à une réforme de la réglementation dans l'intérêt des investisseurs des pays donateurs.

Pour ce qui est de savoir à qui profite vraiment les investissements des institutions de financement du développement, les informations sont souvent difficiles à trouver et présentées de manière peu transparente. Rien n'est fait pour parvenir à un équilibre entre les entreprises étrangères et les entreprises locales dans l'appropriation de ces investissements. Or, il est établi que l'appropriation locale contribue au développement, et surtout, permet de répartir les investissements et les capacités de création d'emplois plus équitablement et sur un plus large spectre de secteurs. De plus, elle donne aux citoyens les moyens de surmonter la pauvreté intergénérationnelle et d'asseoir les fondations endogènes d'un développement durable.

Les institutions de financement du développement ne conçoivent pas de projets de développement, elles accèdent aux demandes de financement faites par des entreprises dont les projets d'investissement pourront leur procurer des avantages financiers. Leur modèle d'activité est donc déconnecté des plans de développement nationaux ; leur type d'investissement détermine le type d'impact sur le développement qui pourra être produit. Les institutions de financement du développement n'aiment pas prendre de grands risques et préfèrent investir lorsque la probabilité de succès est supérieure à 80 %, et ce, que l'investissement en question contribue, ou non, à la transformation de l'économie.

Par la nature de leurs activités, notamment la nécessité de minimiser les coûts et de rentabiliser les investissements, les institutions de financement du développement sont plus favorables aux grandes entreprises et aux entrepreneurs étrangers qu'aux entrepreneurs locaux. Ce point est préoccupant compte tenu de l'inégalité foncière entre les entreprises locales et les entreprises étrangères, de l'impact de la composition des entreprises sur la structure des marchés locaux et de la compétitivité des entreprises locales sur les segments les plus rentables des marchés intérieurs. Les bénéficiaires de ces institutions sont souvent domiciliés dans des juridictions à la fiscalité avantageuse.

Le modèle d'activité des institutions de financement du développement implique aussi que la marge d'action dont les gouvernements des PMA disposent pour engager et coordonner la politique industrielle se contracte. Alors que, selon le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, la responsabilité d'atteindre les ODD leur

incombe au premier chef, les pays bénéficiaires de l'APD ne jouent pourtant qu'un rôle secondaire dans la prise de décisions sur la mobilisation du secteur privé.

De plus, les dispositifs de responsabilisation en matière de contribution au développement sont généralement peu développés, et il n'est pas clairement établi que les institutions de financement du développement consultent systématiquement les États. Les institutions de financement du développement sont responsables devant les autorités de leur pays, et les bénéficiaires de leurs investissements sont responsables devant elles. La transparence de leurs activités est rendue difficile par le recours au secret commercial. De fait, même la surveillance que les pouvoirs publics exercent sur ces institutions est d'un degré variable.

Les institutions de financement du développement visent officiellement à l'additionnalité financière et à l'additionnalité en matière de développement, qui sont toutes deux difficiles à mesurer et pour lesquelles les données sont rares. En conséquence, elles s'en remettent à des hypothèses et à des estimations lorsqu'elles cherchent à évaluer leur impact sur le développement. À cet égard, leurs principales contributions devraient concerner les domaines suivants :

- **Création d'emplois.** Les effets directs sur la création d'emplois dans les PMA sont établis, mais les effets sur la qualité de l'emploi sont mal définis, et la mobilisation du secteur privé risque de perpétuer ou de créer une population de travailleurs pauvres.
- **Accès au financement.** Les faits montrent que les institutions de financement du développement tendent à favoriser les grandes entreprises (en particulier les entreprises à capitaux étrangers ou à participation étrangère majoritaire), plutôt que les petites et moyennes entreprises. Cette partialité apparente n'est pas forcément une mauvaise chose, si elle permet des gains systémiques grâce à des entreprises « à fort impact » et à des entrepreneurs dont la contribution à la transformation structurelle est plus affirmée que celle d'autres formes d'entrepreneuriat plus courantes dans les PMA. Le fait d'investir dans de grandes entreprises n'est pas en soi dommageable pour la transformation structurelle. Cependant, comme il ressort du *Rapport 2018 sur les pays les moins avancés : L'entrepreneuriat au service de la transformation structurelle – Changer de cap*, les politiques entrepreneuriales nationales ont pour principal objectif de promouvoir un écosystème équilibré, composé d'entreprises de différents types. Les investissements précités pourraient donc être préjudiciables aux microentreprises nationales à fort impact, qui ont déjà du mal à bénéficier des prêts en faveur des petites et moyennes entreprises.

