

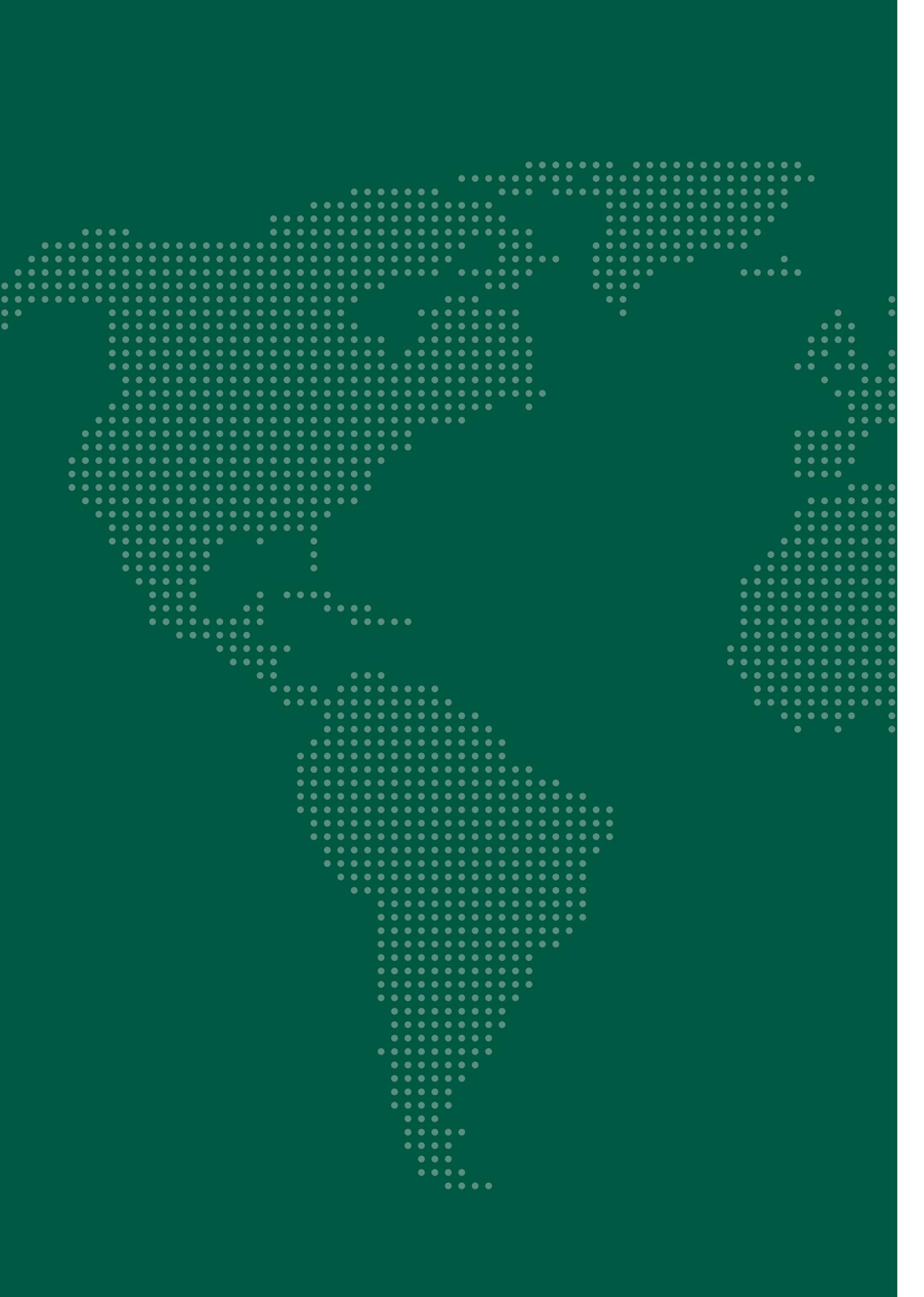


RAPPORT 2019 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS



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





CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

CNUCED

RAPPORT 2019 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

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



NATIONS UNIES
Genève, 2019

© 2019, Nations Unies
Tous droits réservés pour tous pays

Les demandes de reproduction ou de photocopie d'extraits de la présente publication doivent être adressées au Copyright Clearance Center depuis le site Web copyright.com.

APour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, s'adresser à :

United Nations Publications, 300 East 42nd Street,
New York, New York 10017,
États-Unis d'Amérique

Courriel : publications@un.org

Site Web : un.org/publications

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.

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

UNCTAD/LDC/2019

eISBN : 978-92-1-004378-6

ISSN : 0257-8107

eISSN : 2414-7249

*Ce rapport est dédié à la mémoire de
Madasamyraja Rajalingam*



Remerciements

Le *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés* a été établi par la CNUCED. Il a été élaboré par Rolf Traeger (chef d'équipe), Benjamin Mattondo Banda, Matfobhi Riba et Giovanni Valensisi, avec l'aide de Josué Banga, Pablo García Moreno Dora et Carlota Schuster. Pierre Encontre a rédigé la section intitulée « Qui sont les pays les moins avancés ? », et Shyami Puvimanasinghe (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) les encadrés 1.1 et 5.2. Le travail a été effectué sous la supervision de Paul Akiwumi, Directeur de la Division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux de la CNUCED.

Une réunion a été organisée à Genève les 15 et 16 mai 2019 pour procéder à un examen collégial du Rapport et de ses différents chapitres. Elle a rassemblé des spécialistes du financement du développement, de l'aide publique au développement, de la dette extérieure, des politiques de développement, du développement agricole, du développement industriel et des droits de l'homme. Ont participé à la réunion : Anna Abalkina (Université de Munich), Daniel Gay (Secrétariat du Comité des politiques de développement), Kee Beom Kim (Organisation internationale du Travail), Motselisi Matsela (Secrétariat du Commonwealth), Rachel Morris (Organisation de coopération et de développement économiques), Ahmad Mukhtar (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), Annalisa Prizzon (Overseas Development Institute), Shyami Puvimanasinghe (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme), Jan Van de Poel (Réseau européen sur la dette et le développement) et Frank van Rompaey (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), ainsi que les membres de l'équipe chargée du Rapport et les collègues de la CNUCED ci-après : Lisa Borgatti, Milasoa Chérel-Robson, Junior Roy Davis, Mussie Delelegn, Stefanie Garry, Ricardo Gottschalk, Penelope Hawkins, Michael Lim, Moritz Meier-Ewert, Alberto Munisso, Patrick Osakwe, Antipas Touatam Guendergue, Thomas van Giffen et Anida Yupari Aguado.

Anna Abalkina et Yury Zaytsev ont établi un document de fond pour le Rapport.

Le Service d'appui intergouvernemental de la CNUCED a édité le texte.

Nadège Hadjemian a conçu la page de couverture. Carlos Bragunde, Nadège Hadjemian et Juan Carlos Korol ont conçu les infographies. La présentation générale, les graphiques et la publication assistée par ordinateur sont dus à Juan Carlos Korol.

Note

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il en soit dûment fait mention et qu'un exemplaire de l'ouvrage où apparaît l'extrait soit communiqué au secrétariat de la CNUCED : Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suisse.

L'aperçu général du présent Rapport est aussi disponible dans les six langues officielles de l'ONU sur le site Web de la CNUCED – www.unctad.org/ldcr.

Corps de texte

Sauf indication contraire, le terme « dollar » s'entend du dollar des États-Unis d'Amérique.

Les taux annuels de croissance ou de variation sont des taux composés.

Sauf indication contraire, les exportations sont exprimées en valeur f.o.b. et les importations en valeur c.a.f.

Un trait d'union (-) entre deux années, par exemple 1981-1990, indique qu'il s'agit de la période tout entière (y compris la première et la dernière année). Une barre oblique (/) entre deux années, par exemple 1991/92, indique qu'il s'agit d'un exercice financier ou d'une campagne agricole.

L'expression « pays les moins avancés » (PMA) s'entend, dans l'ensemble du présent Rapport, des pays figurant sur la liste des pays les moins avancés établie par l'Organisation des Nations Unies.

Les mots « pays » et « économie » s'entendent également, le cas échéant, de territoires ou de zones.

Tableaux

Deux points (..) signifient que les données ne sont pas disponibles ou ne sont pas fournies séparément.

Un point (.) signifie que les données ne sont pas applicables.

Un tiret (-) indique que le montant est nul ou négligeable.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme ou celle des pourcentages figurant dans les tableaux ne correspondent pas nécessairement aux totaux indiqués.

Table des matières

Note	vi
Classifications.....	xi
Qui sont les pays les moins avancés ?.....	xii
Abréviations.....	xv
Avant-propos.....	xvii
Aperçu général	I
CHAPITRE 1	Les objectifs de développement durable, la transformation structurelle et le financement du développement 1
A. Introduction.....	3
B. Objectifs de développement et droits de l'homme.....	5
C. Les objectifs de développement, la transformation structurelle et leur financement.....	7
D. Transformation structurelle et financement extérieur.....	10
E. Résultats économiques, transformation structurelle, ressources et déficit courant.....	12
F. Évolution de la dépendance des pays les moins avancés à l'égard des sources de financement extérieur.....	17
G. Évolution de l'architecture de l'aide.....	22
H. Raison d'être et structure du rapport	24
CHAPITRE 2	Les apports d'aide publique au développement et l'évolution des conditions de la dépendance à l'égard de l'aide 27
A. Introduction.....	29
B. Évolution de la dépendance à l'égard de l'aide.....	29
C. Bilan du financement public du développement.....	30
D. Coopération Sud-Sud.....	52
E. Viabilité de la dette.....	57
F. Conclusions.....	61
CHAPITRE 3	La coopération du secteur privé au développement : l'assurance d'en avoir plus pour son argent ?..... 65
A. Introduction.....	67
B. Le secteur public à la rencontre du secteur privé : Aperçu de la coopération du secteur privé au développement.....	67
C. Les institutions de financement du développement occupent le devant de la scène.....	88
D. Conclusions.....	102
CHAPITRE 4	Comment la dépendance à l'égard du financement extérieur du développement influe sur les politiques budgétaires 107
A. Introduction.....	109
B. Politiques budgétaires des pays les moins avancés : état des lieux.....	110
C. Alignement de l'aide internationale au développement dans les pays les moins avancés.....	126
D. Conclusions.....	136
CHAPITRE 5	Mesures visant à renforcer l'efficacité du financement extérieur et son impact sur le développement 141
A. Renforcer la capacité des États de piloter la transformation structurelle et son financement.....	143
B. Repenser les partenariats internationaux de développement et renforcer les systèmes de gestion de l'aide.....	148
C. Consolider les systèmes budgétaires des pays les moins avancés.....	157
D. Faire en sorte que les pays les moins avancés aient davantage voix au chapitre dans les instances financières internationales.....	159
Bibliographie.....	163

Figures

1.1	La relation entre financement, transformation structurelle, développement durable et droits de l'homme.....	4
1.2	Transformation structurelle, déficits extérieurs et financement du développement dans les pays les moins avancés.....	11
1.3	Déficit de ressources dans les pays les moins avancés pour la période 2015-2017.....	14
1.4	Contribution des différentes catégories de dépenses à la croissance du produit intérieur brut dans les pays les moins avancés.....	14
1.5	Concentration et diversification des produits d'exportation dans le pays le moins avancé médian.....	16
1.6	Nombre d'années pendant lesquelles la balance des opérations courantes a été excédentaire.....	17
1.7	Balance des opérations courantes des pays les moins avancés.....	18
1.8	Sources de financement extérieur des pays les moins avancés.....	20
1.9	Part du financement extérieur du développement, 2014-2017.....	20
1.10	Principaux flux de financement extérieur à destination des pays les moins avancés (2015-2017).....	21
1.11	Dépendance des pays les moins avancés, des autres pays en développement et des pays en transition à l'égard de l'aide, 2015-2017.....	22
1.12	Évolution de l'architecture de l'aide.....	23
2.1	Évolution de la dépendance des pays les moins avancés à l'égard de l'aide, selon quatre indicateurs.....	30
2.2	Montant net de l'aide publique au développement dans les pays les moins avancés.....	31
2.3	Dépendance à l'égard de l'aide dans les pays les moins avancés, 2015-2017.....	31
2.4	Montant total brut des apports de fonds publics à destination des pays les moins avancés.....	34
2.5	Montant brut des autres apports du secteur public à destination des pays les moins avancés.....	35
2.6	Répartition des versements bruts d'aide publique au développement, 2015-2017.....	37
2.7	Apports d'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés.....	38
2.8	Taux de croissance moyens des apports d'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés.....	39
2.9	Répartition des apports d'aide publique au développement.....	41
2.10	Part de l'Aide pour le commerce dans les flux d'aide publique au développement, 2015-2017.....	42
2.11	APD : Versements bruts aux pays les moins avancés, par type de flux.....	45
2.12	Versements bruts d'aide publique au développement aux pays les moins avancés, par type de flux et groupe de donateurs.....	45
2.13	Composition de l'aide publique au développement versée, 2015-2017.....	46
2.14	Répartition de l'aide publique au développement brute versée aux pays les moins avancés, 2015-2017.....	46
2.15	Part des prêts dans l'aide publique au développement brute totale versée aux PMA.....	48
2.16	Instabilité des flux financiers extérieurs à destination du pays le moins avancé médian, 2000-2017.....	52
2.17	Instabilité des versements nets d'aide publique au développement, 2002-2017.....	53
2.18	Instabilité des versements nets d'aide publique au développement, 2004-2015.....	53
2.19	Encours de la dette extérieure des pays les moins avancés, emprunts concessionnels et emprunts non concessionnels, 1980-2017.....	59
2.20	Montant total du service de la dette extérieure publique et garantie par l'État des pays les moins avancés.....	60

2.21	Service de la dette extérieure publique et garantie par l'État dans les pays les moins avancés	62
3.1	Capitaux privés mobilisés dans les pays les moins avancés	74
3.2	Répartition des capitaux mobilisés auprès du secteur privé entre les 20 premiers pays bénéficiaires, 2012-2017	75
3.3	Répartition des capitaux privés mobilisés par des donateurs bilatéraux, 2012-2017	76
3.4	Répartition des capitaux privés mobilisés investis dans les pays les moins avancés, par instrument, 2012-2017	77
3.5	Parts respectives de certains instruments du secteur privé dans les pays les moins avancés, 2012-2017	77
3.6	Répartition sectorielle des capitaux privés mobilisés dans les pays les moins avancés, 2012-2017	78
3.7	Objet des allocations de capitaux privés mobilisés dans les pays les moins avancés, 2012-2017	79
3.8	Répartition des capitaux privés mobilisés entre les pays les moins avancés en fonction du revenu national brut.....	80
3.9	Évolution du rôle du secteur privé dans l'aide au développement	82
3.10	Coupler la coopération Sud-Sud et la coopération Nord-Sud aux fins des Objectifs de développement durable.....	87
3.11	Investissements en cours de quelques institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés, 2017.....	91
3.12	Composition sectorielle des investissements en cours de quelques institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés, 2017.....	93
3.13	Composition sectorielle des investissements en cours de quelques institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés, 2017.....	94
3.14	Présence de quelques institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés.....	95
3.15	Diffusion des rapports d'évaluation.....	104
4.1	Ratios recettes fiscales/produit intérieur brut dans les pays les moins avancés.....	111
4.2	Contribution moyenne de divers impôts aux recettes fiscales de certains pays parmi les moins avancés (2015-2017).....	113
4.3	Estimation de l'élasticité globale du régime fiscal de certains pays parmi les moins avancés (2002-2017).....	113
4.4	Effort fiscal moyen de certains pays parmi les moins avancés (2007-2016)	115
4.5	Élasticité de divers impôts dans certains pays parmi les moins avancés (2002-2017).....	115
4.6	Flux financiers illicites en provenance de certains PMA, 2015.....	117
4.7	Déficit primaire du budget national, moyenne, 2014-2018.....	118
4.8	Dépenses publiques par catégorie, certains PMA, moyenne, 2012-2016.....	120
4.9	Formation de capital public et APD dans les PMA.....	121
4.10	Recettes fiscales et APD, moyenne des PMA.....	122
4.11	Agrégats budgétaires et APD par rapport aux dépenses publiques totales.....	123
4.12	Dette publique intérieure et APD, 2015-2017	127
4.13	Interventions de type projet et soutien budgétaire, moyenne, 2013-2017	132
4.14	Dépenses d'équipement, certains pays les moins avancés, moyenne, 2013-2017	135

Figures dans encadré

2.1	Ventilation de l'aide publique au développement des membres du Comité d'aide au développement, 2018	33
2.2	a) Volume net de l'aide publique au développement versée aux pays les moins avancés par les pays membres du Comité d'aide au développement	36
	b) Volume net de l'aide publique au développement versée aux pays les moins avancés : déficit annuel	36
2.3	a) Aide bilatérale ventilable allouée aux pays les moins avancés qui est orientée vers l'égalité des sexes	43
	b) Répartition sectorielle de l'aide aux pays les moins avancés qui est orientée vers l'égalité des sexes	43
2.4	a) Aide à l'environnement allouée aux pays les moins avancés	49
	b) Aide à l'environnement allouée aux différents pays les moins avancés, 2015-2017	49
2.3	Sorties imputables à de possibles pratiques frauduleuses en matière de facturation commerciale	90

Encadrés

1.1	Objectifs de développement durable, droits de l'homme et droit au développement	6
2.1	Coup d'œil sur l'évolution de la notion d'aide publique au développement	33
2.2	De bien maigres progrès sur la voie du respect des engagements pris envers les pays les moins avancés au titre de l'aide publique au développement	36
2.3	Aide fournie par les membres du Comité d'aide au développement en faveur de l'égalité des sexes et de l'émancipation des femmes	43
2.4	Aide à l'appui des objectifs environnementaux mondiaux	49
2.5	Les pays les moins avancés, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale	60
3.1	Action des entreprises pour la durabilité	68
3.2	Comité d'aide au développement : Méthodes de notification normalisées concernant les instruments du secteur privé	71
3.3	Existe-t-il un lien avec les flux financiers illicites ?	90
3.4	Étude de cas : Les investissements des institutions de financement du développement au Bangladesh	103
4.1	La coopération pour le développement en Érythrée	131
4.2	Rwanda : Cadre de coordination de l'aide	133
5.1	Essor et déclin du programme sur l'efficacité de l'aide	150
5.2	Multilatéralisme, coopération internationale et droit au développement	160

Tableaux

3.1	Différences que présentent les définitions en usage du financement mixte	73
4.1	Recettes publiques et aide étrangère, en pourcentage des dépenses publiques	125
4.2	Mesure dans laquelle les donateurs alignent les nouvelles interventions sur les priorités nationales	137

Classifications

► PAYS LES MOINS AVANCÉS

Sauf indication contraire, les pays les moins avancés (PMA) sont, dans le présent Rapport, classés en fonction d'une combinaison de critères géographiques et structurels. Ainsi, les petits PMA insulaires situés en Afrique ou en Asie sont regroupés avec les îles du Pacifique en raison de leurs similarités structurelles. De même, Haïti et Madagascar, qui sont considérés comme de grands PMA insulaires, sont regroupés avec les PMA africains.

Les différents groupes sont les suivants :

PMA africains et Haïti :

Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad, Togo, Zambie.

PMA asiatiques :

Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Myanmar, Népal, République démocratique populaire lao, Yémen.

PMA insulaires :

Comores, Îles Salomon, Kiribati, Sao Tomé-et-Principe, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu.

► AUTRES GROUPES DE PAYS ET TERRITOIRES

Pays développés :

Allemagne, Andorre, Australie, Autriche, Belgique, Bermudes, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, îles Féroé, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Groenland, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Saint-Marin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Siège, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tchéquie.

Autres pays en développement :

Tous les pays en développement (selon la classification de l'ONU) qui ne sont pas des PMA.

Qui sont les pays les moins avancés ?

► 47 pays

Quarante-sept pays sont actuellement désignés par l'Organisation des Nations Unies comme PMA. Ce sont les pays suivants : Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Îles Salomon, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen et Zambie.

► Tous les 3 ans

La liste des PMA est revue tous les trois ans par le Comité des politiques de développement, un groupe d'experts indépendants qui fait rapport au Conseil économique et social de l'ONU. À l'issue d'un examen triennal, le Comité peut recommander, dans son rapport au Conseil économique et social, que des pays soient ajoutés à la liste des PMA ou en soient retirés. Il a utilisé les trois critères ci-après lors de son dernier examen de la liste, en mars 2018 :

- a) Le critère du « **revenu par habitant** », fondé sur une estimation moyenne du revenu national brut par habitant effectuée sur trois ans, avec un seuil maximal de 1 025 dollars pour pouvoir être ajouté à la liste, et un seuil minimal de 1 230 dollars pour en être retiré ;
- b) Le critère du « **capital humain** », dans lequel intervient un indice composite (l'indice du capital humain) basé sur les indicateurs suivants : nutrition (pourcentage de la population qui est sous-alimentée) ; mortalité infanto-juvénile (nombre d'enfants morts avant l'âge de 5 ans pour 1 000 naissances vivantes) ; mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes) ; scolarisation (taux brut de scolarisation dans l'enseignement secondaire) ; alphabétisation (taux d'alphabétisation des adultes) ;
- c) Le critère de la « **vulnérabilité économique** », dans lequel intervient un indice composite (l'indice de vulnérabilité économique) basé sur les indicateurs suivants : petite dimension économique (taille de la population en logarithme) ; exposition géographique aux chocs (indice d'éloignement) ; exposition physique aux chocs (part de la population vivant dans des zones côtières de faible élévation) ; exposition économique aux chocs (part de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche dans le produit intérieur brut, et indice de concentration des exportations de marchandises) ; chocs naturels (part de la population victime de catastrophes naturelles, et indice d'instabilité de la production agricole) ; chocs commerciaux (indice d'instabilité des exportations de biens et de services).

À ces trois critères correspondent différents seuils qui servent à déterminer quels pays doivent être ajoutés à la liste et quels pays seront reclassés. Un pays remplit les conditions requises pour être ajouté à la liste des PMA s'il atteint les seuils prévus à cet effet pour chacun des trois critères et si sa population n'excède pas 75 millions d'habitants. Cependant, il n'obtiendra le statut de PMA que si son gouvernement l'accepte. En règle générale, un pays remplit les conditions requises pour sortir de la catégorie des PMA s'il atteint les seuils définis pour au moins deux critères sur trois au cours d'au moins deux examens consécutifs de la liste. Toutefois, si un PMA présente un revenu national brut par habitant dont la moyenne sur trois ans est au moins égale au double du seuil requis pour sortir de la catégorie et que ce résultat est jugé durable, il pourra être rayé de la liste quels que soient ses résultats au titre des deux autres critères. Cette règle est connue sous le nom de règle des « seuls revenus ».

En 2017, le Comité des politiques de développement a décidé de procéder à un examen pluriannuel et approfondi des critères de définition des PMA, comme suite à une demande formulée par les États Membres de l'ONU dans le cadre de l'Examen approfondi de haut niveau à mi-parcours de la mise en œuvre du Programme d'action d'Istanbul en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020, qui a eu lieu en mai 2016. D'après le Comité, « les éventuelles améliorations issues de l'examen d'ensemble des critères seront introduites en 2021 ».

► 5 pays ont été reclassés à ce jour :

Le **Botswana** en décembre 1994, **Cabo Verde** en décembre 2007, les **Maldives** en janvier 2011, le **Samoa** en janvier 2014 et la **Guinée équatoriale** en juin 2017.

Dans une résolution adoptée en décembre 2015, l'Assemblée générale a accepté la recommandation faite en 2012 par le Comité des politiques de développement de retirer le **Vanuatu** de la liste des PMA. Compte tenu du grave coup que le cyclone tropical Pam a porté à ce pays en mars 2015, elle a décidé, à titre exceptionnel, de reporter à décembre 2020 le retrait du pays de la liste des PMA.

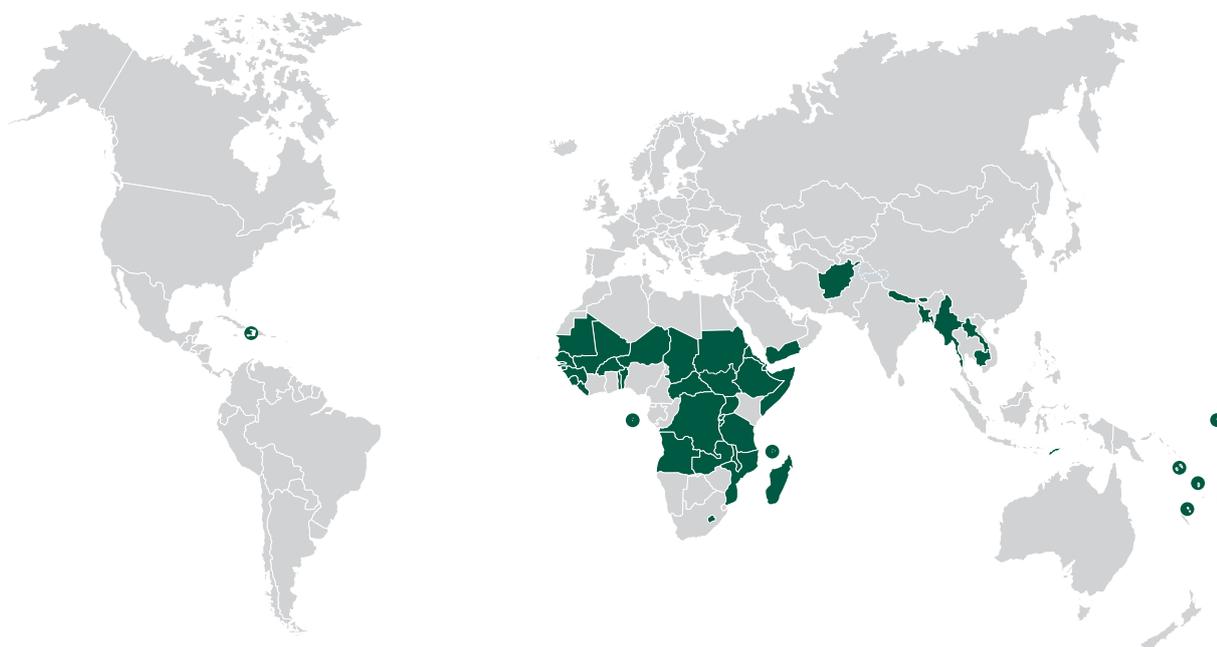
La recommandation de 2015 du Comité tendant à retirer l'**Angola** de la liste des PMA a été approuvée par l'Assemblée générale dans une résolution de février 2016 qui a fixé la date du retrait à février 2021. Cette décision a été prise à titre exceptionnel compte tenu du fait que l'économie angolaise reste très exposée à la fluctuation des prix des produits de base.

Dans une résolution de juin 2018, le Conseil économique et social a rappelé la recommandation de 2012 du Comité tendant à retirer les **Tuvalu** de la liste des PMA, et a décidé de reporter son examen de la question du reclassement des Tuvalu à 2021 au plus tard. Dans la même résolution, il a également décidé de reporter à 2021 au plus tard l'examen du cas de **Kiribati**, dont le Comité avait recommandé le reclassement à l'issue de son examen de la liste des PMA en mars 2018.

D'autres pays ont aussi fait l'objet d'une recommandation de reclassement dans le cadre de l'examen de 2018 de la catégorie : le **Bhoutan**, les **Îles Salomon** et **Sao Tomé-et-Principe**. L'Assemblée générale a approuvé ces trois recommandations en décembre 2018. Parallèlement, deux PMA que le Comité des politiques de développement avait considéré en mars 2018, pour la deuxième fois, comme techniquement admissibles au reclassement (**Népal** et **Timor-Leste**), n'ont pas fait l'objet de recommandations, le Comité ayant accédé à la demande faite par ces deux États de reporter l'examen de la question de leur reclassement à 2021.

Enfin, trois pays asiatiques ont été considérés comme préadmissibles au reclassement lors de l'examen de 2018 de la liste des pays les moins avancés : le **Bangladesh**, le **Myanmar** et la **République démocratique populaire lao**. Si, pour la République démocratique populaire lao, la décision de préadmissibilité est fondée sur une amélioration des résultats qui se traduit, comme dans la plupart des cas antérieurs, par le dépassement de deux des trois critères de reclassement (le revenu par habitant et le capital humain), le Bangladesh et le Myanmar sont les premiers pays à être préadmis au reclassement en raison de progrès accomplis au titre de chacun des trois critères de reclassement (revenu par habitant, capital humain et vulnérabilité économique).

Après qu'une recommandation visant au reclassement d'un pays a été avalisée par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, le pays considéré bénéficie d'une période de grâce avant d'être effectivement retiré de la liste des PMA. Cette période « tampon », au cours de laquelle l'État en voie de reclassement demeure un PMA et conserve le plein bénéfice du traitement attaché à ce statut, est appelée par l'Assemblée générale « période préparatoire conduisant au retrait ». Elle doit permettre au pays, à ses partenaires de développement et à ses partenaires commerciaux d'arrêter une stratégie de « transition en douceur », de sorte que la perte programmée du statut de PMA ne compromette pas les progrès socioéconomiques en cours. La « transition en douceur » se traduit en effet généralement par le maintien, pendant quelques années, de concessions dont le pays bénéficiait du fait de son appartenance à la catégorie des PMA. L'Assemblée générale avait initialement prévu que la période de grâce dure trois ans, mais au cours des quinze dernières années, presque tous les pays en passe d'être reclassés ont négocié et obtenu un délai de grâce plus long (jusqu'à six ans pour certains).



Abréviations

CAD	Comité d'aide au développement	PMA	Pays les moins avancés
IED	Investissement étranger direct	APD	Aide publique au développement
PIB	Produit intérieur brut	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RNB	Revenu national brut	CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
ISO	Organisation internationale de normalisation		
PPTE	Pays pauvre très endetté		



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.

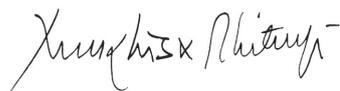
À l'heure où la revitalisation de la coopération internationale est plus urgente que jamais, le *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés : Le financement extérieur du développement, aujourd'hui et demain – Dépendance persistante, difficultés nouvelles* est consacré à l'évolution du financement du 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
Le 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 le versement 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 versement 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 le 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 versée 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'investissement 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 versement 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 versée 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

Renforcer la capacité des États 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 versement 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 préceptes.

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'entrepreneuriat local dans les PMA. La promotion de l'entrepreneuriat 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'entrepreneuriat 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.

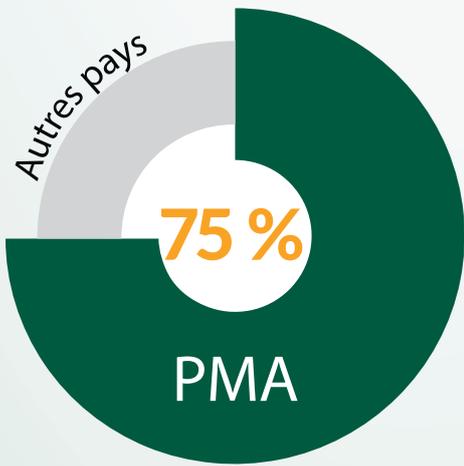
Consolider les systèmes budgétaires des PMA. Les PMA doivent continuer de renforcer leurs capacités budgétaires afin de réduire progressivement leur dépendance à l'égard de l'aide, de mieux maîtriser leurs politiques de développement et d'être mieux en position de négocier auprès des sources extérieures 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.

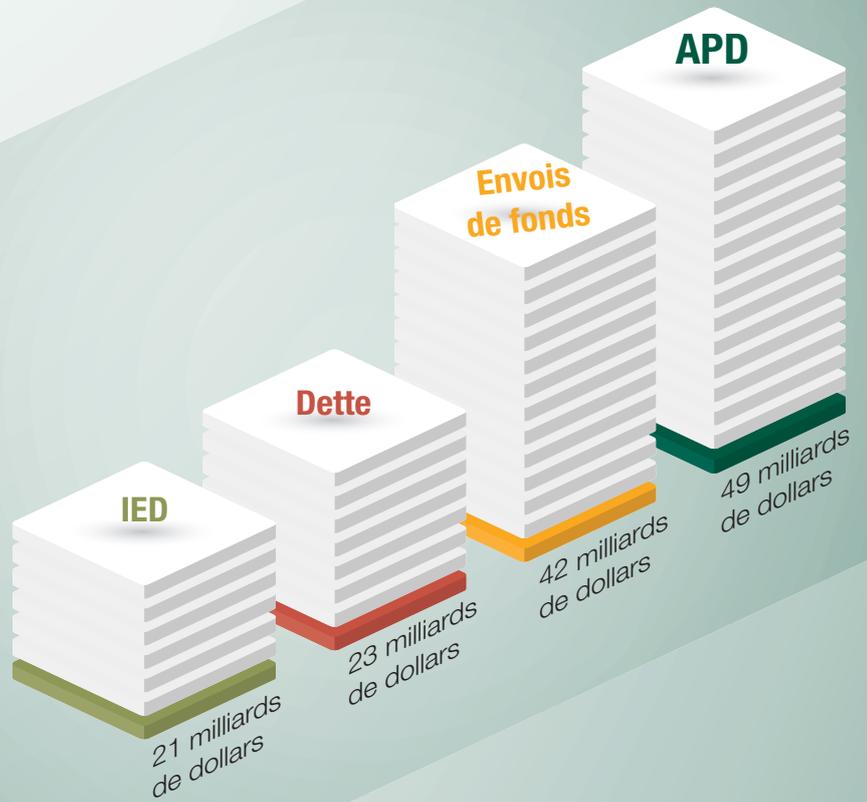
Dans le domaine du financement extérieur du développement, il sera particulièrement important, pour que les PMA soient mieux à même de financer leur transformation structurelle, de :

- 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.



SUR LES 20 PAYS LES PLUS DÉPENDANTS À L'ÉGARD DE L'AIDE, 15 SONT DES PMA

PLUS GRANDES SOURCES DE FINANCEMENT EXTÉRIEUR DES PMA



DÉFICIT DE RESSOURCES EN 2015-2017



2015

2017

Pour financer l'accumulation de capital, les PMA dépendent de l'épargne extérieure



CHAPITRE 1

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

CHAPITRE 1

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

A. Introduction	3
B. Objectifs de développement et droits de l'homme	5
C. Les objectifs de développement, la transformation structurelle et leur financement	7
D. Transformation structurelle et financement extérieur	10
E. Résultats économiques, transformation structurelle, ressources et déficit courant	12
1. Croissance, transformation structurelle et déficit courant	12
2. Structure économique et résultats commerciaux	13
3. Évolution du compte courant	16
F. Évolution de la dépendance des pays les moins avancés à l'égard des sources de financement extérieur	17
G. Évolution de l'architecture de l'aide	22
H. Raison d'être et structure du rapport	24

A. Introduction

Alors que l'on s'approche à grands pas de la fin de la période de mise en œuvre du Programme d'action d'Istanbul et qu'un tiers du délai prévu pour l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 s'est écoulé, les PMA continuent de rencontrer de gros obstacles à la réalisation de leurs objectifs de développement. Aussi est-il bon de faire le point sur la dépendance de ces pays à l'égard des sources de financement extérieur du développement, qui est un aspect majeur de leurs difficultés à se développer. Cette dépendance est depuis longtemps considérée comme étant à la fois une cause et un symptôme de la lenteur de la transformation structurelle des PMA. Elle est l'une des raisons qui ont conduit à la création de mécanismes d'appui international à ces pays. Ainsi, analyser l'évolution des volumes, des sources et des modalités de versement des ressources extérieures et des motivations à l'origine de ce financement, ainsi que les répercussions de ces éléments sur les perspectives de transformation économique structurelle des PMA donne de précieuses indications pour la prise de décisions relatives au prochain Programme d'action décennal en faveur des pays les moins avancés, qui devrait être adopté à l'occasion de la cinquième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, en 2021.

En 2015, à mi-chemin de la période de mise en œuvre du Programme d'action d'Istanbul, la communauté internationale a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement. Le Programme d'action d'Addis-Abeba préconise une forte augmentation des ressources financières allouées aux investissements et aux dépenses à réaliser pour atteindre les ODD. Cependant, les résultats obtenus à ce jour sont décevants. Les fonds supplémentaires qui devaient être mis à la disposition des pays en développement ne l'ont pas été, et la valeur réelle totale du financement extérieur a baissé de 12 % entre 2013 et 2016 (OECD, 2018a). En 2018, les flux d'IED à destination des pays en développement ont diminué de 3 % par rapport à 2015 ; cette baisse a été bien plus importante dans les PMA, qui ont vu leurs entrées se contracter de 37 % au cours de cette période (UNCTAD, 2019a). Dans le même temps, la dette extérieure a atteint un niveau critique dans de nombreux pays. Mi-2019, un tiers des PMA étaient surendettés ou couraient un grand risque de le devenir. Cette situation financière difficile est aggravée par le ralentissement de la croissance économique et du commerce observé à l'échelle mondiale, ainsi

Le Programme d'action d'Addis-Abeba a produit des résultats décevants en matière de ressources financières

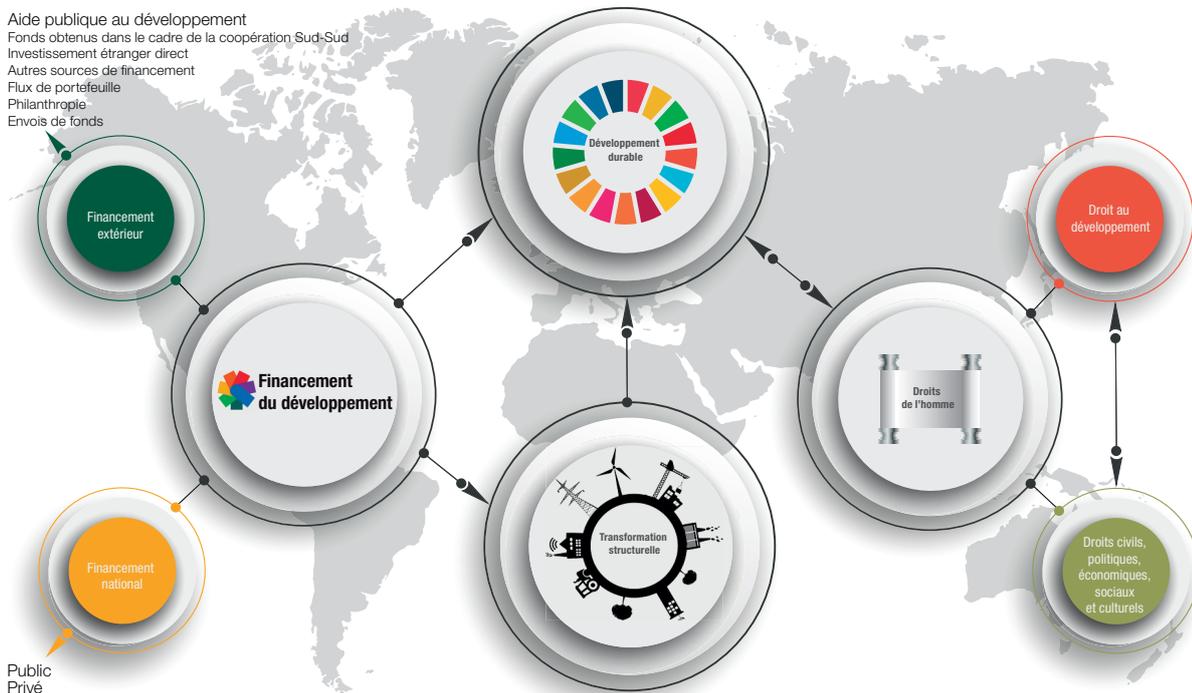
que par la persistance de tensions commerciales mondiales (UNCTAD, 2019b). Conjugées à une croissance démographique rapide, à la dégradation de l'environnement, à une instabilité chronique et à des conflits prolongés, les difficultés de financement du développement des PMA pourraient mettre en péril la réalisation des ODD.

Cet environnement extérieur défavorable constitue un obstacle majeur au développement durable, étant donné la forte dépendance persistante des PMA à l'égard des ressources extérieures pour le développement. Cette dépendance, due au fait que les besoins en investissements productifs ne sont toujours pas satisfaits par l'épargne nationale (voir la section E), est commune à la plupart des pays en développement, qu'il s'agisse des PMA ou des autres pays en développement (c'est-à-dire des pays en développement qui ne sont pas des PMA). Cependant, la grande particularité des PMA est que l'aide publique au développement (APD) joue un rôle central dans le financement de leur développement ; aussi un grand nombre d'entre eux sont-ils tributaires de cette ressource extérieure. En revanche, les autres pays en développement s'en remettent beaucoup plus à des sources de financement extérieur autres que l'APD. Dans le même temps, la donne a radicalement changé ces dernières années, puisqu'à l'heure actuelle, les ressources extérieures publiques pour le développement ne comprennent pas uniquement l'APD, mais également des fonds provenant de sources autres que les donateurs traditionnels. L'analyse de l'évolution de la structure de l'aide et des répercussions de cette évolution sur les perspectives de transformation structurelle des PMA est le thème central du *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés*. Elle s'inscrit dans une perspective plus large qui met en lumière les liens entre le financement du développement, la transformation structurelle, le développement durable et les droits de l'homme.

Il est reconnu depuis longtemps, dans les publications et les pratiques relatives au développement, que la plupart des pays en développement ont besoin d'accéder à des sources ou à des ressources étrangères pour financer leur développement (voir la section D). Les débats actuels portent sur le financement du développement (voir par exemple United Nations, 2019a) ou le financement du

Figure 1.1

La relation entre financement, transformation structurelle, développement durable et droits de l'homme



Source : CNUCED.

développement durable (voir par exemple OECD, 2018a) dans le cadre des efforts faits pour réaliser les ODD. La perspective adoptée dans le présent rapport ajoute deux composantes essentielles à ces débats. Premièrement, la transformation structurelle. Comme il est expliqué dans la section C du présent chapitre, les livraisons du *Rapport sur les pays les moins avancés* montrent que la transformation structurelle est indispensable pour que les pays en développement – et tout particulièrement les PMA – atteignent les ODD. La transformation structurelle est donc le moyen de relier la dépendance à l'égard des ressources extérieures et l'action en faveur du développement durable. À terme, elle permettra aux PMA de sortir de leur dépendance à l'égard de l'APD et d'atteindre leurs objectifs de développement de manière durable.

Deuxièmement, les auteurs du présent rapport rappellent non seulement les liens qui existent entre la dépendance de ces pays à l'égard des ressources extérieures – en particulier de l'APD – et la transformation structurelle et le développement durable, mais également la relation que ceux-ci ont avec les objectifs ambitieux relatifs aux droits de l'homme. Bien que le développement durable soit indispensable à la réalisation du droit au développement, lequel

a été codifié au niveau multilatéral en 1986 – bien avant l'adoption du Programme 2030 – la réalisation du droit au développement crée, en particulier dans les PMA, un environnement propice à la réalisation des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques. La mobilisation et l'allocation de fonds en faveur du développement ont pour objectif final non seulement de parvenir au développement durable, mais également – et cela est bien plus important – de permettre la réalisation des droits fondamentaux. Le présent rapport apporte donc une contribution aux délibérations et débats actuels en décrivant les liens économiques et logiques qui existent entre la dépendance à l'égard des ressources extérieures, la transformation structurelle, les ODD et les droits de l'homme. En définitive, la transformation structurelle de l'économie des PMA est une condition préalable pour sortir de la dépendance à l'égard de l'aide et réaliser le droit au développement (fig. 1.1). Le présent rapport met donc en lumière les liens qui ne sont généralement pas établis dans les discours et les pratiques ayant trait au développement et souligne l'importance de la transformation structurelle et de la réalisation des droits de l'homme dans le financement de la relation développement – développement durable.

Le présent chapitre décrit les raisons qui ont motivé l'élaboration du rapport. La section suivante du chapitre met l'accent sur la relation entre les ODD du Programme 2030 et la réalisation des droits de l'homme, dont les débats relatifs au développement font souvent peu de cas. Sont ensuite examinés les principaux obstacles, interconnectés, à la réalisation des ODD et des droits de l'homme, à savoir la dépendance persistante des PMA à l'égard des ressources extérieures et l'incapacité de la plupart de ces pays à parvenir à la transformation structurelle de leur économie. La section C décrit les besoins de financement découlant du Programme 2030 et le rôle central que joue la transformation structurelle de l'économie dans la réalisation des ODD. La section D met en lumière le lien entre le financement extérieur et la transformation structurelle de l'économie des PMA. Sont examinés dans la section E les résultats obtenus par ces pays pendant le siècle actuel en matière de croissance économique, de commerce, de comptes courants et de transformation structurelle. Les répercussions de ces résultats sur la dynamique de la dépendance des PMA à l'égard du financement étranger sont analysées à la section F. La section G décrit brièvement l'évolution de l'architecture de l'aide, tandis que la section H, qui clôt le chapitre, présente la structure de la suite du rapport.

B. Objectifs de développement et droits de l'homme

Bien souvent, les liens entre le financement du développement, la transformation structurelle et les droits de l'homme ne sont pas mis en avant dans les travaux de recherche et les débats d'orientation, car les discussions tenues dans les instances internationales ont tendance à ne pas faire le lien entre, d'une part, le développement et les politiques de développement et, d'autre part, les droits de l'homme. Certains de ces liens sont mis en évidence ci-après.

Les deux principaux documents relatifs aux objectifs de développement qui intéressent les PMA font état d'une relation étroite entre le développement et les droits de l'homme. Il est dit dans le Programme d'action d'Istanbul que le respect de tous les droits de l'homme est indispensable au développement qui, à son tour, le renforce, et dans le Programme 2030 que « les 17 objectifs de développement durable et les 169 cibles ... visent à réaliser les droits de l'homme pour tous »¹. Ces documents vont plus loin que les engagements relatifs à l'ensemble des droits de l'homme en reconnaissant le droit au développement, qui compte parmi les principes énoncés dans le

¹ United Nations, 2011, par. 29 (e) ; United Nations, 2015a, préambule.

La perspective des droits de l'homme est au cœur de certains des principes fondamentaux de l'élaboration des politiques de développement

Programme d'action d'Istanbul. Et il est précisé dans le Programme 2030 que « le nouveau Programme ... s'inspire d'autres instruments, tels que la Déclaration sur le droit au développement »².

Ainsi, le lien entre les ODD, les objectifs énoncés dans le Programme d'action d'Istanbul et le droit au développement est évident (voir l'encadré 1.1). Codifié au niveau multilatéral pour la première fois en 1986 dans la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement, le droit au développement a par la suite été affirmé à nouveau dans d'autres documents multilatéraux (United Nations, 2013). Le fait que ce droit ne cesse d'être confirmé témoigne de l'importance qu'il revêt pour la communauté internationale. De nombreux éléments de la Déclaration (comme les droits à l'éducation, à la santé et à l'alimentation) figurent dans d'autres instruments internationaux juridiquement contraignants.

Si la nature exacte du droit au développement a donné lieu à des débats constants (Piron, 2002), il a été établi qu'il s'agissait d'un droit de l'homme distinct des autres droits (Pillay, 2013). Comme le prévoient les instruments relatifs aux droits de l'homme et la Déclaration elle-même, tous les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants et n'obéissent à aucune hiérarchie. Pourtant, la réalisation du droit au développement crée un environnement propice à la réalisation d'autres droits fondamentaux, principalement des droits économiques, sociaux, culturels et politiques³.

La Déclaration prévoit que certains éléments essentiels à l'élaboration des politiques de développement, à savoir la conception de politiques nationales et internationales de développement appropriées et une coopération internationale effective, sont nécessaires à la réalisation du droit au développement. Parmi les devoirs qui sont les leurs dans ce domaine, les États doivent notamment coopérer entre eux pour

² United Nations, 2011, par. 29 (f) ; United Nations, 2015a, par. 10.

³ Comme l'a dit le Président du Conseil des droits de l'homme en exercice en 2017, le développement durable a un impact positif sur les droits de l'homme en ce sens qu'un niveau de développement plus élevé peut contribuer à un degré plus élevé de réalisation des droits de l'homme (Maza Martelli, 2017).

Encadré 1.1 Objectifs de développement durable, droits de l'homme et droit au développement

Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, il est reconnu que les progrès réalisés dans le monde ont été inégaux, surtout en Afrique, dans les PMA, dans les pays en développement sans littoral et dans les petits États insulaires en développement. Pour mettre en œuvre le programme international de développement – qui comprend le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les objectifs de développement durable, le Programme d'action d'Addis-Abeba, l'Accord de Paris, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, et, pour les PMA, le Programme d'action d'Istanbul – il faut parvenir à un développement inclusif, équitable et durable afin de ne « laisser personne de côté » et d'aider d'abord les plus défavorisés, comme le prévoit le Programme 2030^a. Le développement est, pour des millions d'hommes, de femmes et d'enfants vivant dans les PMA, un impératif urgent au regard des droits de l'homme. Le Programme d'action d'Istanbul comporte maintes références aux droits de l'homme, notamment au droit au développement, au droit à l'alimentation, au droit à la santé, ainsi qu'à la santé sexuelle et procréative, à l'égalité des sexes et à l'émancipation des femmes.

Conformément à l'Article premier de la Charte des Nations Unies^b, les mécanismes internationaux ont pour mission de promouvoir le progrès économique et social de tous les peuples du monde et la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire. L'Article 55 prévoit que les Nations Unies doivent favoriser le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ; et le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. Dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), il est reconnu que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » (article premier) et que « toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet » (art. 28)^c. Tous les droits de l'homme – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux et le droit au développement – sont les garants du développement durable et « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures »^d.

La Déclaration sur le droit au développement de 1986 prévoit un modèle global pour une paix durable, la réalisation des droits de l'homme et le développement durable. Elle vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'humanité et fait du développement un droit de l'homme de tous les individus et les peuples, sans discrimination. Elle consacre le droit de toutes les personnes, où qu'elles se trouvent, de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de recevoir une part équitable des avantages qui résultent du développement, notamment du revenu, ainsi que l'égalité des chances dans l'accès aux ressources et aux services de base. L'être humain est le sujet central du développement, doit être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement et a le droit de participer de manière active, libre et utile au développement, processus global qui fait progresser la mise en œuvre de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales^e.

La Déclaration sur le droit au développement consacre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et leur droit à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles. Elle prévoit que l'égalité des chances en matière de développement est une prérogative aussi bien des nations que des individus qui les composent.

Une bonne gouvernance aux plans national et international, le partage équitable des responsabilités et la responsabilité mutuelle font partie intégrante de la Déclaration ; les États ont donc des obligations à l'égard de leur population et des personnes ne relevant pas de leur juridiction qui pourraient être touchées par leurs politiques nationales, et dans le cadre de l'action collective qu'ils mènent par l'intermédiaire des organisations internationales et régionales^f.

^a United Nations (2015a).

^b United Nations (1945).

^c United Nations (1948).

^d United Nations (1993), annexe I, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, principe 3.

^e United Nations (1986).

^f United Nations (2010a).

promouvoir la réalisation universelle du droit au développement (United Nations, 2013, chap. 1). La Déclaration dispose que: « En complément des efforts que les pays en développement accomplissent, une assistance internationale efficace est essentielle pour donner à ces pays les moyens de soutenir un développement global » (United Nations, 1986, art. 4.2). La perspective des droits de l'homme est donc au cœur de certains des principes fondamentaux de l'élaboration des politiques de développement. Le principe de l'établissement de partenariats fait, depuis longtemps, partie de la pratique de la coopération internationale pour le développement et tient une place centrale dans l'ODD 17 (et, autrefois, dans l'objectif du Millénaire pour le développement 8). Ainsi, la dimension des droits de l'homme est omniprésente dans les principaux thèmes de ce rapport, à savoir la coopération internationale pour le développement, la transformation structurelle et le développement durable.

En juillet 2019, le Conseil des droits de l'homme a adopté une résolution au titre révélateur de « La contribution du développement à la jouissance de tous les droits de l'homme ». Il a demandé aux « États Membres et au système des Nations Unies, y compris ses fonds, programmes et institutions spécialisées, de mobiliser, conformément à leur mandat, des ressources pour soutenir la coopération pour le développement et aider les États qui en font la demande à promouvoir un développement durable » (United Nations, 2019b, par. 10).

La coopération internationale – qui englobe l'APD – présente un intérêt tout particulier pour les PMA. Comme l'explique Sengupta (2013, 82), la coopération internationale est tout aussi importante que l'ensemble des politiques nationales dans la mise en œuvre d'une stratégie visant à réaliser le droit au développement. Elle est peut-être d'une importance encore plus capitale pour les pays pauvres et les pays les moins avancés. Les PMA en tant que groupe sont les pays les plus dépendants à l'égard de l'APD, plus qu'à toutes les autres sources de financement extérieur (voir la section F du chapitre 1). Les volumes, les modalités, les moyens de versement et l'allocation de l'APD aux PMA jouent par conséquent un rôle déterminant dans la réalisation du droit au développement de ces pays. Si ces facteurs sont bien exploités, l'APD pourrait conduire à la transformation structurelle (et, par voie de conséquence, à la réalisation du droit au développement), ce qui n'a pas toujours été le cas (UNCTAD, 2008).

Le présent rapport enrichit les débats relatifs au développement en soulignant le rôle capital que joue

En dépit des grandes déclarations sur la nécessité de « ne laisser personne de côté », les PMA sont gravement touchés par un désengagement croissant

la transformation structurelle dans le lien entre le financement du développement et la réalisation des droits de l'homme. D'un côté, la mise en œuvre d'un « Programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide », préconisé dans le chapitre 5, devrait contribuer à approfondir et à accélérer la transformation structurelle, ce qui permettrait aux PMA de sortir de leur dépendance à l'égard de l'APD. D'un autre côté, la transformation structurelle fait partie du processus de mise en œuvre du développement durable et rend ainsi possible la réalisation du droit au développement et de tous les autres droits de l'homme (fig. 1.1).

C. Les objectifs de développement, la transformation structurelle et leur financement

Quatre années à peine se sont écoulées depuis l'adoption par la communauté internationale du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Pourtant, à un peu plus de dix ans de l'échéance de 2030, l'état d'esprit a sensiblement changé. En dépit des grandes déclarations sur la nécessité de « ne laisser personne de côté », les PMA sont gravement touchés par un désengagement croissant qui compromet les perspectives d'atteindre les objectifs du Programme d'action d'Istanbul et les objectifs de développement durable plus récents. La position des PMA dans l'économie mondiale reste marginale, puisque si ces pays représentent plus de 13 % de la population mondiale, leur contribution au PIB mondial est d'à peine 1 %. En outre, les progrès accomplis en vue d'atteindre les diverses cibles des objectifs de développement durable propres aux PMA ont été pour le moins timides (UNCTAD, 2018a ; UNCTAD, 2019b).

La lenteur des progrès accomplis dans l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030, et a fortiori dans la réalisation des ODD dans les PMA, tient en grande partie au manque de résolution de la communauté internationale, qui n'a pas pris de mesures – y compris en matière de financement du développement – pour rendre l'environnement économique international dans lequel ces pays

La transformation structurelle



est nécessaire pour permettre aux PMA d'atteindre les objectifs de développement durable

évoluent plus propice au développement durable, et à la persistance d'obstacles à la transformation structurelle de leur économie. La présente section traite des liens entre financement extérieur et transformation économique structurelle.

La réalisation des ODD dans les pays en développement nécessite de lourds investissements dans les infrastructures économiques, sociales et environnementales (dépenses d'investissement), ainsi qu'une hausse des dépenses courantes (c'est-à-dire des dépenses d'exploitation). Les dépenses courantes jouent un rôle particulièrement important dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux. La CNUCED estime que les besoins d'investissement (dépenses d'investissement) des PMA s'élèvent à 120 milliards de dollars par an entre 2015 et 2030, soit un montant trois fois supérieur à celui de l'investissement actuel en faveur des ODD, évalué à 40 milliards de dollars par an. Ces chiffres couvrent les investissements intérieurs et extérieurs, ainsi que les investissements publics et privés (UNCTAD, 2014a).

Il s'agit dès lors de déterminer comment accroître, mobiliser et allouer les fonds – non seulement les dépenses d'investissement, mais aussi les dépenses d'exploitation – nécessaires à l'appui de la réalisation des ODD. La question de la mobilisation et de l'allocation de fonds pour répondre aux besoins d'investissement colossaux des pays en développement est généralement abordée dans le cadre des travaux de recherche et des politiques

ayant trait au développement (Eaton, 1989 ; Boussichas and Guillaumont, 2015). Celle du financement du développement se posait déjà au moment de l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement et a été examinée lors des deux premières Conférences internationales sur le financement du développement, tenues à Monterrey (2002) et à Doha (2008). Puisque la communauté internationale et les décideurs ne lui avaient guère prêté attention, cette lacune aurait dû être comblée lorsque les objectifs de développement durable ont été arrêtés.

Le financement du développement constitue l'un des moyens d'exécuter le Programme 2030 et d'atteindre tous les ODD (au même titre que la technologie, le renforcement des capacités et le commerce (international)). Parce qu'il va bien au-delà de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement correspondant (Mettre en place un partenariat mondial pour le développement), l'ODD 17 « Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement et le revitaliser » illustre la plus grande attention portée aux moyens de mise en œuvre. Qui plus est, la communauté internationale est parvenue à un consensus sur les moyens de réaliser les ODD, transcrit dans le document final de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, à savoir le Programme d'action d'Addis-Abeba.

Bien que de nombreux pays en développement y soient confrontés, la difficulté qu'il y a à financer l'investissement et les progrès technologiques dans l'optique d'une transformation structurelle, tout en préservant la viabilité de la balance des paiements, revêt une importance particulière pour les PMA⁴. La lenteur du développement des capacités productives compromet la capacité de ces pays de tirer profit de leur intégration aux marchés mondiaux, et justifie que leur soit accordé un appui spécial qui va au-delà de celui dont bénéficient les autres pays en développement (UNCTAD, 2016a ; United Nations, 2018).

Les divers objectifs de développement durable sont interdépendants et de ce fait unis par des liens complexes. D'une part, ils entretiennent de nombreuses synergies et sont complémentaires, comme dans le cas de l'élimination de la pauvreté (ODD 1) et de l'élimination de la faim (ODD 2).

⁴ La mise à jour de 2016 de l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce de l'Éthiopie constitue un exemple de la manière dont les difficultés particulières que rencontrent les PMA donnent lieu à des recommandations concrètes sur l'interaction entre commerce et financement du développement.

D'autre part, le Programme 2030 implique aussi des compromis, par exemple entre la création d'emplois et l'accroissement de la productivité (qui sont tous deux des cibles de l'ODD 8), ou encore entre la mise en place d'infrastructures physiques (ODD 9) et la préservation des établissements humains (ODD 11) (Basnett and Bhattacharya, 2015). Les pays ont ainsi souvent besoin de définir les ODD prioritaires, compte tenu de leurs ressources limitées et du contexte national (Donoghue and Khan, 2019). Si elle tient compte des contraintes budgétaires, cette hiérarchisation permet également de mettre en lumière les synergies à moyen terme en reconnaissant que la poursuite de certains objectifs présuppose que d'autres aient déjà été atteints, comme dans le cas du développement industriel (ODD 9) et de l'approvisionnement en énergie (ODD 7) (UNCTAD, 2017a).

Les contraintes budgétaires qui pèsent sur tous les pays en développement les obligent à hiérarchiser les ODD, mais elles sont particulièrement fortes dans le cas des PMA. Dans les livraisons du *Rapport sur les pays les moins avancés* qu'elle a publiées, la CNUCED a soutenu que lorsqu'une synergie existait entre les trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental), la condition *sine qua non* de la réalisation des ODD dans les PMA était la transformation structurelle de leur économie. Cette transformation passe nécessairement par le transfert de ressources productives (main-d'œuvre, capitaux et terres, en particulier) depuis les activités et secteurs à faible productivité vers les activités et secteurs à plus forte productivité. Elle nécessite aussi bien un transfert intersectoriel de ressources (par exemple, le transfert de main-d'œuvre du secteur agricole au secteur manufacturier) que la réalisation de progrès intrasectoriels (soit une modernisation technologique permettant d'accroître la productivité, tout en conservant les ressources dans les mêmes secteurs d'activité) (UNCTAD, 2014b). L'augmentation de la productivité permet aux pays d'accroître les revenus et de mobiliser les ressources financières (en particulier les ressources intérieures) nécessaires pour couvrir les dépenses indispensables au développement durable, qu'il s'agisse de dépenses d'investissement ou de dépenses d'exploitation.

Compte tenu des liens étroits et des synergies qui existent entre les différents ODD, chacun d'entre eux contribue directement ou indirectement à la transformation structurelle de l'économie dans les pays en développement et, partant, dans les PMA. Toutefois, certains de ces objectifs présentent un intérêt plus direct pour la transformation structurelle de l'économie, en particulier les objectifs 7, 8, 9 et

12, ainsi que les moyens de mise en œuvre relatifs à l'objectif 17. Étant donné que ces objectifs jouent un rôle déterminant et servent de catalyseurs, il est essentiel, pour atteindre des niveaux de productivité plus élevés dans tous les secteurs de l'activité économique, d'investir dans les domaines prioritaires suivants :

a) Les infrastructures et installations de production, qui correspondent grandement à ce que le Comité intergouvernemental sur le financement du développement durable a désigné comme étant « les besoins de financement pour l'investissement national de développement durable, notamment pour les infrastructures, le développement rural, l'adaptation aux changements climatiques et un développement résistant à celui-ci, et l'énergie » (United Nations, 2014, p. 4) ;

b) La modernisation technologique.

Le fait d'accorder une large place à ces objectifs ne signifie pas pour autant qu'il faille négliger les autres. Il s'agit plutôt de définir les priorités et d'en déterminer l'ordre. Le choix des deux domaines prioritaires susmentionnés conduit à la création d'emplois, à une accélération de la productivité et à la réduction de la pauvreté (nécessaires à la réalisation de l'objectif 1). Il favorise également la croissance économique et l'augmentation des recettes fiscales publiques, qui permettent à leur tour d'accroître les dépenses consacrées aux politiques sociales nécessaires à la réalisation des objectifs liés au développement social. Cet enchaînement des politiques est indispensable à la mise en place d'un cercle vertueux de développement durable, comprenant des boucles de rétroaction positives (par exemple entre l'augmentation de la demande intérieure, la croissance économique, l'investissement public et privé et la modernisation technologique).

Les PMA ont besoin de financements extérieurs d'un montant considérable pour accélérer le processus de transformation structurelle, compte tenu de leurs plus faibles niveaux de développement et de productivité. La question du financement des dépenses nécessaires à la réalisation des ODD est directement liée à deux caractéristiques structurelles de l'économie de ces pays, à savoir d'une part leur dépendance à l'égard des sources extérieures de financement, et d'autre part le stade précoce auquel se trouve le processus de transformation structurelle dans la plupart d'entre eux. Cette question et celle des liens qui existent entre ces caractéristiques structurelles sont examinées ci-après.

Le débat sur la mobilisation des ressources pour le développement a été présenté comme la nécessité de passer « des milliards aux milliers de milliards » de dollars

D. Transformation structurelle et financement extérieur

Bien qu'elles soient souvent abordées séparément dans les pratiques internationales relatives au développement, la pénurie de ressources pour le développement et le manque de diversification économique sont des questions interdépendantes considérées de longue date dans la théorie économique comme des obstacles auxquels se heurtent les pays en développement⁵. Les interactions entre ces deux composantes ont été mises en évidence aussi bien dans la théorie centre-périphérie de Prebisch que dans les modèles à double déficit rendus populaires par Chenery, ou encore dans les différentes formulations des modèles de croissance limitée par les contraintes de la balance des paiements de Thirlwall – pour ne citer que les exemples les plus connus (Prebisch, 1959 ; Chenery and Bruno, 1962 ; Thirlwall, 1979 and 2011). Il est important de rappeler les liens qui existent entre ces deux composantes du processus de développement avant d'aborder la question de la dépendance des PMA à l'égard du financement extérieur, afin de préciser le contexte dans lequel s'inscrit le débat sur la mobilisation des ressources pour le développement – qui a été présenté comme la nécessité de passer « des milliards aux milliers de milliards » de dollars dans l'optique de l'après-2015 (African Development Bank et al., 2015 ; OECD, 2018a ; United Nations, 2019a) – et de clarifier la manière dont ce débat s'applique aux PMA.

Il est possible d'expliquer l'interdépendance entre le financement du développement et la balance des opérations courantes en examinant les identités comptables nationales, en particulier les identités constituées des termes suivants : a) l'épargne d'un côté et l'investissement et la balance commerciale de l'autre ; et b) la balance commerciale et les

flux nets de capitaux. Ces identités comptables nationales laissent entendre que l'investissement et la modernisation technologique peuvent être financés soit par l'épargne nationale, soit par des sources extérieures, autrement dit par des entrées de capitaux permettant un déficit de la balance commerciale (fig. 1.2)⁶.

À mesure que le revenu par habitant augmente, l'équilibre de la balance des paiements repose sur l'existence d'une relation dynamique entre l'expansion des exportations et celle des importations, elles-mêmes grandement liées au degré de complexité de la structure productive d'un pays par rapport au reste du monde. Lorsque la croissance économique s'accélère, la transformation structurelle dépend en fin de compte des synergies entre les dynamiques de l'offre et de la demande, qui favorisent la réorientation de ressources vers des activités à plus forte productivité. À vrai dire, ce processus a des incidences qui vont bien au-delà du commerce international, puisqu'elles touchent également la dynamique des changements structurels en jeu dans la production et la consommation intérieures, en particulier en favorisant une meilleure intégration des zones rurales et urbaines (UNCTAD, 2015a ; UNCTAD, 2018b).

Du point de vue de la balance des paiements, la réorientation des ressources vers des activités à plus forte productivité conduit à l'expansion et à la diversification des exportations et permet de réduire la dépendance à l'égard des importations de biens intermédiaires et de biens d'équipement (à mesure que les entreprises nationales réduisent l'écart de compétitivité avec les fournisseurs étrangers). Ainsi, le déséquilibre de la balance des paiements est progressivement corrigé, grâce à la dynamique du trio exportations-bénéfices-investissements (UNCTAD, 2006a ; UNCTAD, 2016b). À cet égard, le développement des capacités productives joue un rôle essentiel, et ce, de trois manières différentes. Tout d'abord, il permet de faire évoluer la composition des

⁶ Abstraction faite de la sphère publique, les identités comptables nationales indiquent que le revenu global (Y) correspond à la somme de la consommation (C), de l'investissement (I) et des exportations nettes (Exp - Imp)

$$Y = C + (Exp - Imp) + I$$

Cette identité peut également être écrite sous la forme :

$$Y - C - I = (Exp - Imp)$$

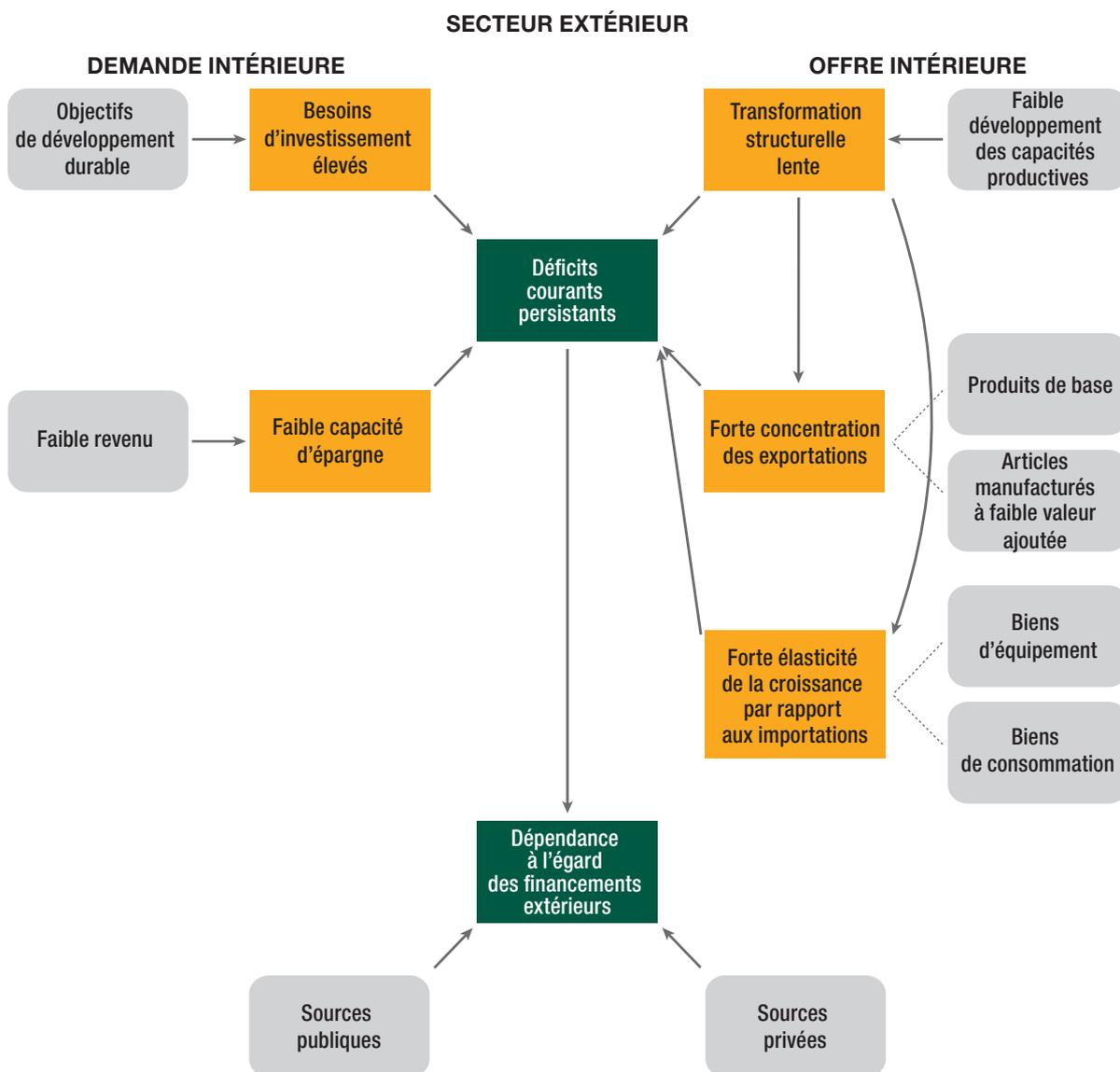
Puisque $S = Y - C \Rightarrow S - I = (Exp - Imp)$

Cela montre que l'excédent de l'épargne nationale (S) sur l'investissement est égal aux exportations nettes. Dans le cas typique d'un PMA, les résultats sont négatifs des deux côtés de l'identité. Par conséquent, l'excédent de l'investissement sur l'épargne nationale est égal aux exportations nettes (c'est-à-dire au déficit commercial).

⁵ Ces domaines sont aussi traditionnellement au cœur des analyses et orientations de la CNUCED, en particulier celles qui ont trait aux liquidités internationales et à une politique macroéconomique favorable à l'investissement, d'une part, et aux préférences commerciales et aux marchés des produits de base, d'autre part (UNCTAD, 2014c).

Figure 1.2

Transformation structurelle, déficits extérieurs et financement du développement dans les pays les moins avancés



Source : CNUCED.

exportations, en s'affranchissant de la dépendance à l'égard des produits de base au profit de produits plus dynamiques, c'est-à-dire des produits dont la demande connaît une plus forte croissance sur les marchés internationaux et qui peuvent par conséquent, grâce à cette demande, donner une impulsion à la croissance économique dans le pays exportateur. Ensuite, il réduit l'élasticité de la demande d'importations par rapport au revenu, ce qui signifie que la croissance de l'économie nationale se traduira progressivement par une augmentation moindre des importations. Enfin, le développement des capacités productives favorise une mobilisation plus efficace des ressources intérieures aussi bien publiques que

privées, ce qui permet d'accroître les investissements des secteurs public et privé.

Des politiques de change dynamiques et des mesures de contrôle des mouvements de capitaux peuvent aussi aider à préserver la stabilité et la compétitivité du taux de change réel, ce qui stimule la demande d'exportations. Toutefois, ces avantages sont subordonnés à des facteurs économiques et politiques et, à long terme, ne peuvent à eux seuls sous-tendre l'industrialisation et la croissance (Frenkel and Rapetti, 2008 ; UNCTAD, 2016b ; UNCTAD, 2018c). En outre, il reste préférable, de manière générale, de financer l'investissement en ayant

principalement recours à l'épargne intérieure plutôt qu'à l'épargne étrangère, ce qui, souvent, confère plus de stabilité à la croissance et accroît quelque peu la marge d'action. D'où l'importance que revêt la mobilisation efficace des ressources intérieures (Cavallo et al., 2018). Néanmoins, la faiblesse des revenus rend bien souvent impossible le financement de l'investissement par l'épargne intérieure, comme c'est le cas dans les PMA. En effet, les ressources intérieures sont limitées et la mobilisation des ressources laisse à désirer (en raison des défaillances des systèmes fiscaux et financiers nationaux), alors même que ces pays ont besoin d'investissements beaucoup plus conséquents. Par ailleurs, de nombreux PMA pâtissent du volume important des sorties de capitaux illicites, qui sapent les efforts de mobilisation des ressources intérieures⁷.

E. Résultats économiques, transformation structurelle, ressources et déficit courant

1. Croissance, transformation structurelle et déficit courant

Bien que depuis la crise financière mondiale de 2008/09, la plupart des PMA aient enregistré un taux de croissance respectable, les résultats qu'ils ont obtenus ne leur ont jusqu'à présent pas permis de corriger certaines des causes structurelles de leur vulnérabilité, en particulier leur dépendance accrue à l'égard des ressources financières extérieures pour l'investissement et la contribution généralement négative du commerce à la hausse de la demande globale. En outre, même si elle a été forte, l'augmentation des exportations des PMA enregistrée ces dernières années s'est accompagnée de peu de changements structurels, comme en témoigne la lenteur du développement d'activités relativement plus productives, notamment dans le secteur manufacturier (UNCTAD, 2018a ; UNCTAD, 2019b). Dans la plupart des cas, le modèle de spécialisation se caractérise plutôt par une forte prédominance des produits de base et de produits manufacturés dans lesquels la part nationale de la valeur ajoutée est limitée, d'où les difficultés à assurer le maintien d'une croissance à long terme. Ces questions – largement examinées dans les livraisons du *Rapport sur les pays les moins avancés* et dans d'autres publications de la CNUCED – sont exposées dans la présente section, à la fin de laquelle sont examinées leurs incidences sur le déficit courant.

⁷ Cette question est examinée plus avant dans le chapitre 4.

Depuis la crise financière de 2008/09, la croissance des PMA a été encourageante, quoique généralement inférieure au taux de 7 % fixé à la cible 8.1 des objectifs de développement durable. Par exemple, pour les PMA dans leur ensemble, le taux de croissance moyen du PIB réel s'est élevé à 4,6 % pour la période 2011-2017 (2,1 % par habitant). L'économie mondiale a enregistré une reprise inégale qui, conjuguée à la faiblesse des cours des produits de base pendant la majeure partie de la dernière décennie, a certainement entraîné une dégradation des résultats par rapport à ceux de la période antérieure à la crise. En 2019, sept PMA, soit environ moitié moins qu'au début des années 2000, devraient atteindre l'objectif d'un taux de croissance de 7 %, tandis que le nombre de ceux connaissant une contraction du PIB réel par habitant ne devrait être que légèrement inférieur au pic atteint en 2015-2016 (UNCTAD, 2018a ; UNCTAD, 2019b)⁸. En outre, la croissance a été principalement soutenue par la vitalité du secteur des services, où une multitude d'entreprises traditionnelles (et souvent informelles) s'adressent au consommateur, ainsi que par l'existence de poches d'activités relativement plus productives telles que la conception de logiciels ou les services financiers (UNCTAD, 2018b). Les secteurs agricole et manufacturier ont été relativement peu dynamiques, surtout le second, et ont nettement moins contribué à la croissance que le secteur des services. En particulier, malgré l'augmentation de la valeur ajoutée manufacturière, seuls quelques PMA ont échappé à un coup d'arrêt de leur industrialisation, voire à une désindustrialisation prématurée⁹ (UNCTAD, 2018a ; UNCTAD, 2019b, UNCTAD, 2016b). Au vu de cette évolution sectorielle de la croissance, il demeure difficile d'accroître la productivité agricole et de créer des emplois dans les secteurs à plus forte productivité au moyen d'une réaffectation des travailleurs qui stimule la croissance économique (McMillan et al., 2014 ; UNCTAD, 2016b ; McMillan et al., 2017 ; UNCTAD, 2018 b).

Du côté de la demande, les taux d'investissement des PMA ont été relativement élevés (au moins depuis le milieu des années 2000), mais la consommation absorbe en moyenne 80 % du PIB. Les PMA dépendent depuis toujours de l'épargne extérieure pour financer l'essentiel de leur accumulation de capital (UNCTAD, 2019b). Cette dépendance n'a que peu diminué au cours de la dernière décennie, car les besoins d'investissement restent en général considérables, tandis que l'épargne intérieure n'a guère progressé en raison d'un pouvoir d'achat

⁸ Bangladesh, Burkina Faso, Cambodge, Éthiopie, Rwanda, Sénégal et Soudan du Sud.

⁹ C'est-à-dire la stagnation ou la baisse de la part du secteur manufacturier dans la valeur ajoutée totale.

limité. Au cours de la période 2015-2017, le déficit de ressources (c'est-à-dire la différence entre l'épargne intérieure et la formation brute de capital fixe) des PMA a représenté en moyenne 8 % de leur PIB. Seuls quelques pays exportateurs de pétrole – Angola, Soudan, Tchad et Timor Leste – ont réussi à s'affranchir de cette dépendance à l'égard de l'épargne extérieure en dépit des fluctuations des prix des produits de base et des recettes tirées des ressources naturelles (fig. 1.3). À l'opposé, pour presque la moitié des PMA, le déficit de ressources est demeuré supérieur à 15 % du PIB, ce qui est particulièrement élevé pour les petits pays et les PMA insulaires.

Il convient de tenir compte d'un autre paramètre fondamental dans le contexte de l'équilibre macroéconomique, à savoir que la croissance du PIB tient essentiellement à la consommation finale et, dans une bien moindre mesure, à la formation brute de capital fixe (fig. 1.4). En outre, la contribution de cette dernière s'est amoindrie depuis la crise financière de 2008/09, la croissance mondiale ayant ralenti tandis que le ratio d'investissement se stabilisait autour de 26-27 % du PIB. Il est peut-être encore plus important de relever, dans le contexte du financement extérieur, que la contribution des exportations nettes (c'est-à-dire les exportations diminuées des importations) à la croissance du PIB a été négative pendant la majeure partie de la période 2000-2017. Cela vaut pour l'ensemble des sous-groupes : les PMA africains et Haïti, les PMA asiatiques et les PMA insulaires. Cela tient au fait que les importations – des fuites du point de vue de la demande globale – ont crû plus vite que les exportations, ce qui a eu un effet globalement négatif sur la croissance de la demande globale.

2. Structure économique et résultats commerciaux

L'analyse qui précède ne remet pas en cause les améliorations des résultats commerciaux des PMA constatées dans certains domaines. Ainsi, en dépit d'un environnement international difficile, les recettes d'exportation des PMA (biens et services confondus) ont augmenté en moyenne de 2,7 % par an entre 2010 et 2017 pour atteindre 209 milliards de dollars. Dans les PMA asiatiques et insulaires, les exportations de biens ont été particulièrement dynamiques (progression de 7 % par an), tandis que les PMA africains et Haïti ont souffert de la volatilité accrue des cours des produits primaires au lendemain de la crise financière de 2008/09. De même, les exportations de services, qui pourtant ne pèsent guère par rapport aux exportations de biens, ont également connu une forte croissance de 7 % par an. Si l'on tient compte

Dépendance à l'égard des ressources extérieures pour l'accumulation de capital



de l'effet prix, les exportations de marchandises des PMA ont augmenté en volume de 80 % entre 2000 et 2009 et encore de 20 % entre 2009 et 2017¹⁰.

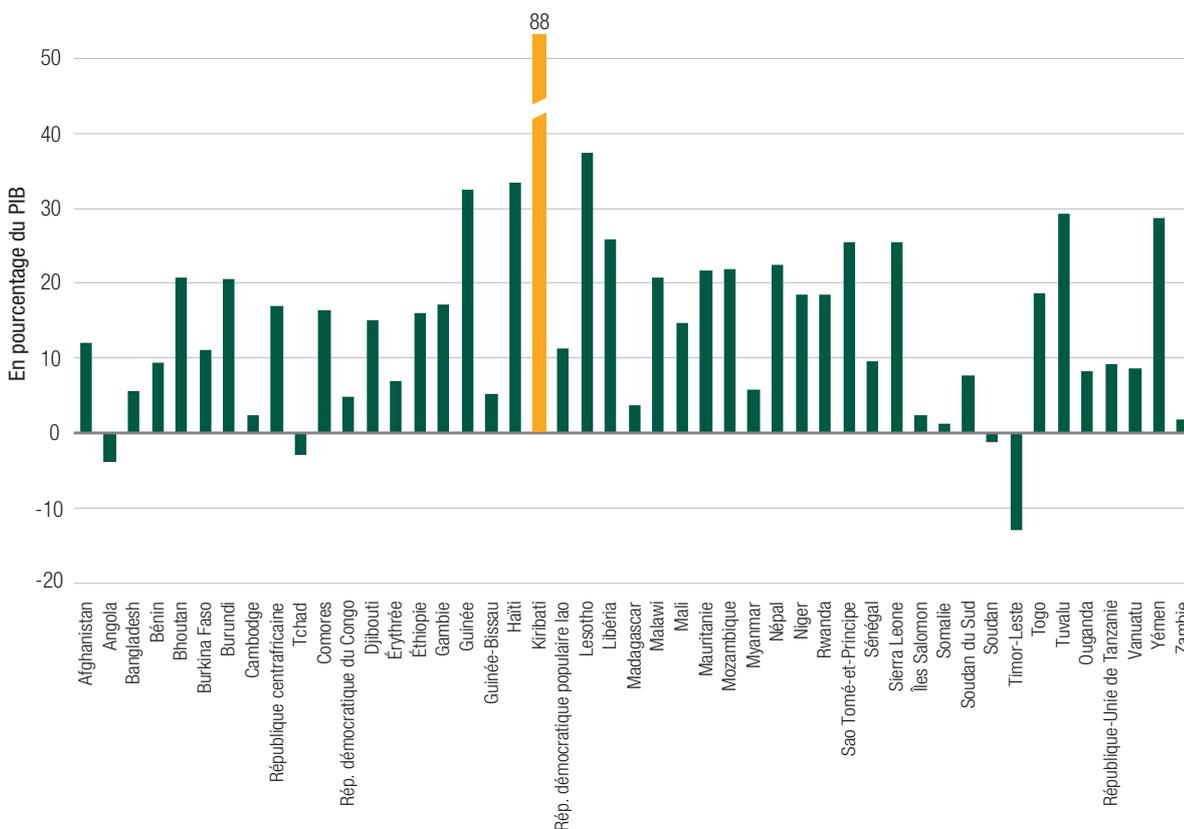
Cependant, il est essentiel de relever que le volume des importations de marchandises a crû encore plus rapidement entre 2000 et 2017, période au cours de laquelle celui-ci a été multiplié par 3,5, malgré un léger ralentissement depuis 2009. Cette évolution tient : a) à la croissance rapide de la consommation, en particulier de biens importés présentant une élasticité-revenu relativement élevée ; b) aux besoins d'investissement considérables qui nécessitent l'importation de biens d'équipement ; et c) à la demande de produits intermédiaires importés dans le cadre des activités des chaînes de valeur mondiales¹¹. Dans le même temps, les termes de l'échange ne se sont guère améliorés pour la majorité des pays en raison des prix modérés des produits de base hors combustibles et de la volatilité persistante des cours du pétrole (United Nations, 2019c). Si l'on fait abstraction de l'hétérogénéité entre les pays, liée à l'interaction entre la composition des flux commerciaux et la dynamique des prix, les tendances évoquées précédemment ont généralement eu pour effet de creuser considérablement les déficits

¹⁰ Pour un examen plus approfondi, voir UNCTAD (2019b).

¹¹ Le meilleur exemple à cet égard est peut-être l'utilisation de tissus importés fournis par des entreprises chefs de file de l'industrie de l'habillement, les entreprises des PMA n'assurant que des services de coupe, de confection et de finition (UNCTAD, 2018b ; UNCTAD, 2019c).

Figure 1.3

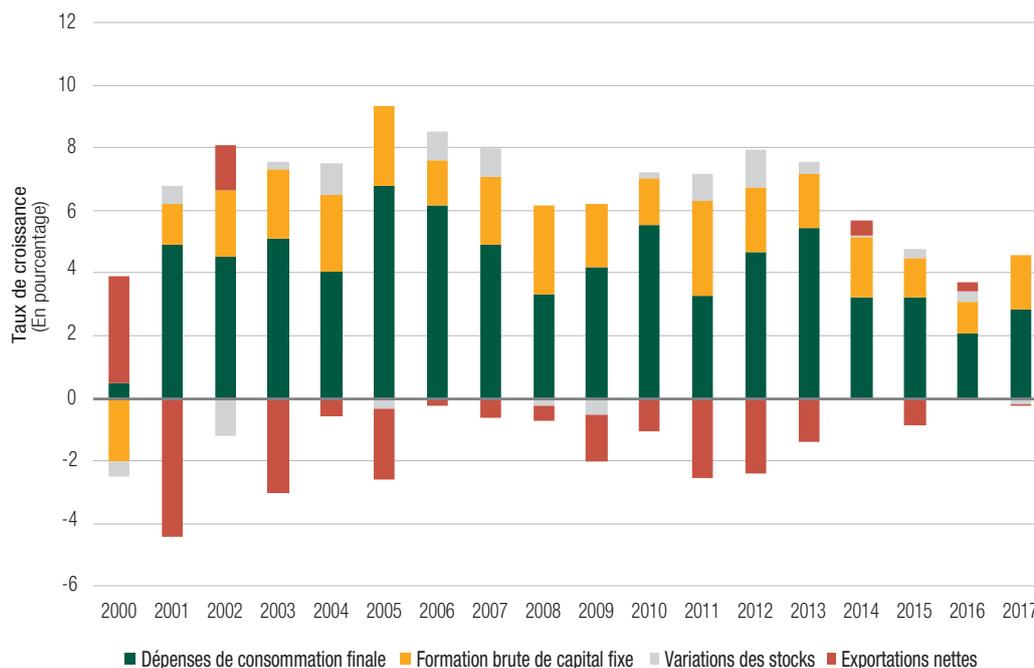
Déficit de ressources dans les pays les moins avancés pour la période 2015-2017



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

Figure 1.4

Contribution des différentes catégories de dépenses à la croissance du produit intérieur brut dans les pays les moins avancés



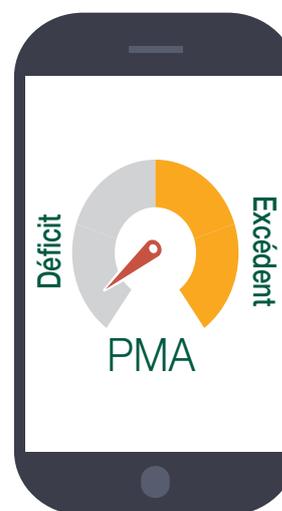
Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

commerciaux, tant pour les marchandises que pour les services. L'Angola est le seul PMA à afficher un excédent commercial.

À un niveau tout aussi fondamental, le développement des flux commerciaux n'a guère favorisé le rééquilibrage des modèles de spécialisation des PMA, qui demeurent tributaires des exportations de produits de base et des importations d'articles manufacturés et de biens d'équipement. La CNUCED considère que sur les 46 PMA pour lesquels des données sont disponibles, 40 sont tributaires des produits de base, seuls le Bangladesh, le Bhoutan, le Cambodge, Haïti, le Lesotho, le Népal et Tuvalu faisant exception (UNCTAD, 2019d)¹². L'ampleur de cette dépendance est telle que les produits de base représentaient plus de 57 % des exportations de marchandises de l'ensemble des PMA pour la période 2015-2017, voire 69 % de celles du PMA médian¹³. La figure 1.5 illustre aussi les faibles progrès de la diversification des exportations des PMA, en mettant en évidence la valeur médiane de l'indice Herfindahl-Hirschmann de concentration et du nombre de produits d'exportation pour l'ensemble des PMA¹⁴. Il apparaît clairement que dans la phase postérieure à la crise, le nombre de produits d'exportation n'a que très peu augmenté et que l'indice de concentration a oscillé autour de 0,4 pendant la majeure partie de la période 2000-2017.

Si certains PMA, en particulier en Afrique de l'Est et dans le Sud-Est asiatique, ont fait des progrès visibles en matière de diversification de leurs exportations, le rythme des changements structurels demeure en général lent, ce qui confirme les préoccupations exprimées précédemment concernant la contribution sectorielle à la croissance. Les PMA restent donc tributaires de produits d'exportation traditionnels dont l'élasticité-revenu est faible et dont les prix sont également soumis à des fluctuations exogènes qui peuvent avoir des incidences négatives sur des variables macroéconomiques telles que les termes de l'échange, les recettes publiques et le PIB. Plus fondamentalement, le fait de se spécialiser dans les matières premières et les produits faiblement

50 % des PMA n'ont enregistré aucun excédent courant entre 2002 et 2017



D'autres PMA n'ont eu que des excédents sporadiques

transformés entrave la création de valeur ajoutée au niveau national, ce qui limite la création d'emplois et les possibilités d'opérer des changements structurels synonymes de hausse de la productivité (UNCTAD, 2014b ; UNCTAD, 2016b ; UNCTAD, 2018b).

En outre, dans le contexte des chaînes de valeur mondiales, les préoccupations que soulève la structure des produits d'exportation des PMA sont renforcées par la nécessité de tenir également compte de la valeur ajoutée créée sur place. Quel que soit le produit final, l'ampleur des retombées sur la productivité, de l'apprentissage et de la modernisation dépend en grande partie des étapes de production réalisées au niveau local, car ce sont ces dernières qui favorisent la création de liens en amont et en aval, le transfert de technologies et le développement des capacités productives. À cet égard, il apparaît de plus en plus manifeste que même si les PMA participent davantage aux chaînes de valeur mondiales, ils ne sont présents que dans les maillons inférieurs et n'en tirent que peu de bénéfices¹⁵. Dans le secteur du textile et de l'habillement, par exemple, les entreprises des PMA restent généralement confinées à des activités élémentaires de coupe, de confection et de finition, tandis que les investisseurs fondent leurs décisions de localisation principalement sur des considérations telles que l'existence de régimes

¹² Aucune donnée n'est disponible pour le Soudan du Sud.

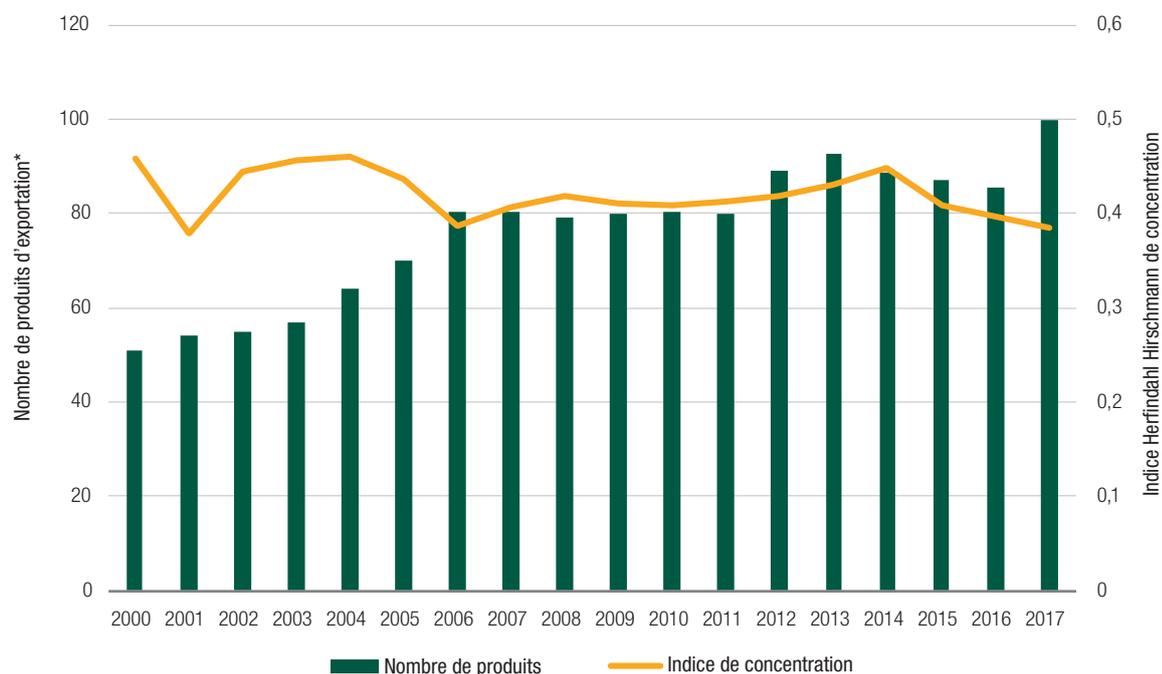
¹³ Étant donné que les petits PMA sont généralement davantage tributaires des produits de base, la valeur médiane de 69 % est nettement plus élevée que la moyenne pondérée des exportations de l'ensemble des PMA.

¹⁴ Sur 260 articles figurant dans la Classification type pour le commerce international, Révision 3, codification à trois chiffres. L'indice Herfindahl-Hirschmann de concentration des exportations mesure le degré de dépendance des pays vis-à-vis d'un petit nombre de produits d'exportation. Les valeurs de l'indice sont comprises entre 0 et 1, cette dernière correspondant au niveau maximal de concentration.

¹⁵ United Nations, Economic Commission for Africa (2015a) ; UNCTAD (2016b) ; UNCTAD (2018b) ; Rodrik (2018).

Figure 1.5

Concentration et diversification des produits d'exportation dans le pays le moins avancé médian



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

* Révision 3 de la Classification type pour le commerce international, codification à trois chiffres.

commerciaux préférentiels et l'accès aux principaux marchés de destination¹⁶.

Ces tendances justifient la nécessité de mettre en œuvre des politiques industrielles audacieuses (Storm, 2015 ; UNCTAD, 2016b) et de parvenir à un équilibre entre l'intégration économique régionale et l'intégration au niveau national (Rodrik, 2018, p. 14). Elles ont également des effets directs sur la balance des paiements. Pour tout produit d'exportation donné, la composante de produits importés et la création de valeur ajoutée locale sont indissociables : la dépendance prolongée à l'égard de biens d'équipement ou de produits intermédiaires importés entrave le dynamisme de la demande intérieure qui découle de l'essor des exportations, et elle amoindrit les principaux effets positifs de l'intégration dans une chaîne de valeur mondiale sur la balance des paiements. Du point de vue de l'action publique, il s'ensuit que les décideurs doivent collaborer avec le secteur privé tout au long de la chaîne de valeur et trouver des moyens efficaces d'exploiter les liens en amont et en aval en favorisant l'ancrage local et en renforçant la création de valeur ajoutée (UNCTAD, 2018b ; UNCTAD, 2018c).

¹⁶ N'Diaye (2010) ; Staritz and Morris (2013) ; Morris and Staritz (2017) ; UNCTAD (2018b) ; UNCTAD (2019c).

