

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT



Pour un financement du développement à l'épreuve des crises

RAPPORT **2023** SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS



**Nations
Unies**

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

Pour un financement du développement à l'épreuve des crises

RAPPORT **2023** SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS



**Nations
Unies**

Genève, 2023

© 2023, Nations Unies
Tous droits réservés dans le monde entier

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.

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

Publications des Nations Unies,

405 East 42nd Street,

New York, New York 10017,

États-Unis d'Amérique

Courriel : publications@un.org

Site Web : <https://shop.un.org/>

Les appellations employées dans le document et la présentation des données qui figurent sur les cartes n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

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

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

UNCTAD/LDC/2023

eISBN : 978-92-1-358537-5

ISSN : 0257-8107

eISSN : 2414-7249

Remerciements

Le *Rapport 2023 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, Stefan Csordas, Junior Roy Davis, Matfobhi Riba and Giovanni Valensisi, with the assistance of Judith Ameso, Kassymzhomart Assangazyev, Lamar Crombach, Xintian Liu, Kalimanshi Nsakaza, Prachi Sharma, Elena Stroganova, Sine Tepe et Stefanie West. 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, et de Junior Roy Davis, Chef du Service de l'analyse et de la recherche de la Division.

Le 6 juin 2023, le Rapport a fait l'objet d'un examen collégial externe par des spécialistes des politiques et stratégies de développement, du développement durable, du financement du développement, de l'aide publique au développement, de la dette extérieure, des changements climatiques et des droits de l'homme. Ont participé à l'examen Simplice Asongu (African Governance and Development Institute, Yaoundé), Dirk Bezemer (Université de Groningen), Jason Braganza (African Forum and Network on Debt and Development, Harare), Maia Colodenco (Initiative for Policy Dialogue, Université de Columbia (New York)), Nerea Craviotto (Réseau européen sur la dette et le développement, Bruxelles), Yannis Dafermos, (School of Oriental and African Studies, Université de Londres), Aziz Durrani (ASEAN+3 Macroeconomic Research Office, Singapour), Mmakamma Ekeruche (Centre for the Study of the Economies of Africa, Abuja), Iolanda Fresnillo (Réseau européen sur la dette et le développement, Bruxelles), Jayati Ghosh (Université du Massachusetts – Amherst), Bernhard Gunter (American University, Washington), Mizanur Khan (International Centre for Climate Change and Development, Dacca), Nilufa Khatun (Université agricole Bangabandhu Sheikh Mujibur Rahman, Gazipur), Yuefen Li (Centre Sud, Genève), Xiankun Lu (Shanghai University of International Business and Economics (SUIBE University)), Huang Meibo (SUIBE University), Alice Pauthier (Institut de l'économie pour le climat, Paris), Annalisa Prizzon (Overseas Development Institute, Londres), Daouda Sembene (Center for Global Development, Washington) et Jingying Sun (Académie chinoise des sciences sociales, Guiyang), ainsi que les membres de l'équipe chargée du Rapport et les collègues de la CNUCED ci-après : Christine Achieng Awiti, Diana Vivienne Barrowclough, Habiba Ben Barka, Evelyn Benitez, Lisa Borgatti, Ana Cipriano, Mussie Delelegn Arega, Piergiuseppe Fortunato, Elizabeth Gachui, Stefanie Garry, Sylvie Guy, Zenathan Adnin Hasannudin, Federico Manto, Anja Slany, Olga Solleder, Jingying Sun, Ali Yedan et Anida Yupari.

Des observations écrites et d'autres contributions ont été soumises par Alice Pauthier et Annalisa Prizzon, ainsi que par les collègues de la CNUCED ci-après : Christine Awiti, Lisa Borgatti, Diana Vivienne Barrowclough, Penelope Hawkins, Daniela Magalhães Prates et Ngoc Nguyen.

Yannis Dafermos, Mmakamma Ekeruche et Mizanur Khan ont établi des documents de fond pour le Rapport.

Praveen Bhalla a édité le manuscrit. Gilles Mauri a conçu les infographies, les figures et les tableaux, et David Bustamante Masana la page de couverture. La présentation générale et la publication assistée par ordinateur sont dues à la Division de la gestion des conférences de l'Office des Nations Unies à Genève.

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, à l'adresse suivante : <https://unctad.org/ldcr>.

Notes explicatives

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 années). 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 (voir la section « Classifications » plus bas).

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, la somme des pourcentages ne correspond pas nécessairement aux totaux indiqués.

TABLE DES MATIÈRES

Note	iv
Classifications.....	xi
Qui sont les pays les moins avancés ?.....	xiii
Abréviations et acronymes.....	xvi
Avant-propos.....	xvii
Aperçu général	xix

CHAPITRE 1 Adapter l'architecture financière internationale aux besoins des pays les moins avancés	1
A. Remettre les pays les moins avancés sur la voie de la réalisation des objectifs de développement durable	3
B. Les besoins de financement des pays les moins avancés vont croissant dans un contexte de complexification de l'architecture financière internationale.....	6
1. Les besoins de financement croissants des pays les moins avancés	6
2. Une architecture financière internationale de plus en plus complexe	8
C. Structure du Rapport	11
Bibliographie	12

CHAPITRE 2 Gestion de la marge d'action budgétaire en période de crises multiples	13
A. Introduction	15
B. La nécessité d'une marge d'action budgétaire dans les pays les moins avancés en période de crises multiples	16
C. Le financement du développement dans les pays les moins avancés.....	19
1. Le rôle de la mobilisation des ressources intérieures	19
2. Le rôle des flux financiers extérieurs vers les PMA	24
3. Les versements d'aide publique au développement sont-ils à la hauteur des engagements ?	26
4. La composition des flux d'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés	27
5. Le rôle des banques régionales et sous-régionales de développement	30
D. Le financement de l'action climatique dans les pays les moins avancés	33
1. Les pays les moins avancés et les changements climatiques.....	33
2. Le financement de l'action climatique dans les pays les moins avancés	35
3. Le Fonds pour les pertes et les préjudices change-t-il la donne pour les pays les moins avancés ?	39
E. Résumé et considérations de politique générale	41
Bibliographie	44

CHAPITRE 3 Remédier aux vulnérabilités de la dette des pays les moins avancés.....	47
A. Introduction	49
B. Les vulnérabilités de la dette des pays les moins avancés.....	49
1. Dette extérieure et tendances	50
2. Indicateurs de la viabilité de la dette des pays les moins avancés	54

C. Initiatives multilatérales et bilatérales d'allégement de la dette	64
1. Coopération internationale pour l'allégement de la dette.....	65
2. Allégement de la dette bilatérale et coopération Sud-Sud.....	66
D. Faire face à la crise de la dette.....	70
1. Mesures multilatérales et bilatérales en réaction à la crise de la dette.....	70
E. Conclusions	73
Annexe	76
Bibliographie	83

CHAPITRE 4 La contribution des banques centrales à la transformation structurelle verte dans les pays les moins avancés 87

A. Introduction	89
B. Risque financier lié au climat	90
1. Classification des risques liés au climat.....	90
2. Méthodes d'alignement financier	93
3. Risque élevé de transition injuste dans les pays les moins avancés	95
C. Conflits et controverses concernant l'action climatique des banques centrales	98
1. Les mandats des banques centrales : Ont-ils de l'importance ?	98
2. Les mandats des banques centrales dans les pays les moins avancés.....	101
D. Modalités de sélection et d'utilisation des outils d'action climatique par les banques centrales des pays les moins avancés	101
1. Politique monétaire et réglementation prudentielle dans les pays les moins avancés	101
2. Classification des outils recommandés pour l'action climatique des banques centrales	106
E. Étude de cas par pays	109
1. Pays considérés	109
2. Enseignements sur l'action à mener tirés de l'étude de cas par pays.....	116
F. Conclusions.....	117
Annexe	119
Bibliographie	125

CHAPITRE 5 Faire progresser la réforme du financement du développement pour les pays les moins avancés 131

A. Passer de la crise à la réforme	133
B. Rendre plus efficace l'aide fournie aux pays les moins avancés.....	134
C. Financement de l'action climatique	135
D. Réforme de l'architecture financière internationale.....	136
E. Gestion de la dette.....	138
F. Améliorer la mobilisation des ressources intérieures pour renforcer la résilience....	139
G. Engagement des banques centrales dans l'action climatique.....	140
H. Initiatives Sud-Sud et initiatives régionales.....	140
Bibliographie	141

Figures

1.1	Réalisation des objectifs de développement durable : dépenses prévisionnelles et besoins de financement pour l'année 2025	7
2.1	Dette publique des pays les moins avancés, 2002-2022	18
2.2	Solde budgétaire des pays les moins avancés, 2002-2022 (en pourcentage)	18
2.3	Stock de la dette extérieure concessionnelle dans les pays les moins avancés, 2002-2021	19
2.4	Provenance des recettes publiques dans les pays les moins avancés (en pourcentage du total)	19
2.5	Recettes fiscales en pourcentage du produit intérieur brut : comparaison entre les pays les moins avancés, les autres pays en développement et les pays développés, 2020	20
2.6	Impôts en pourcentage du PIB, 2016-2021	21
2.7	Évolution de l'aide publique au développement vers les pays les moins avancés entre 1990 et 2021, selon différents indicateurs	24
2.8	Aide publique au développement en pourcentage du revenu national brut, 2021	25
2.9	Versements bruts d'aide publique au développement et autres apports du secteur public en faveur des pays les moins avancés, 2002-2021	25
2.10	Versements bruts d'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés, 2019-2021 ...	26
2.11	Évolution des versements bruts d'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés, par provenance, entre 2002 et 2021	26
2.12	Part des versements bruts d'aide publique au développement destinée aux pays les moins avancés, par provenance, 2002-2021	27
2.13	Comparatif entre les valeurs haute et basse de la cible 17.2 des objectifs de développement durable et les montants effectifs de l'aide publique au développement versée par les membres du Comité d'aide au développement, 2002-2021	27
2.14	Versements nets d'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays membres du Comité d'aide au développement, 2021 (en pourcentage)	27
2.15	Évolution comparée des dons et des prêts dans l'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés, 2002-2021	28
2.16	Évolution de la part des prêts dans le montant total de l'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés entre 2016-2018 et 2019-2021	28
2.17	Évolution comparée des dons et des prêts dans l'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés, 2019-2021	29
2.18	Comparaison des flux de financement mixte à destination des pays les moins avancés et des autres pays en développement, 2012-2021	29
2.19	Flux de financement mixte à destination des pays les moins avancés, par secteur, 2017-2021	30
2.20	Parts des banques régionales de développement dans le total des flux d'aide publique au développement et dans les flux d'aide publique au développement multilatérale à destination des pays les moins avancés, 2002-2021	30
2.21	Parts des banques régionales de développement dans le total des flux d'aide publique au développement et dans les flux d'aide publique au développement multilatérale à destination des pays les moins avancés, par région, 2017-2021	31
2.22	Émissions totales de gaz à effet de serre, par groupe de pays, 1990-2021	34
2.23	Émissions totales de gaz à effet de serre, par groupe de pays, 1990-2021	34
2.24	Vulnérabilité face aux effets des changements climatiques, par groupe de pays, 2021	34
2.25	Flux de financement de l'action climatique à destination des pays en développement, par source, 2016-2020	38
2.26	Financement de l'action climatique des pays en développement, ressources fournies et mobilisées, par catégorie, 2016-2020	38
2.27	Flux de financement public de l'action climatique à destination des pays en développement, par type, 2016-2020	38