- **Appropriation locale.** Les institutions de financement du développement insistent sur l'importance des activités d'investissement au niveau local, mais ne disent quasiment rien de l'appropriation locale.

La réforme de l'APD et, dans certains cas, le rôle central donné au secteur privé dans les stratégies de réalisation des ODD, ont révélé un déficit croissant de responsabilisation dans le financement international du développement. La réforme de l'APD, en brouillant la frontière entre les apports à caractère concessionnel et les apports à caractère non concessionnel, a rendu obscurs des aspects de l'aide jusqu'alors compréhensibles.

Comment la dépendance à l'égard du financement extérieur du développement influe sur les politiques budgétaires

Les ODD ne pourront être atteints qu'à la condition que les ressources publiques intérieures servent à réaliser les investissements et à fournir les services publics qui permettront de soutenir la transformation structurelle et d'éliminer la pauvreté et la faim. Il est essentiel de mettre l'accent sur la mobilisation de ces ressources pour combler le déficit de financement du développement et relâcher la pression sur la dette publique. Cependant, au vu des déficits structurels et des problèmes de balance des paiements qui persistent dans les PMA, il semble plus que nécessaire que l'APD complète les ressources publiques intérieures. Le rythme de réalisation des ODD et la qualité des résultats obtenus dépendront également de la coordination des ressources publiques, extérieures et intérieures.

La capacité fiscale, mesurée par le ratio recettes fiscales/PIB, a beaucoup augmenté dans les PMA, passant de 11 % en moyenne en 2000 à 19 % en 2017. Le ratio médian recettes fiscales/PIB a atteint 15 % en 2011, ce qui est généralement considéré comme le seuil plancher pour une croissance et un développement durables. Néanmoins, dans de nombreux PMA, les recettes fiscales continuent de représenter moins de 10 % du PIB. La plupart de ces pays fonctionnent en dessous de leur capacité fiscale théorique ; en revanche, le Bénin, le Burkina Faso, Kiribati, le Lesotho, le Malawi, le Népal et le Togo ont toujours été proches de la pleine capacité fiscale. De plus, des pays comme la Gambie, Kiribati, le Libéria, le Népal, le Rwanda et le Timor-Leste ont fait des progrès dans

la gestion des impôts, y compris en matière de respect des obligations fiscales, ce qui les a aidés à mieux raccorder les recettes fiscales aux activités économiques.

Avec les années, la composition des recettes fiscales a beaucoup évolué dans les PMA ; alors qu'auparavant ces recettes provenaient principalement des droits de douane sur le commerce international, elles découlent aujourd'hui de façon croissante des impôts sur la consommation et sur le revenu, définis au sens large. En 2017, les impôts sur la consommation et les impôts sur le revenu ont respectivement représenté 32,4 % et 23,5 % des recettes fiscales en moyenne.

La limitation de la capacité fiscale des PMA est principalement due à la fraude fiscale, à la taille de l'économie informelle par rapport à l'économie formelle, à la fragilité des systèmes de gestion des impôts, à la corruption, aux flux financiers illicites et aux insuffisances des politiques et des institutions publiques. De plus, il est difficile pour des pays au faible PIB et à l'économie peu diversifiée d'accroître les recettes nettes tirées des impôts sur le revenu, les bénéfices, et les biens et services. Pourtant, des efforts doivent être faits pour renforcer la mobilisation des ressources intérieures.