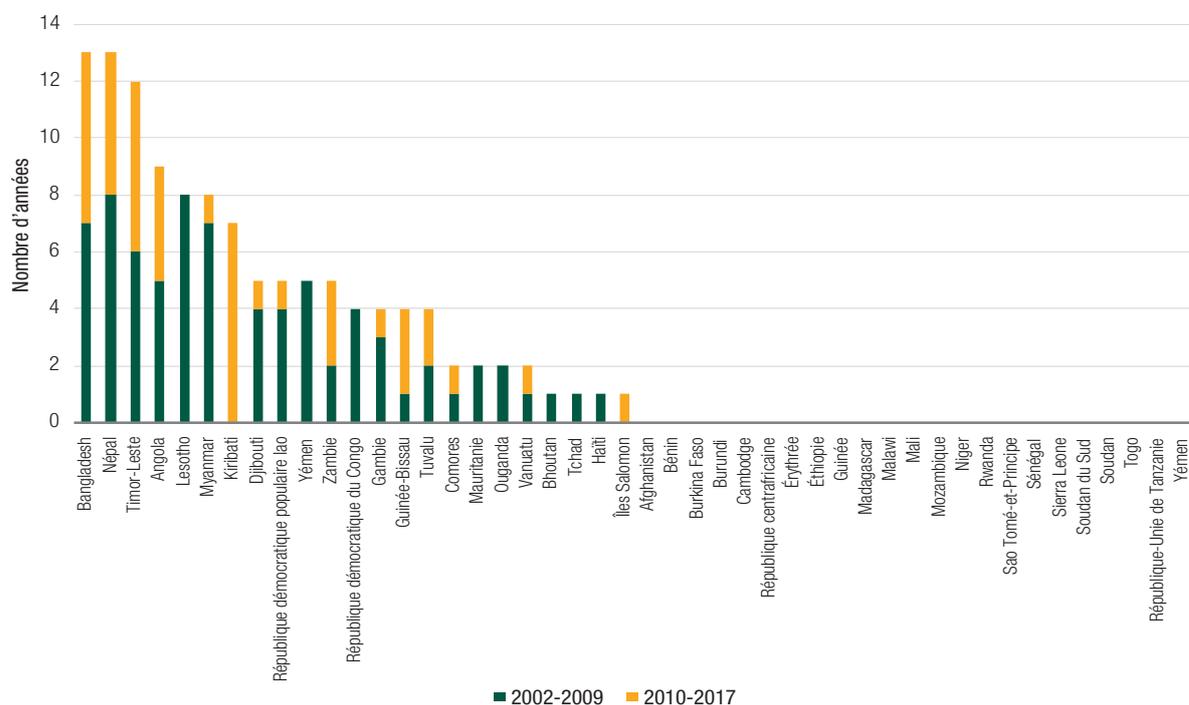
3. Évolution du compte courant

Comme souligné précédemment, les vulnérabilités accrues des PMA et la lenteur de leur transformation structurelle se traduisent par un déséquilibre de la balance des paiements et déterminent dans une large mesure leurs besoins de financement extérieur (UNCTAD, 2006a ; UNCTAD, 2014b ; UNCTAD, 2016a)¹⁷. Le déficit structurel de la balance courante est donc la règle dans les PMA, à l'exception notamment des pays exportateurs de combustibles et de minerais et de ceux qui reçoivent des transferts et des revenus, comme le confirment les chiffres des seize dernières années (fig. 1.6). Au nombre des PMA qui enregistrent souvent un excédent courant figurent les pays qui reçoivent des montants importants envoyés par des travailleurs immigrés (par exemple, le Bangladesh, le Lesotho et le Népal) et des exportateurs de produits de base (par exemple, l'Angola, la République démocratique du Congo et le Timor-Leste). Cependant, dans plusieurs de ces pays, la situation s'est aggravée dès que les cours des produits de base ont chuté au lendemain de

¹⁷ Il convient de noter que la balance des opérations courantes regroupe non seulement la balance commerciale (des biens et services), mais aussi les transferts courants – tels que les envois de fonds des travailleurs émigrés – et les flux de revenus.

Figure 1.6

Nombre d'années pendant lesquelles la balance des opérations courantes a été excédentaire



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

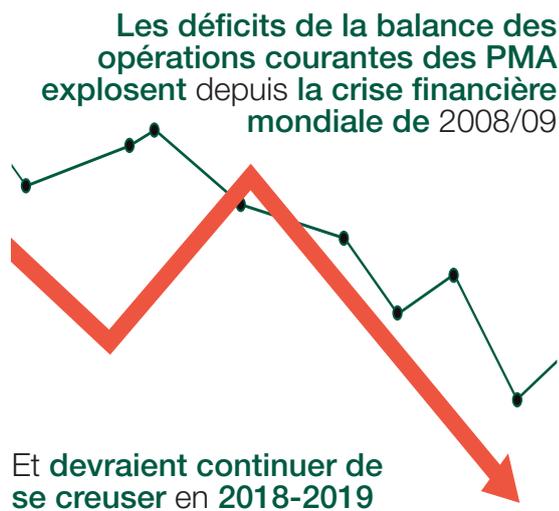
la crise économique mondiale. Pour ce qui est de la nature structurelle des contraintes qui obèrent la balance des paiements, il est révélateur que plus de la moitié des PMA – y compris certains des pays les plus dynamiques tels que le Cambodge, l'Éthiopie et le Rwanda – n'aient jamais enregistré un excédent courant au cours de la période considérée.

Au-delà du caractère structurel des déséquilibres de la balance courante, l'un des principaux problèmes tient au fait que la situation s'est dégradée de façon notable depuis la crise, au point que le déficit combiné des PMA a atteint presque 53 milliards de dollars en 2017. Ce montant, qui équivaut à plus de 5 % du PIB cumulé des pays du groupe, est plus de 10 fois supérieur au déficit moyen constaté sur la période 2000-2005 (fig. 1.7). En outre, contrairement aux revenus exceptionnels tirés de l'exportation de produits de base, qui ont conduit à un excédent global de courte durée (de 2006 à 2008) pour les PMA pris dans leur ensemble, excédent toutefois attribuable à quelques pays riches en ressources, le creusement du déficit de la balance courante dans la période d'après crise est un phénomène plutôt généralisé, comme en témoigne l'évolution du déficit du PMA médian, dont le montant représentait entre 6 % et 8 % du PIB pendant la majeure partie de cette période. Alors que les projections indiquent que les déficits courants devraient continuer de

se creuser en 2018 et 2019, il est probable que les besoins de financement du développement des PMA augmentent, même dans les pays qui appliquent un taux de change flottant censé faciliter le processus d'ajustement (UNCTAD, 2019b). Face aux risques de dégradation de la situation économique mondiale et aux appels croissants à la mobilisation de ressources adéquates pour le développement durable, il est d'autant plus important de répondre à ces besoins et d'assurer la disponibilité de sources de financement extérieur suffisantes pour maintenir la dynamique de l'investissement indispensable au développement durable et améliorer les perspectives de transformation structurelle des PMA (UNCTAD, 2018d ; UNCTAD, 2019b ; OECD, 2018a ; United Nations, 2019a).

F. Évolution de la dépendance des pays les moins avancés à l'égard des sources de financement extérieur

Puisque les PMA recherchent depuis longtemps déjà des sources de financement extérieur et que l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 accroît leurs besoins financiers, il importe de faire le point sur l'évolution

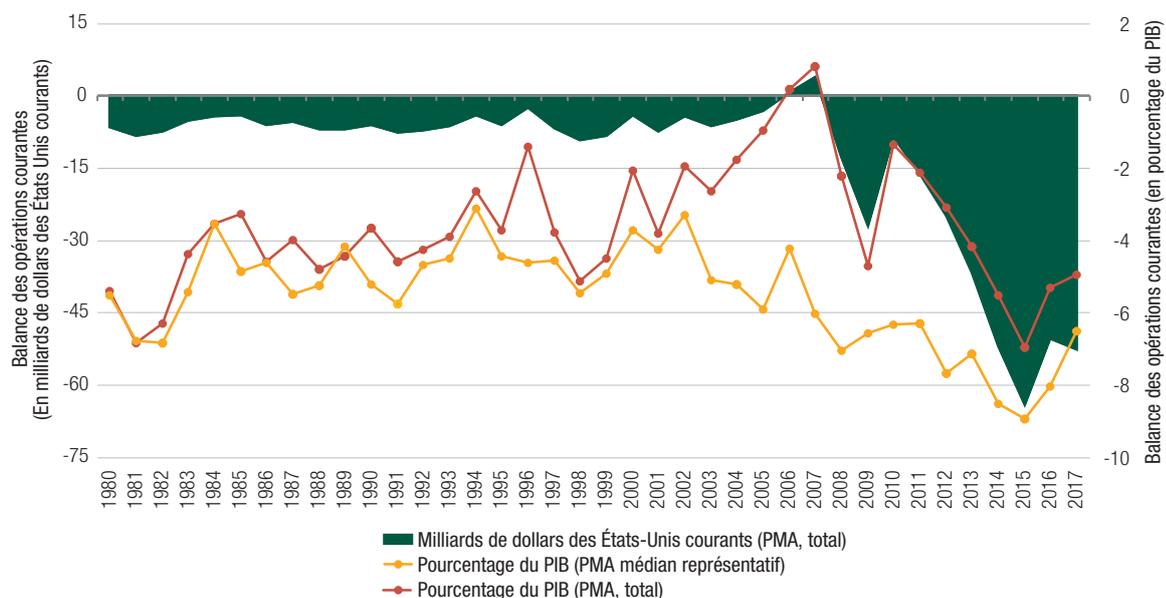


des mécanismes internationaux de financement du développement et d'évaluer la manière dont le rôle des différents flux financiers a changé au fil du temps. Après avoir beaucoup augmenté au niveau mondial depuis le début du siècle, le volume des flux financiers extérieurs à destination des pays en développement a diminué au cours des dernières années (OECD, 2018a ; UNCTAD, 2018d). Parallèlement, les divers instruments utilisés – IED, dette, APD traditionnelle, financement mixte, envois de fonds et investissements de portefeuille – ont continué d'accroître les ressources disponibles et à rendre le financement du développement plus complexe.

Du point de vue de la balance des paiements, l'IED, l'APD traditionnelle, les fonds publics obtenus dans le cadre de la coopération Sud-Sud, les envois de fonds, la dette extérieure et les investissements de portefeuille représentent autant de sources potentielles de financement extérieur, tout comme les nouveaux instruments que sont les financements mixtes et les partenariats public-privé. Au niveau mondial, l'IED et les envois de fonds ont déjà dépassé le montant des ressources de l'aide traditionnelle. Chacune de ces catégories de flux possède ses propres caractéristiques qui déterminent automatiquement l'ampleur de sa contribution potentielle au développement durable, surtout du point de vue de la durabilité et du degré d'alignement avec les priorités de chaque pays en matière de transformation structurelle et de développement. Ces caractéristiques ont trait, par exemple, à la nature publique ou privée des ressources, à leur faculté de créer de la dette et à leur finalité principale, à savoir la consommation ou l'investissement. Les questions de ce type jouent un rôle fondamental dans l'élaboration des politiques car les différentes catégories de ressources financières pour le développement peuvent, au mieux, se substituer de manière imparfaite les unes aux autres, et le passage d'une catégorie à une autre peut avoir de vastes répercussions sur l'alignement avec les stratégies de développement de chaque pays et sur son endettement extérieur.

L'aide, par exemple, n'implique de prélèvement ni sur les bénéfices des sociétés ni sur les revenus

Figure 1.7
Balance des opérations courantes des pays les moins avancés



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

des ménages des pays bénéficiaires (contrairement à la fiscalité intérieure) et elle n'a pas les mêmes effets sur l'endettement extérieur que les emprunts internationaux (en fonction de la répartition don/prêt de l'APD, qui est analysée au chapitre 2). L'aide peut être allouée directement aux priorités de développement, contrairement aux envois de fonds, dont la contribution au développement est indirecte et difficile à obtenir (UNCTAD, 2012). De plus, elle peut être affectée à des domaines et des secteurs qui ont très peu de chances d'intéresser le secteur commercial privé (entreprises étrangères et nationales confondues), notamment à des biens publics tels que la police, la justice, les statistiques nationales et les capacités de recherche, de planification et d'exécution. Ces différentes catégories de flux financiers sont plus ou moins instables. Par conséquent, l'aide est la source de financement extérieure potentiellement la plus avantageuse pour les pays bénéficiaires (Kharas et al., 2014).

Depuis le début du siècle, les ressources extérieures auxquelles les PMA ont accès ont beaucoup augmenté, passant de 24 milliards de dollars en 2000 à 163 milliards de dollars en 2017, en grande partie en raison du poids grandissant des envois de fonds, de l'IED et de la dette extérieure (fig. 1.8)¹⁸. Quoi qu'il en soit, les particularités des PMA ressortent assez clairement de la composition des ressources extérieures. Contrairement à ce que l'on observe dans les autres pays en développement, l'APD reste la source la plus importante de financement extérieur pour les PMA, mettant ainsi en lumière les difficultés de ces pays à lever des fonds sur les marchés financiers internationaux¹⁹. Elle a représenté un tiers du montant total des ressources extérieures pour le développement dans les PMA en 2014-2017, contre à peine 4,5 % dans les autres pays en développement. Si l'on regarde l'IED, c'est l'inverse que l'on constate dans ces deux groupes de pays. Alors que l'IED représentait un cinquième du total des ressources extérieures dans les PMA, sa part dans les autres pays en développement était de près de 50 %. Il est intéressant de constater que la part des envois de fonds dans ces deux groupes de pays était plus ou moins comparable, soit un tiers du montant total des ressources extérieures (fig. 1.9).

¹⁸ Il convient aussi de noter que ces chiffres sous-estiment probablement les ressources extérieures pour le développement obtenues dans le cadre de la coopération Sud-Sud, compte tenu des difficultés à recueillir des données comparables et fiables sur ces flux financiers et sur les conditions qui y sont associées (par exemple, le degré de concessionnalité), comme il est indiqué au chapitre 2.

¹⁹ Par exemple, les PMA reçoivent à peine 1,7 % de l'IED mondial.

Le rôle important que joue l'APD dans les PMA est illustré par le fait que celle-ci y est restée prépondérante malgré le plafonnement des flux nets d'APD depuis 2010 et alors même que les ressources correspondant aux engagements pris au niveau international diminuaient – l'aide des donateurs membres du CAD aux PMA a représenté 0,09 % de leur RNB en 2017, quand l'objectif était de 0,15 à 0,20 % (UNCTAD, 2019b)²⁰.

On peut s'attendre à ce que les pays qui sortent de la catégorie des PMA continuent d'enregistrer un déficit de leur balance des opérations courantes et, par conséquent, continuent d'avoir besoin de l'épargne étrangère pour financer leur processus de développement. Mais la composition de leurs ressources extérieures en sera probablement modifiée. Généralement, la dépendance à l'égard de l'aide s'estompe à mesure que celle-ci est remplacée par d'autres sources de financement, en particulier la fiscalité intérieure et les ressources extérieures commerciales. Il y a néanmoins, la plupart du temps, une phase intermédiaire pendant laquelle, d'une part, la croissance est freinée par la fiscalité intérieure et, d'autre part, les emprunts privés à l'étranger et les emprunts publics sur les marchés sont insuffisants pour combler le vide laissé par la perte de l'accès aux ressources concessionnelles fournies notamment par l'APD. Cette phase est appelée « hiatus » du financement du développement (Kharas et al., 2014). Toutefois, compte tenu de leur forte dépendance à l'égard de l'aide, la plupart des PMA sont encore loin de connaître ce « hiatus ».

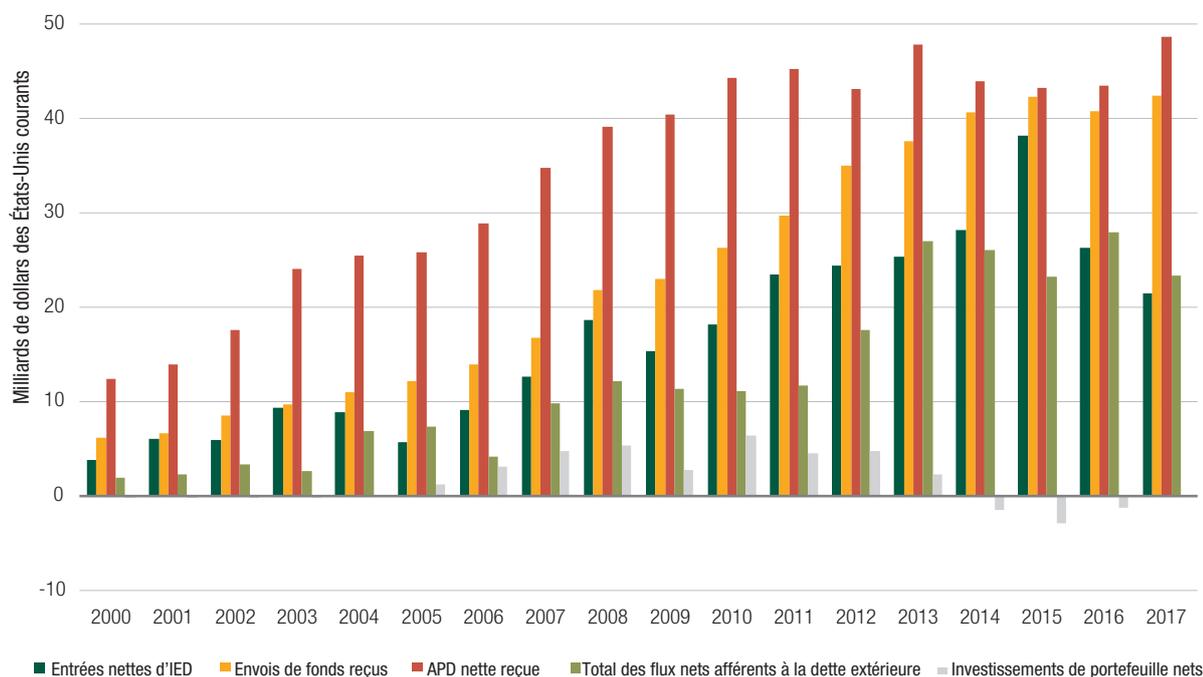
À la faveur de la hausse de leur montant évoquée plus haut, les envois de fonds sont devenus la deuxième source de financement extérieur des PMA, atteignant un record à 42,4 milliards de dollars en 2017, et ont continué d'augmenter malgré le récent ralentissement de l'économie mondiale. Ils n'en demeurent pas moins des flux financiers privés qui sont en général davantage destinés à la consommation qu'à l'investissement. D'où la difficulté à en tirer pleinement parti pour investir dans le développement durable et la transformation structurelle (UNCTAD, 2012).

Les entrées d'IED dans les PMA ont bondi, passant de 3,9 milliards de dollars en 2000 à 37,6 milliards en 2015, avant de reculer quelque peu à 20,7 milliards et 23,8 milliards en 2017 et 2018 respectivement (UNCTAD, 2019a). Malgré cette baisse récente, le montant des entrées d'IED est encore six fois plus élevé qu'en 2000. Du fait de cette baisse récente de l'IED, les flux financiers afférents à la dette extérieure

²⁰ Cette diminution est analysée de manière détaillée dans le chapitre 2.

Figure 1.8

Sources de financement extérieur des pays les moins avancés



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde.

sont devenus la troisième source de financement extérieur des PMA. Par contre, les investissements de portefeuille jouent un rôle secondaire et ont donné lieu à une sortie nette de ressources pour les PMA pendant la plus grande partie des cinq dernières années.

L'importance de l'APD par rapport aux autres sources de financement extérieur ressort encore plus clairement lorsque l'on étudie la situation de chacun

des PMA. Elle est manifeste dans la figure 1.10, qui illustre les principales sources de financement extérieur de chaque PMA, en pourcentage du PIB du pays bénéficiaire, et dans laquelle des moyennes ont été établies pour la période 2015-2017 afin de lisser les fortes variations annuelles. Cette figure met en lumière les deux principales caractéristiques de l'APD.

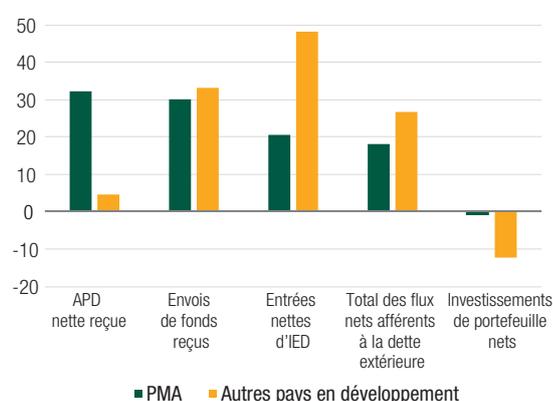
Premièrement, quelle que soit la source prédominante et toutes choses étant égales par ailleurs, les petits pays ont tendance à dépendre davantage du financement extérieur, comme l'illustre la valeur plus élevée de ces flux par rapport au PIB. Il s'agit là d'un facteur de vulnérabilité aux chocs économiques extérieurs, en particulier dans les PMA insulaires comme Kiribati, Tuvalu et Vanuatu, mais aussi dans d'autres PMA tels que Djibouti, la Gambie, le Lesotho, le Malawi et la Sierra Leone, dont beaucoup sont des pays sans littoral (McGillivray et al., 2010). À l'inverse, des pays relativement plus grands comme le Bangladesh, l'Éthiopie et le Myanmar accueillent beaucoup de capitaux étrangers, mais, globalement, ces flux ne représentent guère plus que 10 à 15 % du PIB.

Deuxièmement, si l'on regarde la part relative des différentes sources de financement extérieur, l'importance que revêt l'APD dans la plupart des PMA saute aux yeux, non pas tant parce que le volume de celle-ci y est plus élevé, mais plutôt et surtout parce

Figure 1.9

Part du financement extérieur du développement, 2014-2017

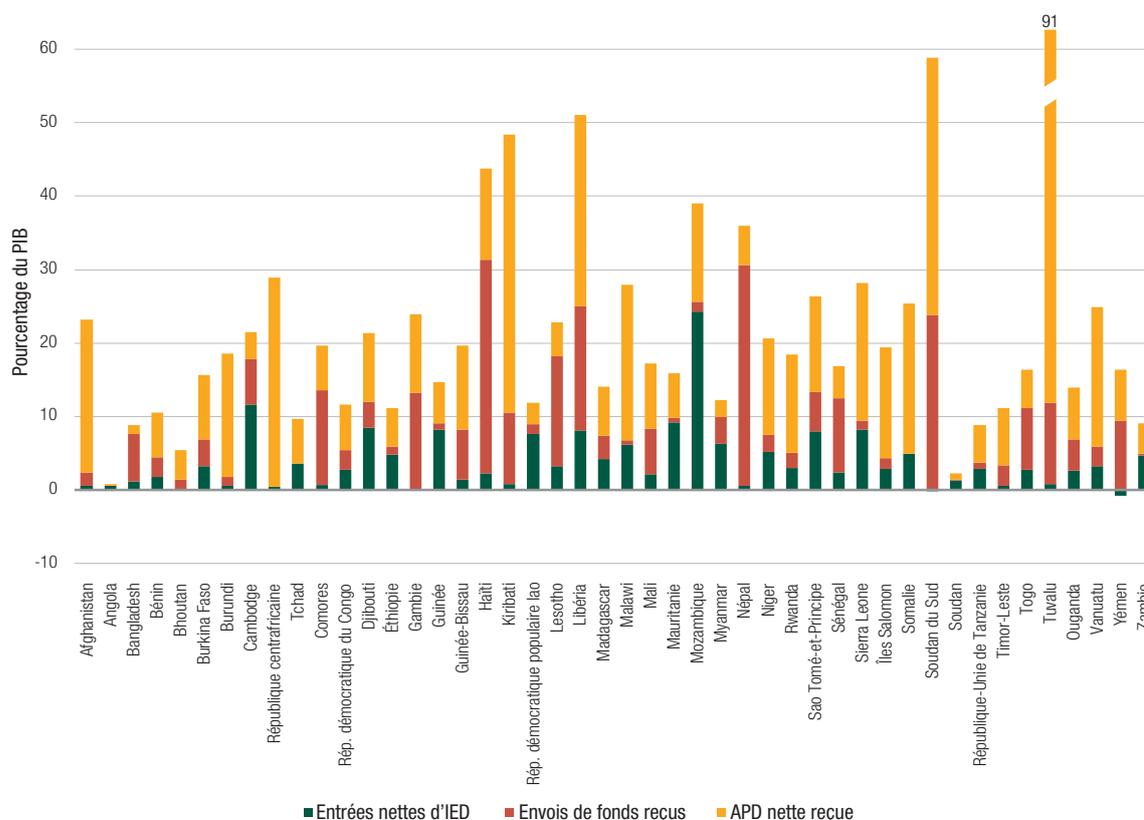
(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde (consultée en juin 2019).

Figure 1.10

Principaux flux de financement extérieur à destination des pays les moins avancés (2015-2017)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde.

que cette aide est répartie de manière plus uniforme entre les pays que les envois de fonds ou – dans une mesure encore plus large – l'IED. En d'autres termes, l'APD est particulièrement utile non seulement pour les grands pays bénéficiaires et les « chouchous des donateurs », mais aussi pour les pays qui ont du mal à attirer d'autres sources de financement, soit parce que la taille de leur économie est trop petite pour l'IED en quête de marché, soit parce que leurs ressources sont limitées, soit parce que leur diaspora n'est pas assez nombreuse.

Comme il avait été constaté plus haut au sujet des contraintes de balance des paiements pesant sur la croissance, les particularités des PMA ressortent aussi très clairement de la figure 1.11, qui compare leur situation à celle des autres pays en développement et des pays en transition. Si l'on établit une moyenne pour la période 2015-2017, les PMA sont manifestement regroupés dans le carré supérieur droit, à la seule exception de l'Angola. Les comparaisons internationales montrent que dans ces pays, l'APD nette reçue est élevée par rapport à la formation brute de capital fixe (axe horizontal) et

aux importations de biens et services et aux revenus primaires (axe vertical)²¹. Pour compléter l'information visuelle donnée par la figure 1.11, il suffit de noter que la valeur médiane des deux ratios s'établit, respectivement, à 25 % (axe horizontal) et 16 % (axe vertical) dans le cas des PMA, alors qu'elle est à peine de 5 % et 2 %, respectivement, pour les autres pays en développement et les pays en transition.

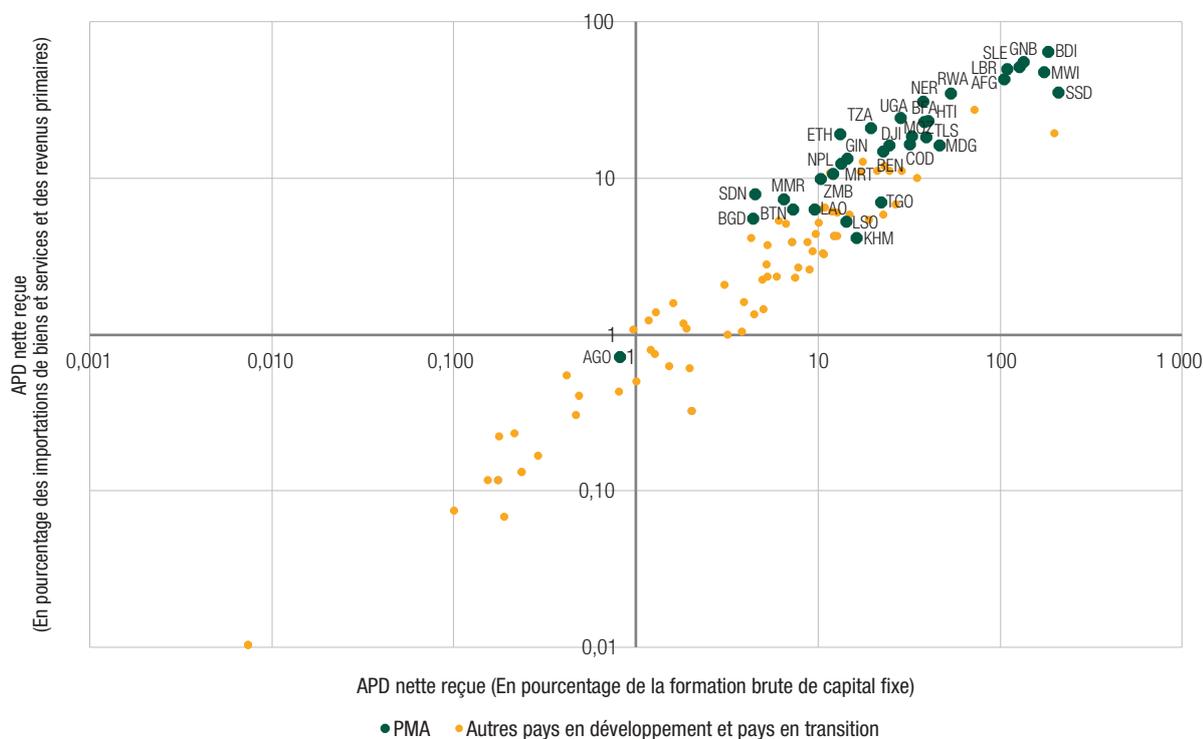
Compte tenu de leur recours aux sources de financement extérieur et de la persistance de leur dépendance relative à l'égard de l'aide, les PMA ont encore besoin de mesures d'appui, comme il est largement reconnu dans le Programme d'action d'Addis-Abeba (United Nations, 2015b, par. 52) et dans le cadre du Programme de développement

²¹ Quoiqu'il en soit, l'écart entre les PMA et les autres pays en développement était encore plus important dans des périodes antérieures (2010-2012), ce qui mettait en lumière la nature structurelle des vulnérabilités des premiers. Il est également intéressant de noter qu'en dehors du groupe des PMA, ce sont essentiellement les PEID (Cabo Verde et Îles Marshall) et les territoires comme le Kosovo (Région administrative des Nations Unies, résolution 1244(1999) du Conseil de sécurité) et l'État de Palestine qui affichent un degré comparable de dépendance à l'égard de l'aide.

Figure 1.11

Dépendance des pays les moins avancés, des autres pays en développement et des pays en transition à l'égard de l'aide, 2015-2017

(Échelles logarithmiques)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde (consultée en juin 2019).

Notes : Les deux axes sont sur une échelle logarithmique. Les quatre pays où les entrées nettes d'APD avaient été négatives en 2015-2017 (Argentine, Bélarus, Chine et Malaisie) ont été retirés pour permettre la transformation logarithmique. Les codes ISO (Organisation internationale de normalisation) ont été utilisés pour les abréviations des noms des pays apparaissant dans la figure.

durable à l'horizon 2030 (cible 17.2). Ce besoin n'a fait que croître au cours des dernières années en raison des bouleversements intervenus dans l'architecture de l'aide internationale, qui sont exposés dans la section suivante.

G. Évolution de l'architecture de l'aide

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.

Traditionnellement, l'APD s'entendait des ressources publiques que les gouvernements des pays développés (donateurs) transféraient aux gouvernements des pays en développement (pays récipiendaires/bénéficiaires)

(fig. 1.12 a)). La relation entre pays donateurs et pays bénéficiaires n'a jamais été exempte de controverse, soulevant à la longue la question de l'efficacité de l'aide (examinée à la section B du chapitre 5). L'architecture n'en était pas moins claire, tout comme les rôles dévolus à chacun.

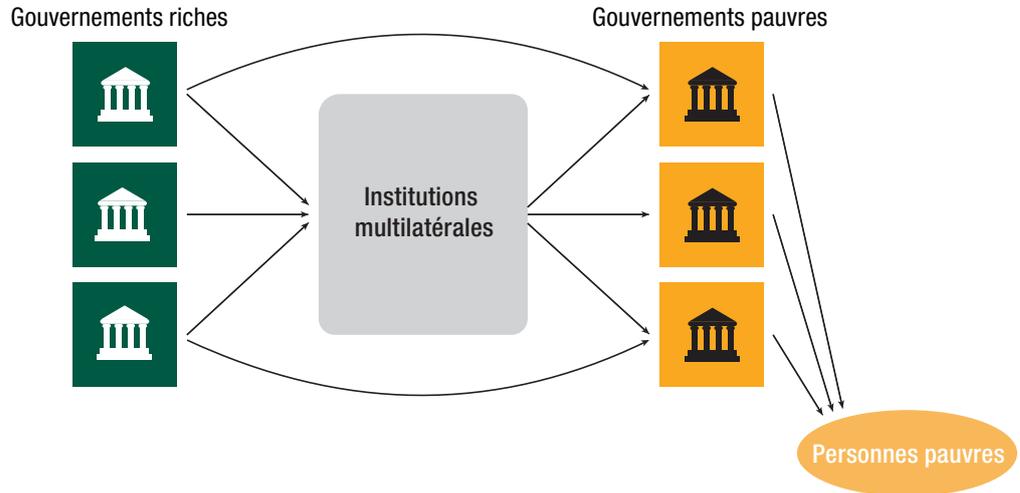
Les quinze dernières années ont vu l'architecture de l'aide se transformer, surtout sous l'effet des facteurs suivants :

- Les modifications des politiques d'aide des donateurs traditionnels qui portent sur les objectifs, les priorités, les modes d'exécution et les partenariats. Il en résulte un élargissement des objectifs que les donateurs traditionnels souhaitent atteindre au moyen de leur politique d'aide (Severino and Ray, 2009) ;
- L'évolution de l'importance relative des différents acteurs, en particulier du rôle joué par les organisations non gouvernementales, et l'apparition de nouvelles formes de participation du secteur privé ;

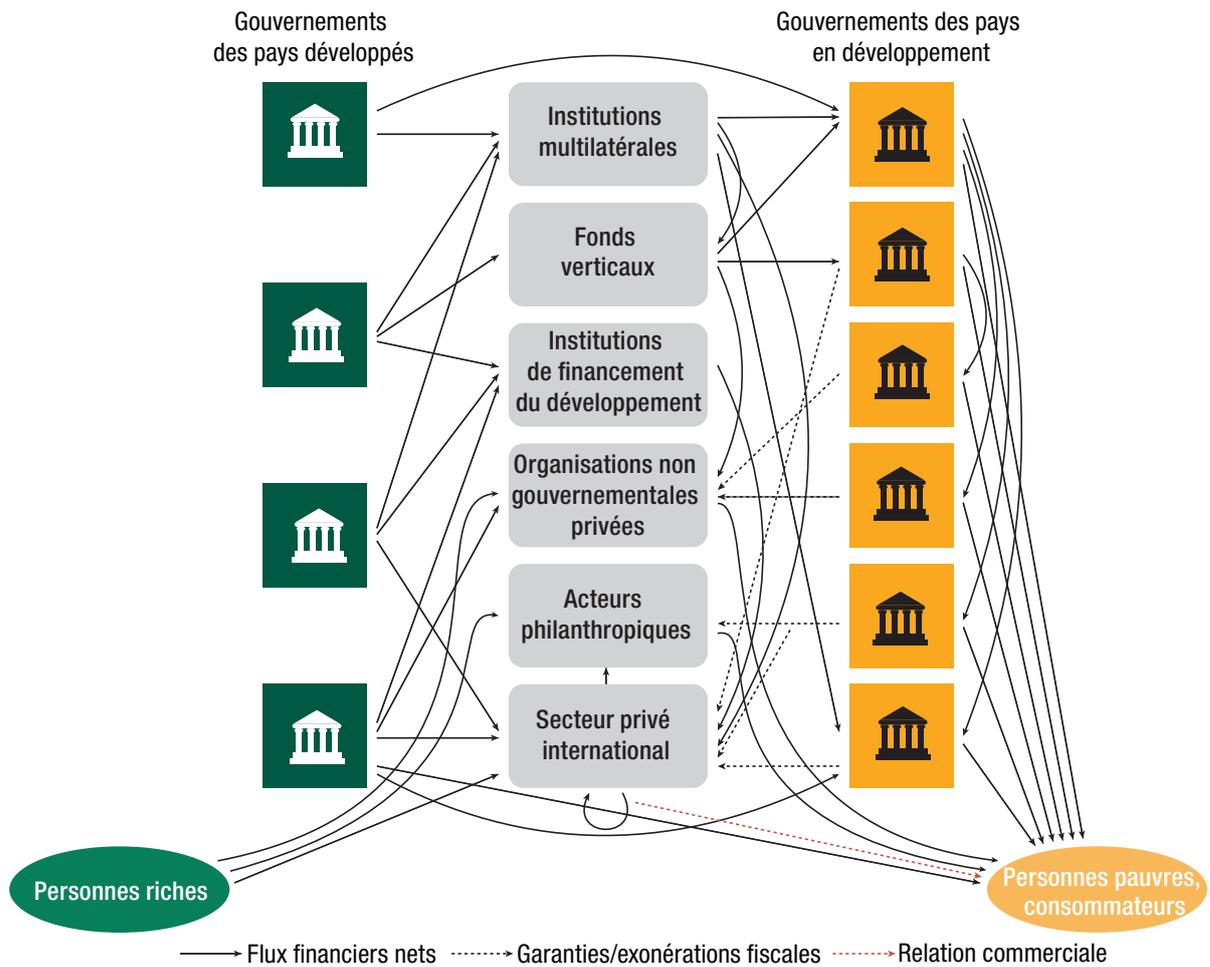
Figure 1.12

Évolution de l'architecture de l'aide

a) L'ancienne réalité de l'aide



b) La nouvelle réalité de l'aide



Source : CNUCED, d'après Fengler et Kharas (2010).

Le financement international du développement devient plus fragmenté, complexe et opaque

- L'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles sources de financement du développement ou leur réémergence, surtout en liaison avec le renforcement et l'élargissement de la coopération Sud-Sud ;
- L'essor de la philanthropie, qui joue désormais un rôle de premier plan dans certains domaines (par exemple, la santé) ;
- L'élaboration de nouvelles modalités et de nouveaux instruments de mobilisation et de versement de l'aide sous l'effet d'innovations sur les marchés financiers mondiaux, comme les financements mixtes et les partenariats public-privé.

Ces facteurs cruciaux transforment la donne mondiale du financement public du développement, qui se fragmente, se complexifie et s'opacifie considérablement (fig. 1.12 b)). Ces changements posent aux responsables politiques des PMA dont les capacités institutionnelles sont limitées et aux autres agents économiques nationaux des problèmes qui viennent s'ajouter à ceux que les uns et les autres connaissent déjà tandis qu'ils s'efforcent de mobiliser un volume de ressources financières beaucoup plus élevé pour lancer la transformation économique structurelle nécessaire à la réalisation des objectifs de développement durable.

En même temps, ces changements donnent la possibilité d'accéder à un large éventail de sources et de modalités de financement, laissant ainsi place à ce que l'on a appelé « l'ère du choix » en matière de financement du développement (Prizzon et al., 2016). Mais l'étendue de ce choix dépend de la solvabilité des pays. Pour les pays qui sont peu ou pas du tout solvables, l'accès aux fonds privés à des conditions commerciales sur les marchés financiers internationaux (par exemple, l'émission d'obligations) est exclu, ou du moins plus difficile et coûteux. En outre, le fait même qu'un plus grand nombre de solutions existe oblige à évaluer soigneusement les avantages et les inconvénients des autres sources et modalités de financement, ainsi que leurs effets sur le développement et les conséquences pour l'endettement extérieur des pays.

Ces changements ont été pris en compte dans le Consensus de Monterrey et dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, la communauté internationale accordant progressivement moins d'attention à la traditionnelle coopération au développement au profit d'autres types de flux et d'acteurs financiers internationaux de plus en plus visibles.

H. Raison d'être et structure du rapport

La question qui est examinée dans le *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés* est celle de savoir si la dépendance des PMA à l'égard du financement extérieur du développement crée de nouveaux obstacles à la transformation structurelle dans le contexte de la réalisation des objectifs de développement durable et de l'évolution de l'architecture de l'aide. Les travaux de recherche s'intéressent ainsi à deux caractéristiques du financement du développement de ces pays. La première est la persistance d'une forte dépendance structurelle à l'égard du financement extérieur et, en particulier, de l'APD. La seconde est l'évolution de l'architecture de l'aide, qui, à la fois, soulève des problèmes et ouvre des perspectives.

Dans le présent rapport est évaluée la mesure dans laquelle les PMA ont pu tirer parti des modifications récentes de l'architecture de l'aide. La question essentielle posée dans le rapport est de savoir si cette évolution a entraîné une augmentation des ressources extérieures pour le développement et, dans l'affirmative, si celle-ci répond aux besoins de financement liés à la réalisation des objectifs de développement durable dans ces pays, aussi bien du point de vue du volume que de celui de l'allocation sectorielle. En lien avec cette question, des analyses ont été faites dans le rapport pour connaître les acteurs qui ont le plus influé sur l'allocation des ressources disponibles pour le développement des PMA et juger si celle-ci est alignée sur les priorités nationales de développement. En fin de compte, les travaux de recherche présentés visent à déterminer si et dans quelle mesure les ressources extérieures disponibles contribuent à la transformation de la structure économique des PMA.

La suite du *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés* est organisée autour des thèmes présentés ci-après. Au chapitre 2 est examinée la manière dont la dépendance de ces pays à l'égard de l'aide a évolué du point de vue de l'allocation sectorielle, des modalités et des instruments, ainsi que les

conséquences qui en découlent (y compris pour la dette extérieure). Au chapitre 3 sont analysées l'interprétation des éléments du Programme d'action d'Addis-Abeba ayant trait à l'aide et leur application aux PMA, ainsi que leurs incidences sur l'évolution de la relation entre acteurs publics et acteurs privés du financement extérieur du développement. Les questions étudiées au chapitre 4 portent sur l'interaction entre la dépendance à l'égard du

financement extérieur et la politique budgétaire et sur la réaction des gouvernements des PMA à la nouvelle donne internationale en matière de financement du développement. Les enseignements tirés des précédents chapitres sur le plan des orientations sont présentés au chapitre 5. Des propositions sont également faites sur la manière dont les PMA peuvent accroître la contribution de l'aide à la transformation structurelle et, donc, au développement durable.

FLUX D'APD À DESTINATION DES PMA

TAUX DE CROISSANCE MOYEN DES MONTANTS D'APD



7 %

Programme d'action de Bruxelles



2 %

Programme d'action d'Istanbul

LA COOPÉRATION SUD-SUD CONTINUE DE S'INTENSIFIER

NOUVEAUX PARTENARIATS POUR :



L'assistance technique



Le transfert de technologie



Le financement à long terme du développement



Le commerce et l'investissement

LA VIABILITÉ DE L'ENDETTEMENT SUSCITE DES PRÉOCCUPATIONS

PERSPECTIVES À MOYEN TERME



Accroissement de l'encours de la dette extérieure

Sources de financement plus coûteuses et plus risquées

Instabilité financière persistante



CHAPITRE

2

Les apports d'aide publique
au développement et l'évolution
des conditions de la dépendance
à l'égard de l'aide

CHAPITRE 2

Les apports d'aide publique
au développement et l'évolution
des conditions de la dépendance
à l'égard de l'aide

A. Introduction	29
B. Évolution de la dépendance à l'égard de l'aide	29
C. Bilan du financement public du développement	30
1. Volume des apports de fonds publics à destination des pays les moins avancés	32
2. Répartition sectorielle	39
3. Concessionnalité	41
4. Additionnalité et modalités de l'aide	47
D. Coopération Sud-Sud	52
E. Viabilité de la dette	57
F. Conclusions	61

A. Introduction

Les particularités des PMA et les difficultés qu'ils ont depuis toujours pour investir dans leur développement durable font l'objet d'une abondante littérature et sont largement reconnues, du moins en principe, par la communauté internationale. Or, jusqu'à présent, les mesures concrètes qui ont été prises n'ont pas suffi à répondre à leurs besoins et sont restées en deçà des engagements pris au niveau international, d'abord dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement et, aujourd'hui, dans celui des objectifs de développement durable. On a vu au chapitre 1 comment, dans la plupart des PMA, la lenteur de la diversification économique et le développement insuffisant des capacités productives se conjuguent et créent un déficit structurel de la balance courante, qui empêche largement ces pays d'attirer des moyens de financement à long terme fondés sur le marché d'une manière pérenne. Malgré certains signes d'amélioration, ces facteurs conjugués font que beaucoup de PMA n'ont guère d'autre solution de financement extérieur que l'APD, d'où un accroissement des niveaux de dépendance à l'égard de l'aide.

Les conditions de la dépendance à l'égard de l'aide et leur évolution sont les principaux thèmes du chapitre 2. Le présent chapitre en dresse un bilan dans l'optique du Programme de développement durable à l'horizon 2030. La section B du chapitre porte sur l'évolution de cette dépendance et appelle l'attention sur les modestes améliorations que l'on a pu observer après 2015, ainsi que sur certains des problèmes qui subsistent. Dans la section C, la CNUCED évalue les flux d'APD à destination des PMA, en analysant les principales tendances du point de vue des volumes, de l'allocation sectorielle, de la concessionnalité et d'autres éléments. Dans la section D, elle examine la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire et essaie de déterminer comment le renforcement régulier de cette coopération pourrait modifier la donne en ce qui concerne le financement du développement des PMA et contribuer à la mise en œuvre du Programme 2030. La section E porte sur la viabilité de la dette et met en lumière l'importance du débat en cours sur ce problème financier systémique pour les PMA. On trouvera dans la section F un résumé du présent chapitre et un certain nombre de conclusions.

B. Évolution de la dépendance à l'égard de l'aide

Comme on l'a vu au chapitre 1, la dépendance accrue des PMA à l'égard de l'épargne étrangère et la prédominance de l'APD en tant que source de

Les montants reçus par les PMA au titre de l'APD n'ont plus augmenté depuis 2010 et stagnent à 60 dollars par habitant

financement extérieur sont deux caractéristiques essentielles de la vulnérabilité particulière de ces pays. Cette réalité a des conséquences multiples qui sont étroitement liées au développement insuffisant des capacités productives des PMA. Il en résulte une dépendance plus forte des PMA à l'égard de l'aide, qui est largement reconnue par la communauté internationale et à laquelle il est fait référence dans le Plan d'action d'Addis-Abeba (par. 52) et dans la cible 17.2 des objectifs de développement durable.

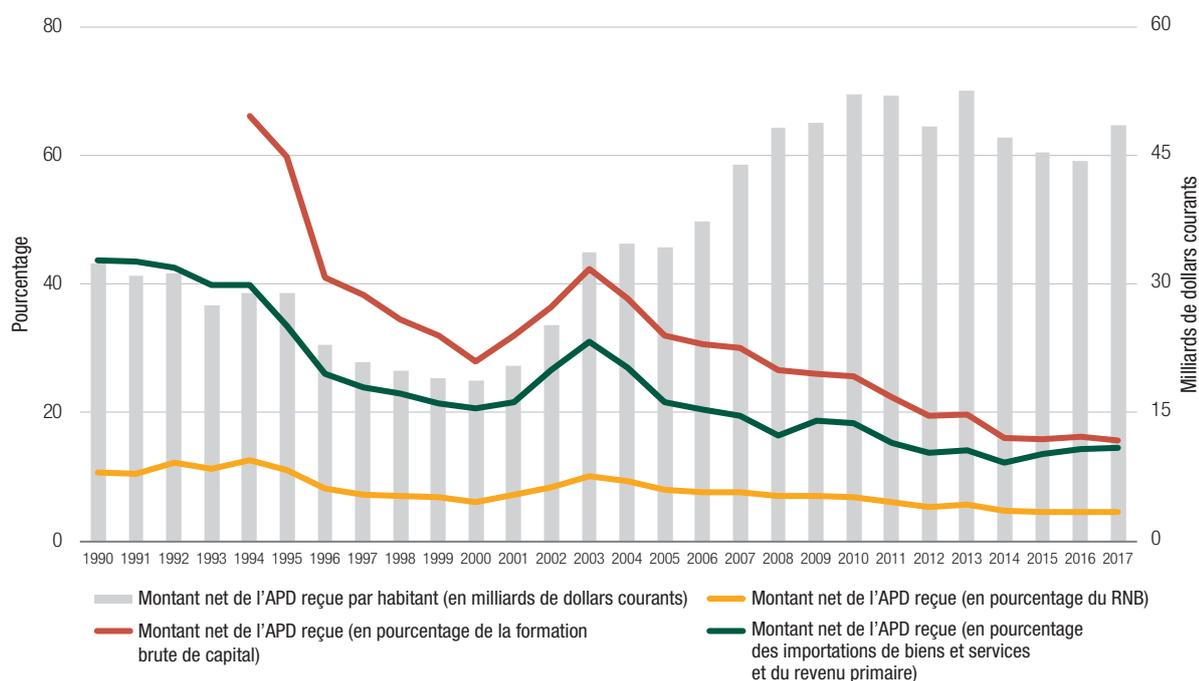
Cela étant, les comparaisons avec les autres pays en développement ne devraient pas occulter le fait que, grâce à la croissance économique soutenue qu'ils ont enregistrée ces quelques dernières années, les PMA ont réduit leur dépendance économique à l'égard de l'aide (fig. 2.1). Pour les PMA en tant que groupe, que la variable économique utilisée soit le revenu national brut (RNB), la formation brute de capital fixe, les importations de biens et services ou les paiements de revenus primaires, le ratio APD/variable économique est en recul constant depuis 2003¹. Le ratio APD nette reçue/dépenses du gouvernement central a aussi diminué par rapport à ce qu'il était pendant la précédente décennie dans 10 des 11 PMA pour lesquels on dispose de données. Malgré la lenteur de la transformation structurelle, le dynamisme économique relativement fort qui a marqué la période semble avoir contribué à atténuer la dépendance de la plupart des PMA à l'égard de l'aide. Mesurés par habitant, les montants reçus par les PMA au titre de l'APD ont aussi nettement augmenté pendant la première décennie des années 2000 ; en 2010, ils ont cessé de progresser et, depuis, stagnent à 60 dollars en moyenne.

Si c'est principalement dans les grands PMA à croissance rapide que la dépendance à l'égard de l'aide a reculé, cette tendance est assez générale et se vérifie aussi dans des PMA qui sont des bénéficiaires relativement importants d'aide (comme le Cambodge, l'Éthiopie et la République-Unie de Tanzanie). Dans

¹ On entend par « paiements de revenus primaires » les paiements versés aux travailleurs non résidents et les revenus de placement (paiements au titre des investissements directs, investissements de portefeuille et autres investissements).

Figure 2.1

Évolution de la dépendance des pays les moins avancés à l'égard de l'aide, selon quatre indicateurs



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

les PMA aujourd'hui, la valeur médiane du montant net de l'APD par rapport au RNB a fortement chuté durant la seconde partie des années 1990 – passant de 19 % en 1994 à moins de 10 % en 2000 – avant de remonter au début des années 2000 (pour atteindre 13 % en 2003). Elle a ensuite continué de baisser régulièrement pour s'établir à son niveau actuel de 7 % (fig. 2.2). Toutefois, si la valeur médiane du ratio APD/RNB a diminué, plusieurs PMA ont continué d'afficher un ratio plus élevé, comme le montre l'accroissement de l'écart interquartile (qui englobe les 50 % se trouvant au milieu de la distribution). Ces calculs indiquent qu'il existe un groupe de PMA pour lesquels la lente sortie de la dépendance à l'égard de l'aide ou les crises récurrentes (comme c'est souvent le cas des PMA insulaires) sont associées à un ratio APD/RNB plus élevé.

Dans ce contexte, il est également instructif d'examiner l'hétérogénéité des PMA s'agissant des canaux par lesquels leur dépendance à l'égard de l'aide se manifeste. Les mesures classiques de cette dépendance sont certes positivement corrélées, mais lorsqu'on les analyse séparément pour l'ensemble des PMA, des tendances se dégagent, qui font ressortir des éléments d'appréciation critiques sur l'exposition de ces pays aux chocs potentiels ou aux effets négatifs des politiques (fig. 2.3). Premièrement, si les PMA insulaires se distinguent par les montants

nets d'APD reçue, ces montants ne sont pas nécessairement exceptionnels rapportés au PIB ; les PMA en situation de conflit ou d'après conflit affichent des ratios similaires. Deuxièmement, si les effets de la dépendance à l'égard de l'aide sur les politiques budgétaires sont susceptibles de varier en fonction du PIB, les différentes stratégies viables de mobilisation des recettes publiques peuvent induire des formes distinctes de dépendance, comme on le verra plus en détail au chapitre 3.

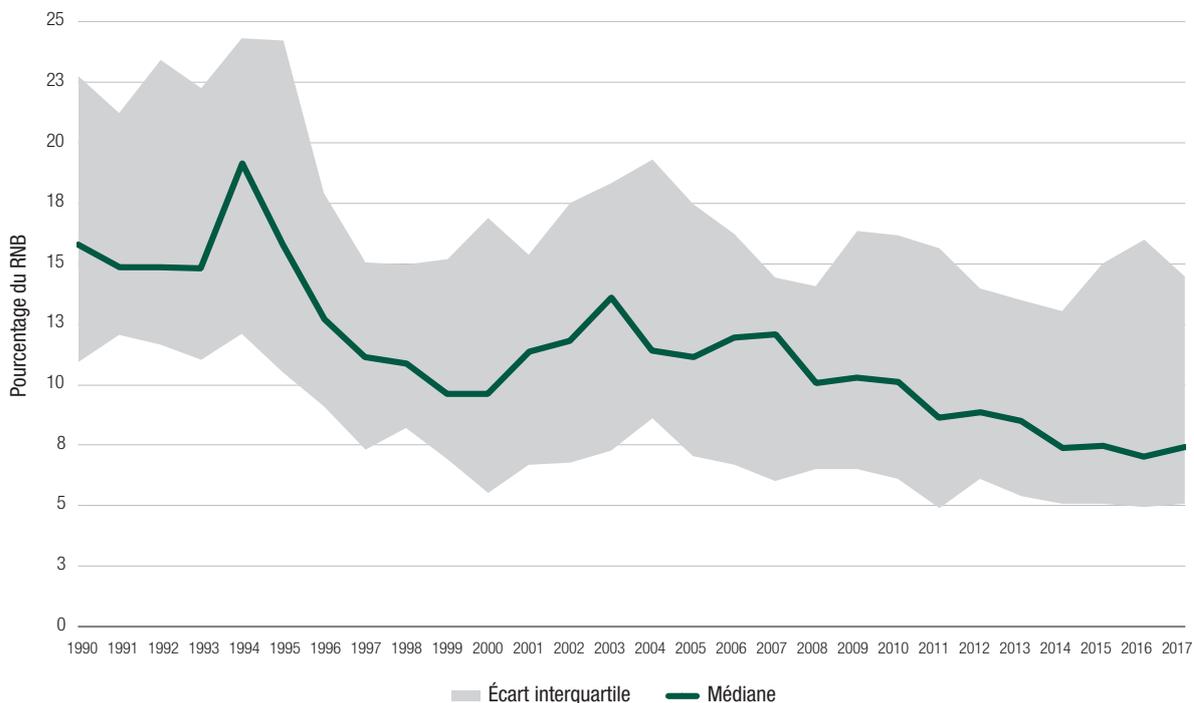
C. Bilan du financement public du développement

Dans la section précédente, il a été question des spécificités des PMA s'agissant des tendances de leur dépendance à l'égard des ressources extérieures et du rôle crucial que le financement public du développement² continue de jouer dans leurs perspectives de développement, en ce qui concerne

² Dans le présent rapport, le financement public du développement s'entend d'une opération financière entre États qui englobe le financement concessionnel (c'est-à-dire l'APD) et le financement non concessionnel émanant des donateurs bilatéraux et multilatéraux membres du CAD ; certains pays qui ne sont pas membres du CAD déclarent leur aide au développement à l'OCDE, et les flux correspondants sont également pris en compte (voir la section D pour plus d'informations).

Figure 2.2

Montant net de l'aide publique au développement dans les pays les moins avancés

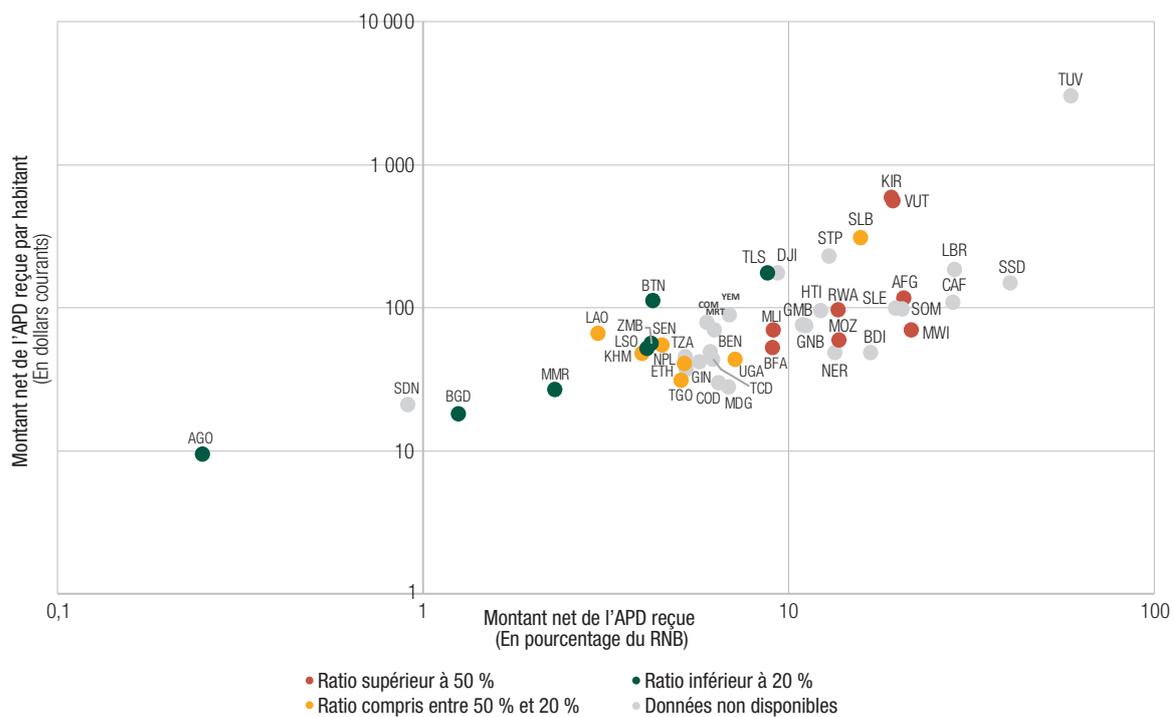


Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

Figure 2.3

Dépendance à l'égard de l'aide dans les pays les moins avancés, 2015-2017

(Échelle logarithmique)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

Notes : Les ratios indiquent le rapport entre l'APD nette reçue et les dépenses du gouvernement central. Les pays sont désignés par leur code ISO.

tant leur balance des opérations courantes que l'appui concret à des interventions essentielles, qu'elles soient de nature humanitaire, sociale, institutionnelle ou productive. Dans la présente section, la CNUCED pousse l'analyse en dressant le bilan des tendances récentes des apports publics et de leur évolution pour repérer quelles principales caractéristiques de ces apports influent sur les efforts déployés par les PMA pour financer leur développement durable.

Avant d'analyser plus en détail les principales caractéristiques des apports d'aide publique, il importe de savoir d'entrée de jeu que les données sont insuffisantes sur le plan des mesures comme de la couverture, entravant le suivi systématique et complet au niveau mondial. Les données du Comité d'aide au développement (CAD) sont l'une des sources les plus utilisées dans ce domaine et, sauf mention contraire, ce sont ces données qui sont employées dans la présente section. Si les lignes directrices élaborées et suivies par le CAD garantissent la cohérence et la comparabilité des données, elles découlent forcément de réalités historiques et politiques et ne sont pas exemptes de critique (Hynes and Scott, 2013 ; Colin, 2014 ; Atwood et al., 2018).

Les travaux sur le programme de développement pour l'après-2015 ont déclenché un vif débat sur la définition et la mesure du financement public du développement. Malgré les critiques, l'OCDE est passée à l'offensive, en s'attaquant à deux grands problèmes³. Premièrement, elle a mis davantage l'accent sur le suivi non plus seulement de l'aide, mais également des autres apports publics, définis comme « les opérations du secteur public qui ne satisfont pas aux règles d'éligibilité à l'APD, soit parce qu'elles ne visent pas au premier chef le développement, soit parce qu'elles ne sont pas suffisamment concessionnelles » (Klein et al., 2014, p. 68). Deuxièmement, il y a eu de longues discussions pour essayer de venir à bout de questions controversées comme les prêts concessionnels (voir plus bas), le coût des réfugiés dans les pays donateurs, les dépenses afférentes à la paix et à la sécurité, ainsi que les instruments du secteur privé (Colin, 2014 ; OECD, 2018b). C'est ainsi que s'est engagé le processus de modernisation de l'APD, et celui du système statistique de mesure du financement du développement. On trouvera de plus amples informations sur l'évolution de cette

mesure et sur ses conséquences dans l'encadré 2.1, qui présente des éléments émanant des données préliminaires de 2018 (la question des instruments du secteur privé est examinée plus en détail au chapitre 3).

Un autre problème a trait à la couverture géographique des statistiques du CAD. Si la majorité des donateurs bilatéraux et multilatéraux font rapport au CAD et se conforment à ses normes de mesure, ce n'est pas le cas de plusieurs partenaires du Sud dont les activités de coopération en faveur du développement prennent de plus en plus d'importance (voir la section D). Bien que cette situation soit compréhensible du point de vue historique et politique, le fait que la mesure de la coopération en faveur du développement et des flux de ressources correspondants ne s'inscrive pas dans une conception et dans un cadre communs complique les activités de suivi du Partenariat mondial pour le développement durable. Pour échapper à ces problèmes, une grande partie des données présentées ici proviennent de la base de données du CAD, étant entendu qu'elles ne peuvent que sous-estimer l'aide publique reçue par les PMA. Dans la mesure du possible, la contribution des donateurs du Sud sera soulignée et examinée séparément, afin de mettre en évidence ses particularités, mais aussi pour éviter tout amalgame trompeur entre des flux financiers qui ne sont pas entièrement comparables.

1. Volume des apports de fonds publics à destination des pays les moins avancés

D'après les données du CAD, en 2017, le montant brut des apports de fonds publics à destination des 47 PMA, qui totalisent une population de plus d'un milliard de personnes, s'est élevé à 54,4 milliards de dollars, soit plus que l'investissement étranger direct (IED) ou les envois de fonds⁴. En termes réels, le montant total des apports de fonds publics est resté largement en deçà du record atteint en 2006, année au cours de laquelle l'aide allouée à l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale avait culminé. Il s'inscrit toutefois dans la continuité d'une tendance légèrement haussière, qui se poursuit depuis 2014, et a augmenté de 10 % par rapport à 2016.

Comme le montre la figure 2.4, l'APD a constitué l'immense majorité de ces flux (52 milliards de dollars), tandis que les autres apports du secteur public ont représenté environ 4,4 % du montant brut des versements aux PMA, soit 2,4 milliards de dollars. À

³ Parmi les autres problèmes qui ont été longuement débattus dans le cadre de réunions de haut niveau du CAD, on citera le suivi du financement du développement par des acteurs privés (c'est-à-dire les contributions des organismes philanthropiques privés) et des instruments du secteur privé. Dans un souci de clarté conceptuelle, ces questions sont examinées au chapitre 3, car elles ne relèvent pas du secteur public.

⁴ Le volume des apports de fonds publics s'entend de la somme de l'APD et des autres apports du secteur public.

Encadré 2.1 Coup d'œil sur l'évolution de la notion d'aide publique au développement

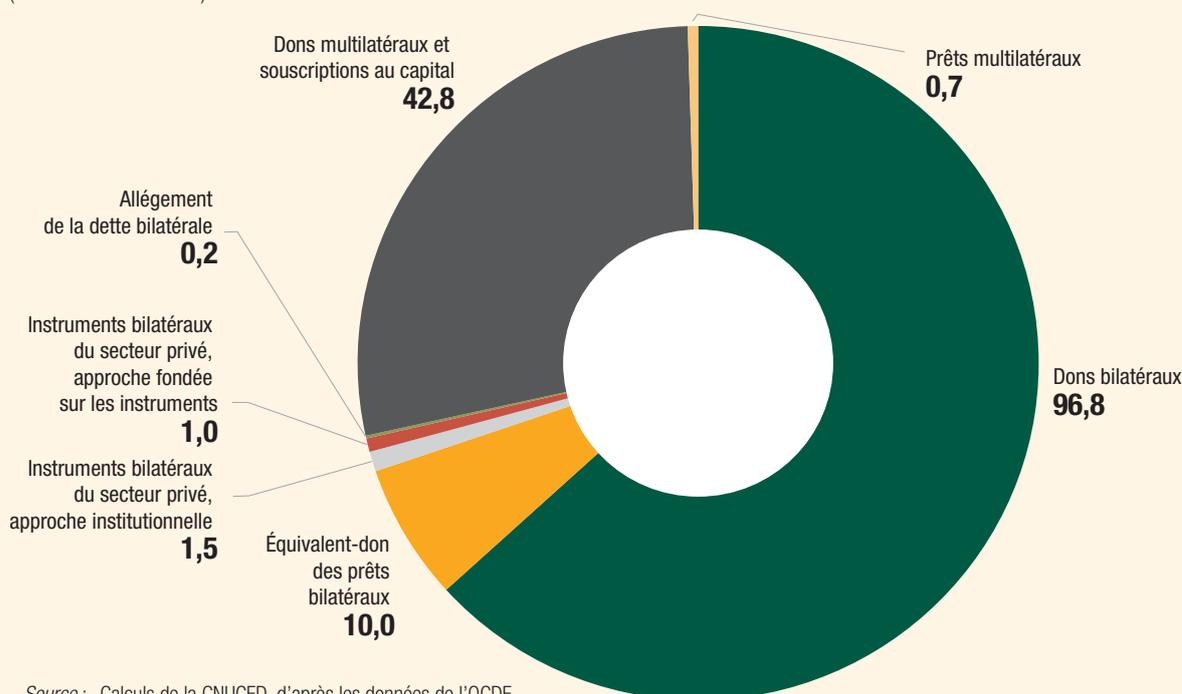
Cela fait longtemps que le CAD s'est imposé comme l'une des principales institutions à mesurer les flux d'APD et à fournir des données à ce sujet ; les chiffres de l'APD couramment utilisés sont donc généralement conformes à ses normes en matière de statistiques et de notification. Le CAD a défini l'APD pour la première fois en 1969 et a resserré la définition en 1972. Les réalités historiques et politiques qui sont à la base de ces décisions se reflètent de manière implicite dans les séries de données d'APD collectées (Hynes and Scott, 2013).

Jusqu'à récemment, les apports publics étaient considérés comme des apports d'APD s'ils répondaient aux trois grands critères suivants : ils devaient émaner d'organismes publics, y compris des autorités centrales et des collectivités locales ; avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; être assortis de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %). À cet égard, les fonds comptabilisés dans l'APD mais prenant la forme de prêts étaient comptabilisés à leur valeur nominale, quel que soit leur degré de concessionnalité, tandis que les autres apports du secteur public constituaient un groupe résiduel englobant les autres transactions entre États. Cette définition de l'APD fondée sur les versements pose, semble-t-il, deux grands problèmes méthodologiques concernant le traitement des prêts concessionnels : le taux d'actualisation de référence reflète mal l'environnement marqué par des taux d'intérêt faibles qui s'est installé après 2009, et la comptabilisation de la valeur nominale totale des prêts d'APD gonfle artificiellement les montants de l'aide et crée des incitations perverses pour les donateurs, qui pourraient être encouragés à déclarer aussi en APD des prêts dont le degré de concessionnalité est discutable (Colin, 2014 ; Atwood et al., 2018).

Dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015, le CAD a décidé de « moderniser » son cadre de mesure de l'APD de manière qu'il rende mieux compte des efforts des donateurs ainsi que de l'évolution de la situation, en particulier de l'importance croissante donnée à la mobilisation des ressources du secteur privé. Ainsi, la « mesure de l'équivalent-don » a été appliquée à des instruments autres que les dons, à savoir aux prêts d'APD – selon une méthode adoptée par tous – ainsi qu'aux prises de participation et à d'autres instruments du secteur privé – selon une méthode provisoire car les membres du CAD n'ont pas encore trouvé d'accord à ce sujet.

Ventilation de l'aide publique au développement des membres du Comité d'aide au développement, 2018*

(En milliards de dollars)



En ce qui concerne les prêts d'APD, les critères « modernisés » permettant d'évaluer le caractère concessionnel des transactions prévoient un élément-don d'au moins :

- 45 % dans le cas des prêts bilatéraux au secteur public des PMA et autres pays à faible revenu (sur la base d'un taux d'actualisation de 9 %) ;

Encadré 2.1 (suite)

- 15 % dans le cas des prêts bilatéraux au secteur public des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (sur la base d'un taux d'actualisation de 7 %) ;
- 10 % dans le cas des prêts bilatéraux au secteur public des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (sur la base d'un taux d'actualisation de 6 %) ;
- 10 % dans le cas des prêts aux institutions multilatérales (sur la base d'un taux d'actualisation de 5 % pour les institutions mondiales et les banques multilatérales de développement et 6 % pour les autres organisations).

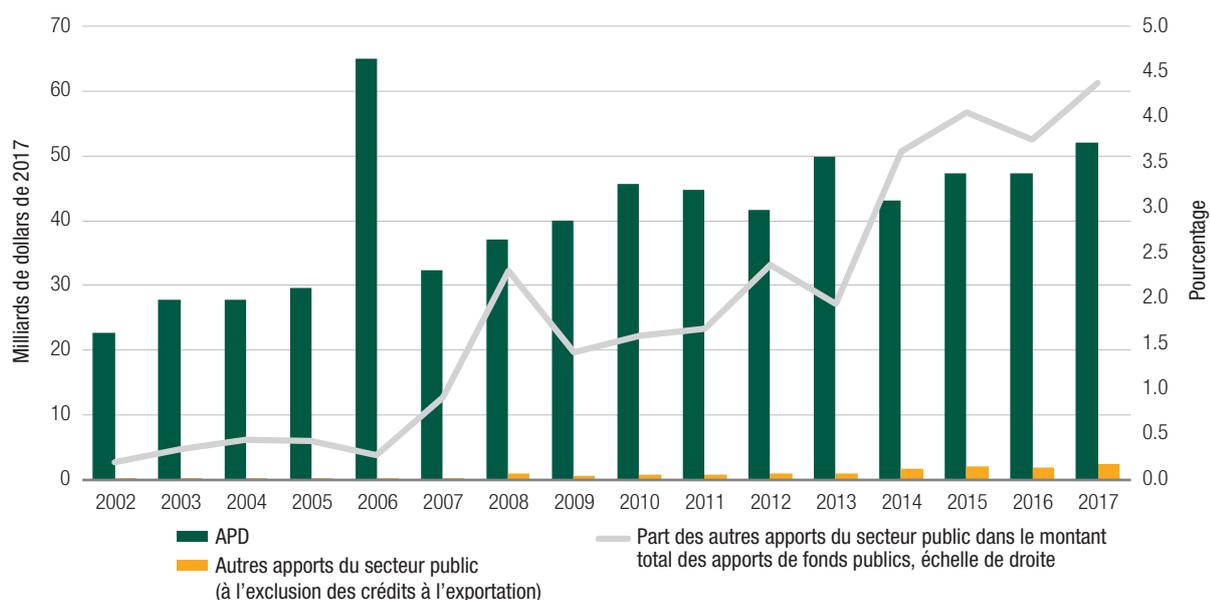
Pour les prêts éligibles à figurer dans l'APD, on obtient ensuite la valeur de l'équivalent-don en multipliant les versements annuels au titre du prêt par l'élément-don tel qu'il a été calculé au moment de l'engagement ; cette mesure incite à privilégier les dons et les prêts fortement concessionnels. Du fait de l'utilisation de seuils et de taux d'actualisation différenciés, les flux calculés selon la méthode de l'équivalent-don n'ont que peu de rapport avec les sommes réellement décaissées ; ils sont une mesure de l'« effort du donateur ». Afin de garantir la continuité des statistiques relatives à l'APD du point de vue des bénéficiaires, on continue de recueillir et de publier des données sur les apports effectifs, c'est-à-dire des données fondées sur les versements.

Dans le but de garantir leur comparabilité dans le temps, tous les chiffres de l'APD figurant dans le présent chapitre, à l'exception de cet encadré, sont conformes à la définition et aux mesures fondées sur les versements.

Si l'on examine les données préliminaires fournies pour 2018, le passage de mesures « fondées sur les versements » à la mesure de l'équivalent-don n'a eu que peu d'effets sur les niveaux mondiaux de l'APD à destination des pays en développement (OECD, 2019a). Il s'est traduit par un léger accroissement de 2,5 points de pourcentage des flux d'APD émanant de l'ensemble des donateurs vers les pays en développement, même si les variations peuvent atteindre 40 % pour certains donateurs. En outre, il ressort de la répartition par flux du total de l'APD octroyé aux pays en développement que la contribution des instruments du secteur privé – calculée selon la méthode provisoire – est encore modeste, puisque ces instruments représentent à peine 2 % de l'APD totale en équivalent-don. Cependant, comme on doit encore finaliser la méthode qui permettra d'inclure cette donnée, les valeurs pourraient bien évoluer. Il faut également garder à l'esprit que, comme on le verra au chapitre 3, la manière dont les instruments du secteur privé sont utilisés peut avoir de lourdes conséquences sur le financement du développement, et que leur prise en compte dans les chiffres clefs de l'APD n'est pas sans susciter d'inquiétudes, en particulier en ce qui concerne leur caractère concessionnel (Atwood et al., 2018).

Figure 2.4

Montant total brut des apports de fonds publics à destination des pays les moins avancés



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

l'échelle mondiale, la majeure partie des autres apports du secteur public revient aux pays en développement à revenu intermédiaire, tels que le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique et la Turquie, mais ces dix dernières années, les PMA ont commencé à bénéficier eux aussi de tels instruments, qui ont essentiellement servi au financement des infrastructures économiques. Principal moteur de cette évolution, les donateurs multilatéraux ont fourni approximativement 75 % du total des autres apports du secteur public aux PMA. Certains donateurs bilatéraux du CAD ont également eu recours à ces instruments, quoique dans une bien moindre mesure (fig. 2.5).

À titre de mise en perspective, les 47 PMA représentent 13,4 % de la population du globe et ont reçu environ 22 % du montant total des apports de fonds publics. À l'échelle mondiale, leur part du montant total brut de l'APD a légèrement reculé (27 % en 2017, contre 30 % dix ans plus tôt), tandis que leur part des autres apports du secteur public a quelque peu augmenté, mais demeure minime (à peu près 4 %). À en juger par d'autres chiffres analogues et par les difficultés que les PMA éprouvent toujours à mobiliser suffisamment de fonds auprès d'autres sources, il semblerait que les débats relatifs au « financement de la transition », c'est-à-dire à l'abandon progressif de l'aide au profit d'un financement à des conditions proches de celles du marché, soient prématurés pour la plupart de ces pays (Prizzon et al., 2016 ; Piemonte et al., 2019). En effet, les autres apports du secteur public aux PMA sont généralement concentrés sur une poignée de pays. Entre 2015 et 2017, le Bangladesh, l'Angola,

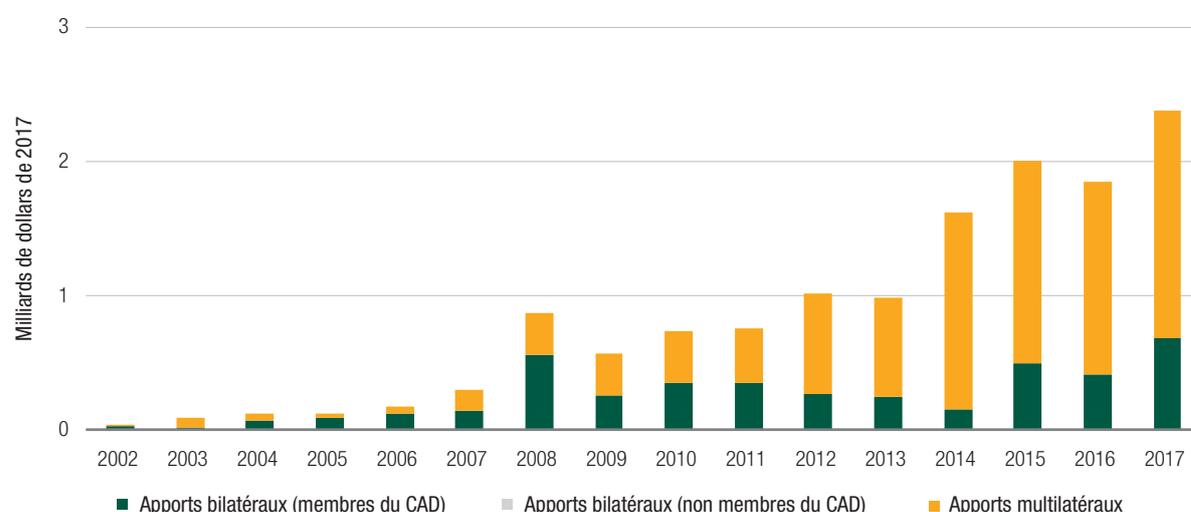
le Sénégal, le Libéria, le Cambodge et l'Afghanistan, par ordre décroissant d'importance, en ont capté les deux tiers.

Dans ces conditions, les flux d'APD ont continué d'être répartis plus équitablement entre les PMA que les autres apports du secteur public et les autres ressources extérieures, telles que l'IED et les envois de fonds (fig. 2.6). Ce constat reste valable bien que l'allocation de l'aide des donateurs soit dictée non pas seulement par les besoins des pays, mais aussi, entre autres facteurs, par des considérations géopolitiques et par des liens historiques et culturels, en particulier dans le cas des flux bilatéraux (Alesina and Dollar, 2000 ; Anderson, 2008 ; Bermeo, 2017).

L'idée selon laquelle l'APD doit profiter avant tout aux pays vulnérables est admise depuis longtemps par la communauté internationale, et consacrée par la cible 17.2 des objectifs de développement durable, qui fixe entre 0,15 et 0,20 % du RNB le montant que les pays membres du CAD devraient allouer à l'aide aux PMA. En dépit des grands discours sur la nécessité de diriger l'aide vers les pays les plus pauvres du monde, beaucoup reste à faire pour atteindre cet objectif arrêté à l'échelle internationale, comme le montre l'encadré 2.2 (UNCTAD, 2010 ; UNCTAD, 2016a ; UNCTAD, 2018a ; UNCTAD, 2019b). Pour autant qu'on puisse en juger, alors que les objectifs de développement durable ont sans doute élargi l'éventail des objectifs de développement, la part des PMA dans les apports mondiaux d'APD est toujours en baisse par rapport à la décennie précédente.

Figure 2.5

Montant brut des autres apports du secteur public à destination des pays les moins avancés*



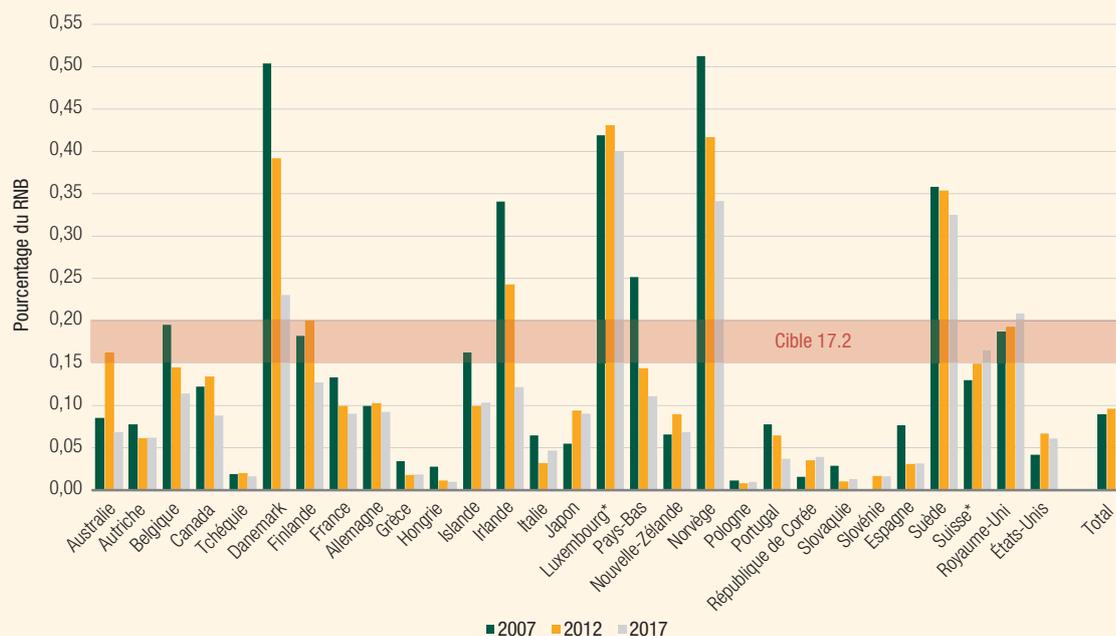
Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

* À l'exclusion des crédits à l'exportation.

Encadré 2.2 De bien maigres progrès sur la voie du respect des engagements pris envers les pays les moins avancés au titre de l'aide publique au développement

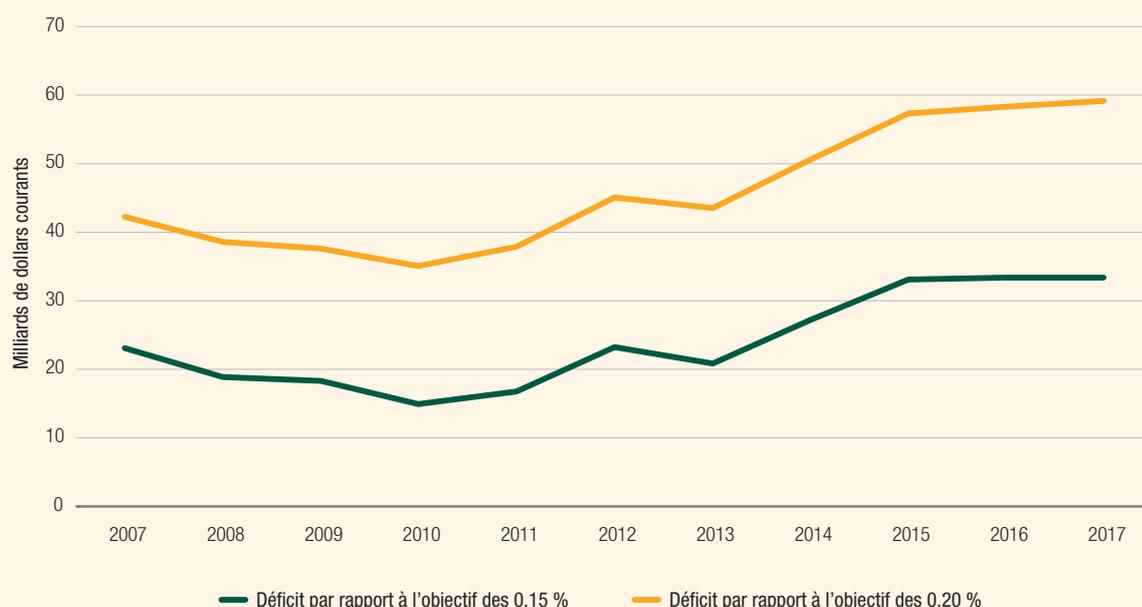
La définition d'un objectif d'aide propre aux PMA remonte à 1981, année de l'adoption du Programme substantiel d'action en faveur des pays les moins avancés, dans le cadre duquel les pays donateurs se sont engagés à consacrer l'équivalent de 0,15 à 0,20 % de leur RNB à l'APD à destination de ces pays (UNCTAD, 2016a). Depuis, cet objectif a été réaffirmé dans chacun des Programmes d'action en faveur des PMA, ainsi que dans les objectifs du Millénaire pour le développement et le Programme de développement durable à l'horizon 2030, dans le contexte du partenariat mondial pour le développement. En effet, au titre de la cible 17.2 des objectifs de développement durable, les pays développés sont invités à :

a) Volume net de l'aide publique au développement versée aux pays les moins avancés par les pays membres du Comité d'aide au développement



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les Statistiques en ligne sur le développement international de l'OCDE.
* Faute de statistiques pour l'année 2017, les données portent sur l'année 2016.

b) Volume net de l'aide publique au développement versée aux pays les moins avancés : déficit annuel*



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les Statistiques en ligne sur le développement international de l'OCDE.
* Par rapport aux objectifs que les donateurs du CAD se sont fixés dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies.

Encadré 2.2 (suite)

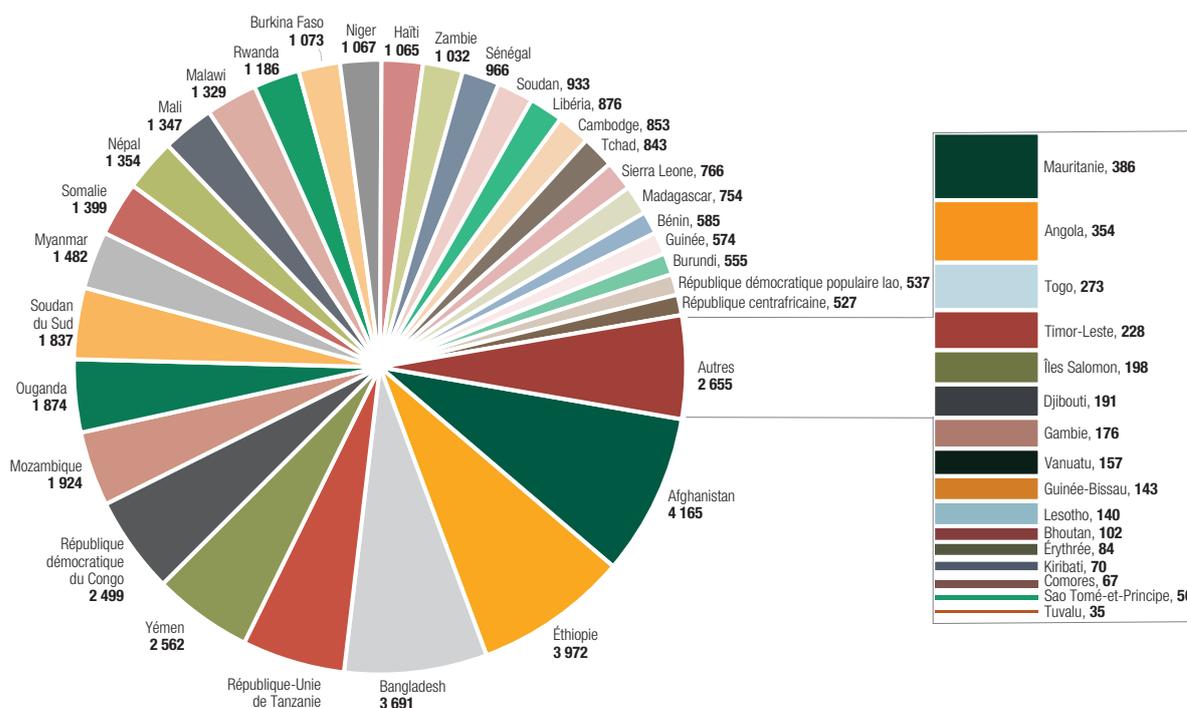
Honorer tous leurs engagements en matière d'aide publique au développement, notamment celui pris par nombre d'entre eux de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'aide aux pays en développement et entre 0,15 % et 0,20 % à l'aide aux pays les moins avancés, les fournisseurs d'aide publique au développement étant encouragés à envisager de se donner pour objectif de consacrer au moins 0,20 % de leur RNB à l'aide aux pays les moins avancés.

Malgré les engagements qu'ils ont pris de longue date, les pays membres du CAD n'ont affecté en 2017 que l'équivalent de 0,09 % de leur RNB à l'aide aux PMA, compte tenu à la fois du volume net des apports bilatéraux d'APD et des flux multilatéraux imputés. Autrement dit, en dépit des belles paroles sur le principe de responsabilité mutuelle, la situation ne s'est guère améliorée par rapport aux années précédentes. En réalité, comme le montre la figure a), seuls quelques donateurs, à savoir le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la Suède et la Suisse, ont respecté l'engagement pris envers les PMA au titre de la cible 17.2 des objectifs de développement durable. Exception faite de la Suisse, ces mêmes pays sont également les seuls à avoir alloué l'équivalent d'au moins 0,7 % de leur RNB à l'aide aux pays en développement dans leur ensemble. D'autres, dont certains des principaux donateurs dans le monde, sont encore loin des objectifs arrêtés au niveau international.

Du point de vue des pays bénéficiaires, l'absence de véritables progrès dans la réalisation de la cible 17.2 des objectifs de développement durable se traduit par un considérable déficit de financement extérieur du développement, comme la CNUCED l'a déploré à plusieurs reprises (UNCTAD, 2016a ; UNCTAD, 2018a ; UNCTAD, 2010). À la suite de la crise financière et économique mondiale, ce déficit annuel s'est fortement creusé jusqu'en 2015 au moins, pour ensuite se stabiliser (fig. b)). À titre d'illustration de son ampleur, si les donateurs du CAD avaient atteint en 2017 la cible fixée à 0,15 % de leur RNB, le montant net des apports d'APD aux PMA aurait augmenté de 32,5 milliards de dollars, et 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.

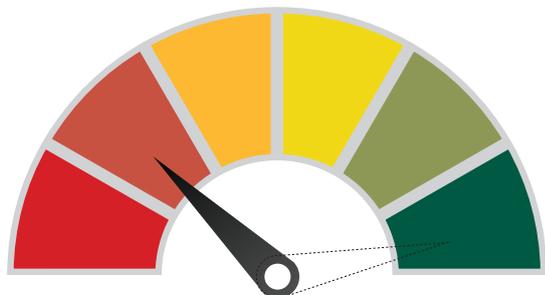
Figure 2.6

Répartition des versements bruts d'aide publique au développement, 2015-2017



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

Si les donateurs avaient atteint la cible 17.2 en 2017, les PMA auraient reçu **33 milliards à 58 milliards de dollars supplémentaires**



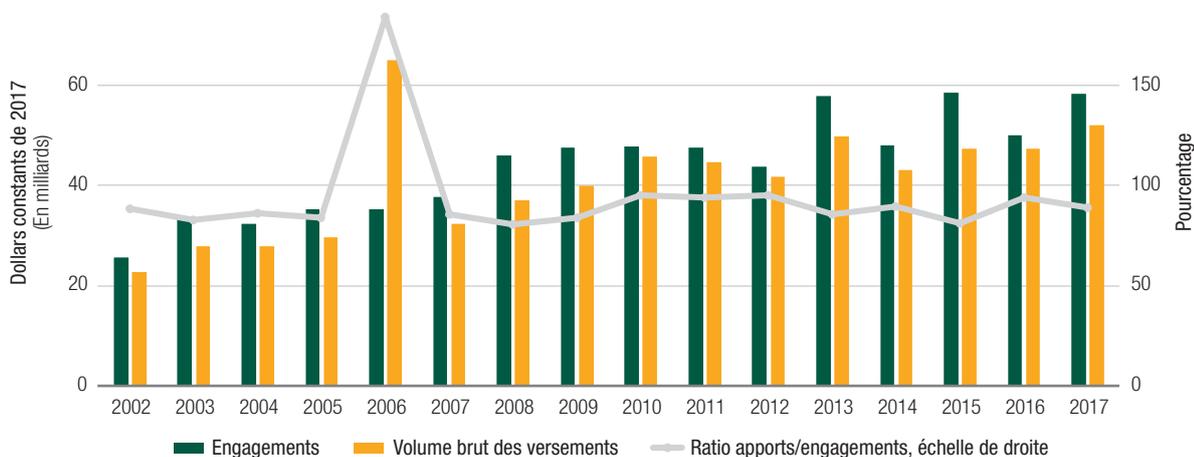
Même en termes absolus, après avoir sensiblement progressé durant la majeure partie des années 2000, la valeur réelle des flux d'APD à destination des PMA n'a connu que des hausses modestes et sporadiques à la suite de la crise financière mondiale de 2008/09 (fig. 2.7). Récemment, les engagements relatifs à l'APD ont été particulièrement sujets à fluctuation, culminant en 2015 à 58,5 milliards de dollars avant de chuter à 50,2 milliards en 2016, pour ensuite remonter à 58,5 milliards en 2017 (toutes les valeurs étant exprimées en prix constants de 2017). Le volume brut des apports d'APD a été légèrement plus stable, avec un ratio apports/engagements situé entre 80 % et 90 %, mais lui aussi a connu un net recul depuis le début de la décennie (UNCTAD, 2016a ; UNCTAD,

2018a ; UNCTAD, 2019b). En 2017, le volume brut des apports d'APD à destination des PMA s'est élevé à 52 milliards de dollars, soit 10 % de plus, en termes réels, que l'année précédente, mais à peine plus qu'en 2013, puisqu'il avait alors atteint 50 milliards de dollars.

Indépendamment des facteurs ayant pu influencer ponctuellement sur l'évolution des taux de croissance d'une année à l'autre, il est difficile de surestimer l'ampleur à moyen terme du recul des apports d'APD aux PMA. Qu'il s'agisse des engagements ou des versements bruts, dans le cadre du Programme d'action d'Istanbul (au cours des années pour lesquelles des données sont disponibles), les taux de croissance moyens des apports d'APD à destination des PMA ont été inférieurs de plus de moitié à ce qu'ils étaient à l'époque du Programme d'action de Bruxelles (fig. 2.8). En ce qui concerne les engagements, le taux de croissance annuel moyen était de 8 % entre 2001 et 2011, contre 3 % entre 2012 et 2017. Dans le cas des versements bruts, les taux étaient respectivement de 7 % et de 2 %. De plus, les signes de reprise observés depuis 2016 s'expliquent essentiellement par l'intensification de l'aide humanitaire apportée à quelques pays, à savoir le Bangladesh, l'Ouganda, la Somalie, le Soudan du Sud et le Yémen (United Nations, 2019a). En dehors de cela, il y a peu de raisons de penser que l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 a renversé la tendance. Au contraire, les données provisoires de l'OCDE pour l'année 2018 semblent indiquer que le montant des apports d'APD aux PMA a encore baissé, l'APD bilatérale ayant

Figure 2.7

Apports d'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

reculé de 3 % en termes réels par rapport à 2017 (OECD, 2019b).

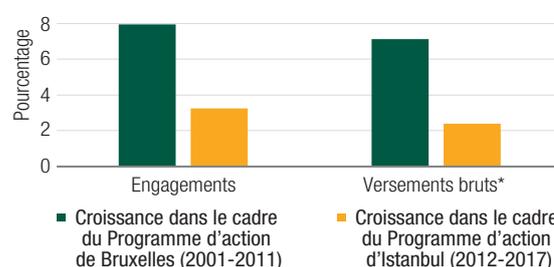
Malgré une certaine variabilité d'un pays à l'autre, le constat dressé ci-dessus est largement représentatif, puisque le volume brut des apports d'APD a progressé plus lentement dans le cadre du Programme d'action d'Istanbul qu'à l'époque du Programme d'action de Bruxelles dans 28 des 46 PMA pour lesquels des données sont disponibles. Il vaut notamment pour la plupart des principaux PMA bénéficiaires, tels que l'Afghanistan, l'Éthiopie, le Mali, le Mozambique, le Népal, la République démocratique du Congo et la République-Unie de Tanzanie. Il est tout aussi préoccupant d'observer que, dans plusieurs PMA, l'accroissement plus rapide des apports d'APD au cours de la présente décennie est essentiellement dû à l'émergence de situations de conflit, comme c'est par exemple le cas en Afrique centrale, au Soudan du Sud et au Yémen, ou à d'autres situations d'urgence humanitaire, comme en Guinée et en Sierra Leone, où est survenue une épidémie d'Ebola.

2. Répartition sectorielle

Outre le montant total des apports d'APD, la répartition sectorielle des ressources a une incidence considérable sur les retombées de la coopération internationale pour le développement, au même titre que la qualité des institutions et les capacités d'absorption des pays bénéficiaires (Feeny and McGillivray, 2009 ; Presbitero, 2016 ; UNCTAD, 2010). Les espoirs placés dans la théorie de la « grande poussée », qui consiste à amener un pays sur la voie du développement durable par des efforts concertés d'investissement, ont été ravivés par la réouverture du débat sur un possible « plan Marshall pour l'Afrique », mais ne peuvent que reposer sur l'idée selon laquelle l'aide doit principalement servir à financer l'accumulation de capital. En particulier, la théorie économique souligne depuis longtemps l'importance, pour les pays en développement, d'atteindre un niveau suffisant de dotation en infrastructures économiques et sociales, c'est-à-dire d'infrastructures matérielles et immatérielles qui interviennent dans le processus de production et ont des retombées substantielles sur les divers secteurs de l'économie, mais ne suffisent généralement pas dans les PMA, en raison de défaillances du marché, notamment du niveau élevé des coûts fixes, du rationnement du crédit, d'asymétries d'information et de plus vastes problèmes d'intermédiation (Rosenstein-Rodan, 1943 ; Skott and Ros, 1997 ; UNCTAD, 2006a ; UNCTAD, 2018e). Si certaines voix ont pu remettre en cause l'utilité même du paradigme de l'aide (voir, par exemple, Easterly, 2006 et Moyo,

Figure 2.8

Taux de croissance moyens des apports d'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés



* Données disponibles uniquement à partir de 2002.

Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

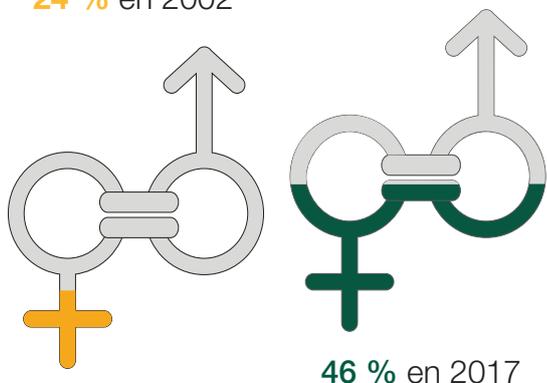
2009), un large consensus international s'est dégagé, au moins en principe, sur la nécessité d'aider les PMA à surmonter les obstacles liés à l'offre, qui entravent la pleine intégration de ces pays dans l'économie mondiale⁵.