2.28	Flux de financement de l'action climatique à destination des pays les moins avancés, par secteur et par type, 2016-2020 (en pourcentage)	39
2.29	Flux financiers transitant par les fonds climatiques à destination des pays les moins avancés, 2003-2021 ..	39
2.30	Effets des changements climatiques et financement des pertes et préjudices	39
3.1	Encours de la dette extérieure des pays les moins avancés, 1990-2022	51
3.2	Dette contractée ou garantie par l'État, encours et part dans la dette totale des PMA, 2021	51
3.3	Encours de la dette extérieure contractée ou garantie par l'État dans les PMA, 2000-2021	52
3.4	Part de la dette multilatérale dans l'encours de la dette publique contractée ou garantie par l'État dans les PMA	52
3.5	Service de la dette des pays les moins avancés, 2000-2021	55
3.6	Service de la dette contractée ou garantie par l'État en pourcentage des exportations de biens et de services, 2009-2011 et 2019-2021	55
3.7	Paiements d'intérêts sur la dette contractée ou garantie par l'État en pourcentage des exportations de biens et de services	56
3.8	Commerce total des biens et des services dans les pays les moins avancés, prix courants, 2005-2021	59
3.9	Composante cyclique ⁴ des exportations, certains pays, 2005-2021	60
3.10	Dette intérieure en pourcentage du PIB, 2018-2020 et 2021-2023	61
3.11	Part des ressources publiques dans le PIB, 2019-2023 (en pourcentage)	62
3.12	APD reçue par les PMA sous la forme d'un allègement de la dette, 2006-2021	67
3.13	Service de la dette contractée ou garantie par l'État dans les PMA, 2020 et 2021 (en millions de dollars) ...	68
3.14	Variation annuelle de l'encours et du service de la dette contractée ou garantie par l'État, 2005-2021 (en milliards de dollars)	71
4.1	Taxonomie des risques liés au climat auxquels la stabilité financière est exposée	92
4.2	Principaux objectifs de politique monétaire des banques centrales des pays les moins avancés	101
4.3	Projets financés par du crédit privé dans des pays les moins avancés sur la période 2004-2023 (à la date de mai 2023)	102
4.4	Mandat de la banque centrale et outils d'action climatique	104
4.5	Détermination de l'outil d'action climatique à utiliser par la banque centrale	105

Annexes figures

A3.1	Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)	76
A3.2	Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)	77
A3.3	Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)	78
A3.4	Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)	79
A3.5	Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)	80
A3.6	Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)	80

Figures de l'encadré

1.1	Produit intérieur brut réel et projeté des pays les moins avancés (total et par habitant), 2020-2023	3
1.2	Évolution du nombre de pauvres dans les pays les moins avancés, 2019-2023	4
1.3	Évolution de l'indice des capacités productives dans les pays les moins avancés, 2000-2022	4
2.1	Facture nette des importations de produits alimentaires des pays les moins avancés, 2016-2021	17
2.2	L'architecture mondiale du financement de l'action climatique	37

Tableaux

2.1	Parts des banques régionales de développement dans le total des flux d'aide publique au développement et dans les flux d'aide publique au développement multilatérale à destination des pays les moins avancés, par pays, 2017-2021 (en pourcentage)	32
2.2	Pays ayant le score le plus bas dans le cadre de l'Initiative d'adaptation mondiale de Notre Dame en 2021	35
3.1	Montant et part de la dette reportée en application de l'Initiative de suspension du service de la dette, 2021	69
3.2	Part de la dette bilatérale contractée ou garantie par l'État détenue par des pays partenaires, 2009 et 2021 (en pourcentage)	71
4.1	Principales statistiques sur l'économie et les catastrophes naturelles : Bangladesh, Zambie et Madagascar	110

Annexes tableaux

A3.1	Dette contractée ou garantie par l'État en pourcentage du PIB	81
A3.2	Recettes fiscales et créances sur les administrations centrales, 2011-2015 et 2016-2020 (en pourcentage)	82
A4.1	Mandats des banques centrales des pays les moins avancés en matière de développement	119

Encadrés

1.1	Les multiples crises ont fait régresser les pays les moins avancés dans leur marche vers le développement	3
1.2	Financement du développement ou financement de l'action climatique ?	10
2.1	Influence des prix des produits de base sur la marge d'action budgétaire des pays les moins avancés	17
2.2	Organismes régionaux de normalisation du financement durable	33
2.3	L'architecture mondiale du financement de l'action climatique : un paysage complexe et fragmenté	36
3.1	Le Bénin émet sa première obligation liée aux ODD	63
3.2	Le marché obligataire africain : des perspectives de croissance, mais des coûts d'emprunt qui s'envolent	63
3.3	En tant que créancier principal, la Chine a un rôle essentiel à jouer dans le traitement de la dette des PMA – le cas de la Zambie	72
3.4	En quoi consiste la conversion de dettes en mesures en faveur de la nature ?	74
4.1	Le réseau des banques centrales et des autorités de surveillance pour l'écologisation du système financier (Réseau NGFS)	91

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 et Zambie.

PMA asiatiques :

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

PMA insulaires :

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

AUTRES GROUPES DE PAYS ET TERRITOIRES

Pays et territoires développés :

Albanie, Allemagne, Andorre, Australie, Autriche, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Monténégro, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldova, Roumanie, Royaume des Pays-Bas, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tchéquie, Ukraine, Saint-Siège, Bermudes, Gibraltar et Groenland.

Autres pays en développement :

À des fins d'analyse et pour des besoins statistiques, tout au long du présent Rapport, y compris dans l'aperçu général, le corps du texte, les annexes, la bibliographie, les tableaux, les figures, les encadrés, les cartes et les infographies, l'expression « autres pays en développement » renvoie à l'ensemble des pays, territoires et zones que la CNUCED classe parmi les économies en développement (voir <https://unctadstat.unctad.org/FR/Classifications.html>) et qui ne font pas partie des pays les moins avancés.

CLASSIFICATION DES PRODUITS

Biens : Ont été utilisés pour la classification des produits les codes de la Classification type pour le commerce international (CTCI), révision 3.

Produits primaires : Sections 0, 1, 2, 3 et 4, division 68 et groupes 667 et 971.

Produits agricoles et alimentaires : Sections 0, 1, 2 et 4 (à l'exclusion des divisions 27 et 28).

Minéraux : Divisions 27, 28 et 68, et groupes 667 et 971.

Combustibles : Section 3.

Articles manufacturés : Sections 5, 6 (à l'exclusion de la division 68 et du groupe 667), 7 et 8. Section 9 (articles et transactions non classés ailleurs dans la CTCI) : prise en considération uniquement dans les exportations totales de biens et de services, mais pas dans la classification des marchandises ci-dessus, à l'exception du groupe 971 (or, à usage non monétaire (à l'exclusion des minerais et concentrés d'or)), qui a été inclus dans la catégorie Minéraux.

Services : Les services sont composés des principales catégories suivantes : transports, voyages, communication, construction, assurance, services financiers, services informatiques et services d'information, redevances et droits de licence, autres services aux entreprises, services personnels, culturels et récréatifs et services fournis/reçus par les administrations publiques.

Qui sont les pays les moins avancés ?

► 46 pays

En 2021, 46 pays sont 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, Yémen et Zambie.

► Liste revue tous les 3 ans

Tous les trois ans, la liste des PMA fait l'objet d'un examen par le Comité des politiques de développement, groupe d'experts indépendants qui fait rapport au Conseil économique et social de l'ONU. À l'issue de cet examen, 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. Entre 2017 et 2020, le Comité a procédé à une révision complète des critères de définition des PMA, qui ont encore été affinés en 2023. Il est prévu que les critères révisés et les seuils présentés ci-après soient appliqués pour la première fois à l'occasion de l'examen triennal de mars 2024 pour déterminer si des pays devaient être ajoutés à la liste des PMA ou reclassés :

- a) Un **critère de revenu**, établi selon le montant estimatif moyen en dollars du revenu national brut (RNB) par habitant sur trois ans, déterminé en utilisant des facteurs de conversion basés sur la méthode de l'Atlas de la Banque mondiale. Les seuils d'inclusion et de reclassement sont fondés sur les valeurs définies par la Banque mondiale pour catégoriser les pays à faible revenu. Pour l'examen triennal de 2024, le seuil d'inclusion est fixé à 1 088 dollars, et le seuil de reclassement à 1 306 dollars ;
- b) Un **indice du capital humain**, composé de deux sous-indices, l'un ayant trait à la santé, l'autre à l'éducation. Le sous-indice relatif à la santé est construit à partir de trois indicateurs : i) le taux de mortalité des moins de 5 ans ; ii) le taux de mortalité maternelle ; iii) la prévalence du retard de croissance. Le sous-indice relatif à l'éducation est également fondé sur trois indicateurs : i) le taux d'achèvement du premier cycle de l'enseignement secondaire ; ii) le taux d'alphabétisme des adultes ; iii) l'indice de parité des sexes parmi les diplômés du premier cycle de l'enseignement secondaire. Le même poids est attribué à chacun de ces six indicateurs dans la construction des indices, conformément aux méthodes établies. Pour l'examen triennal de 2024, le seuil d'inclusion est fixé à 60, et le seuil de reclassement à 66 ;
- c) Un **indice de vulnérabilité économique et environnementale**, composé de deux sous-indices, l'un portant sur la vulnérabilité économique, et l'autre sur la vulnérabilité environnementale. Le sous-indice de vulnérabilité économique est construit à partir de quatre indicateurs : i) la part de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche dans le PIB ; ii) l'éloignement et l'enclavement ; iii) la concentration des exportations de marchandises ; iv) l'instabilité des exportations de biens et de services. Le sous-indice de vulnérabilité environnementale est également construit à partir de quatre indicateurs : i) la part de la population vivant dans des zones côtières de faible élévation ; ii) la part de la population vivant dans des zones arides ; iii) l'instabilité de la production agricole ; iv) le nombre de victimes de catastrophes. Le même poids est attribué à chacun de ces huit indicateurs dans la construction des indices, conformément aux méthodes établies. Pour l'examen triennal de 2024, le seuil d'inclusion est fixé à 36, et le seuil de reclassement à 32.