Dans le cadre de leurs réformes budgétaires, les PMA devraient évaluer soigneusement les effets que l'introduction de nouveaux impôts ou la révision des impôts existants peuvent avoir sur la qualité de vie. Ils devraient surtout revoir complètement la base d'imposition, améliorer les systèmes de gestion des impôts, éliminer les lacunes de la législation fiscale, simplifier le système d'imposition, supprimer les incitations fiscales et les exonérations temporaires mal conçues qui ne parviennent pas à concilier les intérêts des investisseurs étrangers et les impératifs de développement des entreprises locales, et fournir une information fiscale de qualité à la population. La constitution d'une marge d'action budgétaire nécessite que les PMA consacrent plusieurs cycles budgétaires à l'alignement de leurs réformes sur des objectifs généraux de transformation structurelle. La lutte contre les flux financiers illicites, qui ont représenté en moyenne 5 % du PIB des PMA en 2015, serait un moyen d'accroître les recettes publiques. Elle suppose d'instaurer une coopération internationale en matière fiscale et de rendre les autorités fiscales et réglementaires nationales mieux à même de suivre, d'endiguer et de prévenir les activités illicites qui privent les PMA de ressources et réduisent leur capacité fiscale.

L'alignement des dépenses publiques sur un programme de transformation structurelle revêt un intérêt tout aussi stratégique que la mobilisation de ressources intérieures et extérieures lorsqu'il s'agit de financer la réalisation des ODD. Il est essentiel que le financement extérieur soit rattaché à différentes catégories de dépenses du secteur public et, en particulier, qu'il influe sur la qualité des

institutions de gestion des finances publiques et sur leur capacité de mobiliser des ressources intérieures. La relation entre l'APD traditionnelle et l'effort budgétaire du pays bénéficiaire est complexe et dépend du contexte. L'APD traditionnelle peut soutenir ou saper cet effort, selon la manière dont elle est fournie et ciblée, et selon la manière dont elle est gérée par le pays qui la reçoit et la latitude dont celui-ci dispose à cet égard. En conséquence, la création d'une synergie entre l'APD et la mobilisation des ressources intérieures est fonction de la répartition sectorielle de l'aide et de son impact sur l'effort fiscal et les dépenses publiques.

Le renforcement des capacités productives des PMA nécessite une plus grande accumulation de capital, par la voie d'investissements à la fois publics et privés. Si la variabilité de sa répartition soulève des préoccupations, l'APD aurait toutefois un effet positif sur la croissance économique lorsqu'elle est directement consacrée aux activités productives, par exemple, lorsqu'elle est spécialement affectée à l'amélioration des services publics et des infrastructures physiques et sociales du pays bénéficiaire (transports, communication, énergie, eau, banque, industrie, santé, éducation et politique de population). Dans la plupart des PMA, les recettes fiscales et l'APD ne suffisent pas aux dépenses publiques envisagées. L'écart entre l'APD et les dépenses publiques d'investissement s'est creusé, passant de 3,5 milliards de dollars en 2006 à 92,6 milliards de dollars en 2017.

Les dépenses d'investissement et les dépenses courantes ont rapidement augmenté dans les PMA. Cependant, comme il ressort de la tendance à court terme observée entre 2014 et 2017, les dépenses d'équipement baissent plus rapidement que les dépenses courantes en période de récession et remontent lentement en période de reprise. Il y a donc une limite à la croissance axée sur l'expansion des dépenses publiques dans les infrastructures physiques et sociales. C'est particulièrement vrai si rien n'est fait pour compléter les ressources intérieures, par exemple si aucune stratégie n'est adoptée pour mieux aligner l'APD sur les priorités des PMA. La croissance est également limitée par l'absence de mesures visant à attirer le secteur privé, ce qui neutralise les effets de la politique expansionniste. Il est inquiétant de constater que l'écart entre les recettes fiscales et les dépenses publiques est toujours plus important, alors que l'APD est restée plutôt stable au fil des ans. Les déficits budgétaires n'ont pas cessé de se creuser, passant de 1,8 % du PIB en moyenne en 2013, à 3,6 % en 2018.

Entre 2002 et 2017, les ratios recettes fiscales/dépenses publiques sont restés relativement élevés dans les PMA, alors que la part de l'APD dans le PIB a été progressivement ramenée de 16 % à 11 %. Cela signifie que ces pays ont financé la plupart de leurs priorités avec leurs propres ressources. Cependant, les recettes fiscales et l'aide des donateurs représentent chacun au moins deux

tiers des dépenses publiques. Il existe donc des structures donatrices parallèles, qui contournent les systèmes nationaux. Entre 2009 et 2017, la part de l'APD dans les dépenses publiques n'était inférieure à 30 % que dans quelques pays, dont l'Angola, le Bangladesh, le Bhoutan, le Lesotho, le Myanmar, le Soudan et le Yémen. Des PMA qui recevaient une aide représentant plus de 50 % des dépenses publiques mais dont le ratio recettes fiscales/dépenses publiques était également élevé ont connu d'importants problèmes de diversion de l'aide.