Consciente des difficultés qu'ont les PMA à mobiliser les recettes publiques à cette fin, la CNUCED a affirmé à maintes reprises qu'il fallait recourir à la coopération au développement pour combler les déficits infrastructurels et soutenir les secteurs productifs, en tenant compte des particularités de chaque pays (UNCTAD, 2006b ; UNCTAD, 2010 ; UNCTAD, 2016a). Dans les PMA, une telle stratégie est susceptible de contribuer grandement à la mise en œuvre de « mesures budgétaires concertées » (UNCTAD, 2017b), qui pourraient stimuler la transformation structurelle et favoriser un développement durable. Tant que ce processus n'aura pas été enclenché, les dépenses sociales, dont le besoin se fait grandement sentir, pourront difficilement libérer tout leur potentiel, étant donné que l'amélioration du niveau de vie et le renforcement du capital humain ne sont guère durables à moins que des emplois productifs ne soient créés en conséquence, ce qui suppose une demande globale et un niveau d'investissement suffisamment élevés. La prise en compte ou non, dans la répartition sectorielle de l'aide, des considérations exposées ci-dessus quant au rôle moteur de l'investissement public en faveur du développement durable, est sujette à débat et dépend largement des modalités selon lesquelles le pays bénéficiaire et ses partenaires de développement conviennent de concilier des priorités concurrentes.

⁵ UNCTAD, 2006a ; UNCTAD, 2010 ; UNCTAD, 2014d ; United Nations, Economic Commission for Africa, 2013 ; OECD and World Trade Organization, 2013 ; OECD and World Trade Organization, 2017.

Part de l'aide bilatérale que les donateurs du CAD allouent à la promotion de l'égalité des sexes

24 % en 2002



46 % en 2017

Comme dans les autres pays en développement, les infrastructures sociales, en particulier celles des secteurs de la santé et de l'éducation, absorbent toujours, et de loin, la plus large part des apports d'APD aux PMA (environ 45 % du total), tandis que l'aide humanitaire en capte 15 % (fig. 2.9). Certes, ces formes d'aide sont importantes en elles-mêmes et aux fins de l'accumulation de capital humain, mais la question centrale, dans une perspective de développement durable, est celle de leur compatibilité avec les objectifs de transformation structurelle et de leurs synergies. À cet égard, plusieurs pratiques nouvelles, suivies notamment dans le cadre du partenariat noué autour de l'éducation en vue d'atteindre l'objectif de développement durable n° 4, visent à renforcer les synergies entre ces dépenses sociales, l'aide humanitaire et les objectifs de développement à plus long terme. En particulier, il est de plus en plus admis que le développement est le moyen le plus efficace de renforcer la résilience, de sorte que les donateurs sont toujours plus nombreux à adopter des plans d'aide humanitaire pluriannuels et à intégrer des mesures de résilience climatique dans leurs programmes de développement des infrastructures (United Nations, 2019a, p. 84)⁶.

Il reste que les infrastructures et les secteurs productifs sont perpétuellement sous-financés dans la plupart des PMA. Et rien ne donne véritablement à penser que le financement privé, qui a récemment

suscité une attention particulière, pourra renverser véritablement cette situation, surtout au regard des montants colossaux qu'il faut mobiliser pour améliorer l'approvisionnement en électricité, moderniser l'agriculture et renforcer l'industrie manufacturière (UNCTAD, 2010 ; UNCTAD, 2015a ; UNCTAD, 2017a ; United Nations, Economic Commission for Africa, 2013). Les infrastructures économiques et les secteurs productifs ont représenté à peine 15 % et 8 % du montant total des apports, respectivement, et ces proportions n'ont que peu augmenté depuis la crise financière et économique de 2009. Qu'il s'agisse des donateurs bilatéraux ou des donateurs multilatéraux, le tableau est relativement similaire. Toutefois, si dans les deux cas, le principal secteur cible est celui des infrastructures sociales et des services sociaux, les donateurs multilatéraux semblent allouer nettement plus de ressources au financement des infrastructures et services économiques, en particulier dans les domaines du transport et de l'approvisionnement en énergie. Le constat dressé ci-dessus n'a pas l'air nouveau et semble relativement général à l'échelle des PMA (fig. 2.9), même si, à certains égards, la situation a évolué au fil des années, les changements les plus marqués concernant :

- L'aide à l'allègement de la dette, qui a culminé en 2006 dans le cadre de l'Initiative PPTE et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, et a reculé depuis ;
- Les activités humanitaires, qui se sont fortement intensifiées ces dernières années.

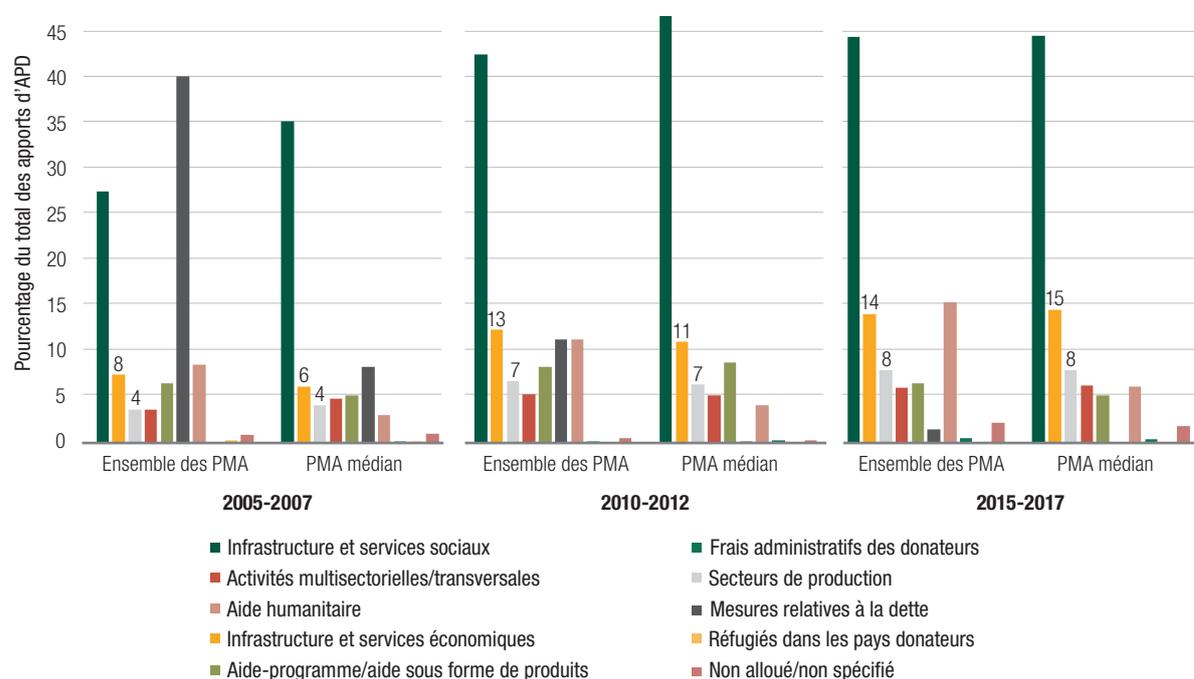
Si les grandes tendances décrites plus haut valent pour la majorité des PMA, la répartition sectorielle de l'APD reste fortement influencée par les particularités de chaque pays, que les différences concernent les besoins à proprement parler, les domaines d'action prioritaires ou simplement la vulnérabilité aux chocs exogènes, tels que les urgences humanitaires et les catastrophes naturelles. En conséquence, la part réservée au renforcement des capacités productives dans le montant total des apports d'APD aux PMA varie considérablement d'un pays à l'autre, sans parler de la répartition de ces apports entre les différents sous-secteurs. La figure 2.10, dans laquelle l'Aide pour le commerce fait office d'indicateur global de la place accordée aux capacités productives, montre que le poids relatif du renforcement des capacités productives dans les apports totaux d'APD diffère nettement selon le pays, et que les variations entre certaines sous-composantes sont plus marquées

⁶ En 2019, des plans pluriannuels d'aide humanitaire et de financement seront mis en œuvre dans sept PMA, à savoir l'Afghanistan, Haïti, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan et le Tchad (United Nations, 2019a).

Figure 2.9

Répartition des apports d'aide publique au développement

(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

encore⁷. À cet égard, il convient également de noter que, dans la plupart des PMA, l'essentiel des ressources consacrées à l'Aide pour le commerce

⁷ L'Aide pour le commerce peut être définie comme une sous-catégorie de l'APD, et sert à financer des programmes et projets considérés, dans les stratégies de développement des pays bénéficiaires, comme des priorités en matière de commerce (OECD and World Trade Organization, 2017). Il convient de noter que, dans la figure 2.10, la décomposition des flux au titre de l'Aide pour le commerce est plus détaillée que la ventilation traditionnelle, selon laquelle :

- Le transport et l'entreposage, les communications et l'énergie sont généralement regroupés sous le terme « infrastructures économiques » ;
- Les services bancaires et financiers, les services aux entreprises et autres services, l'agriculture, la sylviculture et la pêche, l'industrie, les activités extractives et la construction, et le tourisme sont généralement regroupés sous l'appellation « renforcement des capacités productives » ;
- Les politiques et réglementations commerciales sont généralement séparées en deux catégories distinctes, à savoir les « politiques et réglementations commerciales » et les « mesures d'ajustement dans le domaine du commerce ».

Au-delà de l'importance du renforcement des capacités commerciales, la CNUCED a étudié dans l'un de ses rapports (UNCTAD, 2006b) le rôle de l'APD dans le renforcement des capacités productives, en mettant en avant la valeur des secteurs productifs, et proposé une définition et une répartition sectorielle légèrement différentes.

semble être affecté aux infrastructures de transport et d'entreposage, à l'agriculture, à la sylviculture et à la pêche, et, dans une moindre mesure, à la production et à la distribution d'énergie. Fait plutôt étonnant, malgré l'importance du rôle qu'ils jouent dans la transformation structurelle, les secteurs industriels demeurent largement sous-financés, à tel point qu'ils représentent à peine 1 % du volume total des versements bruts d'APD aux PMA.

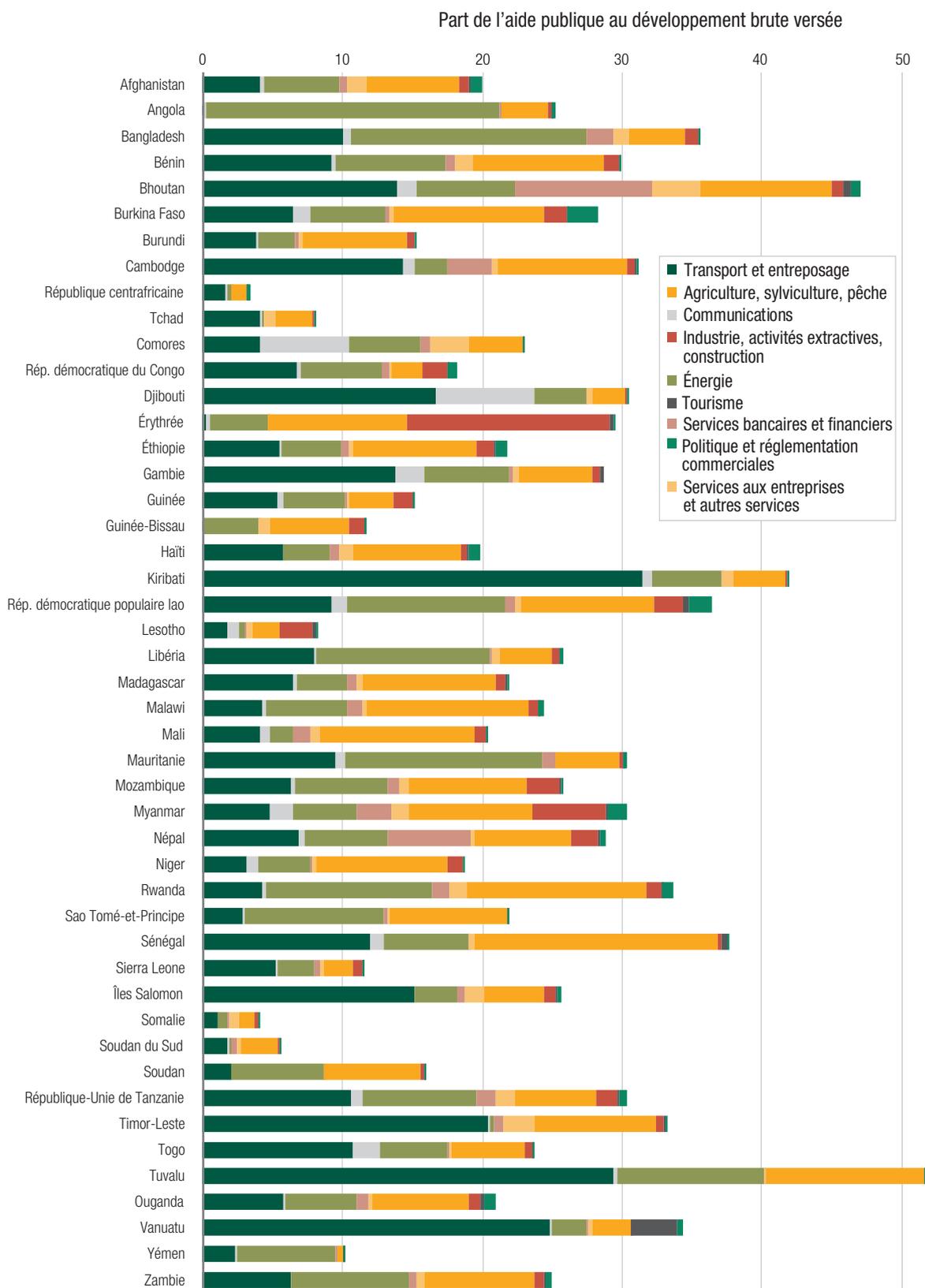
3. Concessionnalité

Le degré de concessionnalité de l'APD a beaucoup diminué au niveau mondial depuis la fin de la crise de 2009, ce qui témoigne d'une tendance généralisée à privilégier les instruments de prêt, à la fois dans le cadre de l'APD et des autres apports du secteur public (voir sections précédentes). Cette évolution n'a pas épargné les PMA, alors que l'aide à ces pays économiquement vulnérables « devrait revêtir pour l'essentiel la forme de dons », selon des recommandations formulées dès 1978 (OECD, n/d, par. 8). Lorsque l'on observe de plus près les différents types de flux d'APD, on constate que la légère augmentation des versements bruts aux PMA qui a été enregistrée entre 2011 et 2017 découle de l'accroissement des prêts d'APD (au rythme de 14 % par an), tandis que les dons d'APD ont plutôt

Figure 2.10

Part de l'Aide pour le commerce dans les flux d'aide publique au développement, 2015-2017

(En pourcentage)

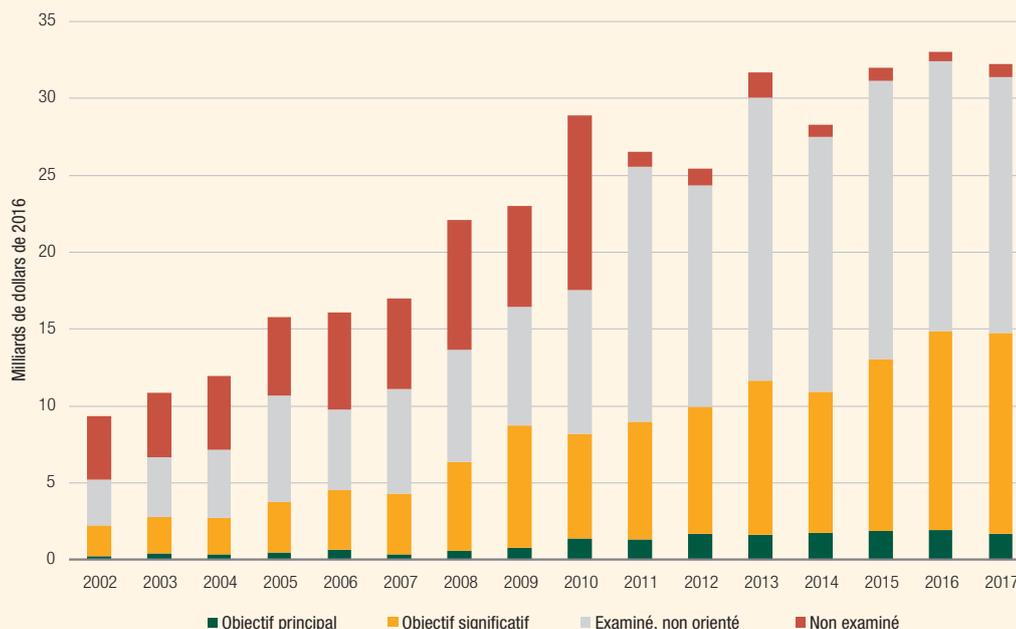


Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE

Encadré 2.3 Aide fournie par les membres du Comité d'aide au développement en faveur de l'égalité des sexes et de l'émancipation des femmes

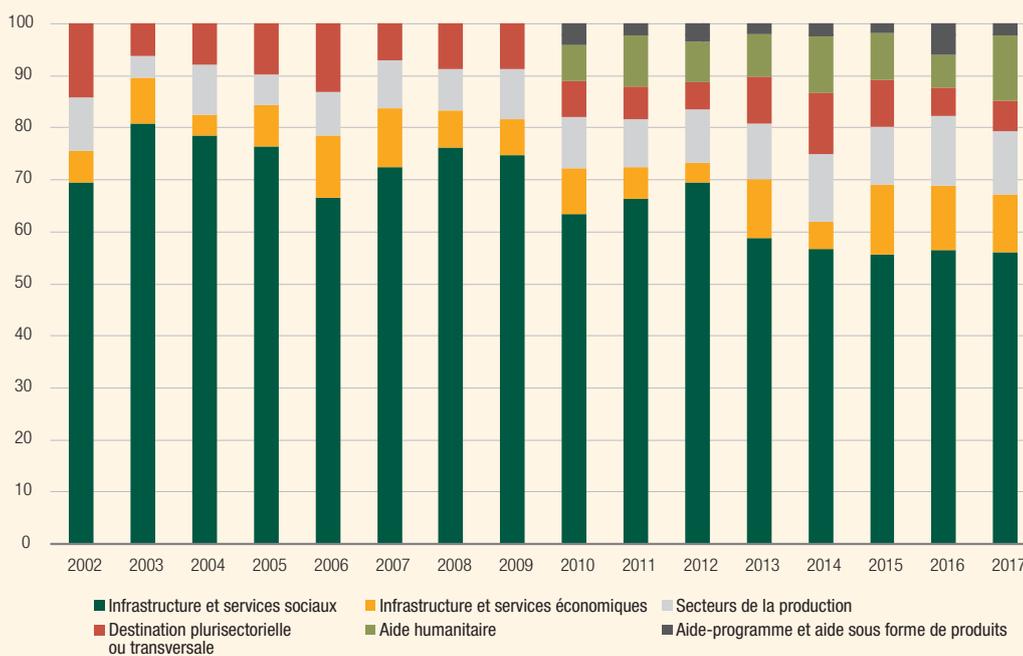
En vue d'apprécier l'action menée en faveur de l'égalité des sexes, l'OCDE demande aux donateurs du CAD de préciser, pour chacune des activités qui sont enregistrées dans le Système de notification des pays créanciers au titre de leurs engagements bilatéraux, si ladite activité a notamment pour but de promouvoir l'égalité des sexes. Pour être considérée comme « orientée vers l'égalité des sexes », l'activité doit viser expressément à favoriser l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes et en faire soit un « objectif principal », soit un « objectif significatif ». Ce suivi s'est développé au fil du temps, si bien que la part des engagements bilatéraux qui en ont fait l'objet est passée de 50 % environ en 2002 à 97 % depuis 2014.

a) Aide bilatérale ventilable allouée aux pays les moins avancés qui est orientée vers l'égalité des sexes



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

b) Répartition sectorielle de l'aide aux pays les moins avancés qui est orientée vers l'égalité des sexes*



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

* Aide bilatérale ventilable.

Encadré 2.3 (suite)

Pendant la période considérée, les donateurs du CAD ont assigné l'objectif (principal ou significatif) de promouvoir l'égalité des sexes à une proportion toujours plus grande de leurs engagements bilatéraux en faveur des PMA, celle-ci passant de 24 % en 2002 à 46 % en 2017. Conjugée à la hausse générale et au suivi plus systématique des engagements bilatéraux des donateurs du CAD, cette tendance a eu pour résultat de multiplier par sept les volumes de l'aide signalée comme orientée vers l'égalité des sexes, qui ont bondi de 2,2 milliards de dollars en 2002 à 14,7 milliards de dollars en 2017 (fig. a). Cette progression est surtout le fait d'activités pour lesquelles l'égalité des sexes est un objectif significatif (mais non l'objectif principal).

Il est intéressant de noter que plus de la moitié de l'aide orientée vers l'égalité des sexes (en tant qu'objectif principal ou significatif) est affectée au secteur de l'infrastructure et des services sociaux, principalement à la santé et à l'éducation (fig. b)). Cependant, les questions de genre ont peu à peu gagné d'autres secteurs d'intervention, dont ceux de l'infrastructure économique, de la production, et de l'aide humanitaire. Elles semblent ne plus devoir être cantonnées aux secteurs sociaux et s'étendre progressivement à des domaines de la coopération pour le développement qui contribuent à l'émancipation économique des femmes et à leur accession au monde de l'entrepreneuriat. Lorsque l'on examine la proportion des interventions en faveur de l'égalité des sexes d'un pays à l'autre, on constate une grande hétérogénéité, qui s'explique par des facteurs nationaux touchant tant à la répartition sectorielle de l'aide qu'à des différences dans les conceptions, les attentes et les sensibilités sociales et culturelles.

stagné et que les prises de participation, dont la proportion était toutefois déjà peu élevée, ont reculé (fig. 2.11). Les prises de participation demeurent marginales et ponctuelles ; elles n'ont jamais représenté plus de 0,2 % des versements d'APD aux PMA et ont surtout concerné une poignée de pays (principalement, le Bangladesh, le Cambodge, le Mozambique, la République-Unie de Tanzanie et la Zambie). En conséquence, la part des prêts dans les versements totaux d'APD aux PMA a progressé de plus de 10 points de pourcentage depuis 2011, allant jusqu'à dépasser 25 % en 2017 pour recouvrer des niveaux comparables à ceux observés au début des années 2000. Dans le même temps, la part moyenne des dons dans les nouveaux emprunts publics extérieurs est restée relativement stable et se situait entre 60 % et 65 % pour le PMA médian.

Cette évolution s'explique avant tout par un accroissement du portefeuille de prêts concessionnels détenus par les donateurs multilatéraux (essentiellement, la Banque mondiale et les banques régionales de développement), qui utilisent principalement ce type de prêts comme instrument de financement (fig. 2.12). Par exemple, l'APD versée aux PMA par la Banque mondiale sous forme de prêts concessionnels a plus que triplé entre 2011 et 2017, passant de 4 milliards à 14 milliards de dollars, soit environ la moitié de l'APD totale versée aux PMA sous forme de prêts. Les donateurs bilatéraux continuent de préférer les dons, qui représentent plus de 90 % de leurs apports d'APD aux PMA. Cependant, la part des prêts a

aussi augmenté dans l'APD bilatérale ces dernières années⁸.

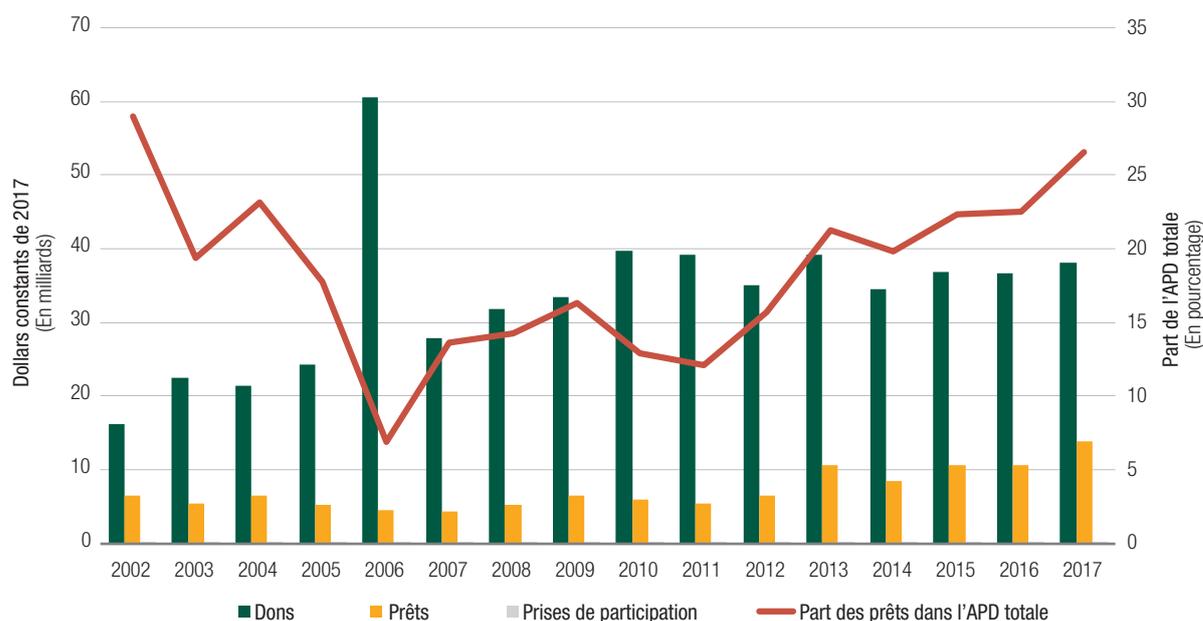
Les prêts concessionnels sont très courants dans le secteur infrastructurel (principalement, dans les secteurs des transports et de la fourniture et de la distribution d'énergie), où ils représentent près de 60 % de l'APD totale versée (fig. 2.13). Dans une moindre mesure, ils sont aussi présents dans le secteur de la production ou dans l'aide-programme et l'aide sous forme de produits, où ils comptent pour 25 % environ de l'APD totale versée. Il serait donc possible de générer un flux de revenus qui permette de rembourser la dette et de garantir la viabilité financière de l'opération, pour autant qu'il n'y ait pas d'asymétrie des échéances et/ou des devises⁹. Peut-être de façon plus surprenante, les prêts représentent aussi une part importante de l'APD versée au secteur de l'infrastructure sociale et aux activités plurisectorielles ou transversales, par exemple, pour financer des projets concernant l'eau et l'assainissement, et des interventions dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la gestion des finances publiques, où

⁸ Dans le cas des donateurs du CAD, la part des prêts dans l'APD totale versée a atteint 8 % en 2015-2017, alors qu'elle était de 3 % en moyenne en 2010-2012. La même comparaison n'est guère pertinente dans le cas des donateurs non membres du CAD, car bon nombre d'entre eux ne rendent compte de leurs versements d'APD que depuis quelques années.

⁹ Un raisonnement similaire permet de comprendre pourquoi les prises de participation au titre de l'APD sont concentrées dans les secteurs de l'infrastructure économique et de la production (fig. 2.13), même si elles restent peu importantes, y compris dans ces deux secteurs.

Figure 2.11

APD : Versements bruts aux pays les moins avancés, par type de flux

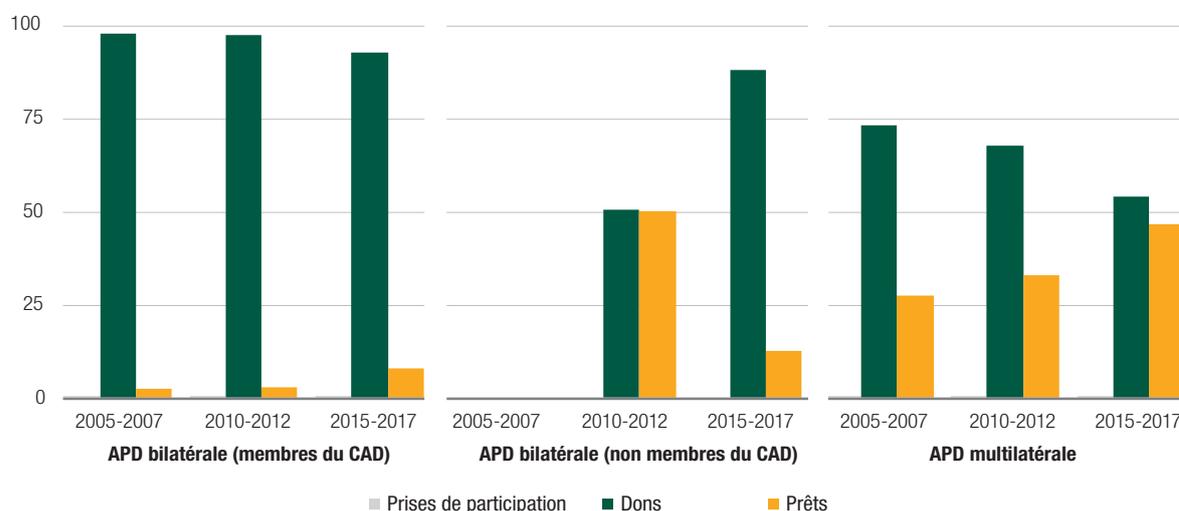


Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

Figure 2.12

Versements bruts d'aide publique au développement aux pays les moins avancés, par type de flux et groupe de donateurs

(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

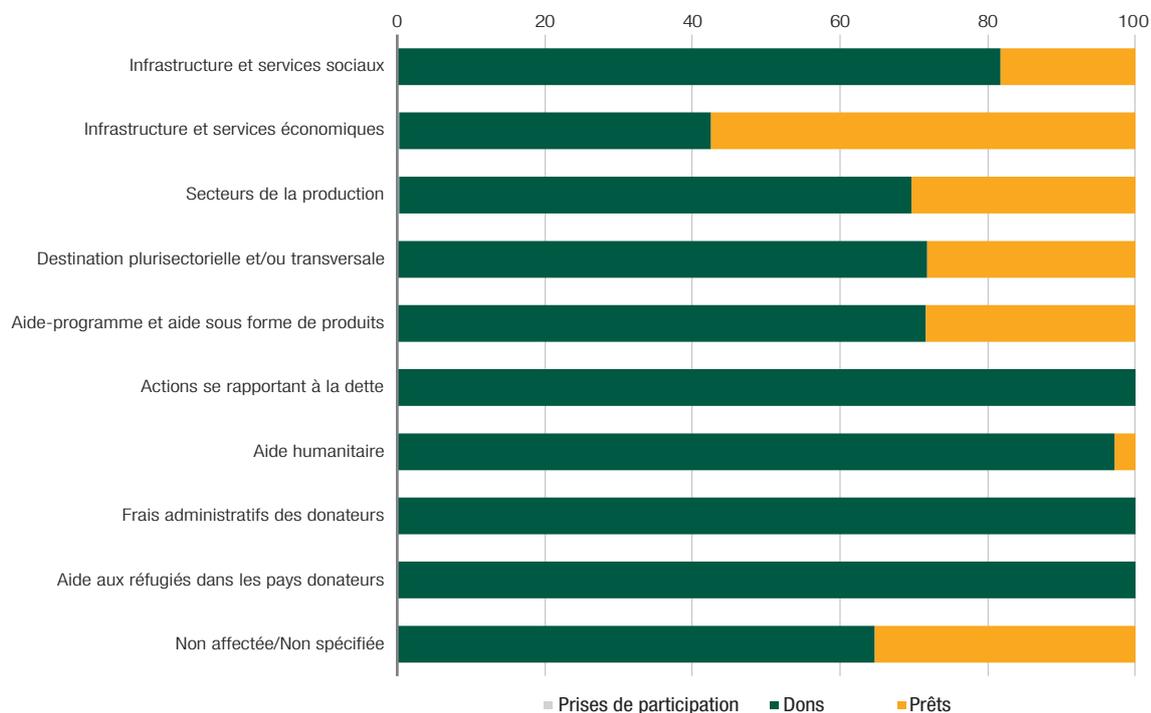
les perspectives de générer un flux de revenus sont plus incertaines. En fait, l'ampleur des apports d'APD dans les secteurs sociaux est telle que, même si la part des prêts concessionnels y est faible (moins de 20 % de l'APD totale versée), le montant total de ces prêts est presque aussi élevé que dans le secteur infrastructurel (fig. 2.14).

Le choix entre dons et prêts est moins facile qu'il n'y paraît de prime abord, car il influe à la fois sur la disponibilité globale des fonds et sur la structure incitative sous-jacente (Panizza, 2015). Au lendemain de la crise, le recours croissant au financement concessionnel a été facilité par une conjoncture internationale où les politiques monétaires

Figure 2.13

Composition de l'aide publique au développement versée, 2015-2017

(En pourcentage)

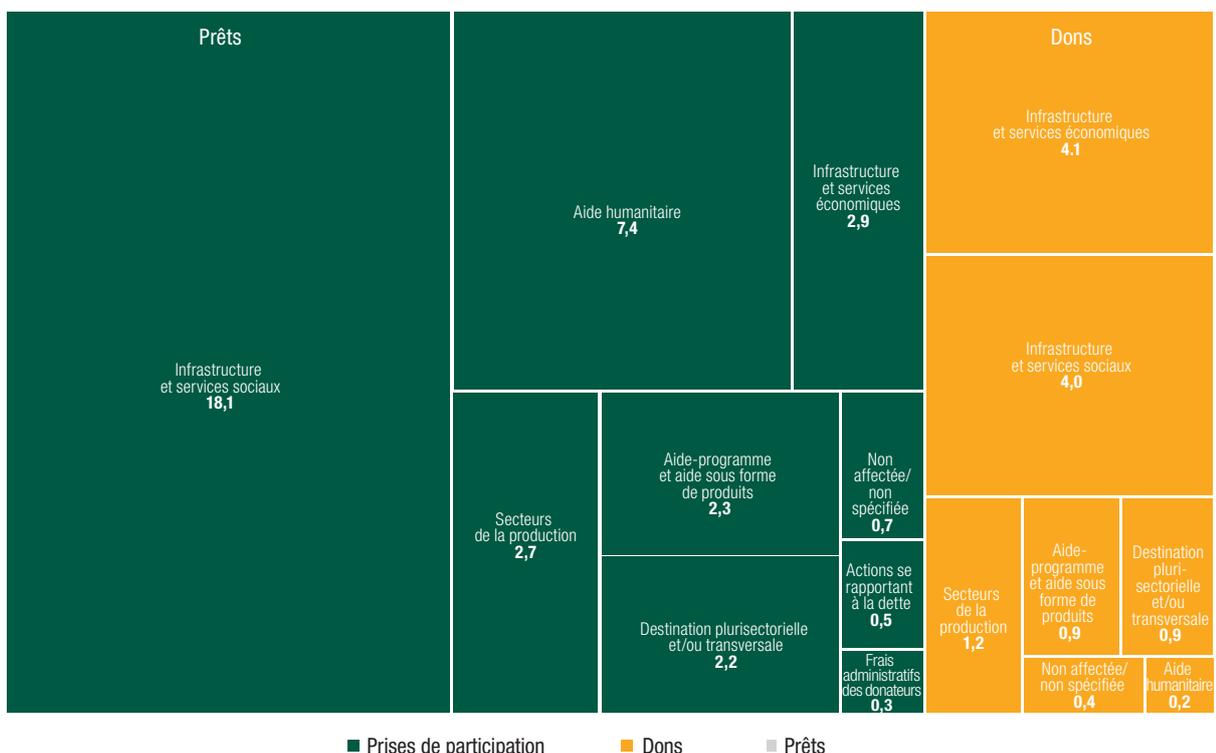


Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

Figure 2.14

Répartition de l'aide publique au développement brute versée aux pays les moins avancés, 2015-2017

(En milliards de dollars de 2017)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

expansionnistes des pays développés faisaient baisser les coûts des capitaux sur les marchés internationaux et où les prêteurs multilatéraux (et, dans une moindre mesure, des organismes bilatéraux) puisaient dans ces liquidités pour financer des investissements indispensables dans des domaines essentiels¹⁰. En cela, on peut avancer que, face à des dons globalement en stagnation, les prêts concessionnels ont offert aux PMA un autre moyen de financement, qui n'aurait peut-être pas été possible ou qui aurait été plus coûteux sans l'intermédiation des prêteurs multilatéraux et leurs bonifications d'intérêt.

Il reste que le financement du développement, à la fois au niveau mondial et dans les PMA, est loin d'être à la hauteur des ambitions du Programme de développement durable à l'horizon 2030. De plus, dans un contexte mondial caractérisé par la montée de l'incertitude et l'instabilité financière, le recours de plus en plus fréquent aux prêts fait craindre pour la viabilité du financement du développement dans les PMA. Les invitations à « concentrer les ressources les plus avantageuses sur les pays où les besoins sont les plus grands » (voir United Nations (2015b), par. 52) ne semblent en outre pas entendues, à en juger par l'augmentation des prêts non concessionnels. On ne saurait donc négliger la question de la concessionnalité en faveur des pays vulnérables et structurellement faibles lorsque l'on appelle à adopter des mesures audacieuses pour renforcer l'architecture du financement du développement durable.

De même, si le renforcement des mécanismes nationaux de contrôle, en particulier dans la procédure budgétaire, reste une priorité (United Nations (2015b), par. 30), la viabilité de la dette est une question de plus en plus préoccupante, qui incite à reconsidérer l'adéquation des niveaux de concessionnalité avec les besoins en développement des PMA. Ces dernières années, la baisse des niveaux de concessionnalité a touché la majorité des PMA, sans forcément épargner ceux qui font face à de graves problèmes d'endettement (fig. 2.15). Par exemple, en Gambie et en République démocratique populaire lao, deux pays qui, selon une étude réalisée par la Banque mondiale

et le Fonds monétaire international en janvier 2019, sont respectivement surendettés et exposés à un risque élevé de surendettement, la part des prêts d'APD dans l'APD totale versée a progressé de plus de 15 points de pourcentage par an, alors qu'en valeur réelle celle des dons a augmenté de seulement 1 ou 2 points de pourcentage. Si le financement concessionnel a pu se substituer, dans une certaine mesure, aux prêts commerciaux, le coût de ces opérations pour le développement et leur viabilité globale n'ont pas encore été pleinement examinés.

Dans ce contexte, le recours de plus en plus fréquent à des apports publics générateurs d'endettement rend d'autant plus nécessaire d'accroître la transparence et d'améliorer la disponibilité des données publiques sur la coopération au développement (United Nations (2015b), par. 50, 58 et 60). Les progrès accomplis dans la modernisation de la mesure de l'APD (voir encadré 2.2), amorcée par le CAD en 2014, pourraient fournir une partie de la solution, même si, à un certain nombre d'égards, ils restent sources de litige et n'échappent pas aux critiques (OECD, 2018a ; United Nations, 2019a). En particulier, la décision de commencer à rendre compte des prêts – qui représentent plus de 25 % de l'APD versée aux PMA – selon la méthode de l'équivalent-don (et non en valeur nominale) est une mesure importante et d'un intérêt immédiat, et répond aux préoccupations de longue date au sujet du gonflement des chiffres de l'APD et de la distorsion des incitations, qui ne favorise pas le recours aux dons et à des prêts très concessionnels (Colin, 2014).

4. Additionnalité et modalités de l'aide

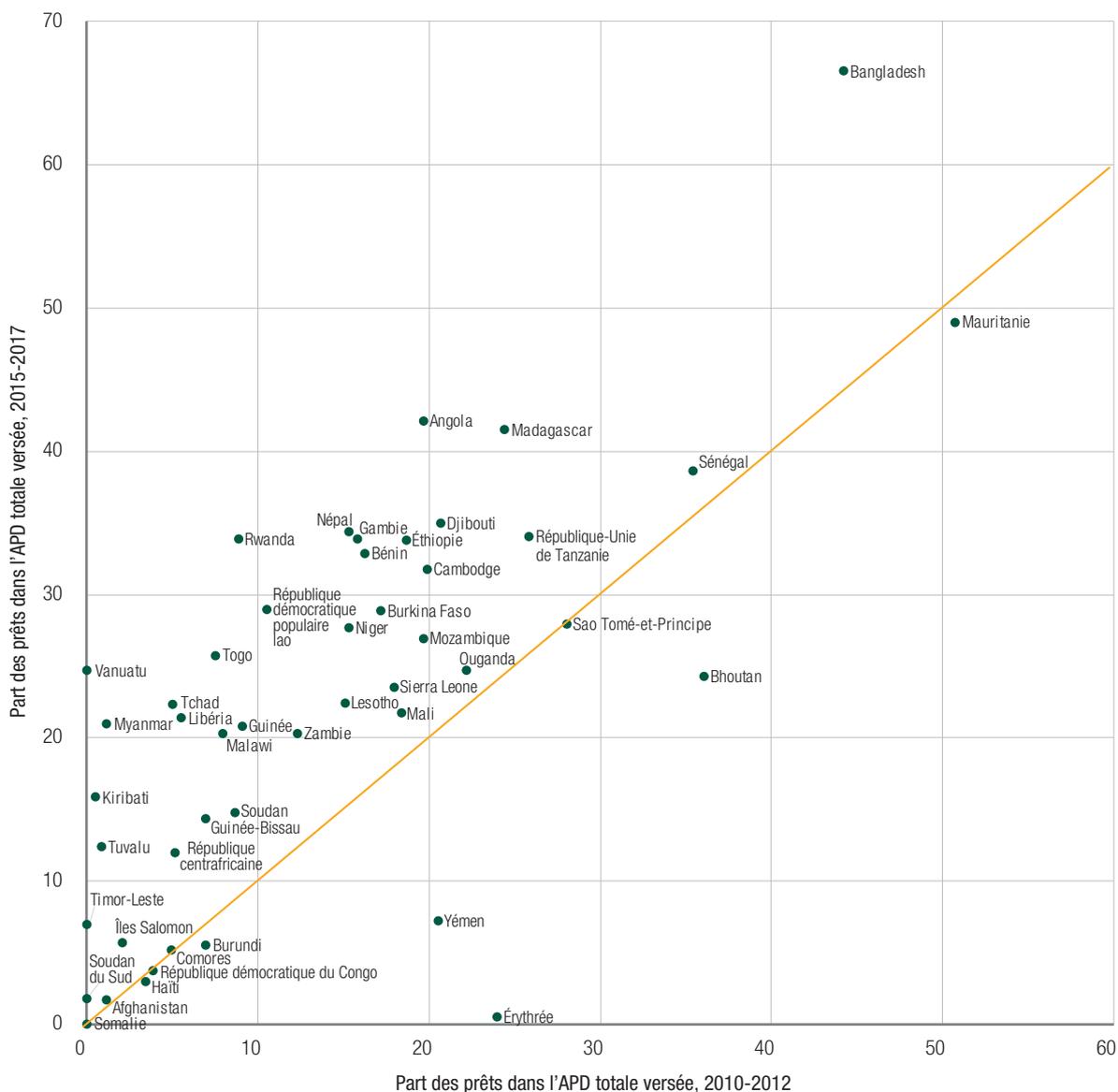
Avec la multiplication des fonds spécialisés en faveur des PMA et des autres pays en développement, depuis l'Aide pour le commerce jusqu'au financement de l'action climatique, une question continue de se poser, à savoir celle du degré d'additionnalité. Autrement dit, dans quelle mesure les nouvelles initiatives constituent-elles des apports supplémentaires de capitaux ou font-elles « du neuf avec du vieux » ? La question de l'additionnalité a été âprement débattue en lien avec l'engagement des pays développés, inscrit dans l'Accord de Paris, de mobiliser 100 milliards de dollars par an pour financer l'action climatique (UNCTAD, 2010 ; UNCTAD, 2016c). L'accès à un financement durable de l'adaptation aux changements climatiques et de l'atténuation de leurs effets, appuyé par un transfert de technologie efficace, est essentiel aux pays en développement et, plus particulièrement, aux PMA, car les changements climatiques, dont les risques de survenance augmentent, devraient creuser les

¹⁰ La dix-huitième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement par la Banque mondiale illustre très bien cette tendance. Opération la plus importante du genre dans l'histoire de cette association, elle s'est caractérisée par la mise en place d'un système de financement hybride combinant les contributions des partenaires sous forme de dons et les emprunts sur les marchés financiers. Dans le même ordre d'idées, plusieurs PMA ont essayé de tirer directement avantage de la liquidité des marchés financiers en émettant des euro-obligations, avec des fortunes diverses (Kharas et al., 2014 ; UNCTAD, 2016c).

Figure 2.15

Part des prêts dans l'aide publique au développement brute totale versée aux PMA

(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

inégalités mondiales et se faire plus durement sentir dans les pays et parmi les populations pauvres (UNCTAD, 2010 ; UNCTAD, 2016c ; United Nations, 2019b ; Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014).

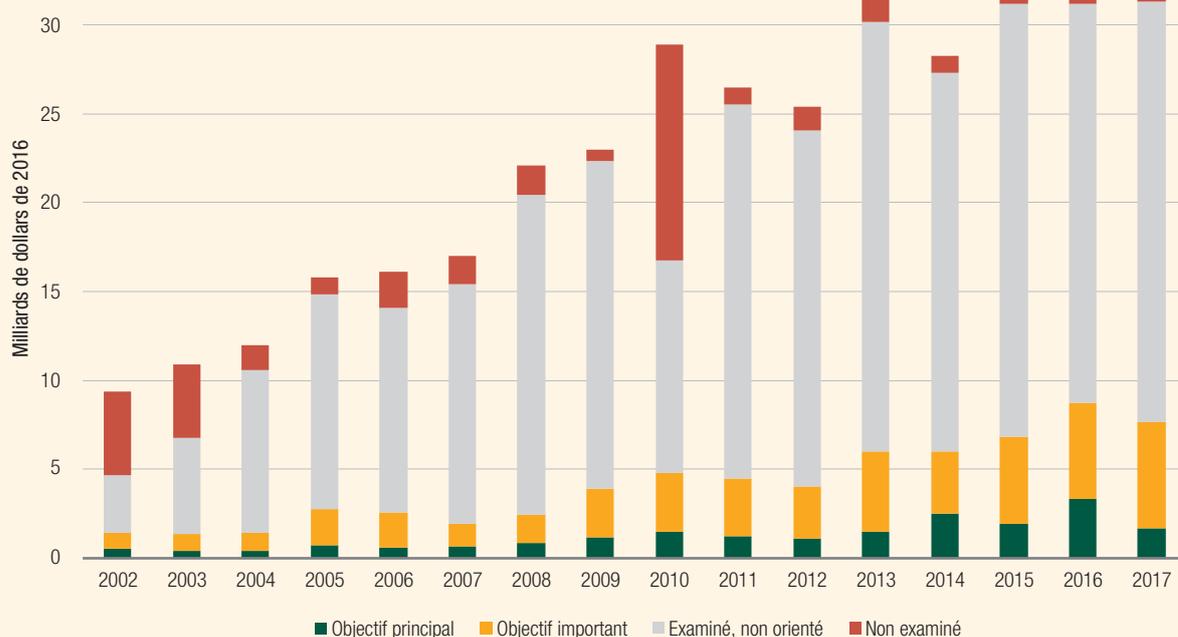
En raison de problèmes d'ordre conceptuel et de pratiques de notification mal définies, il est extrêmement difficile d'évaluer avec précision l'additionnalité des moyens de financement de l'action climatique et l'« intérêt climatique » des fonds qui sont

déclarés. Or, de sérieuses préoccupations ont été exprimées à ce sujet par le passé (UNCTAD, 2016c ; Oxfam International, 2016 ; Oxfam International, 2018). Ce qui est certain, c'est que les fonds mobilisés jusqu'à présent sont encore loin d'atteindre l'objectif de 100 milliards de dollars par an et demeurent très insuffisants par rapport aux besoins des PMA (United Nations, 2019b). Néanmoins, les donateurs ont signalé une augmentation modeste, mais constante, de la part de leurs engagements d'APD devant servir des objectifs environnementaux (voir encadré 2.4).

Encadré 2.4 Aide à l'appui des objectifs environnementaux mondiaux

Le Système de notification des pays créanciers de l'OCDE contient des données sur les engagements bilatéraux des donateurs du CAD qui visent à contribuer à la durabilité environnementale. Les donateurs sont invités à préciser, pour chaque activité notifiée, si celle-ci entraîne une amélioration de l'environnement physique et/ou biologique du pays bénéficiaire ou recouvre des mesures concrètes ayant pour but la prise en compte des questions environnementales. Selon le système de notation en vigueur, on distinguera les activités dans lesquelles la protection de l'environnement est l'« objectif principal » ou un « objectif significatif », ou ne figure pas parmi les objectifs fixés. (Un système de notation analogue est appliqué aux activités qui s'inscrivent dans le cadre des dispositions des Conventions de Rio sur la diversité biologique, l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets, et la lutte contre la désertification ; la plupart de ces activités satisfont à la définition de l'« aide à l'environnement »).

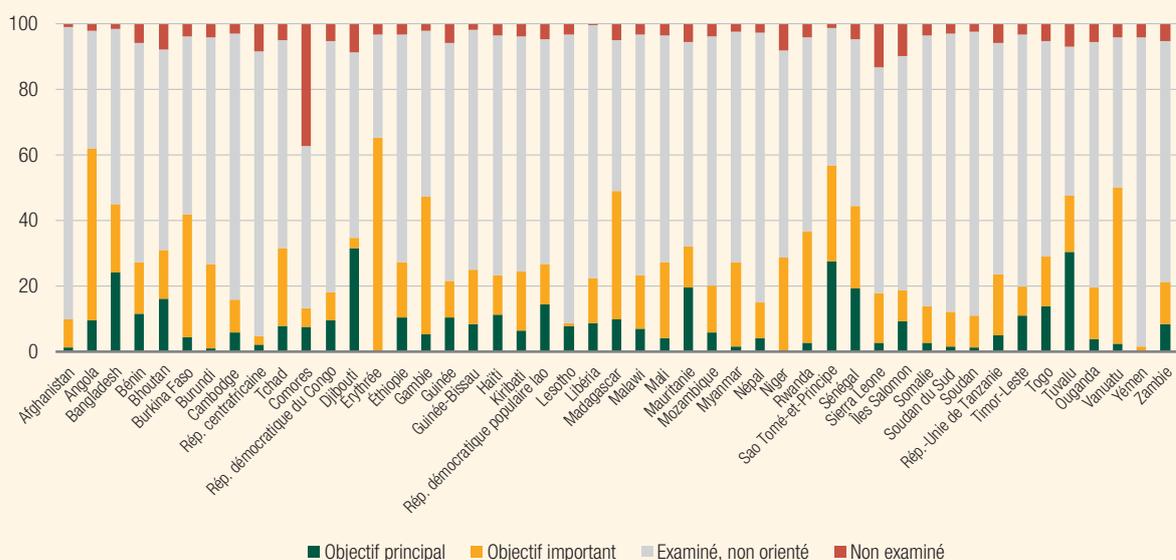
a) Aide à l'environnement allouée aux pays les moins avancés*



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

* Aide bilatérale ventilable.

b) Aide à l'environnement allouée aux différents pays les moins avancés*, 2015-2017



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

* Aide bilatérale ventilable.

Encadré 2.4 (suite)

Il apparaît clairement que l'examen des engagements bilatéraux s'est généralisé au fil des années : en 2017, pas moins de 97 % des activités ont été analysées, contre 50 % en 2002. Il ressort également des données que l'APD à visée environnementale a constamment augmenté en valeur absolue, passant de 1,42 milliard de dollars en 2002 à 7,66 milliards de dollars en 2017 (fig. a)). Cependant, cette augmentation s'explique surtout par la hausse globale des engagements bilatéraux en faveur des PMA, car, pendant la période de quinze ans considérée, la part des activités ayant la protection de l'environnement comme objectif principal s'est maintenue à 5 % et la part des activités ayant la protection de l'environnement comme objectif significatif a seulement progressé de 10 % à 19 %.

Si les disparités entre les pays sont lissées, environ un tiers des engagements qui servent des objectifs environnementaux mondiaux, en en faisant des objectifs principaux ou des objectifs significatifs, est destiné au secteur de l'infrastructure et des services sociaux. Cette proportion est toutefois en diminution, car la part de l'aide à l'environnement affectée aux secteurs de l'infrastructure économique et de la production progresse, surtout depuis 2010. Aujourd'hui, le secteur de l'infrastructure économique et le secteur de la production captent respectivement plus de 32 % et 17 % des engagements d'aide à l'environnement.

Entre les différents PMA, on observe de grandes différences, non pas seulement dans le montant global de l'aide reçue, mais aussi dans la proportion de l'aide qui sert des objectifs environnementaux (fig. b)). D'une manière générale, moins d'un quart des engagements bilatéraux des donateurs du CAD en faveur des PMA semblent avoir des objectifs environnementaux, mais cette proportion est plus grande dans les PMA insulaires et certains pays du Sahel qui font face à la désertification.

En conclusion, l'aide fournie à l'appui d'objectifs environnementaux reste insuffisante au regard des besoins des PMA, surtout lorsque l'on sait que ces pays sont plus vulnérables aux catastrophes naturelles liées aux changements climatiques et que leurs besoins exercent une pression accrue sur des écosystèmes fragiles (UNCTAD, 2010 ; UNCTAD, 2016b ; United Nations, 2019c). À en croire certaines analyses, il se pourrait que même le tableau brossé ici soit optimiste, car les chiffres de l'aide pourraient être gonflés du fait de l'utilisation de méthodes de notation et de notification qui comptabilisent les prêts d'APD en valeur nominale et qui tiennent compte de projets ne concernant que partiellement l'action climatique (Oxfam International, 2016 ; Oxfam International, 2018).

Outre le volume de l'APD et les niveaux de concessionnalité appliqués, les modalités de versement influent aussi considérablement sur les perspectives de développement. Un certain nombre de caractéristiques clefs des systèmes d'aide a été examiné dans le cadre du programme sur l'efficacité de l'aide, y compris au regard des cinq principes qui sous-tendent la Déclaration de Paris, à savoir l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. D'autres études et exercices de suivi ont consisté en un examen approfondi des progrès accomplis au niveau international en vue d'une coopération efficace au service du développement (OECD and United Nations Development Programme, 2016 ; UNCTAD, 2016a). La présente section porte uniquement sur quelques éléments choisis, qui revêtent une importance particulière dans le contexte des PMA et qui ont des conséquences de large portée pour la politique macroéconomique du pays bénéficiaire.

Une question essentielle est celle de savoir dans quelle mesure l'aide est « liée », c'est-à-dire doit servir à acheter des biens et des services auprès d'entreprises du pays donateur. Ce lien compromet l'objectif final de l'aide, qui est le développement, en ce qu'il peut avoir pour conséquences d'empêcher

de tirer le meilleur parti des ressources disponibles, d'imposer des fournisseurs de biens et de services qui ne sont pas forcément les mieux adaptés au contexte local et de limiter l'effet multiplicateur de l'aide, en restreignant les possibilités d'attribuer des marchés à des entreprises locales et de faire appel à des producteurs et des prestataires de services locaux. En 2001, le CAD, reconnaissant implicitement ces failles, a recommandé expressément de délier l'APD allouée aux PMA dans toute la mesure possible, de favoriser et de garantir des apports d'APD adéquats, et de faire en sorte que les efforts fournis en ce sens par les membres du CAD soient équitablement répartis (OECD, 2019c)¹¹. Malgré ces recommandations claires et quelques améliorations, les efforts des pays donateurs demeurent insuffisants et inégaux (UNCTAD, 2016a ; OECD, 2018c ; Meeks, 2018). En 2016-2017, l'aide liée a représenté près de 15 % des engagements bilatéraux de l'ensemble des donateurs du CAD, et jusqu'à 40 % des

¹¹ Cette recommandation a ensuite été révisée de manière à être étendue aux pays pauvres très endettés autres que les PMA, aux autres pays à faible revenu et aux pays et territoires uniquement bénéficiaires de l'Association internationale de développement, et à inviter les donateurs « non membres du CAD à opérer un déliement de leur aide en parallèle avec les membres du CAD » (OECD, 2019c, p. 3).

engagements bilatéraux de certains donateurs¹². De plus, selon un rapport du CAD de 2018, pas moins de 65 % des marchés étaient attribués à des entreprises des pays donateurs, ce qui justifiaient les craintes que l'« aide officiellement liée » puisse être une pratique encore plus répandue (OECD, 2018c ; Meeks, 2018). D'ailleurs, comme cela sera examiné plus en détail au chapitre 3, il existe un risque que les changements récents visant à se servir de l'APD pour mobiliser des ressources privées, grâce à ce que l'on appelle les instruments du secteur privé, favorisent le développement de l'aide officiellement liée.

Les PMA étant très tributaires de l'aide, leurs paramètres macroéconomiques fondamentaux dépendent aussi beaucoup de la prévisibilité, de l'instabilité et de la cyclicité de l'APD. Il est important de tenir d'emblée pour entendu que ces caractéristiques peuvent relever à la fois de facteurs liés à la demande et de facteurs liés à l'offre – autrement dit, de facteurs qui tiennent au pays destinataire, comme l'incapacité de proposer des projets susceptibles de bénéficier d'un concours financier et les retards dans le calendrier d'exécution, et au donateur, comme une planification limitée à moyen terme – voire être influencés par des facteurs exogènes tels que les variations de change (United Nations, Economic Commission for Africa, 2013). En dépit de quelques différences entre les pays, les données disponibles indiquent que les versements d'APD aux PMA sont raisonnablement prévisibles ; de fait, l'aide programmable par pays, c'est-à-dire l'aide faisant l'objet d'une planification pluriannuelle au niveau national, représente 75 % en moyenne des versements totaux¹³. Dans le même ordre d'idées, le ratio versements/engagements avoisinait 90 % en moyenne, mais, sur ce point également, on observait de grandes disparités entre les pays bénéficiaires. Si elles s'expliquent en partie par des situations de conflit



Une situation de plus en plus complexe, qui rend la coordination difficile.

et d'urgence humanitaire, ces grandes disparités quant à la prévisibilité de l'aide peuvent mériter un examen plus approfondi au niveau de chaque pays, dans le cadre des activités de gestion de l'APD et de coordination entre les donateurs (UNCTAD, 2009 ; UNCTAD, 2010).

En ce qui concerne l'instabilité de l'aide, les méthodes proposées par Bulir and Hamann (2008) et Markandya et al. (2010) sont utilisées ci-après pour examiner l'instabilité des versements nets d'APD depuis 2000 (ou, si les données sont disponibles, pour améliorer la couverture géographique). Aux fins de l'objectif principal, qui est d'évaluer l'impact de l'instabilité de l'aide sur les paramètres macroéconomiques fondamentaux des pays bénéficiaires, deux outils de mesure sont envisagés : a) le coefficient de variation des séries nominales, et b) l'écart type des séries corrigées de la tendance par le filtre de Hodrick-Prescott, en part du PIB. Si l'on fait abstraction de l'incidence du choix de l'outil de mesure, les versements nets d'APD semblent se caractériser par une instabilité modérée par rapport aux autres apports extérieurs (fig. 2.16)¹⁴. Dans le cas du PMA médian, les versements nets d'APD sont la source de financement extérieur la moins instable (devant les envois de fonds), selon le premier outil de mesure, mais sont légèrement plus instables que les envois de fonds et les IED (dans ce dernier cas, par une marge très faible), selon le second outil de mesure – ce qui est cohérent avec la dépendance accrue des PMA à l'égard de l'aide (voir chap. 1).

¹² Ces chiffres se fondent sur la base de données OECDStat, tableau CAD7 b, Degré de liaison d'aide (APD), disponible à l'adresse suivante : <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=e1cc3e40-980e-42a7-8f44-559cdc19e2cb&themetreeid=3> (date de consultation : 14 octobre 2019).

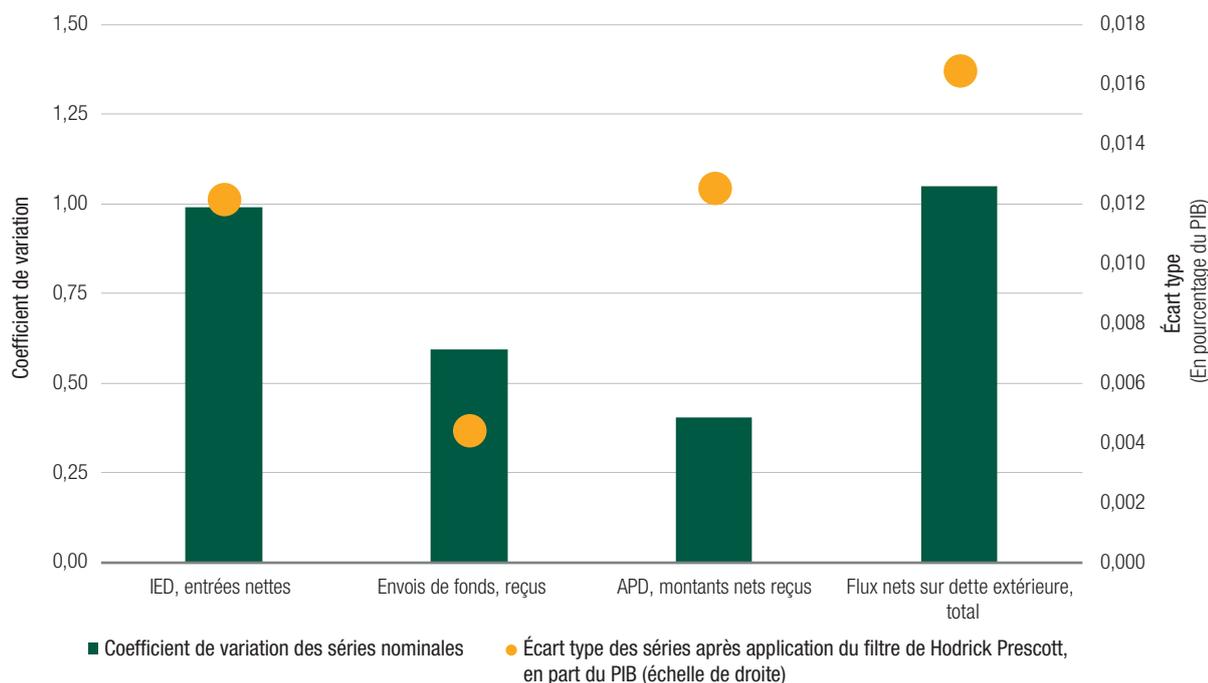
¹³ Selon le CAD, l'aide programmable par pays est obtenue en soustrayant de l'APD bilatérale brute totale les éléments :

- Qui ne sont pas prévisibles par nature (aide humanitaire et allègement de la dette) ;
- Qui ne sont pas à l'origine de flux internationaux (coûts administratifs, coûts indirects des étudiants, promotion de la sensibilisation au développement, travaux de recherche et coûts des réfugiés dans les pays donateurs) ;
- Qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'accords de coopération entre gouvernements (aide alimentaire et aide des collectivités locales) ;
- Qui ne sont pas programmable par le donateur (financement de base d'organisations non gouvernementales).

¹⁴ Le nombre de PMA considérés a été limité à 29 afin de tenir compte uniquement des pays pour lesquels les séries de données sont complètes pour tous les apports extérieurs et toutes les années.

Figure 2.16

Instabilité des flux financiers extérieurs à destination du pays le moins avancé médian, 2000-2017*



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

* D'après les données relatives à 29 PMA.

Les résultats par pays confirment ces constatations et montrent que les variations des versements d'APD peuvent être non négligeables par rapport à la taille de l'économie du pays bénéficiaire, surtout dans le cas des petites économies : les écarts types de la composante cyclique (c'est-à-dire des séries corrigées de la tendance) excèdent parfois 0,1 point de pourcentage du PIB (fig. 2.17). Conformément aux attentes, l'instabilité semble être plus marquée dans les économies plus petites et les pays touchés par des situations de conflit, des catastrophes naturelles ou des urgences d'ordre humanitaire¹⁵. De plus, dans la majorité des PMA, il semble exister une corrélation positive entre la composante cyclique des versements nets d'APD et la composante cyclique du PIB et des recettes publiques. Autrement dit, les versements nets d'APD se caractérisent par une tendance procyclique, ce qui pourrait amplifier les effets des cycles économiques ; les rares cas de tendances anticycliques sont principalement le résultat de l'allègement de la dette et de l'aide humanitaire, qui, par définition, visent à réagir à des chocs négatifs.

¹⁵ Si l'aide est intrinsèquement instable sous certaines formes, comme l'allègement de la dette et l'aide humanitaire, sa répartition sectorielle ne semble guère avoir d'incidence sur son degré d'instabilité, conformément à des constatations antérieures (Bulir and Hamann, 2008 ; El Khanji, 2018).

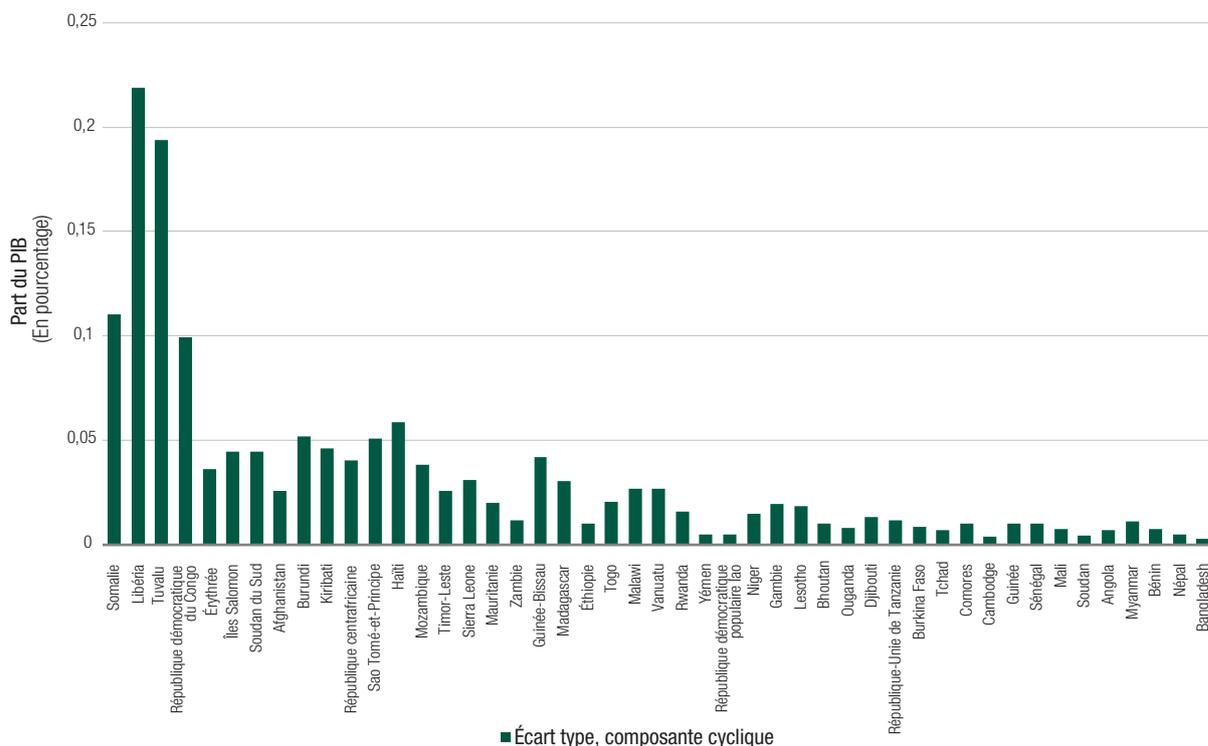
Pour mesurer l'évolution de la composante cyclique de l'instabilité dans le temps, l'écart type des séries de données corrigées de la tendance relatives au ratio APD/PIB est calculé sur une période glissante de cinq ans, centrée sur l'année pour laquelle des données sont communiquées (en conséquence, le niveau d'instabilité signalé pour 2015 couvre la période 2013-2017). Il ressort des résultats présentés dans la figure 2.18 que la composante cyclique des séries de données relatives au ratio APD/PIB reste beaucoup plus instable dans le cas des PMA médians que dans celui des autres pays en développement médians, même si l'écart se réduit progressivement.

D. Coopération Sud-Sud

À côté de l'aide apportée par les donateurs traditionnels, la coopération Sud-Sud, qui gagne en importance, est un autre facteur déterminant pour l'évolution du financement du développement des PMA et pour l'augmentation du nombre des partenaires potentiels. Si elles ont une longue histoire qui remonte à la création du Mouvement des pays non-alignés et du Groupe des 77, la coopération et l'intégration économique entre les pays en développement se sont nettement intensifiées ces vingt dernières années, avec le basculement de la puissance économique mondiale vers le Sud

Figure 2.17

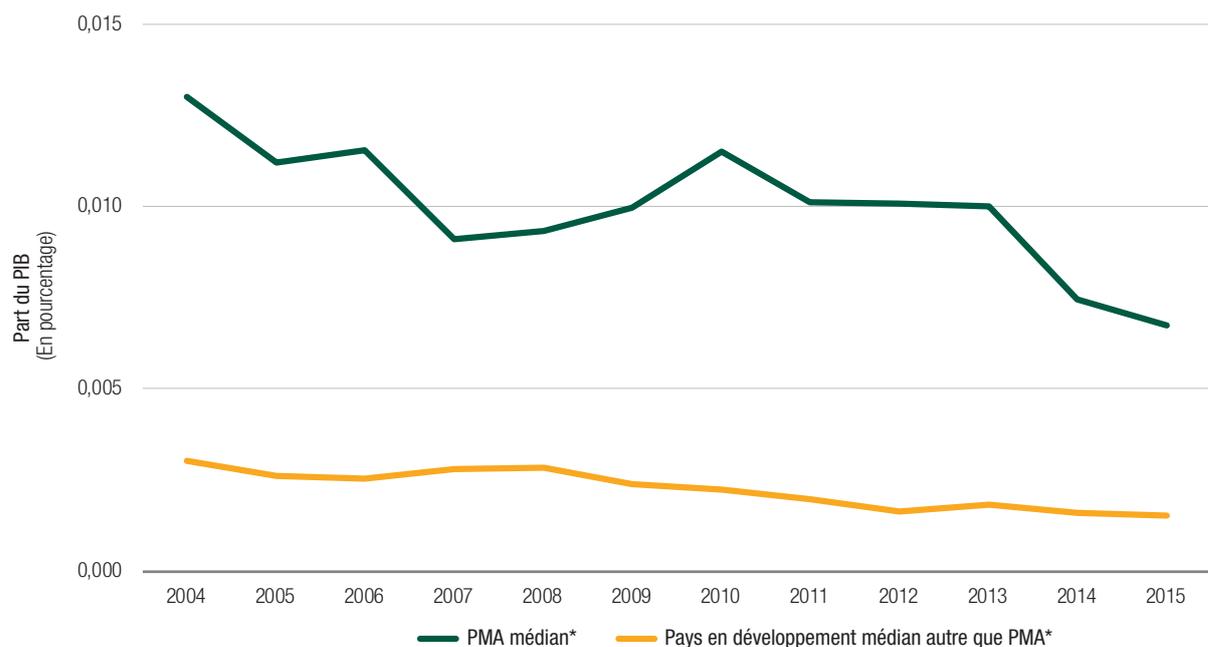
Instabilité des versements nets d'aide publique au développement, 2002-2017



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les Statistiques en ligne sur le développement international de l'OCDE et UNCTADStat.

Figure 2.18

Instabilité des versements nets d'aide publique au développement, 2004-2015



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les Statistiques en ligne sur le développement international de l'OCDE et UNCTADStat.

* Composante cyclique, période glissante de cinq ans.

(UNCTAD, 2011a ; United Nations, 2017 ; Besharati and MacFeely, 2019 ; United Nations, 2019a).

En continuant de se renforcer, la coopération et l'intégration économique ont d'importantes répercussions sur la communauté du développement dans son ensemble, tant sur le plan des ressources disponibles pour le développement que sur celui de la réorganisation des liens d'interdépendance économique aux niveaux régional et mondial. En ce qui concerne le premier point, l'ouverture croissante vers l'extérieur des banques nationales des pays du Sud (telles la Banque chinoise de développement, la Banque de développement de l'Afrique australe et la Banque nationale brésilienne de développement économique et social) et le lancement de nouvelles initiatives multilatérales par ces pays (telles la Nouvelle Banque de développement et la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures) ont déjà commencé de modifier l'écosystème du financement du développement. Il semblerait notamment que ces changements ne se traduisent pas seulement par une plus grande disponibilité des financements à long terme (surtout de prêts concessionnels destinés au développement des infrastructures), mais aussi par la mise en place d'approches innovantes axées sur la simplification et par les tentatives plus fréquentes qui sont faites de nouer des partenariats avec d'autres acteurs du développement (UNCTAD, 2017c ; United Nations, Economic and Social Council, 2018 ; Cui, 2016). Pour ce qui est de la réorganisation des liens d'interdépendance économique, les initiatives lancées par les pays du Sud pour favoriser l'intégration économique au niveau régional (l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et la nouvelle Zone de libre-échange continentale africaine, par exemple) ou au niveau mondial (l'initiative chinoise « une Ceinture, une Route », par exemple) promettent d'avoir de profondes incidences sur les perspectives de développement des PMA et d'autres pays¹⁶.

Dans ce contexte, il est admis de plus en plus largement et en termes de plus en plus explicites que la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire peuvent apporter une contribution non négligeable à la mise en œuvre du Programme d'action d'Istanbul (United Nations, 2011, par. 131 à 140) et du Programme de développement durable à l'horizon 2030. À cet égard, si ces deux programmes reposent sur la vision consacrée dans le Partenariat mondial pour le développement durable (ODD 17), il importe de souligner que la coopération Sud-Sud

n'est pas un substitut (United Nations 1978, par. 8) à la coopération Nord-Sud mais qu'elle vient la compléter, idée réaffirmée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans une de ses résolutions (2010b) et par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (2019b). Dans le même ordre d'idées, les pays en développement ont dit à plusieurs reprises que « [I] a coopération Sud-Sud et le programme d'action afférent doivent être définis par les pays du Sud et devraient continuer à être régis par les principes 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 », comme l'a répété l'Assemblée générale des Nations Unies dans plusieurs résolutions¹⁷.

De la même manière, s'il devient de plus en plus évident que les initiatives menées par les pays du Sud peuvent ouvrir de nouvelles perspectives en matière de financement du développement durable, il serait tout à fait abusif de réduire la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire à leurs seuls éléments financiers. La coopération Sud-Sud a été conçue dès le départ comme une démarche multidimensionnelle privilégiant les modalités non financières et les partenariats entre pairs, dont la motivation se situait souvent, semble-t-il, à la confluence de la solidarité et des intérêts commerciaux ou des intérêts en matière d'investissement. Ainsi, la coopération Sud-Sud revêt des formes de plus en plus variées telles que la coopération technique et économique, le partage de connaissances et de données d'expérience, la formation, le renforcement des capacités, le transfert de technologie, et la promotion du commerce, de l'investissement, du développement des infrastructures et de la connectivité (United Nations, 1978 ; United Nations, 2019d)¹⁸.

Dans ce contexte aux multiples aspects, il n'existe toujours pas de définition et de méthodes unifiées pour quantifier la coopération Sud-Sud et en rendre compte, si bien qu'il est extrêmement difficile d'établir des estimations systématiques et comparables des activités menées dans le cadre de la coopération Sud-Sud et dans celui de la coopération triangulaire (Besharati and MacFeely, 2019 ; United Nations,

¹⁶ UNCTAD, 2019c ; Chartered Institute of Building and Centre for Economics and Business Research, 2019 ; United Nations, Economic Commission for Africa et al., 2017.

¹⁷ Voir les paragraphes 11 et 8 des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies (United Nations, 2010b et United Nations, 2019d, respectivement), qui font tous deux écho au paragraphe 13 du rapport de la Conférence des Nations Unies sur la coopération entre pays en développement (United Nations, 1978).

¹⁸ Les questions relatives à la mobilisation du secteur privé dans le cadre de la coopération Sud-Sud sont examinées de manière plus approfondie au chapitre 3.

2019a ; United Nations, Economic and Social Council, 2018). Il est donc encore plus problématique, voire tout bonnement impossible, de réaliser une évaluation globale des effets de ces deux modes de coopération dans les PMA, dans la mesure où les types de flux pris en compte et les estimations à cet égard varient considérablement d'une source à l'autre. Si, de fait, certains partenaires non traditionnels et certaines banques multilatérales du Sud communiquent des données sur leurs activités au CAD et, partant, se conforment aux directives méthodologiques correspondantes (OECD (2018d) et base de données du Système de notification des pays créanciers), la majorité des partenaires du Sud ont fort naturellement tendance à suivre leurs propres normes en matière de statistiques et d'établissement de rapports. Ce constat ne doit toutefois pas occulter le fait que de nombreux partenaires du Sud sont effectivement en train de renforcer leurs systèmes et leurs procédures d'évaluation de la coopération et s'efforcent de tirer parti de leurs avantages comparatifs pour accroître leur contribution au développement¹⁹. Il n'en reste pas moins que l'absence de normes communes et de données comparables – en particulier en ce qui concerne les prêts concessionnels et non concessionnels – rend difficile toute discussion objective sur le sujet (New York Times, 2019 ; Dreher et al., 2018 ; Dreher and Fuchs, 2011 ; Besharati and MacFeely, 2019)²⁰.

Il convient de rappeler ici, simplement pour disposer d'un ordre de grandeur, que, selon les estimations figurant dans le dernier rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur l'état de la coopération Sud-Sud, les contributions internationales en faveur de cette coopération avaient probablement dépassé les 20 milliards de dollars en 2018 (United Nations, 2018b). À cet égard, si nul n'ignore le rôle de premier plan joué par des pays tels que l'Arabie saoudite, la Chine et l'Inde, il est nettement moins aisé

¹⁹ En 2018, par exemple, la Chine a annoncé la création de l'Agence chinoise de coopération internationale pour le développement, qui est chargée de faire la synthèse de la planification stratégique et de la coordination de ses activités de coopération (Cheng, 2019 ; United Nations, 2019a). Des pays comme le Brésil, l'Indonésie et la Turquie ont quant à eux acquis des capacités et des compétences importantes dans les domaines de l'éducation à l'entrepreneuriat, de l'agriculture tropicale, de la prévention des catastrophes et de l'intervention en cas de catastrophe, tandis que Cuba s'est forgée une solide réputation dans le domaine des interventions sanitaires (UNCTAD, 2011a ; United Nations, 2019a).

²⁰ Dreher *et al.* notent par exemple que « la controverse qui entoure l'aide chinoise vient en grande partie du fait qu'aucune distinction n'est opérée entre d'une part l'aide publique au développement de la Chine et d'autre part les sources et les types de financement public à vocation plus commerciale » (Dreher et al., 2018, p. 182).

La coopération Sud-Sud ne se réduit pas à des éléments financiers

d'évaluer avec précision la contribution de chaque pays, en particulier de ceux qui ne font pas rapport à l'OCDE. C'est ainsi, par exemple, que l'OCDE (2018d, p. 462) a évalué le montant des « apports concessionnels bruts au titre de la coopération pour le développement » provenant de Chine à 3,6 milliards de dollars en 2016²¹. Toutefois, dans une publication ultérieure, elle a estimé que les financements alloués à des conditions libérales par la Chine s'élevaient à un montant compris entre 3 milliards et 7 milliards de dollars (OECD, 2018a). De la même manière, après avoir examiné 12 publications différentes, Strange et al. estime que les ressources octroyées chaque année par la Chine au développement de l'Afrique sont de l'ordre de 0,58 milliard à 18 milliards de dollars (Strange et al., 2017). Dans le cadre du Plan d'action de Beijing du Forum sur la coopération sino-africaine (2018), la Chine a promis de verser à l'Afrique 15 milliards de dollars en dons, en prêts sans intérêt et en prêts concessionnels entre 2019 et 2021²².

Indépendamment du fait que l'on ne peut pas être sûr du volume des apports sous-jacents, il est incontestable que les activités de coopération Sud-Sud s'intensifient, au niveau mondial comme dans les PMA – même si, pour distinguer la part qui revient à ces pays, il faudrait disposer de données ventilées, lesquelles ne sont pas toujours disponibles (UNCTAD, 2010 ; Besharati and MacFeely, 2019). Selon une enquête réalisée dernièrement par le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, le pourcentage de pays en développement qui coopèrent au développement d'une manière ou d'une autre est passé de 63 % à 74 % entre 2015 et 2017 (United Nations, 2019a). Même en restreignant cette analyse aux donateurs non membres du CAD qui font rapport à l'OCDE – c'est-à-dire, en l'espèce, en ne tenant compte que des flux notifiés conformément aux normes pertinentes applicables

²¹ Ces données sont des estimations de l'OCDE sur les apports concessionnels provenant de pays qui ne fournissent pas de données pour les systèmes statistiques du CAD, et portent sur des montants bruts, faute d'informations sur les remboursements. À titre de comparaison, la même source estimait les apports concessionnels bruts de l'Inde au titre de la coopération pour le développement à 1,7 milliard de dollars en 2016, tandis que ces chiffres étaient de 95 millions de dollars pour l'Afrique du Sud et de 220 millions de dollars pour le Mexique (OECD, 2018d, p. 462).

²² Voir http://en.cidca.gov.cn/2018-09/05/c_269593.htm (consulté le 11 octobre 2019), par. 4.1.4.

La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire redynamisent le multilatéralisme

avant la modernisation de l'APD (voir l'encadré 2.1) –, les versements bruts d'APD bilatérale aux PMA dépassent la barre des 2 milliards de dollars par an depuis 2015 et représentent 4 % environ du montant total des apports d'APD à ce groupe. Certes, l'augmentation manifeste de ces flux s'explique en partie par l'accroissement du nombre de pays non membres du CAD qui communiquent des données à l'OCDE (en particulier depuis 2015), mais elle s'explique également par d'autres facteurs parmi lesquels le renforcement de l'aide versée par l'Arabie saoudite et d'autres pays du Golfe, une nouvelle volonté de mobilisation de la part d'acteurs tels que la Fédération de Russie et la Turquie et les nouveaux partenariats potentiels.

Les données montrent également que les partenaires non traditionnels ont adopté toute une série d'approches nouvelles, qui vont de stratégies de portée continentale – comme celles sur lesquelles reposent le Forum sur la coopération sino-africaine, le Sommet du Forum Inde-Afrique et le Sommet [Fédération de] Russie-Afrique – à la coopération entre villes (UNCTAD, 2011a ; United Nations, 2018b ; Klomegah, 2019 ; The Guardian, 2019). Bien que leur action soit moins visible que celle des grands acteurs jouant un rôle systémique important, les pays en développement sont de plus en plus nombreux à coopérer au développement des PMA, aux niveaux régional et sous-régional. On compte parmi eux des pays tels que le Brésil – dont les activités de coopération semblent déterminées principalement par les liens historiques et culturels qui le rattachent aux pays lusophones et à l'Amérique latine – mais aussi l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Koweït et la Turquie – dont les activités visent principalement les PMA à forte population musulmane – ou encore l'Afrique du Sud et la Thaïlande qui collaborent surtout avec les PMA voisins (Semrau and Rainer, 2017). Les approches des partenaires traditionnels et celles des partenaires non traditionnels sont complémentaires en raison non seulement des pays qui sont ciblés et des types de partenariat qui sont mis en place, mais aussi du fait de la répartition sectorielle de l'aide. Ainsi, la Chine et l'Inde ont tendance à privilégier les infrastructures économiques, au contraire du Brésil dont la coopération est principalement axée sur les

infrastructures sociales et l'assistance technique (UNCTAD, 2011a ; Semrau and Thiele, 2016 ; Morgan and Zheng, 2019)²³.

Si la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire contribuent au développement durable et à la redynamisation du multilatéralisme, elles ne vont pas sans poser certaines difficultés. Premièrement, des préoccupations subsistent au sujet des inégalités régionales dans l'accès au financement à long terme du développement, même dans les cas où les initiatives sont menées par le Sud, car le versement de fonds aux pays/régions pauvres et de petite taille – notamment en Afrique – tend à être inégal et insuffisant, même au regard de leurs besoins d'investissements (UNCTAD, 2017c). À ce problème s'ajoutent les déficits d'infrastructures et les investissements nécessaires dans ce secteur, qu'il faudrait repenser d'une manière plus globale et plus intégrée, non plus seulement comme une opportunité commerciale, mais aussi comme un outil de renforcement des capacités productives et de transfert de technologie dans les PMA (UNCTAD, 2018e ; UNCTAD, 2017a).

Deuxièmement, si tous s'accordent à reconnaître que les initiatives menées par le Sud ont favorisé la reprise des investissements d'infrastructure dans les PMA, le fait d'améliorer la transparence des flux et des clauses contractuelles, en particulier s'agissant des prêts pour le financement des infrastructures, permettrait de dissiper quelque peu la confusion qui obscurcit le débat sur le sujet²⁴. Faute d'une méthode de calcul convenue entre les partenaires du Sud, le niveau de concessionnalité varie selon la formule utilisée, comme le montre l'évaluation des lignes de crédit de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine et de l'Inde (United Nations Development Programme and Centre for Policy Dialogue, 2016). En tirant ces questions au clair, les pays bénéficiaires pourraient évaluer les

²³ Il est intéressant de noter que, selon certains chercheurs, la politique d'ouverture adoptée par la Chine a aussi eu une influence sur l'orientation sectorielle de ses activités de coopération, illustrant l'imbrication des motivations liées à la solidarité et des motivations d'ordre commercial et financier ; néanmoins, les infrastructures sociales semblent avoir tenu une place plus importante que ce que l'on croit généralement (Morgan and Zheng, 2019).

²⁴ De vives préoccupations ont été exprimées à ce sujet en ce qui concerne les prêts accordés dans le cadre de l'initiative « une Ceinture, une Route » mais elles semblent circonscrites à quelques pays seulement et souvent « exagérées ou déformées » (New York Times, 2019 ; Hurley et al., 2018). De plus, selon des informations récentes, la Chine a annulé ou restructuré une part importante de sa dette bilatérale entre 2000 et 2018 ; au moins 33 PMA ont bénéficié de mesures de remise de dette de ce type, pour un montant total de 2,4 milliards de dollars (Development Reimagined, 2019).

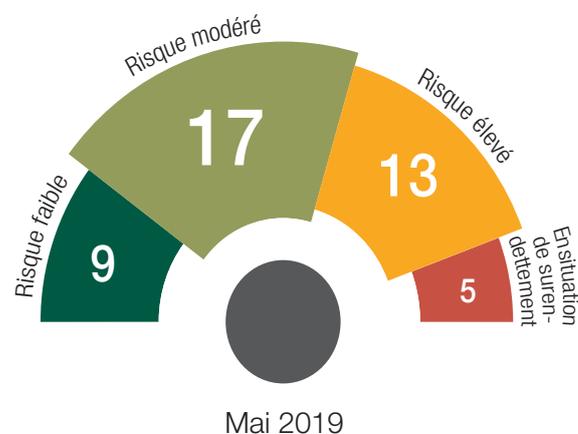
effets microéconomiques et macroéconomiques des activités de coopération Sud-Sud et gérer leur dette plus facilement. À cet égard, la question de la transparence devrait se poser pour tous les partenariats de développement, traditionnels et non traditionnels, mais elle est particulièrement pertinente ici parce que certains partenaires du Sud mettent une grande partie de leur financement à disposition sous la forme de lignes de crédit, souvent assorties de conditions liées à la fourniture de biens et services (Besharati and MacFeely, 2019).

Troisièmement, si l'arrivée de partenaires de développement en nombre toujours croissant est une aubaine pour les PMA, qui peuvent tirer parti des synergies et des complémentarités existant entre ces partenaires et dans le cadre de la coopération triangulaire pour mettre en œuvre leur stratégie, elle rend aussi la coordination plus complexe et plus exigeante. La diversité des approches et des acteurs peut en effet solliciter à l'excès les capacités institutionnelles que les pays bénéficiaires doivent mobiliser en leur qualité de responsables au premier chef de leur développement, puisqu'ils doivent dorénavant coordonner les interventions, veiller à leur cohérence et suivre leurs effets.

E. Viabilité de la dette

Dans un contexte de montée des incertitudes et d'instabilité financière persistante, la détérioration des conditions de concessionnalité de l'APD aggrave les préoccupations quant à l'avenir du financement du développement dans les PMA, surtout si l'on considère parallèlement l'accroissement des emprunts aux conditions du marché (UNCTAD, 2018f). Pris entre la nécessité de soutenir les investissements axés sur le développement et la lenteur de la mobilisation des ressources intérieures (voir chap. 4), la plupart des PMA ont vu l'encours total de leur dette extérieure s'envoler. Si l'on ajoute à cela d'autres facteurs de choc, tels la faiblesse des cours des produits de base, la dépréciation des monnaies, les nouveaux conflits et les cas de « dette cachée », force est de constater une dégradation des perspectives en ce qui concerne la viabilité de la dette. 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 situation de surendettement (Gambie, Mozambique, Sao Tomé-et-Principe, Soudan et Soudan du Sud) et 13 autres étaient exposés à un risque élevé de surendettement (Afghanistan, Burundi, Djibouti, Éthiopie, Haïti, Kiribati, Mauritanie, République centrafricaine, République démocratique populaire

Niveau de risque de surendettement des pays les moins avancés



lao, Sierra Leone, Tchad, Tuvalu et Zambie)²⁵. Il est également préoccupant d'observer que tous ces PMA, à l'exception de Djibouti, Kiribati, la République démocratique populaire lao, le Soudan, le Soudan du Sud et Tuvalu, avaient bénéficié d'un allègement de leur dette à peine dix à quinze ans plus tôt au titre de l'Initiative PPTE ou de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (UNCTAD, 2016c ; UNCTAD, 2018f ; UNCTAD, 2019b).

L'encours total de la dette extérieure des PMA a plus que doublé entre 2007 et 2017, grimpant 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 depuis 2004-2005, cette tendance a marqué le pas après 2015, avec la remontée des taux d'intérêt dans les pays avancés consécutive à la fin des politiques monétaires non conventionnelles adoptées pour répondre à la crise de 2009²⁶. Depuis, les prêts non concessionnels sont nettement moins fréquents, tandis que l'encours de la dette afférente aux emprunts concessionnels n'a cessé d'augmenter,

²⁵ L'Angola est le seul PMA qui n'est pas couvert par le Cadre de viabilité de la dette de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international ; depuis décembre 2018, il bénéficie de l'appui du Fonds monétaire international avec lequel il a conclu un accord de trois dans le cadre du mécanisme élargi de crédit.

²⁶ Dans la base de données des Indicateurs du développement dans le monde, les données sur la dette extérieure concessionnelle fournissent des renseignements sur l'aide publique reçue par un emprunteur à des conditions concessionnelles telles qu'elles sont définies par le CAD ; en revanche, les prêts des grandes banques régionales de développement et de la Banque mondiale sont classés parmi les prêts concessionnels selon la classification propre à chaque institution et non en fonction de la définition du CAD.

La modification des modalités d'octroi de l'APD rend plus urgente une réévaluation de la viabilité de l'endettement

puisqu'il représentait plus de 60 % de l'encours total en 2017. Cette tendance est assez générale, mais il existe des différences entre les PMA qui ont bénéficié d'un allègement de leur dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale – les « PPTE ayant atteint le point d'achèvement » – et les autres PMA qui soit ne sont pas des PPTE, soit n'ont pas encore atteint le « point de décision ». Dans le premier groupe (fig. 2.19, Groupe a)), la hausse de l'encours de la dette extérieure après les plans d'allègement du milieu des années 2000 a été nettement plus rapide, affichant des taux de croissance annuels à deux chiffres entre 2010 et 2017. C'est surtout vrai de la dette non concessionnelle, qui a plus que doublé pendant cette période, augmentant de 14 % par an. L'encours de la dette extérieure a augmenté un peu plus lentement dans les PMA qui ne sont pas des PPTE ou qui pourraient être éligibles à l'initiative PPTE mais n'ont pas encore atteint le « point de décision » ; or, dans ces pays aussi, la dette extérieure a augmenté de 7 % par an en moyenne (fig. 2.19, Groupe b)).

Compte tenu de ce qui précède, la modification des modalités d'octroi de l'APD aux PMA ne fait que rendre plus urgente une réévaluation globale de la viabilité de l'endettement et des problèmes systémiques qui s'y rapportent (UNCTAD, 2018f). Si le financement de la dette extérieure représente inévitablement un élément clef de toute stratégie de développement durable dans les PMA, le principal défi pour les décideurs consiste à déterminer comment exploiter ces instruments tout en minimisant les risques qui leur sont associés. Quelles que soient les modalités de financement, il est évidemment primordial de prêter une attention toute particulière au rapport coût-efficacité et aux résultats obtenus pour garantir que les dépenses engagées en faveur du développement durable sont utiles, et, lorsque l'on fait appel à des instruments qui génèrent de la dette, cet impératif s'impose avec plus de force encore car il faut garantir que les investissements liés aux objectifs de développement durable aient un rendement (social) proportionné aux conditions du prêt. Or, les PMA sont là face à un dilemme car, au vu de leur dépendance accrue à l'égard du financement extérieur, le service de la dette absorbe des ressources qui pourraient autrement être allouées aux investissements liés aux objectifs de développement durable.

L'ampleur du défi est facile à mesurer : la figure 2.20 illustre la forte augmentation du service de la dette extérieure publique et garantie par l'État. Même si l'on ne considère que cette dernière composante de la dette extérieure – qui, dans le cas des PMA, représente quelque 78 % de l'encours total de la dette extérieure –, le service de cette dette a plus que doublé depuis 2010, s'envolant de 6,2 milliards à 13,2 milliards en 2017 (voir l'encadré 2.5)²⁷. Seuls 25 % environ du service de la dette extérieure (3,3 milliards de dollars) vont aux créanciers multilatéraux, ce qui montre que leurs prêts sont généralement plus concessionnels que ceux accordés par d'autres circuits financiers, surtout dans les pays qui connaissent des problèmes du fait de leur endettement²⁸. Le service d'autres composantes de la dette publique et garantie par l'État, y compris celles d'autres gouvernements, a toutefois augmenté beaucoup plus rapidement et pourrait devenir encore plus lourd en cas de rebond des taux d'intérêt mondiaux, détournant encore davantage de ressources d'autres objectifs de développement. De plus, la hausse du service de la dette publique et garantie par l'État a déjà dépassé la hausse des exportations de biens et services et des revenus primaires, entraînant une augmentation générale du ratio entre les deux variables. Pour les PMA en tant que groupe, en 2017, le service de la dette a dépassé 6 % (et même des taux à deux chiffres pour plusieurs d'entre eux), soit un niveau 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.

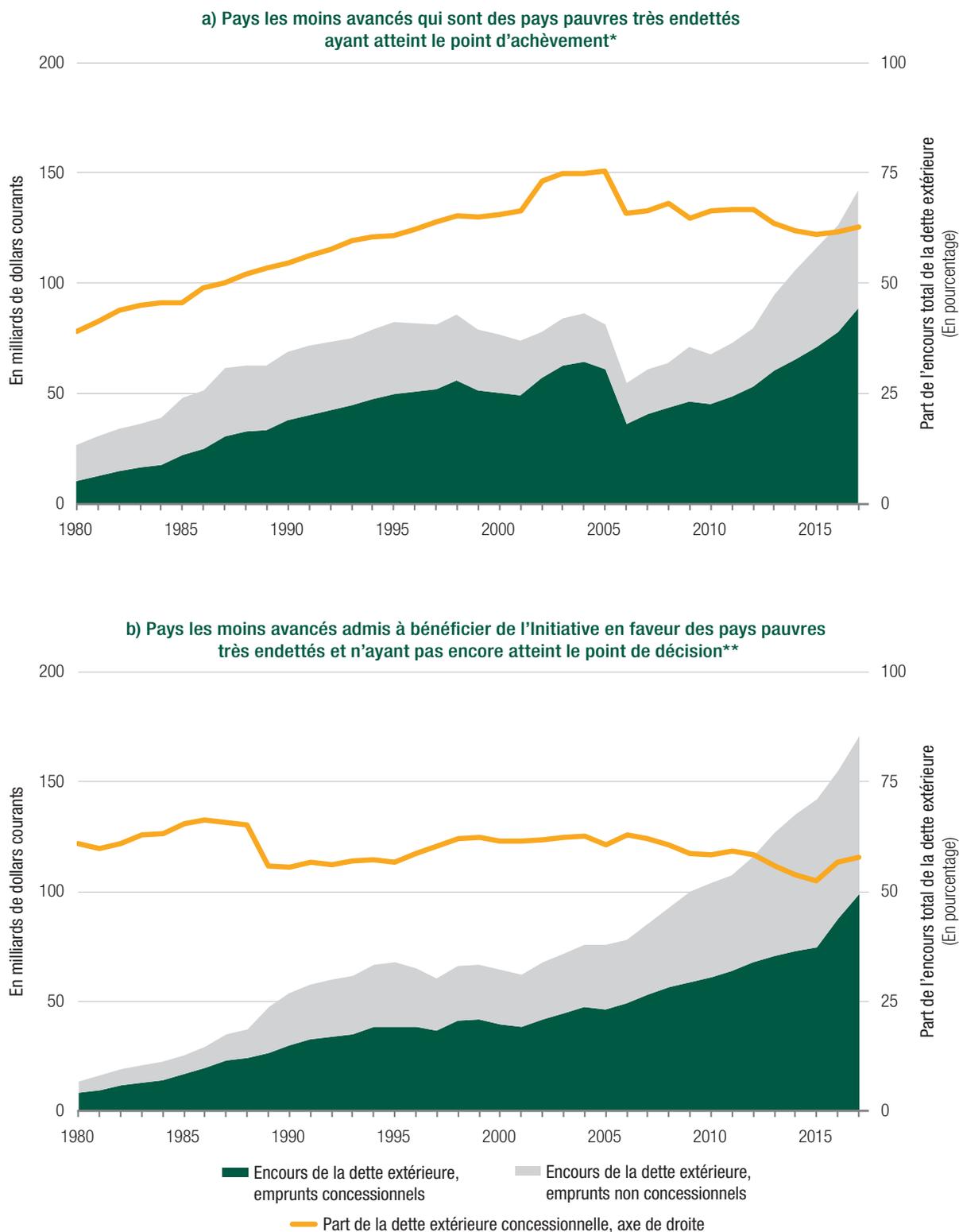
L'augmentation du service de la dette s'explique également par le glissement progressif de la composition de la dette extérieure des PMA vers

²⁷ À la différence de ce qui se passe dans les pays en développement plus intégrés financièrement, les PMA commencent tout juste à passer d'une dette extérieure publique ou garantie par l'État à une dette extérieure privée non garantie. À quelques exceptions près, la tendance est plus prononcée dans les PMA d'Asie et du Pacifique que dans les PMA africains.