À chaque examen triennal, tous les pays des régions en développement sont évalués à l'aune de ces critères. Si un pays ne faisant pas partie des PMA atteint, à l'issue d'un même examen, les seuils d'inclusion définis pour chacun des trois critères, il est susceptible de se voir inscrire sur la liste des PMA. Cette inscription nécessite le consentement du pays concerné et devient effective dès que l'Assemblée générale prend note de la recommandation du Comité. Celui-ci n'a recommandé aucune inclusion à l'issue de l'examen triennal de 2021.

Pour sortir de la catégorie des PMA, un pays doit atteindre les seuils de reclassement définis pour au moins deux des critères à l'occasion de deux examens triennaux consécutifs. Les pays éminemment vulnérables ou à très faible capital humain ne peuvent être reclassés que s'ils dépassent suffisamment les valeurs définies pour les deux autres critères. Toutefois, un pays dont le revenu par habitant se maintient durablement au-dessus du seuil de sortie défini en fonction du « seul revenu », fixé au triple du montant requis pour sortir de la catégorie (3 918 dollars pour l'examen triennal de 2024), est admissible au reclassement même s'il ne remplit pas les deux autres critères.

►Retrait de la liste des PMA

Six 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 ;
- **La Guinée équatoriale**, en juin 2017 ;
- **Vanuatu**, en décembre 2020.

Par le passé, le Comité des politiques de développement a recommandé le retrait de plusieurs pays de la liste des PMA, parmi lesquels **le Bhoutan**, dont le reclassement est prévu en 2023, ainsi que **les Îles Salomon** et **Sao Tomé-et-Principe**, qui devraient quant à elles sortir de la catégorie en 2024. **Le Bangladesh, la République démocratique populaire lao** et **le Népal** devraient être reclassés en 2026.

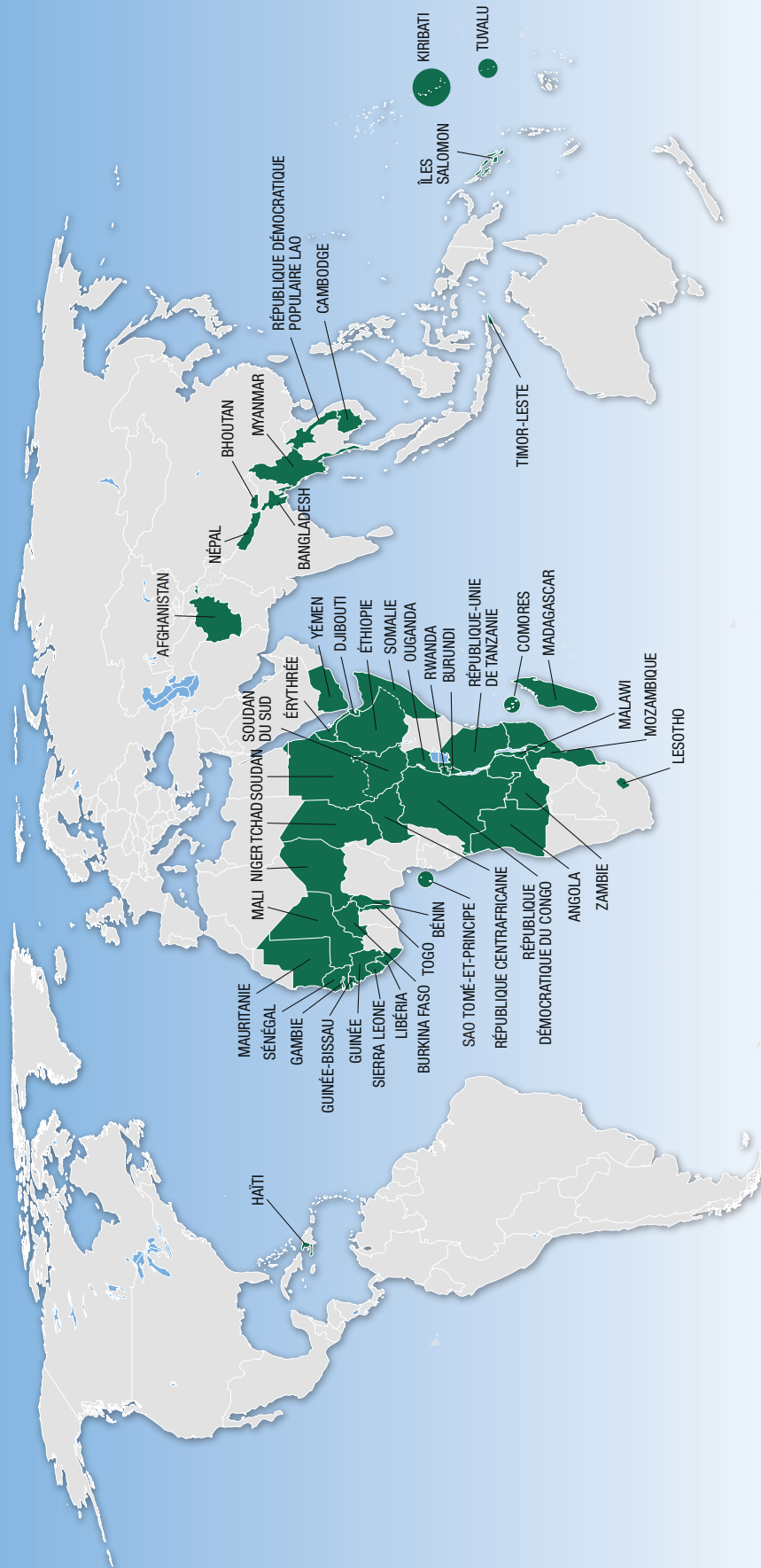
À l'occasion de l'examen de 2021, le Comité des politiques de développement a constaté que les pays ci-après avaient atteint un ou plusieurs seuils de reclassement pour la première fois : **le Cambodge, les Comores, Djibouti, le Sénégal** et **la Zambie**. Djibouti a satisfait au critère du « seul revenu », les Comores, le Sénégal et la Zambie ont atteint le seuil de reclassement pour deux des trois critères, à savoir ceux du revenu et du capital humain, et le Cambodge a rempli les trois critères (revenu, capital humain et vulnérabilité économique et environnementale). Il est prévu que ces pays fassent l'objet d'un nouvel examen en 2024, et leur reclassement pourrait être recommandé s'ils remplissent les critères une deuxième fois.

Il avait été recommandé de retirer **Kiribati** et **les Tuvalu** de la liste des PMA respectivement en 2018 et en 2012, mais le Conseil économique et social a reporté sa décision à ce sujet. Dans sa résolution 2021/11, le Conseil économique et social, rappelant qu'il avait décidé, en 2018, de reporter l'examen du reclassement de Kiribati et des Tuvalu à 2021 au plus tard, a décidé, compte tenu des conséquences socioéconomiques sans précédent de la pandémie de COVID-19, de le reporter à 2024.

Lors de l'examen triennal de 2021, le Comité des politiques de développement a décidé de reporter sa décision concernant le **Myanmar** et **le Timor-Leste** à son examen de 2024.

Les pays les moins avancés (PMA) (46 PAYS)

33 en Afrique, 9 en Asie, 1 dans les Caraïbes et 3 dans le Pacifique



Note : Les frontières et les noms indiqués sur la présente carte n'impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielles de la part de l'Organisation des Nations Unies. La frontière définitive entre la République du Soudan et la République du Soudan du Sud n'a pas encore été déterminée. La ligne en pointillés qui traverse le Jammu-et-Cachemire représente approximativement la ligne de contrôle convenue par l'Inde et le Pakistan. Le statut définitif du Jammu-et-Cachemire n'a pas encore été fixé d'un commun accord par les parties.

Octobre 2023

Abréviations et acronymes

APD	aide publique au développement	FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
BAfD	Banque africaine de développement	FMI	Fonds monétaire international
BCE	Banque centrale européenne	GES	gaz à effet de serre
BMD	banque multilatérale de développement	IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
CAD	Comité d'aide au développement	IDA	Association internationale de développement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	IED	investissement étranger direct
CDN	contribution déterminée au niveau national	Initiative PPTÉ	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CO₂	dioxyde de carbone	ONG	organisation non gouvernementale
COP	Conférence des Parties (à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC))	PEID	petits États insulaires en développement
COVID-19	maladie à coronavirus 2019	PIB	produit intérieur brut
DESA	Département des affaires économiques et sociales	PMA	pays les moins avancés
DTS	droits de tirage spéciaux	RNB	revenu national brut
FEM	Fonds pour l'environnement mondial	UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Avant-propos

Dans un monde où l'abondance règne et le progrès technologique est sans cesse plus rapide, les pays les moins avancés (PMA) continuent de se heurter à des problèmes financiers tout à fait singuliers, qui les freinent dans leur marche vers un développement durable. Les déséquilibres de l'architecture financière internationale, les promesses non tenues d'aide au financement de l'action climatique et les voix souvent ignorées des PMA au sein des instances de décision financières trahissent une dissonance systémique. Dans le *Rapport 2023 sur les pays les moins avancés*, la CNUCED analyse ces enjeux dans toute leur complexité et, surtout, elle met en lumière de potentielles solutions. Le Rapport est fondamentalement un appel à l'inclusivité, un plaidoyer en faveur de réformes axées sur les besoins particuliers des PMA, besoins que la communauté internationale doit non seulement reconnaître, mais aussi combler sans attendre qu'il soit trop tard. Le respect du principe selon lequel personne ne doit être laissé pour compte n'est pas uniquement un devoir moral, il est aussi un impératif pragmatique, car le succès du Programme de développement durable à l'horizon 2030 est inextricablement lié au progrès des PMA.