La fragmentation de l'APD, sous ses formes traditionnelles, crée et entretient des « bureaucraties indépendantes », à la fois dans les pays donateurs et dans les pays bénéficiaires. Les structures parallèles mises en place par les donateurs n'ont pas une vision claire des comptes publics, ni sur le plan des dépenses, ni sur celui des recettes. Les pays en développement dans lesquels l'APD est répartie entre des projets ont des résultats budgétaires moins bons que ceux qui ont bénéficié d'une APD rationalisée. L'élimination des obstacles structurels et un meilleur équilibre entre les priorités des donateurs et celles des bénéficiaires, par l'abandon de l'aide axée sur les projets au profit de formes d'aide plus programmatiques qui font intervenir les systèmes nationaux plutôt que les structures parallèles et redondantes des donateurs, permettraient une meilleure mobilisation des ressources intérieures.

Le nombre des acteurs ayant beaucoup augmenté et la mise en œuvre du programme sur l'efficacité de l'aide ayant peu progressé, la coordination et l'efficacité de l'aide sont revenues au premier plan des questions de financement du développement. La coordination entre les donateurs a un triple objectif : a) faire en sorte que l'aide extérieure au développement serve les priorités des pays bénéficiaires ; b) confier aux pays bénéficiaires la responsabilité de leurs programmes de développement ; c) veiller à ce que l'aide extérieure soit en accord avec les objectifs stratégiques définis dans les programmes nationaux de développement. Les PMA ont besoin de stratégies de coordination de l'aide bien définies, de capacités institutionnelles et humaines solides, et de politiques étrangères proactives qui assoient le rôle des systèmes nationaux dans leur développement. Dans le présent Rapport, il est donc recommandé aux donateurs de rationaliser le processus de fourniture de l'aide, de manière à renforcer les systèmes nationaux et à garantir l'efficacité de l'aide des donateurs et l'alignement de cette aide sur les priorités nationales.

Dès lors que la coordination de l'aide est institutionnalisée, une relation évidente s'établit entre les stratégies de développement national, l'aide extérieure reçue au titre de la politique de coopération internationale et les agrégats budgétaires nationaux. Un mécanisme national de coordination de l'aide est considéré comme

efficace lorsqu'il affecte l'aide des donateurs à un programme sectoriel, et non à des projets conçus séparément par les donateurs dans un secteur donné. Des PMA comme le Rwanda et la République démocratique populaire lao ont fait des progrès considérables dans la gestion de l'aide et la coordination entre les donateurs.

Cependant, les donateurs bilatéraux ont l'habitude d'adopter une approche sectorielle restreinte. Le processus de l'aide reste principalement l'affaire des donateurs, puisque moins de 10 % de l'aide totale reçue par les PMA l'est sous forme de soutien budgétaire, malgré l'invitation à augmenter cette forme d'aide qui a été faite en 2005 dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. L'APD versée par les pays membres du Comité d'aide au développement est, pour plus de deux tiers, une aide bilatérale, surtout fournie par la voie d'interventions de type projet. Les versements d'APD n'ont guère de liens avec les priorités des PMA en matière de développement, principalement parce que ces versements échappent aux cadres directifs des pays bénéficiaires. Cependant, une corrélation positive entre les recettes publiques et l'aide, et entre l'aide et la dette intérieure, montre que l'aide joue un rôle complémentaire positif lorsqu'elle contribue pleinement aux priorités nationales, comme cela a été le cas au Rwanda ces dernières années.

Dans une approche institutionnelle de la coordination de l'aide, une grande importance est accordée à l'appropriation par le pays. Selon la Déclaration de Paris, l'alignement, dans le contexte de l'aide extérieure, se rapporte au fait que les donateurs utilisent les stratégies de développement, les institutions et les procédures des pays bénéficiaires et s'engagent à contribuer au renforcement des capacités de ces pays. Le soutien budgétaire aux PMA restant morcelé et moins tourné vers le développement des capacités productives, il est nécessaire de mieux coordonner les interventions de type programme afin d'éviter un ciblage sélectif, un défaut d'alignement et le gaspillage de l'aide dans des secteurs non performants.