²⁸ Les prêts multilatéraux publics et garantis par l'État comprennent les prêts et les crédits de la Banque mondiale, des banques régionales de développement et des autres agences multilatérales et intergouvernementales. Sont exclus les prêts provenant de fonds administrés par une organisation internationale pour le compte d'un seul gouvernement donateur, ceux-ci étant classés dans la catégorie des prêts provenant de gouvernements. En outre, la catégorie « autres créances publiques et garanties par l'État » comprend les créances publiques et garanties par l'État sur d'autres créanciers, tels que des créanciers bilatéraux appartenant ou non au Club de Paris, ainsi que les prêteurs commerciaux. Il convient également de mentionner que la forte baisse du service de la dette entre 2016 et 2017 est presque entièrement due à l'Angola, qui a bénéficié d'une annulation partielle de sa dette en 2017 (Macao Hub, 2017).

Figure 2.19

Encours de la dette extérieure des pays les moins avancés, emprunts concessionnels et emprunts non concessionnels, 1980-2017



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

* Groupe a) basé sur les données de 28 pays les moins avancés.

** Groupe b) basé sur les données de 19 pays les moins avancés.

Encadré 2.5 Les pays les moins avancés, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale

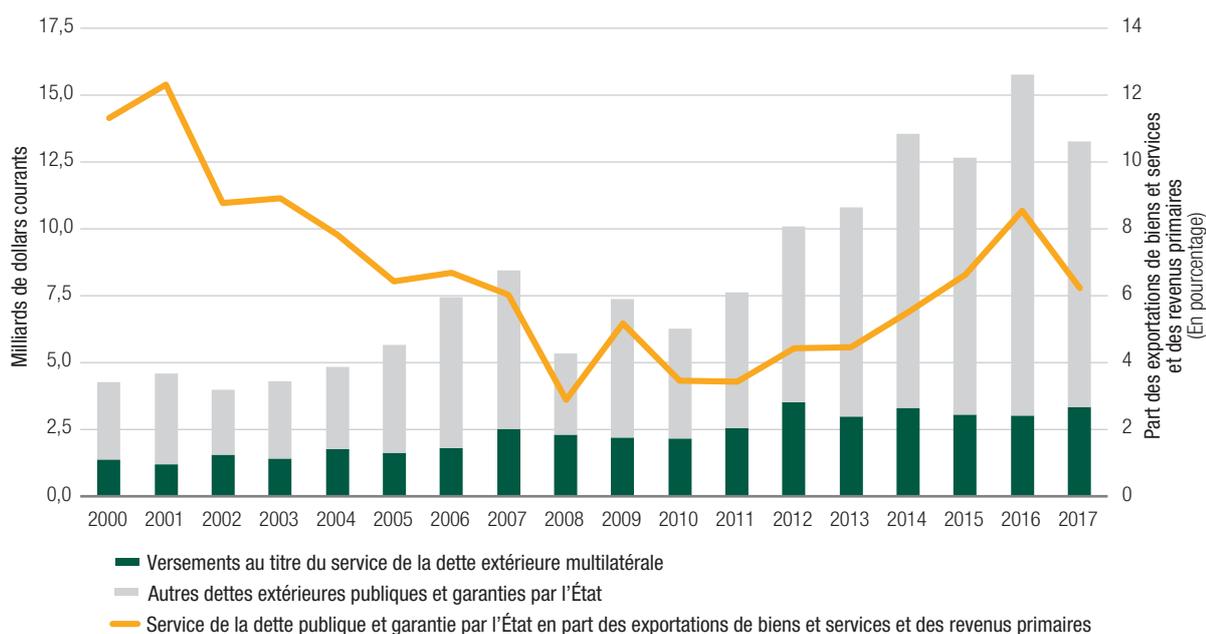
En résumé, la procédure d'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE (qui a ensuite été complétée par l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale) comporte deux étapes : le point de décision, où les pays jugés admissibles peuvent immédiatement commencer à bénéficier d'un allègement provisoire du service de leur dette venant à échéance, et le point d'achèvement, où ils peuvent obtenir une réduction irrévocable de leur dette, à condition de présenter un bilan satisfaisant, d'appliquer les réformes acceptées au moment où la décision est prise et d'adopter et d'appliquer le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté dans leur pays. En février 2019, les PMA suivants avaient atteint le point d'achèvement : Afghanistan, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Togo et Zambie. L'Érythrée, la Somalie et le Soudan n'avaient pas encore atteint le point de décision ; tous les autres PMA ne s'étaient pas qualifiés ou n'étaient pas éligibles pour recevoir une assistance au titre de l'Initiative PPTE.

des sources de financement plus coûteuses et plus risquées, notamment par l'accroissement de la part de la dette à taux variable (World Bank, 2018). 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.

Là encore, il existe des différences importantes entre les PMA ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et les autres. Pour le premier groupe de PMA (fig. 2.21, Groupe a)), le service de la dette, en part des exportations de biens et services et des revenus primaires, a sensiblement diminué après les mesures d'annulation de la dette prises au milieu des années 2000 et, en général, est restée modérée depuis 2009, malgré quelques légères augmentations ces dernières années. Parmi les PMA qui ne sont pas des PPTE et ceux qui n'ont pas encore atteint le point

Figure 2.20

Montant total du service de la dette extérieure publique et garantie par l'État des pays les moins avancés



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

de décision, la dette est restée en général plus élevée et a connu une plus forte augmentation depuis 2014, laquelle n'a été que partiellement compensée par la baisse qui a suivi (fig. 2.21, Groupe b)). C'est le cas en particulier de pays ne faisant pas partie des PPTTE tels que l'Angola, le Bhoutan, Djibouti et la République démocratique populaire lao, qui ont tous de sérieuses préoccupations quant à la viabilité de leur dette.

Dans ce contexte, l'impossibilité de concilier le besoin de financements correspondant aux ambitions des objectifs de développement durable, le durcissement des conditions de la concessionnalité de l'APD et la viabilité de la dette devient de plus en plus évidente, malgré l'importance déclarée « de concentrer les ressources les plus avantageuses sur les pays où les besoins sont les plus grands et la capacité de mobiliser d'autres ressources la plus faible » (United Nations, 2015b, par. 52). Cette situation montre également à quel point les enjeux sont élevés pour les PMA dans les discussions sur la viabilité de la dette et les problèmes systémiques qui s'y rapportent. Le poids économique de ces pays est peut-être minime à l'échelle mondiale, mais ce sont eux qui auraient le plus à gagner d'une réforme de l'architecture financière internationale favorable au développement qui facilite l'accès aux liquidités internationales pour l'investissement en faveur des objectifs du développement durable, facilite effectivement la transformation structurelle en encourageant les pays excédentaires à recycler leurs excédents dans les pays faiblement productifs, et atténue la vulnérabilité croissante due à l'endettement (UNCTAD, 2018f ; UNCTAD, 2017b ; UNCTAD, 2015b).

À cet égard, l'importance croissante prise par les instruments générateurs de dette appelle une intensification de l'assistance technique et du renforcement des capacités dans le domaine de la gestion et de l'analyse de la dette. Elle justifie également une plus grande transparence ainsi qu'une amélioration de la qualité des données relatives à la dette et à la viabilité de la dette et de leur mise à disposition du public, y compris dans les pays qui n'ont pas encore atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTTE ou qui sont touchés par un conflit (United Nations, 2015b, par. 95 et 96). Une plus grande transparence s'impose pour toutes les sources d'endettement possibles – du passif éventuel aux prêts bilatéraux accordés par des partenaires de développement non traditionnels –, car si les données ne sont pas complètes, il est impossible de faire une analyse approfondie de la viabilité de la dette. Enfin, le fait que plusieurs PMA soient surendettés ou fortement exposés au risque de surendettement montre qu'il est nécessaire

La multiplication des instruments générateurs de dette est préoccupante pour les pays les moins avancés

d'améliorer les mécanismes de restructuration de la dette souveraine, en gardant les pays qui s'efforcent d'honorer leurs engagements de l'effondrement financier et en facilitant la mise en place de solutions équitables et négociées à la restructuration de la dette (UNCTAD, 2018f). Dans cette optique, la CNUCED contribue à résoudre les problèmes d'endettement des pays en développement, au moyen de ses activités d'assistance technique et de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion de la dette, de ses travaux de recherche et d'analyse sur les réformes à mener en ce qui concerne l'architecture financière internationale et de ses travaux sur les Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains.

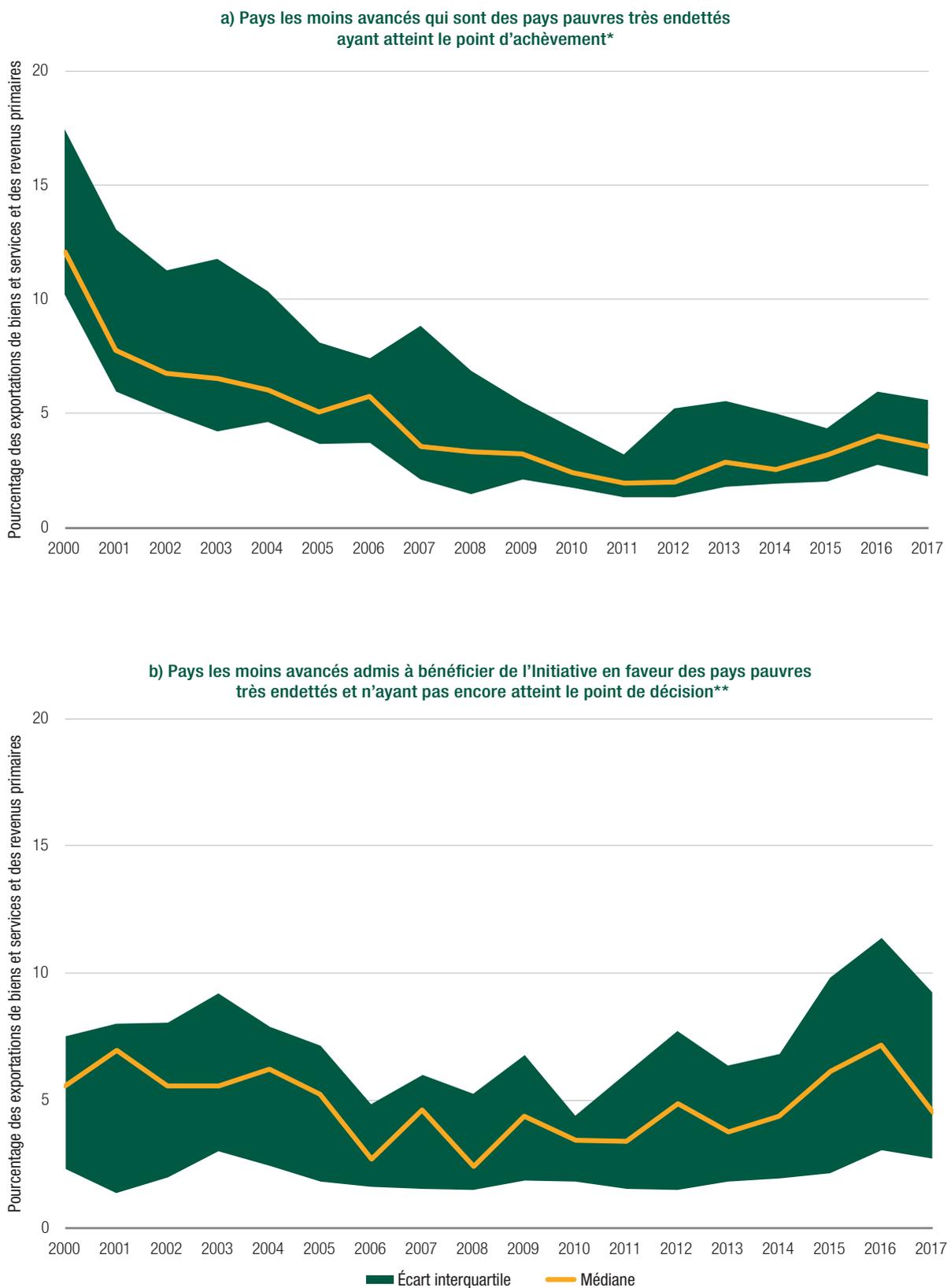
F. Conclusions

En raison de la taille relativement modeste de leur économie, de la lenteur de leur transformation structurelle et du fait qu'ils sont de plus en plus tributaires du financement extérieur, les PMA n'ont guère d'autre possibilité que l'aide, d'où leur forte vulnérabilité qui appelle des mesures d'appui ciblées. Si la dépendance à l'égard de l'aide a tendance à diminuer, le volume des flux ayant baissé par rapport au PIB et à d'autres variables macroéconomiques (telles que les importations et la formation brute de capital fixe), elle reste très élevée au regard des normes internationales, et s'explique par le manque de deux éléments indispensables : les ressources nécessaires pour financer les investissements et les devises. À l'heure où les budgets d'aide stagnent ou même diminuent, cette dépendance peut poser problème, en particulier aux pays qui se trouvent dans un « hiatus du financement du développement », (c'est-à-dire les pays à revenu intermédiaire qui sont dans cette période intermédiaire où ils n'ont plus accès à l'aide et pas encore accès à d'autres sources de financement du développement).

Malgré les engagements internationaux (notamment la cible 17.2 de l'objectif 17 de développement durable), 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

Figure 2.21

Service de la dette extérieure publique et garantie par l'État dans les pays les moins avancés



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

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 relativement sous-financés. De plus, ces dernières années, le degré de concessionnalité s'est détérioré non seulement pour les pays en développement pris dans leur ensemble, mais aussi pour les PMA. En fait, la hausse du montant brut des apports d'APD aux PMA depuis 2011 s'explique surtout par l'augmentation du volume 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. Au cours des dernières années, la proportion de prêts concessionnels a progressé dans pratiquement tous les PMA, et cette hausse est encore plus significative considérée conjointement avec les autres apports du secteur public, qui sont utilisés depuis peu.

Les capacités institutionnelles des PMA se heurtent aux difficultés croissantes résultant du fait que les travaux sur l'efficacité de l'aide sont inaboutis et de la nécessité d'instaurer une collaboration stratégique avec des partenaires de développement toujours plus nombreux. La tâche de ces pays est encore compliquée par la diversification accrue 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 et des modalités améliorées, 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 être un atout supplémentaire, redéfinir les modalités de financement du développement et donner une impulsion non négligeable au développement durable. Néanmoins, des problèmes

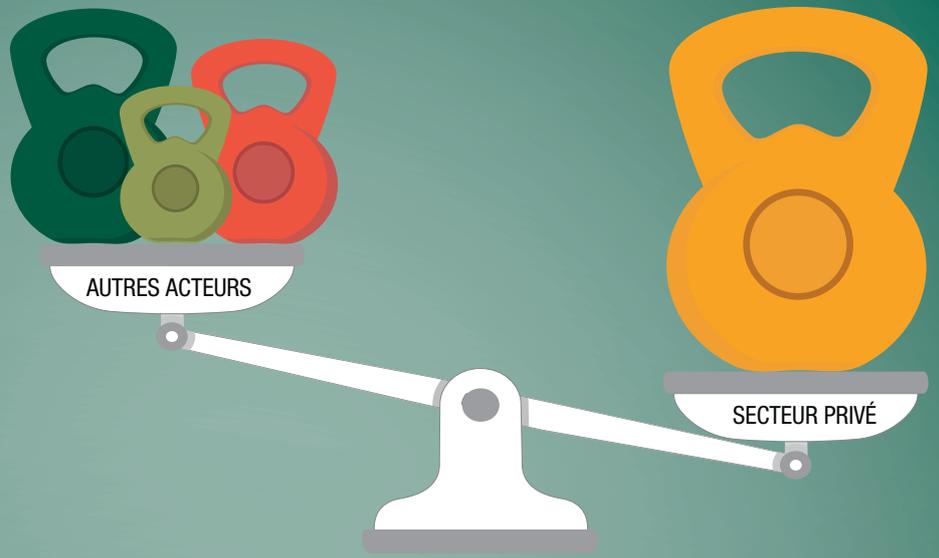
subsistent, surtout en ce qui concerne les inégalités régionales en matière d'accès au financement du développement et le manque de transparence s'agissant des prêts concessionnels et des prêts non concessionnels.

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. En particulier, 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. De plus, la composition de la dette extérieure des PMA s'est modifiée à mesure que les pays se sont tournés vers des sources de financement plus coûteuses et plus risquées, et 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 et sur le coût d'une négociation de son éventuelle restructuration.

Cette situation tend à montrer que les PMA sont concernés au premier chef par le débat sur les questions dites systémiques, notamment la monnaie de réserve et la viabilité de la dette. Le poids économique de ces pays est peut-être minime à l'échelle internationale, mais les conditions de leur intégration dans le marché mondial dépendent pour une large part des mesures convenues par la communauté internationale dans ces domaines. C'est pourquoi il est important que les pays en développement, et en particulier les PMA, aient leur mot à dire sur les réformes décisives de l'architecture financière internationale, et que leurs intérêts soient considérés et pris en compte comme il se doit par les instances mondiales qui débattent de questions systémiques, telles que l'accès aux liquidités internationales, les systèmes ordonnés de renégociation de la dette et la lutte contre les flux financiers illicites.

NOUVELLE RÉPARTITION DU POUVOIR D'INFLUENCE

DANS LA COOPÉRATION
AU DÉVELOPPEMENT

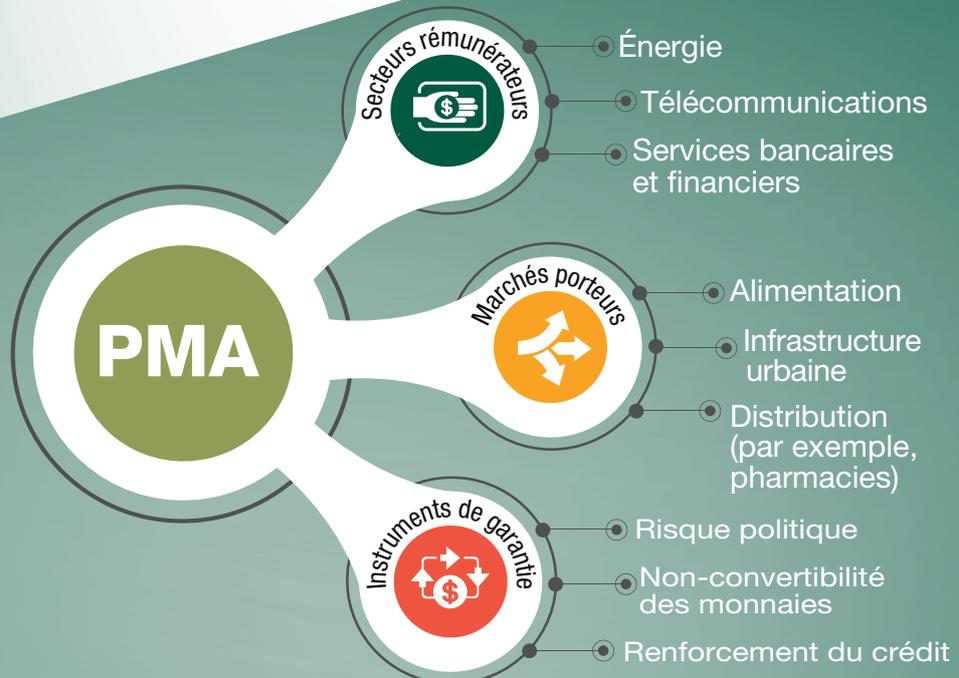


NOMBRE ACCRU D'ACTEURS

DANS LA COOPÉRATION AU
DÉVELOPPEMENT



FONDS PRIVÉS DANS LES PMA





CHAPITRE 3

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

CHAPITRE 3

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

A. Introduction	67
B. Le secteur public à la rencontre du secteur privé : Aperçu de la coopération du secteur privé au développement	67
1. Aperçu de la nouvelle terminologie et de l'architecture modifiée de l'aide publique au développement	67
2. Financement du développement et aide au développement : Évolution ou révolution ?	81
C. Les institutions de financement du développement occupent le devant de la scène	88
1. Finalité, historique et performance	88
2. Portefeuilles des institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés	89
D. Conclusions	102

A. Introduction

Le secteur privé est toujours plus sollicité, alors que son rôle dans la coopération pour le développement demeure un sujet de controverse. L'architecture de l'APD évolue au fur et à mesure que les donateurs se tournent vers d'autres sources de financement du développement pour réunir les fonds nécessaires à la mise en œuvre de l'ambitieux Programme pour le développement durable à l'horizon 2030 et contrebalancer le recul du volume de l'APD. Les stratégies de mobilisation du secteur privé que suivent les donateurs privilégient une panoplie d'instruments financiers destinés à soutenir l'investissement privé dans les contextes des divers pays en développement, dont les PMA. Cette démarche a révolutionné la définition de l'APD et son objectif.

Les possibilités et les difficultés dont est porteuse l'introduction d'une nouvelle génération de modalités d'action en faveur du développement qui font appel au secteur privé, de même que sa mise en place dans les PMA, sont inextricablement liées à certaines motivations étrangères au Programme 2030 et doivent se concevoir dans un contexte plus large. Les donateurs ont délégué à leurs institutions de financement du développement la responsabilité première pour ce qui est de soutenir le secteur privé, en recourant à des instruments du secteur privé appuyés par l'APD. Cette évolution pourrait être lourde de conséquences pour les acteurs traditionnels du développement, y compris l'État, car les changements apportés à l'architecture de l'APD modifient l'équilibre des puissances entre les acteurs – toujours plus nombreux – du développement. Dans le présent chapitre sont exposées les attentes que suscite l'implication du secteur privé en tant qu'acteur officiel du développement dans la coopération au développement. Des données récentes sont examinées en vue d'évaluer l'aptitude du secteur privé à répondre à ces attentes en déterminant à quel point les activités des institutions de financement du développement ont effectivement des retombées à long terme et systémiques sur le développement et les maximisent en concourant ainsi à la transformation structurelle.

Auparavant, l'APD ne s'aventurait pas sur le terrain du financement commercial et des stratégies des investisseurs

B. Le secteur public à la rencontre du secteur privé : Aperçu de la coopération du secteur privé au développement

1. Aperçu de la nouvelle terminologie et de l'architecture modifiée de l'aide publique au développement

Le secteur privé à but lucratif (entreprises et investisseurs) se caractérise par sa diversité¹. Sa taille, son champ d'activité, son orientation sectorielle et la nature de ses produits et services varient selon les pays. Sa contribution au développement est donc très variable. Ce secteur est considéré de longue date comme une source complémentaire de financement du développement, qui se juxtapose – tout en s'en distinguant – aux flux par nature publics et concessionnels d'APD. Le financement privé du développement a quant à lui de par sa nature une vocation commerciale. Les modifications apportées récemment à l'architecture de l'APD ont estompé la distinction et introduit une panoplie de nouveaux termes et concepts sur la scène du financement du développement. Par exemple, le système fondé sur l'équivalent-don, introduit en 2019 pour mesurer l'effort des donateurs dans le cadre de la modernisation de l'APD, est devenu la norme pour la mesurer et des prêts accordés à des entités du secteur privé sont désormais comptabilisés comme APD sur la base des flux financiers, à condition de comporter un élément de libéralité d'au moins 25 % calculé en appliquant un taux d'actualisation

¹ Dans le présent chapitre les termes « secteur privé » et « entreprises » sont employés conformément aux définitions du Programme d'action d'Addis-Abeba et de l'OCDE, qui excluent les acteurs à but non lucratif, tels que les fondations privées et les organisations de la société civile (OECD, 2016a).

de 10 % (OECD, 2019d ; voir encadré 2.1). Auparavant, aucun chevauchement n'existait entre, d'une part, le domaine de la coopération au développement et de l'APD et, d'autre part, le domaine du financement à vocation commerciale et des stratégies d'investissement, mais ces domaines se recouvrent désormais, avec l'incorporation dans le premier de divers instruments, de catégories d'investissement et de motivations relevant du secteur privé (encadré 3.1). Des définitions acceptées

universellement font toutefois encore défaut pour un certain nombre de concepts liés à la mobilisation du secteur privé et leur application à la coopération au développement. Cette réforme de l'architecture de l'APD a donc comme conséquence, entre autres, qu'une solide connaissance de l'ensemble de la terminologie actuelle du financement du développement est impérative pour les décideurs et les chercheurs soucieux de suivre et de comprendre l'évolution de l'APD.

Encadré 3.1 Action des entreprises pour la durabilité

L'action des entreprises pour la durabilité est un domaine dans lequel des définitions communes font défaut, qui se prête à des interprétations variées et dont le suivi présente des lacunes. Cette action pour la durabilité peut être ou non orientée vers le bien public. Elle a en outre souvent pour objet d'aider les investisseurs potentiels à déterminer les performances financières à escompter compte tenu des incidences des questions liées à la durabilité sur leur évolution. Les entreprises ont intérêt à promouvoir leurs activités en vantant leur adhésion à une cause. De nouvelles notions, comme « bleuissement » (économie des océans), « rosissement » (questions relatives aux femmes et au genre), « irisation des ODD » (les ODD et leurs logos) et « annonce d'impact » (promotion d'investissements ayant un impact sur la durabilité) gagnent en notoriété et viennent rejoindre le déjà ancien « verdissement » (durabilité environnementale).

Les investissements socialement responsables reposent sur la prise en compte des facteurs environnementaux, sociaux et liés à la gouvernance pour la constitution des portefeuilles et la gestion des actifs. On les appelle aussi investissements durables, socialement responsables, verts ou éthiques. Les investissements à impact, qui sont un sous-ensemble des investissements socialement responsables, visent à orienter et modifier les pratiques tout en générant des gains financiers. Malgré leur versant social, ces investissements ont le profit pour motivation première, car ils mobilisent dans la plupart des cas des capitaux privés et sont dès lors souvent moins transparents, à quoi s'ajoute que pour l'essentiel ce sont les opérateurs qui rendent compte eux-mêmes de l'impact de leur portefeuille. La documentation sur les investissements à impact émane en majeure partie des investisseurs et est le reflet de leurs données d'expérience. Leur principal argument de vente est que le recours à des modèles économiques novateurs permettrait de financer des activités à vocation inclusive et verte aptes à bénéficier aux groupes de population se trouvant au bas de la pyramide. Par instruments d'investissement socialement responsable on entend un large éventail de titres obligataires à vocation sociale destinés à financer un grand nombre de secteurs ; grâce à ces instruments des investisseurs privés peuvent apporter des fonds destinés à financer une intervention à dimension sociale, sur le modèle des obligations pour la gestion des catastrophes, qui sont émises par la Banque mondiale et dont le gros est détenu par des fonds de pension. Ces instruments combinent souvent investissement à impact, financement axé sur les résultats et partenariat public-privé. Des organisations philanthropiques ont ainsi joué un rôle déterminant dans le développement de l'investissement à impact social.

Assumer sa responsabilité sociale consiste pour une entreprise à gérer à titre volontaire ses politiques et programmes, dont ses œuvres philanthropiques, de manière à respecter ses engagements envers ses parties prenantes tout en suivant des pratiques socialement responsables. Les questions à aborder dans l'exercice de la responsabilité sociale de l'entreprise sont en général classées en trois catégories (environnementales, sociales et liées à la gouvernance), dont les investisseurs et les prêteurs font un large usage ; la responsabilité sociale et la durabilité sont deux concepts parfois employés l'un pour l'autre, mais les entreprises emploient plus couramment le second. La communication d'entreprise relative aux questions environnementales, sociales et liées à la gouvernance prend en général la forme de rapports sur la durabilité.

Pour les investisseurs, les pratiques d'investissement responsable consistent à prendre en considération les questions environnementales, sociales et liées à la gouvernance dans la prise des décisions d'investissement et à dialoguer avec les entreprises dans lesquelles ils investissent pour les inciter à adopter des pratiques environnementales, sociales et liées à la gouvernance permettant de mieux gérer les risques et de générer durablement des retours à long terme sur investissement. Au nombre des initiatives en la matière figurent les Principes pour l'investissement responsable, qui ont le soutien de l'ONU (voir <https://www.unpri.org/pri/what-are-the-principles-for-responsible-investment>).

Sources : Global Impact Investing Network, 2018 ; International Financial Reporting Standards Foundation, 2019 ; Mandalaki and O'Sullivan, 2016 ; OECD, 2016a ; UNCTAD, 2014a.

Afin de réduire l'écart grandissant entre le degré élevé d'ambition des Objectifs de développement durable et l'atonie du taux de croissance de l'APD, les donateurs concentrent leurs efforts sur la mobilisation de financements privés pour le développement en apportant au secteur privé un soutien adossé à l'APD et en conférant ainsi à ce secteur un rôle officiel dans la coopération au développement. Le but est d'aider à monter des projets d'investissement dont des retombées sur la réalisation des ODD sont attendues dans les cas où l'intérêt des investisseurs privés (nationaux et étrangers) ne semble pas manifeste. Certains arguent que le recours à des financements concessionnels pourrait améliorer le profil risque/rendement des investissements envisagés dans de tels cas et les rendre commercialement viables (Schmidt-Traub and Sachs, 2015 ; OECD and United Nations Capital Development Fund, 2018).

L'argumentaire avancé pour démontrer l'intérêt d'attribuer un rôle prépondérant au secteur privé dans la mise en œuvre des ODD en impose. Le secteur privé est vanté pour le potentiel qui serait le sien d'avoir un impact transformateur en faveur des pauvres du monde entier. Ce secteur est qualifié de plus efficace, plus novateur et plus apte à exploiter les économies d'échelle (United Nations, 2018c). Il reste toutefois à s'entendre sur ce que recouvre la notion de coopération du secteur privé au développement et sur la mesure dans laquelle le secteur privé devrait être considéré comme ayant besoin d'APD. L'idée d'apporter au secteur privé un soutien financier adossé à l'APD suscite des inquiétudes persistantes en raison des risques inhérents à une telle démarche et parce que le subventionnement d'activités commerciales demeure un sujet de controverse (Atwood and al., 2018 ; Carter, 2015 ; Carter, 2017a). Par exemple, les subventions versées par des donateurs peuvent nuire fortement à la concurrence et distordre ainsi la structure des marchés dans les PMA bénéficiaires. Il a été constaté que là où les cadres réglementaires nationaux sont déficients ou font défaut, les réglementations internationales et les initiatives volontaires des entreprises sont de mauvais substituts en ce qu'elles induisent un développement de moindre qualité du secteur privé (Davies, 2011 ; Reality of Aid, 2012). Des acteurs de la société civile et d'autres avancent une autre préoccupation, à savoir que le financement public du secteur privé peut échapper dans une large mesure à la réglementation et aller ainsi à l'encontre des principes acceptés d'efficacité du développement (Mahn Jones, 2017). En 2016, des inquiétudes, examinées ultérieurement par une équipe spéciale du Comité d'aide au développement et du Groupe de travail sur les

crédits à l'exportation de l'OCDE, ont été exprimées au sujet de la démarcation entre les instruments du secteur privé pour le développement et les crédits à l'exportation (OECD, 2016b). Dans le contexte de la coopération pour le développement, les donateurs emploient rarement le terme « subvention » et lui préfèrent des expressions comme « financement mixte » ou « levier intelligent », alors qu'il est courant d'accorder des subventions implicites sous forme de bonification de taux d'intérêt, de réduction d'impôts ou de dons (International Finance Corporation, 2018 ; OECD, 2014 ; Savoy et al., 2016).

Au lendemain de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, tenue en 2015, des efforts ont été entrepris en vue de délimiter la notion de coopération du secteur privé au développement. Le Forum pour la coopération en matière de développement, tenu en 2016 a, entre autres questions, abordé la définition de la « coopération du secteur privé au développement », celle retenue étant : « les activités menées par le secteur privé dans le but premier de soutenir le développement et non de rechercher du profit et qui impliquent un transfert de ressources vers les pays en développement » (Martin, 2015). Il s'agit d'activités privées, financières et non financières, de soutien au développement essentiellement menées par des organisations non gouvernementales et philanthropiques, des organismes et des individus donateurs, dont sont exclus tous les autres types d'apports privés, y compris l'IED, qui n'ont pas pour but premier le soutien au développement (Martin, 2015). Avant la tenue de la Conférence susmentionnée, une réflexion similaire a été menée en vue d'établir une distinction entre les deux catégories d'investissement privé (Schmidt-Traub and Sachs, 2015) ci-après :

- L'investissement privé adossé à des fonds publics internationaux et nationaux en soutien au développement durable.
- L'investissement privé commercial, tel que l'investissement direct étranger.

Dans les notifications des donateurs relatives à la coopération pour le développement, tout comme dans leur pratique en la matière, rares sont les éléments permettant d'affirmer que ces distinctions aient pris racine. Le document final du Forum pour la coopération en matière de développement ne fait aucune référence à une définition commune de la coopération du secteur privé au développement. Évaluer l'impact sur le développement nécessite de répondre à l'importante question de savoir si l'investissement privé commercial peut facilement

L'absence de définition commune de la mobilisation du secteur privé nuit à la concrétisation de l'additionnalité

être isolé de l'investissement privé soucieux du développement et où se situe la limite en cas d'action unilatérale du secteur privé (encadré 3.1).

a. La redéfinition du rôle de l'aide publique au développement par les donateurs en réponse au Programme 2030

Le secteur privé peut être mobilisé en recourant à différentes modalités, notamment le partage des connaissances et de l'information, le dialogue relatif aux politiques, l'assistance technique, le renforcement des capacités et le financement (OECD, 2016a). Le présent chapitre traite de cette dernière modalité, qui englobe les instruments du secteur privé. Le CAD s'attache à mobiliser le secteur privé en faisant usage des instruments du secteur privé et de nouveaux guichets de financement de manière à favoriser l'investissement privé dans la mise en œuvre des ODD dans les pays en développement dans un souci d'additionnalité sur le plan du financement, à savoir le fait qu'un investissement ne se serait pas concrétisé sans la participation du secteur public (OECD, Development Assistance Committee, 2018). Le concept de mobilisation du secteur privé repose sur la conviction que l'usage d'instruments du secteur privé adossés à l'APD peut concourir à faire de l'investissement privé un champion du développement et à ne plus le réduire à son habituelle motivation qu'est le seul profit (Martin, 2015). Devenue la pierre angulaire d'une ère nouvelle du financement du développement², l'additionnalité est le plus souvent ventilée en sous-composantes (voir sect. C). L'absence de définition commune de l'additionnalité, du fait pour une part qu'elle est spécifique au contexte et au projet, rend difficile de la cerner et de la démontrer (Carter et al., 2018).

Le rôle de champion du développement qu'il est proposé de faire jouer au secteur privé est d'une nature autre que l'action unilatérale des entreprises pour la durabilité. Cette action unilatérale participe en effet souvent d'une autre logique, liée au profit, à la part de marché et à la réputation, du fait que les marchés de capitaux constituent le point de

repère principal de la gouvernance d'entreprise (encadré 3.1). Ce constat peut être illustré par maints exemples de méfaits imputés au secteur privé. L'action pour la durabilité peut avoir pour motivation des considérations commerciales de divers ordres : défensif, promotionnel et stratégique, voire caritatif et transformationnel. Comme les entreprises ont intérêt à promouvoir leurs activités en vantant leur adhésion à certaines grandes causes, l'action unilatérale pour la durabilité a des retombées inégales sur le développement. Les entreprises disposent en outre d'une grande latitude dans la conduite de leur communication relative à leur action pour la durabilité et cette communication peut ainsi renvoyer une image déformée de l'ampleur de leur implication. Les normes dont les entreprises se dotent à titre volontaire, en général, pour encadrer l'exercice de leur responsabilité sociale, n'assurent pas davantage implication ou intégration du développement accrues. Le Président du Bureau international des normes comptables a estimé que les normes et les initiatives étaient trop dans le domaine de l'information relative à la durabilité et que les attentes placées dans pareille information en tant qu'agent de changement étaient exagérées (International Financial Reporting Standards Foundation, 2019). Mandalaki et O'Sullivan (Mandalaki and O'Sullivan, 2016) proposent une classification des comportements des entreprises pour lesquels ces entreprises appellent à l'indulgence en matière d'action pour la durabilité afin de faire passer les incohérences fréquemment observées dans leurs activités et les contradictions que présentent leurs positions éthiques nombreuses.

Mobiliser le secteur privé présuppose, entre autres, de lui faire miroiter la possibilité de déterminer d'emblée les risques encourus et les avantages attendus pour chacun de ses investissements. Ce présupposé est particulièrement aventureux dans le cas des PMA car le déficit de financement à combler pour mettre en œuvre les ODD est plus grand dans ces pays et les financements mixtes y sont plus difficiles à monter que dans les autres pays en développement. En outre, la rareté des données relatives aux marchés et des références en matière de prix rend difficile d'apprécier les conditions auxquelles un investisseur privé serait disposé à entreprendre tout seul un projet. Les donateurs pourraient être tentés de qualifier d'additionnel tout investissement réalisé dans un PMA dès lors qu'il combine financement concessionnel et financement privé (OECD and United Nations Capital Development Fund, 2018). La question de savoir si les critères à remplir par un opérateur privé pour être admissible au bénéfice des instruments du secteur privé adossés à l'APD devraient être plus rigoureux

² Voir, par exemple : <https://cidpnsi.ca/additionality-in-development-finance/> ; et OECD, Development Assistance Committee (2018), p. 6.

dans les autres pays en développement que dans les PMA reste ouverte.

Les membres du CAD ne sont pas encore parvenus à s'entendre sur des règles permanentes concernant l'utilisation des instruments du secteur privé (encadré 3.2). Les dispositions provisoires proposent un système de notification établissant une distinction entre projets de développement et apports purement commerciaux, mais il est peu probable que cette distinction soit aisée à opérer pour le grand public

ou les autorités des PMA. Le risque de confusion entre activité commerciale ordinaire et projet de développement est grand car selon de nombreuses sources des concepts tels que l'additionnalité et le seuil minimal de concessionnalité, ainsi que l'éventualité d'un subventionnement excessif du secteur privé, n'ont pas encore trouvé toute la place leur revenant dans la réflexion sur les politiques et modes opératoires dans les PMA (Bhattacharya and Khan, 2019). La manière dont conférer aux

Encadré 3.2 Comité d'aide au développement : Méthodes de notification normalisées concernant les instruments du secteur privé

Les pays membres du CAD assurent ensemble près de 80 % des dépenses mondiales d'aide. En 2014, ils ont adopté des dispositions provisoires pour harmoniser le traitement et la notification de pratiques qui n'étaient jusqu'alors pas considérées comme constituant de l'APD. Cette initiative s'inscrivait dans le cadre d'un processus plus large de réforme engagé en 2012 en vue d'actualiser le concept d'APD et de mieux tenir compte des efforts proactifs déployés par des membres du CAD pour attirer des investisseurs privés en recourant aux instruments financiers du secteur privé. La stratégie alors en cours d'élaboration pour le financement des ODD préconisait par ailleurs un système de suivi couvrant les financements publics aussi bien que privés. Une partie du financement de la mise en œuvre des ODD n'étant pas assurée, une des finalités déclarées du processus de modernisation est d'inciter tous les membres à recourir aux instruments du secteur privé pour attirer des fonds privés additionnels à consacrer au développement.

Les dispositions provisoires ont permis de moderniser le système statistique du CAD en l'étendant aux divers instruments financiers du secteur privé auxquels les opérateurs publics recourent. Sont classés parmi les instruments du secteur privé comptabilisables comme APD : les dons, les garanties ou assurances, les titres de dette, les instruments de financement mezzanine et les actions et les parts dans des organismes de placement collectif. Dans le système proposé, l'IED, les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et les apports privés aux conditions du marché, y compris les apports caritatifs, sont classés parmi les autres apports publics et ne sont pas considérés comme de l'APD.

La distinction entre projets de développement et apports purement commerciaux se fera en mesurant l'APD soit selon l'approche institutionnelle, c'est-à-dire la part des apports aux institutions de financement du développement qui constitue de l'APD, soit selon l'approche fondée sur les instruments, c'est-à-dire l'équivalent-don des apports aux pays partenaires au moyen de divers instruments du secteur privé. Les seuils à respecter pour que des apports soient comptabilisés comme APD sont définis en fonction de taux d'actualisation qui diffèrent selon les groupes de revenu ; le système ci-après d'équivalent-don a été introduit pour calculer les chiffres de l'APD :

- Les prêts souverains seront comptabilisés sur la base de l'équivalent-don en utilisant des taux d'actualisation de 9 % pour les PMA et les pays à faible revenu, de 7 % pour les pays à revenu intermédiaire inférieur et de 6 % pour les pays à revenu intermédiaire supérieur, et des seuils de 45 %, 15 % et 10 %, respectivement pour l'élément de libéralité. Le résultat attendu est que les donateurs seront récompensés pour avoir pris des risques plus élevés et prêté davantage aux PMA.
- Selon l'approche institutionnelle, les apports aux institutions de financement du développement et aux autres mécanismes utilisant des instruments du secteur privé seront comptabilisés à leur valeur nominale. Si nécessaire, c'est-à-dire si l'institution intervient aussi dans des pays non admissibles au bénéfice de l'APD et/ou dans des domaines d'activité exclus de l'APD, la part que les activités comptabilisables dans l'APD représentent dans le portefeuille total de l'institution considérée sera estimée, afin de déterminer le coefficient à appliquer lors de la notification de l'APD. Le résultat attendu est que l'APD sera déterminée au moyen d'une évaluation institutionnelle des activités pouvant être considérées comme relevant de l'APD, en plus des exigences en matière de notification au niveau de l'activité.
- Selon l'approche fondée sur les instruments, les prêts accordés à des entités du secteur privé et les prises de participation effectuées directement auprès de celles-ci seront comptabilisés sur la base des flux financiers. Le résultat attendu est que chaque investissement ne sera notifié qu'au niveau de l'activité.

Sources : OECD, 2014 ; OECD, 2017 ; OECD, Development Assistance Committee, 2018.

Dans les PMA, la compréhension de ce qu'est la mobilisation du secteur privé reste superficielle

instruments du secteur privé le même degré de transparence que les autres composantes de l'APD est une des questions en suspens restant à résoudre vu que les projets d'investissement auxquels le secteur privé est associé tendent à se caractériser par une transparence moindre imputable à certaines difficultés liées au secret des affaires dont le secteur privé. Les efforts entrepris par le CAD en vue de favoriser l'usage accru des instruments du secteur privé ont induit une multiplication des initiatives axées sur des projets qui a suscité des inquiétudes quant à un risque d'opacité des notifications des donateurs relatives à de tels projets (Gutman and Horton, 2015 ; Kindornay et al., 2018). La normalisation des méthodes visant à déterminer et mesurer l'additionnalité – concept crucial sous-jacent à l'implication du secteur privé dans l'APD – est une autre question irrésolue. Des instruments comme les financements mezzanine et les garanties ne sont pas considérés comme relevant de l'APD, sauf si des garanties sont invoquées et des paiements effectués à ce titre, éventuellement dans laquelle ces paiements sont considérés comme de l'APD. Les travaux sur les modalités précises de mise en œuvre se poursuivent (OECD, 2019b).

Un cadre permanent privé devra être mis en place en temps opportun pour régir la mobilisation du secteur car son absence serait porteuse de risques pour les donateurs, dont les méthodes de traitement des instruments du secteur privé adossés à l'APD pourraient diverger en matière d'additionnalité, ce qui pourrait amoindrir les retombées sur le développement et le rapport coûts-avantages (Carter, 2015).

b. Rôle du financement mixte

La possibilité d'exercer un effet de levier avec l'APD en vue d'accroître significativement la part des capitaux privés dans l'investissement pour la réalisation des ODD est un aspect de la mobilisation du secteur privé qui a tout particulièrement séduit les donateurs et a inspiré la formule « passer des milliards aux milliers de milliards ». Le financement mixte conjugue plusieurs sources de financement qui se complètent et le secteur privé à but lucratif n'est que l'une d'entre elles. (African Development Bank et al., 2015 ; Lee, 2017). Le financement mixte complète et conjugue les diverses sources de financement, dont le secteur privé à but lucratif. Le

financement mixte participe des efforts que déploient les donateurs pour instaurer un climat propice à la mobilisation du secteur privé. En théorie, comparé aux autres modalités de la coopération pour le développement, le financement mixte peut associer des entités dotées de cadres juridiques présentant une plus grande diversité : administrations publiques, banques publiques ou commerciales, fonds de pension, institutions financières locales, entreprises multinationales, microentreprises et petites et moyennes entreprises, emprunteurs individuels, entre autres, (OECD, 2018e). Comme exposé plus haut, les activités des opérateurs du secteur privé pour la durabilité peuvent souvent se recouper avec des activités que mènent des donateurs pour mobiliser ou catalyser des financements privés en faveur de projets en lien avec les ODD, comme l'émission de titres obligataires à impact sur le développement.

En l'absence de définition universellement acceptée du financement mixte, les multiples acteurs des différents secteurs du marché du financement du développement, dont les gouvernements des PMA, comprennent et appliquent différemment ce concept (Blue Orchard, 2018 ; OECD and United Nations Capital Development Fund, 2018). Comme exposé plus haut, dans les PMA la compréhension de ce qu'est la mobilisation du secteur privé reste superficielle, en comparaison d'autres concepts que prônent les donateurs de l'OCDE. Les données d'expérience de certains PMA font ressortir que le concept de financement mixte n'est pas compris uniformément par les acteurs, même dans un seul et un même pays et donc encore moins dans tous les PMA. Ainsi, au Bangladesh le financement mixte se comprend comme faisant partie intégrante de la coopération pour le développement et est souvent associé à l'idée de mobilisation de capitaux privés pour le développement par des pourvoyeurs extérieurs de ressources concessionnelles ; en Ouganda il est perçu pour l'essentiel comme consistant en des mesures prises par les pouvoirs publics pour attirer les investisseurs privés dans certains secteurs, sous la forme en général de partenariats public-privé, de prêts concessionnels, de dons, de garanties et d'assistance technique. Le financement mixte est parfois qualifié d'extension des partenariats public-privé axée sur l'impact car il a pour raison d'être première de financer des projets ayant un impact de grande ampleur sur le développement en conjuguant des fonds publics et des fonds privés (Blue Orchard, 2018). Les diverses définitions du financement mixte continuent d'évoluer, certaines lui donnant une interprétation plus large qu'envisagée dans le Programme d'action d'Addis-Abeba (Attridge and Engen, 2019 ; Heinrich-

Tableau 3.1

Différences que présentent les définitions en usage du financement mixte

Ressources	Définition utilisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques	Définition utilisée par les banques multilatérales de développement, les institutions de financement du développement et les Nations Unies
Ressources propres des banques multilatérales de développement et des institutions de financement du développement (non cofinancées)	Oui	Non
Autres apports officiels, lorsqu'ils sont employés par des entités ayant un mandat de développement	Oui	Non
APD concessionnelle (financement concessionnel par un donateur ou un tiers)	Oui	Oui
Apports d'organisations philanthropiques, lorsqu'ils sont employés par des entités ayant un mandat de développement	Oui	Non
Fonds d'investissement à impact (investissement à taux inférieur au taux du marché)	Oui	Non

Source : Calculs de la CNUCED, d'après Attridge et al. 2019.

Fernandes, 2019 ; OECD, 2018f ; OECD and United Nations Capital Development Fund, 2018).

L'OCDE comptabilise le financement mixte selon une méthode qui diffère de celle des institutions multilatérales et régionales de financement du développement, ainsi que plusieurs bilatérales, ce qui est source supplémentaire de complication (tableau 3.1). Ces deux méthodes aboutissent à des résultats très différents, ce qui nuit à leur comparabilité ; des travaux visant à harmoniser ces deux méthodes sont en cours, mais ce processus sera long et difficile car les différences concernent la mesure de la causalité et de l'additionnalité (Attridge and Engen, 2019). L'adoption d'une définition et d'une méthode communes constitue donc un premier pas déterminant sur la voie d'un financement mixte efficace.

Des difficultés restent à surmonter pour attirer certaines catégories d'investisseurs, dont les investisseurs institutionnels, et le marché du financement mixte reste dominé par les acteurs publics, c'est-à-dire une combinaison public-public, d'où la nécessité de se focaliser sur la mobilisation de ressources commerciales (Blue Orchard, 2018 ; Lee, 2017). Le scepticisme que suscite l'argumentaire en faveur d'un accroissement des investissements d'APD dans le financement mixte et les attentes placées dans l'effet de levier de l'APD va en s'accroissant à mesure que s'accroissent les indices de la faiblesse de son ratio de levier (Attridge and Engen, 2019 ; Convergence, 2018 ; Gottschalk and Poon, 2017 ; Heinrich-Fernandes, 2019 ; OECD and United Nations Development Programme, 2019 ; Pereira, 2017a ; United Nations, 2019a).

Malgré ces difficultés, le financement mixte est désormais une pièce centrale de la coopération au développement. La Société financière internationale, les banques multilatérales de développement et les institutions internationales et bilatérales de financement du développement figurent parmi les pionniers dans ce domaine. Le rôle des organisations philanthropiques, en particulier des fondations privées, demeure modeste (Blue Orchard, 2018 ; Convergence, 2018 ; Lee, 2017). En 2018, 17 des 23 membres de l'OCDE participaient à des opérations de financement mixte et 167 mécanismes de collecte de fonds pour un financement mixte ont été lancés sur la période 2000-2016 (OECD, 2018g). Sur la période 2008-2017, l'Union européenne a mis en place huit plateformes régionales d'investissement et ainsi étendu le financement mixte à l'Afrique, à l'Asie, aux Caraïbes, à l'Amérique latine, au Pacifique et à certains pays d'Europe (OECD, 2018h).

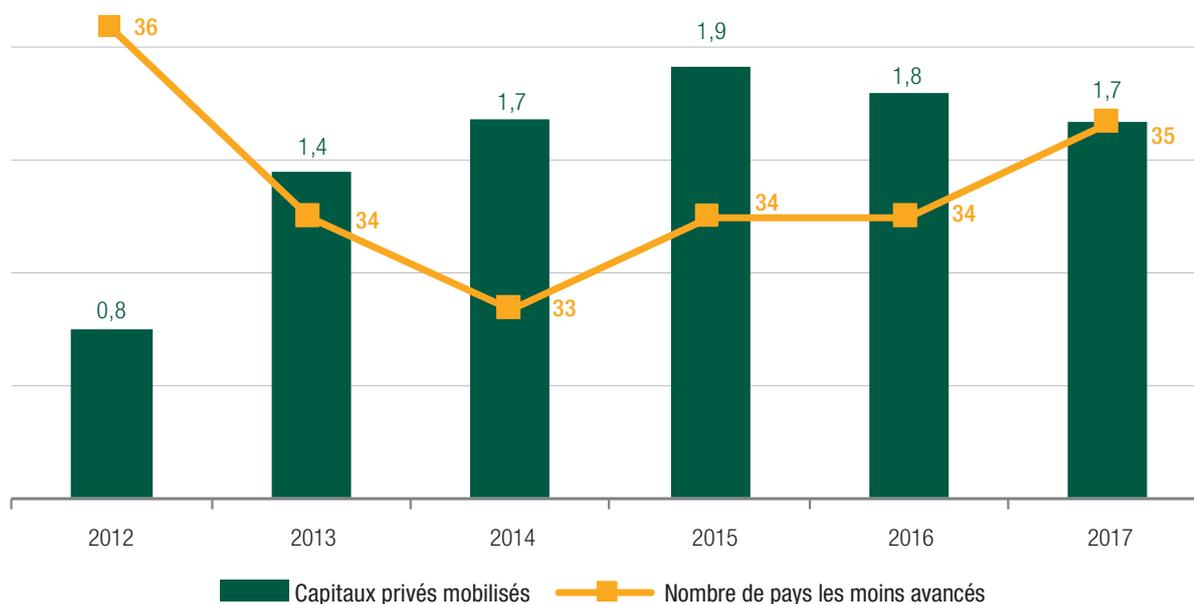
La figure 3.1 indique que 9,27 milliards de dollars de capitaux ont été mobilisés auprès du secteur privé pour être investis dans les PMA sur la période 2012-2017 (OECD, 2019e ; les chiffres estimatifs de la mobilisation du secteur privé ont été validés pour 2019 ; les données concernant 2016-2017 sont préliminaires). Les PMA n'ont attiré que 6 % du total des capitaux mobilisés (8 % s'agissant des capitaux privés, hors allocations régionales), soit seulement 5,8 % du volume des apports d'APD aux PMA. Ces chiffres montrent combien il est nécessaire que les PMA continuent de bénéficier d'un financement public du développement.

La répartition des capitaux mobilisés auprès du secteur privé pour être investis dans les PMA est

Figure 3.1

Capitaux privés mobilisés dans les pays les moins avancés

(En milliards de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

inégale : le gros est concentré dans un petit nombre de pays. Les trois premiers bénéficiaires se sont partagés autour de 30 % du total des financements privés additionnels et les 10 premiers près de 70 %. Sur la période 2012-2017, l'Angola est le PMA qui a reçu le plus gros montant, avec 1 milliard de dollars, suivi du Sénégal et du Myanmar avec 0,9 milliard de dollars chacun (fig. 3.2). Selon une enquête statistique, en Angola une série de garanties accordées par le Groupe de la Banque mondiale a induit des investissements privés additionnels d'un montant cumulé dépassant 800 millions de dollars. Le Myanmar et le Sénégal ont quant à eux attiré de nombreux investissements d'un moindre montant. Des apports de capitaux privés ont été enregistrés dans 42 des 47 PMA, les cinq d'entre eux n'ayant pas tiré parti de la mobilisation de capitaux privés étant les Comores, l'Érythrée, Kiribati, la République centrafricaine et Tuvalu. Une enquête antérieure sur le financement mixte au cours de la période 2012-2015 a montré qu'aucune opération de ce type n'avait été réalisée dans 13 des 48 PMA d'alors (OECD and United Nations Capital Development Fund, 2018). La hausse du nombre de PMA bénéficiant d'opérations de financement mixte s'explique par le renforcement de la mobilisation de capitaux privés et l'extension du champ couvert par le suivi statistique.

De 33 à 36 PMA seulement ont mobilisé des apports additionnels de capitaux privés chaque année

et, d'année en année sur la période 2012-2017, 26 PMA seulement ont attiré des financements privés additionnels. De 25 à 30 % des PMA n'attirent en outre pas de capitaux privés additionnels sur une base annuelle. Ces chiffres illustrent l'instabilité de ces flux dans près de la moitié des PMA bénéficiaires. Les données indiquent qu'il est improbable que la mobilisation du secteur privé et le financement mixte permettent de remédier aux difficultés structurelles qu'éprouvent de nombreux PMA à attirer des capitaux privés, en particulier les petits États insulaires en développement et les pays en développement sans littoral. Attendre du secteur privé qu'il soit la principale source de financement du développement dans les PMA apparaît donc irréaliste. Le Programme 2030 ne préconise au demeurant pas d'instrument ou de modalité unique pour traiter tous les problèmes de développement.

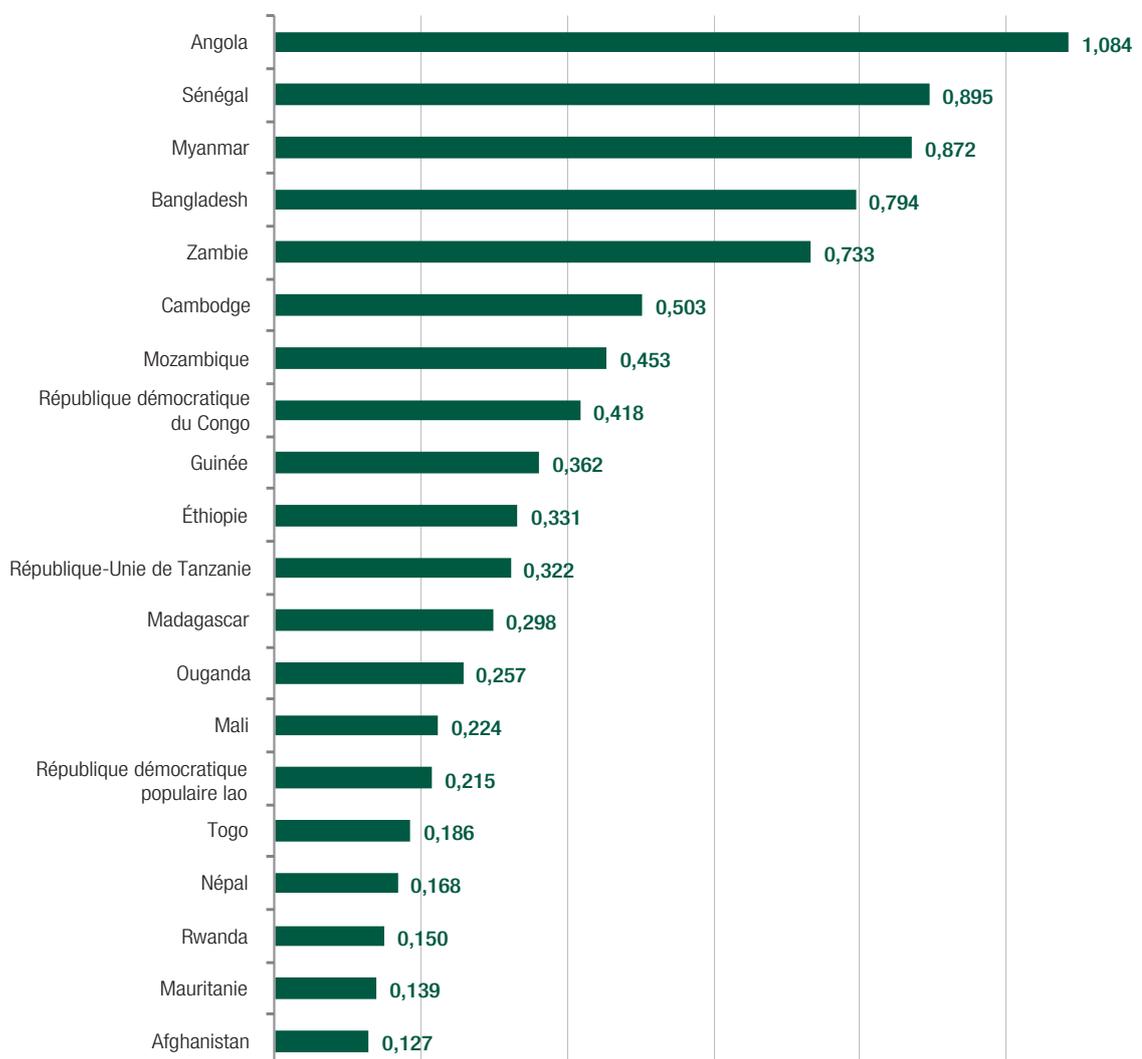
Sur la période 2012-2017, l'Afrique subsaharienne a reçu la plus grande part des capitaux mobilisés en recourant au financement mixte, avec 70 % (6,5 milliards de dollars) du total, contre 22 % (2 milliards) pour l'Asie du Sud et centrale et 7,8 % (0,7 milliard) pour l'Extrême-Orient ; le Moyen-Orient, l'Amérique du Nord et centrale et l'Océanie ont accueilli moins de 1 % ensemble³. Sur la période 2012-2017, les organisations multilatérales ont apporté la plus grande part (52 %) des capitaux privés additionnels

³ Les désignations des régions correspondent aux catégories des données de l'OCDE.

Figure 3.2

Répartition des capitaux mobilisés auprès du secteur privé entre les 20 premiers pays bénéficiaires, 2012-2017

(En milliards de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

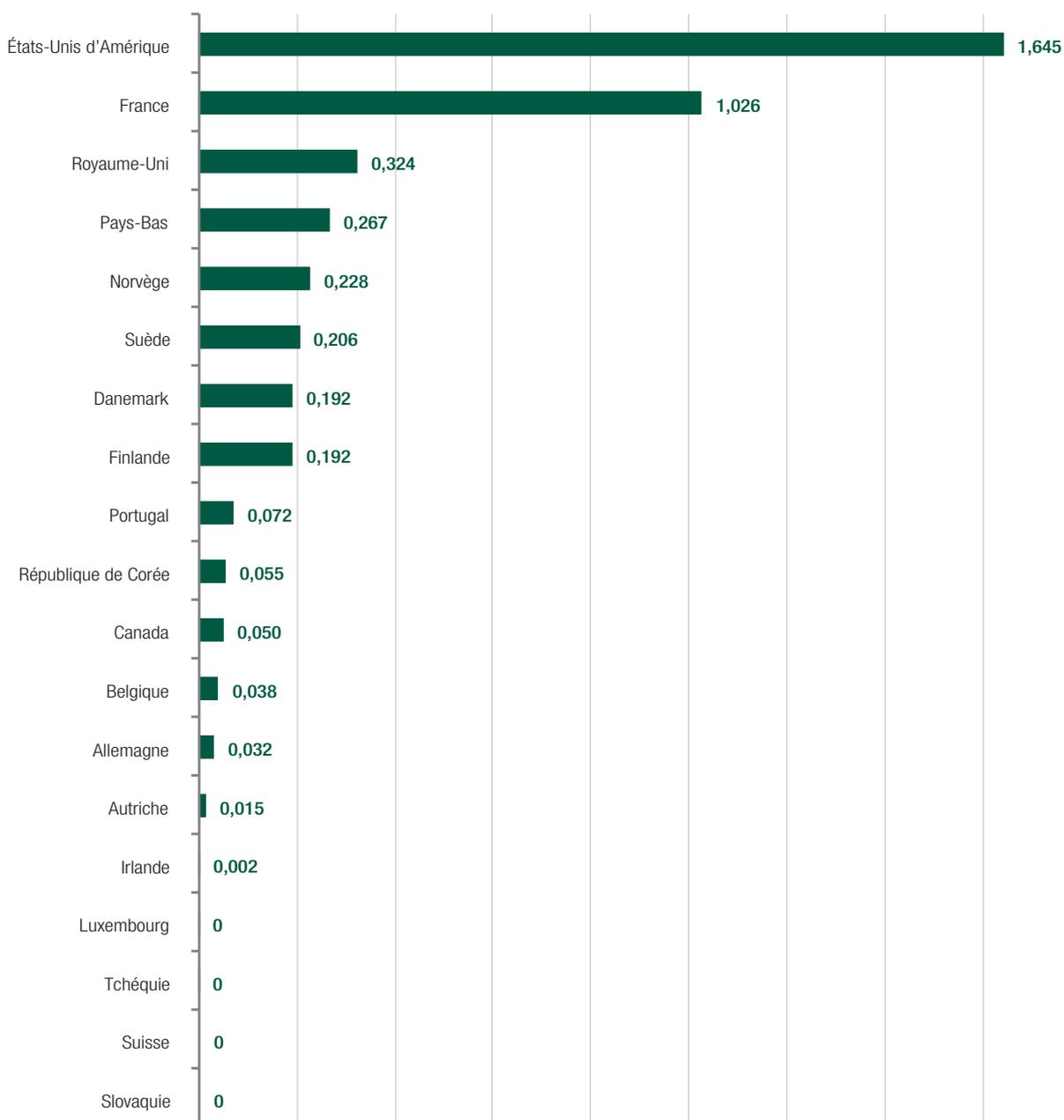
investis dans les PMA. À ce jour, les garanties demeurent l'instrument le plus sollicité par les investisseurs dans les PMA. L'Agence multilatérale de garantie des investissements, qui compte pour 30 % dans le total des investissements privés additionnels réalisés dans les PMA, a mobilisé 2,8 milliards de dollars de capitaux privés additionnels, la Société financière internationale 0,5 milliard et l'organisation Private Infrastructure Development Group 0,4 milliard. Les donateurs bilatéraux ont mobilisé 46,9 % des investissements privés additionnels, les principaux contributeurs étant les États-Unis d'Amérique (1,6 milliard de dollars), suivis par la France (1 milliard de dollars) et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (fig. 3.3).

En 2017, 28,5 % des capitaux privés mobilisés provenaient d'un pays membre de l'OCDE ou d'un autre pays à revenu élevé, autre qu'un pays donateur ou fournisseur officiel. La part élevée de ce groupe de pays s'explique par le plus grand nombre moyen d'opérations. La deuxième source en importance était le secteur privé national des pays bénéficiaires, qui a assuré 23,3 % du total des capitaux privés mobilisés investis. Les investisseurs privés des pays fournisseurs ont effectué 16 % du total des opérations du secteur privé. La coopération entre les donateurs officiels et les entreprises privées des pays fournisseurs a permis de financer plus de 400 projets, dont la plupart dans le cadre d'accords de cofinancement simple. Sur la période 2012-2017, les garanties, l'un des

Figure 3.3

Répartition des capitaux privés mobilisés par des donateurs bilatéraux, 2012-2017

(En milliards de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

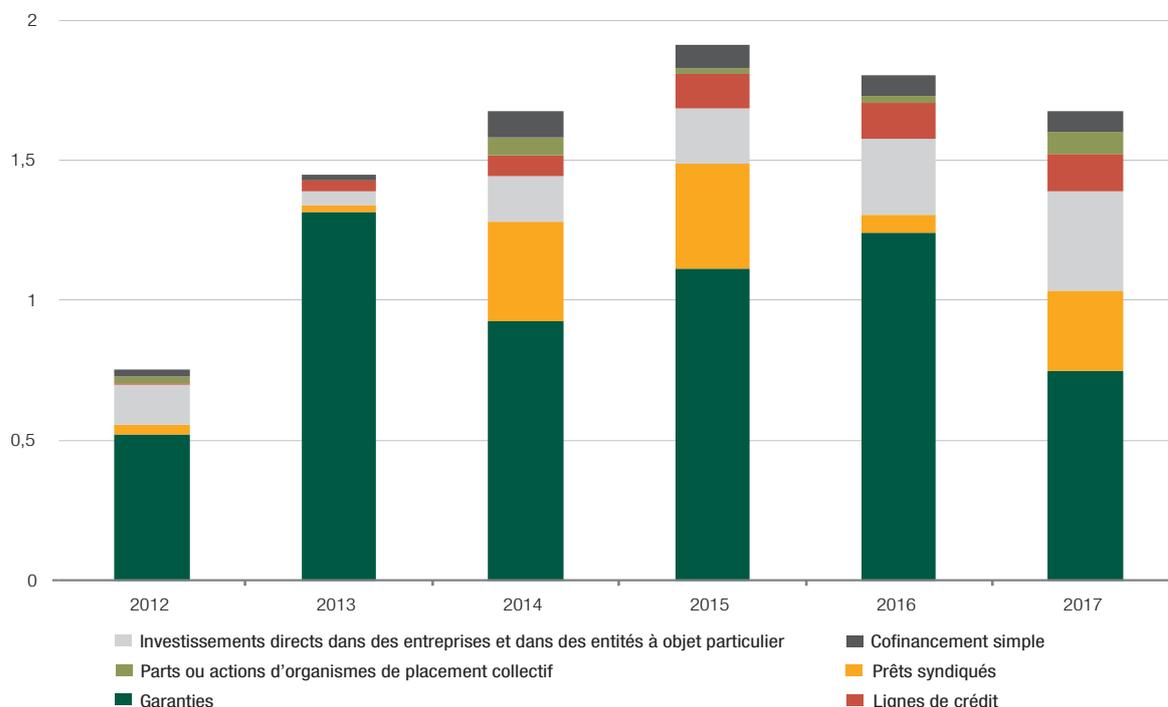
mécanismes à effet de levier, ont permis de mobiliser 5,9 milliards de dollars de capitaux privés en faveur des PMA (fig. 3.4 et 3.5). Sur cette même période, la part des garanties non conjuguées à des apports officiels dans le total des instruments en faveur des PMA a été de 63 %, soit 21 points de pourcentage de plus que sa part pour l'ensemble des pays. Ces chiffres jettent le doute sur les arguments avancés pour démontrer les mérites du financement mixte.

La répartition sectorielle des capitaux privés mobilisés se caractérise par une concentration dans les secteurs les plus rémunérateurs des PMA (OECD and United Nations Capital Development Fund, 2018 ; fig. 3.6). L'énergie, les services bancaires et financiers, l'industrie, les industries extractives et la construction ont attiré 5,6 milliards de dollars, soit 60 % du total. Même s'il s'agit de secteurs à fort impact sur le développement et donc susceptibles

Figure 3.4

Répartition des capitaux privés mobilisés investis dans les pays les moins avancés, par instrument, 2012-2017

(En milliards de dollars)

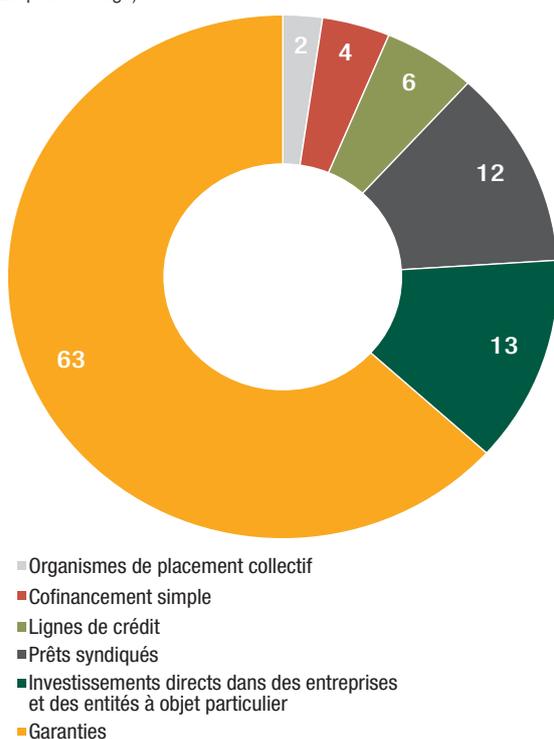


Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

Figure 3.5

Parts respectives de certains instruments du secteur privé dans les pays les moins avancés, 2012-2017

(En pourcentage)



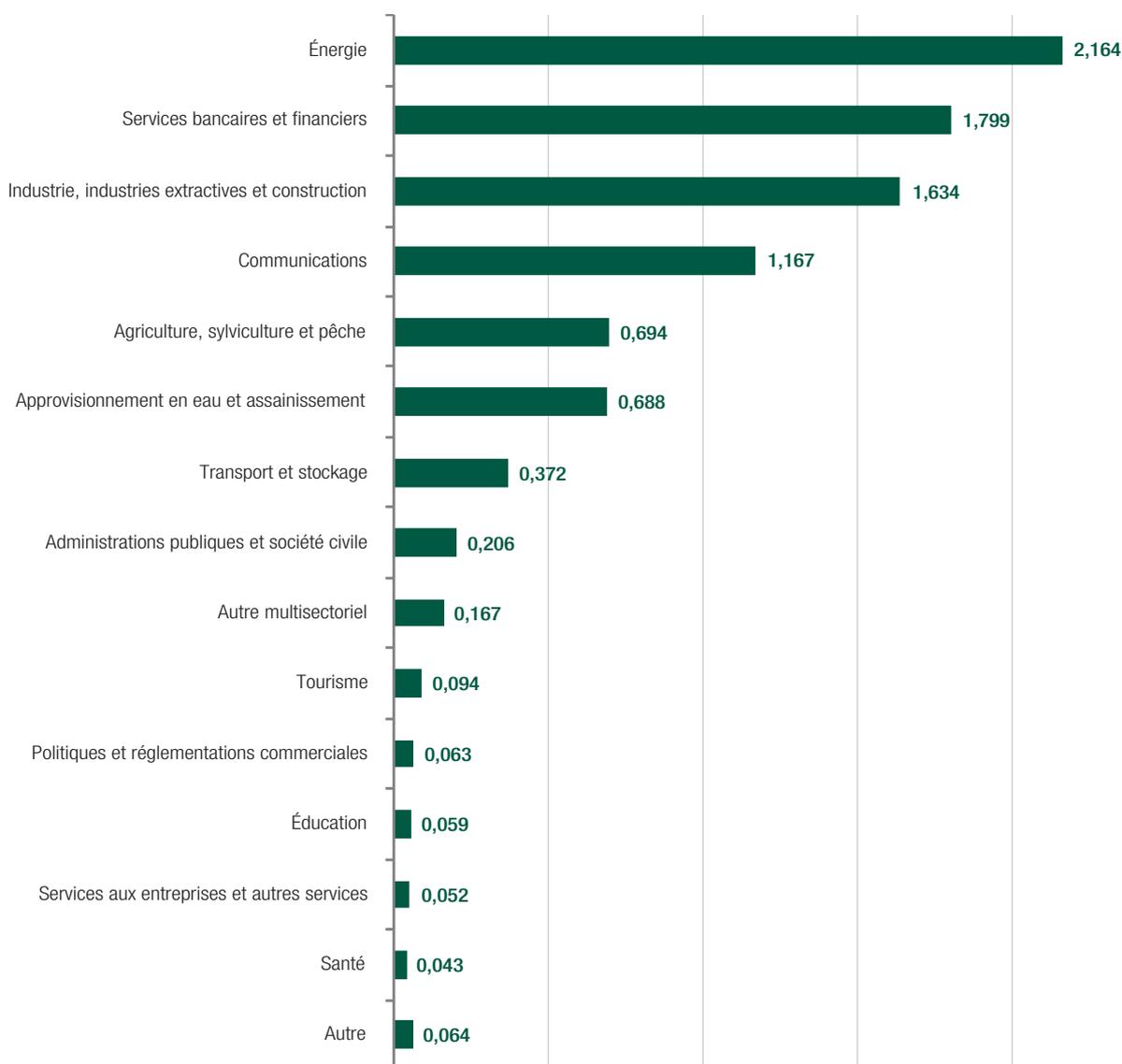
Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

de concourir à la transformation structurelle, ce constat est inquiétant car moins de raisons existent de penser qu'ils n'auraient pas pu attirer des financements commerciaux ou des partenariats classiques public-privé, puisque ceux-ci tendent à privilégier les secteurs en résonance avec les plans de développement et que cela suppose l'exercice par l'État bénéficiaire d'un certain pouvoir de contrôle dans la passation des contrats avec le secteur privé, alors que les donateurs et le secteur privé sont enclins à vouloir exercer ce pouvoir, comme la mobilisation du secteur privé du donateur et la mise en œuvre des instruments du secteur privé permettent de l'inférer. Dans de nombreux PMA, les institutions et la réglementation en place destinées à catalyser la mobilisation de capitaux privés et à les affecter à la réalisation des priorités nationales en matière de développement s'inscrivent dans le contexte de partenariats public-privé (UNCTAD, 2016c). Les acteurs publics et privés des PMA ont exprimé des doutes quant à l'aptitude des cadres existants à faciliter le financement mixte (Bhattacharya and Khan, 2019). Le recours depuis toujours élevé aux garanties de crédit dans les PMA tient au fait que ces garanties constituent l'instrument privilégié quand un projet ou une

Figure 3.6

Répartition sectorielle des capitaux privés mobilisés dans les pays les moins avancés, 2012-2017

(En milliards de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

Note : « Autre multisectoriel » désigne les capitaux privés ne pouvant être affectés à une des catégories statistiques définies ici ; « Autre » désigne la somme des investissements réalisés dans des secteurs qui ne sont pas comptabilisés séparément en raison de la faiblesse de leur volume.

entreprise est susceptible de générer suffisamment de recettes (auxquelles les garanties peuvent être liées) pour assurer le service d'un emprunt. Par exemple, des tarifs réglementés et des concessions à long terme assurent souvent la stabilité des flux de trésorerie dans les projets d'infrastructure liés à l'eau ou à l'électricité (OECD and United Nations Capital Development Fund, 2018).

Une analyse plus fine de l'affectation des investissements mobilisés auprès du secteur privé montre que leur majeure partie va au secteur formel de l'intermédiation financière et aux télécommunications,

branches qui sont des sources de recettes en forte croissance (fig. 3.7)

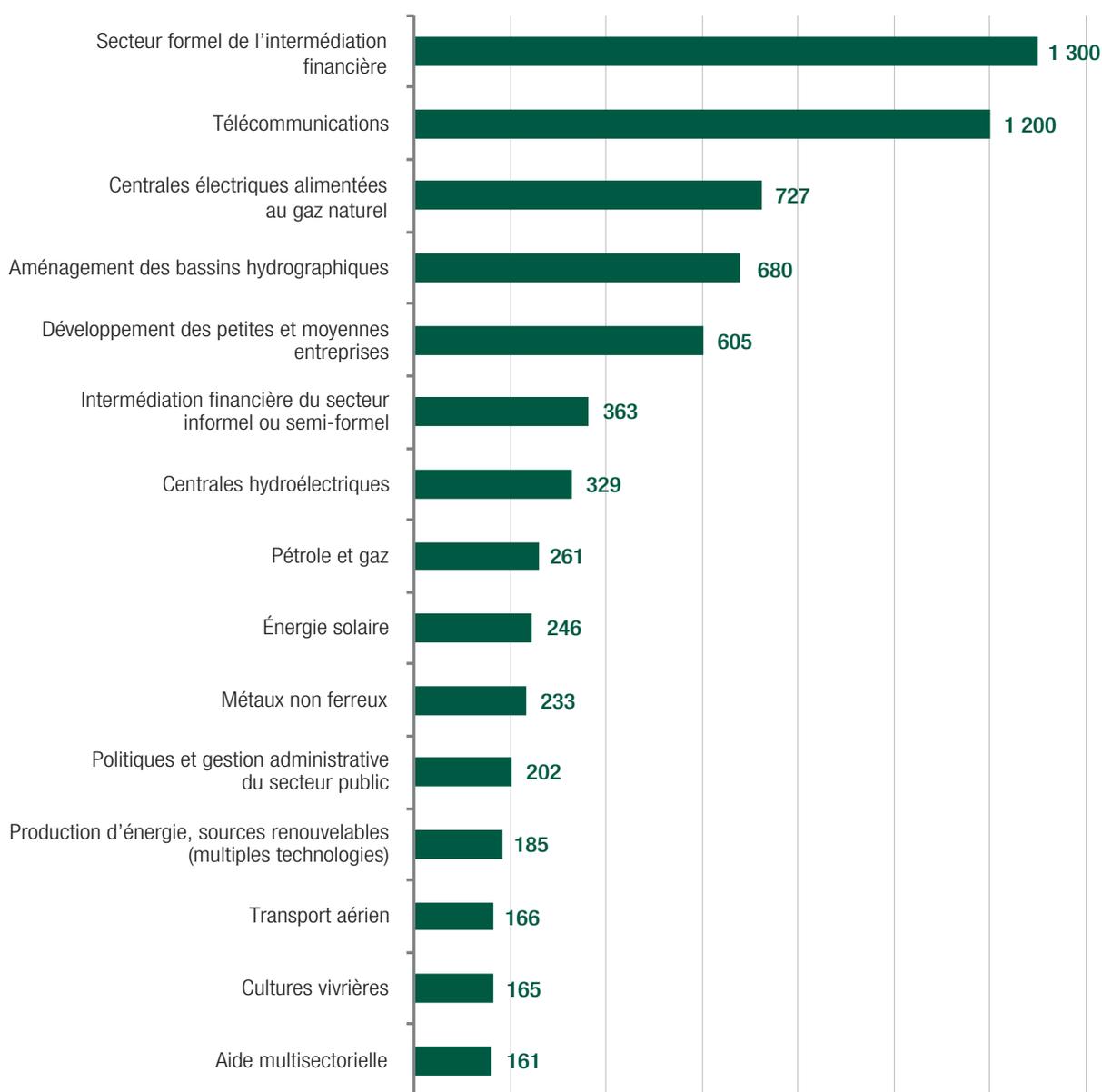
Le volume des flux mobilisés auprès du secteur privé est en corrélation avec la taille de l'économie du pays bénéficiaire (fig. 3.8). Cette liaison, qui est statistiquement significative⁴, va dans le sens de la

⁴ La ligne de régression la mieux ajustée peut se révéler trompeuse car les capitaux privés se concentrent dans quelques pays à revenu national brut élevé, qui apparaissent comme des valeurs aberrantes, et de nombreux pays n'attirent aucun investissement sous forme de capitaux privés.

Figure 3.7

Objet des allocations de capitaux privés mobilisés dans les pays les moins avancés, 2012-2017

(En milliards de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

Note : Aide multisectorielle s'entend d'une aide ne pouvant être classée dans une des catégories statistiques définies ici.

validité de l'hypothèse selon laquelle l'économie des grands PMA pourrait absorber ou attirer davantage d'investissements.

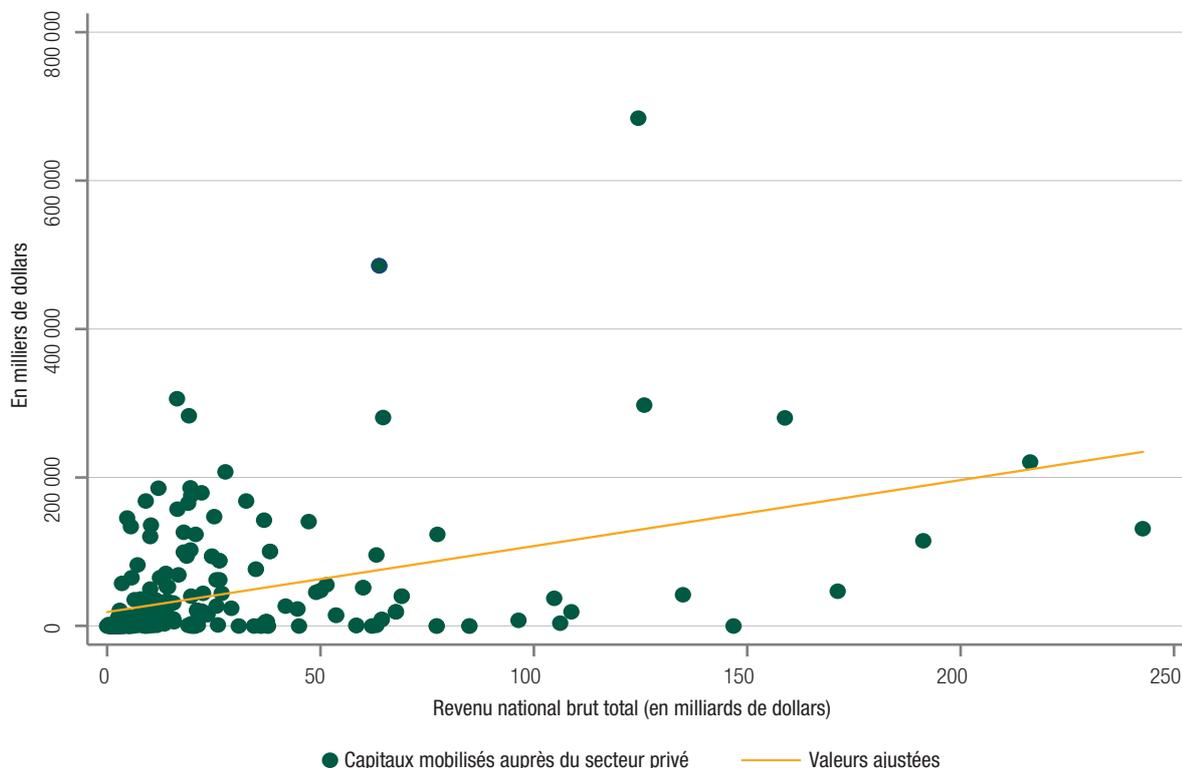
c. Réflexions supplémentaires sur la marche à suivre pour rendre effective la mobilisation du secteur privé

Les institutions multilatérales et régionales de financement du développement s'attachent également à amplifier leur collaboration avec le secteur privé. En particulier, en 2018 le Groupe de

la Banque mondiale, plus grand prêteur multilatéral, a introduit son approche de maximisation du financement du développement, dite approche en cascade (Engen and Prizzon, 2018), qui préconise de recourir d'abord aux solutions de financement qu'offre le secteur privé pour répondre aux besoins de financement du développement dans les pays en développement. L'emploi de fonds publics n'est envisageable qu'après une réforme des politiques et de la réglementation ou après qu'il a été établi que

Figure 3.8

Répartition des capitaux privés mobilisés entre les pays les moins avancés en fonction du revenu national brut



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

le recours aux instruments d'atténuation des risques du Groupe de la Banque mondiale ne suffira pas à rendre possibles des solutions privées (World Bank, 2016 ; World Bank, 2018)⁵. Le Groupe de la Banque mondiale a adopté cette approche en partant du principe que le secteur privé devrait jouer un bien plus grand rôle dans le développement et que le secteur public ne devrait intervenir que lorsque des solutions privées font défaut (World Bank, 2018). Au titre des efforts qu'elle déploie en vue de concourir à la réalisation du Programme 2030, la Banque mondiale (World Bank, 2019) travaille actuellement sur une nouvelle stratégie en faveur des États fragiles ou touchés par un conflit, qui doit être prête en 2020, afin de systématiser son approche des situations complexes, auxquelles elle doit consacrer une part croissante de ses ressources.

La maximisation du financement du développement est une approche qui renvoie à l'époque de l'ajustement structurel et à son corollaire : la conditionnalité de l'aide. Ses tenants semblent négliger les enseignements tirés de cette époque et estimer que les intérêts privés ne peuvent aller que

dans le sens du bien-être humain et du développement durable dans les pays en développement. En préconisant de définir les politiques et les processus décisionnels nationaux en fonction des intérêts des investisseurs privés, cette approche obère l'appropriation de leur politique de développement par les PMA. Le Programme 2030 met en relief la nécessité pour les États d'exercer leur pouvoir discrétionnaire en fonction des contextes et des intérêts nationaux dans ce domaine et d'autres font ce même constat (African Development Bank, 2013 ; Bretton Woods Project, 2019 ; European Union, 2018). L'approche tendant à maximiser le financement limite les options qui s'offrent aux PMA de surmonter les obstacles à leur développement en définissant un cadre adapté à leur situation particulière.

L'Organisation des Nations Unies (United Nations, 2019e) dénonce cette solution, qu'elle qualifie de totalement biaisée, au problème du financement du développement. Il importe de rappeler que le Groupe de la Banque mondiale a pour but d'aider les décideurs des pays en développement à concevoir et appliquer des politiques pour faire face aux défis du développement et à des défis mondiaux dont la

⁵ Voir <https://www.miga.org/products>.

liste ne cesse de s'allonger. Dans ce rôle, le Groupe de la Banque mondiale influe fortement sur les choix des pays en développement relatifs aux politiques, que ce soit par ses travaux de recherches, ses rapports de surveillance ou son programme de prêts assortis de conditions (Bretton Woods Project, 2019 ; Brunswijck, 2019). La Banque mondiale se distingue aussi des autres banques multilatérales de développement par la structure de son actionnariat, que contrôle en majeure partie une poignée de pays disposant du plus grand nombre de droits de vote⁶. C'est un sujet de mécontentement pour les pays en développement et la société civile (Bretton Woods Project, 2019 ; Engen and Prizzon, 2018 ; Financial Times, 2012 ; Prizzon et al, 2017 ; Wolf, 2019).

Les donateurs aspirent toujours plus à jouer un rôle prépondérant dans le dialogue politique et sur l'action à mener qu'ils entretiennent avec les bénéficiaires en vue de favoriser des réformes en matière de réglementation, de politiques et de gouvernance dans l'optique de la mobilisation du secteur privé. Une des inquiétudes exprimées est que les ODD ne doivent pas servir de prétexte pour imposer des conditions explicites ou implicites susceptibles de porter atteinte au droit au développement des PMA et à l'exercice de leur souveraineté dans la détermination de leur propre voie vers le développement. La mise en œuvre des ODD ne devrait pas davantage aboutir à restreindre la capacité des gouvernements des PMA à veiller à ce que les réformes, si elles sont nécessaires, soient menées à un rythme et à une échelle qui permettent des gains durables à long terme. Par exemple, contrairement aux pays développés, les PMA ne possèdent qu'une capacité limitée à résister à des pressions en faveur de la libéralisation de domaines sensibles, comme les marchés publics, ou à prendre en temps opportun des mesures destinées à protéger des secteurs stratégiques (Gehrke, 2019).

2. Financement du développement et aide au développement : Évolution ou révolution ?

L'implication du secteur privé dans les politiques et la pratique du développement est antérieure au Programme 2030. On porte souvent au crédit du Programme d'action d'Addis-Abeba d'avoir valorisé le rôle du secteur privé comme acteur du développement, mais ce programme reposait sur

les mêmes présupposés que son prédécesseur, le Consensus de Monterrey. Ce dernier a débouché sur la prise de l'engagement international de débloquer 50 milliards de dollars additionnels pour l'aide au développement en lien avec la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement, à atteindre à l'horizon 2015. Le financement mixte était déjà en expansion en 2008, suite à la crise financière mondiale de 2008/09 et à la pénurie soudaine de liquidité subie par de nombreux investisseurs privés (Blue Orchard, 2018).

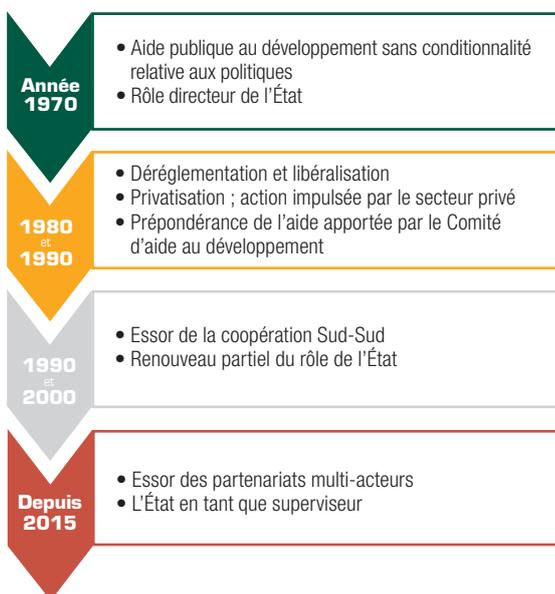
Assigner au secteur privé un rôle officiel dans la coopération pour le développement constitue une révolution en ce qui concerne la définition et la mesure de l'APD, mais plutôt une évolution pour ce qui est de la participation du secteur privé. Ainsi, la participation d'entreprises à la préparation, à l'intervention et au relèvement en cas d'urgence humanitaire est bien documentée et a été saluée (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2017). De même, une série d'acteurs, dont des donateurs et leurs entités chargées de mener des opérations axées sur le marché, des banques multilatérales de développement, des banques commerciales et des investisseurs privés ont déjà eu recours à des instruments du secteur privé à motivation commerciale aux conditions du marché (Bandura, 2017). Des membres du CAD sont déjà engagés, par l'intermédiaire de leurs institutions de financement du développement, dans des opérations relevant du financement mixte et de l'aide catalytique⁷.

Le secteur privé a vu le statut de sa participation au développement subir une alternance de hauts et de bas au gré de l'évolution de la doctrine dominante en matière de politique de développement (fig. 3.9). La redistribution la plus récente des rôles assignés aux différents acteurs présents sur la scène de l'aide au développement en constitue une nouvelle itération. La prise en considération des biens publics mondiaux dans le cadre des ODD a donné un nouveau souffle à l'argument selon lequel le moteur principal du développement serait une croissance économique impulsée par le secteur privé et subventionnée par l'État (Mawdsley, 2017). De nombreux éléments des

⁶ En tant qu'actionnaire principal, les États-Unis d'Amérique conservent un droit de veto (voir <https://www.worldbank.org/en/country/unitedstates/overview>, <https://finances.worldbank.org/Shareholder-Equity/Top-8-countries-voting-power/udm3-vzz9> et <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers/>).

⁷ Aide catalytique s'entend d'une aide qui accélère les processus de changement dans les pays destinataires, notamment en suscitant un supplément d'efforts nationaux ou d'investissements privés commerciaux – nationaux ou étrangers. L'aide humanitaire, notamment les programmes visant à améliorer les conditions de vie en fournissant et améliorant les services essentiels, comme l'enseignement primaire ou la vaccination, ne s'inscrit en général pas dans ce cadre. L'aide catalytique est depuis longtemps associée à des changements favorisant la croissance ou la transformation pour parvenir à un stade où l'aide cesse d'être nécessaire (Rogerson, 2011).

Figure 3.9

Évolution du rôle du secteur privé dans l'aide au développement

Source : CNUCED.

théories de modernisation des années 1950 et 1960 sont avancés à son appui, notamment l'accent mis sur l'énergie et les infrastructures de transport ainsi que sur la productivité agro-industrielle en s'accompagnant d'un sentiment optimiste d'aller de l'avant. Des différences marquées existent en comparaison des époques antérieures, notamment l'articulation différente du pouvoir entre État, entreprises et marchés à l'ère néolibérale, la prépondérance des entreprises et des intérêts financiers par rapport aux entreprises plus traditionnelles à but lucratif et la complexité des acteurs en cause (Mawdsley, 2017).

La figure 3.9 présente un tableau simplifié de l'alternance de hauts et de bas de la popularité de la participation du secteur privé à l'aide au développement. Avant la fin des années 1960 et les années 1970, les politiques de développement et d'aide avaient pour fil directeur l'industrialisation et la nécessité de traiter de façon différenciée les pays dont l'économie présentait des différences structurelles. L'économie politique de l'aide a été très influencée par la guerre froide, dont l'escalade a conduit à la création du CAD. Jusqu'au milieu des années 1980, le rôle de l'État et de ses dirigeants dans le développement n'a guère été remis en cause dans les politiques d'aide, hormis le glissement qualitatif qu'a constitué la place accrue réservée aux programmes sociaux par rapport aux programmes relatifs à l'appareil productif, ce par suite de l'émergence de l'approche de l'économie

du bien-être fondée sur les besoins essentiels, comme exposé plus loin dans cette section. Les changements apportés à la politique d'aide dans le sens d'un rôle plus actif du secteur privé dans l'aide au développement, principalement en tant que partenaire des gouvernements bénéficiaires, l'ont été en parallèle avec les mesures de libéralisation et la conditionnalité de l'aide associées à l'époque à des programmes d'ajustement structurel prônés par le Groupe de la Banque mondiale à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Au cours de cette période, les organisations non gouvernementales et les partenariats public-privé ont pris leur essor et les membres du CAD ont été la source dominante de financement du développement. Au milieu des années 1990, l'échec patent des programmes d'ajustement structurel imposés, les questions liées à l'appropriation locale et à l'efficacité de l'aide et les préoccupations suscitées par les aspects négatifs des partenariats public-privé ont calmé les ardeurs des tenants d'un développement mené par le secteur privé et induit une réhabilitation partielle du rôle directeur de l'État. Cette même période a vu en outre les prestataires de coopération Sud-Sud commencer à jouer un rôle croissant dans le financement du développement (Edwards, 2014 ; Fukuda-Parr, 2012 ; Gomes and Esteves, 2018 ; Gunatillake et al., 2015 ; Hulme, 2013 ; Mawdsley, 2014 ; Mawdsley, 2017 ; Vaes and Huyse, 2015).

Au long de cette évolution et jusqu'à ce jour le rôle de l'État dans les pays en développement n'a cessé d'être contesté (Rodrik, 2013). Les Objectifs de développement durable résultent d'un compromis entre deux conceptions opposées du rôle de l'État (fournisseur/simple facilitateur du secteur privé), mais par la suite un certain accent a été mis sur les partenariats public-privé, y compris l'action unilatérale du secteur privé (United Nations, 2018d)

a. Les intérêts stratégiques réorientent les décisions concernant l'allocation de l'aide et les partenariats

L'APD ne fonctionne pas en vase clos. Les stratégies de financement ont des retombées jusque dans la sphère politique. Il est donc difficile de négliger le contexte qui a induit les changements apportés à l'architecture de l'aide et dans lequel ils l'ont été. La solidarité mondiale à l'égard des ODD repose sur le concept de valeur partagée, mais la relation entre valeur et intérêts stratégiques n'est pas sans frictions. Il est dans l'ensemble admis que les intérêts nationaux sont un trait permanent de la coopération pour le développement. En 1944, à la conférence qui a abouti à la création du Fonds monétaire international et de la Banque internationale pour la reconstruction

et le développement, Henry Morgenthau a estimé que la coopération internationale était le moyen le plus efficace de protéger les intérêts nationaux. Le débat sur la place revenant à l'intérêt national dans la coopération pour le développement se poursuit de nos jours (Gulrajani, 2017 ; Wolf, 2019).