Les PMA n'ont plus beaucoup de temps pour atteindre les objectifs de développement durable, et ils accusent un énorme déficit de moyens financiers. Les crises multiples ont engendré un net recul sur la voie du développement, une hausse des taux d'intérêt, un alourdissement du fardeau de la dette et un repli des flux d'investissement étranger direct à destination des PMA (-16 % en 2022), aggravant une situation déjà alarmante. La CNUCED a récemment calculé le coût des transitions à opérer pour atteindre les objectifs de développement durable et a constaté que c'était dans les PMA que le coût par habitant, rapporté au poids de l'économie, était le plus élevé. De surcroît, ces pays ont une faible marge d'action budgétaire, qui rend l'accès au financement extérieur particulièrement essentiel à leur développement. S'ils n'ont pas la latitude d'action requise, ils seront contraints de faire des choix impossibles entre le service de leur dette, la sécurité alimentaire de leur population et le développement d'infrastructures à l'épreuve des changements climatiques, chaque option leur imposant de consentir des sacrifices sous une forme ou une autre.

Telle qu'elle existe aujourd'hui, l'architecture financière internationale ne comprend pas de mécanismes financiers adaptés aux particularités des PMA. Le problème étant systémique, la solution doit l'être également. Pour une large part, les promesses de financement de l'action climatique et d'aide publique au développement (APD) sont restées lettre morte.

Ces dernières années, les PMA ont insisté sur l'importance vitale que revêtait pour eux la réforme de l'architecture financière internationale. Hélas, ils ne sont pas suffisamment écoutés au sein des principales instances où sont prises les décisions relatives aux institutions, règles et procédures qui régissent la finance internationale, car ils ont un faible poids économique et peu d'influence politique. Ensemble, les 46 PMA ne disposent que de 4 % des droits de vote à la Banque mondiale. De même, la quote-part que leur attribue le Fonds monétaire international est maigre : ils ont reçu moins de 2,5 % du montant de l'allocation générale de droits de tirage spéciaux à laquelle l'institution a procédé en 2021 en réponse à la crise économique mondiale.

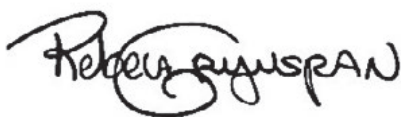
Dans le *Rapport 2023 sur les pays les moins avancés*, la CNUCED appelle l'attention sur ces problèmes et exhorte la communauté internationale à agir pour les résoudre. Elle souligne que les acteurs nationaux peuvent contribuer grandement à accroître la mobilisation des ressources intérieures, notamment en améliorant la gouvernance des ressources naturelles, comme les minéraux critiques, dont certains PMA sont richement dotés.

La singularité du présent rapport tient à son analyse ciblée du rôle que les banques centrales des PMA pourraient jouer dans la mobilisation de ressources financières en faveur de la transformation structurelle verte de ces pays. La CNUCED défend l'idée que les outils des banques centrales doivent idéalement être déployés en conjonction avec des politiques budgétaires, industrielles et sociales propres à garantir que l'impératif de réduction des émissions ne compromettra pas les objectifs de bien-être social et de développement.

Le système financier international peut être à la hauteur du défi du financement du développement et de l'action climatique des PMA, mais uniquement si les besoins et le contexte particuliers de ces pays sont pris en compte. L'esprit d'initiative et la volonté politique des dirigeants des PMA seront également des facteurs importants. Dans le rapport, la CNUCED appelle la communauté internationale à accorder aux PMA un volume nettement plus élevé de dons et de prêts à conditions très préférentielles. À cette fin, les donateurs bilatéraux doivent respecter les engagements qu'ils ont pris de longue date, et notamment porter les flux d'APD aux niveaux visés

dans le Programme 2030, le Programme d'action de Doha et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Les institutions financières multilatérales peuvent accroître sensiblement la mobilisation de ressources en faveur des PMA en empruntant considérablement plus sur les marchés internationaux des capitaux, à long terme et à des taux d'intérêt soutenables, et en réformant les règles de répartition des droits de tirage spéciaux. Une plus grande transparence est également nécessaire quant aux mécanismes de financement de l'action climatique, au caractère additionnel de ce financement et aux montants mobilisés, et là encore, les dons sont essentiels pour éviter que les PMA tombent dans un piège de la dette climatique. Le futur fonds pour les pertes et les préjudices pourrait changer la donne pour les PMA s'il est adapté à leur contexte et leurs besoins particuliers. Il reste que ces pays ne pourront élargir leur marge d'action budgétaire et relancer véritablement leur économie que si une solution pérenne à la crise de la dette est trouvée. Il s'agit notamment d'améliorer la gestion de la dette et les contrats de prêts, et de mettre en place un mécanisme de renégociation.

Si les réformes de l'architecture financière internationale ne se concrétisent pas ou ne répondent pas de façon adéquate aux besoins propres aux PMA, ceux-ci n'atteindront probablement pas les objectifs de développement durable. De l'avis de la CNUCED, le succès du Programme 2030 serait alors compromis, car c'est à l'aune des progrès accomplis dans les PMA qu'il sera évalué. La communauté internationale doit agir résolument pour financer le développement durable des PMA et ainsi honorer l'engagement pris, dans le cadre du Programme 2030, de ne laisser personne de côté.

A handwritten signature in black ink, reading 'Rebeca Grynspan'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Rebeca' and the last name 'Grynspan' clearly distinguishable.

Rebeca Grynspan

Secrétaire générale de la Conférence des Nations Unies
sur le commerce et le développement

Aperçu général

Remettre les pays les moins avancés sur la voie de la réalisation des objectifs de développement durable

Le monde est ébranlé par de multiples crises : les changements climatiques, la multiplication des conflits, la fragmentation géoéconomique et la hausse du coût de la vie sont autant d'ombres qui viennent grandement noircir le tableau pour les pays les moins avancés (PMA), alors que ces derniers tentent de relancer leur économie au lendemain de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Les effets de ces crises ont réduit à néant plusieurs années de croissance et de progrès accomplis sur la voie du développement, notamment dans des domaines clés des objectifs de développement durable (élimination de la pauvreté, nutrition, santé, éducation et égalité des sexes).

En 2020 et 2021, les PMA en tant que groupe ont connu un fort ralentissement de leur croissance économique. En 2023, leur produit intérieur brut (PIB) cumulé était 10 % en dessous du niveau qu'il aurait atteint si la croissance enregistrée avant la pandémie (2010-2019) s'était maintenue. En 2023 toujours, si la croissance avait atteint la cible de 7 % fixée dans les programmes d'action en faveur des PMA, le PIB par habitant aurait été 16 % plus élevé que ce qu'indiquent les estimations actuelles. On estime que l'extrême pauvreté a progressé dans ces pays à la suite du ralentissement économique : au moins 15 millions de personnes supplémentaires seraient tombées dans l'extrême pauvreté, en comparaison des niveaux d'avant la pandémie.

Pour se remettre sur la voie de la réalisation des objectifs de développement durable, les PMA ont besoin d'une architecture financière internationale qui soit inclusive, novatrice et adaptée à leurs besoins et aux problèmes qui leur sont propres. Une telle architecture est indispensable à l'heure où les engagements pris dans le cadre du Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2022-2031 doivent être traduits en actions concrètes. Aujourd'hui, le rôle crucial du financement et de la dette dans le renforcement des perspectives de développement des PMA et des autres pays en développement est de nouveau reconnu, comme en témoignent le plan de relance des objectifs de développement durable du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et la note d'orientation sur les réformes de l'architecture financière internationale, élaborés en vue du Sommet de l'avenir (qui devrait avoir lieu en 2024). Cette reconnaissance transparaît également dans l'initiative de Bridgetown, dans les démarches engagées en vue d'une réforme des banques multilatérales de développement (BMD) et dans les suites données aux recommandations formulées à l'occasion de l'examen des cadres d'évaluation de l'adéquation des fonds propres des BMD, mené par le Groupe des Vingt (G20). Ces initiatives, en sus des délibérations qui ont lieu dans d'autres instances multilatérales, confirment que la réforme de l'architecture financière internationale, la mobilisation de moyens de financement de l'action climatique et l'élargissement de la marge d'action budgétaire des PMA, qui passe par une résolution durable de la crise de la dette, sont au cœur des efforts déployés par la communauté internationale pour maintenir le cap sur les objectifs de développement durable malgré les multiples crises qui ébranlent le monde.

L'année 2023 est déterminante pour le financement mondial de l'action climatique. La mise en place du fonds pour les pertes et les préjudices, dont il a été convenu à la vingt-septième session de la Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), constitue un point important inscrit à l'ordre du jour de la vingt-huitième session, qui se tiendra à la fin de l'année. Les messages et recommandations formulés dans le présent rapport viennent fort à propos et doivent être entendus sans attendre, étant donné que les PMA ont pris du retard dans la réalisation des objectifs de développement durable et que l'étape de mi-parcours du Programme de développement durable à l'horizon 2030 est sur le point d'être franchie.