L'inefficacité dans la répartition de l'aide tient en grande partie à la rigidité de la structure de l'aide, tandis que les priorités nationales évoluent.

Plusieurs principes fondamentaux des politiques de développement restent pertinents pour les PMA, notamment la nécessité d'améliorer les politiques et les institutions, de procéder à la diversification et à la transformation structurelle, d'orienter la gestion des finances publiques vers le développement, d'aligner l'aide extérieure sur les priorités nationales et d'intensifier progressivement la mobilisation des ressources intérieures pour réduire la dépendance à l'égard de l'aide. Néanmoins, l'APD devrait continuer de jouer un rôle de catalyseur dans le financement du développement des PMA.

Mesures visant à renforcer l'efficacité du financement extérieur et son impact sur le développement

Rendre les États mieux à même de piloter la transformation structurelle et son financement. En vertu du Programme d'action d'Addis-Abeba, chaque pays est responsable au premier chef de son développement économique et social. Autrement dit, il incombe aux États de diriger la réalisation des ODD. À cette fin, les PMA auront besoin de renforcer leurs capacités, notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement et dans la planification à long terme, l'exécution et la gestion des ressources financières nécessaires au développement durable. Afin de rendre les PMA mieux à même d'élaborer des politiques de développement, les partenaires de ces pays peuvent mettre en place, à l'intention des décideurs, des programmes de renforcement des capacités et de formation sur la planification du développement, l'analyse financière, et les aider à acquérir une bonne compréhension de l'évolution de l'architecture de l'aide.

Les partenaires des PMA peuvent grandement contribuer au renforcement de la capacité étatique de ces pays, en éliminant (ou du moins en atténuant) certains aspects fragilisants de l'architecture actuelle de l'aide. D'une manière générale, il s'agit de mettre fin à la tendance consistant à créer un cercle vicieux entre la dépendance à l'égard de l'aide et la faible capacité de l'État. Plus précisément, le fait que les gouvernements des PMA ne participent pas à toutes les étapes du versement et de l'utilisation de l'aide affaiblit la capacité des PMA en tant qu'États à deux grands titres :

- Il est fréquent que les gouvernements des PMA ne soient pas conviés à la prise de décisions sur des questions qui influent directement et sensiblement sur le développement, comme celles de l'affectation de l'aide ou des projets et activités de mobilisation du secteur privé. De ce fait, ils n'ont pas la possibilité d'apprendre, par la pratique, comment élaborer des politiques de développement.
- Lorsque les donateurs traditionnels mettent en place ou utilisent des systèmes parallèles de fourniture de l'aide, cela a pour effet pernicieux d'affaiblir la capacité étatique des PMA en les excluant des activités de mise en œuvre et de causer un exode des compétences des administrations nationales vers les structures parallèles établies par les donateurs.

Il est conseillé aux PMA de créer un service ou un mandat de planification financière à long terme des plans nationaux de développement et de mettre en place des systèmes nationaux et un cadre de responsabilisation. Premièrement, il leur sera ainsi possible d'apprendre comment tirer le meilleur parti des complémentarités et des synergies entre les partenaires de développement et comment mobiliser ces partenaires le plus efficacement possible, tout en restant maîtres de leur propre programme de développement. Deuxièmement, cela pourra les aider à se doter d'un cadre de mesure et de suivi solide, qui leur permettra de mieux estimer les ressources concessionnelles obtenues et de mieux évaluer les effets sur le développement produits par une gamme de plus en plus complexe d'opérations, qui font intervenir à la fois des acteurs publics et des acteurs privés, et des sources publiques extérieures dans des pays développés et des pays en développement.

Repenser les partenariats internationaux de développement et renforcer les systèmes de gestion de l'aide. Face à un système de l'APD qui devient de plus en plus complexe, les PMA doivent prendre des mesures à l'égard des pays donateurs et des acteurs non étatiques, publics ou privés, de la nouvelle architecture de l'aide. Les gouvernements des PMA doivent revoir les conditions des partenariats au développement avec les pays donateurs et les acteurs non étatiques. Ces partenariats devraient être (re)définis selon les préceptes suivants : l'appropriation par le pays ; l'alignement des projets et des activités sur les plans nationaux de développement et leurs priorités ; la responsabilité mutuelle ; la transparence ; l'adoption d'un commun accord de méthodes et de dispositifs pour mesurer l'impact du financement extérieur sur le développement ; l'application de normes d'efficacité du décaissement, de l'allocation et de l'utilisation de l'aide ; et, enfin, l'adoption d'un commun accord de mécanismes destinés à surveiller l'application de ces principes.