Dans de nombreux pays, des mouvements populistes nationalistes prônent de tirer davantage parti de l'aide pour promouvoir des intérêts stratégiques nationaux et à court terme. Les principales questions évoquées sont la sécurité et la migration, ainsi que l'orientation géographique et le montant de l'aide qui devrait être accordée aux pays en développement les plus avancés (Di Ciommo et al., 2019 ; German Development Institute, 2018 ; Rudolph, 2017). Les intérêts en matière de sécurité sont un facteur explicatif majeur de l'orientation de la politique d'aide du CAD depuis 2000 (Crawford and Kacarska, 2019). Plusieurs tendances se dessinent, en particulier : la surveillance officielle de la politique étrangère, un nombre croissant de pays donateurs décident de doter leur ministère des affaires étrangères d'un service de l'aide au développement ; l'intégration des préoccupations concernant la sécurité dans les stratégies internationales de développement et les pratiques humanitaires, en particulier les préoccupations que suscitent le terrorisme et les migrations (Bartenev and Glazunova, 2013 ; de Felice, 2015 ; Mawdsley, 2017). Par exemple, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique entend réduire son apport de financement aux pays, y compris les PMA, qui ne luttent pas suffisamment contre la traite des êtres humains à son avis (Devex, 2019a).

Depuis les événements du 11 septembre 2001, les États faibles sont perçus comme des sources potentielles de menaces transnationales (Coggins, 2015 ; Freedman, 2006 ; OECD, 2016c ; Patrick, 2011). Une des conséquences en est un recentrage sur la catégorie des États fragiles ou touchés par un conflit, qui constitue désormais un axe majeur de la mise en œuvre du Programme 2030. Selon les estimations, si rien n'est entrepris plus de 80 % des personnes les plus pauvres du monde vivront dans un contexte de fragilité d'ici à 2030 (OECD, 2018i). Un débat s'est donc engagé entre les donateurs sur la question de savoir si l'aide doit aller aux pays les plus pauvres ou aller là où se trouvent les pauvres. Les tenants de ce dernier argument préconisent de se focaliser davantage sur les pays en développement qui ne sont pas des PMA. Il convient de souligner qu'il n'existe pas de définition universelle de ce qu'il faut entendre par fragilité dans le cas d'un État. Cette catégorie est élastique et il n'existe pas de liste unifiée des États fragiles. Les donateurs dressent

Composer avec l'intérêt propre des donateurs ne peut être qu'une gageure pour les PMA

chacun leur propre liste de ces États. Ainsi, à ses fins le Fonds monétaire international considère comme fragiles environ 45 % des membres à faible revenu (International Monetary Fund, 2018). En 2019, sur la liste harmonisée des pays en situation fragile du Groupe de la Banque mondiale figuraient 51 % des PMA. Les diverses classifications incluent aussi des pays à revenu intermédiaire, ce qui pourrait avoir des incidences non neutres pour les PMA en tant que groupe. Diverses inquiétudes sont exprimées, notamment la crainte de voir une partie du peu d'aide disponible se détourner des domaines prioritaires du développement dans les pays bénéficiaires et de voir les bénéficiaires être poussés à modifier leurs politiques nationales au gré des préoccupations des donateurs relatives à la sécurité.

Composer avec l'intérêt propre des donateurs ne peut être qu'une gageure pour les PMA car les instruments du secteur privé adossés à l'aide peuvent intégrer des stratégies favorisant le secteur privé des donateurs eux-mêmes. Certains travaux de recherche indiquent ainsi que l'impact de l'Union européenne sur la définition du programme de réforme dans les pays en développement est plus fort que celui d'un quelconque donateur bilatéral isolément (Bodenstein et al., 2017). Aucun élément ne vient prouver que les bénéficiaires de l'aide ont eu voix au chapitre ou ont joué un rôle dans la reconfiguration de l'architecture de l'aide. Il n'y a pas eu accord avec les bénéficiaires de l'aide pour dresser un tableau systématique du rôle que devrait jouer le secteur privé et du rôle qui devrait revenir au secteur public.

L'OCDE a proposé de créer une base de données sur le soutien public total au développement durable afin de compléter le dispositif en place de suivi statistique de l'APD en recueillant des données sur les apports de ressources additionnelles à l'APD, dont certains autres types de flux, tels que les investissements privés et les crédits à l'exportation. En vue de constituer cette base de données a été engagé un processus ouvert et inclusif dans le cadre duquel a été établie une équipe spéciale chargée de définir les caractéristiques statistiques de la base et de rédiger une première série d'instructions concernant

Éviter de se voir réduire à un rôle de spectateur sera crucial pour les gouvernements des PMA

la notification⁸. Quatre PMA sont représentés au sein de l'équipe spéciale. Sachant que la transparence n'est pas une fin en soi, mais un moyen de parvenir à une fin, la divulgation des mesures prises par les donateurs n'est pas nécessairement transformatrice si les États bénéficiaires voient limiter leur capacité à donner leur avis sur ce qui devrait être fait, à évaluer ce qui a été fait et à déterminer si cela aurait dû être fait. Les gouvernements des PMA sont en passe de devenir une tierce partie dans le processus de mobilisation du secteur privé du CAD. La question de savoir à quel point la nouvelle base de données peut pallier le fait qu'aucun organisme de l'État bénéficiaire n'est associé au processus de mobilisation du secteur privé reste ouverte.

Les praticiens du développement continuent à débattre de la manière dont rallier le soutien du secteur privé sans que ledit secteur ne vienne se substituer à l'État et affaiblir le rôle crucial et les responsabilités de l'État dans la fourniture de services de base aux citoyens. C'est là un autre sujet de divergence au sein du CAD, dont plusieurs membres ont financé des acteurs commerciaux pour assumer des rôles traditionnellement dévolus au secteur public. À ce jour, un seul point est clair en la matière avec les décisions relatives aux écoles privées commerciales par lesquelles le Parlement européen a interdit, en 2018, que l'aide au développement fournie par l'Union européenne serve à financer de telles écoles, dans la crainte qu'une expansion rapide des acteurs privés dans le domaine de l'éducation ne compromette les décennies de progrès accomplis dans l'enseignement public. L'interdiction ne concerne pas les petites écoles privées à but non lucratif, telles que les écoles confessionnelles, les organisations non gouvernementales et les écoles communautaires, même si le rôle de ces acteurs est contesté par certains (Karam, 2019 ; Ulleberg, 2009)⁹. En juin 2019, les membres du Partenariat

mondial multidonateurs pour l'éducation, qui, avec ses 2,3 milliards de dollars de dotation, est le plus riche fonds mondial en faveur de l'éducation, sont convenus d'interdire d'employer ses ressources pour soutenir des acteurs commerciaux dans le cadre de l'éducation, sauf dans des circonstances exceptionnelles (Global Partnership for Education, 2019). Par commercialisation des écoles on entend le fait de mener dans des écoles des activités à vocation commerciale étrangères aux services éducatifs, telles que tests de produits, exploitation des données par des sociétés de conseil et promotion d'éditeurs d'ouvrages éducatifs. Ce problème ne concerne pas que les pays en développement, mais ces pays possèdent une moindre capacité à détecter les pratiques déplacées et à légiférer pour les combattre (Dempsey, 2017 ; Raine, 2007). La Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation a constaté que le sous-financement chronique de l'enseignement public et l'essor rapide et non réglementé des acteurs privés, en particulier ceux à vocation commerciale, dans le domaine de l'éducation, menaçaient la mise en œuvre du droit à l'éducation pour tous et la réalisation de l'Objectif 4 (United Nations, 2019e).

Étant donné qu'une part croissante de l'action en faveur du développement liée à l'aide est soustraite au secteur privé, un des défis majeurs que les gouvernements démocratiquement élus des PMA auront à relever sera d'éviter de se voir réduire à un rôle de spectateur. La qualité des partenariats multipartites que les gouvernements des PMA parviendront à négocier avec le secteur privé et d'autres parties prenantes est un sujet majeur d'inquiétude. Les gouvernements des PMA ne possèdent en général qu'une capacité restreinte à s'acquitter de leurs missions clefs. Il est souvent souligné que les facteurs qui limitent la capacité d'absorber l'aide sont un frein à l'implication des donateurs. Un tableau plus nuancé se dégage toutefois d'études de cas récentes (Guillaumont and Wagner, 2014 ; Haider, 2018) et amène à se demander si, afin de mieux ancrer le développement durable dans le long terme, il ne serait pas préférable de remédier au problème plutôt que de l'accepter comme inéluctable.

Les donateurs du CAD ne sont pas homogènes dans leur approche de la conditionnalité politique de l'aide au développement, et la mesure dans laquelle leurs politiques relatives à cette aide internalisent la conditionnalité politique est souvent déterminée par les circonstances nationales. Des données indiquent que cette conditionnalité demeure un outil important et que l'évolution qu'ont subie sa nature et sa finalité l'a conduite au-delà du champ traditionnel de l'aide extérieure pour s'étendre à des domaines comme

⁸ Voir oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/tossd-task-force.htm.

⁹ Les apports philanthropiques présentent aussi des différences marquées d'ordre politique et culturel. Aux États-Unis d'Amérique, 60 % des dons versés à des œuvres caritatives vont à des organisations religieuses et 2 % à l'aide internationale ; au Royaume-Uni ces chiffres sont respectivement de 8 % et 14 % (Moran and Stone, 2016).

la sécurité, le commerce et d'autres domaines d'intervention (Bartenev and Glazunova, 2013 ; Crawford and Kacarska, 2019 ; de Felice, 2015 ; de Felice, 2016 ; Koch, 2015 ; Molenaers et al., 2015).

Les rôles respectifs du secteur privé, des donateurs, des organisations philanthropiques et de la société civile sont devenus flous¹⁰. Interdépendance accrue et nouveaux moyens de collaboration sont la norme (Byiers et al., 2016). Ces acteurs cherchent à tirer parti des ressources publiques et à influencer sur les politiques publiques. Les grandes organisations philanthropiques voient s'accroître leur pouvoir d'infléchir les politiques nationales et les politiques mondiales d'aide au développement, parfois en usant de stratégies d'entreprise agressives pour faire valoir les intérêts qu'elles représentent (Moran and Stone, 2016). Les conséquences de cette évolution ne sont pas positives sans équivoque (Global Justice Now, 2016 ; Hay and Muller, 2014 ; Project Syndicate, 2019a). Tous les apports philanthropiques ne sont pas notifiés et les apports privés ne le sont pas. Davantage de transparence s'impose donc entre ces différents acteurs de la coopération pour le développement.

Les organisations non gouvernementales, dont certaines qui entrent dans la catégorie plus large des organisations de la société civile, ont longtemps été considérées, en comparaison du secteur privé, comme exerçant un magistère moral et éthique ; leur rôle et leur travail ne sont toutefois pas admis sans réserves (Elbers and Schulpfen, 2015 ; Faraz et al, 2018 ; Gourevitch et al, 2011 ; Hay and Muller, 2014 ; Ulleberg, 2009 ; Werker and Ahmed, 2008). Dans la nouvelle architecture de l'APD, les organisations non gouvernementales, en particulier internationales, sont attaquées sur deux fronts avec le virage décisif vers le secteur à but lucratif, d'une part, et, de l'autre, la multiplication par les donateurs des initiatives de localisation, qui contournent les organisations non gouvernementales en finançant directement la société civile locale. La localisation représente une menace moindre pour les organisations non gouvernementales internationales car elles ont la possibilité d'ouvrir des bureaux locaux (Devex, 2019b).

¹⁰ La société civile n'est pas homogène et ne défend pas davantage un ensemble unique d'intérêts car elle est parcourue de dynamiques politiques et de pouvoirs qui déterminent ses activités et son champ d'action. La dépendance envers l'aide lie souvent les acteurs de la société civile aux programmes des donateurs officiels. Au paragraphe 20 du Programme d'action d'Accra il est affirmé que les organisations de la société civile sont des acteurs du développement à part entière.

La coopération Sud-Sud donne lieu à des échanges d'informations sur la science, la technologie et l'innovation

Certains annoncent l'émergence d'un quatrième secteur constitué de coalitions combinant les meilleurs aspects des secteurs privé et public avec la société civile dans le souci de mieux faire face aux défis du développement et de maximiser les impacts (Bulloch and James, 2014). L'interdépendance accrue masque pourtant l'existence d'un tel déséquilibre des puissances et des moyens d'influence entre les différents partenaires que les plus faibles d'entre eux se trouvent aspirés dans la sphère d'influence et le réseau de promotion des partenaires plus puissants. Ce risque est courant aussi dans les stratégies de localisation des donateurs.

Les pays en développement qui agissent dans le cadre de la coopération Sud-Sud forment un autre groupe d'acteurs toujours plus en vue. La coopération Sud-Sud favorise les intérêts mutuels plutôt que le respect d'obligations morales car sa motivation première est de parvenir à un développement durable. Ce type de coopération se détourne de la terminologie de l'aide au développement, de l'aide et des donateurs traditionnellement associés aux membres du CAD, et privilégie les concepts de coopération pour le développement et de partenariats pour le développement. En 2017, 84 % des pays engagés dans une coopération Sud-Sud ont notifié avoir échangé des informations sur la science, la technologie et l'innovation (United Nations, Economic and Social Council, 2018).

Le fait que les pays en développement les plus avancés conservent leur statut de pays en développement est un sujet de préoccupation croissant pour les donateurs, ce en général à trois grands égards : la crainte de voir l'équilibre des puissances dans la coopération Sud-Sud évoluer en faveur des entreprises publiques ou subventionnées des pays en développement les plus avancés et le sentiment connexe que ces entreprises évincent d'autres investisseurs extérieurs ; les niveaux d'endettement ressentis liés à la coopération Sud-Sud ; la sensation d'un effritement de l'ordre mondial fondé sur des règles, notamment des appréhensions quant à la perpétuation des valeurs démocratiques et des droits de l'homme d'inspiration occidentale dans les pays en développement, que des effets de démonstration

Les vues divergent sur ce qu'est le développement

pourraient remettre en cause (Blockmans and Hu, 2019 ; voir plus loin la section C.2). Une action concertée semble être menée en vue de mettre la coopération Sud-Sud en conformité avec les traditions du CAD, lesquelles peuvent donner l'impression d'être l'incarnation même des meilleures pratiques internationales en l'absence d'autres normes et du fait que les donateurs du CAD jouent un rôle prépondérant dans les apports d'aide et la définition des normes au niveau mondial, (Gu and Kitano, 2018). Le sentiment que la coopération Sud-Sud pourrait réduire le pouvoir de négociation des donateurs traditionnels suscite l'attention et se double du sentiment que le centre de gravité de la puissance mondiale se déplace progressivement vers l'Asie (Gomes and Esteves, 2018 ; Gu and Kitano, 2018 ; Jones and Taussig, 2019 ; Swedlund, 2017). Selon une analyse, d'ici à 2020 le poids cumulé des économies des pays d'Asie dépassera celui des économies du reste du monde (Financial Times, 2019a). Des perspectives semblables sont évoquées par la Commission européenne et le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (2019) et ont inspiré aux États-Unis d'Amérique l'adoption de la loi sur un meilleur emploi des investissements porteurs de développement (Financial Times, 2018).

La coopération Sud-Sud n'est pas synonyme d'absence d'intérêts nationaux stratégiques (Cervo, 2010 ; Mawdsley, 2017). Les partenaires engagés dans ce type de coopération choisissent eux-aussi de consacrer un volet de leur politique étrangère à la surveillance de leurs engagements au titre de leur coopération Sud-Sud, et les principaux partenaires n'ont pas d'approche commune de la coopération pour le développement (Andreff, 2016 ; Gu, 2009)¹¹. Selon certaines indications, les pays en développement considèrent que leur participation à la coopération Sud-Sud n'est guère susceptible d'entrer en contradiction avec l'ordre mondial du CAD et estiment qu'elle reflète sans doute un certain

pragmatisme¹². Des travaux de recherche montrent, par exemple, que lorsque la Chine est engagée dans la coopération pour le développement dans des pays d'Afrique, la Banque mondiale impose moins de conditions à ces pays pour leur accorder des prêts et, à l'opposé, qu'en général elle durcit ses conditions lorsque ce sont des donateurs du CAD qui leur apportent une aide (Haider, 2018 ; Hernandez, 2017).

b. Qu'est-ce que le développement ?

Les divergences de vue sur ce qu'est le développement sont au cœur de nombre des tensions qui se manifestent entre les acteurs du développement. Loin de préconiser une seule et unique voie pour le développement, la réflexion théorique s'est frayée un chemin au travers de différentes sagesse conventionnelles pour déboucher sur un ensemble de théories concernant la meilleure façon de parvenir au changement souhaitable dans la société. Deux grandes familles se détachent : les approches inspirées par la théorie structuraliste, qui tendent à privilégier la transformation structurelle et l'industrialisation ; les approches par les besoins essentiels, qui prônent de faire le nécessaire pour que les groupes de population pauvres s'élèvent au-dessus du seuil de pauvreté. L'élimination de la pauvreté absolue est considérée comme le moyen primordial de faire en sorte que les personnes auparavant défavorisées prennent leur place dans la société en tant que membres dignes et économiquement actifs qui consomment et épargnent. À l'opposé de la théorie structuraliste, l'approche par les besoins essentiels est axée sur le bien-être individuel et donne la priorité aux investissements sociaux par rapport aux activités productives, y compris la mise en place d'infrastructures économiques. Elle privilégie l'action individuelle, alors que l'approche structuraliste tend à justifier un rôle plus actif de l'État comme condition nécessaire pour surmonter les obstacles structurels au développement dans les pays en développement. Ces réflexions théoriques ont débouché sur des conceptions diverses du développement, qui ont influencé l'aide et les politiques de développement. En gros, la coopération Sud-Sud tend à s'inspirer de l'approche structuraliste tandis que l'aide financée par le CAD participe de l'approche par les besoins essentiels.

¹¹ Les partenaires majeurs de la coopération Sud-Sud sont ceux de ses acteurs qui se distinguent avant tout par la plus grande capacité à se projeter dans le monde au-delà de leur région d'origine. Au niveau intrarégional, la coopération Sud-Sud met en jeu de nombreux pays en développement, des stratégies et des contextes divers et des degrés différents d'implication de l'État dans l'investissement à l'étranger.

¹² Voir, par exemple, <https://macauhub.com.mo/feature/china-leads-by-example-in-the-cooperation-with-angola/>, <https://www.theeastafrican.co.ke/news/ea/Rwanda-Paul-Kagame-endorses-Chinese-investment-Africa/4552908-4742800-5brualz/index.html> et <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-08/ghana-agreeing-china-deals-with-eyes-open-says-president>.

L'inexistence de définition unique et universellement acceptée des besoins essentiels est une des difficultés auxquelles les décideurs et les praticiens du développement sont confrontés dans l'application de ces approches. Déterminer quel devrait être le contenu des efforts en faveur d'un développement visant à satisfaire les besoins essentiels est difficile car ce contenu est foncièrement propre à chaque pays et évolutif. Il n'existe pas non plus de vocabulaire uniforme pour en décrire les divers éléments (Hulme, 2013 ; OECD, 2006 ; Overseas Development Institute, 1978). Les tenants de l'approche par les besoins essentiels portent donc intrinsèquement un jugement de valeur. L'aggravation des inégalités finit quant à elle tôt ou tard par obérer l'approche structuraliste. Les échecs enregistrés dans la mise en œuvre de ces deux approches ont concouru à des fluctuations dans l'application de la politique de développement et à la poursuite de l'expérimentation tout en mettant en évidence une certaine sélectivité dans le passage de la théorie à la pratique (Fukuda-Parr, 2012 ; Pieterse, 1998).

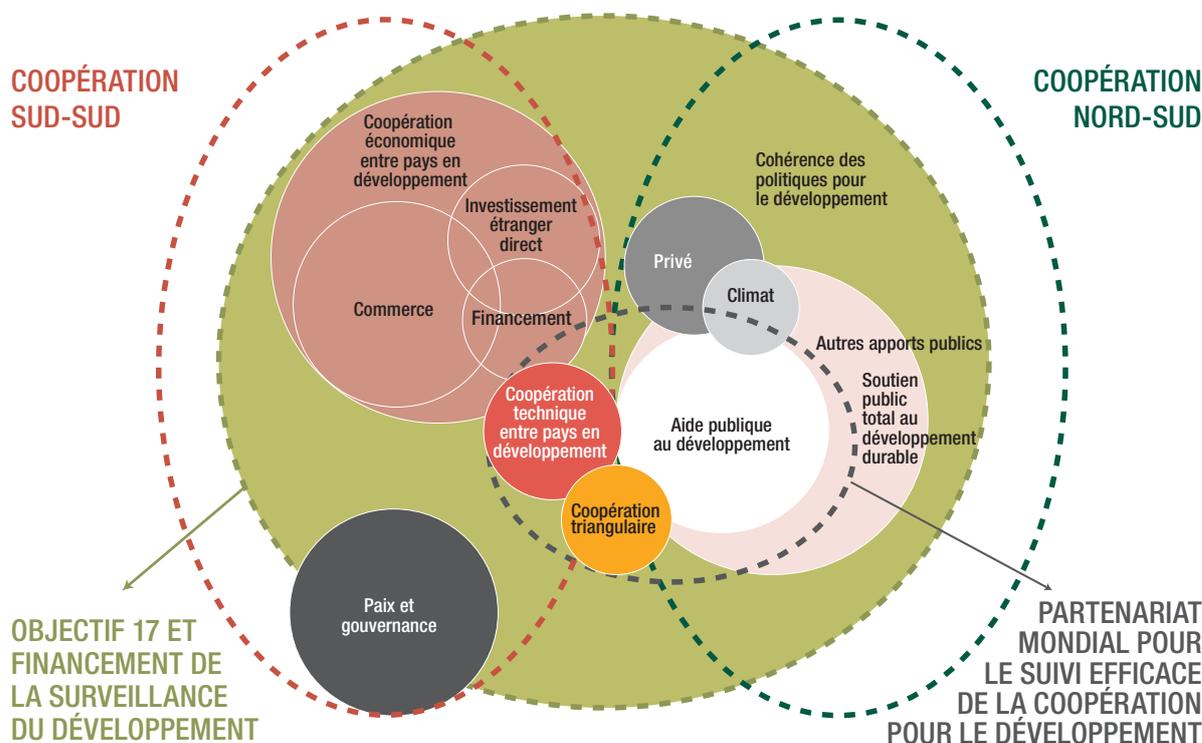
Sur le plan conceptuel, les ODD, qui sont à la croisée des deux grandes familles de théories du

développement, visent à assurer une durabilité accrue tout en répondant aux préoccupations environnementales. Le Programme 2030 insiste sur l'interdépendance des ODD. On peut considérer que les ODD s'en tiennent au principe selon lequel amorcer la croissance économique et la pérenniser sont deux entreprises quelque peu différentes mais complémentaires (Cagé, 2009). C'est pourquoi les ODD insistent autant sur la création d'emplois (moyen éprouvé de réduire la pauvreté et de favoriser l'inclusion) que sur l'amélioration de la productivité (aspect fondamental de la transformation structurelle) – deux des principaux défis auxquels sont confrontés les pays en développement.

La relation entre la coopération Sud-Sud et l'aide au développement traditionnelle qui en découle dans la pratique relève davantage de la complémentarité que de la dichotomie sous l'angle des retombées sur le développement (United Nations, 2018d). La coopération triangulaire, par exemple, a donné lieu à des actions conjointes avec le Nord (fig. 3.10). Aussi, avec l'extension progressive à l'Afrique par la Chine de son initiative des nouvelles routes de la soie des contrats en relevant ont été conclus avec

Figure 3.10

Coupler la coopération Sud-Sud et la coopération Nord-Sud aux fins des Objectifs de développement durable



Source : CNUCED, d'après Besharati, 2018.

certaines entreprises des États-Unis d'Amérique possédant des avantages techniques qui se prêtent à une collaboration accrue avec des entreprises chinoises dans des projets d'infrastructure en Afrique (Haider, 2018 ; Sun, 2019). Des signes de fertilisation croisée entre coopération Sud-Sud et donateurs traditionnels sont aussi perceptibles. Par exemple, en 2009 le CAD et la Chine ont créé un groupe d'étude chargé de promouvoir le partage des connaissances et l'échange de données d'expérience¹³. Plusieurs membres du CAD ont ultérieurement lancé des programmes bilatéraux de coopération triangulaire pour le développement dans le souci d'amplifier leurs interventions au titre de l'aide au développement dans les pays en développement (Haider, 2018). L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, par exemple, a accumulé plus de quarante années d'expérience en tant que principal promoteur et facilitateur de la coopération Sud-Sud et triangulaire dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition ; les enseignements tirés de son expérience montrent qu'il est possible de parvenir à un degré élevé d'appropriation nationale, que l'Organisation n'a besoin d'exercer qu'une supervision technique limitée, que les coûts unitaires peuvent être nettement moindres que ceux de l'assistance technique Nord-Sud classique, qu'un partage durable des coûts entre partenaires de la coopération Sud-Sud est possible et que les techniciens de la coopération Sud-Sud sont souvent des praticiens chevronnés dans leur propre pays et peuvent s'immerger dans les communautés rurales pour y promouvoir l'innovation (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2019).

L'approche axée sur les pauvres et l'approche axée sur la croissance se renforcent mutuellement et devraient aller de pair (OECD, 2006). L'objectif 17, qui vise à renforcer le partenariat mondial pour appuyer et réaliser le Programme 2030, participe des deux. Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement est une plateforme multipartite visant à accroître l'efficacité des efforts de développement de tous les acteurs et à surveiller le sous-ensemble restreint de la coopération technique entre pays en développement, la coopération triangulaire et l'APD. Il a succédé au Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, auquel avaient souscrit 161 pays, ainsi que des responsables d'institutions multilatérales et bilatérales, des représentants de la société civile et des acteurs publics, privés, parlementaires, locaux et régionaux.

¹³ Voir <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/china-dac-study-group.htm>.

C. Les institutions de financement du développement occupent le devant de la scène

1. Finalité, historique et performance

Les institutions bilatérales de financement du développement sont des banques spécialisées qui s'inscrivent en général dans le cadre de la politique financière et industrielle globale d'un État¹⁴. Ces institutions, qui fonctionnent comme un fond public d'investissement en capital-risque sont considérées par certains comme le troisième pilier de la coopération internationale pour le développement, les donateurs et les banques multilatérales de développement étant les deux autres (European Development Finance Institutions, 2016). À l'opposé du financement mixte, monté directement par les donateurs en interface avec les gouvernements bénéficiaires, les institutions de financement du développement interagissent avec des entreprises, soit directement, soit par l'intermédiaire de fonds d'investissement.

Les institutions de financement du développement sont structurées dans l'optique du profit et peuvent souvent bénéficier de la prime du premier entrant sur des marchés à fort potentiel de croissance. Ainsi, sur la période 2005-2015 le total des profits conservés par les institutions européennes de financement du développement a été supérieur à celui des apports des gouvernements aux fins de la reconstitution des ressources (European Development Finance Institutions, 2016). Les institutions de financement du développement recourent en outre à des structures d'entreprise basées sur des plateformes et à des centres financiers extraterritoriaux associés à l'optimisation financière et fiscale. Il n'est pas rare que les investissements de ces institutions soient effectués par le canal de juridictions du secret, ce qui suscite des inquiétudes touchant à la transparence (European Commission, 2018 ; Jespersen and Curtis, 2016 ; Trade Union Development Cooperation Network, 2016). Il est admis que les incidences de cette pratique sur les droits des pays en développement en matière de fiscalité peuvent ne pas toujours être

¹⁴ Sauf indication contraire, dans le présent chapitre par institutions de financement du développement on entend des institutions bilatérales de financement du développement. Il existe aussi des banques multilatérales et régionales de développement ayant un mandat international similaire et dont les entités en charge du secteur privé, comme la Société financière internationale, appartiennent à la famille des institutions de financement du développement ; ce chapitre est axé sur les institutions bilatérales de financement du développement. Voir Mayer Brown (2013) pour un aperçu des possibilités s'offrant aux prêteurs commerciaux.

neutres (encadré 3.3), mais certains font valoir que restreindre ladite pratique pourrait se traduire par une diminution du nombre des investissements susceptibles d'être réalisés par les institutions de financement du développement dans les pays en développement (Carter, 2017b ; UNCTAD, 2015c). Certains conjecturent que cette pratique serait en recul, mais les initiatives tendant à la réprimer mettent en relief que les risques continuent de justifier une action concertée (Capria, 2019 ; European Commission, 2018). Comme l'a constaté la CNUCED (UNCTAD, 2014e), les paradis fiscaux font partie intégrante des pratiques commerciales modernes, ce qui peut aboutir à un « respect créatif » de la législation nationale et des normes internationales. Une initiative mondiale a été lancée en vue de la mise en place d'une nouvelle norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale, mais l'adoption de règles du jeu équitables au niveau mondial sera lente. La nécessité de conclure un grand nombre d'accords d'échange bilatéraux ainsi qu'une mise en œuvre coûteuse et fortement tributaire des capacités administratives et de la discrétion entravent la participation de la plupart des pays en développement, et les avantages pourraient en être incertains (Akhtar, 2018 ; Musselli and Bürgi Bonanomi, 2018 ; Ring, 2017 ; UNCTAD, 2016c).

La plupart des institutions de financement du développement ont une stratégie axée sur des secteurs et des zones géographiques spécifiques. L'admissibilité aux investissements peut être restreinte aux sociétés nationales ou, par exemple, à des pays d'Europe dans le cas des institutions de l'Union européenne. Les buts des institutions de financement du développement sont susceptibles d'être révisés périodiquement en fonction des orientations stratégiques des gouvernements nationaux successifs et d'autres évolutions de l'économie politique nationale. Dans le contexte européen, les buts peuvent être étroitement liés à l'internationalisation du secteur privé national ; par exemple, Proparco a pour objectif déclaré de donner la priorité aux entreprises en France. Les références au secteur privé peuvent donc être ambiguës ; déterminer si une institution de financement du développement d'un pays donne la priorité au secteur privé de ce pays (donateur) peut requérir un examen au cas par cas des investissements effectifs de cette institution, ce que complique l'absence de données sur l'identité des bénéficiaires effectifs, faute de mécanisme de notification en la matière. Les institutions de financement du développement ne cessent d'évoluer et de redéfinir leurs domaines d'avantage comparatif dans le souci d'adapter leur stratégie afin de ne pas

Les institutions de financement du développement sont structurées dans l'optique du profit

perdre en pertinence et en efficacité. Le montant des actifs gérés par ces institutions a plus que doublé depuis 2012, s'accroissant de 57 % sur la période allant jusqu'en 2017 (Devex, 2019c). La couverture sectorielle d'une institution de financement du développement est en général fonction de son domaine d'expertise et de l'avantage comparatif qu'elle pense posséder. L'analyse des préférences sectorielles de ces institutions est compliquée par le fait qu'elles n'utilisent pas de définitions normalisées des divers secteurs et que l'emploi de mêmes termes n'est pas forcément une garantie de cohérence ; le champ couvert par l'analyse peut par conséquent être trompeur.

2. Portefeuilles des institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés

a. Aperçu

Les institutions de financement du développement ont vocation à être le principal vecteur pour l'utilisation des instruments du secteur privé en lien avec la coopération pour le développement. Plusieurs autres membres du CAD sont en train ou prévoient de créer des institutions de financement du développement tenant compte des dispositifs d'incitations institués par la nouvelle architecture de l'APD. À l'heure actuelle, les institutions de financement du développement visent à obtenir des résultats financiers en même temps que des retombées sur le développement. Elles apportent avant tout des financements à des investisseurs privés qui investissent dans les pays en développement, avec le soutien financier direct ou indirect de l'État. Les sommes qu'elles investissent proviennent du réinvestissement de leurs profits, des subventions accordées par des gouvernements au titre de l'APD et du financement mixte mobilisé. Plusieurs années s'écoulent parfois avant qu'une transaction entre une institution de financement du développement et un investisseur ne puisse être bouclée (Savoy et al., 2016).

C'est en 2017 que les institutions de financement du développement ont pour la première fois soumis leurs données annuelles en se conformant aux dispositions provisoires pour la notification harmonisée des

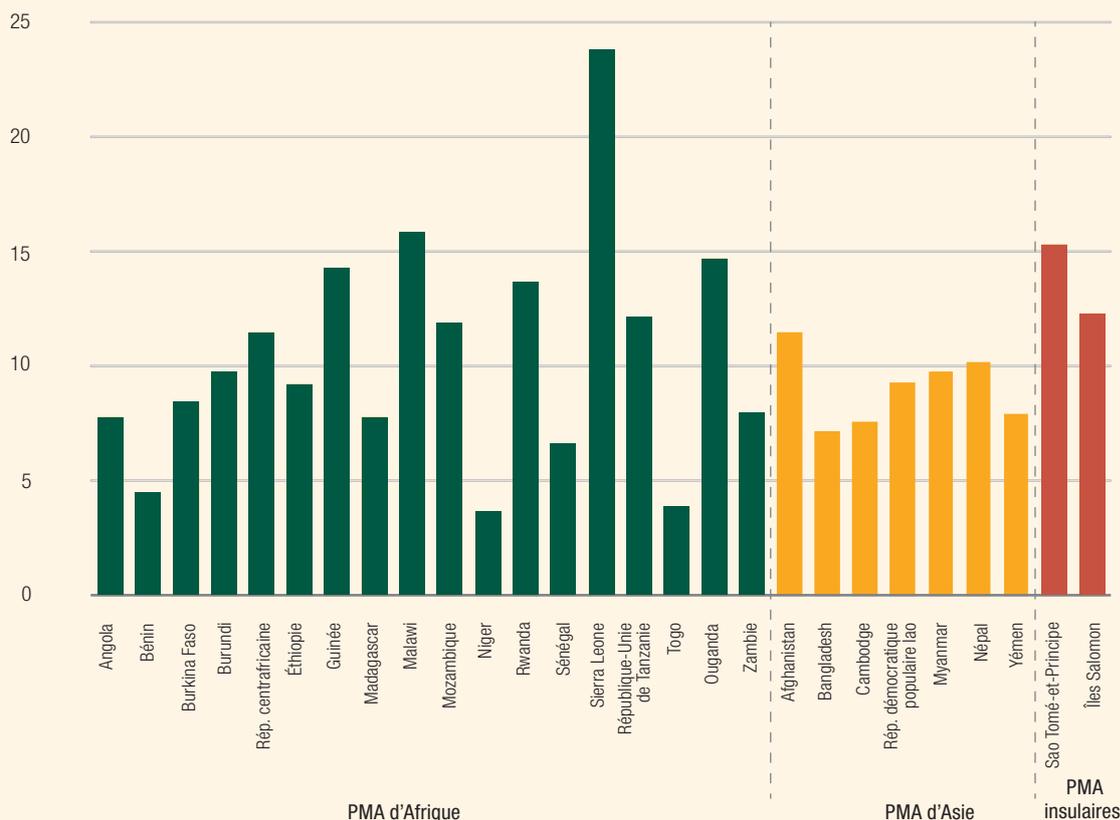
Encadré 3.3 Existe-t-il un lien avec les flux financiers illicites ?

Selon les estimations de la CNUCED, l'évasion fiscale agressive par le canal des paradis fiscaux coûte chaque année 100 milliards de dollars aux pays en développement. L'évasion et l'optimisation fiscales relèvent de plusieurs types. L'évasion et l'optimisation fiscales transfrontières en lien avec les courants d'exportations et d'importations ont gagné en notoriété dans le débat sur la politique de développement. Le plus souvent ce sont de grands investisseurs étrangers qui sont mis en cause car moins de possibilités s'offrent aux petites et moyennes entreprises locales des pays en développement de tirer parti de ces systèmes agressifs d'optimisation fiscale transfrontière. La fraude et l'évasion fiscales entrent clairement dans la définition des actes illicites, mais le débat se poursuit au sujet de comportements licites qui ont pour effet de réduire la facture fiscale ou qui sont les éléments constitutifs initiaux de courants monétaires dissimulés. Les flux financiers illicites ont pour sources la corruption, la criminalité, le terrorisme et l'évasion fiscale ; ces divers phénomènes entretiennent entre eux des relations souvent complexes et trans-sectorielles, si bien qu'un large éventail de politiques et de mesures doit être déployé pour les combattre. Les incidences que les activités des institutions de financement du développement sont susceptibles d'avoir sur les flux financiers illicites et leur contribution potentielle à la promotion d'un comportement responsable des entreprises en matière fiscale revêtent donc une importance cruciale pour les pays destinataires des investissements des institutions de financement du développement soucieux de renforcer la mobilisation de leurs ressources intérieures (voir chap. 4).

Les flux financiers illicites, estimés à hauteur de plus de 20 % du commerce des pays en développement sur la période 2006-2015, sont un obstacle majeur et persistant à une croissance durable et équitable dans tous les pays en développement. En 2015, les sorties illicites en provenance des PMA se situaient entre un maximum de 23,8 % de leur commerce total avec les économies avancées en Sierra Leone et un minimum de 3,7 % au Niger (voir la figure). La moyenne pour l'ensemble des pays en développement était de 8,4 %, la Géorgie enregistrant les sorties les plus élevées, avec 25,6 %. Six PMA figurent parmi les 10 premiers pays en développement classés en fonction de l'importance de leurs sorties illicites en pourcentage de leur commerce total avec les économies avancées.

Sorties imputables à de possibles pratiques frauduleuses en matière de facturation commerciale

(En pourcentage du commerce total avec les économies avancées)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de Global Financial Integrity.

Note : Données disponibles pour 27 PMA seulement.

La cible 16.4 des ODD est de « réduire sensiblement les flux illicites de capitaux et d'armes, de renforcer le recouvrement et la restitution des avoirs volés et de combattre toutes les formes de criminalité organisée ». L'inclusion d'un indicateur sur la soumission d'une notification nationale concernant la responsabilité des entreprises s'est heurtée à des résistances.

Sources : Carter, 2017b ; Cobham, et al, 2018 ; European Development Finance Institutions, 2018 ; Forstater, 2018 ; Global Financial Integrity, 2019 ; McLure, 2004 ; UNCTAD, 2015b ; van der Does de Willebois, et al, 2011 ; World Bank, 2017.

instruments du secteur privé. De telles données ont été fournies pour toutes les institutions de l'Union européenne, mais pas par tous les membres du CAD. Les données provisoires de l'OCDE montrent que la part des apports liés aux instruments du secteur privé dans le total des apports bilatéraux au groupe des pays en développement, n'a été que de 2 % environ (les dons étant prépondérants avec 89 %). Cette part des apports est encore moindre (inférieure à 1 %) dans le cas des institutions multilatérales de financement du développement. Aucun des pays non membres du CAD qui a adressé une notification n'a indiqué avoir eu recours à des instruments du secteur privé et plus de 99 % de leurs apports bilatéraux ont consisté en dons.

Le tableau diffère quelque peu si l'on considère les pays qui ont au titre de ce cycle initial notifié leurs apports aux institutions de financement du développement (13 pays, outre les institutions de l'Union européenne). Les données préliminaires montrent que les instruments du secteur privé constituent une part plus élevée du total de leurs apports bilatéraux, avec un peu plus de 3 %, l'équivalent-don des prêts étant donc également plus élevé. Ces chiffres semblent aller dans le sens de l'expansion attendue du rôle des institutions de financement du développement et des instruments du secteur privé dans les pays en développement, dont les PMA. C'est la Finlande qui a fait le plus grand usage des instruments du secteur privé, à hauteur de plus de 10 % de ses apports bilatéraux, ainsi que

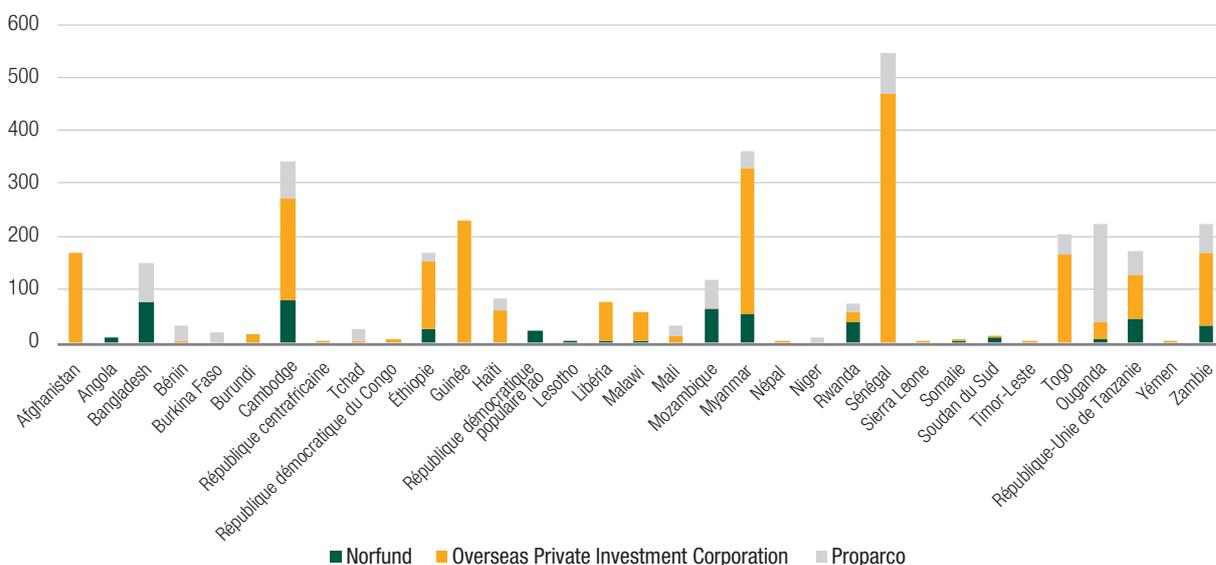
des dons bilatéraux. La tendance dominante a été pour les pays de recourir soit aux instruments du secteur privé, soit aux prêts. Certains, dont la France, ont notifié des niveaux élevés tant de recours aux instruments du secteur privé (6 %) que d'équivalent-don des prêts bilatéraux (25 %).

Se fondant sur les travaux de Cornish et Saldinger (Cornish and Saldinger 2019), la CNUCED a procédé à une analyse des investissements en cours dans les PMA de quatre institutions de financement du développement – Proparco (France), Norfund (Norvège), Groupe CDC (Royaume-Uni) et Overseas Private Investment Corporation (États-Unis d'Amérique) ; cette analyse indique qu'au fil du temps un nombre appréciable de PMA des différentes régions ont retiré des bénéfices des investissements réalisés par des institutions de financement du développement (fig. 3.11). Les initiatives multipays ou régionales ont été exclues du champ de cette analyse. Il est à noter que, lors de consultations tenues avec les pays bénéficiaires de l'aide au sujet de la base de données de l'OCDE sur le soutien public total au développement durable, des experts du Sénégal n'ont pas appuyé les propositions avancées d'attribuer aux pays bénéficiaires prévus les investissements faits au niveau mondial ou régional – pour soutenir les facilitateurs du développement et relever les défis mondiaux –, à moins que puisse être établie l'existence d'apports transfrontières quantifiables à des pays particuliers (Delalande and Gaveau, 2018). Cette position fait écho aux préoccupations initiales

Figure 3.11

Investissements en cours de quelques institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés, 2017

(En millions de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de Norfund, d'Overseas Private Investment Corporation, 2019 et de Proparco.

Les institutions de financement du développement sont souvent critiquées pour leurs investissements dans l'infrastructure économique

exposées au cours des délibérations de l'équipe spéciale sur la base de données concernant les instructions relatives à la notification, qui restaient à finaliser. Les chevauchements entre la base de données et le système existant sont considérables et des inquiétudes ont été exprimées face au risque d'un gonflement artificiel des apports d'aide (OECD, 2018j ; Pereira, 2017b).

Les données permettent de se faire une idée des principaux types d'investissement ou instruments du secteur privé auxquels les institutions de financement du développement recourent en général dans les PMA. Peu de conclusions peuvent toutefois être tirées des tendances passées en raison de la petite taille de l'échantillon étudié, de la propension de ces institutions à faire preuve d'opportunisme dans leurs investissements et de la nouveauté que constitue l'usage d'instruments du secteur privé adossés à l'APD. Les renseignements communiqués par les institutions de financement du développement ne permettent pas de distinguer les projets bénéficiaires d'instruments du secteur privé adossés à l'APD. Tous les investissements soutenus par ces institutions tirent toutefois un avantage de leur association avec lesdites institutions, car en raison de leur caractère public elles ont une cote de solvabilité qui les autorise à lever de gros volumes de fonds sur les marchés internationaux des capitaux et les rend en général plus attractives que les financeurs privés pour les promoteurs de projets (Carter et al., 2018). Un examen ponctuel de 62 investissements en cours du groupe CDC et de Proparco confirme le constat des institutions européennes de financement du développement (European Development Finance Institutions, 2016) selon lequel existe un degré élevé de co-investissement entre institutions bilatérales, régionales et multilatérales de financement du développement¹⁵.

¹⁵ Les investissements régionaux soumis à cet examen aléatoire ont été considérés comme un seul projet, sans tenir compte du nombre de PMA bénéficiaires prévus. La majorité des investissements régionaux du groupe CDC (11) ainsi examinés se concentrent dans les infrastructures ou le financement ; ceux de Proparco (3) concernent l'agro-industrie, le financement des petites et moyennes entreprises, l'exploitation forestière et la transformation du bois.

Les données font ressortir que le montant des investissements varie fortement d'un PMA à l'autre. Ces écarts s'expliquent en partie par les projets d'infrastructure, dont le coût est souvent très élevé par nature et qui sont susceptibles de rester inscrits bien plus longtemps en tant que projets en cours dans les comptes des institutions de financement du développement (fig. 3.12). Il est apparu que, considérées ensemble, les institutions européennes de financement du développement se concentraient sur trois grands domaines : le secteur financier tend à être privilégié et est suivi de l'industrie et de l'énergie (Devex, 2019d ; Kenny et al., 2018). Les portefeuilles analysés dénotent une large couverture sectorielle (fig. 3.12 et 3.13). Les projets d'infrastructure (télécommunications, énergie, transport et équipements) représentent la plus grosse part de la valeur totale des projets. Le financement (microcrédit et financement des petites et moyennes entreprises) arrive au premier rang dans les classements par ordre d'importance des domaines d'intervention dans les PMA et selon le nombre d'interventions dans les différents pays, suivi par l'agro-industrie et l'alimentation. L'infrastructure, notamment de l'énergie et des communications, est jugée prioritaire par toutes les institutions de financement du développement retenues dans l'échantillon. Les activités manufacturières ou l'industrie ne sont pas prioritaires pour Proparco, tandis que l'agriculture ou l'agro-industrie est une priorité commune à toutes les institutions de financement du développement. Dans de nombreux PMA, où les taux de pauvreté sont élevés, l'alimentation est un sous-secteur à forte croissance car les pauvres consacrent le gros de leurs revenus à l'achat de nourriture (Financial Times, 2019b).

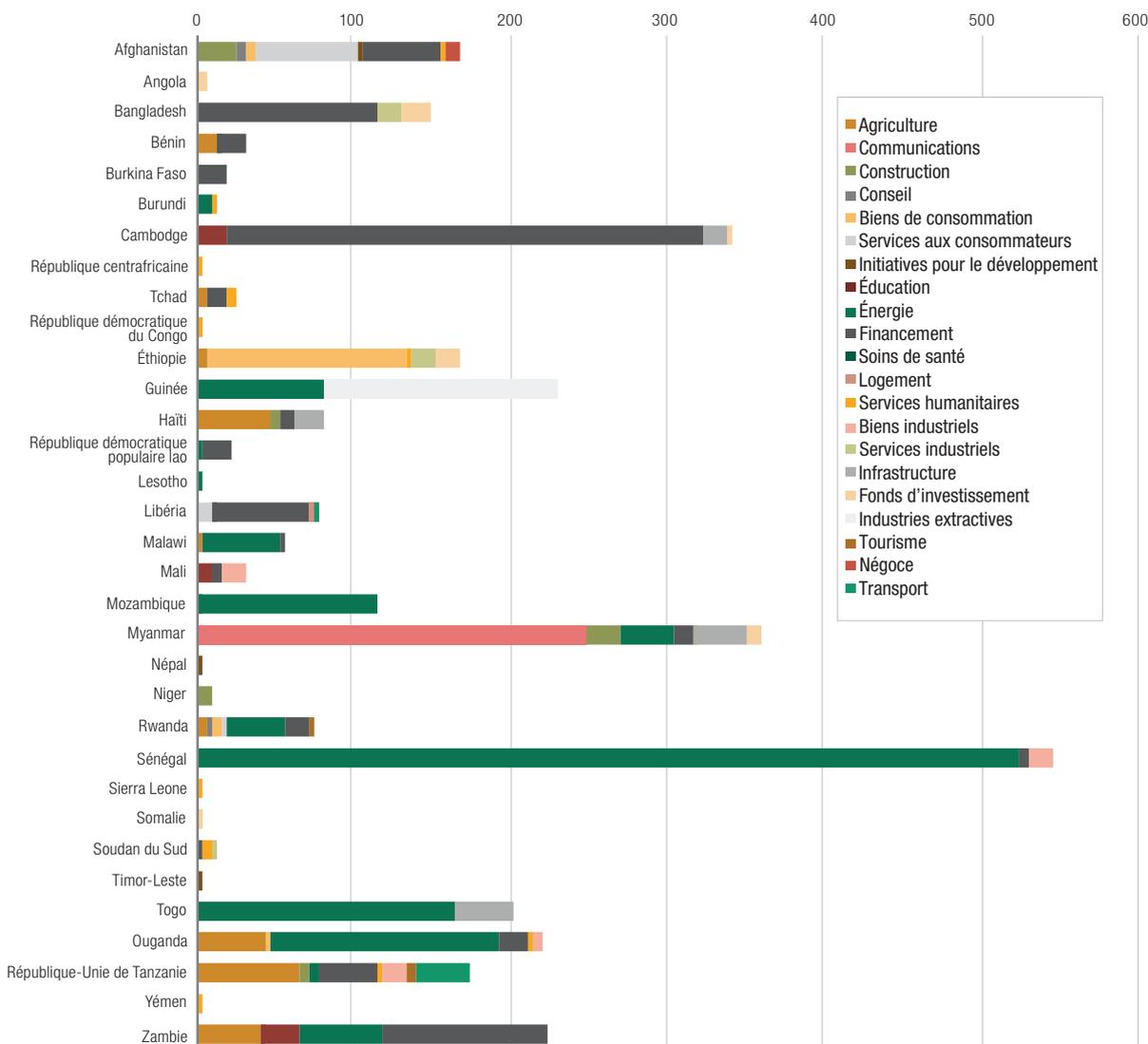
Les investissements des institutions de financement du développement sont bien moins élevés dans les secteurs sociaux que dans les infrastructures économiques. Un examen aléatoire des projets en cours a mis en évidence deux investissements dans les secteurs sociaux, tous deux réalisés par le groupe CDC, sous forme de ce qu'il dénomme investissement intermédié, à savoir le recours à des fonds de capital-investissement ; l'un concerne l'éducation (entreprise privée internationale prestataire de services éducatifs) et l'autre la santé (chaîne locale de pharmacies de détail). Ces deux segments cibles du secteur social génèrent des recettes, une tendance analogue étant observée dans le cas des projets à financement mixte (voir sect. B).

L'accent mis sur les investissements dans l'infrastructure, l'industrie et le secteur manufacturier est encourageant dans l'optique de la transformation

Figure 3.12

Composition sectorielle des investissements en cours de quelques institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés, 2017

(En millions de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de Norfund, Overseas Private Investment Corporation, 2019 et Proparco.

structurelle car il indique que les institutions de financement du développement sont attentives aux questions ayant un impact systémique et jugées prioritaires par les PMA. Ces investissements suscitent pourtant des critiques, surtout de la part des organisations non gouvernementales, aux motifs que leur contribution au recul de la pauvreté est indirecte et que leurs effets ne se font sentir qu'à moyen et à long terme. Quelque 23 % des projets en cours du groupe CDC et de Proparco soumis à l'examen aléatoire sont des projets d'infrastructure, pour la plupart dans le secteur de l'énergie.

Dans l'échantillon retenu, le groupe CDC et l'Overseas Private Investment Corporation ont été les plus actifs à l'aune du nombre de projets et du nombre de PMA couverts (fig. 3.14). L'Overseas Private Investment Corporation se caractérise par une large couverture sectorielle : elle est présente notamment dans l'agro-industrie, le financement et l'infrastructure. Un examen aléatoire de ses projets en cours montre que l'assurance occupe une grande place parmi les instruments du secteur privé déployés dans les PMA. Le nombre de ses interventions relevant d'activités de conseil et de projets liés aux missions

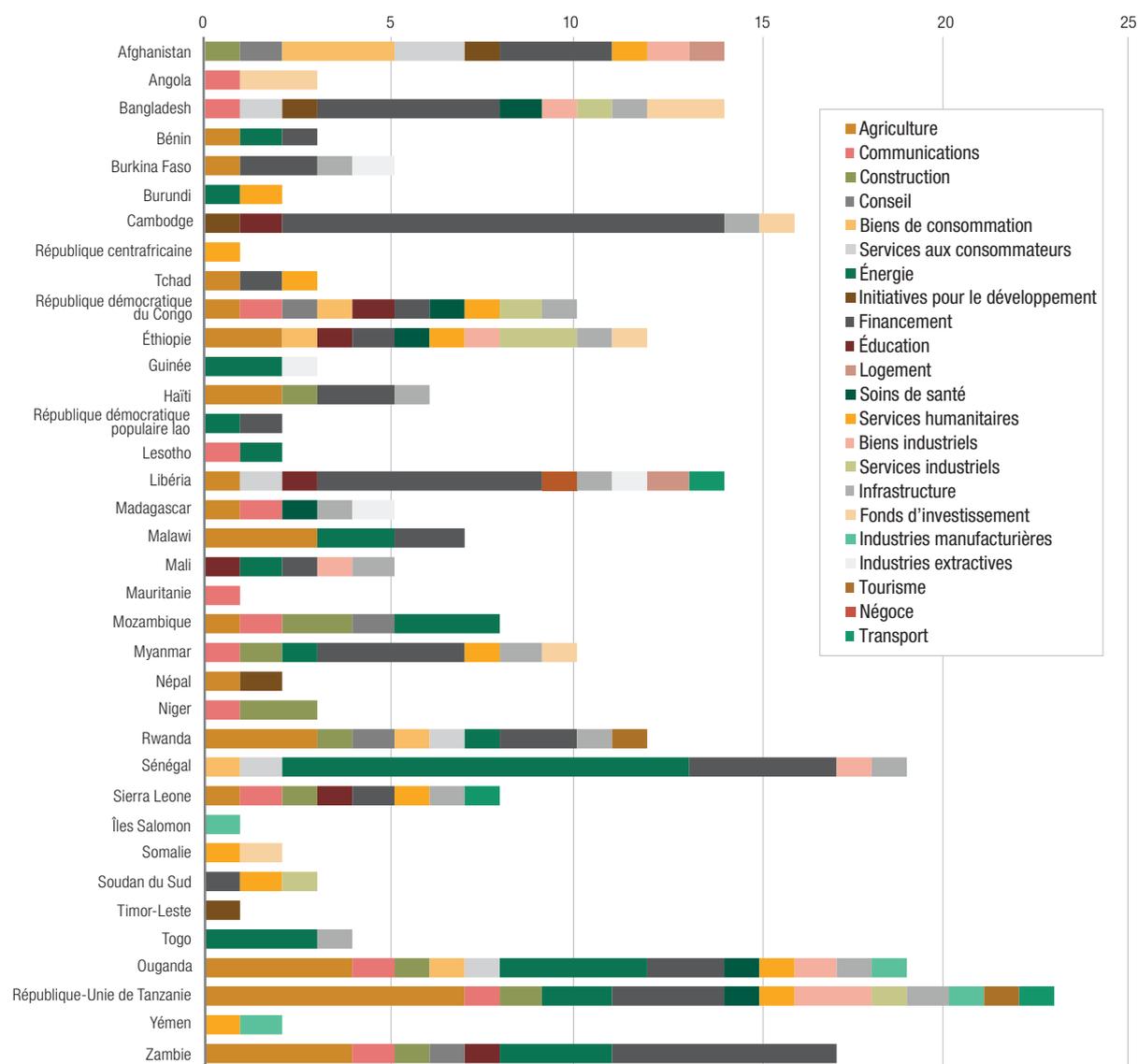
diplomatiques des États-Unis d'Amérique ou aux activités de l'Agence des États-Unis d'Amérique pour le développement international (spécifiques à l'Afghanistan) n'est pas négligeable. C'est la seule institution de financement du développement à distinguer un secteur des services humanitaires. Les particularités que présente son portefeuille tiennent en partie au fait qu'en 2017, la législation des États-Unis ne l'autorisait pas encore à investir directement dans des fonds de capital-investissement, mais elle a soutenu la création de fonds d'investissement détenus et gérés par des intérêts privés (Diongson, 2018).

Cette analyse des portefeuilles des institutions de financement du développement examinées jette, dans l'ensemble, peu de lumière sur la ligne de démarcation entre, par exemple, les investissements qui peuvent et devraient être réalisés en suivant le modèle économique de base des institutions de financement du développement, à savoir recouvrer 100 % du capital prêté tout en dégagant un rendement, et ceux qui offrent un rendement inférieur ajusté au risque, comme dans le cas du Groupe CDC (United Kingdom, 2017). Carter et al. (Carter et al. 2018) constatent que les institutions de financement

Figure 3.13

Composition sectorielle des investissements en cours de quelques institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés, 2017

(Nombre de projets)

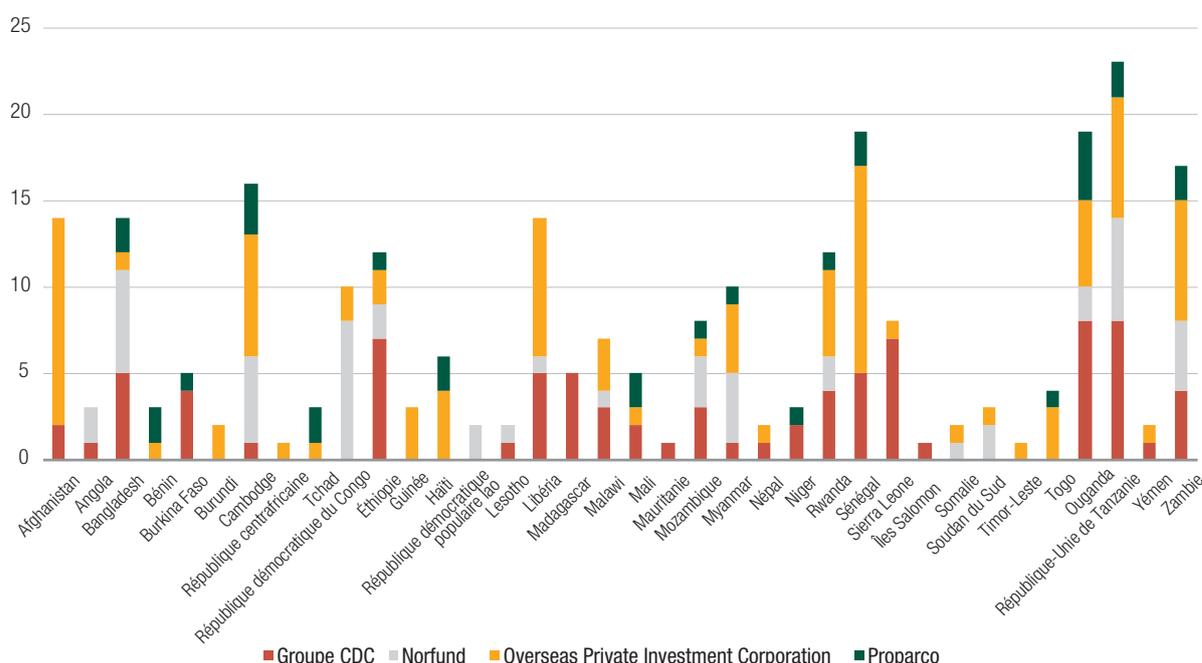


Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données : du Groupe CDC ; de Norfund ; de l'Overseas Private Investment Corporation, 2019 ; de Proparco.

Figure 3.14

Présence de quelques institutions de financement du développement dans les pays les moins avancés

(Nombre de projets)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données : du Groupe CDC ; de Norfund ; de l'Overseas Private Investment Corporation, 2019 ; de Proparco.

du développement ne peuvent savoir avec certitude si un investissement est additionnel.

b. Impact et responsabilité des institutions de financement du développement : Incidences sur la transformation structurelle dans les pays les moins avancés

Les institutions de financement du développement ont pour mission non pas de concevoir elles-mêmes des projets de développement mais d'accepter les demandes de financement soumises par des entreprises concernant des projets qui offrent une perspective de rendement financier aux investissements de ces institutions, lesquelles engagent alors des négociations bilatérales confidentielles avec les promoteurs du projet. Leur modèle économique est donc déconnecté des plans de développement des pays et le type d'investissement que réalisent les institutions de financement du développement en détermine le type d'impact potentiel sur le développement. Cette considération permet de comprendre les préoccupations que suscitent, par exemple, l'approche visant à maximiser le financement du développement qu'a adopté le Groupe de la Banque mondiale et l'attention grandissante que les donateurs portent au secteur privé, en particulier

dans les PMA où les marchés sont difficiles et les projets d'investissement viables sont rares. Tout au long de leur histoire, les institutions de financement du développement n'ont pas manifesté d'intérêt pour les investissements à risque élevé et ont privilégié les cadres d'investissement ayant une probabilité de succès supérieure à 80 %, sans considération de la capacité de l'investissement à induire des transformations (Devex, 2019c).

Dans le contexte de la politique de développement et du Programme 2030, la création d'emplois, la croissance économique et le développement du secteur privé sont de loin les buts des politiques les plus cités à l'occasion de la reconstitution par les États des ressources des institutions européennes de financement du développement. Le développement durable et les changements climatiques (sources d'énergie renouvelables comprises), la réduction de la pauvreté et l'accès au financement (ainsi que les petites et moyennes entreprises) et la mobilisation des investisseurs privés sont d'autres buts fréquemment cités, dans cet ordre. Plusieurs gouvernements européens attendent en outre de leurs institutions de financement du développement qu'elles promeuvent les intérêts économiques nationaux et soutiennent les activités des entreprises et des investisseurs

nationaux dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (European Development Finance Institutions, 2016). Le mandat confié aux institutions de financement du développement requiert qu'elles dépassent la méthode traditionnelle consistant à évaluer les résultats directs de leurs investissements projet par projet pour réfléchir aux diverses voies d'impact. La liste des buts des politiques ne cesse de s'allonger ; par exemple, les institutions de financement du développement s'attachent toujours plus à suivre l'autonomisation économique des femmes et la qualité de l'emploi, ainsi qu'à renforcer leur couverture des pays les plus pauvres et fragiles. Les membres de l'Association des institutions européennes de financement du développement ont réaffirmé avoir pour priorité commune d'intensifier leur engagement en Afrique et dans les États fragiles en 2019 (European Development Finance Institutions, 2019).

La réorientation des institutions de financement du développement vers les PMA a deux finalités potentiellement contradictoires : le profit et le développement. C'est en effet dans les pays en développement à revenu intermédiaire que s'offrent les possibilités de dégager les taux de rendement élevés dont la durabilité de ces institutions est tributaire, alors qu'il leur est demandé de concourir au développement des PMA, où les possibilités d'investissement sont restreintes et où les entreprises semblent présenter des profils à haut risque (Savoy et al., 2016). Attirer davantage d'investissements privés dans les PMA et dans les secteurs en manque d'investissements de ces pays et en assurer une meilleure répartition ne sera pas chose aisée, alors qu'un tel résultat est important pour établir le bien-fondé des arguments avancés pour justifier le recours aux instruments du secteur privé adossés à l'APD et l'implication des institutions de financement du développement dans les PMA, à moins que ces institutions ne réorientent leur modèle économique dans le bon sens en l'axant sur les investissements dans les PMA, intrinsèquement à risque plus élevé et à durée de gestation plus longue. Par exemple, dans la ligne des autres tentatives faites pour délimiter la coopération du secteur privé au développement, Collier et al. (Collier et al., 2018) arguent que les institutions de financement du développement devraient être expressément disposées à accepter des pertes commerciales si c'est à l'avantage du bien public.

En outre, un des principaux défis auxquels sont confrontées les institutions de financement du développement tient peut-être moins à la nécessité d'obtenir davantage de capitaux des États qu'à l'inaptitude de ces institutions à déployer

en profondeur des compétences spécialisées d'expert dans les pays (Emerging Markets Private Equity Association, 2018 ; Mirchandani, 2017). Certains experts des institutions de financement du développement admettent du reste qu'un arbitrage pourrait s'imposer entre élargissement des critères d'impact sur le développement et nombre des projets d'investissement admissibles. Il est donc permis de se demander si une focalisation sur l'Afrique entraînera un accroissement sans équivoque des flux d'investissement vers tous les PMA d'Afrique ou, ne serait-ce même, vers des PMA d'Afrique. Les PMA dont les marchés offrent de bonnes perspectives pourraient en tirer avantage. Les PMA à forte population et à taux élevés d'urbanisation et d'expansion des classes moyennes sont aptes à susciter l'intérêt des investisseurs, mais il est à craindre que les PMA à marchés de moindre taille et à taux de pauvreté plus élevés n'en ressortent perdants. L'argument avancé pour justifier un renforcement du rôle des institutions de financement du développement dans les efforts de développement est qu'elles ont démontré leur capacité à combiner stricte adhésion à la durabilité commerciale et impacts systémiques. L'aptitude sans pareil des institutions de financement du développement à assurer l'additionnalité et à exploiter diverses voies d'impact est souvent mentionnée (Attridge et al., 2019 ; Carter et al., 2018 ; European Development Finance Institutions, 2016 ; OECD, 2016a ; Spratt and Collins, 2012 ; United Kingdom, 2017). Il n'existe pas de définition type de l'additionnalité, mais deux catégories de celle-ci sont souvent débattues – l'additionnalité sur le plan du financement et l'additionnalité sur le plan du développement – et certaines institutions financières de développement distinguent plusieurs sous-composantes de la seconde comme exposé ci-après :

- Additionnalité sur le plan du financement. Les institutions de financement du développement devraient, sans pour autant évincer d'autres investissements avec leur structure de prix subventionnés, apporter des capitaux à investir à des entités, si sans soutien public, ces entités ne peuvent obtenir de financement sur les marchés de capitaux privés locaux ou internationaux à des conditions ou en quantités équivalentes, et contribuer ainsi à la croissance de l'emploi, ou si un tel apport permet de mobiliser des capitaux du secteur privé qui autrement n'auraient pas été investis.
- Additionnalité sur le plan du développement. Les institutions de financement du développement devraient investir dans les zones géographiques, les secteurs et les segments mal desservis en

adoptant une approche à long terme qui autorise des niveaux plus élevés de risque, y compris en modifiant la nature des investissements pour les rendre plus avantageux et en améliorant la qualité des investissements. On distingue les sous-composantes suivantes :

- > Additionnalité sur le plan de la valeur. Les institutions de financement du développement peuvent aider à élever le niveau des connaissances dans les pays en soutenant le renforcement des capacités, l'assistance technique, l'adaptation de l'environnement réglementaire des entreprises et l'adoption de normes sociales et environnementales. Un tel soutien concourt à améliorer les capacités de gestion et d'innovation et à développer l'aptitude des entreprises à croître et à investir dans la technologie et les compétences, le tout étant porteur de possibilités d'emploi. Cette sous-composante est parfois scindée en additionnalité opérationnelle et additionnalité institutionnelle.
- > Effet de démonstration ou catalytique. Les institutions de financement du développement peuvent jouer un rôle de pointe avec leurs projets en faisant la démonstration que la réalisation de nouveaux investissements sur des marchés difficiles peut avoir un effet d'entraînement et induire des investissements supplémentaires, susceptibles de créer davantage d'emplois, en partageant risques et données d'expérience avec d'autres investisseurs pour les mobiliser.
- > Liens en aval et en amont. Les institutions de financement du développement peuvent soutenir des entreprises qui ont des liens tant en amont qu'en aval dans l'économie d'un pays, par exemple une entreprise manufacturière qui a besoin de s'y approvisionner en intrants (liens en amont) et qui peut y vendre sa production à des distributeurs (liens en aval). Soutenir la croissance de telles entreprises peut produire des effets en amont aussi bien qu'en aval, ce qui peut avoir des retombées sur l'emploi.

Ces notions d'additionnalité et de voies d'impact sont particulièrement utiles dans la formulation des politiques de développement car elles permettent d'appréhender dans toute leur ampleur et leur profondeur les résultats attendus et les interactions complexes à l'œuvre dans le processus de développement et de transformation structurelle, contrairement aux approches quantitatives réductionnistes (Committee for Development Policy,

Urbanisation et expansion rapide des classes moyennes tendent à susciter l'intérêt des investisseurs privés

2015 ; de la Rosa Reyes, 2017). Vu qu'il s'agit d'impacts, la réussite, l'échec ou la pertinence sont conditionnés par un vaste ensemble de facteurs contextuels et d'acteurs, ce qui rend ardu de déterminer la part imputable aux interventions des institutions de financement du développement. Les impacts indirects sont en général plus difficiles à cerner et les preuves sont difficiles à dégager. Par exemple, les études consacrées aux institutions de financement du développement font le plus souvent l'impasse sur l'analyse contrefactuelle (Attridge et al., 2019). Des arbitrages doivent aussi être opérés entre le coût d'acquisition des données et la qualité des données recueillies. Les impacts indirects peuvent être plus coûteux à mesurer parce qu'ils ne sont pas facilement observables et ont un temps de latence généralement plus long, se faisant sentir plus tard que les impacts directs. Des investissements systématiques dans les capacités, et des évaluations complexes par les institutions de financement du développement, sont donc inévitables (OECD, 2018h).

Les institutions de financement du développement se fondent donc sur des hypothèses et procèdent à des estimations. Par exemple, rares sont les éléments qui prouvent l'existence d'effets de démonstration car le lien de causalité est particulièrement difficile à établir (Savoy et al., 2016). Pareillement, en ce qui concerne les liaisons en amont et en aval, déterminer des impacts autres que directs exige soit de poser certaines hypothèses, soit d'effectuer une étude approfondie d'impact, or peu d'études de ce type ont été consacrées à des PMA (Attridge et al., 2019). Diverses méthodes ont été employées pour évaluer l'impact des institutions de financement du développement, notamment des enquêtes et des études de cas microéconomiques, des études économétriques et des études macroéconométriques. Le recours à des études quasi expérimentales, y compris les examens aléatoires, dans le domaine du microfinancement par exemple, a également été signalé.

En comparaison des banques nationales de développement, les institutions de financement du développement forment un ensemble dont les activités et l'impact ont encore été assez peu étudiés sous l'angle du contexte des PMA. Les institutions de

Les institutions de financement du développement se fondent sur des hypothèses pour évaluer l'impact de leurs opérations

financement du développement suscitent de grandes attentes en termes d'impact sur le développement, en particulier en termes d'additionnalité et d'effet catalyseur, mais les preuves de l'additionnalité de leur apport restent faibles. Des travaux de recherche toujours plus nombreux sont consacrés à la question de savoir si ces institutions font ou peuvent faire une réelle différence, en se focalisant sur la participation des institutions de financement du développement à la coopération pour le développement ; il en ressort que des preuves concluantes de l'additionnalité restent à découvrir (Attridge et al., 2019 ; Carter, 2017c). L'analyse qui suit met en lumière certaines des questions requérant une attention accrue ou un examen supplémentaire en vue de renforcer la base de données probantes concernant l'impact des institutions de financement du développement sur le développement.

i Création d'emplois

Un des grands objectifs et indicateurs des institutions de financement du développement est la création d'emplois, c'est-à-dire, communément, le nombre d'emplois créés ou maintenus directement ou indirectement, les effets indirects étant souvent plus grands que les effets directs. L'impact que les investissements de ces institutions ont sur l'emploi se manifestent selon plusieurs canaux, à savoir (Savoy et al., 2016) :

- Impacts directs : Emplois créés dans des entreprises ou des projets directement soutenus par les investissements des institutions de financement du développement.
- Impacts indirects : Emplois créés par le jeu de liaisons en amont et en aval dans la chaîne d'approvisionnement grâce au projet ou à l'entreprise soutenu par les institutions de financement du développement.
- Emplois induits : Emplois créés découlant de l'effet multiplicateur de la demande et d'autres effets liés à la consommation qu'exercent les emplois directs et indirects créés par les institutions de financement du développement.

- Effets de la croissance de second rang : Emplois créés par des effets de la croissance, dont certains imputables à un effet de ruissellement sur la productivité mettant des entreprises tierces en position de fonctionner plus efficacement, de développer leurs activités économiques et de créer davantage d'emplois.

Les effets directs sur l'emploi que signalent les bénéficiaires des investissements sont les plus faciles à prouver pour les institutions de financement du développement, mais la difficulté que présente l'imputation de ces créations s'accroît au long de la chaîne de causalité car il est ardu de cerner l'ensemble complexe de facteurs intermédiaires, notamment les effets en partie attribuables à des programmes et stratégies publics de développement ou inhérents aux écosystèmes entrepreneuriaux nationaux.

Une corrélation a été constatée entre, d'une part, l'activité des institutions de financement du développement et, de l'autre, la croissance de l'emploi et la hausse de la productivité du travail dans les pays et dans le temps. La plupart des indications qui vont dans le sens de ce constat concernent les investissements dans des pays en développement autres que des PMA, ce qui pourrait être imputable à la rareté et à la complexité des données disponibles ou à l'expertise limitée des institutions de financement du développement sur les marchés des PMA (Attridge et al., 2019). Vu que la capacité des entreprises locales des PMA à tirer parti avec efficacité des investissements des institutions de financement du développement est en général moindre que dans les autres pays en développement, parce que leurs capacités d'absorption et de production sont limitées, cette corrélation pourrait être plus faible voire inexistante dans les PMA. Ce défaut de données probantes relatives aux PMA remet en question l'action concertée tendant à intensifier les activités des institutions de financement du développement dans les PMA et jette le doute sur le bien-fondé d'une extension de leurs opérations dans les PMA (Attridge et al., 2019). Le décalage apparent entre les retombées sur le développement attendues des institutions de financement du développement et ce qu'elles peuvent réellement démontrer pose problème eu égard aux questions liées aux politiques se posant au sujet de l'équilibre entre les coûts et les avantages du déploiement de l'APD par l'intermédiaire des institutions de financement du développement (Ashley, 2018).

La qualité de l'emploi, domaine d'impact évalué dans lequel les institutions de financement du

développement sont actuellement à la traîne, en est un bon exemple. La qualité de l'emploi est un aspect important dans le cas des PMA car, souvent, la relation entre création d'emplois et progrès social n'est pas aussi nette que le suppose le raisonnement classique selon lequel l'emploi fait reculer les inégalités et la pauvreté. Les pauvres sont souvent contraints d'accepter n'importe quel emploi disponible à n'importe quel salaire, avec pour résultat le phénomène des travailleurs pauvres, à savoir que de nombreuses personnes ont un emploi mais restent pauvres. Selon les estimations, dans les pays à faible revenu 40 % des travailleurs sont pauvres, contre 9 % en moyenne mondiale (International Labour Organization, 2019). La proportion de travailleurs vivant dans l'extrême pauvreté, à savoir les ménages dont le revenu ou la consommation par membre est de moins de 1,90 dollar par jour selon la définition de l'Organisation internationale du Travail, devrait baisser en Afrique, dans le Pacifique et en Asie du Sud-Est, mais celle de travailleurs vivant dans la pauvreté modérée devrait rester inchangée en Afrique (autour de 23 %) et une grande partie des emplois créés dans les deux autres régions (où le taux combiné de pauvreté extrême et modérée chez les travailleurs était de 19,6 % en 2017) devrait demeurer de mauvaise qualité (International Labour Organization, 2018).

La grande place de l'emploi informel dans l'économie des PMA continue d'assombrir les perspectives d'une réduction de la pauvreté chez les travailleurs (UNCTAD, 2018b). L'accent mis par les institutions de financement du développement sur l'emploi formel est donc une évolution positive. La qualité de l'emploi demeure toutefois un impératif afin que l'emploi puisse jouer un rôle moteur dans la transformation structurelle des PMA. Une mauvaise qualité de l'emploi peut pousser à la diversification vers des produits moins complexes et entraver l'accroissement des capacités productives des États (Freire, 2017). Ces questions, et le sujet connexe du développement des compétences pour favoriser la création de davantage de valeur ajoutée, revêtent une importance cruciale pour les PMA (te Velde, 2013). À cet égard, les institutions de financement du développement sont en théorie bien placées, avec leur rôle nouveau de sources d'informations vitales pour les décideurs et les praticiens du développement.

ii Accès au financement

Le problème de l'accès au financement se pose avec plus d'acuité pour les petites et moyennes entreprises des PMA et il est un sujet de préoccupation majeur pour les institutions de financement du

Investir dans les petites et moyennes entreprises des pays en développement est une nouveauté pour les gestionnaires de fonds étrangers

développement dans l'exécution de leur mandat en matière de développement du secteur privé (UNCTAD, 2018b). Nombre de ces institutions n'ont pas pour habitude de fournir un appui direct aux petits projets, souvent en raison des coûts de transaction qui y sont liés, mais il leur arrive de recourir à des instruments du secteur privé pour favoriser l'essor des prêts aux petites et moyennes entreprises en accordant des financements à cette fin à des fonds d'investissement et d'autres intermédiaires financiers privés. Les institutions de financement du développement insistent alors souvent sur cette aide à l'approfondissement des circuits financiers internes. L'examen aléatoire des projets du groupe CDC en cours dans les PMA en 2017 met en évidence le recours à cette fin à des intermédiaires financiers, tels que les fonds de capital-investissement et autres types de fonds privés. Dans de nombreux pays en développement, les institutions de financement du développement et les investisseurs axés sur les impacts jouent un rôle prépondérant en matière de capital-investissement et de capital-risque (Divakaran et al., 2014 ; Oxfam International, 2018). Transformer des petites et moyennes entreprises et des entrepreneurs des PMA en cibles d'investissements viables nécessite dans la plupart des cas, outre le financement, bien plus d'assistance technique et d'appui à la préparation des projets. Dans les PMA, les points de départ des petites et moyennes entreprises et les profils des entrepreneurs sont disparates et ils en conditionnent grandement la réussite et la croissance. En théorie, les fonds d'investissement ont davantage d'expérience s'agissant de financer et de renforcer les capacités des petites et moyennes entreprises de divers secteurs (ce qui accroît leurs chances d'obtenir de bons résultats), mais pour eux il est tout aussi déterminant de posséder une expertise locale spécialisée. Il est dès lors souhaitable d'établir des partenariats avec des fonds d'investissement et d'autres intermédiaires financiers locaux.

Sur les 50 investissements en cours du groupe CDC effectués par l'intermédiaire de fonds d'investissement qui ont été soumis à un examen aléatoire, un seul appartient en majorité à un propriétaire local (autochtone). Cette situation est

sans aucun doute imputable en partie au manque de profondeur des circuits financiers des PMA, mais d'autres facteurs y contribuent. Une enquête menée en 2017 par l'Emerging Markets Private Equity Association met en évidence une tendance des institutions de financement du développement à concentrer la gestion de leurs fonds propres entre les mains d'un moindre nombre d'opérateurs. Cette évolution donne à penser que ces institutions s'attachent simultanément à concentrer leur capital et à consolider leurs relations. Des données ponctuelles sur l'Afrique de l'Est et l'Amérique latine montrent que l'investissement dans les petites et moyennes entreprises y est une relative nouveauté pour de nombreux gestionnaires de fonds et équipes d'investissement. Les institutions de financement du développement corroborent que les compétences des gestionnaires de fonds régionaux sont sous-optimales par manque de profondeur et d'ampleur et que l'expérience et les compétences locales en matière de gestion de fonds doivent s'accroître (Divakaran et al., 2014).

L'examen aléatoire des investissements du groupe CDC et de Proparco révèle une préférence pour les grandes entreprises, y compris, par exemple, dans le cas du groupe CDC une réorientation assumée en faveur des plus grandes des petites et moyennes entreprises dans ses portefeuilles de programmes axés sur les impacts et de programmes catalyseurs¹⁶. En raison de leurs capacités internes ou de leur aptitude à accéder aux compétences spécialisées, les grandes entreprises, dont celles des pays les plus avancés, sont le plus souvent mieux placées pour traiter avec les gestionnaires de fonds et faire miroiter un taux de retour sur investissement supérieur aux institutions de financement du développement et aux fonds d'investissements. Les institutions de financement du développement et les fonds d'investissement tendent à privilégier les entreprises ayant de bons antécédents en matière de profitabilité, et dans les pays en

développement les grandes entreprises sont 10 fois plus productives que les petites et les moyennes (International Trade Centre, 2015). L'examen aléatoire des investissements en cours fait apparaître que les grandes entreprises internationales sont de grandes bénéficiaires des investissements du groupe CDC et de Proparco, et que les institutions de financement du développement prennent le plus souvent des participations directes dans ces entreprises. Au Bangladesh, par exemple, le groupe CDC a investi directement dans des entreprises locales, toutes étant de grandes entreprises bien établies. Les données semblent aussi indiquer que la prépondérance dans les pays à faible revenu des petites et moyennes entreprises familiales ou dirigées par leur propriétaire fait que les dirigeants d'un grand nombre de petites et moyennes entreprises sont enclins à ne pas faire appel à des capitaux extérieurs dans le souci de conserver la pleine propriété de leur entreprise, ce qui concourt à réduire les marchés adressables pour les gestionnaires de fonds (Emerging Markets Private Equity Association, 2017).

Dans l'optique de la transformation structurelle et étant donné que tous les types de petites et moyennes entreprises ne contribuent pas à la création d'emplois de qualité et à l'intensification de la transformation structurelle, ce biais apparent peut ne pas poser problème s'il débouche sur des gains systémiques induits par des entreprises et des entrepreneurs à fort impact dont la contribution à la transformation structurelle est mieux établie que celle des autres types d'entreprises opérant dans les PMA (UNCTAD, 2018b). Remédier au hiatus du financement des projets dans les PMA ayant accédé au rang de pays à revenu intermédiaire pourrait néanmoins rester un problème en dépit des efforts des institutions de financement du développement dans ce sens.

L'absence de définition universelle de la catégorie des petites et moyennes entreprises est un facteur qui pourrait expliquer le biais observé en faveur des plus grandes d'entre elles. Dans les PMA, ces entreprises tendent à être assez petites et même les entreprises de taille moyenne sont plus petites que leurs homologues des pays développés. Ainsi, les prises de participation de Norfund sont normalement de l'ordre de 4 millions de dollars ou plus, or peu de petites et moyennes entreprises des PMA sont susceptibles d'être aptes à absorber pareil montant, comme l'expérience du Fonds d'équipement des Nations Unies le confirme en montrant que les petites et moyennes entreprises des PMA ont en général besoin de crédits d'un montant compris entre 50 000 et 1 million de dollars. Eu égard à la nécessité de promouvoir l'entreprenariat et un écosystème

¹⁶ Les investissements du groupe CDC sont rassemblés dans deux portefeuilles (catalyseur ; croissance) ; les investissements relevant du premier sont réalisés sur des marchés difficiles, dont ceux des PMA, et un taux de rendement moindre en est attendu. L'adoption de cette approche par le groupe CDC en fait un pionnier parmi les institutions de financement du développement. En 2018, son portefeuille de projets catalyseurs comptait pour environ 2 % dans son portefeuille total, tandis que son portefeuille de croissance en représentait 62 % et son portefeuille de projets anciens 36 %. Le groupe CDC gère deux fonds d'investissement conçus pour les besoins de son portefeuille de projets catalyseurs ; les investissements réalisés par ces fonds présentent des risques plus élevés mais offrent des perspectives commerciales à long terme et concourent à catalyser d'autres investissements (Independent Commission for Aid Impact, 2019).

équilibré d'entreprises de toutes tailles dans les PMA, ces tendances pourraient contrarier la transformation structurelle et désavantager les micro-entrepreneurs à fort impact, qui éprouvent déjà des difficultés à obtenir des prêts destinés aux petites et moyennes entreprises. Il faudrait donc étudier plus avant la question de savoir si les modèles économiques des institutions de financement du développement et des fonds de capital-investissement sont ou non inadaptés, à eux seuls, à faire face à la diversité des profils des petites et moyennes entreprises et à leurs objectifs respectifs en matière de croissance et de prise de participation dans les PMA.

iii Appropriation

La contribution de l'appropriation locale à la mise en place d'une base entrepreneuriale locale durable et à la réactivité endogène d'une économie est une question centrale, que la CNUCED a abordée (UNCTAD, 2018b). Les entrepreneurs locaux offrent de nombreux avantages potentiels. Ils opèrent en général dans un plus grand nombre de secteurs et font appel à des segments plus diversifiés de la main-d'œuvre nationale dans un plus grand nombre de zones géographiques que les investisseurs étrangers. Ils participent à la constitution d'un écosystème entrepreneurial robuste englobant différentes tailles d'entreprises et permettent d'atteindre les marchés plus rapidement et de les pénétrer plus profondément que les entreprises étrangères. Ils peuvent donc aider à renforcer les chaînes de valeur locales et, ainsi, à créer davantage d'emplois localement et à accroître les revenus tant du secteur privé que du secteur public. Enfin, ils sont souvent les vecteurs principaux de l'inclusion et de la croissance et peuvent grandement aider à réduire les risques pour l'investissement étranger (Devex, 2019e ; OECD, 2017 ; UNCTAD, 2018b).

Les institutions de financement du développement insistent sur l'importance des opérations locales des investisseurs, mais restent pratiquement muettes au sujet de l'appropriation locale. Il n'apparaît pas non plus toujours clairement si l'accent mis sur l'amélioration de l'accès aux biens et aux services essentiels va de pair avec la promotion de l'entrepreneuriat local. Lorsque des renseignements relatifs aux investissements sont fournis, il est souvent impossible de déterminer avec certitude comment le soutien apporté par les institutions de financement du développement se répartit entre le secteur privé national et le secteur privé étranger, même dans le cas des petites et moyennes entreprises. La raison en est à rechercher dans les principes de l'Association des institutions européennes de financement du développement (European Development Finance Institutions, 2018)

Les modèles économiques des institutions de financement du développement et des fonds de capital-investissement ...



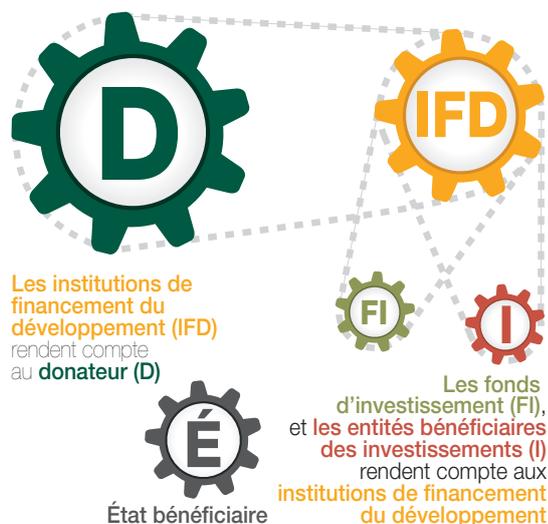
... sont inadaptés pour la plupart des petites et moyennes entreprises des PMA

pour une fiscalité responsable dans les pays en développement, dans lesquels il est précisé que la responsabilité des institutions de financement du développement ne s'étend en général pas à la divulgation de l'identité des propriétaires effectifs des entités bénéficiaires des investissements, sauf si la législation du pays d'accueil le prescrit. La norme régissant l'échange automatique de renseignements requiert que les pays fournissent des informations sur les bénéficiaires effectifs mais, comme exposé plus haut, les capacités des pays en développement, et en particulier des PMA, à tirer parti de sa mise en œuvre sont restreintes.

iv Coûts de production

Les coûts de production dans les PMA sont un obstacle majeur à leur développement et à la compétitivité du secteur privé. Les institutions de financement du développement mettent souvent en avant leur contribution à l'amélioration de l'accès aux services productifs grâce à l'additionnalité sur le plan du développement. Comme souligné plus haut, elles privilégient les infrastructures de production. Plusieurs des projets en cours soumis à un examen aléatoire ressemblent à des partenariats public-privé classiques (mais au moins un d'entre eux n'a pas été sollicité et ses conditions n'ont pas été rendues publiques dans le pays d'accueil), sans doute parce que des tarifs subventionnés sont souvent une nécessité sur les marchés des PMA (UNCTAD, 2017a). La manière dont les investissements des institutions de financement du développement influent tant sur la disponibilité des services que sur leurs coûts est une question cruciale dans l'optique de la transformation structurelle dans les PMA. Le piètre bilan à cet égard des partenariats public-privé concernant l'énergie dans les PMA pourrait assombrir les perspectives de retombées positives

Les responsabilités entre les acteurs



de la priorité que les institutions de financement du développement donnent aux infrastructures. Abaisser le coût des activités productives dans les PMA est indispensable pour que se manifestent les effets indirects découlant, selon les institutions de financement du développement, de l'action de ces institutions en faveur du développement de ces pays PMA, et il faudrait le faire savoir.

v *Transparence et responsabilité*

Les renseignements relatifs aux institutions de financement du développement sont en grande partie présentés sous des formes qui rendent leur agrégation et leur comparaison longues et difficiles (Devex, 2019b ; Kenny et al., 2018). Les procédures de notification, y compris le mode de calcul des taux de rendement, ne sont pas normalisées. Les données disponibles jettent peu de lumière sur les motifs sous-jacents aux investissements réalisés. Chaque institution a ses propres paramètres pour définir les régions et les instruments financiers et, souvent, ces paramètres ne sont pas rendus publics ou, quand ils le sont, ils peuvent ne pas donner lieu à des notifications uniformes pour tous les projets ou toutes les périodes de notification. En réponse aux appels à une plus grande transparence, les institutions de financement du développement ont opposé la confidentialité commerciale et les particularités de leur modèle économique. Les renseignements détaillés sur la participation du secteur privé à des projets d'investissement ne sont pas d'accès facile pour le public (Attridge and Engen, 2019). Les préoccupations que suscite la transparence sont renforcées par le caractère changeant de l'écosystème de la coopération pour le développement, ce qui justifie

d'aller au-delà de principes et de lignes directrices internationaux non contraignants. Saldinger et al. (Saldinger et al., 2019) soulignent la propension des institutions de financement du développement à adapter en fonction du public visé leurs messages et l'image qu'elles souhaitent renvoyer.

Les relations de responsabilité entre les différents acteurs impliqués dans le développement du secteur privé sont un autre sujet de préoccupation à l'ère de la coopération du secteur privé au développement. Les institutions de financement du développement ne sont pas tenues de partager l'information avec les autorités locales et n'ont à rendre compte qu'en amont à leurs propriétaires. L'entité bénéficiaire d'un investissement rend compte à l'institution ou à l'intermédiaire financier concerné. Comme l'illustre le cas du Bangladesh, l'État bénéficiaire est souvent tenu à l'écart, ce qui étaye les arguments avancés dans le présent chapitre (encadré 3.4). Les renseignements indispensables pour déterminer l'impact des projets et des donateurs, tels que ceux concernant les objectifs, les résultats et les évaluations, tendent à être les plus difficiles à obtenir, même auprès des acteurs les plus performants en termes de responsabilité. Évalués à l'aune de l'indice de transparence de l'aide, en 2018 les donateurs ont, collectivement, obtenu un score moyen de 27 % pour la composante performance (Publish What You Fund, 2019).

Le tableau est semblable en matière de financement mixte, la plupart des évaluations étant communiquées à titre volontaire par les fonds et mécanismes privés (fig. 3.15). Les rapports d'évaluation de la plupart des acteurs du financement mixte sont à usage interne et ne sont notifiés qu'aux donateurs bilatéraux. Les acteurs privés qui participent à un financement mixte ne sont pas tenus d'évaluer leurs projets. Comme pour les investissements des institutions de financement du développement, l'évaluation de l'impact sur le développement des projets bénéficiant d'un financement mixte de donateurs se fait au cas par cas (European Court of Auditors, 2014).

D. Conclusions

La réforme de l'architecture de l'APD et, dans certains cas, la focalisation résolue du secteur privé sur certaines approches de la réalisation des ODD ont mis en évidence un déficit croissant en matière de responsabilité dans le domaine du financement international du développement. L'amenuisement de la distinction entre flux concessionnels et flux non concessionnels qu'a entraîné la réforme de l'APD opacifie certains aspects auparavant clairs de l'APD.

Encadré 3.4 Étude de cas : Les investissements des institutions de financement du développement au Bangladesh

L'examen de 240 projets auxquels le secteur privé a été associé a permis de dégager les points suivants :

- Les donateurs du CAD jouent un rôle prépondérant dans l'association du secteur privé à la coopération pour le développement (37 %), suivis des institutions multilatérales de financement du développement (33 %) et des institutions bilatérales de financement du développement (25 %).
- Le financement, principalement par emprunt, est l'instrument du secteur privé le plus utilisé, le gros de ce financement allant aux secteurs financier, agricole, manufacturier et énergétique. Le financement est le fondement de 71 % des projets examinés, le financement par emprunt concernant 42 % du total.
- Les grandes entreprises nationales demeurent les partenaires majeurs dans les projets auxquels le secteur privé est associé au Bangladesh.
- Le total des contributions publiques ou privées aux projets de mobilisation du secteur privé ne peut être déterminé, faute de transparence.
- Les grands domaines d'intervention soutenus par les projets auxquels est associé le secteur privé sont : l'amélioration de l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises et/ou un secteur spécifique ; la technologie ou des interventions en lien avec la recherche dans l'agriculture ; le financement du fonctionnement des entreprises, y compris leur expansion et leur mise à niveau.
- La mesure dans laquelle les activités des projets d'engagement du secteur privé appuient des objectifs sectoriels spécifiques n'est pas claire, même si les secteurs choisis par les institutions de financement du développement sont conformes aux priorités générales du plan national de développement.
- Les projets faisant appel au secteur privé pourraient tirer parti de partenariats plus inclusifs et favoriser une plus grande appropriation par les pays ; les institutions publiques ne figurent sur la liste des partenaires que dans 9 % des projets, les organisations de la société civile dans 8 % et les associations professionnelles nationales dans moins de 1 %.
- S'agissant d'instaurer un environnement propice à l'activité économique, dans la mobilisation du secteur privé on tend à négliger la fourniture aux pouvoirs publics de l'appui nécessaire pour passer de la formulation à l'exécution des politiques, y compris la poursuite des projets et programmes déjà en route, le respect des lois et règlements et le renforcement de la coordination et de la cohérence dans l'action publique concernant l'interaction avec le secteur privé.
- Une faible proportion (12 %) des projets examinés ciblent expressément les pauvres ou les personnes vivant dans des zones rurales ou non desservies et seulement 4 % ciblent expressément les femmes.
- La plupart des projets auxquels est associé le secteur privé donnent lieu à un suivi régulier, annuel ou plus fréquent, et, à un degré moindre, à des visites sur le terrain à cet effet. Un plus grand nombre de partenaires de développement pourraient mettre à la disposition du public les dispositions relatives au suivi propres à chaque projet ainsi que les résultats intermédiaires et finals des évaluations.
- Dans 3 % seulement des projets examinés sont fournis des résultats d'évaluation et dans 4 % il est précisé comment l'évaluation se fera. Rendre publiques les approches et les politiques institutionnelles en matière d'évaluation est l'option privilégiée (65 % des projets).

Source : Kindornay et al., 2018.

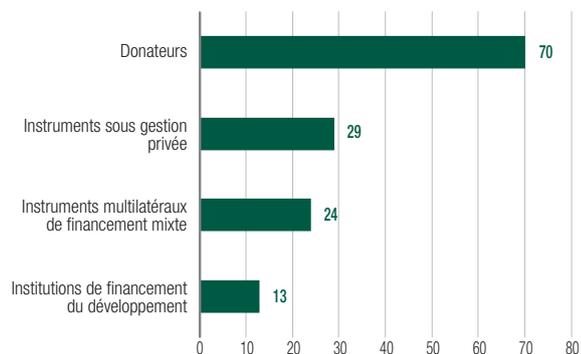
Ce déficit de responsabilisation pourrait se révéler être le talon d'Achille des ODD.