L'actuelle architecture financière internationale se révèle inadaptée pour faire face aux chocs systémiques et, plus fondamentalement, pour mobiliser suffisamment de ressources en faveur des PMA. Les crises multiples qui ont éclaté depuis le début de la pandémie de COVID-19 n'ont pas seulement exposé au grand jour les lacunes de cette architecture ; elles ont aussi suscité plusieurs initiatives et propositions d'amélioration, qu'il s'agisse de mesures provisoires à court terme (par exemple, l'Initiative de suspension du service de la dette du G20) ou de débats sur des solutions à plus long terme (par exemple, le Cadre commun pour le traitement de la dette du G20), ou encore de l'élan créé en faveur de la réforme des BMD.

D'importants débats et pourparlers ont lieu en parallèle dans diverses instances telles que l'ONU, le Groupe des Sept (G7), le G20 et les organes directeurs des institutions financières internationales. Ces discussions concernent directement les PMA, étant donné que ceux-ci sont tributaires du financement extérieur et de leur intégration commerciale et financière dans l'économie mondiale. Pourtant, ces pays n'ont que peu d'influence, voire aucune, sur la prise des décisions qui façonnent l'architecture financière internationale. Cette situation peut s'expliquer par le fait qu'ils ne sont pas, pour ainsi dire, « indispensables au système », étant donné qu'ils occupent une place très réduite dans l'économie mondiale, le commerce international et les flux financiers. En outre, ils ont, au mieux, un poids marginal au sein des institutions financières internationales, telles que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Par exemple, ils ne disposent à eux tous que de 4 % des droits de vote à la Banque mondiale. De surcroît, ils ne font partie ni du G7 ni du G20. Le débat international porte fréquemment sur les enjeux essentiels aux perspectives de développement des PMA (par exemple, financement du développement et financement de l'action climatique), mais, du fait de ces rapports de force très déséquilibrés, les conclusions et décisions qui s'ensuivent ne sont pas adaptées à leurs besoins et leurs spécificités. Devant cette situation qui ne peut plus durer, la communauté internationale doit prendre de toute urgence les mesures nécessaires pour transformer les belles paroles en solutions concrètes qui répondent aux besoins de financement de ces pays.

Besoins financiers importants et croissants des pays les moins avancés

Le financement de la réalisation des objectifs de développement durable dans les PMA était déjà insuffisant bien avant les reculs enregistrés récemment au début des années 2020. Dans le *Rapport 2021 sur les pays les moins avancés*, la CNUCED a estimé que, pour parvenir à un taux de croissance du PIB de 7 % (cible 8.1 des objectifs de développement durable), les PMA devaient investir 462 milliards de dollars par an, ce qui supposait une augmentation de 55 % par rapport aux investissements réels engagés en 2019 (avant la pandémie de COVID-19). S'ils veulent atteindre l'objectif de développement plus ambitieux encore d'une transformation structurelle, mesurée à l'aune de la cible 9.2 des objectifs de développement durable (multiplication par deux de la contribution du secteur manufacturier au PIB), les PMA devraient dépenser 1 051 milliards de dollars chaque année (estimation). Il leur faudrait pour cela parvenir à un taux de croissance annuel de 20 % au cours des années 2020, ce qui est peu probable. La CNUCED estime que le déficit de financement des seuls objectifs de développement durable dans tous les pays en développement, y compris les PMA, s'élève aujourd'hui à environ 4 000 milliards de dollars par an, contre 2 500 milliards en 2015, au moment où les objectifs ont été adoptés.

Qui plus est, les multiples crises ont entraîné une augmentation des besoins de financement des PMA. Leurs besoins de financement de l'action climatique, en particulier, sont de plus en plus importants, alors que le monde est loin d'avoir atteint les objectifs fixés dans l'Accord de Paris. Le Comité permanent du financement de la CCNUCC estime que le coût de mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN) des pays en développement se chiffre à 6 000 milliards de dollars jusqu'en 2030, un montant bien supérieur à l'objectif de financement de l'action climatique fixé dans l'Accord de Copenhague (100 milliards de dollars par an) et aux flux de financement réels enregistrés en 2020 (entre 21 et 83 milliards de dollars). Les PMA ont établi des plans ambitieux de lutte contre les changements climatiques dans leur CDN, mais ils auront besoin d'aide pour les mettre en application (financement extérieur, transfert de technologies et renforcement des capacités). Compte tenu de leur vulnérabilité particulière aux effets des changements climatiques, ces pays ont d'urgence besoin d'un financement plus important en faveur de l'adaptation. Ce financement devrait prendre la forme de dons plutôt que de prêts, si l'on veut éviter aux PMA de se retrouver pieds et poings liés par une dette climatique. Toutefois, plus du tiers des fonds alloués à ces pays au titre de l'action climatique sont des prêts, qui viennent alourdir encore le fardeau de leur dette.

La complexité croissante de l'architecture de l'aide financière internationale met les faibles capacités institutionnelles des PMA à rude épreuve

En plus de voir leurs besoins de financement du développement augmenter à cause des revers que les crises leur ont infligés, les PMA se heurtent à des conditions de financement extérieur moins favorables.

L'architecture de l'aide financière internationale devient de plus en plus complexe. Outre les donateurs traditionnels, on compte désormais, parmi les acteurs de l'aide financière internationale, des philanthropes, des institutions de financement du développement, des acteurs du secteur privé et des organisations non gouvernementales (ONG). D'autres pays en développement sont devenus des sources de financement public du développement, le

nombre de fonds verticaux internationaux a progressé rapidement et l'architecture internationale du financement de l'action climatique s'est fragmentée, conséquence d'une multiplication des institutions et entités dédiées.

L'émergence de nouveaux partenaires et de nouveaux véhicules de financement élargit certes les horizons en matière de financement du développement. Toutefois, les nombreuses sources de financement ont chacune leurs propres critères de sélection, procédures de demande d'aide et exigences en ce qui concerne la communication d'informations. Cette hétérogénéité entraîne des coûts de transaction élevés et fait peser une lourde charge administrative sur les pays bénéficiaires, alors même que la plupart d'entre eux disposent de ressources et de capacités institutionnelles limitées. Ainsi, elle restreint leur accès à ces financements et réduit l'efficacité générale de l'architecture de l'aide financière internationale.

La prolifération d'acteurs au sein de l'architecture de l'aide internationale complique aussi l'alignement de l'aide sur les priorités nationales, la coordination entre les donateurs et le maintien de la dette à un niveau soutenable.

Par ailleurs, le financement public couvre un éventail de plus en plus large de buts et d'objectifs, lesquels se disputent souvent les ressources. Il s'agit des objectifs « traditionnels » de financement du développement, mais aussi du financement de l'action climatique et de l'aide humanitaire requise dans un contexte de phénomènes météorologiques extrêmes de plus en plus fréquents et de tensions géopolitiques qui font s'accroître les flux de réfugiés et de migrants. À cet égard, la distinction entre les diverses sources de financement du développement et les différents objectifs est de moins en moins claire, de même que celle entre les flux financiers publics et privés, notamment ceux à destination des PMA, en particulier dans le cas des mécanismes de financement mixte. En outre, une part croissante de l'aide publique au développement (APD) est consacrée à la prise en charge des réfugiés sur le territoire des pays donateurs au lieu d'être versée directement aux PMA.

Autre difficulté rencontrée par les PMA : ils n'ont guère leur mot à dire dans les décisions qui façonnent les flux financiers internationaux, en particulier l'APD, le crédit privé, les flux de portefeuille et les investissements étrangers directs. En général, ces décisions sont prises par des agents économiques du secteur privé ou par les pays donateurs dans les grands centres financiers, où les PMA brillent par leur absence. En conséquence, les flux financiers extérieurs ne sont pas toujours en adéquation avec les buts et objectifs de développement que ces pays se sont fixés au niveau national. Les gouvernements ont donc des difficultés à rester maîtres de leur programme de développement et à assurer la coordination de flux financiers qui contribuent de manière significative à leur économie.

La multiplication des tensions géopolitiques vient en outre aggraver les difficultés rencontrées par les PMA dans la création de synergies entre les différents partenaires de développement et les diverses sources de financement extérieur.

La communauté internationale a certes pris de nouvelles initiatives qui vont dans le sens d'un meilleur financement extérieur en faveur du développement des PMA, mais l'ambition affichée par ces initiatives reste en deçà du niveau nécessaire pour répondre aux graves problèmes de financement que rencontrent ces pays. La communauté internationale n'est donc jusqu'à présent pas parvenue à apporter une réponse satisfaisante à la crise de financement qui se profile dans les PMA.

Gestion de la marge d'action budgétaire en période de crises multiples

La transformation structurelle passe par une plus grande marge d'action budgétaire

On entend par « marge d'action budgétaire » la mesure dans laquelle un État peut augmenter ses dépenses ou faire face à une réduction de ses recettes sans que sa viabilité budgétaire à long terme soit compromise. Il peut être particulièrement préjudiciable pour les pays de ne pas disposer d'une marge suffisante en période de tensions économiques, lorsqu'ils doivent réagir rapidement à des crises (pandémie de COVID-19, chocs causés par la guerre en Ukraine sur les marchés mondiaux des denrées alimentaires et de l'énergie, pertes et préjudices liés aux changements climatiques, etc.). La multiplication des crises a entraîné un rétrécissement de la marge d'action budgétaire des PMA. Dans ces pays, le rapport médian entre la dette publique et le PIB est passé de 48,5 % en 2019 à 55,4 % en 2022, son plus haut niveau depuis 2005. Cette tendance à la hausse est en partie due à l'augmentation du coût des importations induite par la montée des prix des produits de base. En 2021, les importations nettes de denrées alimentaires de base du groupe des PMA représentaient 5,4 milliards de dollars, soit une augmentation de 26 % en glissement annuel. D'autres indicateurs de la marge d'action budgétaire,

comme l'équilibre budgétaire et la part des prêts concessionnels dans la dette publique extérieure totale, se sont aussi détériorés pour le groupe des PMA. Ces évolutions risquent de leur faire prendre encore plus de retard dans la réalisation des objectifs de développement durable. Aussi est-il urgent de les aider davantage à accroître leur marge d'action budgétaire.