Si certains des préceptes susmentionnés étaient déjà présents dans les débats sur l'efficacité de l'aide traditionnelle et ont été intégrés dans la Déclaration de Paris, tous renvoient non seulement aux relations entre les PMA et les donateurs traditionnels, mais aussi aux acteurs non étatiques tels que les organisations philanthropiques et les organisations non gouvernementales. Cela ne signifie pas pour autant que tous les partenaires doivent satisfaire au programme sur l'efficacité de l'aide de la même manière. Les préceptes devraient être les mêmes pour tous les acteurs de la nouvelle architecture de l'aide, mais leur application, et les mécanismes de suivi de l'application de ces préceptes, devraient différer en fonction des types d'acteurs. En effet, il existe des différences qualitatives fondamentales dans les relations que les PMA entretiennent avec les diverses sources de financement extérieur.

Les pays donateurs traditionnels et les pays bénéficiaires, dont les PMA, devraient convenir d'un Programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide, comme le propose la CNUCED dans le présent Rapport. Ce programme devrait comprendre deux volets. Le premier volet aurait pour objectif de parachever le programme initial sur l'efficacité de l'aide, ce qui implique notamment que les donateurs honorent leurs précédents engagements d'APD en volume. Il est très important que les partenaires traditionnels remplissent leurs engagements à long terme et atteignent les objectifs d'APD, comme l'exige la cible 17.2 des ODD, à la fois à l'égard des PMA et des pays en développement au sens large. Cela apporterait aux PMA un supplément de financement compris entre 32,5 milliards de dollars et 58,3 milliards de dollars pour leur développement. De plus, il faudrait aussi que les donateurs s'acquittent pleinement des engagements mis à leur charge par la Déclaration de Paris et par les documents d'orientation dont ils sont ensuite convenus avec les pays bénéficiaires et qui portent notamment sur l'appropriation, l'alignement et l'additionnalité.

Le second volet du Programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide concernerait les enjeux de l'évolution actuelle de l'architecture de l'aide et, avant tout, le fait de collaborer en vue d'associer le secteur privé à la coopération au développement. Jusqu'à présent, les gouvernements destinataires et les bénéficiaires effectifs n'ont pas participé activement au processus de modernisation de l'APD ni au projet de mobilisation du secteur privé dans la coopération au développement. Les donateurs pourraient créer une structure qui permettrait, conjointement avec les pays bénéficiaires, de prendre des décisions sur diverses questions telles que la méthodologie et les normes de transparence, de déterminer rapidement la marche à suivre pour parachever la modernisation de l'APD et de s'entendre sur la mobilisation du secteur privé.

Deuxièmement, il faut que la sélection des projets et leur exécution soient plus transparentes, ce qui pourra être obtenu par la définition préalable du champ d'action des secteurs public et privé et des limites de leurs rôles dans la fourniture des services publics, et par la mise en place des cadres institutionnels, des lois et des règlements qui permettront d'aligner la participation du secteur privé sur les priorités et les objectifs nationaux de développement.

Troisièmement, la nouvelle architecture de l'aide devrait contribuer au développement de l'entreprenariat local dans les PMA. La promotion de l'entreprenariat local peut avoir un impact notable sur le développement du pays et est essentielle à un développement économique inclusif et durable. Les gouvernements des PMA doivent jouer un rôle actif dans la mobilisation du secteur privé, en définissant le rôle et le champ d'action des entreprises locales,

ainsi que leurs interactions avec leurs homologues étrangères, et en structurant les incitations à l'investissement dans le pays en conséquence. Plus précisément, ils peuvent recenser les intérêts (ou secteurs) stratégiques de leur économie, faire en sorte que le secteur privé local puisse être présent dans les segments les plus rentables de leur économie, réfléchir à des moyens innovants de renforcer les liens avec les investissements étrangers directs, et repenser les stratégies entrepreneuriales en fonction de la contribution des différents types d'entreprenariat à la transformation structurelle et à la création de richesses.