Le développement présente de nombreux aspects, mais atteindre les buts du Programme 2030 suppose de répondre à trois grandes questions connexes : Qu'est-ce que le succès ? Qui décide de la réponse ? Qui trace la voie vers le succès ? Atteindre les ODD est une entreprise qui suscite un enthousiasme

notable et les approches suivies actuellement en vue de les atteindre laissent aux différents acteurs une latitude considérable pour affiner unilatéralement les définitions et les concepts clefs de manière à y intégrer leurs propres efforts ou à privilégier leurs intérêts stratégiques. En conséquence, les risques de divergence dans l'application de concepts clefs et de perte de pertinence des indicateurs de succès se sont accentués.

Figure 3.15

Diffusion des rapports d'évaluation



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE (OECD, 2018g).

Déterminer qui a autorité pour répondre à la première et à la troisième de ces questions clés et comment cette autorité devrait s'exercer est une tâche pressante aux fins du Programme 2030. Au niveau des donateurs, les institutions de financement du développement ont été désignées comme vecteur

principal pour concrétiser les ambitions relatives à la mobilisation du secteur privé. Par défaut, elles donnent des conseils sur les activités jugées importantes, ainsi que sur le moment auquel et la manière dont elles revêtent de l'importance en termes d'impacts sur le développement. La place des plans nationaux de développement ainsi que des aspirations des pays et des acteurs privés bénéficiaires se fait de moins en moins claire. Alors qu'ils se sont vu attribuer la responsabilité première pour la réalisation des ODD d'ici à 2030, les États bénéficiaires ont de fait été réduits à un rôle négligeable sur la scène de l'action en faveur du développement, ce qui va directement à l'encontre de ce qu'est censé être un partenariat mondial revitalisé aux fins du développement durable. L'absence de compréhension commune de cette question risque d'amoindrir fortement les impacts systémiques sur le développement dans les pays supposés bénéficier de la mobilisation du secteur privé sous la conduite des donateurs. Enfin et surtout, les possibilités d'effectuer les investissements nécessaires dans les capacités des États et l'appropriation par les États risquent de passer à la trappe.



UNE GESTION DE L'APD CENTRÉE SUR LES DONATEURS

PRIVILÉGE DES INTERVENTIONS DE TYPE PROJET

Contributions de base

24 %

Interventions de type projet

69 %

1 %

Seul 1 % de l'APD est alloué au soutien budgétaire

DES INTERVENTIONS DE DONATEURS

32 %

ONT DES OBJECTIFS QUI PROVIENNENT DIRECTEMENT DE PLANS NATIONAUX DE DÉVELOPPEMENT

LES RÉGIMES FISCAUX DE LA PLUPART DES PMA

SONT PEU RÉACTIFS À LA CROISSANCE DU PIB

18 %

1,2 %

Croissance des recettes fiscales

Élasticité de l'impôt à l'évolution du PIB



CHAPITRE

4

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

CHAPITRE 4

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

A. Introduction	109
B. Politiques budgétaires des pays les moins avancés : état des lieux	110
1. Mobilisation des recettes fiscales : progrès récents	111
2. Dépenses publiques et dépendance à l'égard des ressources extérieures	117
C. Alignement de l'aide internationale au développement dans les pays les moins avancés	126
1. Politiques de coordination de l'aide	128
D. Conclusions	136

A. Introduction

La réalisation des objectifs de développement durable dans les PMA passe par des ressources publiques intérieures, pour financer des investissements et des services publics, ainsi que par des politiques de soutien, pour soutenir la transformation structurelle, éradiquer la pauvreté et éliminer la faim (UNCTAD, 2014b). Les investissements privés sont un moteur de l'activité économique, mais les PMA ont aussi besoin de ressources publiques intérieures et extérieures sensiblement accrues pour stimuler les capacités productives, accélérer la croissance et renforcer la résilience économique. Il semble cependant que ces pays, en raison du manque de ressources, ont particulièrement besoin d'apports extérieurs, y compris sous forme d'APD, pour compléter leurs ressources publiques intérieures.

Les modalités de la coopération au développement évoluent rapidement, avec l'apparition de nouveaux instruments financiers et de nouveaux acteurs, notamment privés (voir chap. 3). Dans les PMA, la dépendance à l'égard du financement extérieur est due à la persistance de déficits structurels et de problèmes liés à la balance des paiements (voir chap. 1). Même ceux qui disposent de recettes fiscales comparativement plus élevées ont besoin d'apports importants d'APD pour financer la demande croissante d'infrastructures et de services publics, dans l'optique des ODD (UNCTAD, 2014b). Le rythme de réalisation des ODD et la qualité des résultats dépendent aussi de la synergie créée entre les ressources publiques intérieures et extérieures aux fins du développement. Le Programme d'action d'Addis-Abeba souligne le rôle complémentaire que joue le financement public international dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, et les pays signataires se sont engagés à renforcer encore la mobilisation et l'utilisation efficace des ressources intérieures (United Nations, 2015b).

Il est essentiel de mettre l'accent sur la mobilisation des ressources publiques intérieures pour combler le déficit de financement du développement dans les PMA. Étant donné que ces ressources ne suffisent pas à répondre à l'augmentation de la demande de biens et de services publics, il faut accroître les recettes fiscales pour éviter que la dette publique ne devienne de plus en plus insoutenable. L'APD devrait continuer de jouer un rôle de catalyseur dans les PMA, en contribuant notamment à améliorer la gestion des finances publiques et à renforcer les capacités administratives et institutionnelles. Toutefois, le désalignement de la répartition sectorielle de l'APD et des priorités nationales fait peser une contrainte

Il est essentiel de renforcer les capacités de mobilisation des ressources publiques intérieures pour combler le déficit de financement du développement

supplémentaire sur des budgets publics déjà sollicités à l'excès. C'est ce qui ressort en partie de l'évolution divergente observée entre les dépenses publiques d'investissement et l'APD et un accroissement de la dette publique. L'augmentation du nombre de partenaires aux intérêts divers fait courir le risque que les objectifs de développement des PMA passent au second plan. Pour que les PMA puissent tirer parti de la multiplication des partenariats, une attention particulière devrait être accordée à la prévisibilité de l'aide, à sa transparence et à son alignement sur les priorités de ces pays, conformément au principe de l'appropriation nationale, l'un des piliers fondamentaux des ODD¹.

Le présent chapitre vise à mettre en évidence le lien qui existe, dans les PMA, entre déséquilibres budgétaires et dépendance à l'égard des ressources publiques extérieures, ainsi que le rôle crucial que joue déjà la mobilisation des ressources intérieures dans le financement du développement. On y examine l'incidence de la diminution des apports de ressources extérieures sur la capacité des PMA de combler leurs déficits budgétaires structurels, mais aussi la façon dont ces pays gèrent et coordonnent leurs partenariats avec les acteurs du financement du développement, dont le nombre va croissant. On tente aussi de préciser en quoi le désalignement de la répartition sectorielle de l'APD et des priorités nationales des pays bénéficiaires influe sur la capacité des PMA d'accélérer la transformation structurelle, leur aptitude à mobiliser davantage de ressources intérieures et leurs perspectives de reclassement. La section B examine les progrès récents des PMA s'agissant de mobiliser des ressources intérieures au moyen de la fiscalité, évalue les capacités et l'efficacité des régimes fiscaux, et étudie la possibilité de mobiliser des recettes fiscales supplémentaires par divers éléments de fiscalité. Par ailleurs, le volet des dépenses fait l'objet d'une analyse pour déterminer si

¹ Aux fins du présent chapitre, l'expression « alignement de l'aide » s'entend de la mesure dans laquelle les partenaires prennent en compte les systèmes et les cadres directeurs des pays bénéficiaires dans leurs stratégies de versement de l'aide, de mise en œuvre et de suivi des résultats.

Les PMA ont intensifié leurs efforts de recouvrement de l'impôt, mais des contraintes structurelles limitent la croissance de leurs recettes

l'aide conduit à la création de synergies. La section C est consacrée à l'alignement de l'aide internationale au développement dans les PMA. On y soutient qu'il est essentiel de préserver la marge d'action de ces pays et de renforcer leurs capacités institutionnelles pour accélérer la transformation structurelle (UNCTAD, 2006a ; UNCTAD, 2009). En outre, un éclairage est proposé sur la manière dont les divergences entre les priorités nationales et celles des partenaires peuvent s'avérer préjudiciables aux politiques budgétaires des PMA et ralentir la transformation structurelle.

B. Politiques budgétaires des pays les moins avancés : état des lieux

Le lien entre politique budgétaire et APD a fait l'objet de nombreux travaux de recherche, de même que son influence sur l'efficacité de l'aide (Morrissey, 2015 ; Mosley, 2015). Le caractère substituable (additionnel) des ressources intérieures et extérieures peut donner lieu à un arbitrage ou créer au contraire une relation de complémentarité entre des politiques axées sur la croissance ou la transformation structurelle (à titre d'exemple, des politiques publiques d'investissement dans les infrastructures énergétiques et les infrastructures de transport) et des politiques sociales, centrées par exemple sur les transferts sociaux ou les dépenses de santé primaires. L'incidence de l'aide sur les dépenses publiques des pays bénéficiaires est fonction de la composition des apports, tandis que les effets de cette aide sur les recettes publiques sont propres à chaque pays (Chatterjee et al., 2012). Pour que les PMA s'affranchissent de leur dépendance à l'égard de l'aide, il importe d'enrayer, cas par cas, la tendance de l'APD à favoriser l'accroissement des dépenses publiques et à entraver les efforts de recouvrement de l'impôt, et de mieux faire coïncider l'allocation de l'APD avec les priorités nationales ; l'aide peut également entraîner une réduction des dépenses dans certains secteurs au profit d'autres secteurs, tandis que les dépenses budgétaires globales sont maintenues ou augmentent (Mascagni and Timmis, 2017 ; Morrissey, 2015 ; Mosley, 2015 ;

Ouattara, 2006). La complémentarité entre l'APD et les ressources intérieures est présumée par le Programme d'action d'Addis-Abeba car ces deux types de flux sont censés augmenter pendant la période de mise en œuvre du Programme 2030. On continue de craindre cependant que, dans les pays en développement, l'APD ne ralentisse l'effort fiscal progressif ou n'atténue la marge de progression à terme de la part des recettes fiscales dans les recettes publiques (Mosley, 2015 ; Thornton, 2014).

Le renforcement des systèmes d'administration publique des PMA est fondamental pour réaliser le Programme 2030. La capacité de l'État à percevoir l'impôt peut être comprise de deux manières. En premier lieu, elle renvoie à une capacité technique, qui est fonction du niveau de développement économique et de la structure de l'économie. En deuxième lieu, les recettes fiscales, de même que les décaissements d'APD, ne sont pas le résultat de politiques neutres ; l'un et l'autre reposent sur des mécanismes d'incitation complexes, qui ont des effets de rétroaction sur la quantité d'impôts perçue par l'État. Le point de départ d'un pays sur la courbe de recettes fiscales importe, car ces recettes sont plus ou moins sensibles à la hausse des taux d'imposition, en fonction du niveau d'activité économique, de la réglementation fiscale et du degré de respect des obligations fiscales (Akgun et al., 2017). Les réformes de la politique fiscale peuvent avoir une incidence positive ou négative sur les composantes de la demande globale, y compris l'accumulation de capital, et avoir des conséquences macroéconomiques plus larges, selon la manière dont les déficits budgétaires sont financés. Dans le cadre du Programme 2030, les capacités nationales de collecte de l'impôt et d'autres recettes sont évaluées à l'aune des indicateurs se rapportant à la cible 17.1 des ODD, c'est-à-dire sur la base du total des recettes publiques en proportion du PIB et de la proportion du budget national financé par les impôts nationaux². Les données relatives au premier indicateur sont disponibles dans la base des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, mais en ce qui concerne le second, plusieurs pays ne sont pas couverts par les statistiques de finances publiques du Fonds monétaire international. Le ratio recettes fiscales/PIB n'est pas un indicateur suffisant des capacités nationales de collecte de l'impôt, mais il offre une assez bonne estimation de l'ampleur des ressources fiscales qu'un pays peut mobiliser par rapport à la taille de son économie (Sindzingre, 2007).

² Les bases de métadonnées relatives aux indicateurs en question peuvent être consultées à l'adresse suivante : <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>.

1. Mobilisation des recettes fiscales : progrès récents

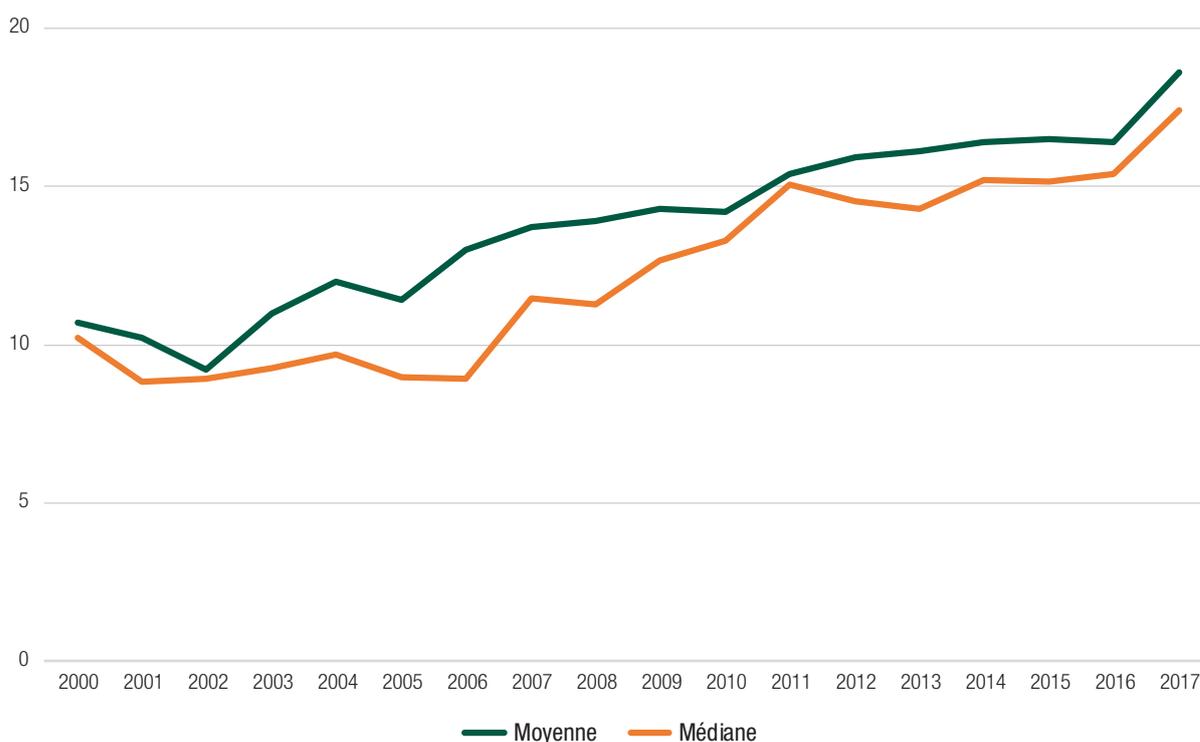
Tous PMA confondus, les recettes fiscales ont augmenté ces dernières années, jusqu'à représenter en moyenne 19 % du PIB en 2017, contre 11 % en 2000 (voir fig. 4.1). Malgré une certaine hétérogénéité d'un pays à l'autre, les ratios médian et moyen des recettes fiscales par rapport au PIB sont restés proches. Ils sont par ailleurs en légère hausse, mais le nombre de pays dont les ratios sont faibles demeure relativement comparable à celui des pays dont les valeurs sont plus élevées. En d'autres termes, la situation n'a connu ni amélioration sensible ni détérioration radicale. Fait notable, en 2011, les deux ratios ont franchi la barre des 15 %, taux généralement considéré comme le minimum à atteindre pour parvenir à une croissance et à un développement durables (International Monetary Fund, 2016). Ils restent toutefois inférieurs à 10 % dans plusieurs PMA. Depuis 2015, par exemple, le Bangladesh et le Myanmar, deux pays au PIB plutôt élevé (250 milliards de dollars pour le premier et 67 milliards de dollars pour le second), ont enregistré respectivement des ratios moyens de 9 % et 6 %

seulement. L'Afghanistan, l'Angola, le Bhoutan, l'Ouganda, la République démocratique populaire lao, le Rwanda et le Timor-Leste ont également affiché des ratios inférieurs à 15 % en moyenne depuis 2015. Ces trois dernières années, l'Angola, le Bhoutan, les Îles Salomon, le Lesotho, la République démocratique populaire lao, le Sénégal, le Togo, Vanuatu et la Zambie ont vu leurs ratios chuter fortement. Kiribati, les Îles Salomon, le Lesotho et le Mozambique ont des ratios assez élevés (23 %, 28 %, 37 % et 22 %, respectivement), mais une analyse plus approfondie est nécessaire pour vérifier la solidité de leurs régimes fiscaux. Par exemple, la base d'imposition de Kiribati est étroite, puisque les impôts sur les biens et services, sur le revenu et sur le commerce international ont constitué au total 22 % des recettes en 2017. En 2015, les droits de délivrance des permis de pêche ont représenté 78 % du montant total des recettes publiques, et une telle dépendance à l'égard d'une seule ressource naturelle expose le pays aux aléas du climat, des cours internationaux du thon et des stocks halieutiques (Kiribati, 2015). À l'inverse, les recettes fiscales du Lesotho sont relativement diversifiées, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu des personnes physiques y contribuant dans une

Figure 4.1

Ratios recettes fiscales/produit intérieur brut dans les pays les moins avancés

(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde.

large mesure (respectivement 39 % et 36 %), tandis que l'impôt sur les bénéfices des sociétés (15 %) et les autres impôts (10 %) complètent le panier fiscal pour l'exercice 2017/18 (Lesotho Revenue Authority, 2018).

La structure de la fiscalité est également diversifiée dans certains PMA, où les impôts sur les biens et services et l'impôt sur le revenu jouent un rôle important (voir fig. 4.2). De manière générale, la composition des impôts et taxes des PMA a beaucoup évolué ces dernières années, pour être dominée aujourd'hui non plus par les impôts sur le commerce international, mais par des impôts sur la consommation et le revenu au sens élargi. Les impôts sur le commerce international englobent les droits et taxes d'importation et d'exportation sur les bénéfices des monopoles d'exportation ou d'importation, sur les bénéfices de change et sur les changes. Ils ont représenté en moyenne 25 % du total des recettes entre 1990 et 2000, avant de retomber à 13 % au cours de la décennie suivante. Depuis 2011, quelques pays, dont le Bangladesh, le Cambodge, les Îles Salomon, le Lesotho, le Népal et le Togo, tirent encore une part importante de leurs recettes fiscales des impôts sur le commerce international. Cependant, tous PMA confondus, les impôts sur les biens et services commencent à prendre le dessus, comme le montre l'évolution de leur part moyenne du total des recettes fiscales, qui est passée de 24,5 % en 2010 à 32,4 % en 2017. Au cours de la même période, la part des impôts sur le revenu, sur les bénéfices et sur les gains en capital a aussi augmenté, grimpa de 18,6 % à 23,5 % des recettes totales. Toutefois, le manque de diversification économique limite la capacité des PMA d'accroître le montant net des recettes tirées des impôts sur le revenu et les bénéfices. En outre, en raison de sa corrélation positive avec le dynamisme de l'économie et le PIB, le montant net des recettes provenant des impôts sur les biens et services et sur le revenu est limité par le faible potentiel de croissance de ces pays. Les chocs macroéconomiques et les vulnérabilités structurelles des PMA contribuent aussi aux résultats insuffisants en matière de recouvrement des recettes fiscales, en particulier dans les pays dont les institutions sont fragiles.

La croissance économique est un facteur déterminant de l'exactitude des prévisions de recettes fiscales. Toutefois, la conjoncture mondiale influe sur la croissance économique de ce groupe de pays vulnérables, dont 39 sur 47 sont tributaires des produits de base et ont donc plus de difficultés à absorber les chocs négatifs sur les cours de ces produits (UNCTAD, 2019e). La marge de manœuvre

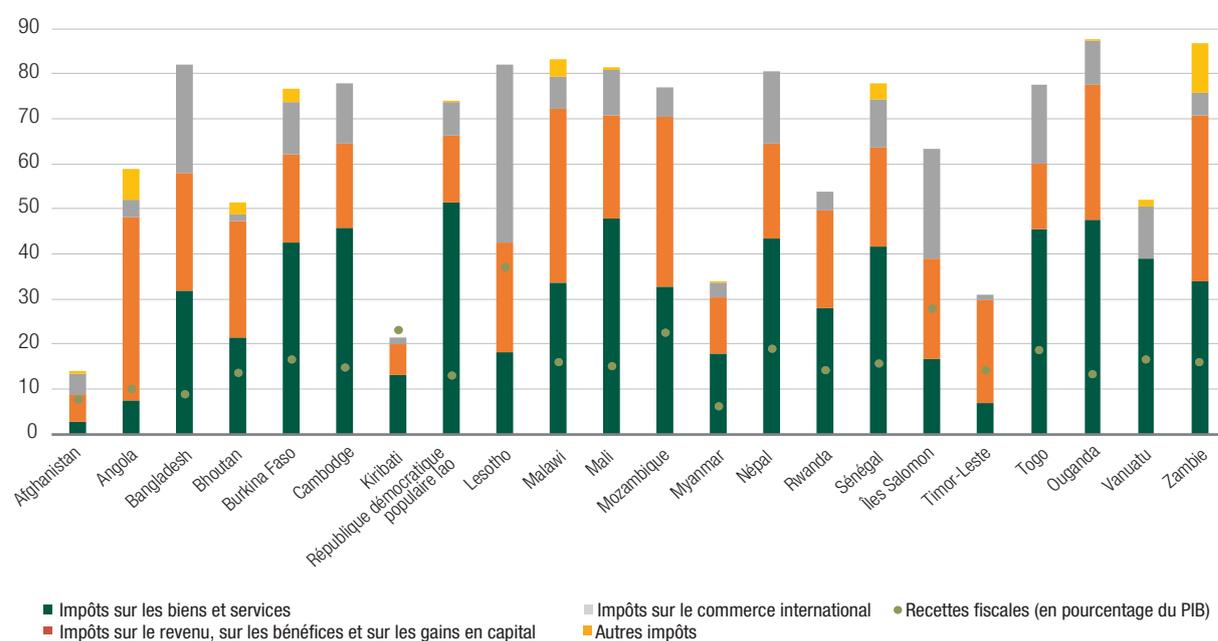
budgétaire des PMA augmente quand l'économie mondiale se porte bien et diminue en période de récession. Entre 2009 et 2017, les PMA ont enregistré des taux de croissance économique relativement élevés (5,2 % en moyenne), et les projections pour 2018 sont du même ordre. Les projections économiques à moyen terme sont optimistes étant donné que la conjoncture se redresse dans de nombreuses régions du monde, mais les perspectives d'exportation d'un grand nombre de produits de base demeurent préoccupantes (United Nations, 2019c). De plus, l'élasticité globale du régime fiscal, c'est-à-dire la réactivité des recettes fiscales à l'évolution du PIB, est faible dans la plupart des PMA (1,2 en moyenne entre 2002 et 2017) (voir fig. 4.3). Tandis que les recettes fiscales des PMA ont augmenté de 18 % par an en moyenne entre 2002 et 2017, le ratio recettes fiscales/PIB, lui, n'a gagné que 2,1 points de pourcentage entre 2015 et 2017. Il a progressé de 0,6 point de pourcentage entre 2002 et 2017, et sa croissance n'a été supérieure à 1 point de pourcentage qu'au cours de cinq de ces seize années. Un tel constat donne à penser que les régimes fiscaux de la plupart des PMA ne sont pas suffisamment efficaces et qu'une forte accélération de l'activité économique, par exemple en cas d'envolée des cours des produits de base, ne se traduit pas nécessairement par un accroissement proportionnel des recettes fiscales ou par une réduction sensible des déficits publics. Selon la même logique, en période de ralentissement économique, l'inefficacité structurelle de ces régimes fiscaux peut freiner la reprise. L'élasticité globale du régime fiscal n'est forte que dans quelques pays, en particulier en Gambie, à Kiribati, au Libéria, au Népal, au Rwanda et au Timor-Leste.

À l'exception du Libéria, du Népal et du Rwanda, les pays ici considérés ont une faible population, de sorte que le recensement des contribuables et la perception de l'impôt sont relativement moins coûteux que dans les pays fortement peuplés. En outre, grâce aux progrès qu'ils ont accomplis dans la gestion des impôts, y compris en matière de respect des obligations fiscales, ils sont mieux à même de raccorder les recettes fiscales aux activités économiques. À titre d'exemple, le Népal, qui compte 29,9 millions d'habitants, a vu le nombre de ses contribuables passer de 1,5 million au cours de l'exercice 2015/16 à 1,8 million en 2017/18 (German Corporation for Development Cooperation, 2019 ; United Nations Population Fund, 2019). De la même manière, le Rwanda a intensifié ses activités de recensement et enregistré 20 450 nouveaux contribuables en 2017/18 pour en porter le nombre total à 172 988 (Rwanda Revenue Authority, 2018).

Figure 4.2

Contribution moyenne de divers impôts aux recettes fiscales de certains pays parmi les moins avancés (2015-2017)

(En pourcentage)

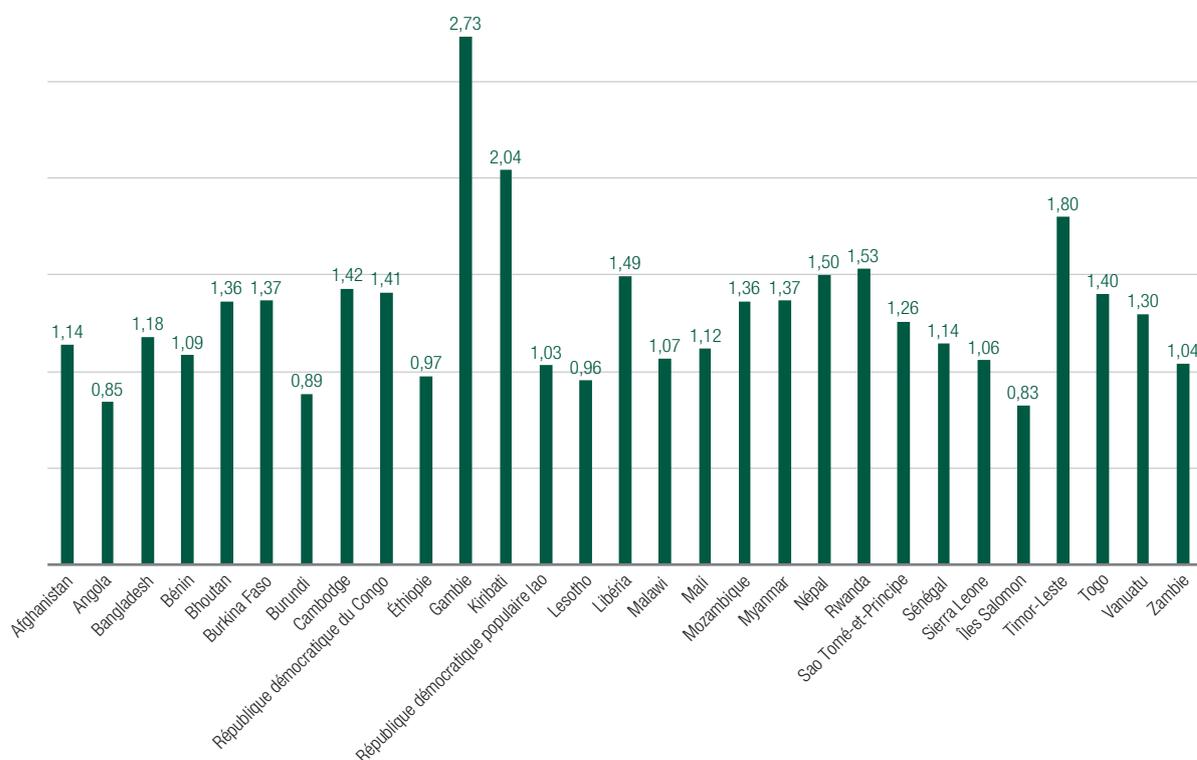


Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde.

Note : Il n'est tenu compte pour l'analyse que des PMA pour lesquels des données récentes sont disponibles.

Figure 4.3

Estimation de l'élasticité globale du régime fiscal de certains pays parmi les moins avancés (2002-2017)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde.

Note : Les estimations sont établies à partir de la régression logarithmique des recettes fiscales en fonction du logarithme du PIB, à l'exclusion des pays pour lesquels les observations sont insuffisantes et/ou les régressions non significatives.

L'analyse du potentiel fiscal des PMA révèle par ailleurs que l'efficacité fiscale pourrait être améliorée, l'effort fiscal moyen des pays considérés étant resté stable, à 0,82, au cours des dix dernières années³. Seuls neuf pays, à savoir le Lesotho, Kiribati, le Togo, la Gambie, le Népal, le Malawi, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali, atteignent régulièrement un niveau proche de leur capacité fiscale théorique ou présentent un effort fiscal moyen d'au moins 0,9 (voir fig. 4.4). L'effort fiscal est compris entre 0,8 et 0,9 dans sept autres PMA. Il est relativement moins élevé en République démocratique du Congo, en Zambie, en Afghanistan, au Bhoutan, au Timor-Leste, au Bangladesh et en Angola (0,75 ou moins), et il est le plus faible au Myanmar (0,56).

Les PMA doivent parvenir à une plus grande efficacité fiscale pour accroître la mobilisation des recettes intérieures. Certains sont capables de remplacer sans peine un impôt par un autre en modifiant leur réglementation ou leur politique fiscale, mais de nombreux autres ont des difficultés à revoir leurs politiques fiscales en raison d'obstacles structurels et de problèmes de capacités. Ainsi, modifier les politiques fiscales, qu'il s'agisse de remplacer un impôt par un autre, d'augmenter ou de réduire le taux d'imposition, ou de supprimer des exonérations fiscales, n'entraîne qu'une hausse infime du montant net des recettes fiscales, en particulier dans les petits pays dont les résultats sont déjà très satisfaisants, tels que Kiribati, le Lesotho et le Malawi. Dans ces pays, il est plus judicieux d'aligner les politiques budgétaires sur les objectifs de transformation structurelle et de croissance économique à long terme. Les PMA plus grands, notamment ceux dont l'économie est tributaire des produits de base, pourraient remédier à l'inefficacité de leurs méthodes de perception de l'impôt en procédant à une révision approfondie de leurs politiques budgétaires, de manière à promouvoir l'élargissement de leur base d'imposition, à diversifier les types d'impôts et à rationaliser la contribution de ces impôts au montant total des recettes fiscales. Le seul moyen de limiter le plus possible les conséquences à court terme pour le régime fiscal est de procéder à une série de réformes budgétaires pour atténuer les conséquences négatives de l'évolution du poids relatif des différents agrégats budgétaires, y

compris des dépenses. Il serait aussi éventuellement nécessaire que les pays déterminent dans quelle mesure leurs différents impôts, c'est-à-dire leurs politiques budgétaires, influent sur l'effort fiscal total, et évaluent les retombées macroéconomiques et institutionnelles d'une augmentation du taux de recouvrement de l'impôt (Fenochietto and Pessino, 2013).

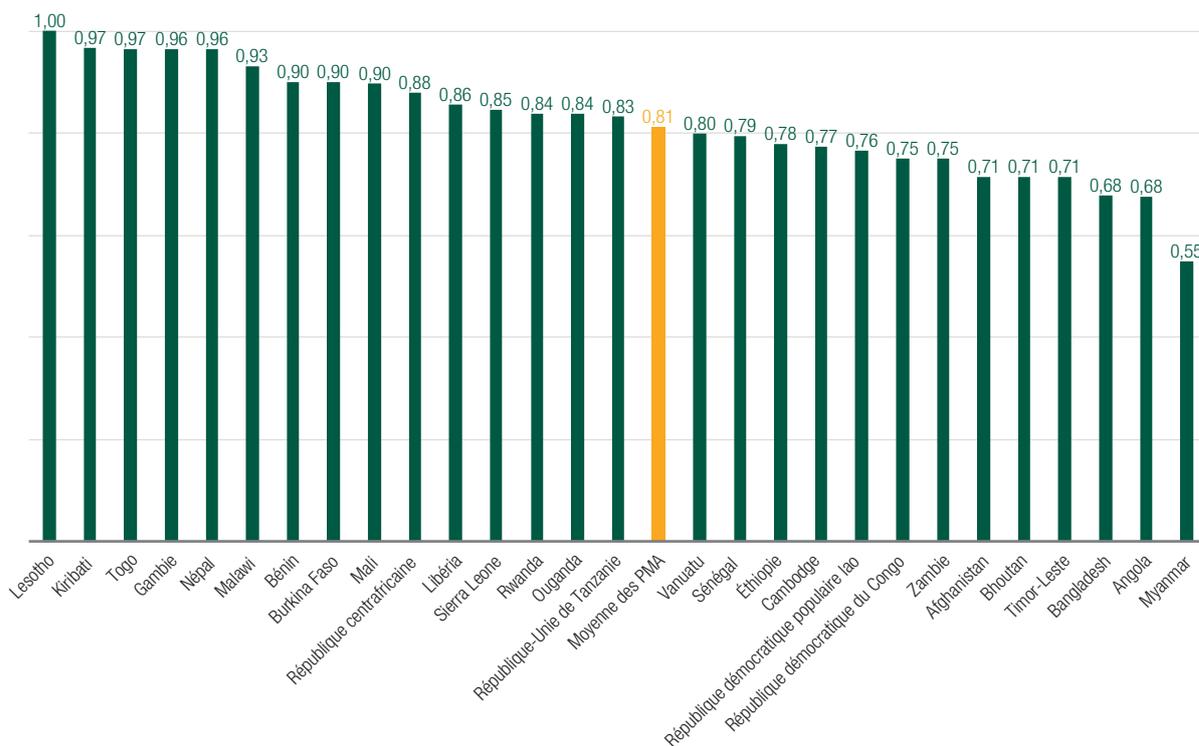
L'analyse de l'élasticité de divers impôts offre de nouvelles données empiriques aux pays désireux d'accroître le montant net de leurs recettes fiscales à l'aide d'impôts sur la consommation (voir fig. 4.5)⁴. Toutefois, les impôts indirects et les taxes sur la valeur ajoutée ont généralement une incidence plus marquée sur les conditions de vie des personnes démunies et peuvent donc être en contradiction avec les objectifs d'élimination de la pauvreté si leurs effets ne sont pas compensés par l'adoption d'autres politiques publiques. Avec une élasticité moyenne de 0,81, les impôts sur le commerce international sont les moins réactifs. Ce constat confirme le niveau dérisoire et l'évolution lente de la participation des PMA au commerce international, que ces pays soient pris isolément ou en totalité. L'élasticité des impôts sur les biens et services, qui englobent les taxes sur la valeur ajoutée, va de 1,24 au Libéria à 6,5 en République démocratique du Congo, tandis que celle des impôts sur le revenu et les bénéfices varie de 0,74 au Lesotho à 2,12 au Cambodge. Toutefois, dans la mesure où les pays appliquent des taux d'imposition différents d'un exercice à l'autre, il est généralement inefficace de concentrer les efforts sur un petit nombre d'impôts, et préférable de revoir complètement la base d'imposition et d'améliorer constamment le système d'administration fiscale. En outre, les impôts sont intrinsèquement non neutres et entraînent nécessairement des effets de distorsion, de sorte que l'augmentation des taux d'imposition ou l'instauration de nouveaux impôts ne se traduit pas toujours par une hausse des recettes fiscales. Dans le contexte de la politique budgétaire, on parle de neutralité lorsqu'une modification de la politique fiscale ou de la politique de dépenses n'a pas d'incidence sur la demande globale, et de

³ L'effort fiscal est le ratio entre le montant effectif des recettes fiscales et les prévisions de recettes, établies à partir d'une régression stochastique en tenant compte des caractéristiques propres à chaque pays. Un ratio proche de 1 est révélateur d'un effort important, un ratio supérieur à 1 indique que le pays considéré a dépassé sa capacité fiscale, et un ratio sensiblement inférieur à 1 traduit un faible effort. Pour de plus amples informations sur les méthodes d'estimation, voir Fenochietto and Pessino (2013) et Khwaja and Iyer (2014).

⁴ Ces valeurs d'élasticité sont indicatives et doivent être interprétées avec prudence, car l'hypothèse selon laquelle les taux d'imposition seraient restés stables au cours de la période d'estimation est irréaliste pour la plupart des pays. Elles concernent l'évolution de la consommation finale dans le cas des impôts sur les biens et services, l'évolution du revenu disponible dans le cas des impôts sur le revenu et les bénéfices, et l'évolution du volume des importations et des exportations dans le cas des impôts sur le commerce international. Pour de plus amples informations sur les méthodes de calcul, voir Haughton (1998).

Figure 4.4

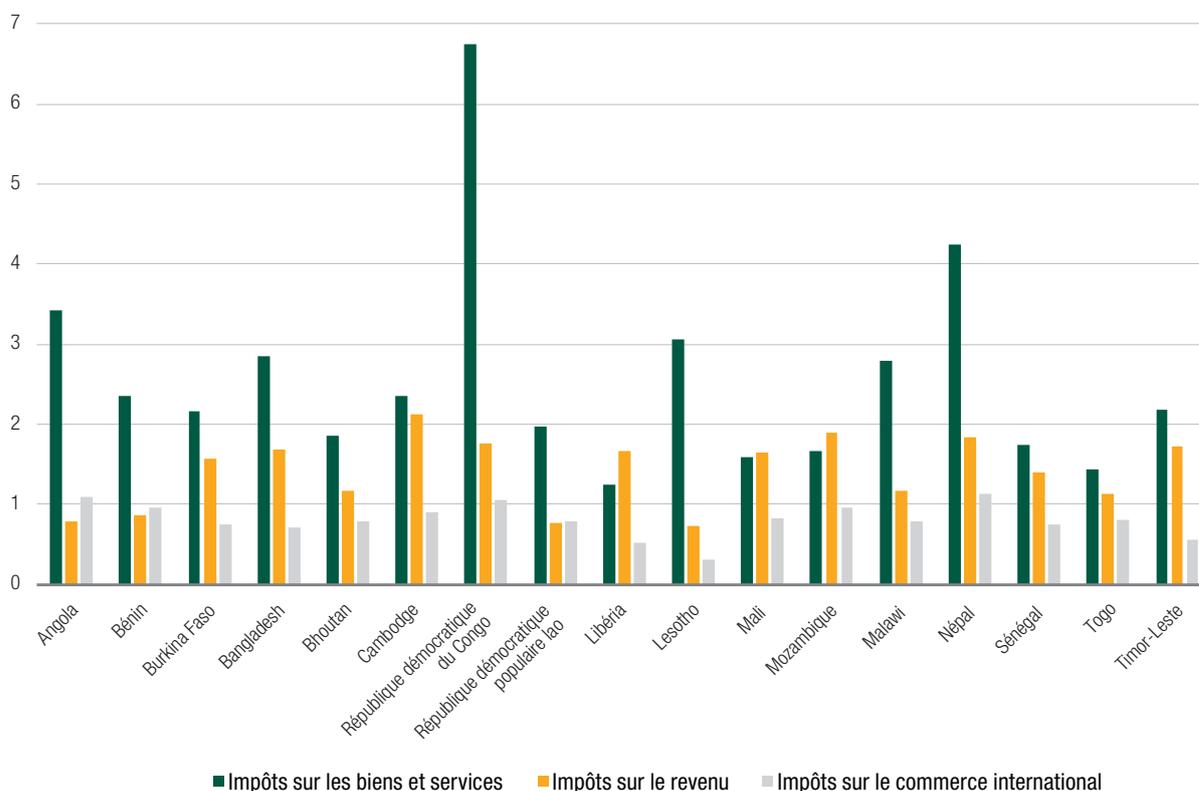
Effort fiscal moyen de certains pays parmi les moins avancés (2007-2016)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données issues de la base des Indicateurs du développement dans le monde.

Figure 4.5

Élasticité de divers impôts dans certains pays parmi les moins avancés (2002-2017)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données issues de la base des Indicateurs du développement dans le monde.

distorsion lorsqu'une telle modification influe sur les modes de production ou de consommation (Weil, 2019). Les retombées économiques de l'instauration ou de l'élargissement d'un impôt dépendent de la conception et de l'exécution du projet, de la structure de l'économie, des préférences des consommateurs et des répercussions de la politique budgétaire sur le contrat social (Freire-González, 2018).

D'autres facteurs limitent la capacité fiscale des PMA, parmi lesquels la fraude fiscale, la taille de l'économie informelle par rapport à l'économie formelle, la fragilité des systèmes de gestion des impôts, la corruption, les flux financiers illicites et les insuffisances des politiques et des institutions publiques. Les réformes budgétaires qu'appellent ces obstacles peuvent accélérer ou au contraire freiner la transformation structurelle selon qu'elles rapprochent ou éloignent les modes de production et de consommation des objectifs de politique générale. Parmi les autres problèmes auxquels se heurtent les PMA, il convient de citer le coût élevé de l'administration fiscale, qui est notamment dû à l'étendue du secteur informel, au non-respect des procédures fiscales, à l'inefficacité des processus et au clientélisme politique (Gupta and Plant, 2019). Par conséquent, les réformes de la politique fiscale devraient viser à combler les failles des systèmes d'administration fiscale, à supprimer les mesures d'incitation fiscale mal conçues, en particulier certaines exonérations dont bénéficient les secteurs des ressources naturelles, qui ne correspondent pas à la valeur des ressources exploitées, ainsi que les trêves fiscales qui ne concilient pas les intérêts étrangers et les impératifs de développement des entreprises locales, mais aussi à lutter contre les flux financiers illicites, qui réduisent directement le potentiel fiscal des pays, à simplifier le régime fiscal et à fournir des informations adéquates aux contribuables, qui seront ainsi plus enclins à payer leurs impôts, et à renforcer les capacités et l'efficacité des institutions publiques.

Plusieurs cycles budgétaires sont nécessaires pour accroître la marge de manœuvre budgétaire d'un gouvernement, qui doit renforcer de manière progressive et cumulative sa capacité d'atteindre ses prévisions budgétaires, établies en fonction des priorités nationales (Schick, 2009). Une telle entreprise exige la mise en chantier d'un programme de réforme fiscale clairement défini, qui doit consister à supprimer les subventions dont les résultats ne sont pas satisfaisants, à revoir les impôts dysfonctionnels, à rationaliser les mesures de protection sociale pour soutenir les groupes de population vulnérables et réduire les inégalités, à élargir la base d'imposition, à améliorer la cohérence entre la politique budgétaire

et les politiques plus générales de transformation structurelle, à favoriser l'intégration des entreprises dans le secteur formel, à réduire le coût du respect des obligations fiscales pour les petites entreprises, et à prendre en compte les retours d'information de la population sur la qualité des biens et services d'intérêt public (World Bank and Pricewaterhouse Coopers, 2015). La lutte contre les flux financiers illicites, qui ont atteint en moyenne l'équivalent de 5 % du PIB en 2015, peut également accroître les recettes. Ces flux ont représenté en moyenne 36 % des recettes fiscales des PMA, les flux sortants étant particulièrement élevés, par rapport aux recettes fiscales, dans les pays suivants : Bangladesh (36 %), Malawi (36 %), Burkina Faso (40 %), Zambie (43 %), Timor-Leste (52 %), Kiribati (58 %), Mozambique (58 %), Vanuatu (64 %), Myanmar (68 %) et Cambodge (115 %) (voir fig. 4.6).

Les pays en développement sont particulièrement vulnérables aux stratégies d'évasion fiscale des entreprises multinationales. La lutte contre les flux financiers illicites est complexe en raison du caractère illégal des transactions et des mesures systématiquement prises par ceux qui les effectuent pour effacer toute trace (African Union Commission and United Nations Economic Commission for Africa, 2015). Outre qu'il est difficile d'en définir la composante illicite, ces flux se répartissent en plusieurs catégories, qui ont toutes des répercussions néfastes sur les recettes fiscales. De plus, certains secteurs, comme les industries extractives, sont plus touchés que d'autres (Moore et al., 2018). Toutefois, de manière générale, les pays devraient cibler les activités liées au commerce, telles que la fraude fiscale, la fausse facturation des activités commerciales, y compris des services, l'érosion de la base d'imposition et la manipulation des prix de transfert, qui sont les principaux phénomènes à l'origine des flux financiers illicites, ainsi que les secteurs des ressources naturelles, qui sont particulièrement vulnérables aux abus des sociétés multinationales et des criminels organisés (Global Financial Integrity, 2019).

Au niveau décisionnel, le manque de transparence, l'octroi d'incitations à titre discrétionnaire et la corruption sont autant de facteurs qui favorisent les flux financiers illicites et accentuent la perte de recettes fiscales dans les PMA. Les pays doivent entreprendre une action concertée pour combler les lacunes des régimes fiscaux nationaux et internationaux. Des faits stylisés montrent également que les flux financiers illicites sont orientés vers un petit nombre de pays de destination, essentiellement vers des pays développés et émergents, qui sont les principaux partenaires commerciaux des pays en développement (United

Nations, Economic Commission for Africa, 2015b). Les PMA ont donc besoin de la coopération de ces pays, notamment d'informations sur les véritables propriétaires bénéficiaires des entités et sur leurs transactions fiscales, en vue de fixer des normes minimales, de réduire ainsi les possibilités d'évasion fiscale et de faire appliquer les réglementations jusqu'ici bafouées. Il faut aussi 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 leurs recettes fiscales.

2. Dépenses publiques et dépendance à l'égard des ressources extérieures

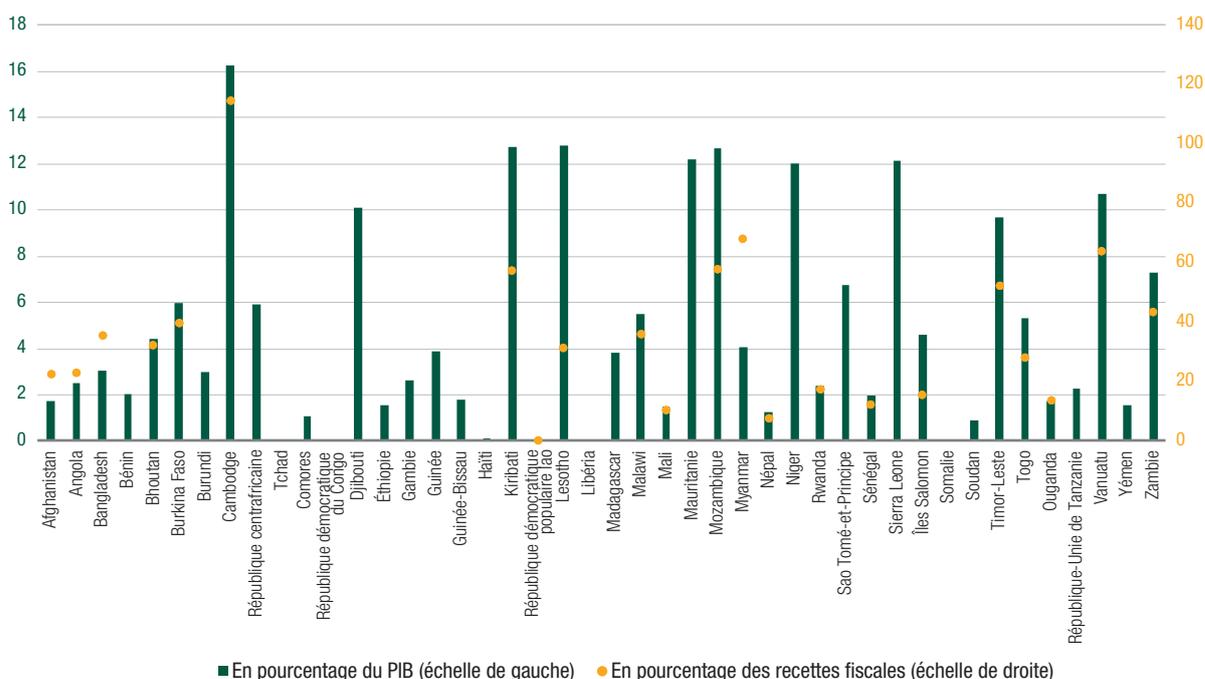
Les budgets nationaux jouent un rôle essentiel dans la mobilisation des ressources publiques et leur affectation aux domaines d'action prioritaires définis dans les plans nationaux de développement. Une bonne répartition des ressources publiques peut aider les pays à réduire leur déficit de financement (Bhushan et al., 2013). Autrement dit, l'alignement des dépenses publiques sur les objectifs de transformation structurelle et les plans nationaux de développement a une importance tout aussi stratégique que la mobilisation de ressources intérieures et extérieures



lorsqu'il s'agit de financer la réalisation des objectifs de développement durable. Outre la stabilisation de l'économie, il est possible d'utiliser les instruments des dépenses publiques pour renforcer le potentiel de recettes fiscales des cycles budgétaires futurs. Chaque cycle budgétaire national est l'occasion de

Figure 4.6

Flux financiers illicites en provenance de certains PMA, 2015



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde, la base de données Direction of Trade Statistics du FMI, et Global Financial Integrity, 2019.

Note : Les estimations ne couvrent pas tous les flux illicites possibles et les données ne sont pas disponibles pour l'Érythrée, le Soudan du Sud et les Tuvalu.

présenter l'enveloppe de ressources publiques qui servira à financer les dépenses d'investissement et les dépenses sociales nécessaires à la fourniture de biens et de services publics ainsi que les projections de déficit budgétaire à partir desquelles les décisions de financement intérieur et extérieur seront prises. Un accroissement des recettes fiscales aiderait les pays à devenir moins dépendants de l'APD et des emprunts extérieurs ; à l'opposé, l'augmentation du déficit de ressources intérieures augmente le risque d'endettement extérieur.

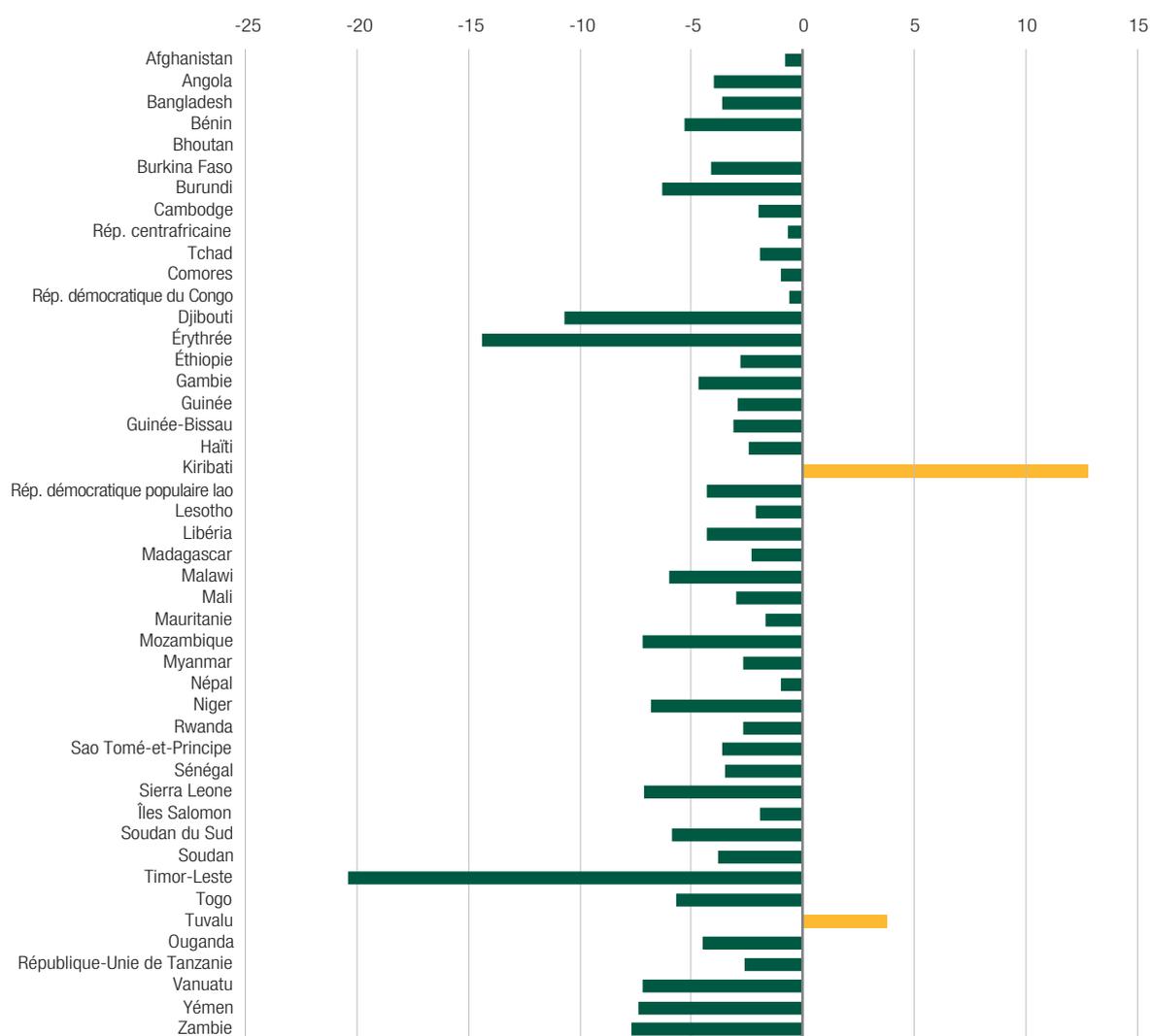
La plupart des PMA connaissent des déficits budgétaires chroniques, en raison de recettes qui restent faibles et de dépenses au titre des biens et

des services publics qui augmentent. Les déficits budgétaires n'ont cessé de se creuser, passant de 1,8 % du PIB en moyenne en 2013 à 4,8 % du PIB en 2016, avant d'être ramenés à 3,6 % en 2018. Si l'on examine la moyenne quinquennale pour 2014-2018, on constate que seul le Bhoutan a un budget à l'équilibre et que seuls Kiribati et les Tuvalu ont un budget excédentaire (fig. 4.7). Dans les PMA tributaires des produits de base, les recettes fiscales liées aux ressources naturelles ne sont pas stables, ce qui influe à la fois sur les recettes et les dépenses budgétaires. Dans certains pays en développement, l'effort fiscal est relativement important, mais les recettes fiscales sont très concentrées et proviennent d'une source

Figure 4.7

Déficit primaire du budget national, moyenne, 2014-2018

(En pourcentage du PIB)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les Statistiques de finances publiques du FMI.

Note : Les données pour la Somalie ne sont pas disponibles.

unique (secteur des ressources naturelles, impôts sur le revenu ou impôts sur la consommation), outre que les taux d'imposition effectifs sont bas et que des exonérations fiscales s'appliquent, ce qui contribue aux déséquilibres budgétaires (Fenochietto and Pessino, 2013). Depuis 2007, la dette intérieure progresse, du fait de l'augmentation des besoins en financement du développement et du ralentissement des apports d'APD. L'encours de dette publique des PMA a épousé de manière générale les fluctuations de l'aide extérieure : à la chute des apports d'APD a répondu une envolée de la dette extérieure dans les années qui ont suivi. La situation varie d'un pays à l'autre. Par exemple, ces cinq dernières années, on observe une augmentation à la fois de la dette intérieure et de la dette extérieure au Bangladesh, au Bénin, au Burkina Faso, en Gambie, en Guinée, en Guinée-Bissau, en Haïti, au Malawi, au Myanmar, en Ouganda, en République démocratique populaire lao, en République-Unie de Tanzanie, au Sénégal et à Vanuatu. Au Tchad, la dette intérieure a représenté 25,2 % du PIB en 2018, contre 18 % en 2015. Dans des pays comme l'Afghanistan et le Yémen, l'augmentation a été légère et a concerné à la fois la dette intérieure et la dette extérieure ; dans d'autres pays, comme le Cambodge, Kiribati, le Lesotho, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique et le Soudan, l'augmentation n'a concerné que la dette extérieure. Dans d'autres pays encore, comme Djibouti, les Îles Salomon, le Libéria, la République centrafricaine et le Rwanda, la dette extérieure se résorbe et la dette intérieure s'est stabilisée. Au Togo, la dette extérieure est stable, mais le montant des engagements intérieurs est en hausse.

Insuffisantes pour financer le développement, les recettes fiscales intérieures doivent être complétées par l'APD et d'autres sources de financement. Le rattachement du financement extérieur à différentes catégories de dépenses du secteur public est essentiel, en particulier pour influencer la qualité des institutions de gestion des finances publiques et leur capacité de mobiliser des ressources intérieures en faveur des domaines d'action prioritaires dans le pays (Feeny and McGillivray, 2010). La volonté d'un pays de financer ses dépenses par la fiscalité se manifeste par l'augmentation des recettes fiscales en proportion des recettes publiques, mais le financement extérieur, en particulier l'aide concessionnelle, peut saper l'effort fiscal progressif ce qui ne favorise pas le développement (Mosley, 2015 ; Thornton, 2014). Dans les PMA, les recettes fiscales sont faibles sous l'effet conjugué de niveaux de revenu faibles, d'une base d'imposition étroite et de systèmes d'administration fiscale insuffisants. Il

L'encours des dettes publiques des PMA est généralement fonction des variations de l'aide extérieure

s'agit donc de parvenir à un équilibre en mobilisant des recettes fiscales supplémentaires d'une manière qui tienne compte des effets dynamiques d'investissements publics financés par la fiscalité (UNCTAD, 2016a). Dans les PMA pour lesquels des données budgétaires sont disponibles, les dépenses d'investissement, les dépenses de consommation ordinaires et les traitements et salaires ont respectivement représenté 21 %, 25 % et 31 % en moyenne des dépenses publiques totales en 2012-2016 (fig. 4.8). Les dépenses publiques sont surtout des dépenses en biens et en services dans des pays comme le Bénin (41 %), le Libéria (31 %) et le Niger (62 %), et principalement des dépenses au titre des traitements et salaires dans des pays comme l'Afghanistan (49 %).

a. Les recettes fiscales et l'APD sont inférieures aux dépenses publiques souhaitées

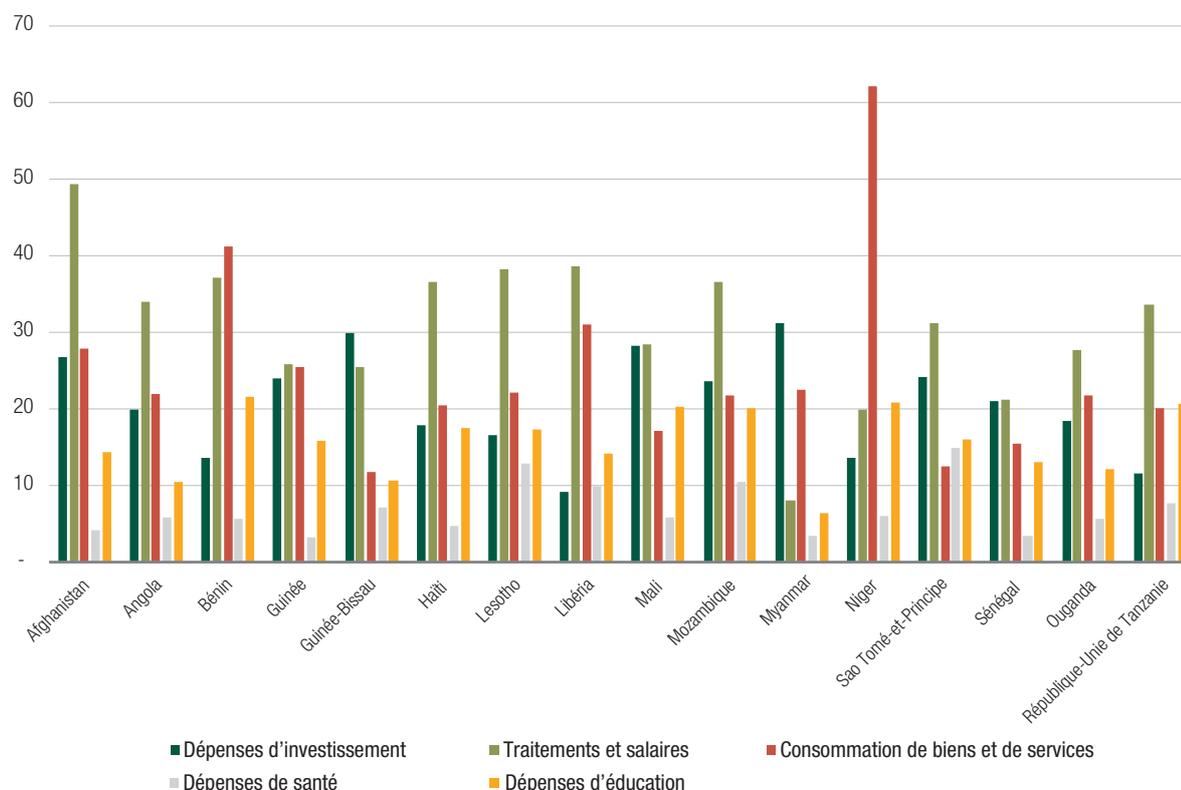
Les effets de l'aide sur le comportement budgétaire des pays en développement ont fait l'objet d'études approfondies (Feeny and McGillivray, 2009 ; Morrissey, 2015 ; Ouattara, 2006 ; Remmer, 2004). Ils varient d'un pays à l'autre et dépendent du type et des modalités de l'aide ainsi que de l'environnement national, notamment de la qualité des politiques et des institutions publiques (Feeny and McGillivray, 2010). Le risque d'un décalage entre les priorités des PMA et celles des fournisseurs d'aide s'accroît lorsque les recettes fiscales diminuent nettement ou légèrement sous l'effet de l'aide concessionnelle, APD comprise. Ce risque est moins élevé lorsque des prêts non concessionnels remplacent les dons et les prêts concessionnels souscrits pour combler les déficits structurels des budgets ordinaires, mais peut augmenter lorsque des dons et des prêts concessionnels servent à pallier des pénuries temporaires de liquidités dans les budgets ordinaires.

Les PMA peuvent espérer atteindre les objectifs de développement durable si à la fois des ressources publiques intérieures et le financement extérieur, aide comprise, augmentent sensiblement. Une corrélation positive entre l'investissement public et la croissance économique contredit l'idée générale selon laquelle les PMA ont de faibles capacités d'absorption. La baisse du rendement marginal des investissements

Figure 4.8

Dépenses publiques par catégorie, certains PMA, moyenne, 2012-2016

(En pourcentage des dépenses totales)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données budgétaires en libre accès de la Banque mondiale.

publics a servi de justification à l'affectation de faibles montants d'aide extérieure aux secteurs productifs, alors que les investissements dans ces secteurs offrent de meilleures chances de stimuler la transformation structurelle, en particulier dans les PMA. Il est essentiel de surmonter les obstacles structurels, en particulier à l'activité en termes réels, afin de maintenir la croissance économique et de supprimer bel et bien les freins structurels à la mobilisation des ressources intérieures. Or, cela nécessite de meilleures politiques et un meilleur alignement des objectifs des donateurs sur les priorités des pays, 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 (Foster and Keith, 2003).

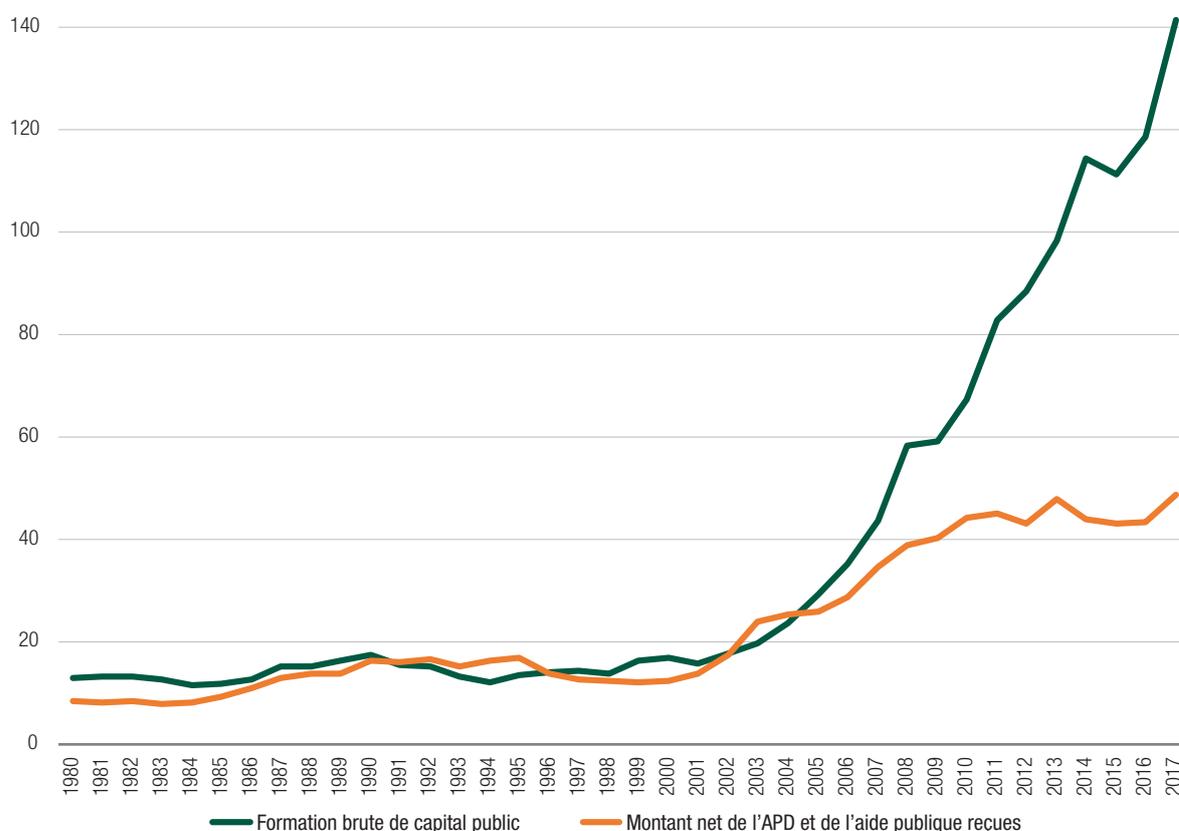
L'APD et les investissements publics ont connu une correspondance étroite de 1980 à 2004. Les dépenses publiques au titre des services sociaux ont augmenté après 2000, lorsque les pays se sont engagés dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Cependant, à partir de 2005,

les investissements publics et l'APD ont sensiblement divergé : la formation de capital public a beaucoup progressé, tandis que la croissance de l'APD s'est ralentie ; la divergence s'est creusée de 3,5 milliards de dollars en 2006 à 92,6 milliards de dollars en 2017, période pendant laquelle les PMA ont vu leurs gains de production augmenter et leur PIB global grimper de 384 milliards de dollars à 1 070 milliards de dollars (fig. 4.9). Cette tendance confirme l'idée selon laquelle les politiques intérieures ont un effet plus positif sur la croissance économique que l'aide, qui peut être préjudiciable aux structures et aux institutions fiscales des pays bénéficiaires (Presbitero, 2016). De plus, il a été établi que, même si elle est en partie affectée spécialement aux administrations publiques, l'aide a un effet négatif sur certains aspects de la gouvernance, notamment lorsque les opérations entre les donateurs et les bénéficiaires ne sont pas transparentes. Il a aussi été avancé que l'aide fournie par l'intermédiaire de l'État, c'est-à-dire obtenue au titre du soutien budgétaire, peut favoriser la corruption et nuire à la responsabilisation

Figure 4.9

Formation de capital public et APD dans les PMA

(En milliards de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde.

(Cheng and Zaum, 2013 ; Salifu and Abdulai, 2018). Cette aide ralentit également le développement des capacités de gestion financière du secteur public (Salifu and Abdulai, 2018).

La fragmentation de l'APD crée et entretient des « bureaucraties indépendantes », à la fois dans les pays donateurs et dans les pays bénéficiaires. De nombreux donateurs utilisent plus d'un organisme d'aide ou contribuent à plusieurs organismes multilatéraux selon une logique thématique, sectorielle ou régionale bien définie, ce qui conduit à une nouvelle fragmentation de l'aide, entre des projets ou d'autres dispositifs. Des études montrent que les pays en développement qui reçoivent une aide répartie entre des projets obtiennent de moins bons résultats que ceux qui bénéficient d'une aide rationalisée (Carcelli, 2019). Lorsque les résultats se dégradent, les pays bénéficiaires n'ont d'autre choix que de mobiliser davantage de ressources intérieures en jouant sur la fiscalité ou de diminuer leurs dépenses publiques pour maintenir l'équilibre budgétaire.

Les questions de savoir si l'APD a un effet direct sur le montant et la composition des dépenses publiques, c'est-à-dire l'additionnalité de l'aide, et si l'aide est affectée aux secteurs selon les souhaits des donateurs ou des bénéficiaires, c'est-à-dire la fongibilité de l'aide, ont été au centre de nombreuses études sur l'efficacité de l'aide (Feeny and McGillivray, 2010 ; Mascagni and Timmis, 2017 ; Morrissey, 2012 ; Ouattara, 2006 ; Remmer, 2004). Des épisodes fréquents et inattendus d'insuffisance des recettes fiscales devraient alerter les pays bénéficiaires car des dépenses publiques improductives, qui épuisent les ressources publiques, les rendent plus vulnérables. Dans les pays qui ont un faible potentiel de croissance, les pénuries persistantes de recettes fiscales peuvent s'expliquer par des capacités institutionnelles insuffisantes en matière de planification et de gestion du développement économique. En pareil cas, l'instabilité de l'aide et la diversité de ses affectations pèsent sur la croissance économique des pays bénéficiaires. Dans les PMA, le problème est que toutes les sources de

financement ne contribuent pas substantiellement au renforcement des capacités productives et que, comme cela a été démontré, l'APD influe beaucoup sur la composition, la répartition sectorielle et le niveau des dépenses publiques, en particulier dans des secteurs sociaux tels que la santé, l'éducation et l'eau et l'assainissement.

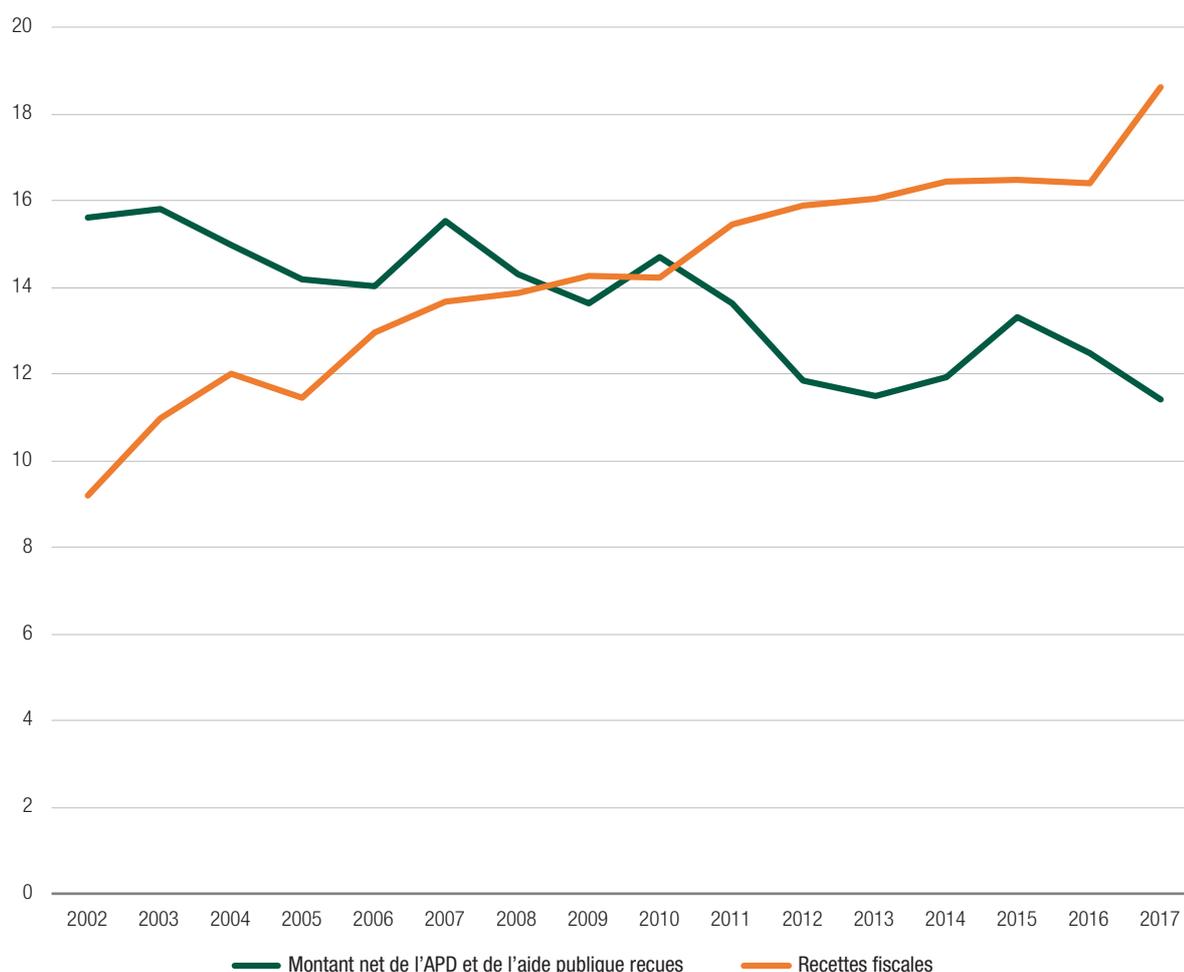
Le renforcement des capacités productives des PMA nécessite une plus grande accumulation de capital, par la voie d'investissements à la fois publics et privés. Si la variabilité de sa répartition soulève des préoccupations, l'APD peut avoir un effet positif sur la croissance économique lorsqu'elle est 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 et éducation) ; par contre, elle a un effet négatif

sur la croissance économique lorsqu'elle consiste simplement en une aide humanitaire, c'est-à-dire quand elle sert à l'approvisionnement en denrées alimentaires ou à la reconstruction après une catastrophe naturelle, et comprend des transferts de fonds d'urgence (Neanidis and Varvarigos, 2009). Les PMA ont renforcé sensiblement le rôle des politiques nationales dans la mise en œuvre de leurs programmes de développement, notamment grâce à des politiques budgétaires qui contribuent à mobiliser plus de ressources intérieures pour financer le développement. Entre 2002 et 2017, la part des recettes fiscales est passée de 9 % à 19 % du PIB, tandis que la part de l'APD a diminué progressivement, de 16 % environ à 11 % du PIB (fig. 4.10). Autrement dit, l'APD n'a pas freiné l'effort fiscal et, surtout, les PMA ont puisé principalement dans leurs ressources intérieures pour financer leur développement, car le montant des recettes fiscales a été deux fois plus

Figure 4.10

Recettes fiscales et APD, moyenne des PMA

(En pourcentage du PIB)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde.

élevé que celui de l'APD reçue en 2017. L'analyse présentée dans la section B.1 met aussi en évidence une tendance stable de l'effort fiscal dans les PMA. De plus, si l'on en juge par les indicateurs des différents PMA, plusieurs pays ont un ratio recettes fiscales/PIB relativement plus élevé que leur ratio APD/PIB. C'est notamment le cas du Bangladesh, du Lesotho, du Myanmar, de la République démocratique populaire lao, du Sénégal, du Timor-Leste, du Togo et de la Zambie.

Après la crise financière mondiale de 2008/09, les dépenses publiques des PMA africains ont augmenté sensiblement, passant de 88 milliards de dollars en 2009 à 146 milliards de dollars en 2014 (fig. 4.11). Elles ont chuté à partir de 2015, avant de repartir légèrement à la hausse à la fin 2017, avec la reprise des exportations des produits de base. L'analyse montre une hausse rapide à la fois des dépenses d'investissement et des dépenses courantes. Cependant, comme il ressort de la tendance à court terme observée entre 2014 et 2017, les dépenses

Les dépenses d'investissement représentent **plus de 30 %** du budget national dans plus de la **moitié des PMA**

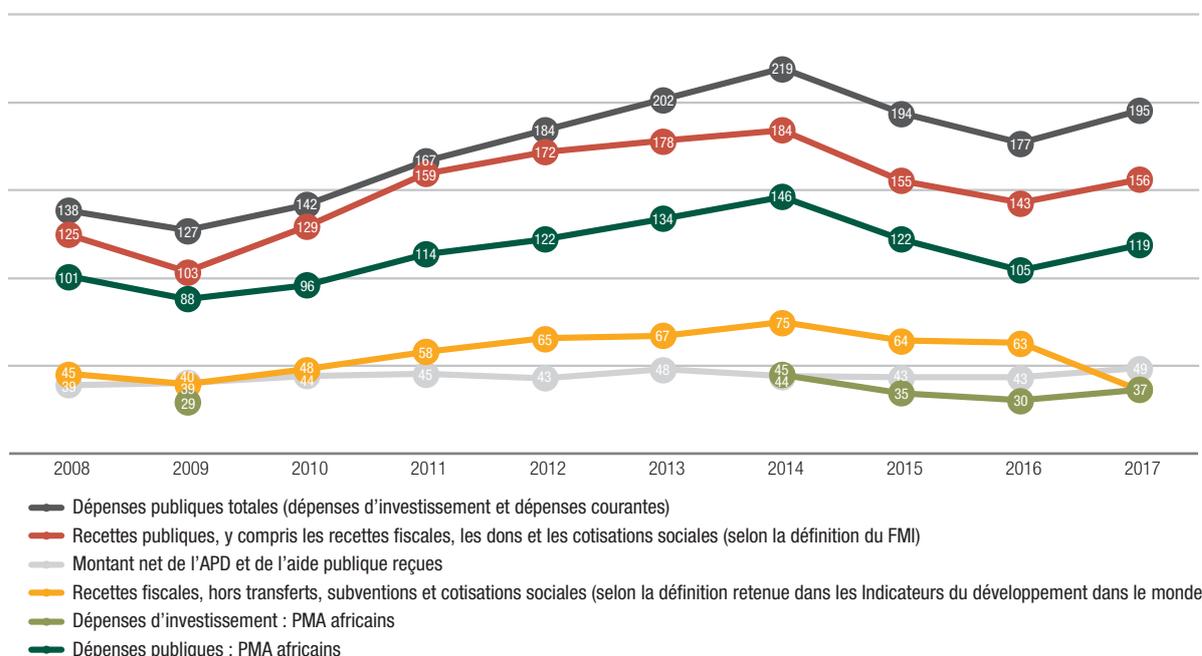


d'investissement baissent plus rapidement que les dépenses courantes en période de récession et remontent lentement en période de reprise. Il y a donc une limite à la croissance axée sur l'expansion

Figure 4.11

Agrégats budgétaires et APD par rapport aux dépenses publiques totales

(En milliards de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde et la base de données Perspectives économiques en Afrique de la Banque africaine de développement (disponible à l'adresse : <http://dataportal.opendataforafrica.org/tovgvsb/african-economic-outlook-2018>).

Notes : Pour les dépenses d'investissement, les seules données disponibles concernent les PMA africains et proviennent de la base de données Perspectives économiques en Afrique. Les données sur les agrégats budgétaires sont approximatives et doivent faire l'objet d'une interprétation prudente. Des données complètes et cohérentes sur les recettes fiscales sont fournies par la base de données Indicateurs du développement dans le monde, mais seulement pour 20 PMA (Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bhoutan, Burkina Faso, Cambodge, Îles Salomon, Kiribati, Lesotho, Malawi, Mali, Mozambique, Myanmar, Népal, République démocratique populaire lao, Sénégal, Timor-Leste, Togo, Vanuatu et Zambie).

des dépenses publiques, en particulier dans les infrastructures physiques et sociales, si rien n'est fait pour compléter les ressources intérieures, par exemple si aucune stratégie n'est adoptée pour mieux aligner l'aide extérieure au développement, dont l'APD, sur les priorités des PMA et si aucune mesure n'est prise pour attirer le secteur privé et atténuer les effets négatifs de la politique expansionniste. Même les PMA dont le ratio recettes fiscales/PIB est plus élevé, comme la Guinée-Bissau, Haïti, le Lesotho, le Mozambique, le Niger et Sao Tomé-et-Principe, doivent corriger des déséquilibres budgétaires, en raison de la hausse de leurs dépenses publiques. 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.

b. Aide étrangère et comportement budgétaire

Lorsque l'on examine le ratio recettes fiscales/dépenses publiques et le ratio APD/dépenses publiques, deux constatations s'imposent : premièrement, la situation budgétaire d'un pays est jugée saine lorsqu'une grande partie des priorités nationales est financée par la fiscalité ; deuxièmement, l'aide joue un rôle important dans le financement des dépenses publiques, bien que le ratio APD/dépenses publiques ne rende pas vraiment compte du montant effectif de l'aide qui est dépensé dans les programmes publics, ni de l'additionnalité et de la fongibilité de cette aide. De fait, lorsque les recettes fiscales et l'APD contribuent respectivement à deux tiers au moins des dépenses publiques, c'est parce que les structures parallèles des donateurs détournent des ressources des systèmes nationaux (Morrissey, 2015). Le ratio recettes fiscales/dépenses publiques est resté relativement élevé dans les PMA en 2002-2017, si bien que la plupart des priorités nationales ont été financées par les ressources intérieures (tableau 4.1). Ce ratio n'a été inférieur à 70 % que dans le cas de l'Érythrée en 2002-2008, et n'est tombé en dessous de ce seuil dans aucun pays en 2009-2017. En comparaison, le ratio APD/dépenses publiques a été inférieur à 30 % en Angola, au Bangladesh, au Bhoutan, aux Comores, à Kiribati, au Lesotho, au Myanmar, au Soudan et au Yémen en 2002-2008, mais a augmenté dans les Comores et à Kiribati en 2009-2017. Pendant la période 2009-2017, l'aide a représenté moins de 30 % des dépenses publiques du Cambodge, de l'Érythrée, du Népal, de la République démocratique populaire lao, du Sénégal, du Tchad, du Timor-Leste et de la Zambie. Plus important, des PMA présentaient un ratio APD/dépenses publiques au moins égal à 50 % et un ratio recettes fiscales/dépenses publiques

tout aussi élevé, du fait d'importants problèmes de détournement de l'aide. La plupart de l'aide est fournie par l'intermédiaire de structures parallèles, mises en place par les donateurs, qui n'utilisent pas les systèmes de gestion des finances publiques des pays bénéficiaires pour rendre compte de leurs opérations. Il n'y a donc pas de concordance nette entre l'APD reçue et les agrégats budgétaires, que ce soit sur le plan des dépenses ou sur celui des recettes, dans les états financiers des pays. Cela explique les résultats obtenus grâce aux modèles de réaction budgétaire, selon lesquels l'aide influe directement sur les déficits budgétaires, principalement parce que son mode de versement le plus courant contredit l'attente logique, à savoir que l'aide devrait être dépensée par l'intermédiaire de l'État, et ainsi compléter l'effort fiscal et réduire le besoin d'endettement extérieur. De plus, la contribution de l'aide à l'additionnalité et à la fongibilité des dépenses publiques est surestimée, si bien qu'il n'est pas possible de généraliser les effets de l'aide sur la politique budgétaire, qui varient selon les pays (Morrissey, 2015 ; Mosley, 2015). En 2009-2017, la dette intérieure a été supérieure à l'aide reçue dans 17 des 34 PMA pour lesquels des données sont disponibles. Dans 8 PMA (Afghanistan, Bhoutan, Djibouti, Haïti, Îles Salomon, Lesotho, Libéria et Mozambique), la dette intérieure est étroitement liée au déficit budgétaire ; au Mali et en Mauritanie, le déficit budgétaire a été légèrement surévalué. Dans le contexte de la politique budgétaire, des déficits très marqués et une tendance procyclique des budgets nationaux peuvent s'expliquer par des choix institutionnels ou politiques inadéquats (Lledo et al., 2018).

Les versements d'aide ne sont guère alignés sur les priorités des PMA en matière de développement, principalement parce qu'ils échappent aux cadres directifs des pays bénéficiaires. Si une analyse non stochastique de l'aide et des recettes publiques ne permet pas d'expliquer le comportement budgétaire des pays bénéficiaires de manière satisfaisante, les corrélations par paires confirment que les flux d'aide ne sont pas corrélés avec les déséquilibres budgétaires de ces pays. Une corrélation négative et élevée entre les recettes fiscales et l'aide, et entre l'aide et la dette intérieure, comme dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, peut mettre en évidence la nécessité d'améliorer les prévisions de recettes fiscales, à mesure que le système d'administration fiscale se développe. Il convient toutefois de noter que le retrait des donateurs a fait sentir ses effets en République-Unie de Tanzanie, où la part de l'aide dans les dépenses publiques, tout comme celle des recettes fiscales, a diminué en

Tableau 4.1

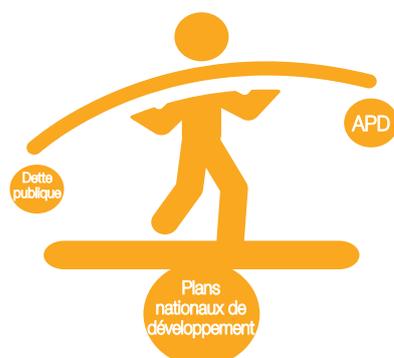
Recettes publiques et aide étrangère, en pourcentage des dépenses publiques

Pays	2002-2008		2009-2017		
	Ratio des recettes	Ratio de l'aide	Ratio des recettes	Ratio de l'aide	Ratio de la dette intérieure
Afghanistan	90	239	98	127	1
Angola	102	6	95	1	..
Bangladesh	77	19	76	13	137
Bénin	95	59	85	36	106
Bhoutan	92	23	99	20	6
Burkina Faso	90	70	85	41	43
Burundi	74	88	82	82	40
Cambodge	79	49	86	26	0
République centrafricaine	98	..	91	..	160
Tchad	87	43	90	29	135
Comores	89	22	111	32	..
République démocratique du Congo	78	257	100	82	..
Djibouti	88	30	84	30	16
Érythrée	60	36	51	19	..
Éthiopie	80	81	88	46	..
Gambie	88	125	79	68	295
Guinée	86	57	81	34	115
Guinée-Bissau	73	85	90	73	158
Haïti	87	60	87	90	10
Kiribati	90	22	101	32	..
République démocratique populaire lao	81	54	85	20	63
Lesotho	102	17	95	16	6
Libéria	102	249	90	117	1
Madagascar	82	103	84	39	79
Malawi	88	92	86	58	72
Mali	103	75	87	47	21
Mauritanie	92	66	96	30	17
Mozambique	88	108	83	48	20
Myanmar	74	8	84	14	122
Népal	94	39	97	28	62
Niger	106	98	83	48	30
Rwanda	96	117	93	58	32
Sao Tomé-et-Principe	193	106	84	46	..
Sénégal	96	53	83	25	59
Sierra Leone	101	152	74	83	61
Îles Salomon	107	101	103	54	1
Soudan du Sud	90	43	..
Soudan	95	23	76	14	82
Timor-Leste	96	54	71	19	..
Togo	91	31	81	40	181
Tuvalu	80	49	101	78	..
Ouganda	94	101	78	43	84
République-Unie de Tanzanie	91	86	82	38	50
Vanuatu	94	52	88	53	29
Yémen	96	6	67	27	10
Zambie	101	87	78	22	..
Moyenne des PMA	92	75	86	45	54

Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données du FMI et de l'OCDE.

Note : Les données sur la dette intérieure ne sont pas facilement accessibles et la plupart des pays ont peu de points de données.

L'augmentation de la dette publique des PMA est corrélée avec le défaut d'alignement de l'APD



Dette publique intérieure > APD dans 40 % des PMA (2000-2017)

2002-2017, et a même été considérablement réduite en 2009-2017. En revanche, au Rwanda, malgré une baisse sensible de l'aide, qui est passée de 117 % à 58 % des dépenses publiques à partir de 2009, on observe une corrélation positive entre les recettes fiscales et l'aide, et entre l'aide et la dette intérieure, qui montre que l'aide joue un rôle complémentaire positif lorsqu'elle contribue pleinement aux priorités nationales.

En Afghanistan, à Djibouti, en Haïti, dans les Îles Salomon, au Lesotho et au Mozambique, la dette intérieure est étroitement associée à des écarts à court terme entre les recettes fiscales et les dépenses publiques, qui donnent lieu à des déficits budgétaires. Dans ces pays, l'aide peut permettre d'obtenir de meilleurs résultats budgétaires et de réduire la dette intérieure pour autant qu'elle soit affectée aux secteurs qui contribuent à creuser le déficit budgétaire. La part de l'aide versée par les circuits du secteur public est importante, puisqu'elle atteint 52 % en moyenne dans les PMA en 2014-2017 selon les données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE, mais dans la plupart des pays, l'aide n'apparaît pas clairement dans les budgets ordinaires des administrations centrales ni dans les budgets sectoriels des pays bénéficiaires. En pareil cas, l'impact de l'aide sur les agrégats budgétaires est faible ou indirect. En 2014-2017, le Bhoutan, le Burkina Faso, les Comores, la Mauritanie, la République démocratique populaire lao, Sao Tomé-et-Principe, le Sénégal et le Togo ont fait partie des PMA ayant reçu au moins 60 % de l'aide par l'intermédiaire du secteur public.

L'aide peut contribuer à la croissance et à la réduction de la pauvreté si elle sert à financer une stratégie véritablement nationale, et non des réformes imposées (Remmer, 2004). Or, les faibles montants des recettes fiscales et de l'APD ont exposé les PMA à un risque plus élevé d'endettement. Avec le durcissement des conditions économiques mondiales, la dette extérieure et les engagements intérieurs ont été portés à des niveaux insoutenables dans certains pays, et la dette intérieure menace de ralentir encore la croissance économique. Ainsi, le ratio dette intérieure/aide est à deux chiffres dans le cas du Bangladesh, du Myanmar, du Soudan et du Togo, et au moins égal à 2 dans le cas du Bénin, de l'Éthiopie, de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, de Madagascar, du Népal, de l'Ouganda, de la République démocratique populaire lao, de la République-Unie de Tanzanie, du Sénégal et du Tchad (fig. 4.12). La divergence entre les priorités des donateurs et les priorités nationales pose donc un sérieux problème dans ces pays, qui présentent de grands déséquilibres budgétaires et reçoivent de faibles montants d'aide extérieure par rapport aux déficits. Une augmentation des dépenses publiques aurait des retombées positives non négligeables dans un premier temps, mais pourrait se révéler préjudiciable si les dépenses en question entraînaient une hausse de la consommation courante et de l'inflation. Des niveaux élevés d'endettement public intérieur s'accompagnent en outre d'une croissance faible, car ils ont un effet d'éviction sur les investissements privés. Ces déséquilibres peuvent s'accroître si l'APD et les ressources publiques intérieures ne se complètent pas.

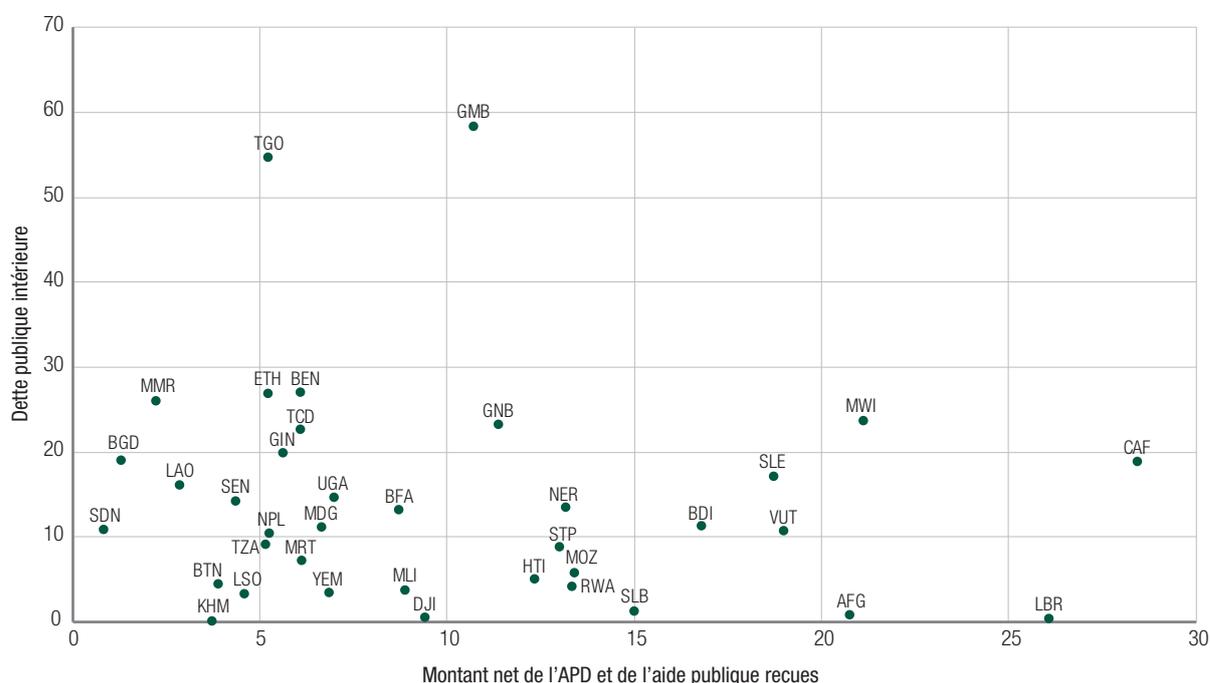
C. Alignement de l'aide internationale au développement dans les pays les moins avancés

Les tendances économiques mondiales dénotent l'avènement d'un monde multipolaire marqué par un déplacement du rapport de forces des donateurs traditionnels ayant des liens historiques avec les pays en développement vers de nouveaux partenaires de développement. En témoigne l'évolution du commerce mondial, des flux de capitaux, des réserves de change, des intérêts commerciaux et des actifs souverains (World Bank, 2011). Les flux et la coopération de la Chine à destination des pays en développement du monde entier ont connu une forte augmentation, comprise entre 3 et 18 milliards de dollars par an, certaines estimations allant même au-delà (Dreher et al., 2017 ; voir chap. 2). Le commerce

Figure 4.12

Dette publique intérieure et APD, 2015-2017

(En pourcentage du PIB)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les Statistiques de finances publiques du FMI et la base de données Indicateurs du développement dans le monde.

Notes : Les pays sont désignés par leur code ISO. Les données ne sont pas disponibles pour les Comores, l'Érythrée, Kiribati, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan du Sud, le Timor-Leste et la Zambie. Par souci de lisibilité, les Tuvalu n'ont pas été pris en considération, car ils constituent un cas à part, avec un montant net de l'APD et de l'aide publique reçues qui représente plus de 91 % du PIB.

Sud-Sud représente également plus de la moitié de l'augmentation des exportations des pays en développement et des pays en transition (UNCTAD, 2018e).

Le Brésil, la Fédération de Russie et l'Inde sont également devenus des partenaires importants des PMA. Selon les statistiques de la CNUCED, les exportations de marchandises des PMA vers l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Fédération de Russie et l'Inde, qui représentaient 44 milliards de dollars en 2015, ont atteint 52 milliards de dollars en 2017, et les importations des PMA en provenance de ces pays sont passées de 88 milliards à 95 milliards de dollars pendant la même période. Les exportations des PMA vers la seule Chine ont progressé de 30 milliards de dollars en 2015 à 37 milliards de dollars en 2017 et leurs importations en provenance de ce pays ont atteint 51 milliards de dollars par an en moyenne pendant la même période. Leurs exportations vers l'Inde ont également légèrement augmenté au cours de la même période, passant de 10 milliards à 11 milliards de dollars, et les importations en provenance de l'Inde ont bondi de

21 milliards à 27 milliards de dollars. Les flux d'IED de la Chine vers les pays en développement ont diminué de 458 milliards en 2014 à 381 milliards de dollars en 2017, mais le stock d'IED chinois dans ces pays a régulièrement augmenté, passant de 5 200 milliards de dollars en 2014 à 6 900 milliards en 2017 (UNCTAD, 2018d).

Les nouvelles possibilités de financement du commerce et du développement qu'offre la coopération Sud-Sud naissante donnent aux PMA l'occasion de combler les lacunes de financement du développement durable, mais la complexité croissante des problèmes liés à la coopération pour le développement et à la coordination de l'aide qui découlent des multiples partenariats est un sujet d'inquiétude. Les pays en développement ne cherchent pas nécessairement à obtenir des solutions de financement à faible coût mais plutôt à combler les vides laissés par les promesses d'aide non tenues et la fragmentation de l'aide et à mobiliser des ressources pour leurs programmes nationaux de développement. Dans certains PMA, l'APD est une source de financement pour des services

En menant des politiques de coordination entre les donateurs, les PMA soutiennent leurs stratégies et leurs institutions nationales de développement

indispensables, en particulier dans le secteur social où elle est difficilement remplaçable, et joue un rôle décisif dans le renforcement des capacités productives (United Nations, 2015d). Toutefois, il est bien connu que les systèmes de versement de l'aide sont divers et fragmentés dans la plupart des PMA africains et asiatiques, dans lesquels les projets bilatéraux et multilatéraux d'aide publique se comptent par centaines (UNCTAD, 2006a). Il existe de plus en plus d'instruments et de mécanismes, et les flux privés vers les pays en développement ont également augmenté de manière notable par rapport au financement public extérieur (Alonso, 2015). Autrement dit, les pays en développement ont davantage de sources de financement à leur disposition, mais les problèmes liés à la gestion de ces diverses sources se sont également multipliés.