Si les flux de financement extérieur conservent une importance stratégique pour la marge d'action budgétaire des PMA, à moyen terme, il est toutefois nécessaire de mobiliser davantage les ressources intérieures et de pérenniser le recours à ces ressources, ce qui peut se faire par différents moyens. Le groupe des PMA est particulièrement à la traîne par rapport aux autres groupes de pays en ce qui concerne les recettes fiscales perçues en pourcentage du PIB. En 2020, le ratio impôts/PIB médian dans les PMA était de 11,6 %, contre 16,3 % dans les autres pays en développement et 23,2 % dans les pays développés. Les PMA pourraient accroître la mobilisation des ressources intérieures en élargissant l'assiette fiscale, en intensifiant la lutte contre les flux financiers illicites, en resserrant la discipline fiscale, en renforçant la coopération fiscale internationale et en gérant mieux les ressources naturelles, notamment les minéraux essentiels à la transition énergétique mondiale. Il conviendrait de combiner cette mobilisation à une meilleure application des programmes de transformation structurelle et à des mesures de renforcement des capacités productives, de la gouvernance, des régimes fiscaux et des capacités institutionnelles aux niveaux tant national qu'international.

L'aide publique au développement reste très insuffisante

Les versements bruts d'APD en faveur des 46 PMA s'élevaient en tout à 66,9 milliards de dollars en 2021, un chiffre en baisse par rapport au record de 72,9 milliards de dollars enregistré en 2020, année du début de la pandémie de COVID-19. Sur la période 2019-2021, les apports d'APD à destination des PMA se chiffraient à 202 milliards de dollars, dont 35 % étaient concentrés entre cinq principaux bénéficiaires, à savoir le Bangladesh, l'Éthiopie, l'Afghanistan, le Yémen et la République démocratique du Congo. Malgré le rôle crucial joué par le financement extérieur, ces apports restent sensiblement en deçà des montants que les pays développés se sont engagés à verser. En 2021, ils ne représentaient que 0,09 % du revenu national brut (RNB) des membres du Comité d'aide au développement (CAD), un niveau nettement inférieur au seuil de 0,15 % à 0,2 % énoncé dans l'objectif de développement durable n° 17 et le Programme d'action de Doha. En 2021, l'écart entre les engagements pris et les versements effectués était compris entre 35 et 63 milliards de dollars. Il est donc nécessaire de faire remonter les versements d'APD aux niveaux convenus afin de stimuler la croissance et la résilience dans les PMA.

En ce qui concerne la composition de l'APD, il est important d'opérer une distinction entre dons et prêts. Les uns comme les autres peuvent aider à combler les déficits de financement dans des domaines essentiels des objectifs de développement durable et à faire avancer la mise en œuvre des programmes de transformation structurelle dans les PMA. Cependant, les prêts ont l'inconvénient d'alourdir le fardeau de la dette et peuvent donc accentuer un problème de développement alors qu'ils visent initialement à en résoudre un autre. L'absence d'une marge d'action budgétaire suffisante étant un problème majeur pour les PMA, les versements d'APD sous forme de prêts sont à double tranchant. Entre 2012 et 2021, la part des dons dans l'APD à destination des PMA était de 76 %, une proportion bien plus faible que celle de la décennie précédente (2002-2011), au cours de laquelle elle s'élevait à 85 %. En 2020, alors que la pandémie de COVID-19 mettait l'économie mondiale à l'arrêt, la part des dons est descendue à 67 %, son niveau le plus bas depuis que des séries de données sur l'APD sont publiées dans le Système de notification des pays créanciers de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ainsi, bien que le montant total des versements d'APD aux PMA ait augmenté en réponse à la pandémie, une baisse prononcée de la proportion des dons a été enregistrée (-6 points de pourcentage par rapport à 2019). Les dons devraient pourtant constituer le principal moyen d'augmenter les apports d'APD pour leur faire atteindre les niveaux promis et ainsi enrayer la diminution de la marge d'action budgétaire dans les PMA sans alimenter le risque de surendettement.

On observe une tendance à la hausse des flux de financement mixte à destination des PMA. Toutefois, la prudence est de mise lorsqu'il s'agit d'évaluer la contribution de ces flux à la réalisation des objectifs de développement durable, compte tenu de leur degré élevé de concentration dans certains pays et dans certains secteurs. Les donateurs qui cherchent à mobiliser des montants croissants de financement mixte à destination des PMA devraient aussi s'efforcer de faire correspondre ces apports aux priorités et aux plans de développement des pays bénéficiaires. De leur côté, les PMA doivent veiller à ce que les investissements privés contribuent au développement durable sans engendrer d'effets pervers. Pour ce faire, ils devraient établir des règles et des règlements visant à atténuer les risques environnementaux et sociaux, à favoriser la transparence et à protéger les communautés locales.

Le financement de l'action climatique soulève des difficultés supplémentaires

Les PMA n'ont contribué que marginalement à la crise climatique et pourtant, ce sont eux qui souffrent le plus des conséquences des changements climatiques. En 2020, on dénombrait 18 PMA parmi les 20 pays les plus vulnérables aux changements climatiques et les moins préparés à lutter contre leurs effets. Le groupe des PMA est en outre le moins à même de mobiliser des investissements en faveur de mesures d'adaptation. Ces pays ont par conséquent besoin, d'une part, d'une plus grande marge d'action budgétaire pour pouvoir investir dans l'adaptation et, d'autre part, de financements afin de couvrir les pertes et préjudices causés par les phénomènes météorologiques extrêmes. Dans ce contexte, il est nécessaire d'accroître le financement de l'action climatique à destination de ces pays, d'en améliorer la qualité et d'y faciliter l'accès.

Dans le domaine de l'action climatique, il se passe souvent plusieurs années entre la présentation des propositions de projet et le versement des fonds. Malgré le très grand nombre de fonds dédiés, la majeure partie du financement de l'action climatique continue d'être acheminée via des fonds multiusages. Il en résulte un manque de transparence et des difficultés à établir un cadre comptable unifié et clair relatif au financement de l'action climatique. Le volume des flux de ce type de financement à destination des PMA n'est pas à la hauteur des engagements internationaux et encore moins des besoins réels de ces pays. Malgré leur vulnérabilité disproportionnée, ces derniers ont reçu, pour la période 2016-2020, une part du total des flux de financement de l'action climatique qui correspond à peu près à leur part de population dans le groupe des pays en développement, soit une moyenne annuelle de 12,6 milliards de dollars. Sur la même période, plus d'un tiers de ces flux étaient des prêts. L'adaptation aux changements climatiques, une priorité pour les PMA, ne représentait en outre que 45 % du financement de l'action climatique. Ces constats mettent en évidence la nécessité d'augmenter sensiblement les flux destinés aux PMA, mais aussi de maximiser l'efficacité du financement existant en rehaussant la part des dons et en consacrant une plus grande part à l'adaptation. Les dons, contrairement aux prêts, sont essentiels pour éviter que les PMA tombent dans un piège de la dette climatique.

Le fonds pour les pertes et les préjudices, en cours d'établissement dans le cadre de la CCNUCC, pourrait jouer un rôle important, sous réserve que sa conception et son fonctionnement tiennent compte des besoins propres aux PMA, comme il est suggéré dans le présent rapport. Le cas échéant, il pourrait accroître considérablement la résilience des PMA, qui doivent s'efforcer d'atteindre les objectifs de développement durable alors même qu'ils sont en première ligne face aux effets des changements climatiques.

Les vulnérabilités de la dette des pays les moins avancés

La communauté internationale doit aider les PMA à assurer la viabilité à long terme de leur dette, conformément à la cible 17.4 des objectifs de développement durable, et à opérer une transformation structurelle dont le besoin se fait cruellement sentir. Ces pays n'ont d'autre choix que d'emprunter pour faire face à l'augmentation inévitable des dépenses publiques en temps de crise et pour accélérer la transformation structurelle de leur économie. Toutefois, le spectre d'une crise de la dette de l'ampleur de celle qui a sévi dans les années 1990, avant la mise en place de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, menace de les freiner dans leur élan. L'encours total de la dette extérieure des PMA a atteint 570 milliards de dollars en 2022, le montant de la dette contractée ou garantie par l'État s'envolant à 353 milliards de dollars alors qu'il s'établissait à un peu plus de 100 milliards de dollars en 2006. En 2022, tous les indicateurs de la viabilité de cette dette extérieure se sont détériorés : le ratio entre le montant total du service de la dette et la valeur des exportations de biens et de services a atteint 18,9 %, contre 18,3 % en 2021, et la part des recettes publiques consacrée au service de la dette s'est élevée à 17 %, contre 15,6 % en 2021.

Des facteurs structurels expliquent la persistance des vulnérabilités de la dette des pays les moins avancés

Les vulnérabilités de la dette des PMA sont principalement imputables à des facteurs structurels. Les PMA sont fortement tributaires des produits de base, qui représentent une large part de leurs exportations et de leurs recettes, et cette dépendance les rend particulièrement sensibles aux chocs extérieurs. Entre 2020 et 2023, alors que ces pays étaient aux prises avec les répercussions de la pandémie de COVID-19, les catastrophes liées aux changements climatiques et d'autres chocs mondiaux se sont intensifiés, amputant encore leur marge d'action budgétaire déjà restreinte. De manière générale, les pays dont les exportations se portent bien et dont la croissance économique est soutenue peuvent absorber les chocs et avoir recours à l'emprunt pour mieux

y résister. Dans les PMA, les perspectives de développement sont toutefois assombries par l'étroitesse de la marge d'action budgétaire, qui empêche d'accroître les dépenses publiques en période de crise, et par les difficultés à attirer des investissements privés.

À l'échelle du groupe des PMA, la dette multilatérale représente la plus grande part de l'encours de la dette contractée ou garantie par l'État (42 % en 2021), mais cette part est en baisse. Celle de la dette bilatérale diminue aussi : elle est passée de 39 % en 2006 à 35 % en 2021. À l'inverse, les proportions respectives de la dette envers les banques commerciales et des titres obligataires détenus par des banques commerciales ont progressé, passant de 7 % et 0 % en 2006 à 14 % et 7 % en 2021. À l'échelle des pays pris individuellement, l'analyse de la structure de la dette révèle également une nette hausse de la part de la dette détenue par des acteurs privés, notamment sous la forme d'obligations. Sur la période 2017-2021, la part de la dette concessionnelle dans le montant total de la dette extérieure a baissé de 20 points de pourcentage en moyenne par rapport à la période 2006-2009. Cette baisse concerne 36 PMA, dont 26 ont enregistré une diminution de la proportion de leur dette concessionnelle comprise entre 10 et 57 points de pourcentage.