Quatrièmement, il faut parvenir, par la voie d'un consensus international, à un cadre d'évaluation de l'impact sur le développement approuvé par les différents acteurs de la nouvelle architecture de l'aide.

La coopération Sud-Sud s'inscrit dans une dynamique évolutive où les différents acteurs de la coopération bilatérale (ou triangulaire) bénéficient d'un apprentissage par la pratique. Pour que la coopération Sud-Sud contribue encore davantage au développement des PMA, il faut étendre la portée des projets, augmenter les flux de financement et renforcer le dialogue bilatéral, et ce, en conformité avec les principes bien établis de ladite coopération, notamment ceux du respect de la souveraineté nationale, de l'appropriation et de l'indépendance nationales, de l'égalité, de l'absence de conditions, de la non-ingérence dans les affaires intérieures et de l'intérêt mutuel. Il est actuellement question de pousser plus loin les mesures déjà prises par les pays pour accroître la transparence et améliorer le suivi de la contribution au développement durable.

Consolider les systèmes budgétaires des PMA. Les PMA doivent continuer de renforcer leurs capacités budgétaires afin de réduire progressivement leur dépendance à l'égard de l'aide, de mieux maîtriser leurs politiques de développement et d'être mieux en position de négocier auprès des sources extérieures de financement. À cette fin, ils doivent développer leurs capacités institutionnelles et humaines dans les domaines de la collecte des recettes et de l'affectation des dépenses.

Les PMA peuvent accroître leurs recettes fiscales en se tournant vers des revenus et des biens généralement soumis à un très faible taux d'imposition, comme les ressources naturelles, la propriété urbaine et les biens de consommation de luxe. Des recettes supplémentaires peuvent aussi être perçues en comblant les lacunes de la législation fiscale et en supprimant les exonérations dont bénéficient les sociétés transnationales et les expatriés. De plus, avec la conception d'une nouvelle architecture de l'aide et la forte augmentation du nombre de participants actifs dans l'économie des PMA, d'autres sources de recettes fiscales pourraient

être exploitées, mais elles sont généralement négligées. Par exemple, il serait envisageable de prélever des impôts sur le revenu dans le cadre des projets de mobilisation du secteur privé et auprès des travailleurs du secteur de l'aide, ainsi que de remédier aux failles de l'APD et de supprimer les exonérations fiscales. Les PMA devraient également avoir droit à une part des bénéfices tirés des partenariats public-privé.

Faire en sorte que les PMA aient davantage voix au chapitre dans les instances financières internationales et rétablir la primauté du multilatéralisme. Les PMA ont tout particulièrement intérêt à ce que le multilatéralisme soit préservé et renforcé. De fait, c'est dans ce cadre que les opinions et les intérêts des petits pays et des acteurs les moins influents de la communauté internationale sont le mieux représentés et le mieux défendus. Le multilatéralisme est actuellement sous le feu des critiques dans les domaines du commerce, de la finance et de la (géo)politique. En s'employant à inverser cette tendance à la remise en cause du multilatéralisme, la communauté internationale agira, par extension, en faveur des PMA. Il serait bon que les préoccupations des PMA soient dûment prises en considération, si l'engagement de ne laisser personne de côté doit être pris au sérieux.

Dans le domaine du financement extérieur du développement, il sera particulièrement important, pour que les PMA soient mieux à même de financer leur transformation structurelle, de :

- Lutter contre les flux financiers illicites, ce qui suppose obligatoirement que tous les acteurs du développement unissent leurs efforts. Cela montre bien l'importance de la coopération internationale, en particulier dans les instances multilatérales, dans lesquelles tous les pays – y compris les PMA – devraient être représentés ;
- Convenir d'un cadre multilatéral de restructuration de la dette. Les PMA auraient beaucoup à gagner de la mise en place d'un cadre multilatéral global qui favoriserait une restructuration équitable de la dette, compte tenu du creusement de leur endettement extérieur ces dernières années et de la persistance de leurs déficits courants ;
- Faciliter l'accès au financement à long terme. Cela vaut particulièrement pour les investissements à long terme dans les infrastructures et dans le développement des capacités productives.