1. Politiques de coordination de l'aide

La coordination entre les donateurs a un triple objectif, à savoir faire en sorte que l'aide extérieure au développement serve les priorités des pays bénéficiaires, confier aux pays bénéficiaires la responsabilité de leurs programmes de développement, comme l'affirment le Programme d'action d'Addis-Abeba, le Programme d'action d'Istanbul et le Programme 2030, et veiller à ce que l'aide extérieure soit en accord avec les objectifs stratégiques définis dans les programmes nationaux de développement, comme le soulignent le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. La coordination entre les donateurs présente un certain nombre d'avantages, notamment la baisse des coûts de transaction, la réduction de la fragmentation des activités et l'élimination des structures parallèles et des approches contradictoires (Fengler and Kharas, 2011).

Le nombre des acteurs ayant beaucoup augmenté, et le montant du financement direct reçu par les pays – en particulier les PMA – n'ayant pas connu une progression notable, la coordination et l'efficacité de l'aide sont revenus au premier plan des questions de financement du développement (Bickenbach et al.,

2019 ; Dornan, 2017). L'aide bilatérale et multilatérale n'est plus du seul ressort des acteurs étatiques, mais aussi du secteur privé (voir chap. 3). Le besoin de coordination augmente de pair avec la multiplication des donateurs multilatéraux, en raison du manque d'harmonisation des procédures et des conditions d'octroi de l'aide. Par exemple, on compte au Bangladesh plus de 1 000 projets actifs financés par des donateurs et exécutés par au moins 60 groupes de donateurs ou de partenaires⁵. La coordination de l'aide devrait réduire les doubles emplois entre les donateurs, mais entraîne aussi une charge pour les ressources en effectifs limitées des pays bénéficiaires et un taux élevé de rotation du personnel en raison des niveaux excessifs de recrutement des donateurs (Bourguignon and Platteau, 2015).

Les points de vue des donateurs et des bénéficiaires sur la coordination de l'aide n'ont guère évolué au fil des ans. L'idée d'un effort commun d'aide a été lancée en 1967, la coordination devant permettre d'éliminer les chevauchements et les différences entre les donateurs bilatéraux et multilatéraux (Overseas Development Institute, 1967). Cette notion reste pertinente, car dans les formes que prend généralement l'aide aux pays en développement – en particulier l'aide programmée et les interventions de type projet –, un petit groupe de partenaires partagent les ressources, appliquent des procédures communes et obtiennent des résultats qui satisfont toutes les parties. Toutefois, en matière de coordination, les perspectives des bénéficiaires dépendent du gestionnaire de l'aide, de la procédure de décaissement et de l'intégration du processus d'aide aux priorités nationales de développement.

Selon la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, l'alignement, dans le contexte de l'aide extérieure, se rapporte au fait que les donateurs fondent leur appui global sur les stratégies de développement, les institutions et les procédures des pays bénéficiaires et s'engagent à respecter le rôle prédominant des pays partenaires et à les aider à renforcer leur capacité à exercer celui-ci (OECD, 2005). Les donateurs et les partenaires sont censés s'engager conjointement à établir une relation qui garantisse que les contributions des premiers soient intégrées efficacement dans les processus nationaux, tant sur le plan des politiques que sur celui des systèmes (Welle et al., 2008). Les cadres nationaux de planification et de budgétisation favorisent la cohérence des politiques et l'amélioration de la qualité des résultats dans l'ensemble des secteurs et à tous les niveaux de gouvernement. Le soutien

⁵ Voir <http://aims.erd.gov.bd/AIMS/Home>.

budgétaire aux PMA restant morcelé et moins tourné vers le développement des capacités productives, il est nécessaire de mieux coordonner l'aide afin d'éviter un ciblage sélectif, un défaut d'alignement et le gaspillage dans des secteurs improductifs.

Dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et le Programme d'action d'Accra, il est vivement recommandé que l'aide s'inscrive dans les systèmes nationaux, y compris les systèmes, institutions et procédures de financement public, afin d'assurer son alignement sur les priorités nationales. Toutefois, dans la plupart des interventions de type projet, le rôle des gouvernements bénéficiaires se limite au suivi du nombre de projets approuvés, les donateurs décidant de la stratégie et de la mise en œuvre. Étant donné que moins de 10 % des montants reçus par les PMA au titre de l'aide consistent en un appui budgétaire, le processus d'aide reste centré sur les donateurs malgré l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement visant à accroître la part des subventions budgétaires. Selon les données du Système de l'OCDE de notification des pays créanciers, plus des deux tiers de l'aide aux PMA – 69 % en 2017 – prennent la forme d'interventions de type projet. Les pays en développement doivent donc coordonner des activités fragmentées qui sont de fait sous le contrôle de partenaires extérieurs plutôt que directement intégrés dans les systèmes nationaux. Des systèmes de circonstance ont donc vu le jour pour permettre aux PMA de demander aux partenaires de développement de regrouper les ressources plutôt que d'acheminer l'aide au titre de projets non reliés entre eux et gérés par des donateurs ou leurs mandataires (Klingebiel et al., 2017). Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme 2030, l'objectif no 17 relatif aux partenariats pour la réalisation des objectifs oriente les débats et la pratique concernant les moyens de réaliser les objectifs, en tenant compte de la nécessité d'une meilleure coopération entre les acteurs, y compris les gouvernements, le secteur privé, la société civile et les collectivités⁶. Un certain nombre de partenariats multipartites menés par l'ONU ont été créés pour réaliser les objectifs, comme le forum politique de haut niveau sur le développement durable et le Forum des partenariats du Conseil économique et social, qui ont été établis en application de la résolution 67/290 de l'Assemblée générale et de résolutions ultérieures, dont la résolution 68/234 sur les partenariats mondiaux⁷. Toutefois, des efforts plus soutenus sont nécessaires

⁶ Voir <https://unstats.un.org/sdgs/report/2018/goal-17/>.

⁷ Pour une répartition par objectif des partenariats enregistrés dans le monde entier, voir <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/browse/>.

Les partenariats mondiaux doivent se concrétiser par des interventions au niveau des pays qui soient alignées sur les priorités nationales

pour que l'intérêt suscité par des partenariats mondiaux se traduise par des interventions dans les pays et pour améliorer l'alignement de la coopération pour le développement sur les priorités nationales des pays les plus vulnérables et intégrer ces efforts dans les systèmes publics.

a. Coordination thématique

Après l'adoption du Consensus de Monterrey, les approches sectorielles ont gagné en popularité auprès des donateurs désireux de se conformer aux priorités des pays en développement. Cependant, la répartition géographique et thématique des interventions continue de témoigner de la non-neutralité du versement de l'aide (Sraieb, 2016). Les donateurs bilatéraux ont l'habitude d'adopter une approche sectorielle restreinte, ce qui s'avère utile pour les pays qui doivent composer avec des engagements non contraignants de flux d'aide publique (Bourguignon and Platteau, 2015). Il importe aussi de noter que les relations bilatérales évoluent constamment, non seulement du point de vue des bénéficiaires, mais aussi de celui des donateurs, les divers changements qui interviennent dans les politiques et l'organisation des membres du CAD et des nouveaux partenaires de la coopération Sud-Sud contribuant à cette tendance.

i Mécanismes de coordination sectorielle

Si les pays bénéficiaires sont souvent supposés avoir le contrôle de leurs stratégies nationales de développement, un appui thématique sectoriel n'élimine pas l'influence des donateurs sur l'établissement des priorités sectorielles. Qu'elles soient coordonnées par les donateurs ou les bénéficiaires, les coalitions sectorielles ne rassemblent que les principaux acteurs en fonction de leurs priorités, par secteur. 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. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux apportent un appui sectoriel pour diverses raisons, notamment à des fins d'alignement sur leurs propres politiques, priorités ou stratégies, pour la coopération avec les bénéficiaires,

ou pour conserver le contrôle de la mise en œuvre et des résultats (Boesen and Dietvorst, 2007 ; OECD, 2009).

Plusieurs PMA ont élaboré des protocoles de coordination de l'aide sectorielle en raison des volumes importants reçus dans le cadre d'interventions de type projet. Certains pays – notamment l'Angola, le Burundi, l'Éthiopie, l'Ouganda, la République démocratique populaire lao, le Sénégal, les Tuvalu et Vanuatu – ont mis en œuvre des processus interministériels et sectoriels de coordination de l'aide, et d'autres – notamment l'Afghanistan, Kiribati, le Malawi, le Népal, le Rwanda et la Sierra Leone – ont élaboré des politiques de coopération internationale qui précisent la façon dont l'appui sectoriel doit être traité. Dans ce type de dispositif, la consultation ou la programmation conjointe sont utilisées pour éliminer les approches fragmentées, et le suivi commun et l'utilisation des systèmes nationaux ont favorisé l'alignement des stratégies des donateurs sur les cycles financiers des bénéficiaires (Hart et al., 2015). C'est ainsi qu'en République démocratique populaire lao, plusieurs groupes de travail sectoriels dirigés par le Gouvernement ont été créés, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la gouvernance, des infrastructures, de l'agriculture et du développement rural, des ressources naturelles et de l'environnement. Ces groupes sont généralement coprésidés par des partenaires de développement, ainsi que par des représentants de la société civile et du secteur privé. Des instances à deux niveaux ont été mises en place pour assurer la coordination avec les partenaires de développement, à savoir un processus de consultation sous forme de tables rondes qui se déroule tous les cinq ans, selon le calendrier des cycles des plans nationaux de développement, et des réunions annuelles de coordination pour examiner les progrès réalisés dans l'exécution des plans (Lao People's Democratic Republic, 2019). L'encadré 4.1 présente un exemple de coopération pour le développement en Érythrée.

ii Fonds d'affectation spéciale pluripartenaires

Les fonds d'affectation spéciale pluripartenaires ont été utilisés dans divers contextes pour coordonner les efforts des donateurs en vue de mobiliser un appui en faveur de certains programmes mondiaux, régionaux et nationaux, y compris des programmes humanitaires et d'autres programmes liés à la gouvernance, à l'égalité des sexes, à l'environnement ou au développement. Cette approche fonctionne bien dans les situations de crise humanitaire, lorsque les décisions doivent être prises rapidement et que les besoins et les priorités des bénéficiaires sont

évidents. Ainsi, environ 80 % des transferts des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires des Nations Unies vers des fonds humanitaires sont effectifs en moins de trente-six heures, et pratiquement toutes les transactions (98 %) sont achevées dans un délai de cinq jours ouvrables (United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, 2017). La gestion des fonds d'affectation spéciale se fait au niveau national par l'intermédiaire de l'organisme des Nations Unies chef de file ou d'une unité de coordination nationale, telle que le ministère des finances, et fait généralement intervenir divers partenaires aux rôles clairement définis et des modalités de gouvernance, de fonctionnement et de mise en œuvre convenues (United Nations, 2018e). L'administrateur détient et gère les fonds en dépôt et fournit des outils visant à garantir la transparence, le suivi des résultats et la notification. Des fonds d'affectation spéciale gérés au niveau national permettent aux pays bénéficiaires de contribuer au processus de planification et de mise en œuvre.

Les fonds d'affectation spéciale multipartenaires administrés par le Programme des Nations Unies pour le développement sont destinés à appuyer des plans nationaux en particulier, mais les contributions de donateurs mondiaux impliquent également un engagement en faveur des priorités stratégiques au niveau mondial. Ainsi, le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et l'initiative « Unis dans l'action » ont joué un rôle essentiel dans la traduction des priorités nationales en activités mesurables qui répondent à des cadres mondiaux tels que les objectifs de développement durable et l'Accord de Paris. Toutefois, conformément à ce qui était prévu à l'origine, la plupart des fonds d'affectation spéciale sont alloués à des pays en situation de crise humanitaire, et l'Afghanistan, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie et le Soudan du Sud en représentent les cinq bénéficiaires principaux (United Nations Development Programme, 2019).

Malgré sa robustesse institutionnelle, le processus des fonds d'affectation spéciale s'est généralement avéré difficile à transformer en outil viable au service des stratégies nationales de développement, soit que les ressources sont trop faibles, soit que le fonds a un champ thématique trop étroit pour autoriser cette transformation (Dag Hammarskjöld Foundation and United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, 2017 ; Downs, 2011). Un bref tour d'horizon des fonds d'affectation spéciale et des programmes conjoints qui étaient en cours ou ont été achevés en 2015-2019 montre que seul le Fonds pour une économie verte résiliente aux changements

Encadré 4.1 La coopération pour le développement en Érythrée

En Érythrée, les interventions de type projet représentent 90,7 % de l'aide reçue depuis 2013, et le pays ne reçoit pratiquement aucune aide sous la forme de subventions budgétaires. Dans sa résolution 2444 (2018), le Conseil de sécurité des Nations Unies a décidé de lever les sanctions ciblées imposées à l'Érythrée, ce qui contribue à la normalisation en cours des relations entre les pays de la région et les partenaires extérieurs, en particulier ceux qui appuient déjà l'exécution de programmes en Érythrée à travers le Cadre de coopération pour le partenariat stratégique des Nations Unies 2017-2021. Dans la période la plus récente, seuls quelques donateurs avaient conclu des accords bilatéraux avec l'Érythrée en raison des difficultés à nouer un dialogue efficace et à maintenir des relations. L'Érythrée a eu recours à une aide bilatérale qui était plus ou moins alignée sur ses politiques sectorielles, mais ne parvenait pas à mobiliser le niveau de ressources indispensable. Un examen de quatre donateurs qui avaient des liens étroits avec l'Érythrée dans les années 1990 jusqu'à 2000 environ a montré que le pays a privilégié les mécanismes de prêt sur les subventions et les équipements et fournitures par rapport aux services de consultants, à mesure que la situation du financement s'est tendue. Le Cadre de coopération pour le partenariat stratégique aide l'Érythrée à prendre le contrôle de priorités sectorielles essentielles par l'alignement sur le Plan de développement indicatif national 2014-2020 et d'autres plans sectoriels. En outre, un appui a été obtenu pour au moins 25,4 % du financement nécessaire par l'intermédiaire de huit fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies.

La coordination de l'aide par l'intermédiaire du système des Nations Unies est déterminante dans un pays qui sort d'une situation de conflit ou qui ne dispose pas de structures institutionnelles pour coordonner l'aide. La prudence s'impose cependant de façon qu'à long terme, l'approche sectorielle ne soit pas utilisée à l'excès par les donateurs pour conserver la maîtrise de programmes d'appui dans le pays bénéficiaire. Les tendances de l'allocation de l'aide sectorielle témoignent d'un manque de cohérence dans la mise en correspondance des montants d'aide avec les besoins et les contraintes des pays en développement, d'où un appui déséquilibré et inefficace. L'appui thématique des donateurs est faible en Érythrée, et l'exemple de ce pays contraste avec la tendance générale observée dans les PMA, qui voit ces pays négocier avec les donateurs sur la base d'orientations thématiques plutôt que de plans nationaux de développement intégrés. C'est ainsi que l'Union européenne s'est engagée à allouer 200 millions d'euros au développement énergétique et à l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des finances publiques en Érythrée. En l'absence de stratégies solides de coordination de l'aide, le soutien de type projet reste le principal moyen de versement de l'aide, au risque d'un alignement limité sur les grandes priorités nationales. Cette situation accroît également la fragmentation de l'aide et alimente la dépendance à l'égard de l'aide en raison d'un soutien inégal aux programmes sectoriels. Les PMA ont besoin de capacités humaines et institutionnelles solides pour coordonner l'aide, ainsi que de politiques étrangères volontaristes qui assoient le rôle des systèmes nationaux dans leur développement. En outre, les donateurs devraient rationaliser les processus de versement 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.

Sources : Alonso, 2015 ; Dijkstra, 2013 ; European Commission, 2015 ; Haider, 2018 ; Michael et al., 2008 ; United Nations and Eritrea, 2017.

climatiques, en Éthiopie, soutient un programme de développement national, et que quelques pays appliquent des programmes sectoriels, à savoir la République démocratique du Congo, sur la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (au titre de l'initiative REDD-plus) : le Mali, sur les produits agropastoraux et les changements climatiques ; et le Yémen, sur la résilience en milieu rural. Le reste des fonds est le plus souvent destiné à des besoins humanitaires ou à des projets étroitement définis. Quelques fonds ont pour objectif général d'accélérer la mise en œuvre de programmes mondiaux tels que le Programme 2030, comme c'est le cas au Kenya, au Malawi et au Rwanda. En Éthiopie, le Fonds pour une économie verte résiliente aux changements climatiques est un instrument de financement géré par le Programme des Nations Unies pour le développement pour la transition vers une économie verte inclusive reposant sur quatre piliers : l'agriculture ; les forêts ; l'énergie ;

et les transports, l'industrie et les infrastructures. Le plan de développement national pour la période 2015-2020, qui s'intitule deuxième Plan national de croissance et de transformation, intègre pleinement la stratégie d'économie verte résiliente aux changements climatiques. Néanmoins, d'après les budgets approuvés des fonds d'affectation spéciale, le niveau de financement disponible en Éthiopie est insuffisant par rapport aux ressources nécessaires pour appliquer la stratégie, a fortiori les objectifs ambitieux du deuxième Plan de croissance et de transformation.

b. Renforcer les systèmes nationaux

L'explication principale de la faiblesse du lien entre l'aide extérieure et la transformation structurelle tient peut-être au fait que les politiques de développement nationales sont menées sans cohérence entre l'aide extérieure et les processus budgétaires publics. Une bonne coordination de l'aide des donateurs est

Des systèmes nationaux qui ont la maîtrise de la formulation des politiques et du déploiement des ressources sont un gage d'alignement et d'efficacité

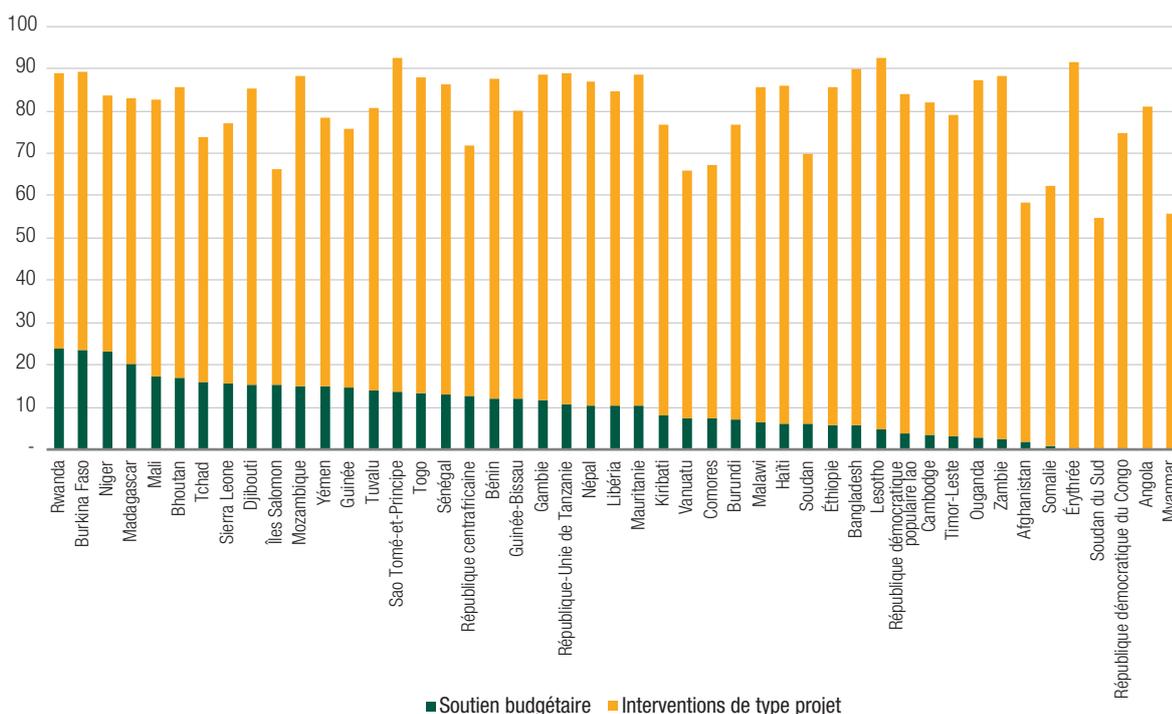
importante pour renforcer les synergies et évaluer les complémentarités entre les programmes sectoriels et supprimer les incohérences entre les programmes soutenus par les donateurs quand ces programmes ne sont pas planifiés ou menés conjointement selon les processus de planification et de budgétisation nationaux. Or si l'on veut des résultats solides qui permettent une transformation, les investissements, qu'ils soient financés par les ressources nationales ou l'aide extérieure, doivent être menés dans le contexte des systèmes nationaux. Les pays en développement ont souligné la nécessité de dispositifs multilatéraux efficaces pour coordonner l'aide des donateurs et harmoniser les processus d'aide extérieure avec les priorités nationales. Dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le

Programme d'action d'Accra, les pays ont souligné leur volonté de promouvoir l'appropriation nationale des processus de développement, de contribuer au renforcement des capacités et de réformer et simplifier les politiques et procédures des donateurs pour encourager la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires. Cependant, le peu de financement consacré à des investissements dans les budgets publics et les plans sectoriels ne traduit pas ces engagements, dès lors que nombre de PMA reçoivent moins d'un quart de l'aide extérieure, y compris publique, au titre de processus budgétaires publics (fig. 4.13).

Le Rwanda a adopté une conception institutionnelle de la coordination de l'aide, en passant d'une politique de développement où les donateurs prédominaient à un système de développement placé sous la responsabilité de l'État qui valorise l'appropriation nationale (encadré 4.2). La reconstruction post-conflit après 1994 a fait intervenir maints programmes soutenus par des donateurs, notamment pour le relèvement des institutions, et des réformes qui sont allées des secteurs sociaux aux infrastructures (Banque mondiale, 2009). Le développement du capital humain, l'agriculture, les transports, les

Figure 4.13
Interventions de type projet et soutien budgétaire, moyenne, 2013-2017

(Pourcentage de l'aide publique au développement totale)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après les données du système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

Encadré 4.2 Rwanda : Cadre de coordination de l'aide

Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, un préalable imposé à la plupart des pays en développement a été de mener des réformes pour disposer d'un financement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale au titre de l'initiative PPTE. Dans le cadre de réformes, le Rwanda a commencé à mettre en place des mesures visant à promouvoir la transparence et l'alignement du financement des donateurs sur les priorités nationales. Vision 2020 a apporté une stratégie à long terme et servi de cadre de mobilisation de l'aide extérieure, en fixant des cibles pour 2010 et 2020, 2000 constituant l'année de référence.

La politique Rwanda Aid adoptée par le Gouvernement en 2006 a cherché à définir des structures et des orientations claires pour la mobilisation et la gestion de l'aide extérieure. Dès 2007, lorsque la première stratégie de réduction de la pauvreté a été engagée, la politique Rwanda Aid a aussi servi de base pour suivre les progrès et le cadre de dépenses à moyen terme a facilité le suivi des budgets (entrées et sorties) par les donateurs et a consolidé les relations. La politique Rwanda Aid délimite le cadre de la mobilisation de l'aide extérieure sous une forme qui ne porte pas atteinte à l'autonomie des pouvoirs publics et d'une manière qui renforce l'appropriation et les capacités du côté du Gouvernement et son aptitude à gérer efficacement toutes ses ressources, ce qui améliore encore le service rendu aux citoyens. Le soutien budgétaire préaffecté constitue la modalité privilégiée de l'aide. La politique spécifie toutefois les conditions auxquelles une aide par projet peut être acceptée. En pareil cas, la préférence est accordée au soutien budgétaire sectoriel, puis à des projets autonomes, qui doivent être consignés dans le budget de l'État et dont l'alignement sur les plans nationaux doit être démontré. En outre, le financement commun est fortement encouragé, plutôt qu'un financement par projet. La politique charge le Ministère des finances et de la planification économique d'accomplir des fonctions de coordination de l'aide et, à cet égard, il a été créé une unité, le Groupe du financement extérieur, dont la mission principale est de mobiliser un financement extérieur auprès de partenaires traditionnels et non traditionnels au titre de l'APD, des prêts commerciaux destinés au financement de priorités publiques (obligations souveraines) et un financement du secteur privé provenant d'institutions financières internationales. Le Groupe coordonne aussi les partenaires de développement au moyen de divers mécanismes, parmi lesquels des groupes de travail sectoriels et des examens sectoriels communs. Dans le cadre de l'application de la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (2007-2012), des examens sectoriels communs ont été organisés entre le Gouvernement et les partenaires de développement, lors desquels les différents ministères ont rendu compte sur les principaux indicateurs clefs et qui ont permis un suivi des résultats nationaux, et les examens ont servi de base pour favoriser une plus grande harmonisation entre les donateurs et un soutien accru des donateurs. C'est dans ce contexte qu'au titre de la Stratégie, des ressources ont été mobilisées au moyen de dialogues de haut niveau avec des partenaires stratégiques. Les consultations sectorielles ont constitué un point d'accès primordial pour les donateurs dans la mesure où ils ont coprésidé les 19 groupes de travail sectoriels. Les autres mesures prises par le Gouvernement ont consisté à renforcer les institutions de gestion des finances publiques et à mettre en place des infrastructures et des systèmes d'appui.

C'est vers cette époque qu'a été instaurée au niveau mondial la pratique consistant, pour des raisons de transparence réciproque, à tenir des réunions de partenariat pour décider des priorités, au titre notamment de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du Programme d'action d'Accra, qui ont mis l'accent sur l'adaptation nationale des politiques et le renforcement de l'appropriation. Au Rwanda, des améliorations supplémentaires du cadre de coordination, liées au souhait manifesté aussi bien par le Gouvernement que ses partenaires de développement de continuer d'accélérer les efforts pour parvenir à des modalités encore plus efficaces d'acheminement de l'aide, et d'améliorer l'utilisation de l'aide pour qu'elle produise le maximum de retombées pour le développement, ont abouti à la mise en place en 2011 de groupes chargés de l'exécution des projets isolés au sein de plusieurs ministères, dont le Ministère des finances et de la planification économique. Le mandat du Groupe du financement extérieur a été élargi et englobe désormais la mobilisation d'autres sources de financement extérieur, y compris le financement privé.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (2013-2018), une retraite annuelle des décideurs a servi de cadre pour rendre compte officiellement des résultats sectoriels au président et aux homologues présents. En outre, l'harmonisation entre les donateurs a eu l'avantage de réduire les coûts de données et de transaction du Gouvernement et a permis d'améliorer encore l'alignement entre les systèmes nationaux et ceux des donateurs. La mobilisation du financement extérieur vise au Rwanda à soutenir les priorités en matière d'édification de l'État et les stratégies nationales, pour garantir la pertinence du financement des donateurs et, d'une manière générale, la coordination a donné des résultats positifs dans certains secteurs, comme celui des services d'aide au développement des entreprises, dans lequel le Gouvernement a mobilisé un appui aux petites et moyennes entreprises. Néanmoins, l'alignement de l'aide des donateurs continue de poser des difficultés dans d'autres secteurs comme la santé, et la plus grande partie de l'aide des donateurs reste dominée par l'aide sectorielle, davantage que par un soutien budgétaire qui serait purement national.

Sources : Rwanda, 2006 ; Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning, 2013 ; Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning, 2015 ; Rwanda, 2017 ; Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning, 2019.

technologies de l'information et des communications, l'énergie, le logement et le développement urbain ont constitué les grandes priorités. La Stratégie 2007-2012 de développement économique et de réduction de la pauvreté visait à atteindre des objectifs élevés de développement humain, de croissance économique, de développement rural et de bonne gouvernance. Pendant cette période, les pouvoirs publics ont mis l'accent sur le renforcement des institutions et des systèmes de planification, de suivi et d'évaluation, y compris des mécanismes de financement et de coordination des donateurs (Watson-Grant et al., 2016).

Lorsque la coordination de l'aide est institutionnalisée par des politiques en matière de coopération internationale ou des mécanismes de coordination des donateurs, il existe une correspondance claire entre les stratégies nationales de développement, l'aide extérieure reçue et les agrégats budgétaires nationaux. Toutefois, l'appropriation nationale du développement restera un vœu pieux si les donateurs ne s'alignent pas sur les processus nationaux. Un processus de développement que le pays s'approprie est un processus dans lequel le financement ou les contributions de base fondés sur des projets ont un rôle sensiblement réduit, et dans lequel, surtout, les systèmes nationaux jouent un rôle important dans la formulation des politiques et l'affectation des ressources. Le changement est radical par rapport à des définitions centrées sur les donateurs de l'appropriation nationale de l'aide au développement, qui soulignent des notions de pouvoir, de légitimité, d'engagement, de capacité et de responsabilité (Watson-Grant et al., 2016).

i Les donateurs privilégient le secteur social

La répartition de l'aide aux PMA fait ressortir une préférence marquée des donateurs pour le secteur des infrastructures et des services sociaux, qui a représenté 59 % de l'aide aux PMA en 2014-2017. L'aide aux secteurs productifs et aux infrastructures et services économiques des PMA est restée faible, à 8 % et 12 %, respectivement, et l'aide humanitaire a représenté 10 % de l'aide au cours de la même période. Il est manifeste que les processus qui déterminent la répartition de l'aide bilatérale et multilatérale aux différents PMA ne sont pas neutres. On entend par neutralité de l'aide le fait pour celle-ci d'assumer une identité structurelle normative, comme c'est le cas dans le domaine humanitaire, plutôt qu'une position positive ou politique qui fausse les objectifs (Drażkiewicz, 2017). On retrouve des stratégies de sélectivité de l'aide aussi bien dans les processus décisionnels des institutions financières

internationales que dans ceux des donateurs bilatéraux. Les pays donateurs doivent justifier et rendre compte de l'emploi des ressources publiques auprès de leurs contribuables, et d'aucuns estiment, de ce fait, que l'on assiste à une politisation de chaque dépense effectuée à l'étranger, qui s'observe dans l'éventail de pays partenaires, de thèmes et de secteurs privilégiés que le pays donateur peut constituer en fonction de ses impératifs politiques et économiques (Gulrajani, 2016). En outre, les décisions initiales et ultérieures relatives à l'aide des pays donateurs ou des institutions internationales reposent sur des facteurs qui ne sont pas neutres tels que des règles de passation des marchés qui favorisent le pays source ou d'autres facteurs qui peuvent faciliter ou entraver la coordination de l'aide et les efforts d'alignement en vue du développement (Williamson, 2010). Le fait de privilégier le secteur social peut être justifié si l'aide contribue au développement du capital humain de sorte que cela a des effets positifs sur le développement économique et les résultats d'IED. Toutefois, une optique centrée sur le développement des compétences de base, les soins de santé primaires et l'éducation de base signifie que les pays bénéficiaires ne peuvent parvenir à un développement équilibré qui permette la transformation, ce à quoi vise le Programme 2030.

Un des facteurs qui risque de compromettre la réalisation des objectifs de développement durable est la dépendance à l'égard d'orientations passées dans les schémas de répartition de l'aide. Les donateurs n'ont pas renoncé à concentrer leurs efforts sur le secteur social depuis la période des objectifs du Millénaire pour le développement ; ainsi, en 2006, la part la plus importante de l'aide, soit 53 %, a été allouée au secteur des infrastructures sociales, suivi de celui des infrastructures économiques, soit 19 %, et des secteurs productifs, soit 10 % (Anderson, 2008). Ces parts ont sensiblement évolué en faveur du secteur social et la fragmentation d'une aide passant par des circuits bilatéraux a accentué cette concentration. Les institutions, la gouvernance et l'administration publique passent pour importantes dans les décisions des donateurs bilatéraux et multilatéraux, mais 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 (Whitfield et Fraser, 2010).

ii Le renforcement des capacités productives n'est pas suffisamment soutenu

Les capacités productives des PMA restent faibles en raison de l'insuffisance des infrastructures et d'un manque de ressources financières, de développement

de l'entreprenariat et d'innovation et d'adaptation technologiques, notamment (UNCTAD, 2006a ; UNCTAD, 2011b). Cependant, l'aide extérieure ciblant l'infrastructure économique et les secteurs productifs reste faible.

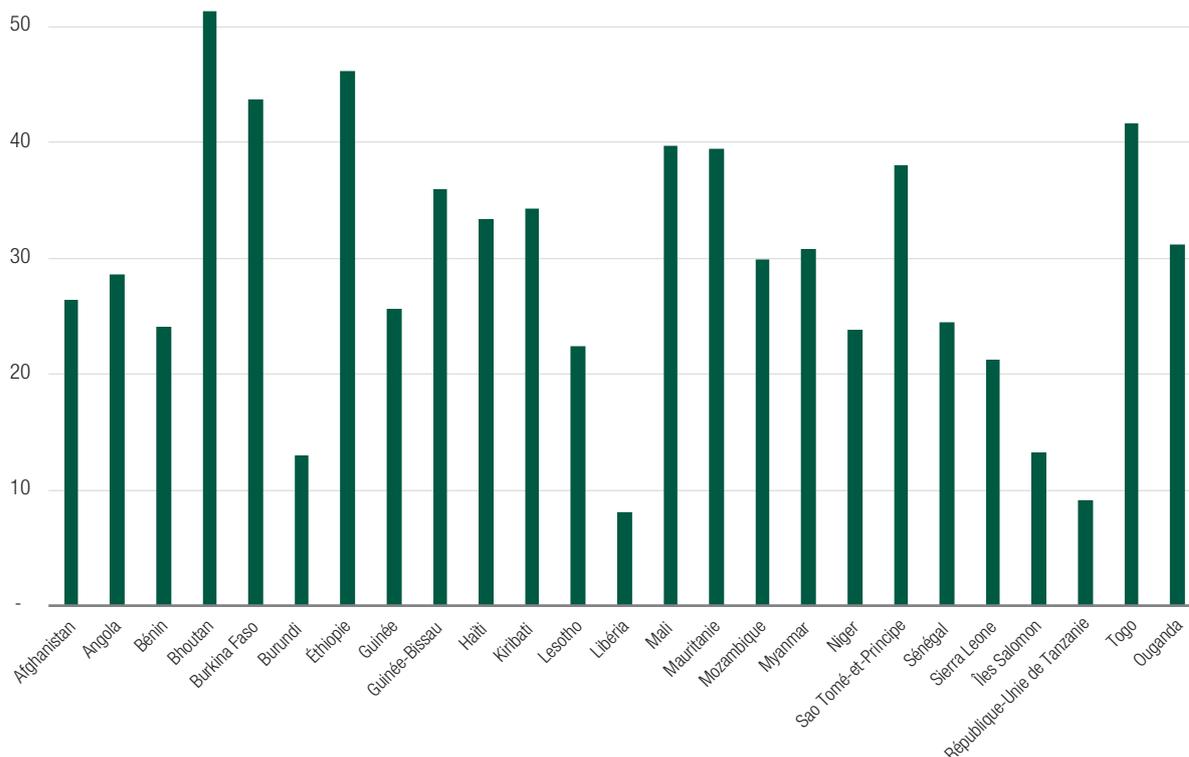
Des investissements importants sont nécessaires aux PMA pour déclencher une croissance économique et une réduction de la pauvreté soutenues et générales et accroître la résilience. Augmenter les investissements d'infrastructure fait partie des priorités des pays en développement et, dans les PMA, le retard des infrastructures économiques est considérable (Gurara et al., 2017). Les budgets nationaux de divers PMA témoignent de l'importance des dépenses d'équipement par rapport aux montants affectés à d'autres secteurs et, en particulier, exception faite du Burundi, du Libéria, des Îles Salomon et de la République-Unie de Tanzanie, le point commun des PMA pour lesquels des données sont disponibles est la part élevée des dépenses d'équipement : au moins un cinquième des crédits publics totaux, et jusqu'à 30 % au moins du budget dans la plupart des PMA considérés (fig. 4.14). Les dépenses

d'équipement se rapportent généralement à des actifs physiques dont le cycle de vie est d'au moins un an. Des chevauchements peuvent se produire entre les relevés des dépenses d'équipement et des dépenses courantes, mais les premières concernent le plus souvent des actifs physiques comme les immeubles à usage de bureau et les véhicules, des biens publics comme les routes et les systèmes d'eau et d'assainissement et des actifs incorporels comme l'éducation et la recherche, que l'on considère généralement comme des investissements (Jacobs, 2009). À titre d'exemple, le Bhoutan, dont plus de la moitié des dépenses totales sont allées aux dépenses d'équipement pendant la période 2013-2017, continue d'accorder une importance élevée au développement des infrastructures, et les projections budgétaires préliminaires de son douzième plan quinquennal, pour la période 2019-2023, prévoient de consacrer 38,3 % des dépenses totales à des dépenses d'équipement (Bhoutan, 2016). Le Burkina Faso prévoit, dans son Plan national de développement économique et social (2016-2020), de consacrer 54,6 % des dépenses totales à des dépenses d'équipement (Burkina Faso,

Figure 4.14

Dépenses d'équipement, certains pays les moins avancés, moyenne, 2013-2017

(Pourcentage des dépenses totales)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données « budget ouvert » de la Banque mondiale.

Le désalignement de l'aide extérieure – conjugué à la fragmentation des prestations des donateurs – impose des coûts inutiles aux PMA

2016). Le Togo prévoit de mobiliser un montant correspondant à environ 35 % des ressources publiques pour la réalisation de son Plan national de développement (2018-2022) et, d'après les estimations, dépensera entre 80 et 120 millions de dollars pour un parc industriel, 300 millions de dollars pour l'électrification rurale et 620 millions de dollars pour améliorer la compétitivité du couloir reliant le port autonome de Lomé à Cinkassé (Togo, 2016). Ces exemples illustrent non seulement la volonté des pays de développer leurs capacités productives par des dépenses d'équipement importantes mais aussi la nécessité d'une évolution du mode de répartition des ressources extérieures aux divers secteurs. À l'inverse, pendant la période 2013-2017, compte tenu des dépenses d'équipement, les dépenses de santé ont été comprises entre 2 % des dépenses totales en Guinée et 14 % de ces dépenses aux Îles Salomon, et les dépenses d'éducation sont allées de 8 % au Myanmar à 30 % au Burundi.

iii Le désalignement des priorités aggrave les déséquilibres budgétaires

On peut certes interpréter comme complémentaire l'asymétrie des allocations de ressources des donateurs et des partenaires aux secteurs d'infrastructure et de services sociaux et aux secteurs productifs et d'infrastructure économique, mais une analyse plus approfondie des incidences budgétaires de la divergence entre les domaines d'allocation des ressources intérieures dans les PMA et la tendance de l'aide extérieure à privilégier certains secteurs sociaux autorise à penser que l'alignement des priorités nationales ne s'opère pas et que le soutien des donateurs est donc d'une efficacité contestable (Morrissey, 2015 ; Mosley, 2015). Le coût d'inefficacité de ce désalignement impose aux PMA des coûts importants qui ne se traduisent que partiellement par une augmentation des emprunts intérieurs et extérieurs et des frais généraux d'administration plus élevés dans la gestion de l'aide, et impose un gaspillage injustifié aux bénéficiaires pour coordonner l'aide fragmentée des donateurs.

Même dans l'hypothèse où la plus grande partie de l'aide va aux dépenses publiques, l'effet sur l'action

fiscale des pouvoirs publics dépend de la facilité avec laquelle l'aide peut être substituée aux recettes fiscales nationales. Le suivi et l'examen constituent un mécanisme important pour vérifier l'alignement de l'aide des donateurs sur les priorités nationales. Cependant, un des principaux problèmes des évaluations du CAD tient à ce qu'elles peuvent être faussées du fait que les donateurs évaluent eux-mêmes leurs résultats.

Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service de développement soutient des efforts de transparence réciproque en communiquant des données et des constatations. En 2016, il est ressorti d'une enquête menée pour évaluer l'alignement de nouvelles interventions sur les priorités nationales que 86 % des intervenants dans les PMA déclaraient respecter cet alignement (tableau 4.2). On constate cependant en analysant les choses de plus près que seulement 32 % des interventions ont tiré leurs objectifs des plans nationaux de développement, et que la proportion de celles qui se sont inspirées de plans et stratégies sectoriels, soit 22 %, et de stratégies des partenaires de développement, soit 19 %, était analogue. Cela donne une idée du risque de désalignement que suscitent un appui thématique par secteur et des interventions de type projet. Il ressort aussi des données qu'en moyenne, l'aide allouée à chaque projet a été comprise entre 2,3 et 53,7 millions de dollars, pour une médiane de 13 millions de dollars, et que le nombre d'interventions a été compris entre 3 et 131.

D. Conclusions

La mobilisation des ressources intérieures a un rôle significatif à jouer dans la réalisation des objectifs du développement durable, mais la réalité impose de modérer les attentes quant au fait que les PMA puissent mobiliser des ressources intérieures suffisantes pour leur développement. Les déséquilibres intérieurs auxquels les PMA se heurtent ne s'atténueront pas si on ne s'attaque pas aux problèmes fondamentaux qui entravent leur développement économique. D'après les analyses du présent chapitre et de la littérature sur la capacité et l'efficacité fiscales dans les PMA, ces pays ont peu de latitude pour accroître les ressources publiques par la fiscalité. Ceux qui disposent d'une marge d'action budgétaire, tels l'Angola, le Bangladesh, le Bhoutan, le Myanmar et le Timor-Leste, sont généralement ceux qui sont proches du reclassement ou remplissent les conditions techniques du reclassement, eu égard à des résultats en progression régulière pour ce qui est de l'évaluation du revenu par habitant, du capital humain et de la vulnérabilité économique.

Tableau 4.2

Mesure dans laquelle les donateurs alignent les nouvelles interventions sur les priorités nationales

	Nombre d'interventions évaluées	Montant correspondant (En millions de dollars)	L'objectif de l'intervention de développement provient d'un (de) cadre(s) de résultats national(aux) ou administré(s) par le Gouvernement					
			Oui	De plans de développement nationaux	De plans et stratégies sectoriels	De plans institutionnels ou ministériels	D'autres outils de planification gouvernementaux	De stratégies de partenaires au développement décidées avec le Gouvernement
			(En millions de dollars)		(Pourcentage)			
Afghanistan	39	1 659,8	77	10	18	18	13	18
Angola	17	867,6	94	35	–	59	–	–
Bangladesh	74	3 706,3	89	54	12	4	1	18
Bénin	62	356,6	84	18	29	13	2	23
Bhoutan	10	83,4	90	20	10	20	–	40
Burkina Faso	22	410,1	100	36	14	5	9	36
Burundi	15	195	27	20	–	–	7	–
Cambodge	67	873,3	100	100	–	–	–	–
République centrafricaine	5	62,7	100	–	–	–	–	100
Tchad	18	294,4	89	6	6	33	–	44
Comores	10	40,2	90	50	20	–	10	10
Rép. démocratique du Congo	81	1 366,7	100	47	27	4	5	17
Éthiopie	103	4 121,3	94	40	33	6	1	14
Gambie	11	41,5	82	36	36	–	9	–
Guinée	8	124,5	100	13	25	50	13	–
Kiribati	9	20,7	100	67	–	–	–	33
Rép. démocratique populaire lao	63	552,2	95	41	16	10	2	27
Libéria	17	913	100	94	6	–	–	–
Madagascar	57	517,6	81	40	26	4	5	5
Malawi	38	573,9	92	32	26	11	3	21
Mali	47	535,4	62	28	6	13	–	15
Mauritanie	19	181,1	89	–	21	–	–	68
Mozambique	62	1 647,3	95	18	48	13	5	11
Myanmar	63	2 944,5	57	17	25	6	–	8
Népal	51	1 633,1	84	47	6	2	14	16
Niger	10	144	50	10	10	–	20	10
Rwanda	47	962,4	89	30	38	2	2	17
Sao Tomé-et-Principe	3	27,2	100	–	67	–	–	33
Sénégal	53	747	94	8	60	4	4	19
Sierra Leone	30	135,3	90	27	–	30	27	7
Îles Salomon	13	64,7	38	15	15	–	–	8
Somalie	131	1 367,2	76	8	20	1	11	36
Soudan du Sud	21	530,1	71	5	67	–	–	–
Soudan	57	220	88	19	61	2	5	–
République-Unie de Tanzanie	74	1 166,7	89	26	31	15	1	16
Timor-Leste	23	217,6	96	65	9	9	–	13
Togo	27	255,7	96	52	26	4	4	11
Tuvalu	7	19,7	100	86	–	14	–	–
Ouganda	53	1 134,1	92	30	34	6	–	23
Vanuatu	14	111,6	86	43	14	–	–	29
Yémen	7	126,1	100	14	57	–	14	14
Total PMA (ou parts moyennes)	1 538	30 952	86	32	22	9	5	19

Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service développement (disponibles à l'adresse <http://dashboard.effectivecooperation.org/viewer>).

Le manque de marge d'action budgétaire touche les plus vulnérables économiquement, tels le Bénin, le Lesotho, le Malawi, le Népal et le Togo, qui déjà perçoivent davantage de recettes au regard de leur capacité. En outre, une dimension économique réduite et une faible part du commerce mondial limitent encore la capacité des PMA de dégager des ressources intérieures grâce à l'épargne, aux investissements et au secteur privé.

À leur niveau actuel de développement, les PMA ne sont pas en mesure de réunir des ressources suffisantes pour financer leur développement. Les PMA doivent renforcer leur capacité de mobiliser des ressources intérieures – et cela va au-delà des ressources provenant de la fiscalité. Les priorités essentielles sont de renforcer les systèmes d'administration fiscale et les structures de gouvernance qui influent sur l'indépendance des autorités fiscales. Les pays riches en ressources naturelles, à titre d'exemple, doivent veiller au caractère équitable et transparent de la fiscalité et à une meilleure répartition de la rente provenant des ressources naturelles. L'élargissement de l'assiette fiscale, principale composante des ressources intérieures, suppose de promouvoir une croissance économique soutenue dans les PMA, de renforcer la résilience et de créer un environnement macroéconomique favorable à une fiscalité élargie et robuste. Le rôle des politiques budgétaires est également déterminant pour faire en sorte que les dépenses publiques répondent aux autres problèmes de développement social, dont celui des inégalités. Dans les PMA, le rôle dynamique des politiques budgétaires pour ce qui est de stimuler la croissance est fondamental, mais il passe par des améliorations constantes si l'on veut parvenir à des politiques fiscales qui soutiennent les capacités productives, la transformation structurelle, la diversification économique et une industrialisation accélérée.

Les PMA devraient aussi s'attaquer aux restrictions imposées par les sources extérieures, de manière à disposer de ressources intérieures suffisantes pour financer leurs priorités de développement. Les flux d'investissements privés vers les PMA, dans le secteur des ressources naturelles essentiellement, n'ont pas contribué pleinement à la mise en place des conditions et des capacités nécessaires à la mobilisation des ressources intérieures. Les PMA ont également dû faire face à des flux financiers illicites importants, qui rognent encore la base d'imposition, ce qui nécessite de renforcer la coopération internationale en matière fiscale et de remédier aux lacunes dans la législation fiscale, pour soutenir les efforts de mobilisation des ressources intérieures des

pays en développement. Il en va de même pour les exonérations fiscales spéciales accordées aux sous-traitants et certaines politiques d'achat controversées qui réduisent la mobilisation des ressources intérieures et sapent la croissance d'un secteur privé national exclu de leurs opérations par les donateurs (Steel, 2018). Les travaux menés par le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale sous l'égide du Conseil économique et social, en améliorant et en soutenant la coopération fiscale internationale, et en formulant des recommandations sur des problèmes nouveaux qui intéressent les pays en développement, sont particulièrement utiles aux PMA (United Nations, 2014 ; United Nations, 2019f).

L'entrée en scène de partenaires Sud-Sud a créé des exigences supplémentaires. À cet égard, plusieurs fondamentaux restent d'actualité dans les PMA, notamment la nécessité d'améliorer les institutions, la cohérence des politiques et l'harmonisation avec les donateurs et les partenaires. Les PMA connaissent certaines limites du point de vue de la capacité institutionnelle à réaliser des projets et à coordonner l'aide internationale. Les coûts de transaction liés à la gestion de partenaires de développement multiples ont augmenté à raison du nombre accru d'acteurs et de partenaires bilatéraux. Il est probable que l'aide ait été utilisée pour imposer les priorités extérieures de donateurs guidés étroitement par leurs intérêts propres plutôt que par les préoccupations des pays bénéficiaires. Les nouvelles formes de coopération pourraient ne pas constituer une perspective de financement additionnel mais plutôt une simple solution de compromis entre une aide publique limitée et des flux financiers privés coûteux, de sorte que les avantages de l'additionnalité sont immédiatement détruits par un endettement accru, une dette privée plus élevée et des résultats de faible qualité en raison de modalités de décaissement inadéquates qui ne sont pas compatibles avec les priorités de développement à long terme des pays bénéficiaires. Des institutions solides sont donc nécessaires pour réaliser les plans de développement nationaux et gérer les relations extérieures avec les partenaires.

Comme il ressort de l'expérience du Rwanda, les États qui ont insisté pour que le pays coordonne l'aide ont généralement diminué le nombre de projets circonstanciels de donateurs qui ne correspondent pas aux priorités nationales de développement. L'appropriation des objectifs de développement et la possibilité de disposer d'un plus grand choix de partenaires de développement passent également par des moyens humains de coordination de l'aide, des politiques fortes et des positions de politique étrangère volontaristes qui scellent la maîtrise et la

créativité nationales en matière d'aide extérieure. Une meilleure cohérence des politiques et l'alignement des priorités des donateurs sur les plans nationaux des PMA, et un recours plus important au soutien budgétaire plutôt qu'à l'aide par projet, comme le prévoyait la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, sont autant de nécessités. La divergence qui s'accroît entre l'APD et les dépenses publiques d'investissement montre qu'il est nécessaire de renforcer les capacités productives et d'accélérer la transformation structurelle des PMA. C'est ainsi que le Rwanda, par sa Stratégie nationale de transformation (2017-2024), a rompu avec la dépendance à l'égard des donateurs, dans la mesure où l'aide reçue par secteur n'avait pas directement permis au pays d'atteindre les objectifs de transformation de ses plans de développement précédents, et l'accent est mis désormais sur le développement du secteur privé, la diversification économique et le développement du capital humain et des compétences susceptibles de renforcer sa compétitivité dans l'économie mondiale. L'aide extérieure continuera de jouer un rôle dans le cadre des groupes de travail sectoriels et des examens communs, mais les ressources publiques nationales couvriront 59 % du coût du plan et le restant sera mobilisé auprès du secteur privé (Rwanda, 2017).

Le coût du désalignement des priorités des PMA et de celles des partenaires de développement s'aggravera si la mobilisation des ressources intérieures continue

Les nouvelles formes de coopération devraient compléter l'APD, et non aggraver la fragmentation de l'APD et le fardeau de la dette

de ne pas suffire à répondre à la demande croissante de financement du développement. Les emprunts non concessionnels, tant intérieurs qu'extérieurs, ont fortement augmenté comparativement à l'APD et à la mobilisation des ressources intérieures, bien que la production des PMA ait rapidement progressé au cours des dernières années. Il est donc essentiel d'évaluer rigoureusement si les nouvelles formes de coopération et les nouvelles relations avec les donateurs complètent l'APD ou constituent simplement des flux financiers privés coûteux et un poids supplémentaire pour la dette publique. Une aide ciblée préaffectée à certains secteurs, en particulier les investissements d'infrastructure, peut favoriser de meilleurs résultats budgétaires dans les PMA et réduire le fardeau de la dette. Enfin, il est nécessaire d'opérer une plus grande intégration de l'aide dans diverses catégories d'agrégats budgétaires publics, de façon à obtenir de l'aide des effets positifs sur la politique budgétaire.

PROGRAMME 2.0 SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

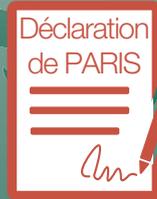
Coordination dynamique
des partenariats
par les PMA

Différents acteurs au rôle
clairement défini



Atteindre les objectifs
initiaux d'efficacité
de l'aide

Engagements
des donateurs



Dette



Liquidités
internationales



Impôts



Financement
de l'action
climatique



Flux financiers
illicites



VOIX DES PMA
AU SEIN DES INSTANCES
MULTILATÉRALES



CHAPITRE 5

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

CHAPITRE 5

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

A. Renforcer la capacité des États de piloter la transformation structurelle et son financement **143**

- 1. Principaux enjeux 143
- 2. Moyens d'action 146

B. Repenser les partenariats internationaux de développement et renforcer les systèmes de gestion de l'aide **148**

- 1. Principaux enjeux 148
- 2. Moyens d'action 149

C. Consolider les systèmes budgétaires des pays les moins avancés **157**

- 1. Principaux enjeux 157
- 2. Moyens d'action 158

D. Faire en sorte que les pays les moins avancés aient davantage voix au chapitre dans les instances financières internationales **159**

- 1. Principaux enjeux 159
- 2. Moyens d'action 160

A. Renforcer la capacité des États de piloter la transformation structurelle et son financement

1. Principaux enjeux

Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, le développement et la mobilisation des moyens financiers qu'il requiert sont envisagés de telle sorte que les pays doivent piloter leur processus de développement, en avoir la maîtrise et mobiliser les ressources nécessaires, tandis que la communauté internationale s'engage à soutenir les pays dans cette entreprise, y compris sur le plan financier. Toujours dans le Programme d'action, les États Membres de l'ONU déclarent que leur action « s'articulera autour de stratégies de développement durable cohérentes, pilotées par les pays et s'inscrivant dans des cadres de financement nationaux intégrés », et réaffirment que « tout pays est responsable au premier chef de son propre développement économique et social » (United Nations, 2015b, par. 9). Les États ont donc un rôle central à jouer dans la poursuite des objectifs de développement durable et dans la mobilisation des ressources à dégager pour financer les investissements et les dépenses courantes qu'exigent ces objectifs. À l'échelle nationale, les éléments centraux de l'exécution du Programme 2030 sont la mise en place d'institutions publiques et de gouvernements compétents, l'établissement de véritables partenariats, ainsi que l'élaboration de plans et de documents d'orientation propres à chaque pays, qui doivent guider la réalisation des ODD et promouvoir la viabilité à long terme. Dès lors, il se pose la question de la capacité des États à assumer les responsabilités qui leur sont confiées.

La capacité étatique est essentielle à plusieurs égards. Premièrement, au titre du Programme 2030, la responsabilité de la réalisation des ODD incombe aux États. L'ampleur et l'exhaustivité de ces objectifs et des indicateurs connexes supposent et exigent d'importantes capacités étatiques, qui sont indispensables à la conception et à la mise en œuvre de politiques économiques, sociales et environnementales dans le cadre de stratégies de développement à long terme. Les États ont notamment besoin de compétences en matière d'analyse, de planification et de financement, mais aussi des capacités requises pour mobiliser les ressources nécessaires, ainsi que pour suivre et évaluer l'application des politiques. Avant de mettre en œuvre des politiques de développement, il faut concevoir des plans de développement à long terme et élaborer des stratégies nationales de développement

La poursuite des objectifs de développement durable suppose et exige que les États soient dotés de capacités importantes

qui soient précises. Par conséquent, les pays doivent également se doter d'institutions efficaces et de suffisamment de capacités administratives pour mobiliser les ressources politiques, économiques et financières que requiert l'exécution de tels projets de développement. Deuxièmement, la réalisation des ODD suppose la transformation structurelle de l'économie, comme souligné dans de précédentes livraisons du *Rapport sur les pays les moins avancés* (voir, par exemple, UNCTAD, 2014b). Dans le contexte du sous-développement, l'État le plus à même d'opérer une telle transformation est un État développementaliste, c'est-à-dire « un État dont l'idéologie se fonde sur un projet de développement et dont l'impératif est de déployer ses ressources administratives et politiques à l'appui de la réalisation de ce projet » (UNCTAD, 2009, p. 31). Il doit avoir la capacité d'élaborer et d'appliquer des politiques structurelles, rurales et industrielles pour transformer la structure productive de l'économie selon une conception normative de la transformation structurelle (voir chap. 1). Troisièmement, il existe une corrélation entre les capacités d'un État et son aptitude à faire respecter les droits de l'homme en général et le droit au développement en particulier. La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a déclaré que la réforme des politiques selon une approche axée sur l'être humain supposait d'agir concrètement pour renforcer le rôle et les responsabilités de l'État, qui sont de veiller à ce que chacun puisse vivre à l'abri de la peur et du besoin (Bachelet, 2019).

L'impératif de la transformation structurelle est particulièrement essentiel dans les PMA, dont la plupart n'en sont encore qu'aux premières phases du processus. Par conséquent, c'est également dans ces pays que les obstacles à surmonter sont les plus importants. La croissance économique permet aux pays de s'affranchir progressivement de leur dépendance à l'égard de l'aide, et la promotion de la transformation structurelle demeure le moyen le plus efficace et le plus durable de remédier à la dépendance à l'égard des produits de base, de stimuler le développement des capacités productives, d'améliorer la compétitivité et de favoriser la mobilisation des ressources intérieures. La réalisation

Les PMA ont besoin de politiques volontaristes pour contrôler l'aide extérieure

de cet objectif exige un cadre macroéconomique favorable au développement (UNCTAD, 2018c). Il existe un lien de réciprocité entre la capacité étatique et le stade de développement socioéconomique d'un pays (Besley and Persson, 2009 ; Besley and Persson, 2011 ; Dincecco, 2017 ; Singh and Ovidia, 2018). De manière générale, dans la plupart des PMA, la capacité étatique est donc limitée par le fait que le processus de développement socioéconomique en est à ses balbutiements.

La notion de capacité étatique s'entend de diverses façons dans différents contextes. Elle désigne la capacité d'un État à exercer ses fonctions souveraines, telles que le maintien de la sécurité, de la paix, de l'ordre et de l'état de droit. Elle est souvent le principal objet de l'assistance des pays donateurs à plusieurs PMA (Kharas et al., 2014). Toutefois, le fait de mettre ainsi l'accent sur la sécurité constitue généralement une stratégie réactive et à brève échéance, qui ne s'accompagne pas d'une vision globale et durable du processus de développement. Les préoccupations de sécurité de plusieurs pays doivent retenir l'attention, mais à moyen et à long terme, les solutions à nombre des problèmes à l'origine de telles préoccupations passent par le renforcement global des États et de leurs capacités. Ce renforcement concerne non seulement les fonctions souveraines des États, mais aussi et surtout leur rôle au service du développement. L'aide et l'assistance extérieure sont donc d'autant plus efficaces qu'elles contribuent à édifier et à renforcer les États développementistes, que les pays concernés soient ou non en proie à de graves problèmes de sécurité. D'où la nécessité de développer ou de renforcer les capacités étatiques en matière de planification économique, de planification des politiques et d'exécution (Singh and Ovidia, 2018 ; UNCTAD, 2009). Il est donc essentiel de consolider la capacité des États à mobiliser les ressources financières, tant intérieures qu'extérieures, au service de la transformation structurelle et du développement de manière plus générale. La capacité à mobiliser les ressources intérieures au service de la transformation structurelle est appelée « capacité budgétaire » (Besley and Persson, 2009 ; Besley and Persson, 2013 ; Bräutigam, 2008). La présente section porte essentiellement sur l'aptitude

des États à piloter la transformation structurelle, et plus particulièrement sur la nécessité de mobiliser et d'allouer les ressources requises pour financer les investissements et les dépenses qui peuvent entraîner cette transformation.

Pour réussir la transformation structurelle de leur économie, les PMA doivent mobiliser et allouer les ressources nécessaires à la réalisation d'investissements à long terme dans de nouveaux secteurs productifs et de nouvelles activités productives, ainsi que dans la modernisation technologique et organisationnelle de l'appareil productif et des secteurs existants. Ils doivent aussi mobiliser et allouer les ressources indispensables au financement des dépenses courantes qu'engendre la transformation structurelle. Ces besoins se manifestent aux niveaux microéconomique, mésoéconomique et macroéconomique. Les États doivent impérativement disposer de capacités suffisantes pour faire en sorte, directement et indirectement, que des ressources soient disponibles, à des conditions raisonnables, à ces trois échelons. Au niveau microéconomique, ils peuvent influencer sur les politiques financières, et éventuellement sur les politiques monétaires. Au niveau macroéconomique, en revanche, ils doivent avoir les moyens de mettre en place des politiques macroéconomiques favorables au développement, d'élaborer des stratégies et plans nationaux de financement du développement, et d'étudier les différentes options de financement de divers domaines, types de projets et activités liées aux ODD.

Les PMA doivent adopter des positions dynamiques en matière de politique étrangère, de manière à privilégier la créativité et le contrôle national plutôt que l'aide extérieure. Les possibilités et les instruments de négociation entre les États et leurs partenaires extérieurs de financement varient en fonction du partenaire en question. Par exemple, le renforcement de l'incidence des envois de fonds des travailleurs émigrés sur le développement dépend essentiellement des politiques financières et des politiques de développement régional et rural, et les retombées des politiques ne sont généralement qu'indirectes (UNCTAD, 2012). En outre, la contribution de l'IED à la transformation structurelle d'un pays d'accueil est largement tributaire de la capacité d'innovation des secteurs et activités cibles, des liens que les entreprises multinationales nouent avec le pays et du degré d'ancrage de ces entreprises dans l'économie nationale. Ces facteurs sont eux-mêmes influencés par les politiques budgétaires du pays d'accueil, par la position de ce pays à l'égard de l'investissement extérieur, ainsi que par les négociations directes

que les potentiels investisseurs extérieurs mènent souvent avec les autorités nationales, régionales ou locales en vue de conclure des accords. La capacité étatique est donc importante pour mettre l'IED au service du développement. Dans les PMA, elle est essentielle pour influencer la contribution des ressources publiques extérieures à la transformation structurelle, étant donné le degré de dépendance de ces pays à l'égard de l'aide, tel que démontré dans le présent rapport. L'importance de l'action de l'État met en évidence le rôle crucial de l'aide traditionnelle, des autres formes de financement que proposent les acteurs non étatiques de la nouvelle architecture de l'aide, et des ressources obtenues dans le cadre de la coopération Sud-Sud. Les États doivent disposer des capacités et des compétences institutionnelles nécessaires pour évaluer les retombées des apports extérieurs autres que l'aide traditionnelle sur le développement, mais aussi les coûts financiers, institutionnels et politiques de ces autres apports, ainsi que leurs désavantages explicites et implicites, afin d'en apprécier l'intérêt relatif.

Sur la base de leur évaluation, les PMA doivent négocier avec les institutions dont émanent ces autres apports. Les ressources ainsi mobilisées sont généralement le fruit de négociations entre les institutions dont elles proviennent et les institutions des pays destinataires, ainsi que d'un processus de prise de décisions, qui servent à définir les priorités et à arrêter les bénéficiaires et les modalités de l'allocation des ressources publiques extérieures (Whitfield and Fraser, 2010). Ces démarches visent à fixer les conditions selon lesquelles les ressources extérieures entrent dans l'économie, puis en sortent sous la forme de paiements au titre de la rémunération des facteurs, de capitaux rapatriés, etc. Il se crée un cercle vertueux entre la prise d'initiatives dans le domaine du développement et l'adoption de positions de négociation fortes face aux sources de financement extérieur. Les gouvernements qui mettent particulièrement l'accent sur le développement obtiennent de meilleurs résultats en matière de développement humain et économique, et peuvent ainsi adopter des positions de négociation plus fortes (Whitfield and Fraser, 2010), ce qui leur permet de conclure de meilleurs accords, c'est-à-dire d'obtenir, à des conditions plus favorables, des ressources extérieures en phase avec leurs priorités nationales de développement.

La capacité étatique des PMA est devenue encore plus importante au fur et à mesure de l'évolution de l'architecture de l'aide. Comme il est suggéré dans le présent rapport, cette architecture est devenue plus complexe, moins transparente et plus difficile à

La nouvelle architecture de l'aide pourrait affaiblir les capacités des États

gérer, compte tenu de la multiplication des acteurs, des instruments et des modalités de financement, qui brouille souvent 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. Les capacités institutionnelles des PMA se heurtent également à la complexité croissante de la réalisation des objectifs d'efficacité de l'aide, qui 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, etc. Il est à craindre que les effets positifs de la diversification des instruments disponibles sur les marchés internationaux soient annulés par la pression qui s'exerce sur les capacités d'évaluation, de suivi et de gestion des risques connexes. En outre, compte tenu des modalités de fonctionnement de la nouvelle architecture de l'aide, les ressources extérieures sont souvent allouées sans que les États bénéficiaires aient leur mot à dire ou soient même au courant, les décisions étant régulièrement prises en collaboration avec le secteur privé, sans consulter les premiers intéressés. De tels changements soulignent avec d'autant plus d'acuité l'importance de doter les PMA d'institutions étatiques à la fois compétentes et efficaces, qui sont en mesure de comprendre l'évolution de l'architecture de l'aide et des apports internationaux de ressources tout en mettant en place des stratégies et des institutions pour orienter les flux vers leurs pays, de manière à accroître ou à maximiser les retombées sur le développement.

Malgré le rôle crucial que les États doivent jouer dans la mobilisation et le pilotage du financement du développement, la nouvelle architecture de l'aide reste largement muette sur l'entremise des États bénéficiaires, qui ne semblent pas être systématiquement associés à la conception ou à l'exécution des projets menés en collaboration avec le secteur privé. Outre qu'elle fragilise le rôle des gouvernements des PMA dans le développement national, une telle approche pourrait affaiblir encore les capacités de ces pays. Elle pourrait nuire à l'efficacité des efforts de mobilisation des ressources intérieures et éroder le contrat social entre les États

et les citoyens, qui sous-tend les régimes fiscaux (Bräutigam, 2008). Il est souvent considéré que l'impératif de l'inclusivité suppose de faire entendre davantage la voix des acteurs nationaux de la société civile et du secteur privé, mais l'efficacité et l'intérêt d'une telle stratégie reposent sur l'existence d'un État réactif et compétent. Enfin, à l'échelle nationale, le financement du développement durable exige de renforcer la capacité de l'État à mobiliser les ressources intérieures et de donner en particulier aux institutions et aux administrations les moyens d'élaborer et d'appliquer des politiques budgétaires.

2. Moyens d'action

Aux fins du renforcement des capacités étatiques, en particulier dans les domaines de la transformation structurelle et de la mobilisation des ressources nécessaires, les PMA et leurs partenaires de développement sont invités à étudier les options ci-après.

a. Renforcer la capacité des pays les moins avancés à élaborer des politiques de développement

Les autorités des PMA doivent faire de la transformation structurelle l'un de leurs principaux objectifs de politique économique. Cette aspiration devrait constituer le fondement de plusieurs étapes décisives de l'élaboration des politiques de développement, à savoir l'établissement de plans nationaux de développement sur la base d'un consensus national, l'analyse et la planification financières, ainsi que la mobilisation des ressources financières et politiques que requièrent ces plans. La CNUCED organise des activités destinées à renforcer les capacités des PMA dans le domaine de l'élaboration et de l'application des politiques de développement¹. Compte tenu

¹ La CNUCED a par exemple lancé un projet sur l'intégration Sud-Sud et les ODD pour promouvoir la transformation structurelle dans les principaux pays partenaires de l'initiative « Une Ceinture et une Route ». Ce projet vise à renforcer les moyens dont disposent les pays en développement pour concevoir et mettre en œuvre des politiques de développement dans le cadre de la coopération Sud-Sud. Il est axé sur le renforcement des capacités des institutions nationales dans les principaux domaines d'action car les gouvernements de nombreux pays partenaires de l'initiative « Une Ceinture et une Route » ont des difficultés à bien élaborer, gérer, coordonner, appliquer et évaluer les mesures économiques stratégiques dont dépend la transformation structurelle. Il est inspiré de la stratégie de développement de la Chine, sur laquelle s'appuient, à titre expérimental, les pays partenaires de l'Éthiopie, de l'Indonésie et de Sri Lanka. En 2019, la CNUCED a fait établir une série de documents dans lesquels sera examiné en détail le cadre directeur dont se sert la Chine pour aligner le développement du secteur financier, la politique macroéconomique, le commerce, les chaînes de valeur et l'économie numérique sur les objectifs généraux de transformation structurelle.

des résultats qu'elle a obtenus jusqu'à présent, elle devrait poursuivre ces travaux à moyen et long terme.

b. Mettre en place, à l'intention des décideurs des pays les moins avancés, des programmes de formation et de renforcement des capacités dans les domaines de la planification du développement, de l'analyse financière et de la compréhension de l'évolution de l'architecture de l'aide

Ces programmes de formation devraient s'adresser aux hauts fonctionnaires des banques centrales et des ministères de la planification et des finances, mais aussi de l'agriculture et de l'industrie, entre autres. Les donateurs doivent porter une plus grande attention au renforcement des capacités étatiques. Il s'agit là d'une condition préalable au développement durable et à la création de partenariats multipartites et efficaces au service de la coopération au développement. Dans un monde inégal, l'aspiration à des partenariats noués sur un pied d'égalité peut être contre-productive et/ou hypocrite. Les activités de coopération technique entreprises dans le cadre de la coopération Sud-Sud peuvent s'avérer particulièrement utiles, car les pays en développement aujourd'hui partenaires se sont heurtés, il n'y a pas si longtemps encore, à des problèmes de développement analogues à ceux que rencontrent actuellement les PMA. Par conséquent, il existe, dans de nombreux autres pays en développement, une mémoire institutionnelle de politiques de développement efficaces, et donc d'enseignements et de savoirs susceptibles d'être partagés (UNCTAD, 2011a). Dans le contexte de ces activités de renforcement des capacités étatiques, le volet consacré au financement du développement devrait aider les PMA à consolider leurs capacités humaines et institutionnelles de gestion et de coordination de l'aide.

Les secteurs publics des PMA ont besoin d'assistance pour cerner les incidences de la nouvelle architecture de l'aide et trouver les moyens de tirer parti des possibilités qui pourraient s'offrir à eux. Les projets axés sur cet objectif seront essentiels dans le cadre du nouveau programme d'action en faveur des PMA, qui sera adopté en 2021 à la cinquième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés. Les PMA ont beaucoup à gagner du renforcement de leurs capacités dans le domaine de la qualité et de la transparence des données sur la dette, mais aussi de l'intensification de l'assistance technique à la gestion de la dette, entre autres activités. Compte tenu de l'intérêt croissant que leur portent certains créanciers bilatéraux et prêteurs commerciaux n'appartenant

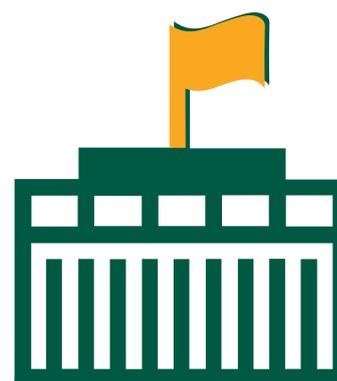
pas au Club de Paris, les PMA doivent mieux comprendre les répercussions qu'une telle évolution de la composition de leur dette extérieure pourrait avoir sur le service de cette dette, sur les risques de refinancement et sur les coûts de négociation d'une éventuelle restructuration de la dette. À cette fin, ils doivent renforcer leurs pratiques de gestion de la dette et apprendre à négocier au mieux avec les créanciers bilatéraux pour améliorer la viabilité globale de leur dette et réduire autant que possible les coûts d'une possible restructuration.

À cet égard, la CNUCED est bien placée pour jouer un rôle de premier plan, compte tenu des résultats des travaux de recherche et des activités d'assistance technique qu'elle entreprend dans les domaines du financement du développement, des politiques financières et macroéconomiques, et de la gestion de la dette. Elle fonde d'ailleurs ses activités d'assistance technique sur ces travaux. Ainsi, dans le cadre du Programme SYGADE (Système de gestion de la dette et d'analyse financière), elle aide actuellement 21 PMA, qui utilisent le logiciel du Programme, à mieux gérer la dette de l'administration centrale et la dette garantie par l'État, de façon à assurer leur viabilité. Le Programme a permis d'améliorer l'actualité et la fiabilité des données relatives à la dette, qui sont essentielles à une analyse prudente des risques et à l'élaboration de stratégies axées sur la viabilité de la dette².

c. Créer un service chargé de la planification financière des plans nationaux de développement

Le développement de la capacité d'un État à élaborer un plan de développement doit aller de pair avec le renforcement de sa capacité de planification et d'exécution du financement du développement durable. Une telle entreprise suppose la mobilisation et l'allocation des ressources nécessaires, surtout à moyen et long terme, étant donné que les projets de développement s'étalent généralement sur une longue période. Les PMA doivent impérativement renforcer leurs systèmes nationaux et leurs cadres de responsabilisation pour : apprendre comment tirer le meilleur parti des complémentarités et des

² Début 2019, 95 % des PMA concernés disposaient d'une base globale de données sur la dette de leur administration centrale et la dette garantie par l'État, et près de 67 % avaient accès à l'ensemble de leurs données d'endettement intérieur grâce au logiciel du Programme. En outre, 70 % des PMA qui ont accepté de contribuer à l'enrichissement de la Base de données trimestrielles sur la dette extérieure du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale ont communiqué leurs statistiques dans les délais. Quant aux progrès enregistrés sur le plan de l'analyse, sept pays publient périodiquement un rapport d'analyse du portefeuille de leur dette.



**Renforcer
les capacités
étatiques des pays
les moins avancés**

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 ; se doter d'un cadre de mesure et de suivi solide, qui leur permettra de mieux estimer les ressources concessionnelles obtenues ; 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 ; améliorer le suivi du financement, y compris au moyen de jeux de données solides. Tout cadre de suivi devrait tenir dûment compte de la nature distincte des différents types de fonds (concessionnels ou non concessionnels et privés, mixtes ou strictement publics, etc.) et permettre d'en évaluer les retombées respectives sur le développement. Ces fonctions sont généralement exercées dans différents cadres institutionnels, par exemple par un ministère des finances ou de la planification, par une commission nationale de planification ou par une équipe spéciale interministérielle (voir chap. 4). Quel que soit le dispositif institutionnel, il importe de veiller au renforcement des capacités administratives dans le domaine de la planification financière et de la gestion des plans nationaux de développement.

d. Éliminer de l'architecture actuelle de l'aide les pratiques nuisibles aux capacités de l'État

Certaines pratiques, qui jouent un rôle important dans l'architecture traditionnelle et la nouvelle architecture de l'aide, mettent à mal le principe de l'appropriation

Le meilleur moyen d'obtenir des résultats porteurs de changements consiste à recourir aux systèmes nationaux

nationale, non sans conséquences pour les capacités étatiques. En premier lieu, la dépendance à l'égard de l'aide, la fragilité des institutions des pays bénéficiaires et la faiblesse des capacités administratives ont tendance à alimenter un cercle vicieux, qui amoindrit les capacités de l'État. Cet engrenage n'est toutefois pas inévitable, puisqu'il résulte essentiellement de la gestion et de l'allocation de l'APD (Bräutigam, 2000 ; Bräutigam and Knack, 2004 ; Knack and Rahman, 2007). Il doit être brisé, et les acteurs de l'architecture de l'aide, y compris les pays donateurs, ont un rôle crucial à jouer à cet égard. En deuxième lieu, dans le cadre de l'architecture traditionnelle de l'aide, les donateurs privilégient généralement les interventions de type projet et mettent en place des unités d'exécution et des procédures de responsabilisation indépendantes, qui échappent au contrôle des structures officielles de l'État et entraînent souvent la fuite de capitaux humains (Bräutigam and Knack, 2004 ; UNCTAD, 2008). Ce phénomène semble aller de pair avec la tendance récente à verser l'aide non plus sous forme de soutien budgétaire, mais plutôt à des projets (Lundsgaarde and Engberg-Pedersen, 2019). Paradoxalement, les donateurs délaissent progressivement les systèmes nationaux des pays bénéficiaires alors même que la qualité de ces systèmes s'est indéniablement améliorée (OECD, 2012 ; OECD and United Nations Development Programme, 2019). En troisième lieu, l'évolution récente de l'architecture de l'aide s'est traduite par l'abandon du principe d'appropriation nationale de l'aide au profit d'une approche multipartite, selon laquelle les enjeux du développement relèvent non plus seulement de l'État central, mais aussi d'autres échelons de l'administration et d'acteurs non étatiques. Cette tendance a pour effet de réduire les possibilités d'apprentissage et de renforcement des institutions au sein des administrations et des gouvernements centraux des pays bénéficiaires. En quatrième lieu, un phénomène analogue est observé dans la prise des décisions relatives à l'APD et à la participation du secteur privé. Il est fréquent que les gouvernements des PMA ne soient pas associés aux décisions concernant le choix des projets et

l'allocation de l'aide, qui relèvent plutôt des pays donateurs (gouvernements, organismes et acteurs privés), et sont souvent prises sans consulter les institutions des pays bénéficiaires (Bhattacharya and Khan, 2019 ; voir l'encadré 3.4). Pour que les PMA parviennent à des résultats tangibles et porteurs de changements, les investissements publics, qu'ils soient financés au moyen de ressources intérieures ou extérieures, doivent transiter par les systèmes nationaux et non par des structures parallèles, qui passent outre les institutions publiques (voir chap. 4). Il s'agit là d'un objectif à long terme, qui nécessite d'investir dans le renforcement des capacités, dans l'apprentissage par la pratique et dans la consolidation des capacités administratives.

B. Repenser les partenariats internationaux de développement et renforcer les systèmes de gestion de l'aide

1. Principaux enjeux

De plus en plus de membres de la communauté internationale estiment qu'il faut redoubler d'efforts pour satisfaire aux exigences d'un développement durable, ce qui suppose de revoir le dispositif de coopération internationale et de soutenir la demande mondiale par l'adoption de mesures concertées qui permettent de financer les investissements indispensables et de corriger les inégalités. De telles mesures sont d'autant plus impératives que la mobilisation du secteur privé, c'est-à-dire le fait de se servir de l'APD comme d'un levier pour accroître de manière notable le montant des investissements privés dans la réalisation des ODD, ne satisfait pas pleinement aux attentes (voir chap. 3). Le système d'aide traditionnel n'était pas exempt de problèmes ni de défauts, qu'il s'agisse de la faible appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires, de l'insuffisance de son montant par rapport à leurs besoins, de son défaut d'alignement sur les priorités nationales, de sa conditionnalité par politique imposée ou de l'inefficacité de son canal d'acheminement. Ces difficultés chroniques étaient bien difficiles à supporter pour les PMA, compte tenu de leurs capacités institutionnelles limitées, surtout au regard de celles des partenaires de développement traditionnels. Aussi a-t-il été proposé de supprimer purement et simplement le système d'aide traditionnel, plutôt que d'améliorer son fonctionnement et son efficacité (Easterly, 2006 ; Moyo, 2009). Cependant, une mesure aussi radicale pouvait avoir des conséquences économiques,

sociales et politiques fâcheuses pour les pays bénéficiaires, notamment ceux qui dépendaient le plus de l'aide. En outre, des décennies de travaux de recherche sur les effets de l'APD, ont débouché sur la conclusion que l'aide, bien qu'imparfaite, avait un effet positif sur la croissance et le développement des pays bénéficiaires. D'où la formulation de propositions visant à améliorer le fonctionnement du système d'aide et à renforcer sa contribution au développement. Ces questions continuent d'occuper les acteurs du développement et ont fait l'objet de débats dans le cadre du programme sur l'efficacité de l'aide (UNCTAD, 2008). Or, ce programme reste inachevé, même si des améliorations ont été apportées aux pratiques et aux modalités de l'aide, et il demeure nécessaire de mener une action plus cohérente et de faire mieux coïncider les priorités des PMA et celles de donateurs afin d'éviter le gaspillage des ressources et de renforcer l'impact de l'aide sur le développement (encadré 5.1).

Les débats en cours sur la modernisation de l'APD sont motivés par la nécessité de mieux évaluer les ressources pouvant être mises à la disposition du développement durable et impliquent, dans certains cas, de répondre à des critiques de longue date, par exemple sur le calcul de l'équivalent-don des prêts. Cependant, ils risquent de faire perdre de sa pertinence au programme sur l'efficacité de l'aide, en redéfinissant les flux financiers comptabilisables dans l'APD. Les décisions qui seront prises nuiront peut-être à la transparence et à la rigueur statistique, en fragilisant le principe de concessionnalité de l'aide, en confondant l'APD et les autres apports du secteur public, et, au bout du compte, en définissant une variable qui se prête davantage à la politisation qu'à un suivi efficace. Par exemple, la comptabilisation d'instruments du secteur privé dans l'APD pourra être lourde de conséquences, non seulement en influant sur la concessionnalité, mais aussi en brouillant des notions clés du programme sur l'efficacité de l'aide, comme celle de l'aide liée, si bien qu'il deviendra encore plus compliqué de juger de l'alignement et de la contribution au développement de telle ou telle intervention. La nouvelle architecture de l'aide et ses multiples intervenants et instruments amènent à s'interroger sur la gestion des nouveaux partenariats de développement et sur la manière dont les PMA peuvent tirer le meilleur parti de cette nouvelle donne, en subissant aussi peu que possible ses effets négatifs ou défavorables. À mesure que les acteurs du développement se font plus nombreux, la mise en œuvre de la coopération au développement devient plus opaque, même dans le cas de l'APD traditionnelle. Jusqu'à présent, le besoin de

La nouvelle architecture de l'aide exige de nouveaux moyens d'action

transparence a surtout été évoqué au sujet de la coopération Sud-Sud, qui est réputée moins se prêter aux analyses quantitatives, mais il concerne tout autant les autres acteurs de la nouvelle architecture de l'aide tels que les organisations philanthropiques, les organisations non gouvernementales, la société civile au sens large et, surtout, les organismes qui utilisent des instruments du secteur privé. Il s'applique notamment aux bénéficiaires desdits instruments, par exemple, les entreprises et les fonds d'investissement qui jouent le rôle d'intermédiaires et dont la structure de l'actionariat est souvent obscure. Le manque d'informations transparentes et fiables compromet les activités de planification et de coordination dans les pays bénéficiaires, rend ces pays moins à même d'être responsables de leur développement et, au bout du compte, sape les fondements de la démocratie. Tous ces éléments conjugués témoignent de la nécessité de redéfinir les conditions des partenariats de développement. Il faut transformer les relations entre les PMA et les partenaires de développement, à la fois traditionnels et nouveaux. Les moyens pour y parvenir sont examinés dans la présente section.

2. Moyens d'action

a. Prendre des mesures adaptées à la nouvelle architecture de l'aide

Les PMA doivent réussir à s'intégrer dans la nouvelle architecture de l'aide. Cela suppose de réexaminer les conditions de leurs relations avec les sources de financement extérieur, public ou privé. Il est essentiel que les PMA soient au centre du processus décisionnel et participent activement à l'adoption des dispositions relatives à la répartition et à la gestion de l'aide. À court terme, il s'agit de faire en sorte que l'aide soit beaucoup plus efficace et contribue davantage à un développement durable en ciblant la transformation structurelle. À moyen ou long terme, grâce aux effets bénéfiques que la meilleure répartition et la meilleure gestion de l'aide auront eu sur leur développement, les PMA seront mieux à même de mobiliser des ressources intérieures et de recourir à des sources de financement extérieur aux conditions du marché, ce qui réduira leur dépendance à l'égard de l'aide.

Encadré 5.1 Essor et déclin du programme sur l'efficacité de l'aide

Origine

Le programme sur l'efficacité de l'aide a été élaboré en réaction aux critiques formulées à partir des années 1990 par les pays en développement bénéficiaires, les spécialistes du développement des pays donateurs, les organisations de la société civile et d'autres acteurs du développement au sujet des lacunes, de l'inefficacité et des effets négatifs du système traditionnel de l'APD. L'idée du programme a vu le jour en 2002, à la première Conférence internationale sur le financement du développement, et s'est traduite par une série de déclarations et de plans d'action, assortis de mécanismes d'application résultant de négociations entre les pays donateurs, les pays bénéficiaires et les institutions multilatérales, auxquels les nouveaux acteurs de l'aide sont venus s'ajouter par la suite.

Objectifs et fonctionnement

Les objectifs du programme sur l'efficacité de l'aide étaient de réduire la fragmentation et la conditionnalité de l'aide, d'en améliorer l'impact et de remédier aux facteurs d'inefficacité et aux aspects négatifs de l'architecture existante. Dans les faits, les résultats obtenus ont toujours été bien loin de répondre aux attentes. Plus important, les buts et les priorités du programme ont évolué depuis les accords initiaux. La première phase correspond aux Forums de haut niveau sur l'harmonisation et aux Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui se sont tenus à Rome en 2003, à Paris en 2005, à Accra en 2008 et à Busan (République de Corée) en 2011. La Déclaration de Rome sur l'harmonisation visait à harmoniser les politiques, les procédures et les pratiques opérationnelles des institutions des donateurs avec celles des pays en développement, de manière à améliorer l'efficacité de l'aide au développement. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement reposait sur cinq principes : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Elle devait fournir un outil de redevabilité mutuelle aux pays donateurs et aux pays en développement et, partant, permettre d'accroître sensiblement l'impact de l'aide. Elle a fait naître l'espoir d'un changement radical dans la relation entre donateurs et bénéficiaires et dans la prise de décisions relatives à l'aide ainsi que celui d'un nouveau modèle d'aide, régi par les partenaires et non par les donateurs. Le programme sur l'efficacité de l'aide a poursuivi son évolution avec le Programme d'action d'Accra, qui réaffirmait les principes énoncés dans la Déclaration de Paris et leur ajoutait trois nouveaux principes (l'ouverture des partenariats, l'obtention de résultats et le renforcement des capacités), sur lesquels les efforts devaient se concentrer. Le Programme d'action d'Accra a été présenté comme un moment fort du programme sur l'efficacité de l'aide, celui où les bénéficiaires ont semblé avoir véritablement (bien qu'encore partiellement et difficilement) fait entendre leur voix. Il a élargi le champ des parties prenantes en encourageant la participation de nouveaux acteurs, notamment les organisations de la société civile, le secteur privé et divers acteurs nationaux. À compter de la Déclaration de Paris, le programme sur l'efficacité de l'aide a été assorti d'objectifs quantitatifs et de mécanismes de suivi. Les donateurs et les pays bénéficiaires ont défini des objectifs ambitieux pour 2010, mais leurs efforts n'ont pas suffi à les atteindre. Les donateurs ont seulement rempli 1 objectif sur 13, celui de la coordination de l'assistance technique, mais ont fait des progrès en matière de stratégies de développement et de cadres de résultats. Leurs progrès ont été modestes en ce qui concerne la comptabilisation de l'aide au secteur public dans le budget, les procédures communes aux donateurs pour la réalisation conjointe de missions et de travaux analytiques, la réduction de la fragmentation de l'aide et la prévisibilité de l'aide.

Ces progrès limités et inégaux ont trois causes principales. Premièrement, la Déclaration de Paris avait été quelque peu difficile à mettre en œuvre. Elle avait été présentée comme un programme universel, alors que son application était fortement tributaire de la situation du pays bénéficiaire, notamment de son degré de dépendance à l'égard de l'aide, qui pouvait le rendre moins à même de négocier avec les donateurs. Deuxièmement, les principes de la Déclaration de Paris étaient censés se renforcer mutuellement. Or, il est apparu que leur application supposait des arbitrages, par exemple entre l'appropriation, l'harmonisation et les résultats. Il fallait aussi arbitrer entre la volonté d'obtenir des résultats à court terme et la nécessité de développer les institutions et de renforcer les capacités des pays bénéficiaires sur le long terme, ce qui demandait du temps et des ressources. Troisièmement, les donateurs ne voulaient généralement pas supporter les coûts économiques et politiques qui accompagnaient la mise en œuvre d'une coopération efficace en faveur du développement.

Réorientation

Après le Forum de haut niveau d'Accra, le programme sur l'efficacité de l'aide a changé d'objectif, d'axe et d'acteurs. Avec le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, les donateurs et les pays en développement ont conjointement décidé d'élargir le programme sur l'efficacité de l'aide. Ils ont centré leur attention sur l'efficacité du partenariat mondial pour le développement, en accueillant favorablement les contributions d'autres initiatives, comme la coopération Sud-Sud, du secteur privé et d'autres apports financiers tels que les envois de fonds, les flux commerciaux et les investissements à la promotion des stratégies de développement. Le Partenariat de Busan a marqué un tournant : il ne visait pas à améliorer l'efficacité de l'aide, mais à améliorer l'efficacité du développement, en associant de nouveaux acteurs au programme et en se démarquant de la Déclaration de Paris,

Encadré 5.1 (suite)

qui donnait un rôle central aux pays bénéficiaires. Le Partenariat de Busan accordait moins d'importance à certains principes de la Déclaration de Paris, en particulier l'alignement et l'harmonisation, qu'il remplaçait par les principes de la transparence, de l'inclusivité et de la flexibilité. De plus, il présentait le secteur privé comme un moteur du développement.

Depuis le Forum de haut niveau de Busan, le suivi du programme sur l'efficacité de l'aide est assuré par le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement. Le document final du deuxième Forum de haut niveau dudit Partenariat, qui s'est tenu en 2016, poursuit la même logique. Il réaffirme les principes de l'appropriation des priorités de développement par les pays bénéficiaires, de l'ouverture des partenariats, de la transparence, de la redevabilité et de l'orientation vers les résultats. Il reconnaît l'importance des nouveaux acteurs de l'architecture de l'aide, en mettant l'accent sur les partenariats multipartites, et définit les engagements des groupes de parties prenantes en faveur de la coopération au développement de manière différenciée, car si ces groupes servent les mêmes principes d'efficacité, leurs contributions et leurs rôles sont distincts. Plus important, il confirme, après le Partenariat de Busan, que les principes de l'alignement et de l'harmonisation énoncés dans la Déclaration de Paris sont passés au second plan.

Depuis le Forum de haut niveau d'Accra, le programme sur l'efficacité de l'aide tel que défini dans la Déclaration de Paris a perdu de son élan. Alors que le Programme 2030 était en cours d'élaboration, la lassitude était perceptible chez les donateurs, qui se montraient moins déterminés à faire plus, notamment pour coordonner leurs actions et utiliser les systèmes des pays bénéficiaires. Dans leurs programmes, les donateurs s'écartaient toujours plus de la définition de l'aide donnée dans la Déclaration de Paris, c'est à dire une aide guidée par les intérêts des partenaires, et faisaient de la coopération au développement un moyen de promouvoir leurs propres intérêts. L'intérêt national devenait à nouveau une raison de coopérer au développement et poussait à adopter un discours sur l'intérêt mutuel lorsqu'il fallait définir les relations avec les partenaires. Ce changement faisait suite aux effets des mesures d'austérité appliquées après la crise financière mondiale de 2008/09 et aux demandes d'optimisation de l'aide extérieure ; il s'inscrivait dans la logique d'un rapprochement de la question de l'aide extérieure avec d'autres domaines tels que le commerce, l'investissement et la migration.

Sources : Brown, 2016 ; Lundsgaarde and Engberg-Pedersen, 2019 ; Keijzer and Janus, 2016 ; Mawdsley et al., 2014 ; OECD, 2006 ; OECD, 2012 ; OECD, 2015.

i Repenser les partenariats de développement

Les PMA et leurs partenaires de développement pourraient revoir les conditions de leurs relations, de sorte que les partenariats de développement soient (re)définis selon les préceptes suivants :

- Appropriation par le pays bénéficiaire du processus de prise de décisions sur l'affectation des ressources financières, le choix des projets et la détermination des questions et des domaines d'action prioritaires ;
- Alignement des programmes, des projets et des activités sur les plans nationaux de développement et leurs priorités ;
- Application de normes d'efficience du décaissement, de l'allocation et de l'utilisation des ressources ;
- Responsabilité mutuelle en ce qui concerne les pratiques, la collecte et la communication de données, les normes de transparence et le suivi ;
- Transparence au sujet de la provenance et de la destination des fonds et de la relation entre les sources de financement et les organisations et organismes d'exécution ;

- Adoption d'un commun accord des méthodes et des dispositifs devant servir à évaluer l'impact du financement extérieur sur le développement, car il est essentiel que les PMA soient associés à l'élaboration des méthodes et des règles, à la collecte des données et à la réalisation des exercices d'évaluation ; outre d'être en soi un précepte, la mise en application a deux effets souhaitables, celui de renforcer l'appropriation par les PMA et celui de développer les capacités de ces pays ;
- Adoption d'un commun accord de mécanismes destinés à surveiller l'application de ces préceptes.

Plusieurs de ces préceptes ont été mentionnés dans les débats sur l'efficacité de l'aide traditionnelle et figurent dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, mais on observe aujourd'hui deux changements importants. Premièrement, le programme sur l'efficacité de l'aide ne peut pas rester inachevé. Deuxièmement, les partenaires des PMA concernés sont plus nombreux. Outre les donateurs traditionnels, les préceptes précités s'appliquent aux nouveaux acteurs de l'architecture de l'aide, en particulier au secteur privé, aux



organisations philanthropiques et aux organisations non gouvernementales. Ils devraient être les mêmes pour tous, mais leur application et les mécanismes de suivi de leur application devraient différer en fonction des types d'acteurs.

Il existe des différences qualitatives fondamentales dans les relations que les PMA entretiennent avec les diverses sources de financement extérieur. L'APD traditionnelle diffère des ressources pour le développement dégagées dans le cadre de la coopération Sud-Sud, notamment par ses motivations, son processus de prise de décisions, son fonctionnement et ses canaux d'acheminement. Les préceptes précités devraient être appliqués de manière à contribuer au respect des principes de la coopération Sud-Sud tels qu'ils ont été convenus par la communauté internationale et, en particulier, garantir que ladite coopération et son programme d'action « continu[ent] à être régis par les principes 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 », comme énoncé dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies³. De même, le financement du développement par les organisations philanthropiques diffère de l'APD traditionnelle et du financement du développement Sud-Sud et devrait donc être soumis à un mécanisme différent pour la mise en application des préceptes. Compte tenu de la dépendance persistante des PMA à l'égard de l'aide et de l'importance des changements

³ Voir le paragraphe 11 de United Nations (2010b) et le paragraphe 8 de United Nations (2019d), qui reprennent tous deux le paragraphe 13 de United Nations (1978).

apportés à l'architecture de l'aide, les membres de la communauté internationale devraient accorder une plus grande attention à la redéfinition des conditions des partenariats de développement lors de l'examen du nouveau programme d'action qui sera adopté à la cinquième Conférence des Nations Unies sur les PMA et pendant la phase finale de la mise en œuvre du Programme 2030 dans ces pays.

ii Mettre en place de nouveaux mécanismes de coordination de l'aide ou renforcer les mécanismes existants

La coordination de l'aide joue un rôle déterminant dans l'application des principes d'appropriation de l'aide et d'alignement des flux de financement extérieur sur les plans nationaux de développement et leurs priorités. Les politiques de gestion et de coordination de l'aide doivent être efficaces afin que les PMA restent maîtres de leurs programmes de développement et tirent avantage de l'augmentation du nombre de partenaires de développement disponibles. Pourtant, les dispositions de la Déclaration de Paris sur le sujet sont celles qui ont été le moins appliquées. La coordination de l'aide peut être assurée de différentes manières, par exemple, par des programmes interministériels et sectoriels (comme ceux qui ont été adoptés en Angola, au Burundi, en Éthiopie, en Ouganda, en République démocratique populaire lao, au Sénégal, aux Tuvalu et à Vanuatu) ; par des politiques de coopération internationale contenant des dispositions sur l'appui sectoriel (comme celles mises en œuvre en Afghanistan, à Kiribati, au Malawi, au Népal, au Rwanda et en Sierra Leone) ; par l'acheminement de l'aide par des institutions existantes telles que les ministères des finances ; et par des mécanismes de l'ONU comme les fonds d'affectation spéciale multidonateurs ou le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, qui définit la stratégie et les solutions à court terme du système des Nations Unies face aux priorités et aux résultats des plans nationaux de développement, selon les principes normatifs de programmation (voir chap.4)⁴. Par ces moyens, les PMA maîtrisent mieux les ressources financières et leurs affectations, et l'aide est répartie et versée en accord avec les plans nationaux de développement. Une fois dotés de systèmes de gestion de qualité, certains pays rejettent les offres de financement qui ne sont pas alignées sur leurs priorités. Pour des pays qui manquent de ressources et de devises, une telle décision est difficile à prendre et témoigne de leur volonté de mieux s'approprier leur développement. Les faits montrent que l'efficacité des systèmes en

⁴ Voir <https://undg.org/document/2017-undaf-guidance>.

place dans les PMA aide à garantir la coordination de l'aide, même lorsque les donateurs ne considèrent pas la coordination comme une priorité. L'acheminement de l'aide par le canal du soutien budgétaire, plutôt que par l'intermédiaire de projets et/ou de structures parallèles, contribue également à une meilleure coordination (Bräutigam, 2000).

b. Mettre en œuvre le Programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide

La relation actuelle entre les donateurs traditionnels et les pays bénéficiaires est dans une large mesure le résultat de deux facteurs : d'une part, les questions pendantes du programme initial sur l'efficacité de l'aide, pour lesquelles les progrès ont été limités ou partiels, et, d'autre part, les changements rapides dans l'architecture de l'aide, qui mettent les pays bénéficiaires face à de nouvelles difficultés. Afin de traiter à la fois les questions anciennes et nouvelles, les donateurs traditionnels et les pays bénéficiaires sont invités à engager le Programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide. Ce nouveau programme devrait avoir deux objectifs, le premier étant de mener à bonne fin le programme initialement lancé et le second, de trouver des solutions aux problèmes posés par l'évolution de l'architecture de l'aide. Sa mise en œuvre devrait donc permettre d'entériner les modifications apportées à l'architecture de l'aide existante et de remédier à bon nombre des difficultés rencontrées par les PMA dans le système traditionnel.

i Finir ce qui a été commencé

Les principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, tous deux signés il y a plus de dix ans, restent pertinents. Les pays bénéficiaires et leurs priorités doivent être au centre du système d'aide, conformément au rôle attribué aux États par le Programme 2030 et le Programme d'action d'Addis-Abeba. Lorsqu'il s'agit de lever des fonds pour des projets, les décideurs des pays en développement continuent de faire primer l'appropriation, l'alignement sur les priorités nationales et l'efficacité des prestations, par exemple, la rapidité d'exécution des projets (Prizzon et al., 2016). Or, ces principes ne sont guère respectés et n'ont généralement plus une importance prépondérante dans l'élaboration de politiques d'aide. C'est pourquoi le nouveau programme sur l'efficacité de l'aide aura notamment pour objet de les réaffirmer et de mener à bonne fin le programme lancé avant lui. Il est nécessaire que les engagements internationaux qui ont été pris à l'issue de négociations et qui ont fait

Il faut faire plus pour appuyer les plans nationaux de développement qui sont porteurs de transformation

l'objet de grandes déclarations internationales soient honorés.