Les coûts du service de la dette sont en hausse

Les coûts du service de la dette des PMA ont explosé, car la structure de leur dette s'est complexifiée à partir du début du XXI^e siècle, et les calendriers d'échéance sont loin d'être optimaux. Depuis 2018, les PMA ont consacré plus de ressources au service de leur dette qu'à l'éducation. Sur la période 2009-2011, le ratio entre les dépenses affectées au service de la dette extérieure et les dépenses de santé était d'un tiers ; sur la période 2018-2020, il était de trois quarts. Sur cette dernière période, 11 PMA ont alloué un plus gros budget au service de leur dette qu'à l'éducation et à la santé réunies, contre 0 sur la première période.

En général, les PMA paient aussi une prime plus élevée sur les obligations. Depuis 2014, le service de la dette envers les créanciers privés dépasse le service de la dette envers les créanciers publics. La part des obligations dans le montant du service de la dette a plus que doublé entre les périodes 2016-2018 et 2019-2022. Le ratio moyen entre la dette contractée ou garantie par l'État et le PIB a atteint 30 % en 2019 et 34 % en 2020 avant de se replier légèrement à 32 % en 2021. Quant au ratio entre le montant du service de la dette contractée ou garantie par l'État et la valeur des exportations de biens et de services, il a augmenté dans 25 PMA entre les périodes 2009-2011 et 2019-2021. Les portefeuilles de dettes des PMA sont caractérisés par des déséquilibres entre titres à long terme et à court terme, et entre différentes catégories de créanciers aux profils de risque divers, et ces déséquilibres sont devenus problématiques dans la situation actuelle de l'économie mondiale.

Remédier aux vulnérabilités de la dette

Les PMA menacés de surendettement ont besoin d'urgence d'une injection de liquidités, sans quoi la crise risque de dégénérer en catastrophe socioéconomique. Les partenaires bilatéraux pourraient contribuer à accroître l'aide à ces pays en consentant de vastes efforts d'allègement de leur dette, leur permettant ainsi de freiner l'accumulation dangereuse de leurs créances et de libérer des ressources pour les affecter aux dépenses sociales.

Les PMA et leurs partenaires doivent prendre des mesures adaptées aux caractéristiques structurelles de la dette des pays du groupe. Dans le Programme d'action de Doha, les États membres ont souligné qu'il fallait de toute urgence trouver des moyens de diriger l'investissement public et l'investissement privé vers la réalisation des objectifs de développement durable dans les PMA. En élargissant l'accès aux prêts de l'Association internationale de développement à tous les PMA, la communauté internationale allégerait la pression financière à laquelle sont soumis ces pays et concourrait à créer des conditions propices à un rééquilibrage de leurs portefeuilles de dettes entre titres à long terme et à court terme, et entre les différentes catégories de créanciers. Ce rééquilibrage aurait pour effet de mieux répartir les risques de taux d'intérêt et de limiter le champ d'action des investissements spéculatifs, deux objectifs particulièrement importants dans le contexte actuel d'inflation et de taux d'intérêt élevés.

La création d'un mécanisme multilatéral de renégociation de la dette demeure cruciale, car une large part de la dette des PMA est due à des pays qui ne participent pas au Cadre commun pour le traitement de la dette du G20. L'octroi de prêts d'urgence, consentis à des taux abordables et à des conditions de faveur, et la conversion de prêts à court terme arrivant à échéance en prêts à long terme assortis de conditions plus souples, pourraient soulager les PMA en proie à des problèmes de liquidités. En particulier, l'augmentation du montant des prêts multilatéraux et des autres apports publics, surtout des dons, ainsi que des capitaux affectés au financement à long terme de projets d'investissement, contribuerait grandement à éclaircir les perspectives de développement des PMA.

Le rôle des banques centrales dans la transformation structurelle verte des pays les moins avancés

Aligner les systèmes financiers sur les objectifs climatiques

L'article 2 (par. 1 c)) de l'Accord de Paris (2015) fixe pour objectif de « rend[re] les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques ». La vingt-sixième session de la COP a insufflé un nouvel élan en faveur de l'alignement obligatoire des flux financiers mondiaux sur les objectifs climatiques, mais il est de plus en plus à craindre que les investisseurs continuent malgré tout de financer massivement des activités de production à forte intensité de carbone et donc d'encourager leur expansion. La transition vers une économie mondiale sobre en carbone passe inévitablement par une transformation du système financier, de ses structures et de son fonctionnement, transformation à laquelle devront être associés les pouvoirs publics, les banques centrales, les banques commerciales, les investisseurs institutionnels et les autres acteurs financiers.

Les modalités selon lesquelles le système financier mondial doit être réformé pour soutenir la transition vers une économie sobre en carbone sont sujettes à débat. L'approche conventionnelle de l'alignement des flux financiers sur les engagements de neutralité carbone est une approche statique, fondée sur les risques. Elle suppose que les banques centrales agissent de manière indépendante, dans le cadre d'un mandat strictement défini de stabilisation des prix et du secteur financier. Or une utilisation cloisonnée des outils d'atténuation des changements climatiques des banques centrales n'est pas souhaitable dans les PMA, dont les institutions (y compris les systèmes financiers) et les capacités productives ne sont pas du même type et ne sont pas aussi avancées que celles des autres pays en développement et des pays développés. Dans les PMA, de tels outils ne peuvent être utilisés qu'en conjonction avec des politiques budgétaires, industrielles et sociales propres à garantir que l'impératif de réduction des émissions ne compromettra pas les objectifs de bien-être social et de développement.

Les mesures prises tant au niveau national qu'au niveau international pour promouvoir la transition mondiale vers une économie sobre en carbone pourraient avoir des effets très pernicieux dans les PMA et accroître le risque d'une transition « injuste ». L'insuffisance des moyens institutionnels et le faible niveau de développement des systèmes financiers restreignent la capacité des banques centrales des PMA à faire appliquer des politiques climatiques en jouant sur le levier monétaire. Ce manque de marge de manœuvre peut en outre être exacerbé par des objectifs de politique monétaire concurrents. À l'échelon international, les déséquilibres persistants de l'architecture financière et du système de financement du développement accentuent le risque que certaines mesures aient des conséquences indésirables, et empêchent notamment les acteurs publics et privés des PMA d'investir dans l'adaptation aux changements climatiques et de couvrir les pertes engendrées par le dérèglement du climat. Les arbitrages entre l'action climatique et d'autres priorités ne sont pas l'apanage des PMA, mais dans ces pays, l'engagement des banques centrales dans l'action climatique pourrait avoir des retombées collatérales plus lourdes et plus vastes, et est donc plus controversée. Par conséquent, bien que la finance ait un rôle essentiel à jouer, certaines responsabilités ne peuvent être déléguées au secteur financier ni confiées aux seules banques centrales.

Les politiques des banques centrales doivent être en phase avec les politiques de développement et les politiques industrielles

Pour que les PMA connaissent une transition juste vers une économie sobre en carbone, leurs secteurs financiers doivent jouer le rôle de moteurs de cette transition et de l'adaptation aux changements climatiques dans le cadre plus large de l'action menée pour faire avancer concrètement la transformation structurelle. En d'autres termes, le meilleur moyen d'aligner les systèmes financiers des PMA sur les objectifs climatiques est de suivre l'approche d'une transition verte, qui repose sur des mesures de politique industrielle et sur une coordination plus étroite des interventions des banques centrales avec les politiques publiques de développement. Une telle approche est la plus susceptible de favoriser simultanément la transformation structurelle verte et le développement des PMA.

Dans tous les pays, l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à leurs effets requièrent une complémentarité des politiques plus grande encore que les objectifs traditionnels de la politique économique. Par le passé, les banques centrales se coordonnaient avec les ministères des finances et d'autres organismes publics pour orienter les politiques de crédit et soutenir les grandes transformations structurelles de l'envergure de

celles qu'appelle la crise climatique, tout en adoptant des mesures complémentaires des politiques budgétaires et industrielles. Une telle coopération avec les banques centrales existe toujours dans de nombreux PMA, et plusieurs de ces banques sont également chargées d'œuvrer au développement national, même si elles n'ont pas de mandat explicite de promotion d'un développement durable. Les PMA ont donc, pour beaucoup, un cadre institutionnel plus favorable que celui des pays où la banque centrale agit indépendamment des autres autorités publiques. Ils doivent cependant veiller à ce que les outils de politique climatique de leurs banques centrales ne servent pas qu'un seul objectif. Ces outils doivent être finement calibrés de sorte que des objectifs multiples puissent être poursuivis simultanément et que les arbitrages soient évités autant que possible.

Dans le contexte de l'alignement des systèmes financiers sur les objectifs climatiques, l'approche de la transition verte aidera les PMA à limiter et à optimiser les arbitrages entre l'action climatique et d'autres priorités parce qu'elle s'articule autour d'une stratégie ambitieuse, centrée sur l'application de politiques de contrôle qualitatif et quantitatif de l'allocation du crédit, qui sont coordonnées avec des politiques budgétaires et des politiques industrielles vertes. Elle présente aussi l'avantage d'élargir la portée de l'alignement des systèmes financiers à l'adaptation aux changements climatiques, et est donc le gage d'un alignement plus dynamique. En outre, elle s'adapte à la situation de chaque pays et rend plus concret le rôle joué par les banques centrales en faveur du développement.