- a) Honorer les précédents engagements concernant le volume d'aide publique au développement

Avant que l'efficacité de l'aide ne devienne une question déterminante en matière de développement international, les pays donateurs avaient pris des engagements concernant le volume d'APD. La plupart d'entre eux n'ont pas tenu ces engagements, qui font donc partie des objectifs initiaux restant à atteindre. Il est crucial que les partenaires traditionnels honorent les engagements pris de longue date et atteignent les objectifs d'APD réaffirmés dans le Programme 2030 (cible 17.2), à la fois à l'égard des pays en développement et des PMA. En 2017, les PMA auraient ainsi pu bénéficier d'un supplément de financement compris entre 32,5 milliards de dollars et 58,3 milliards de dollars pour leur développement (voir chap. 2). Le respect des engagements ne suffira pas à financer les investissements nécessaires à la réalisation des ODD, mais est essentiel pour mobiliser des ressources supplémentaires en faveur de pays vulnérables comme les PMA et renforcer la responsabilité mutuelle. Une telle augmentation de l'APD peut accentuer la dépendance des PMA à l'égard de l'APD, du moins à court terme, mais il est logique d'espérer que cette dépendance s'amenuise sur la voie du développement économique. Aujourd'hui, l'APD reste déterminante lorsqu'il s'agit d'améliorer les possibilités de développement et les perspectives à long terme des pays pauvres, notamment des PMA (Arndt et al., 2010). Pour que les PMA finissent par s'affranchir de l'aide, il faudrait qu'une part importante des ressources supplémentaires qui leur sont allouées soit consacrée au renforcement des capacités productives, en particulier à des investissements infrastructurels qui contribuent à la transformation structurelle. Cela aiderait à créer des emplois de qualité, condition préalable à la réalisation de plusieurs des ODD, dont l'ODD 1. De plus, la transformation structurelle permettrait de résorber les déficits courants chroniques, en réduisant la dette extérieure des PMA et leur dépendance à l'égard des ressources extérieures, et, partant, en les rendant peu à peu moins tributaires de l'aide. Autrement dit, le processus

est long et suppose de rééquilibrer la répartition de l'aide traditionnelle au profit des secteurs productifs, de manière à accélérer la transformation structurelle. Une aide ciblée préaffectée à certains secteurs, en particulier les investissements d'infrastructure, peut favoriser de meilleurs résultats budgétaires dans les PMA et réduire le fardeau de la dette. Les partenaires de développement devraient donc soutenir davantage les programmes nationaux de développement qui sont porteurs de transformation pour maximiser l'efficacité de l'aide. Il est important que les engagements concernant le volume d'APD soient honorés avant la cinquième Conférence des Nations Unies sur les PMA afin que le financement du développement de ces pays pour la décennie suivante puisse être planifié en conséquence. Ces éléments devraient être pris en considération dans le prochain plan d'action.

- b) Faire en sorte que les donateurs s'alignent sur les priorités nationales

La conformité aux priorités des pays bénéficiaires est un aspect essentiel du programme sur l'efficacité de l'aide. Le fait que les donateurs concentrent leurs apports dans les secteurs sociaux et délaissent les secteurs productifs et infrastructurels montre que le système d'aide traditionnel a toujours un problème d'alignement, qui doit être réglé. De fait, les PMA avec un ratio aide/dépenses publiques supérieur à 50 % et un ratio recettes fiscales/dépenses publiques tout aussi élevé font face à de sérieux problèmes d'alignement de l'aide. La réalisation des ODD est menacée par ce qui reste la norme en matière d'allocation de l'aide, à savoir la concentration des apports dans les secteurs sociaux. Il est donc important que l'aide soit affectée en fonction des plans de développement des pays bénéficiaires et de leurs priorités.

ii Surmonter de nouvelles difficultés

La mobilisation du secteur privé implique de recourir davantage aux investissements étrangers directs (IED) et aux partenariats public-privé. Or, les partenariats public-privé sont souvent défaillants, à la fois dans les pays du Nord et dans les pays du Sud. Bon nombre des pays donateurs qui en ont sont les défenseurs à l'étranger, dans le cadre des stratégies de leurs institutions de financement du développement, en modifient actuellement la conception au niveau national. Dans les pays bénéficiaires, de tels changements se font attendre. En donnant la primauté à la responsabilisation, on peut aider les PMA à influencer sur la participation du secteur privé de sorte que celle-ci contribue davantage à la transformation structurelle et au développement durable. Quels que soient les

résultats de la modernisation de l'architecture de l'aide, il convient d'évaluer avec soin les effets sur le développement pour juger du bien-fondé de la redéfinition de l'APD à l'ère du Programme 2030. Aux fins du Programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide, il est important que les membres du CAD renforcent la responsabilisation des acteurs du secteur privé intervenant dans les pays bénéficiaires, en particulier dans les PMA, qui sont les plus tributaires de l'aide. La responsabilisation et l'obligation de transparence s'appliquent à tous les acteurs privés mobilisés pour coopérer au développement. Les éléments ci-après sont essentiels.

- a) Contribuer à la participation du 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. De plus, il semble que la responsabilité de l'utilisation des apports du secteur privé reflue vers les pays donateurs, au lieu d'être confiée aux pays en développement bénéficiaires. En outre, il n'existe pas de définitions communes ou normalisées de la plupart des notions touchant à la mobilisation du secteur privé et au financement mixte. Pour améliorer la coopération au développement, les donateurs pourraient créer une structure qui permettrait de prendre des décisions, conjointement avec les pays bénéficiaires, sur diverses questions, notamment sur :

- Toutes les définitions et méthodes de mesure applicables à la nouvelle architecture de l'APD et à la mobilisation du secteur privé ;
- Les normes minimales de transparence concernant l'utilisation des instruments du secteur privé et l'additionnalité ;
- La marche à suivre pour parachever la modernisation de l'APD ;
- Les mesures à prendre pour remédier à la responsabilisation insuffisante du secteur privé en tant qu'acteur de la coopération au développement ;
- La conclusion d'un accord qui réserve aux pays bénéficiaires le droit d'avoir le dernier mot sur la portée et les limites de la mobilisation du secteur privé dans le cadre de la coopération au développement.

- b) Rendre la sélection et l'exécution des projets plus transparentes

Avec la coopération du secteur privé au développement, les solutions des entreprises et

du secteur commercial sont mises en avant. Le processus décisionnel fait généralement intervenir les organismes des donateurs et le secteur privé, et peut souvent exclure les institutions des pays bénéficiaires, en contradiction avec le principe d'appropriation. Cette manière de faire s'oppose à celle observable dans le financement traditionnel du développement, qui est généralement le résultat de négociations entre les sources extérieures de financement et les pays bénéficiaires (Whitfield and Fraser, 2010). Les gouvernements des PMA peuvent envisager les mesures suivantes :

- Définir à l'avance le champ d'action des secteurs public et privé et les limites de leurs rôles dans la fourniture des services publics, compte tenu des différents contextes socioéconomiques et intérêts nationaux et sectoriels ainsi que des garanties et du passif éventuel attachés aux projets de mobilisation du secteur privé qui pourront avoir des incidences budgétaires ;
- Mettre en place les cadres institutionnels, les lois et les règlements qui permettront d'aligner la participation du secteur privé sur les priorités et les objectifs nationaux de développement, autrement dit, appliquer le principe d'alignement, notamment en imposant le respect des plans nationaux de développement, en exigeant des informations transparentes sur la structure du capital des entreprises bénéficiaires des investissements, et en définissant le rôle joué par l'État dans l'évaluation de l'impact des investissements alignés sur les ODD dans le contexte de la coopération du secteur privé au développement.

c) Développer la base entrepreneuriale endogène dans les PMA

La promotion de l'entrepreneuriat local peut avoir un impact notable sur le développement d'un pays et est essentielle à un développement économique inclusif et durable (UNCTAD, 2018b). 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. Ils peuvent envisager les mesures suivantes :

- Recenser les intérêts ou secteurs stratégiques de leur économie, comme l'ont fait les pays de l'Union européenne après la hausse des investissements chinois sur leur territoire ;

Le champ d'action du secteur privé et les limites de ses rôles doivent être mieux définis

- Faire en sorte que le secteur privé local puisse être présent dans les segments les plus rentables de l'économie, par exemple en lui assurant une part équitable du soutien financé par l'aide, ce qui pourra ouvrir la voie à des accords internationaux et/ou des principes de bonnes pratiques pour des solutions profitables à tous, qui répondent aux intérêts commerciaux des donateurs et des bénéficiaires ;
- Réfléchir à des moyens innovants de renforcer les liens avec les investisseurs étrangers directs, par exemple en établissant des zones industrielles secondaires pour les prestataires locaux en des lieux distincts ou limitrophes des zones franches industrielles officielles, qui attirent souvent les IED (Moran et al., 2018) ;
- Repenser les stratégies entrepreneuriales en fonction de la contribution des différents types d'entrepreneuriat à la transformation structurelle et à la création de richesses, en tenant notamment compte du fait qu'en vue de résultats optimaux, les entreprises nationales de moyenne et grande taille ont tendance à s'allier avec des investisseurs étrangers, plutôt qu'avec leurs homologues plus petites (UNCTAD, 2011c ; UNCTAD, 2018b).
 - d) Décider par consensus international d'un cadre d'évaluation de l'impact sur le développement pour les acteurs non étatiques

Actuellement, la réalisation des ODD relève de la seule responsabilité des États. Pour assumer cette responsabilité, les États sont contraints de recourir à des solutions commerciales qui ne soumettent pas la contribution des acteurs non étatiques au développement à un cadre d'évaluation contraignant et rigoureux. Il est primordial de définir et de mettre en œuvre des méthodes, des indicateurs et des mécanismes d'évaluation de l'impact sur le développement. La nouvelle architecture de l'aide en manque cruellement, si bien que l'efficacité et l'impact de l'aide au développement risquent d'être mesurés selon des indicateurs commerciaux et financiers, et non en fonction des réalisations concrètes dans les pays bénéficiaires. Il est plus facile d'investir dans certains ODD que dans d'autres. Il est établi que le secteur privé risque de concentrer son action sur



quelques ODD et que le financement pourrait bien rester très insuffisant pour d'autres objectifs, comme ceux relatifs à une éducation publique de qualité. De plus, de nombreux PMA demeurent peu attractifs, hormis pour les activités qui attirent traditionnellement les IED, notamment dans le secteur primaire. Il est donc souhaitable que la mobilisation du secteur privé s'inscrive plus étroitement dans le Programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide. Les donateurs et les gouvernements des PMA bénéficiaires peuvent envisager les mesures suivantes :

- Élaborer conjointement des indicateurs et des lignes directrices pour l'évaluation et la notification de l'impact des projets de mobilisation du secteur privé sur le développement, de manière à renforcer les cadres de responsabilité mutuelle dans la réalisation des ODD ;
- Limiter la contribution du secteur privé à l'APD totale versée aux PMA, dans l'attente d'évaluations empiriques et précises de l'impact et de l'additionnalité de la mobilisation du secteur privé, car les données disponibles ne permettent pas de conclure à une accélération du développement durable dans les pays bénéficiaires ;
- Examiner les implications de l'augmentation des incitations à une fragmentation accélérée de la coopération au développement et les conséquences intersectorielles dans le cadre des évaluations de l'impact de la mobilisation du secteur privé sur le développement ;
- Remédier au problème des subventions implicites dans le cadre d'investissements d'entreprises privées dans les pays bénéficiaires, compte tenu

des effets potentiellement négatifs sur la structure des marchés et la concurrence ;

- Convenir d'une définition commune de l'APD, de lignes directrices pour la coopération du secteur privé au développement et des limites de la participation du secteur privé.

L'idée d'inciter les entreprises à adopter un comportement responsable et d'encourager et de faciliter les investissements alignés sur les ODD est au cœur de la mobilisation du secteur privé. Les pays donateurs peuvent amener les entreprises à investir dans des projets et des secteurs qui favorisent la transformation structurelle des PMA, afin que l'aide contribue le plus possible au développement. De plus, la communauté internationale peut promouvoir de nouvelles formes d'entreprises et d'investissements qui créent de la valeur partagée, en stimulant la productivité, l'inclusivité et le développement et en reprenant et généralisant les meilleures pratiques. Les donateurs traditionnels ont indiqué qu'ils s'employaient à améliorer la cohérence entre les politiques nationales et les objectifs de développement, en se basant sur les données relatives à l'impact de leurs politiques dans les pays en développement (OECD, 2018a). Ce point devrait figurer dans le Programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide.

e) Veiller à l'additionnalité

Question centrale du programme sur l'efficacité de l'aide resté inachevé, l'additionnalité est devenue de plus en plus importante avec la nouvelle architecture de l'aide. L'évolution du financement extérieur, en particulier l'apparition de nouveaux donateurs, d'acteurs privés et de sources mixtes, rend plus difficile la coordination de l'aide dans les PMA, si bien qu'on ne sait pas exactement à combien s'élèvent les ressources extérieures supplémentaires dont ceux-ci bénéficient. Les pays devraient faire en sorte que les nouvelles formes de coopération assurent un financement extérieur plus important, qui complète les ressources intérieures au lieu de les remplacer par des apports financiers privés qui génèrent des coûts et creusent la dette publique.

c. *Étendre et renforcer la coopération Sud-Sud*

La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire se sont intensifiées ces dernières années et pourraient sensiblement influencer sur les perspectives de développement durable, à la fois dans les PMA et dans les autres pays en développement. Compte tenu de leurs besoins, les PMA auraient beaucoup à gagner si les partenaires non traditionnels en mesure de le faire participaient davantage au développement

des pays du Sud. Il est essentiel que les besoins des PMA soient bien pris en considération dans les dispositions visant à l'intégration économique des pays en développement aux niveaux régional ou interrégional. Des difficultés subsistent. Par exemple, il existe des inégalités régionales dans l'accès au financement du développement et la différence entre les prêts concessionnels et les prêts non concessionnels reste floue, faute d'une définition commune adoptée par toutes les sources de financement du développement dans les pays du Sud. Pour remédier à cette situation, il faudrait repenser les partenariats de développement et adopter des préceptes généraux, notamment en ce qui concerne la responsabilité mutuelle et l'évaluation de l'impact sur le développement. Même si les partenaires de développement ne sont pas encore convenus d'une définition de la coopération Sud-Sud et d'une méthode commune de notification des activités menées au titre de cette coopération, il est important de pousser plus loin les mesures prises par les pays pour améliorer la transparence et le suivi des contributions au développement durable. Cela serait en accord avec le Document final issu de la deuxième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, qui encourage les pays en développement « à mettre au point, sous leurs auspices, des systèmes d'évaluation de la qualité et de l'efficacité des programmes de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire et à améliorer la collecte de données à l'échelle nationale » (United Nations, 2019d, par. 25). La participation des pays bénéficiaires, notamment des PMA, pourrait s'avérer des plus profitables dans la mesure où elle permettrait de rendre leurs institutions progressivement mieux à même de surveiller les activités de coopération au développement, d'améliorer la qualité de ces activités et de faire en sorte que leurs particularités économiques soient prises en compte. Le système des Nations Unies s'est toujours employé à promouvoir la coopération Sud-Sud et a été prié de poursuivre et de renforcer son action dans ce domaine (United Nations, 2019d, par. 27). Une stratégie de coopération Sud-Sud à l'échelle du système des Nations Unies est en cours d'élaboration.

C. Consolider les systèmes budgétaires des pays les moins avancés

1. Principaux enjeux

Il est essentiel que les PMA placent la consolidation de leur système budgétaire au centre de leur

Évaluation de l'impact des acteurs non étatiques



stratégie de développement, pour deux raisons. Premièrement, la constitution du système budgétaire fait partie intégrante de l'édification de l'État et il existe une relation de réciprocité entre la qualité de celui-ci et la capacité étatique. Afin de financer le développement des institutions et l'acquisition de capacités administratives, les États doivent mobiliser des ressources. Sur la voie de leur développement, les pays connaissent généralement une phase de transition entre la dépendance à l'égard du financement extérieur et la mobilisation de ressources intérieures, comme il est indiqué dans le rapport. En outre, la capacité de l'État de percevoir et d'allouer des recettes budgétaires de manière durable dépend de l'existence d'un contrat social qui confère sa légitimité au système budgétaire, aussi bien dans les pays développés que dans le cadre du processus de développement continu des pays en développement (Bräutigam, 2008). L'édification de l'État et le renforcement de la capacité étatique sont à leur tour indispensables pour que l'État soit capable de piloter le processus de transformation structurelle et, par conséquent, le développement durable. Deuxièmement, il existe une relation entre la fiscalité et la dépendance à l'égard de l'aide. Il est souvent soutenu que cette dépendance non seulement entrave le développement des capacités budgétaires des pays bénéficiaires et, plus généralement, de la capacité étatique, mais aussi tend à perpétuer un équilibre de bas niveau qui caractérise le piège du sous-développement (Bräutigam, 2000). L'aide et la fiscalité sont souvent considérées comme des substituts imparfaits au motif que le versement de l'APD dissuade les pays bénéficiaires de construire et de renforcer leur système budgétaire. Toutefois, ces effets secondaires néfastes, dont l'ampleur est discutable, peuvent être la conséquence de problèmes

Il est vital que les PMA élargissent leur base d'imposition

inhérents au système de l'aide. En outre, les banques de développement multilatérales et régionales ont traditionnellement été actives dans le domaine budgétaire en mettant en œuvre des programmes de renforcement des capacités en matière de politique budgétaire et de gestion des finances publiques. Elles ont ainsi contribué à la création d'îlots de compétence administrative de haut niveau dans les PMA, généralement dans les ministères des finances et dans les banques centrales. Ces activités de renforcement des capacités ont souvent largement privilégié la prudence budgétaire et la diminution des dépenses, plutôt que la hausse de la fiscalité et la gestion des effets à plus long terme de la politique budgétaire sur le développement (Therkildsen, 2002).

2. Moyens d'action

a. Renforcer les capacités budgétaires

Si elle est bien utilisée, l'aide peut devenir un moyen de briser le cercle vicieux de la dépendance et de la faiblesse de la capacité étatique. Elle doit pour cela servir à renforcer les capacités administratives des pays bénéficiaires, en particulier dans le domaine du recouvrement des impôts et dans celui de l'affectation et de la gestion des dépenses. Les pays et les institutions partenaires ont un rôle important à jouer à cette fin. Les uns et les autres ne devraient pas avoir une approche purement technocratique de la mise en place de capacités budgétaires dans les PMA, mais se préoccuper des effets de la politique budgétaire sur le développement. Le renforcement des capacités budgétaires est nécessaire afin :

- De progressivement réduire la dépendance à l'égard de l'aide et atténuer les incidences néfastes de cette dépendance ;
- D'accroître l'appropriation des politiques de développement et de mobiliser ainsi les ressources requises pour stimuler la réalisation des investissements nécessaires à l'accélération de la transformation structurelle dans les PMA ;
- De renforcer le pouvoir de négociation des PMA face aux pourvoyeurs de ressources extérieures publiques et/ou privées ;
- D'aider les pays à atténuer le hiatus du financement du développement résultant de leur sortie de la

catégorie des PMA ou de l'augmentation de leur revenu.

Les sources bilatérales de financement du développement et d'assistance technique peuvent aussi être mobilisées pour consolider les systèmes budgétaires dans les PMA sur le plan des capacités humaines et institutionnelles. Il faut pour cela que des synergies existent entre l'APD et la fiscalité intérieure. L'aide peut être affectée à la consolidation des systèmes budgétaires nationaux, en particulier au renforcement des capacités des fonctionnaires et à la consolidation des institutions correspondantes comme le ministère des finances, les autorités fiscales et le législateur. Elle devrait servir à renforcer les capacités administratives dans le domaine à la fois des recettes et des dépenses, des gains d'efficacité étant nécessaires dans l'allocation, dans l'engagement et dans la gestion des ressources budgétaires. Il est important de renforcer les capacités budgétaires dans la plupart des pays en développement et encore plus dans les PMA. Toutefois, l'espoir que les PMA mobilisent des ressources financières intérieures suffisantes pour leur développement devrait être tempéré par la réalité. La faible diversification de l'économie de ces pays restreint la possibilité de percevoir des impôts sur les revenus et sur les bénéfices. En outre, compte tenu de leur nature procyclique, les recettes fiscales des PMA sont limitées par la faiblesse de la croissance économique. Les chocs macroéconomiques que ces pays subissent et les vulnérabilités structurelles qui les caractérisent contribuent également à un recouvrement insuffisant de l'impôt, en particulier dans les pays dont les institutions ne sont pas assez solides. Dans la plupart des PMA, le secteur informel a un poids considérable, ce qui réduit les possibilités d'accroître la fiscalité. Il est par conséquent important de renforcer la capacité de l'État de mobiliser et de gérer les sources intérieures et extérieures de financement du développement et de veiller à ce que l'aide soit affectée de manière à réduire progressivement la dépendance des pays à l'égard de celle-ci.

b. Élargir la base d'imposition

La mobilisation des ressources intérieures dans les PMA est limitée par la petite taille de l'appareil productif et par la faiblesse des revenus, même si certaines sources de revenus et de richesses ont généralement été sous-exploitées par les décideurs, traditionnellement dans les domaines suivants (UNCTAD, 2010) :

- Les ressources naturelles, par exemple, la faible imposition des activités extractives constituant une

anomalie de la politique budgétaire des PMA, en particulier dans les pays qui en sont bien dotés ;

- Les lacunes de la législation fiscale et les exonérations dont bénéficient les sociétés transnationales, les expatriés et les projets du secteur privé ; plus de 80 % des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire proposent des incitations fiscales et des exonérations sur les investissements, mais les incitations fiscales ne figurent pas souvent parmi les facteurs les plus importants dans les décisions d'investissement et d'implantation et les PMA devraient par conséquent revoir les conditions de leur politique relative à l'IED et de leurs accords bilatéraux d'investissement (OECD, 2018a) ;
- La propriété urbaine, qui est généralement soumise à de plus faibles taux d'imposition ou n'est pas du tout imposée ;
- Les biens de consommation de luxe, qui présentent généralement les mêmes défauts que la propriété urbaine en tant que source de recettes fiscales.

Historiquement, ces sources de revenus ont été peu utilisées par les PMA. Compte tenu de l'apparition d'une nouvelle architecture de l'aide et de 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, de remédier aux failles de l'APD et de supprimer les exonérations fiscales, ainsi que de recevoir une part des bénéfices tirés des partenariats public-privé.

D. Faire en sorte que les pays les moins avancés aient davantage voix au chapitre dans les instances financières internationales

1. Principaux enjeux

Les PMA devraient s'efforcer à nouveau de réaffirmer l'importance du partenariat mondial pour le développement durable et faire preuve de davantage d'assurance et de dynamisme face aux partenaires de développement, en exposant leurs besoins et les enjeux que revêtent les questions systémiques au niveau bilatéral et, surtout, multilatéral. Eu égard

Le multilatéralisme doit être préservé et renforcé

aux préoccupations internationales plus larges, les PMA ont tout particulièrement intérêt à ce que le multilatéralisme soit préservé et renforcé. 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 (Kahler, 1992 ; Súilleabháin, 2014). Le multilatéralisme est, en outre, un moyen de poursuivre la réalisation des droits de l'homme, notamment du droit au développement (encadré 5.2). Il est néanmoins considérablement entravé par la conjoncture économique et géopolitique actuelle et se trouve sous le feu des critiques dans les domaines du commerce, de la finance et de la géopolitique.

S'agissant de questions précises liées à l'efficacité de l'aide, le système des Nations Unies a œuvré dans les faits en faveur des principes de la Déclaration de Paris relatifs à l'appropriation et à l'alignement, en s'engageant à renforcer la capacité étatique et la prise de décisions relatives aux priorités et aux stratégies de développement. Il a fait le contraire des pays donateurs traditionnels, dont les priorités se sont éloignées de l'approche axée sur les besoins des pays bénéficiaires (Lundsgaarde and Engberg-Pedersen, 2019). Ce mouvement plus large de renonciation au multilatéralisme semble se traduire dans la tendance actuelle à faire davantage appel aux institutions bilatérales de financement du développement dans l'architecture de l'aide. Il pourrait en résulter à terme une intensification des activités bilatérales et des actions unilatérales de divers acteurs qui ne sont pas forcément préparés à faire face à l'ensemble ou à une partie des problèmes de développement qui se posent. Cette évolution ne devrait pas se faire au détriment des acteurs multilatéraux, le système des Nations Unies jouant notamment un rôle essentiel dans la formulation d'orientations concrètes factuelles sur la coopération au développement à l'intention des décideurs et des praticiens à tous les niveaux. Le système des Nations Unies pour le développement est un cadre essentiel pour accroître la solidarité entre tous les pays et les secteurs et pour atténuer les tensions entre les intérêts nationaux concurrents. Il s'agit là d'un motif supplémentaire pour la communauté internationale de résister à la tentation de se détourner du multilatéralisme. Parmi les questions

Encadré 5.2 Multilatéralisme, coopération internationale et droit au développement

La coopération internationale est essentielle pour réaliser la vision porteuse de transformations du Programme 2030, qui s'inscrit dans le cadre international des droits de l'homme et s'inspire de la Déclaration sur le droit au développement. La responsabilité des États est enracinée dans les Articles 1, 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, lesquels mettent aussi en lumière l'impératif du multilatéralisme : tous « les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation » (art. 56). Ces principes sont réaffirmés dans la Déclaration sur le droit au développement, qui dispose que les États devraient coopérer de manière efficace pour donner aux pays en développement les moyens de soutenir un développement global et devraient prendre des mesures pour éliminer les obstacles au développement. Il incombe au premier chef aux États, individuellement et collectivement, de garantir le droit au développement, notamment en instaurant un ordre politique, social et économique propre à favoriser le développement, en formulant des politiques nationales et internationales de développement appropriées et en procédant à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales. En écho aux principes du traitement spécial et différencié et aux responsabilités communes mais différenciées, la Déclaration sur le droit au développement dispose qu'une action soutenue est indispensable pour assurer un développement plus rapide des pays en développement. En complément des efforts que les pays en développement accomplissent, une assistance internationale efficace est essentielle pour donner à ces pays les moyens de soutenir un développement global. En outre, la coopération internationale est une obligation juridique contraignante dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Cette obligation a été précisée par les organes conventionnels correspondants. Les principes d'égalité, de non-discrimination, de participation, de responsabilité et de transparence sur lesquels sont fondés les droits de l'homme doivent guider les processus de prise de décisions à tous les niveaux, y compris la gouvernance mondiale. Les États, les organisations internationales, les organisations régionales et toutes les autres parties prenantes doivent coopérer pour réduire les inégalités, conformément à l'ODD 10, y compris en finançant le développement et l'allègement de la dette. La cohérence des politiques passe par l'harmonisation des accords commerciaux et des accords d'investissement avec les obligations relatives aux droits de l'homme et la préservation de la marge d'action exige la correction des asymétries structurelles et systémiques. La coopération Nord-Sud, la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, notamment lorsqu'elles mobilisent des ressources et combinent les écarts technologiques et les fractures numériques, peuvent contribuer à la réalisation des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à la santé et le droit à l'éducation.

Sources : United Nations, 1945 ; United Nations, 1986.

systemiques qui intéressent particulièrement les PMA figurent les changements climatiques, dont les effets sont de plus en plus manifestes. Même s'ils n'ont contribué que marginalement aux émissions de gaz à effet de serre, ces pays apparaissent de plus en plus comme subissant de manière disproportionnée les effets des changements climatiques et des phénomènes météorologiques extrêmes qui en résultent, risquant d'aggraver les inégalités mondiales et de compromettre les progrès réalisés en vue de parvenir au développement durable et d'éliminer la pauvreté (UNCTAD, 2010). Pour jeter les bases d'un développement durable dans les PMA, il faut investir dans une infrastructure climatorésiliente et diversifier l'économie au profit de secteurs et d'activités à plus forte productivité et moins exposés aux risques climatiques. Cela passe par l'allocation de fonds suffisants à l'adaptation aux effets des changements climatiques et à l'atténuation de ces changements ainsi que par le déploiement d'efforts audacieux et concertés. Dans ce contexte, les ressources

mobilisées par les pays donateurs pour répondre aux objectifs de durabilité environnementale sont loin d'être suffisantes pour honorer l'engagement énoncé dans l'Accord de Paris consistant à débloquer 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020. En outre, moins de 20 % des engagements d'APD bilatérale des pays membres du CAD sont indiqués comme étant affectés à des objectifs environnementaux.

2. Moyens d'action

Dans leur quête de ressources pour le développement, les PMA sont face à des enjeux considérables dans les débats ayant trait aux questions systémiques, surtout à la monnaie de réserve et à la viabilité de la dette. Leur poids économique est peut-être marginal sur la scène internationale, mais les modalités de leur intégration au marché mondial sont influencées de manière notable par les mesures que la communauté internationale a convenues dans ce domaine. Il est donc d'autant plus important que les intérêts de ces

pays soient dûment examinés et pris en compte au niveau international dans les instances et les discussions consacrées aux questions systémiques. Il existe une instance multilatérale qui permet aux PMA de faire part de leurs inquiétudes à la communauté internationale, à savoir le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, qui travaille actuellement sur plusieurs questions revêtant un intérêt particulier pour ces pays, telles que les prix de transfert, les industries extractives, les projets d'APD et le développement des capacités. La présente section aborde ces questions.

a. Lutter contre les flux financiers illicites et la fraude fiscale internationale

Les PMA pâtissent de sorties financières illicites d'un montant considérable qui rétrécissent encore plus leur base d'imposition, en particulier dans les pays où les industries extractives sont un secteur d'activité économique important (Le Billon, 2011 ; UNCTAD, 2014e). Pour lutter contre les flux illicites, il faut renforcer la coopération internationale en matière fiscale et combler les lacunes de la législation, contribuant ainsi à la mobilisation des ressources dans les pays en développement. Cette responsabilité devrait être partagée par tous les acteurs du développement. D'où l'importance de la coopération internationale, en particulier dans les instances multilatérales, au sein desquelles tous les pays, y compris les PMA, sont représentés.

b. Convenir d'un cadre multilatéral de restructuration de la dette

La proposition de mettre en place un mécanisme indépendant, multilatéral et transparent de restructuration de la dette est inscrite dans les discussions internationales sur le financement du développement depuis des dizaines d'années. Malgré différentes initiatives prises pour y remédier, telles que l'initiative PPTE, les crises de la dette extérieure revêtent un caractère cyclique dans les pays en développement. Aucun consensus international n'a encore été trouvé même si le besoin s'en fait de plus en plus ressentir dans le contexte actuel, tant dans les PMA que dans les autres pays en développement, en particulier compte tenu de la complexité croissante de l'architecture de l'aide et des modalités de financement du développement. Les PMA auraient beaucoup à gagner de la mise en place d'un tel mécanisme car ils enregistrent des déficits courants structurels et voient leur endettement extérieur se dégrader depuis quelques années (voir chap. 1 et 2). Idéalement, au-delà des critères stricts de viabilité de la dette qui sont actuellement en place, ce cadre devrait prendre en compte les

droits de l'homme, les inégalités entre les sexes et les vulnérabilités liées au climat. La CNUCED avait un rôle essentiel à jouer en contribuant aux débats qui avaient abouti à l'adoption par l'Assemblée générale d'une résolution sur les principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine (United Nations, 2015a). Cette étape importante doit être suivie de l'instauration de mécanismes de mise en œuvre des principes convenus.

c. Faciliter l'accès au financement à long terme et aux fonds liés au climat

Les fondamentaux macroéconomiques et les vulnérabilités propres aux PMA laissent penser qu'un accès accru aux ressources à long terme pour le développement pourrait grandement contribuer à combler le déficit d'infrastructures et à investir dans la modernisation technologique et dans l'accumulation de compétences. Si la tendance actuelle est à l'accroissement de la participation du secteur privé au niveau international sous la forme de partenariats public-privé, il importe de réaffirmer le rôle central que les ressources publiques jouent dans le financement durable de l'infrastructure, jetant ainsi les bases de la transformation structurelle. S'agissant du financement de l'action climatique, au-delà des doutes concernant l'additionnalité des ressources allouées à la durabilité environnementale, il est impératif que les pays développés intensifient la mobilisation des ressources publiques pour le développement conformément aux engagements pris au niveau international. Il importe également d'accroître la part de ces ressources allouée sous forme de dons ou sous des formes équivalant à des dons, en particulier celle destinée à l'adaptation aux changements climatiques, qui constitue la source de financement de l'action climatique la plus pertinente pour les PMA.

d. Rétablir la primauté du multilatéralisme

Les PMA ont peu voix au chapitre dans les discussions essentielles consacrées aux questions systémiques et n'ont guère l'occasion d'expliquer leurs besoins et de les voir dûment pris en compte. Si l'on regarde l'histoire, ce défaut de représentation ne sera probablement pas corrigé dans un avenir proche. Il serait toutefois 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. Il est de plus en plus admis que le multilatéralisme doit être redynamisé et la coopération mondiale renforcée, non seulement par le système des Nations Unies et la CNUCED, mais aussi par le Fonds monétaire international et l'OCDE (International Monetary

Fund, 2019 ; OECD, 2018a ; Projet Syndicate, 2019b ; UNCTAD, 2017b). En ce qui concerne l'allocation et le versement de l'aide, il est essentiel de renforcer le rôle du système des Nations Unies dans la nouvelle architecture de l'aide, étant donné que le développement est l'un des trois piliers de l'action du système et que celle-ci a produit de bons résultats en matière d'appropriation et d'alignement avec les priorités nationales. L'adhésion du système des Nations Unies aux principes de la Déclaration

de Paris est confirmée par la réforme en cours du pilier du développement, dont un élément essentiel est le renforcement du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Toutes les ressources financières entrant dans la nouvelle architecture de l'aide peuvent donc servir à renforcer le multilatéralisme si l'on favorise le financement de programmes qui donnent au système des Nations Unies un rôle de chef de file dans la collaboration avec les autorités nationales.



Bibliographie

- African Development Bank (2013). Private sector development policy of the African Development Bank Group. Available at <https://www.afdb.org/en/documents/document/private-sector-development-policy-of-the-afdb-group-31737> (accessed 24 September 2019).
- African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Inter-American Development Bank, International Monetary Fund and World Bank Group (2015). From billions to trillions: transforming development finance. Post-2015 financing for development: multilateral development finance. Development Committee Discussion Note DC2015-0002. World Bank and International Monetary Fund. Available at [https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf).
- African Union Commission and United Nations Economic Commission for Africa (2015). *Illicit Financial Flows: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*.
- Akgun O, Bartolini D and Cournède B (2017). The capacity of Governments to raise taxes. OECD Economics Department Working Paper No. 1407.
- Akhtar J (2018). Exchange of information: Indian experience, developing country implications. Tax Cooperation Policy Brief No. 4. South Centre.
- Alesina A and Dollar D (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*. 5(1):33–63.
- Alonso JA (2015). Supporting LDCs' Transformation: How can ODA contribute to the Istanbul Programme of Action in the post-2015 era? Committee for Development Policy Background Paper No. 28. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Anderson E (2008). Practices and implications of aid allocation. Available at <https://www.un.org/ecosoc/en/content/dcf-publications-%E2%80%93-selection> (accessed 24 September 2019).
- Andreff W (2016). Outward foreign direct investment from BRIC [Brazil, Russian Federation, India, China] countries: Comparing strategies of Brazilian, Russian, Indian and Chinese multinational companies. *The European Journal of Comparative Economics*. 12(2):79–131.
- Arndt C, Jones S and Tarp F (2010). Aid, growth and development: Have we come full circle? *Journal of Globalization and Development*. 1(2), article 5.
- Ashley C (2018). What should and shouldn't development finance institutions be doing and reporting? Available at <https://www.inclusivebusiness.net/ib-voices/what-should-and-shouldnt-development-finance-institutions-be-doing-and-reporting> (accessed 15 August 2019).
- Attridge S, Calleja R, Gouett M and Lemma A (2019). *The Impact of Development Finance Institutions: Rapid Evidence Assessment*. Department for International Development). London.
- Attridge S and Engen L (2019). *Blended Finance in the Poorest Countries: The Need for a Better Approach*. Overseas Development Institute. London.
- Atwood JB, Manning R and Riegler H (2018). Don't undermine the basic architecture of OECD/DAC statistics: A Letter of warning. Brookings Institution.
- Bachelet M (2019). The ripple effect of rights-based approaches: Creating waves of positive change. SDG [Sustainable Development Goals] Knowledge Hub. 9 July. Available at <http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/the-ripple-effect-of-rights-based-approaches-creating-waves-of-positive-change/> (accessed 10 October 2019).
- Bandura R (2017). Rethinking private capital for development. Centre for Strategic and International Studies.
- Bartenev V and Glazunova E, eds. (2013). *International Development Cooperation: Set of Lectures*. World Bank. Moscow.
- Basnett Y and Bhattacharya D (2015). Exploring spaces for economic transformation in the Sustainable Development Goals. Overseas Development Institute. London.
- Bermeo SB (2017). Aid allocation and targeted development in an increasingly connected world. *International Organization*. 71(4):735–766.
- Besharati NA (2018). The quest to measure South–South cooperation. Southern Voice. Available at <http://southernvoice.org/the-quest-to-measure-south-south-cooperation/> (accessed 24 September 2019).
- Besharati N and MacFeely S (2019). Defining and quantifying South–South cooperation. UNCTAD Research Paper No. 30 (United Nations publication. Geneva).
- Besley T and Persson T (2009). The origins of State capacity: Property rights, taxation and politics. *American Economic Review*. 99(4):1218–1244.
- Besley T and Persson T (2011). Fragile States and development policy. *Journal of the European Economic Association*. 9(3):371–398.
- Besley T and Persson T (2013). Taxation and development. In: Auerbach AJ, Chetty R, Feldstein M and Saez E, eds. *Handbook of Public Economics*. Elsevier. Amsterdam:51–110.
- Bhattacharya D and Khan SS (2019). Is blended finance trending in the LDCs? Perspectives from the ground. Occasional Paper Series No. 49. Southern Voice.

- Bhushan A, Samy Y and Medu K (2013). Financing the post-2015 development agenda: Domestic revenue mobilization in Africa. The North-South Institute.
- Bhutan (2016). Twelfth five-year plan 2018–2023 guideline. Available https://www.gnhc.gov.bt/en/?page_id=9 (accessed 24 September 2019).
- Bickenbach F, Mbelu A and Nunnenkamp P (2019). Is foreign aid concentrated increasingly on needy and deserving recipient countries? An analysis of Theil indices, 1995–2015. *World Development*. 115:1–16.
- Blockmans S and Hu W (2019). Systemic rivalry and balancing interests: Chinese investment meets EU [European Union] law on the Belt and Road. Policy Insights No. 4. Centre for European Policy Studies.
- Blue Orchard (2018). *Blended Finance 2.0: Giving Voice to the Private Sector*. Zurich, Switzerland.
- Bodenstein T, Faust J and Furness M (2017). European Union development policy: Collective action in times of global transformation and domestic crisis. *Development Policy Review*. 35(4):441–453.
- Boesen N and Dietvorst (2007). Sector wide approaches: From an aid delivery to a sector development perspective. Available at <https://europa.eu/capacity4dev/public-public-sector-reform-decentralisation/document/europeaid-2007-swaps-motion-sector-wide-approaches-aid-delivery-sector-development-perspect> (accessed 24 April 2019).
- Bourguignon F and Platteau J-P (2015). The hard challenge of aid coordination. *World Development*. 69:86–97.
- Boussichas M and Guillaumont P, eds. (2015). *Financing Sustainable Development: Addressing Vulnerabilities*. Fondation pour les études et recherches sur le développement international. Paris.
- Bräutigam DA (2000). Aid dependence and governance. Expert Group on Development Issues. Available at <https://deborahbrautigam.files.wordpress.com/2013/04/2000-aid-dependence-and-governance.pdf> accessed 10 October 2019).
- Bräutigam DA (2008). Taxation and State-building in developing countries. In: Bräutigam DA, Fjeldstad O-H, and Moore M, eds. *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge University Press. Cambridge:1–33.
- Bräutigam DA and Knack S (2004). Foreign aid, institutions and governance in sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*. 52(2):255–285.
- Bretton Woods Project (2019). What are the main criticisms of the World Bank and IMF [International Monetary Fund]? Available at <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/06/what-are-the-main-criticisms-of-the-world-bank-and-the-imf/> (accessed 12 September 2019).
- Brown S (2016). Whatever happened to the aid effectiveness agenda? Centre for International Policy Studies. Available at <https://www.cips-cepi.ca/2016/12/06/whatever-happened-to-the-aid-effectiveness-agenda/> (accessed 10 October 2019).
- Brunswijk G (2019). Flawed conditions: The impact of the World Bank's conditionality on developing countries. European Network on Debt and Development.
- Buliř A and Hamann AJ (2008). Volatility of development aid: From the frying pan into the fire? *World Development*. 36(10):2048–2066.
- Bulloch G and James L (2014). The convergence continuum: Towards a “4th sector” in global development? Accenture.
- Burkina Faso (2016). Overview: National plan for economic and social development 2016–2020. Available at <http://www.pndes2020.com/pdf/06-en.pdf> (accessed 24 September 2019).
- Byiers B, Grosse-Puppendahl S, Huysse H, Rosengren A and Vaes S (2016). Principles for public–private partnerships: Towards sustainability? Discussion Paper No. 194. European Centre for Development Policy Management.
- Cagé J (2009). Growth, poverty reduction and governance in developing countries: A survey. Centre pour la recherche économique et ses applications.
- Capria (2019). Are tax havens becoming irrelevant for emerging market funds? Available at <https://capria.vc/newsletter/are-tax-havens-becoming-irrelevant-for-emerging-market-funds/> (accessed 27 August 2019).
- Carcelli SP (2019). Distributive politics and bureaucratic foreign aid fragmentation. Available at <https://static1.squarespace.com/static/59948415f43b55af66b13635/t/5cdc77297817f70b286925c5/1557952298166/Crossnational519.pdf> (accessed 24 September 2019).
- Carter P (2015). *Why Subsidize the Private Sector? What Donors are Trying to Achieve, and What Success Looks Like*. Overseas Development Institute. London.
- Carter P (2017a). Solving the private sector imbroglio. Available at <https://www.cgdev.org/publication/solving-private-sector-imbroglio> (accessed 6 August 2019).
- Carter P (2017b). *Why Do Development Finance Institutions Use Offshore Financial Centres?* Overseas Development Institute. London.

- Carter P (2017c). Wanted: Mechanism for additionality. Available at <https://oecd-development-matters.org/2017/05/10/wanted-mechanism-for-additionality/> (accessed 16 August 2019).
- Carter P, Van de Sijpe N and Calel R (2018). The elusive quest for additionality. Working Paper No. 495. Centre for Global Development.
- Cavallo E, Eichengreen B and Panizza U (2018). Can countries rely on foreign saving for investment and economic development? *Review of World Economics*. 154(2): 277–306.
- Cervo AL (2010). Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53:7–32.
- Chartered Institute of Building and Centre for Economics and Business Research (2019). *From Silk Road to Silicon Road: How the Belt and Road Initiative Will Transform the Global Economy*. London.
- Chatterjee S, Giuliano P and Kaya I (2012). Where has all the money gone? Foreign aid and the composition of government spending. *The B. E. Journal of Macroeconomics*. 12(1):1–36.
- Chenery HB and Bruno M (1962). Development alternatives in an open economy: The case of Israel. *The Economic Journal*. 72(285):79–103.
- Cheng C (2019). The logic behind China's foreign aid agency. Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy. Available at <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154> (accessed 13 June 2019).
- Cheng CS and Zaum D, eds. (2013). *Corruption and Post-Conflict Peacebuilding: Selling the Peace?* Routledge. London.
- Cobham A, Janský P and Meinzer M (2018). A half-century of resistance to corporate disclosure. In: UNCTAD. *Transnational Corporations: Investment and Development* (United Nations publication. Sales No. ETN253. New York and Geneva). [DB CH3]
- Coggins BL (2015). Does state failure cause terrorism? An empirical analysis (1999–2008). *Journal of Conflict Resolution*. 59(3):455–483.
- Colin S (2014). A matter of high interest: Assessing how loans are reported as development aid. European Network of Debt and Development. Brussels.
- Collier P, Besley T and Khan A (2018). *Escaping the Fragility Trap*. London School of Economics and Political Science-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development. London.
- Committee for Development Policy, Subgroup on Accountability (2015). Transitioning from the MDGs [Millennium Development Goals] to the SDGs [Sustainable Development Goals]: Accountability for the post-2015 era. Committee for Development Policy Background Paper No. 25. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Convergence (2018). *The State of Blended Finance 2018*. Toronto, Canada.
- Cornish L and Saldinger A (2019). Profiling 17 development finance institutions. Available at <https://www.devex.com/news/profiling-17-development-finance-institutions-94405> (accessed 24 September 2019).
- Crawford G and Kacarska S (2019). Aid sanctions and political conditionality: Continuity and change. *Journal of International Relations and Development*. 22(1): 184–214.
- Cui W (2016). Comparison between North–South aid and South–South cooperation: Based on the analysis of the new development finance institutions. *Journal of Shanghai Jiaotong University*. 21(1):25–32.
- Dag Hammarskjöld Foundation and United Nations Multi-Partner Trust Fund Office (2017). Financing the UN [United Nations] development system: Pathways to reposition for Agenda 2030. Available at <https://www.daghammarskjold.se/publication/financing-unds-2017/> (accessed 18 August 2019).
- Davies P (2011). The role of the private sector in the context of aid effectiveness. Consultative findings document. 2 February.
- Delalande G and Gaveau V (2018). Senegal's perspective on TOSSD [Total Official Support for Sustainable Development]. Working Paper No. 43. OECD.
- Dempsey S (2017). Commercial creep in the classroom. *Education: Journal of the New South Wales Teachers Federation*. 98(5).
- Development Reimagined (2019). China's debt relief along the Belt and Road – what's the story? 25 April. Available at <https://developmentreimagined.com/2019/04/25/chinas-debt-relief-along-the-belt-and-road-whats-the-story/> (accessed 26 April 2019).
- Devex (2019a). “Haphazard” White House crackdown on human trafficking disrupts aid. 9 May.
- Devex (2019b). Hewlett Foundation's Ruth Levine on how donors can stop “undercutting chances of success”. 1 April.
- Devex (2019c). Development finance institutions grapple with their growing role. 19 March.

- Devex (2019d). What does the data tell us about DFIs [development finance institutions]? 19 March.
- Devex (2019e). What will it take to fix flailing SDG [Sustainable Development Goal] funding? 23 April.
- Di Ciommo M, Sherriff A and Bossuyt J (2019). The dynamics of EU[European Union] budget negotiations for external action: Towards a “single” instrument? In: Sherriff A, ed. *Investing in Europe’s Global Role: The Must-Have Guide for the Negotiations of the Multiannual Financial Framework 2021–2027*. European Centre for Development Policy Management. Maastricht, Netherlands:41–55.
- Dijkstra G (2013). The new aid paradigm: A case of policy incoherence. Working Paper No. 128. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York. [DB CH4]
- Dincecco M (2017). *State Capacity and Economic Development: Present and Past*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Diongson D (2018). OPIC [Overseas Private Investment Corporation] eyes mandate change with direct equity investments. Available at <https://www.privateequityinternational.com/opic-eyes-mandate-change-with-direct-equity-investments/> (accessed 15 August 2019).
- Divakaran S, McGinnis PJ and Shariff M (2014). Private equity and venture capital in SMEs [small and medium-sized enterprises] in developing countries: The role for technical assistance. Policy Research Working Paper No. 6827. World Bank.
- Donoghue D and Khan A (2019). Achieving the [Sustainable Development Goals] SDGs and “leaving no one behind”: Maximizing synergies and mitigating trade-offs. Working Paper No. 560. Overseas Development Institute. London.
- Dornan M (2017). How new is the “new” conditionality? Recipient perspectives on aid, country ownership and policy reform. *Development Policy Review*. 35(51): 46–63.
- Downs C (2011). Operational effectiveness of the UN MDTF [United Nations multi-donor trust fund] mechanism. Available at <http://mdtf.undp.org/document/download/6916> (accessed 24 September 2019).
- Drażkiewicz E (2017). Neutrality in foreign aid. *Focaal Journal of Global and Historical Anthropology*. 77:90–102.
- Dreher A and Fuchs A (2011). Rogue aid? The determinants of China’s aid allocation. Scholarly Paper No. ID 1926471. Social Science Research Network. Rochester (New York), United States.
- Dreher A, Fuchs A, Parks B, Strange AM and Tierney MJ (2017). Aid, China and growth: Evidence from a new global development finance dataset. Working Paper No. 46. Aid Data, A Research Lab at William and Mary.
- Dreher A, Fuchs A, Parks B, Strange AM and Tierney MJ (2018). Apples and dragon fruits: The determinants of aid and other forms of State financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*. 62(1): 182–194.
- Easterly W (2006). *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Penguin Press. New York.
- Eaton J (1989). Foreign public capital flows. In: Chenery HB and Srinivasan TS, eds. *Handbook of Development Economics*, vol. 2. Elsevier. Amsterdam: 1305–1386.
- European Development Finance Institutions (2016). *Flagship Report 2016: Investing to Create Jobs, Boost Growth and Fight Poverty*. Brussels.
- European Development Finance Institutions (2018). *Principles for responsible tax in developing countries*. Available at <https://www.edfi.eu/news/edfi-members-endorse-principles-responsible-tax-developing-countries/> (accessed 12 September 2019).
- European Development Finance Institutions (2019). *Standing together for impact*. 14 May. Available at <https://www.edfi.eu/news/standing-together-impact/> (accessed 24 June 2019).
- Edwards S (2014). How effective is foreign aid? Available at <https://www.weforum.org/agenda/2014/11/how-effective-is-foreign-aid/> (accessed 29 June 2019).
- El Khanji S (2018). An empirical exploration of relationships between official development assistance and advances in water and sanitation subsectors. *Cogent Economics and Finance*. 6(1):1437661.
- Elbers W and Schulpen L (2015). Reinventing international development NGOs [non-governmental organizations]: The case of ICCO [Interchurch Organization for Development Cooperation]. *The European Journal of Development Research*. 27(1):1–18.
- Emerging Markets Private Equity Association (2017). 2017 Annual Report. Washington, D.C.
- Emerging Markets Private Equity Association (2018). The road ahead for African private equity. Brief.
- Engen L and Prizzon A (2018). *A Guide to Multilateral Development Banks*. Overseas Development Institute. London.
- European Commission (2015). National indicative programme 2014–2020 for Eritrea. Available at https://ec.europa.eu/europeaid/national-indicative-programme-2014-2020-eritrea_en (accessed 24 September 2019).

- European Commission (2018). Communication from the Commission on new requirements against tax avoidance in EU [European Union] legislation governing in particular financing and investment operations. C(2018) 1756. Brussels. 21 March.
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2019). Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU [European Union]-China: A strategic outlook. JOIN (2019) 5. Strasbourg, France.
- European Court of Auditors (2014). The effectiveness of blending regional investment facility grants with financial institution loans to support EU [European Union] external policies. Special Report No. 16.
- European Union (2018). *Public-Private Partnerships in the EU [European Union]: Widespread Shortcomings and Limited Benefits*. European Court of Auditors Special Report. Luxembourg.
- Faraz U, Jeuland M and Pattanayak SK (2018). NGOs [non-governmental organizations] and the effectiveness of interventions. Working Paper No. 59. United Nations University World Institute for Development Economic Research.
- Feeny S and McGillivray M (2009). Aid allocation to fragile States: Absorptive capacity constraints. *Journal of International Development*. 21(5):618–632.
- Feeny S and McGillivray M (2010). Aid and growth in small island developing States. *The Journal of Development Studies*. 46(5):897–917.
- de Felice D (2015). Diverging visions on political conditionality: The role of domestic politics and international socialization in French and British aid. *World Development*. 75:26–45.
- de Felice D (2016). Europeanization should meet international constructivism: The Nordic plus group and the internalization of political conditionality by France and the United Kingdom. *European Politics and Society*. 17(1): 58–73.
- Fengler W and Kharas H (2010). Overview: Delivering aid differently. In: Fengler W, and Kharas H, eds. *Delivering Aid Differently*. Brookings Institution Press. Washington. D.C.:1–41.
- Fengler W and Kharas H (2011). Delivering aid differently: Lessons from the field. Economic Premise No. 49. World Bank.
- Fenochietto R and Pessino C (2013). Understanding countries' tax effort. International Monetary Fund Working Paper. No. 244.
- Financial Times* (2012). *World Bank: An exercise of influence*. 2 April.
- Financial Times* (2018). US [United States] to set up \$60bn [billion] agency to counter China in developing world. 23 September.
- Financial Times* (2019a). The Asian century is set to begin. 26 March.
- Financial Times* (2019b). Household food spending divides the world. 8 January.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2019). *South-South and Triangular Cooperation in FAO [Food and Agriculture Organization of the United Nations]: Strengthening Partnerships to Achieve the Sustainable Development Goals*. Rome.
- Forstater M (2018) [Illicit financial flows, trade misinvoicing and multinational tax avoidance: The same or different? Centre for Global Development.
- Foster M and Keith A (2003). The case for increased aid: Final report to the Department for International Development. Available at <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4817.pdf> (accessed 24 September 2019).
- Freedman L (2006). The new security equation. In: Picciotto R and Weaving R, eds. *Security and Development: Investing in Peace and Prosperity*. Routledge. London:27–41.
- Freire C (2017). Promoting structural transformation: Strategic diversification vs. laissez-faire approach. Working Paper No. 151. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Freire-González J (2018). Environmental taxation and the double dividend hypothesis in CGE [computable general equilibrium] modelling literature: A critical review. *Journal of Policy Modelling*. 40(1):194–223.
- Frenkel R and Rapetti M (2008). Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002–2007. *International Review of Applied Economics*. 22(2): 215–226.
- Fukuda-Parr S (2012). Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era? Working Paper No. 117. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Gehrke T (2019). Redefining the EU [European Union]-China economic partnership: Beyond reciprocity lies strategy. Security Policy Brief No. 104. Egmont.
- German Corporation for Development Cooperation (2019). Supporting tax authorities in Nepal. Available at <https://www.giz.de/en/worldwide/17876.html> (accessed 9 August 2019).

- German Development Institute (2018). From damage control to sustainable development: European development policy under the next EU [European Union] budget. Briefing Paper No. 7.
- Global Financial Integrity (2019). *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006–2015*. Washington, D.C.
- Global Impact Investing Network (2018). Annual Impact Investor Survey. New York.
- Global Justice Now (2016). *Gated Development: Is the Gates Foundation Always a Force for Good?* London.
- Global Partnership for Education (2019). Private sector engagement strategy. BOD/2019/06-06. Stockholm. 11–13 June.
- Gomes GZ and Esteves P (2018). The BRICS [Brazil, Russian Federation, India, China, South Africa] effect: Impacts of South–South cooperation in the social field of international development cooperation. *Institute of Development Studies Bulletin*. 49(3):129–144.
- Gottschalk R and Poon D (2017). Scaling up finance for the Sustainable Development Goals: Experimenting with models of multilateral development banking. Background paper prepared for the first session of the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development. Geneva. 8–10 November.
- Gourevitch PA, Lake DA and Gross Stein J, eds. (2011). *The Credibility of Transnational NGOs [Non-Governmental Organizations]: When Virtue Is Not Enough*. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom.
- Gu J (2009). China's private enterprises in Africa and the implications for African development. *The European Journal of Development Research*. 21(4):570–587.
- Gu J and Kitano N (2018). Beyond aid: The future of development cooperation. *Institute of Development Studies Bulletin*. 49(3): 1–12.
- The Guardian* (2019). Leaked documents reveal Russian effort to exert influence in Africa. 11 June.
- Guillaumont P and Wagner L (2014). Aid effectiveness for poverty reduction: Lessons from cross-country analyses, with a special focus on vulnerable countries. *Revue d'économie du développement*. 22(HS01):217–261.
- Gulrajani N (2016). Bilateral versus multilateral aid channels: Strategic choices for donors. Overseas Development Institute.
- Gulrajani N (2017). Bilateral donors and the age of the national interest: What prospects for challenge by development agencies? *World Development*. 96:375–389.
- Gunatilake HM, Fabella RV and Lagman-Martin A (2015). Foreign aid, aid effectiveness and the new aid paradigm: A review. *Sri Lankan Journal of Agricultural Economics*. 12(13):39–81.
- Gupta S and Plant M (2019). Enhancing domestic resource mobilization: What are the real obstacles? Centre for Global Development. 30 April.
- Gurara D, Klyuev V, Mwase N, Presbitero A, Xu XC and Bannister G (2017). Trends and challenges in infrastructure investment in low-income developing countries. International Monetary Fund Working Paper No. 233.
- Gutman J and Horton C (2015). Accessibility and effectiveness of donor disclosure policies when disclosure clouds transparency. Global Economy and Development Working Paper No. 85. Brookings Institution.
- Haider H (2018). Donors influencing other donors and development outcomes. Department for International Development.
- Hart T, Hadley S and Welham B (2015). Use of country systems in fragile States. Overseas Development Institute.
- Haughton JH (1998). Available at https://www.researchgate.net/profile/Jonathan_Haughton (accessed 24 September 2019).
- Hay I and Muller S (2014). Questioning generosity in the golden age of philanthropy: Towards critical geographies of super-philanthropy. *Progress in Human Geography*. 38(5):635–653.
- Heinrich-Fernandes M (2019). Donor engagement in innovative finance: Opportunities and obstacles. Donor Committee for Enterprise Development.
- Hernandez D (2017). Are “new” donors challenging World Bank conditionality? *World Development*. 96:529–549.
- Hulme D (2013). Poverty and development thinking: Synthesis or uneasy compromise? Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 180. University of Manchester.
- Hurley, J, Morris S and Portelance G (2018). Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective. Policy Paper 121. Center for Global Development. Washington D.C.
- Hynes W and Scott S (2013). The evolution of official development assistance: Achievements, criticisms and a way forward. Development Cooperation Working Papers No. 12. OECD Publishing, Paris.
- Independent Commission for Aid Impact (2019). *The Current State of UK [United Kingdom] Aid: A Synthesis of Findings from 2015 to 2019*. London.

- Intergovernmental Panel on Climate Change (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. New York.
- International Finance Corporation (2018). Blended finance: A stepping stone to creating markets. Note 51.
- International Financial Reporting Standards Foundation (2019). Speech: IASB [International Accounting Standards Board] chair on what sustainability reporting can and cannot achieve. Available at <https://www.ifrs.org/news-and-events/2019/04/speech-iasb-chair-on-sustainability-reporting/> (accessed 29 June 2019).
- International Labour Organization (2018). *World Employment Social Outlook: Trends 2018*. Geneva.
- International Labour Organization (2019). The working poor, or how a job is no guarantee of decent living conditions. Spotlight on Work Statistics No. 6.
- International Monetary Fund (2016). International Monetary Fund survey: Fiscal capacity development can boost inclusive growth. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sop041616a> (accessed 29 May 2019).
- International Monetary Fund (2018). The IMF [International Monetary Fund] and Fragile States: Evaluation Report 2018. Independent Evaluation Office. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2019). The managing director's global policy agenda: Joint responsibility shared rewards. Policy Paper.
- International Trade Centre (2015). *SME [Small and Medium-Sized Enterprise] Competitiveness Outlook 2015: Connect, Compete and Change for Inclusive Growth*. Geneva.
- Jacobs DF (2009). Capital expenditures and the budget. Public financial management technical guidance note. International Monetary Fund.
- Jespersen S and Curtis M (2016). Development finance institutions and responsible corporate tax behaviour. Joint agency briefing paper. Oxfam International.
- Jones B and Taussig T (2019). Democracy and disorder: The struggle for influence in the new geopolitics. Brookings Institution, Foreign Policy.
- Kahler M (1992). Multilateralism with small and large numbers. *International Organization*. 46(3):681–708.
- Karam A (2019). Religion and development: An enhanced approach or a transaction? Inter Press Service. 12 April.
- Keijzer N and Janus H (2016). Revitalising the development effectiveness agenda: Seeking creativity and controversy. Global Partnership for Effective Development Cooperation. Available at <http://effectivecooperation.org/2016/11/revitalising-the-development-effectiveness-agenda-seeking-creativity-and-controversy/> (accessed 10 October 2019).
- Kenny C, Kalow J, Leo B and Ramachandran V (2018). Comparing five bilateral development finance institutions and the IFC [International Finance Corporation]. Policy Paper No. 116. Centre for Global Development.
- Kharas H, Prizzon A and Rogerson A (2014). *Financing the Post-2015 Sustainable Development Goals: A Rough Roadmap*. Overseas Development Institute. London.
- Khwaja MS and Iyer I (2014). Revenue potential, tax space and tax gap: A comparative analysis. Policy Research Working Paper No. 6868. World Bank.
- Kindornay S, Kocaata Z and Boehler T (2018). *Private Sector Engagement Through Development Co-operation in Bangladesh*. Global Partnership for Effective Development Cooperation. Paris.
- Kiribati, Ministry of Finance and Economic Development (2015). Annual Report 2015. Available at <http://www.mfed.gov.ki/publications/mfed-annual-report-2015> (accessed 31 May 2019).
- Klein A, Sangaré C and Semeraro GM (2014). The growing development potential of other official flows. In: OECD, *Development Cooperation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development*. OECD Publishing. Paris: 59–69.
- Klingebiel S, Negre M and Morazán P (2017). Costs, benefits and the political economy of aid coordination: The case of the European Union. *European Journal of Development Research*. 29(1):144–159.
- Klomegah KK (2019). Kremlin announces Russia–Africa Summit. *Modern Diplomacy*. 29 May.
- Knack S and Rahman A (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics*. 83(1):176–197.
- Koch S (2015). A typology of political conditionality beyond aid: Conceptual horizons based on lessons from the European Union. *World Development*. 75:97–108.
- Lao People's Democratic Republic (2019). Round table process meeting. Available at <https://rtm.org.la/about/round-table-process-2/> (accessed 24 September 2019).
- Le Billon P (2011). Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives? Issue No. 13. Anti-Corruption Resource Centre. Available at <https://www.cmi.no/publications/4248-extractive-sectors-and-illicit-financial-flows> (accessed 10 October 2019).

- Lee N (2017). Billions to trillions? Issues on the role of development banks in mobilizing private finance. Centre for Global Development.
- Lesotho Revenue Authority (2018). Annual Report 2017–2018. Available at <http://www.lra.org.ls/annual-reports> (accessed 31 May 2019).
- Lledo VD, Dudine P, Eyraud L and Peralta-Alva A (2018). How to select fiscal rules: A primer. International Monetary Fund.
- Lundsgaarde E and Engberg-Pedersen L (2019). The aid effectiveness agenda: Past experiences and future prospects. Report No. 5. Danish Institute for International Studies. Copenhagen.
- Macau Hub (2017). China announces partial pardon of Angola's debt. 6 June. Available at <https://macauehub.com.mo/2017/06/06/pt-china-anuncia-perdao-parcial-da-divida-de-angola/> (accessed 25 April 2019).
- Mahn Jones T (2017). Accountability for development cooperation under the 2030 Agenda. Discussion Paper No. 10. German Development Institute.
- Mandalaki E and O'Sullivan P (2016). Organizational indulgences or abuse of indulgences: Can good actions somehow wipe out corporate sins? *Management*. 19(3):203–227.
- Markandya A, Ponczek V and Yi S (2010). What are the links between aid volatility and growth? Policy Research Working Paper No. 5201. World Bank. Washington D.C.
- Martin M (2015). Private and blended development cooperation: Assessing their effectiveness and impact for achieving the SDGs [Sustainable Development Goals]. 2016 Development Cooperation Forum Policy Brief No. 7. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Mascagni G and Timmis E (2017). The fiscal effects of aid in Ethiopia: Evidence from CVAR [cointegrated vector autoregressive] applications. *The Journal of Development Studies*. 53(7):1037–1056.
- Mawdsley E (2014). A new development era? The private sector moves to the centre. Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Mawdsley E (2017). Development geography 1: Cooperation, competition and convergence between “North” and “South”. *Progress in Human Geography*. 41(1):108–117.
- Mawdsley E, Savage L and Kim S-M (2014). A “post-aid world”? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High-Level Forum. *The Geographical Journal*. 180(1):27–38.
- Mayer Brown (2013). The business of development. Available at https://www.mayerbrown.com/files/uploads/Documents/PDFs/The_business_of_development2.pdf (accessed 24 September 2019).
- Maza Martelli JA (2017). Statement at event on human rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Satigny, Switzerland. 29 June. Available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=21814&LangID=E> (accessed 16 August 2019).
- McGillivray M, Naudé W and Santos-Paulino AU (2010). Vulnerability, trade, financial flows and State failure in small island developing States. *Journal of Development Studies*. 46(5):815–827.
- McLure CE (2004). Transfer pricing and tax havens: Mending the LDC revenue net. Andrew Young School of Policy Studies.
- McMillan M, Rodrik D and Sepulveda C, eds. (2017). *Structural Change, Fundamentals, and Growth: A Framework and Case Studies*. International Food Policy Research Institute. Washington D.C.
- McMillan M, Rodrik D and Verduzco-Gallo Í (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*. 63:11–32.
- Meeks P (2018). *Development, Untied: Unleashing the Catalytic Power of Official Development Assistance through Renewed Action on Untying*. European Network of Debt and Development. Brussels.
- Michael T, Ooichen R, Slob A and Jerve AM (2008). Managing aid exit and transformation: Eritrea country case study. Swedish International Development Cooperation Agency.
- Mirchandani R (2017). Development finance institutions “a proven theory of change”. Available at <https://www.cgdev.org/blog/development-finance-institutions-proven-theory-change-podcast-heads-opic-and-cdc> (accessed 15 August 2019).
- Molenaers N, Dellepiane S and Faust J (2015). Political conditionality and foreign aid. *World Development*. 75:2–12.
- Moore M, Prichard W and Fjeldstad O-H (2018). *Taxing Africa: Coercion, Reform and Development*. Zed Books. London.
- Moran M and Stone D (2016). The new philanthropy: Private power in international development policy? In: Grugel J, and Hammett D, eds. *The Palgrave Handbook of International Development*. Palgrave Macmillan. London: 297–313.
- Moran T, Görg H, Serič A and Krieger-Boden C (2018). Attracting FDI in middle-skilled supply chains. *Economics*. 12:1–9.

- Morgan P and Zheng Y (2019). Old bottle new wine? The evolution of China's aid in Africa 1956–2014. *Third World Quarterly*. 1–20.
- Morris M and Staritz C (2017). Industrial upgrading and development in Lesotho's apparel industry: global value chains, foreign direct investment, and market diversification. *Oxford Development Studies*. 45(3): 303–320.
- Morrissey O (2012). Aid and government fiscal behaviour: What does the evidence say? Working Paper No. 1. United Nations University-World Institute for Development Economics Research.
- Morrissey O (2015). Aid and government fiscal behaviour: Assessing recent evidence. *World Development*. 69:98–105.
- Mosley P (2015). Fiscal composition and aid effectiveness: A political economy model. *World Development*. 69: 106–115.
- Moyo D (2009). *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux. New York.
- Musselli I and Bürgi Bonanomi E (2018). Curbing illicit financial flows in commodity trading: Tax transparency. Working Paper No. 4. Centre for Development and Environment, Bern University (accessed 16 August 2019).
- N'Diaye A (2010). Influence des stratégies locales dans les chaînes globales de valeur. *Revue française de gestion*. (201):141–159.
- Neanidis KC and Varvarigos D (2009). The allocation of volatile aid and economic growth: Theory and evidence. *European Journal of Political Economy*. 25(4):447–462.
- New York Times* (2019). Is China the world's loan shark? 26 April.
- OECD (n/d). Recommendation on terms and conditions of aid. Available at <http://www.oecd.org/dac/stats/31426776.pdf>.
- OECD (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006). *Development Cooperation Report 2005*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009). *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012). *Better Aid: Aid Effectiveness 2011– Progress in Implementing the Paris Declaration*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014). *Development Cooperation Report 2014: Mobilizing Resources for Sustainable Development*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015). *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016a). Understanding key terms and modalities for private sector engagement in development cooperation. Private Sector Peer Learning Peer Inventory No. 1.
- OECD (2016b). ODA [Official development assistance] modernization of private sector instruments: Way forward following the consultation with the Export Credit Group. DCD/DAC(2016)51. 25 November.
- OECD (2016c). *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017). Enhancing the Contributions of SMEs [Small and Medium-Sized Enterprises] in a Global and Digitalized Economy. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018a). *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b). Converged statistical reporting directives for Creditor Reporting System and the annual DAC questionnaire. DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL. Available at [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL/en/pdf).
- OECD (2018c). 2018 Report on the DAC Untying Recommendation. DCD/DAC(2018)12/REV2. Available at [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC\(2018\)12-REV2.en.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC(2018)12-REV2.en.pdf).
- OECD (2018d). *Development Cooperation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018e). The next step in blended finance: Addressing the evidence gap in development performance and results. Workshop report prepared for the consultation on the OECD DAC blended finance principles for unlocking commercial finance for the SDGs [Sustainable Development Goals]. Copenhagen. 22 October.
- OECD (2018f). Continued work on measuring the mobilization effect of official development finance interventions. DCD/DAC/STAT(2018)31. 29 May.
- OECD (2018g). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018h). *OECD Development Cooperation Peer Reviews: European Union*. OECD Publishing, Paris.

- OECD (2018i). *States of Fragility 2018*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018j). Detailed Comments on the TOSSD [Total Official Support for Sustainable Development] Reporting Instructions. Issues paper prepared for the consultation with civil society organizations. 31 May. Available at <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/tossd-task-force.htm> (accessed 13 September 2019).
- OECD (2019a). Official development assistance. Available at <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> (accessed 13 September 2019).
- OECD (2019b). Development aid drops in 2018, especially to neediest countries. Available at <http://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm> (accessed 20 June 2019).
- OECD (2019c). DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance. OECD/LEGAL/5015. Available at <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/140/140.en.pdf>.
- OECD (2019d). Official development assistance: What is ODA? April. Available at <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> (accessed 13 September 2019).
- OECD (2019e). Amounts mobilized from the private sector by development finance interventions in 2012–17: Preliminary insights from the data, February. Available at https://www.slideshare.net/OECDdev/torbydevelopmentfinanceinterventionsin201217?from_action=save (accessed 29 June 2019).
- OECD, Development Assistance Committee (2018). Reporting methods for private sector instruments. DCD/DAC(2018)47/Final. Paris. 12 December.
- OECD and United Nations Capital Development Fund (2018). *Blended Finance in the Least Developed Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OECD and United Nations Development Programme (2016). *Making Development Cooperation More Effective: 2016 Progress Report*. OECD Publishing, Paris.
- OECD and United Nations Development Programme (2019). *Global Partnership for Effective Development Cooperation: Making Development Cooperation More Effective – How Partner Countries are Promoting Effective Partnerships; Part I of the Global Partnership 2019 Progress Report*.
- OECD and World Trade Organization (2013). *Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains*. World Trade Organization, Geneva/OECD Publishing, Paris.
- OECD and World Trade Organization (2017). *Aid for Trade at a Glance 2017: Promoting Trade, Inclusiveness and Connectivity for Sustainable Development*. OECD Publishing, Paris.
- Quattara B (2006). Aid, debt and fiscal policies in Senegal. *Journal of International Development*. 18(8):1105–1122.
- Overseas Development Institute (1967). Aid coordination. Briefing paper.
- Overseas Development Institute (1978). Basic needs. Briefing paper No. 5.
- Overseas Private Investment Corporation (2019). Active projects. Available at <https://www.opic.gov/opic-action/active-opic-projects> (accessed 24 June 2019).
- Oxfam International (2016). *Climate Finance Shadow Report: Lifting the Lid on Progress towards the \$100 Billion Commitment*. Oxford.
- Oxfam International (2018). *Climate Finance Shadow Report 2018: Assessing Progress Towards the \$100 Billion Commitment*. Oxford.
- Panizza U (2015). Debt sustainability in low-income countries: The grants versus loans debate in a world without crystal balls. Working Paper No. 120. Foundation for Studies and Research on International Development.
- Patrick S (2011). *Weak Links: Fragile States, Global Threats and International Security*. Oxford University Press, Oxford.
- Pereira J (2017a). Blended finance for development. Background paper prepared for the first session of the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development. Geneva. 8–10 November.
- Pereira J (2017b). Blended finance: What it is, how it works and how it is used. Oxfam International.
- Piemonte C, Cattaneo O, Morris R, Pincet A and Poensgen K (2019). Transition finance: Introducing a new concept. OECD Development Cooperation Working Papers No. 54. OECD Publishing, Paris.
- Pieterse JN (1998). My paradigm or yours? Alternative development, post-development, reflexive development. *Development and Change*. 29(2):343–373.
- Pillay N (2013). Foreword. In: United Nations. *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (United Nations publication. Sales No. E.12.XIV.1. New York and Geneva): iii–v.

- Piron L-H (2002). The right to development: A review of the current state of the debate for the Department for International Development. Overseas Development Institute. London.
- Prebisch R (1959). Commercial policy in the underdeveloped countries. *The American Economic Review*. 49(2):251–273.
- Presbitero AF (2016). Too much and too fast? Public investment scaling-up and absorptive capacity. *Journal of Development Economics*. 120:17–31.
- Prizzon A, Greenhill R and Mustapha S (2016). *An Age of Choice for Development Finance: Evidence from Country Case Studies*. Overseas Development Institute. London.
- Project Syndicate (2019a). Philanthropy vs. democracy. 12 July.
- Project Syndicate (2019b). Toward[s] a global green new deal. 9 April.
- Publish What You Fund (2019). Aid Transparency Index 2018. London.
- Raine G (2007). Commercial activities in primary schools: A quantitative study. *Oxford Review of Education*. 33(2):211–231.
- Reality of Aid (2012). *Aid and Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development?* The Reality of Aid International Coordinating Committee. Quezon City, Philippines.
- Remmer KL (2004). Does foreign aid promote the expansion of Government? *American Journal of Political Science*. 48(1):77–92.
- Ring DM (2017). Transparency, disclosure and developing countries. Boston College Law School Faculty Papers.
- Rodrik D (2018). New technologies, global value chains and the developing economies. Background Paper No. 1. Pathways for Prosperity Commission, University of Oxford.
- Rogerson A (2011). What if development aid were truly “catalytic”? Background Note. Overseas Development Institute.
- de la Rosa Reyes D (2017). The Sustainable Development Goals and the dangers of policy reductionism. *International Journal of Policy Studies*. 8(1):23–43.
- Rosenstein-Rodan PN (1943). Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*. 53(210/211):202–211.
- Rudolph A (2017). The concept of SDG [Sustainable Development Goal]-sensitive development cooperation: Implications for OECD DAC members. Discussion Paper No. 1. German Development Institute.
- Rwanda (2006). Rwanda aid policy. Available at http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/docs/Aid_policy/Aid_Policy.pdf (accessed 24 September 2019).
- Rwanda (2017). 7 National strategy for transformation 2017–2024. Available at http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/user_upload/NST1_7YGP_Final.pdf (accessed 24 September 2019).
- Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning (2013) Economic development and poverty reduction strategy II 2013–2018. Available at http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/NDPR/EDPRS_2.pdf (accessed 24 September 2019).
- Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning (2015). Documentation of Rwanda’s Good Practices in Aid Coordination and Management Since 2004. Available at http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/user_upload/Aid_Coord_Practices_Final_report.pdf (accessed 24 September 2019).
- Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning (2019). Single project implementation unit. Available at <http://www.minecofin.gov.rw/index.php?id=127> (accessed 24 September 2019).
- Rwanda Revenue Authority (2018). Annual Activity Report 2017/18. Available at <https://www.rra.gov.rw/index.php?id=356&L=1> (accessed 9 August 2019).
- Saldinger A, Andreason SP and Cornish L (2019). Funding insights: A deeper look at European development finance institutions. 3 April. Devex. Available at <https://pages.devex.com/funding-insights-a-deeper-look-at-european-dfis.html#NULL> (accessed 13 September 2019).
- Salifu A and Abdulai A-G (2018). Corruption and international aid. In: Farazmand A, ed. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*. Springer. Cham, Switzerland.
- Savoy CM, Carter P and Lemma A (2016). Development finance institutions come of age: Policy engagement, impact and new directions. Centre for Strategic and International Studies.
- Schick A (2009). Budgeting for fiscal space. *OECD Journal on Budgeting*. 2:7–24.
- Schmidt-Traub G and Sachs JD (2015). Implementing the SDGs [Sustainable Development Goals] through effective investment strategies and partnerships. Sustainable Development Solutions Network.
- Semrau FO and Rainer T (2017). Brazil’s development cooperation: Following in China’s and India’s footsteps? *Journal of International Development*. 29(3):287–307.

- Semrau FO and Thiele R (2016). Why emerging donors give foreign aid and what this implies for the global aid system. Policy Brief No. 15. Nopoor.
- Sengupta AK (2013). Conceptualizing the right to development for the twenty-first century. In: United Nations. *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (United Nations publication. Sales No. E.12.XIV.1. New York and Geneva): 67–87.
- Severino J-M and Ray O (2009). The end of ODA: Death and rebirth of a global public policy. Working Paper No. 167. Center for Global Development. Washington, D.C.
- Sindzingre A (2007). Financing the developmental State: Tax and revenue issues. *Development Policy Review*. 25(5):615–632.
- Singh JN and Ovadia JS (2018). The theory and practice of building developmental States in the global South. *Third World Quarterly*. 39(6):1033–1055.
- Skott P and Ros J (1997). The “big push” in an open economy with non-tradable inputs. *Journal of Post Keynesian Economics*. 20(1):149–162.
- Spratt S and Collins LR (2012). Development finance institutions and infrastructure: A systematic review of evidence for development additionality. Private Infrastructure Development Group Trust.
- Sraieb MM (2016). What is behind foreign aid ineffectiveness? *Reflète et perspectives de la vie économique*. 2:61–73.
- Staritz C and Morris M (2013). Local embeddedness, upgrading and skill development: global value chains and foreign direct investment in Lesotho’s apparel industry. Working Paper No. 21. Capturing the Gains (University of Manchester).
- Steel I (2018). Should donors pay taxes in the countries they support? Available at <https://www.odi.org/blogs/10647-should-donors-pay-taxes-countries-they-support> (accessed 17 June 2019).
- Storm S (2015). Structural change. *Development and Change*. 46(4):666–699.
- Strange AM, Dreher A, Fuchs A, Parks B and Tierney MJ (2017). Tracking underreported financial flows: China’s development finance and the aid–conflict nexus revisited. *Journal of Conflict Resolution*. 61(5):935–963.
- Súilleabháin AÓ (2014). *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*. International Peace institute. New York.
- Sun Y (2019). China’s changing approach to Africa. Foresight Africa 2019. Brookings Institution.
- Swedlund HJ (2017). Is China eroding the bargaining power of traditional donors in Africa? *International Affairs*. 93(2):389–408.
- Therkildsen O (2002). Keeping the State accountable: Is aid no better than oil? *Institute of Development Studies Bulletin*. 33(3):1–17.
- Thirlwall AP (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *BNL Quarterly Review*. 32(128).
- Thirlwall AP (2011). Balance of payments constrained growth models: History and overview. *PSL Quarterly Review*. 64(259):307–351.
- Thornton J (2014). Does foreign aid reduce tax revenue? Further evidence. *Applied Economics*. 46(4):359–373.
- Togo (2016). National development plan of Togo 2018–2022. Available at <http://togoembassylondon.com/pnd-togo/> (accessed 24 September 2019).
- Trade Union Development Cooperation Network (2016). The development effectiveness of supporting the private sector with ODA [official development assistance] funds. Research Paper.
- Ulleberg I (2009). *The Role and Impact of NGOs [Non-Governmental Organizations] in Capacity Development: From Replacing the State to Reinvigorating Education*. International Institute for Educational Planning, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Paris.
- UNCTAD (2006a). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities* (United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.9. New York and Geneva).
- UNCTAD (2006b). *Economic Development of Africa Report 2006: Doubling Aid – Making the “Big Push” Work* (United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.10. New York and Geneva).
- UNCTAD (2008). *The Least Developed Countries Report 2008: Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership* (United Nations publication. Sales No. E.08.II.D.20. New York and Geneva).
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance* (United Nations publication. Sales No. E.09.II.D.9. New York and Geneva).
- UNCTAD (2010). *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs* (United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (2011a). *The Least Developed Countries Report 2011: The Potential of South–South Cooperation for Inclusive and Sustainable Development* (United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.5. New York and Geneva).

- UNCTAD (2011b). *From Brussels to Istanbul: Key Development Challenges Facing the Least Developed Countries*. United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2011c). *Best Practices in Investment for Development: How to Create and Benefit from FDI–SME [Small and Medium-Sized Enterprise] Linkages – Lessons from Malaysia and Singapore* (United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.12. New York and Geneva).
- UNCTAD (2012). *The Least Developed Countries Report 2012: Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities* (United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.18. Geneva and New York).
- UNCTAD (2014a). *World Investment Report 2014: Investing in the [Sustainable Development Goals] SDGs – An Action Plan*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.1. New York and Geneva).
- UNCTAD (2014b). *The Least Developed Countries Report 2014: Growth with Structural Transformation – A Post-2015 Development Agenda* (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (2014c). *UNCTAD at 50: A Short History* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2014d). *Economic Development of Africa Report 2014: Catalysing Investment for Transformative Growth in Africa* (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (2014e). *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development* (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2015a). *The Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies* (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (2015b). *Trade and Development Report 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development* (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2015c). *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (2016a). *The Least Developed Countries Report 2016: The Path to Graduation and Beyond – Making the Most of the Process* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.9. New York and Geneva).
- UNCTAD (2016b). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (2016c). *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017a). *The Least Developed Countries Report 2017: Transformational Energy Access* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017b). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards A Global New Deal* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017c). *Solidarity and the South: New Directions in Long-Term Development Finance* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018a). *Selected Sustainable Development Trends in the Least Developed Countries 2018*. UNCTAD/ALDC/2018/1. Geneva.
- UNCTAD (2018b). *The Least Developed Countries Report 2018: Entrepreneurship for Structural Transformation – Beyond Business as Usual* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018c). *Achieving the Sustainable Development Goals in the Least Developed Countries: A Compendium of Policy Options* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018d). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018e). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018f). Financing for development: Debt and debt sustainability and interrelated systemic issues. TD/B/EFD/2/2. Geneva. 5 October.
- UNCTAD (2019a). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones* (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.12. Geneva).
- UNCTAD (2019b). *Selected Sustainable Development Trends in the Least Developed Countries – 2019*. UNCTAD/ALCD/2019/1. Geneva.
- UNCTAD (2019c). *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade* (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.7. Geneva).
- UNCTAD (2019d). *State of Commodity Dependence 2019* (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.8. Geneva).

- UNCTAD (2019e). *Commodity Dependence: A Twenty-Year Perspective*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.16. Geneva).
- United Kingdom, Department for International Development (2017). Capital increase to CDC [Group], the UK [United Kingdom]'s development finance institution, to deliver increased development impact in Africa and South Asia (2017–2022). Corporate report.
- United Nations (1945). Charter of the United Nations. San Francisco. 26 June.
- United Nations (1948). Universal Declaration of Human Rights. General Assembly resolution 217 (A) III. New York. 10 December.
- United Nations (1978). *Report of the United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries. Buenos Aires. 30 August to 12 September 1978* (Sales No. E.78.II.A.11. New York). Part I, chapter 1, Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries.
- United Nations (1986). Declaration on the Right to Development. A/RES/41/128. New York. 4 December.
- United Nations (1993). *Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro. 3–14 June 1992. Vol. I. Resolutions Adopted by the Conference* (Sales No. E.93.I.8. New York).
- United Nations (2010b). Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2009. A/RES/64/222, annex, Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South–South Cooperation. New York.
- United Nations (2010a). Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session – Addendum: Right to development criteria and operational sub-criteria. A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2. Geneva. 8 March.
- United Nations (2011). Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011–2020. A/CONF.219/3/Rev.1. Istanbul. 23 May.
- United Nations (2013). *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*. (United Nations publication. Sales No. E.12.XIV.1. New York and Geneva).
- United Nations (2014). *Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*. A/69/315. New York. 15 August.
- United Nations (2015a). Basic principles on sovereign debt restructuring processes. A/RES/69/319. New York. 29 September.
- United Nations (2015b). Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. A/RES/69/313. Addis Ababa. 17 August.
- United Nations (2015c). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. New York. 25 September.
- United Nations (2015d). Committee for Development Policy: Report on the seventeenth session. Official Records of the Economic and Social Council, Supplement No. 13. E/2015/33. New York.
- United Nations (2016). “Development cooperation: lever for effective implementation of the 2030 Agenda.” Official summary prepared by the President of ECOSOC. Development Cooperation Forum, Economic and Social Council. New York.
- United Nations (2017). The evolution of South–South development cooperation: Its role in the implementation of the 2030 Agenda and the Paris Agreement on climate change. Development Cooperation Forum Policy Brief 17. Available at https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/dcf/brief%201_SSC%20and%202030_final_01_09_17.pdf.
- United Nations (2018a). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*, 3rd ed. (Sales No. E.18.II.A.1. New York).
- United Nations (2018b). State of South–South cooperation. Report of the Secretary-General. A/73/321. New York. 13 August.
- United Nations (2018c). Extreme poverty and human rights. A/73/396. New York. 26 September.
- United Nations (2018d). Preparatory process of the second High-Level United Nations Conference on South–South Cooperation. A/72/711. New York. 29 January.
- United Nations (2018e). UN [United Nations] inter-agency pooled funds. Explanatory note. Available at https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/qcpr/6_%20UN%20Inter-agency%20pooled%20funds.pdf (accessed 5 May 2019).
- United Nations (2019a). *Financing for Sustainable Development Report 2019. Report of the Inter-Agency Task Force on Financing for Development* (Sales No. E.19.I.7. New York).
- United Nations (2019b). Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. A/HRC/41/39. Geneva. 17 July.
- United Nations (2019c). *World Economic Situation and Prospects*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.C.1. New York).

- United Nations (2019d). Resolution adopted by the General Assembly on 15 April 2019. A/RES/73/291, annex, Buenos Aires outcome document of the second High-level United Nations Conference on South–South Cooperation. New York. 30 April.
- United Nations (2019e). Right to education: The implementation of the right to education and Sustainable Development Goal 4 in the context of the growth of private actors in education. A/HRC/41/37. Geneva. 10 April.
- United Nations (2019f). Follow-up note on the role of taxation and domestic resource mobilization in achieving the Sustainable Development Goals. E/C.18/2019/2. New York. 11 February.
- United Nations Development Programme and Centre for Policy Dialogue (2016). Concessional financial flows among Southern countries: conceptualizing design principles, operational modalities and an assessment framework. New York.
- United Nations Development Programme (2019). Multi-partner Trust Fund Office world map: Where the funds are going. Available at <http://mptf.undp.org/tools/map/outgoing> (accessed 5 May 2019).
- United Nations, Economic Commission for Africa (2013). *Building Trade Capacities for Africa's Transformation: A Critical Review of Aid for Trade*. Addis Ababa.
- United Nations, Economic Commission for Africa (2015a). *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through Trade*. Addis Ababa.
- United Nations, Economic Commission for Africa (2015b). *Illicit Financial Flows: Why Africa Needs to "Track It, Stop It and Get It"*. Addis Ababa.
- United Nations, Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank (2017). *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.K.4. Addis Ababa).
- United Nations, Economic and Social Council (2018). Trends and progress in international development cooperation. E/2018/55. New York. 10 April.
- United Nations and Eritrea (2017). The strategic partnership cooperation framework between the Government of the State of Eritrea and the United Nations 2017–2021. Available at <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/ERI%202017%20SPCF.pdf> (accessed 24 September 2019).
- United Nations Multi-Partner Trust Fund Office (2017). *2017 Annual Report*. New York.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017). *The Business Case: A Study of Private Sector Engagement in Humanitarian Action*.
- United Nations Population Fund (2019). World population dashboard: Nepal. Available at <https://www.unfpa.org/data/world-population/NP> (accessed 9 August 2019).
- Vaes S and Huyse H (2015). Mobilizing private resources for development: Agendas, actors and instruments. Working Paper No. 2. Belgian Policy Research Group on Financing for Development.
- van der Does de Willebois E, Halter EM, Harrison RA, Park JW and Sharman JC (2011). *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*. World Bank. Washington, D. C.
- te Velde DW (2013). Shifting the development debate to jobs, productivity change and structural transformation. Overseas Development Institute.
- Watson-Grant S, Xiong, K and Thomas JC (2016). Country ownership in international development: Toward a working definition. Working Paper No. 164. Measure Evaluation, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Weil D (2019). Fiscal policy. Available at <https://www.econlib.org/library/Enc/FiscalPolicy.html> (accessed 29 June 2019).
- Welle K, Nicol A and van Steenberg F (2008). Why is Harmonization and alignment difficult for donors? Lessons from the water sector. Project Briefing No. 6. Overseas Development Institute.
- Werker E and Ahmed FZ (2008). What do non-governmental organizations do? *Journal of Economic Perspectives*. 22(2):73–92.
- Whitfield L and Fraser A (2010). Negotiating aid: The structural conditions shaping the negotiating strategies of African Governments. *International Negotiation*. 15(3):341–366.
- Williamson CR (2010). Exploring the failure of foreign aid: The role of incentives and information. *The Review of Austrian Economics*. 23(1):17–33.
- Wolf M (2019). The IMF [International Monetary Fund]: Today and tomorrow. *Finance and Development*. 56(2):4–8.
- World Bank (2009). Rwanda: From post-conflict reconstruction to development. Brief No. 51957.
- World Bank (2011). *Global Development Horizons 2011: Multipolarity – The New Global Economy*. Washington, D.C.
- World Bank (2016). Forward look: A vision for the World Bank Group in 2030. Report No. 108572.

World Bank (2017). Board update: Domestic resource mobilization and illicit financial flows.

World Bank (2018). Maximizing finance for development. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/168331522826993264/Maximizing-Finance-for-Development-MFD> (accessed 24 September 2019).

World Bank (2019). Update: The forward look and IBRD [International Bank for Reconstruction and Development]–IFC [International Finance Corporation] capital package implementation. DC2019-0003/P. Washington, D.C. 22 March.

World Bank and Pricewaterhouse Coopers (2015). Paying Taxes 2016: Ten Years of In-Depth Analysis on Tax Systems in 189 Economies. Washington, D.C.





Les obstacles au financement du développement sont les plus grands dans les pays qui ont le plus à perdre de la baisse de confiance dans le multilatéralisme, à savoir : les pays les moins avancés. Dans *le Rapport sur les pays les moins avancés* qu'elle publie cette année, la CNUCED a réalisé une évaluation objective des moyens dont disposent ces pays pour adapter leurs stratégies de développement en conséquence, c'est-à-dire : mobiliser les ressources nécessaires, renforcer les institutions compétentes et assortir le partenariat mondial de conditions permettant d'en tirer parti.

Mikhisa Kituyi, Secrétaire général de la CNUCED

L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale étaient censées mettre un terme aux problèmes de viabilité de la dette des pays à faible revenu. Il est clair que les choses ne se sont pas passées comme prévu puisqu'un grand nombre de pays les moins avancés sont considérés comme surendettés ou comme courant un grand risque de le devenir. *Le Rapport 2019 sur les pays les moins avancés : Le financement extérieur du développement, aujourd'hui et demain – Dépendance persistante, difficultés nouvelles*, publié par la CNUCED, joue un rôle essentiel dans la compréhension de ce qui n'a pas fonctionné et, surtout, de ce qui devrait être fait pour bâtir une architecture de l'aide susceptible de combler les immenses besoins de financement de ces pays, sans semer les graines de graves crises financières à venir.

Ugo Panizza, professeur à l'Institut de hautes études internationales et du développement, Genève

Au Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad), nous préconisons depuis longtemps non seulement que les pays développés atteignent l'objectif de 0,7 % en matière d'aide, mais aussi que la qualité de l'aide publique au développement soit améliorée, afin d'en faire un moyen plus efficace de lutte contre les inégalités et de promotion d'un développement durable. Ces préconisations sont plus que jamais d'actualité, d'autant que le cadre multilatéral de coopération est soumis à des tensions de plus en plus fortes, que l'aide est de plus en plus politisée et que la distinction entre une véritable coopération au développement et le subventionnement des intérêts commerciaux privés devient de plus en plus floue. Dans *le Rapport 2019 sur les pays les moins avancés*, la CNUCED apporte une contribution intellectuelle importante à l'analyse des incidences de l'aide sur les pays qui en ont le plus besoin, en indiquant aux donateurs comment accroître leur engagement et mettre en œuvre un « programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide » qui tienne compte de l'évolution des modalités de financement du développement depuis 2015.

Jean Letitia Saldanha, Directeur d'Eurodad

Les pays les moins avancés affichent un déficit persistant de leur épargne intérieure qui les rend très dépendants des sources de financement extérieur de leur développement. Ils sont surtout tributaires de l'aide publique au développement. Les ressources extérieures devraient contribuer à favoriser et à financer la transformation structurelle de l'économie des pays les moins avancés. Pour ces pays, l'aide publique au développement est donc un moyen essentiel d'atteindre les objectifs de développement durable et de s'affranchir à terme de leur dépendance à l'égard de l'aide.

À cette fin, il est nécessaire de revitaliser les objectifs en matière d'efficacité de l'aide pour améliorer la qualité de l'aide et sa contribution au développement et prendre en compte les changements notables intervenus dans les modalités de l'aide et du financement du développement. Une nouvelle architecture de l'aide s'est mise en place, à la faveur de l'émergence d'un plus grand nombre d'acteurs ou de leur réémergence : secteur privé, fondations philanthropiques, organisations non gouvernementales et sources de financement extérieur provenant du Sud. Elle se caractérise aussi par l'apparition de nouveaux instruments financiers qui, tous, la rendent non seulement plus complexe, mais aussi plus opaque. Ce nombre accru d'acteurs et d'instruments ne se traduit pas par une augmentation considérable de l'ensemble des ressources pour le développement. Il est préoccupant de constater que les pourvoyeurs extérieurs tiennent de moins en moins compte des priorités nationales de développement. Tous ces changements mettent à rude épreuve les capacités institutionnelles des pays les moins avancés.

Les gouvernements des pays les moins avancés doivent piloter leur programme de développement et jouer un rôle plus actif dans la gestion des ressources extérieures pour le développement, dont l'allocation doit coïncider avec les priorités nationales de développement. À cette fin, il faudrait que soit adoptée la proposition visant à mettre en œuvre un « programme 2.0 sur l'efficacité de l'aide ». Il faudrait aussi que la communauté internationale apporte un appui accru à la réalisation de cet objectif commun.