L'adoption d'outils de politique climatique est un saut dans l'inconnu pour toutes les banques centrales. Ainsi, beaucoup comptent sur l'apprentissage par les pairs et l'échange de bonnes pratiques pour acquérir des compétences et un savoir-faire dans ce domaine. L'émergence d'initiatives régionales d'apprentissage par les pairs, en parallèle des initiatives mondiales menées par les pays développés, témoigne de fortes variations, d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre au sein d'une même région, dans le degré de vulnérabilité des économies et des écosystèmes aux changements climatiques. De manière générale, les pays en développement font face à de plus grands risques physiques. Les phénomènes météorologiques liés aux changements climatiques y sont notamment plus fréquents et plus intenses, et les systèmes financiers y sont donc potentiellement plus exposés aux risques climatiques. Par conséquent, l'adoption d'outils de politique climatique par les banques centrales pourrait représenter un enjeu plus large pour ces pays, qui ont dès lors tout intérêt à se joindre aux efforts faits à l'échelle mondiale pour aligner les systèmes financiers sur les objectifs climatiques.

L'architecture financière dans laquelle doit s'inscrire l'action climatique des banques centrales n'est encore au point nulle part dans le monde. Les outils de notification, d'évaluation et de gouvernance sont toujours en cours d'élaboration. Dans ce contexte, des interventions complémentaires et coordonnées, qui font intervenir une multitude de parties prenantes, sont nécessaires pour prévenir l'écoblanchiment, encourager l'harmonisation et la normalisation, accroître la transparence et réduire les coûts de mise en conformité avec la réglementation. Les PMA ont les écosystèmes les moins préparés à l'adoption d'outils de politique climatique par les banques centrales. Peu de leurs microentreprises et petites et moyennes entreprises ont les moyens de publier des informations sur la durabilité de leurs activités pour satisfaire aux demandes insistantes de multiples parties prenantes, qui souhaitent qu'elles fassent preuve de transparence et démontrent leur attachement au développement durable. Au vu du temps qu'il reste, d'après le consensus scientifique, pour éviter une catastrophe climatique, les banques centrales des pays en développement, et des PMA en particulier, ont la tâche herculéenne de s'aligner dans un délai record sur les meilleures pratiques mondiales tout en se dotant de capacités techniques adaptées aux changements climatiques (ressources humaines et capital physique). Malheureusement, les banques centrales de tous les pays ne progressent pas au même rythme dans la mise au point d'outils de politique climatique.

Les États des PMA jugeront peut-être utile de modifier le mandat de leurs banques centrales pour leur confier la mission de promouvoir un développement respectueux du climat. Cependant, l'attribution d'un mandat de lutte contre les changements climatiques est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour justifier le recours à certains types d'outils. Lorsqu'elles s'intéressent à un outil particulier, les banques centrales doivent réfléchir à toute une série de questions avant de pouvoir décider s'il est judicieux ou non de l'utiliser. Elles doivent notamment garder à l'esprit que, pour être efficace, un outil de politique climatique doit être adapté à la structure de l'économie locale. Compte tenu du risque d'effets pervers, les outils inadaptés à la situation nationale ou susceptibles de compromettre d'autres objectifs de développement doivent être écartés. Plus important encore, dans le contexte de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à leurs effets, les banques centrales risquent d'avoir trop d'objectifs à atteindre et trop peu d'outils à leur disposition. Le meilleur moyen de remédier à ce problème et de limiter les arbitrages non souhaitables est de concevoir les outils de telle sorte que ceux-ci ne contrecarrent pas les objectifs traditionnels de la politique économique.

Les banques centrales des PMA ne devraient envisager d'adopter des outils d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à leurs effets que si les conditions ci-après sont remplies : a) la promotion d'un développement durable ou l'adoption de mesures macroprudentielles fortes fait partie de leur mandat ; b) leurs systèmes financiers sont assez développés et utilisés par une part suffisamment grande de la population et des entreprises non financières. Il est essentiel que ces outils soient compatibles avec les objectifs des politiques industrielles et budgétaires.

Réformer le financement du développement des pays les moins avancés

De la crise à la réforme

Les PMA se heurtent aujourd'hui à plusieurs problèmes interdépendants. L'un des principaux est l'étroitesse de leur marge d'action budgétaire, marge d'action indispensable pour assurer la pérennité des régimes de protection sociale et leur accessibilité au plus grand nombre, investir dans le développement du capital humain et des infrastructures afin de favoriser la transformation structurelle de leur économie, et assumer les coûts croissants qu'engendrent les changements climatiques.

La hausse de recettes dont les PMA ont besoin pour supporter ces coûts croissants et l'augmentation nécessaire de leurs dépenses ne s'est pas encore matérialisée, car les déficits de ressources budgétaires et de financement auxquels ces pays sont confrontés depuis longtemps ont été accentués par le poids des dépenses que les pouvoirs publics ont dû engager pour endiguer la pandémie de COVID-19. Par conséquent, de nombreux PMA sont englués dans le cercle vicieux de la dette et des crises, et leur marge d'action budgétaire s'amenuise rapidement.

Les sources et mécanismes de financement existants ne sont pas suffisants pour donner aux PMA les moyens de parvenir à un développement durable. Les efforts déployés ces dernières années pour relever le défi du financement du développement des PMA n'ont pas été à la hauteur des attentes, qu'il s'agisse des changements apportés à l'architecture de l'aide internationale, des promesses d'accroissement du financement public du développement et/ou de l'action climatique, des mesures adoptées pour enrayer la crise de la dette extérieure, des initiatives destinées à renflouer les réserves de liquidités à l'échelle mondiale, des négociations sur la réorientation des institutions financières multilatérales ou des dispositions prises afin d'attirer des investisseurs dans les PMA, entre autres initiatives et propositions. Ces interventions n'ont pas été suffisamment ambitieuses ou soutenues. Elles n'ont pas non plus porté sur les causes profondes des problèmes systémiques que connaissent les PMA, et les particularités de ces pays n'ont pas été dûment prises en compte.

De profondes réformes de l'architecture financière internationale, des engagements plus forts et des approches novatrices sont nécessaires pour aider les PMA à financer leur développement durable et à renforcer leur résilience face aux chocs mondiaux. Le surendettement n'est pas seulement un problème financier pour les PMA, il est aussi un obstacle majeur à leur développement. À ce fléau s'ajoute celui des changements climatiques, qui représentent une menace existentielle pour les populations vulnérables de ces pays. Il ne fait aucun doute que le multilatéralisme, qui consiste à recourir à la coopération internationale pour trouver des réponses aux problèmes transnationaux, fait partie de la solution aux problèmes financiers, budgétaires et climatiques des PMA, et est nécessaire pour renforcer leur participation à la gouvernance mondiale. Des interventions concrètes doivent être menées d'urgence pour aider les PMA à relever les défis interdépendants auxquels ils sont confrontés.

Dans les sections suivantes, la CNUCED décrit des mesures que les PMA devraient prendre à titre prioritaire, avec l'aide de leurs partenaires de développement, des institutions financières internationales et de la communauté internationale dans son ensemble, pour sortir de l'impasse et retrouver la voie du développement.

Améliorer l'efficacité de l'aide aux pays les moins avancés

Les trois dimensions fondamentales du financement du développement des PMA sont la quantité, la qualité et l'accès. En d'autres termes, le financement doit être disponible dans les proportions requises, acheminé par l'intermédiaire de mécanismes adaptés et soutenu par une architecture financière internationale adaptée aux besoins particuliers de ces pays.

Dans un premier temps, il faut que les flux d'APD à destination des PMA soient portés aux niveaux que les pays développés se sont engagés à atteindre. Pour respecter leur engagement, les membres du CAD doivent

rehausser à 0,2 %, d'ici à 2025, la part de leur RNB consacrée à l'APD (seuil supérieur de la cible 17.2 des objectifs de développement durable). De surcroît, les apports supplémentaires doivent prendre exclusivement la forme de dons. Au-delà de cette augmentation quantitative, il importe que la communauté internationale du développement cherche à simplifier les modalités d'accès à l'APD et réduise les coûts de transaction y afférents en allégeant les formalités administratives, en harmonisant les procédures et en utilisant les structures et systèmes administratifs des pays bénéficiaires. Compte tenu de la complexité croissante de l'architecture de l'aide internationale, l'APD pourrait être mieux utilisée si elle obéissait aux cinq principes que sont l'appropriation nationale, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

Une autre solution, pour mobiliser davantage de ressources au profit de l'action climatique et du développement, consiste à opérer des réformes budgétaires « vertes ». L'idée est, pour les pays donateurs, de faire d'une pierre deux coups en cessant le subventionnement d'activités émettrices de gaz à effet de serre et en réaffectant les fonds ainsi récupérés au financement du développement et de la résilience climatique des PMA. Une forte volonté politique est toutefois nécessaire pour exploiter cette source abondante de nouvelles liquidités.

Pour sortir de leurs situations d'endettement insoutenable, les PMA ont besoin d'une stratégie claire et de multiples filets de sécurité, notamment de dons, de prêts concessionnels et d'un mécanisme de restructuration de la dette à la fois souple, transparent et efficace. Il est donc crucial que les apports d'aide publique, y compris l'APD, ne se substituent pas aux mesures d'allègement de la dette. De même, les prêts d'urgence en cas de crise devraient être utilisés avec parcimonie, en complément des efforts d'allègement de la dette, et non être considérés comme un moyen de gonfler le stock de la dette contractée auprès des BMD.

Financement de l'action climatique

Il faut accroître le volume et la qualité du financement alloué aux PMA au titre de l'action climatique, et améliorer les modalités d'accès à ce financement. Même selon les estimations les plus optimistes, les flux à destination des PMA sont insuffisants pour répondre à leurs besoins croissants d'investissements dans l'adaptation et pour couvrir les pertes et préjudices causés par les phénomènes météorologiques extrêmes. Aussi la communauté internationale devrait-elle envisager d'ajouter aux objectifs d'APD existants un objectif distinct de financement de l'action climatique dans les PMA. Les pays développés doivent s'engager à augmenter considérablement le montant global de ce financement, en veillant à ce que les apports soient constitués d'une plus large part de dons, pour éviter de créer un piège de la dette, et soient davantage axés sur l'adaptation, qui est une priorité pour les PMA. Ils doivent également s'engager à réaffecter 100 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux aux PMA en 2024 afin de les aider à juguler la crise de la dette et à remettre le cap sur la réalisation des objectifs de développement durable.

L'architecture internationale du financement de l'action climatique est complexe et fragmentée, ce qui constitue un obstacle pour les pays dont les capacités institutionnelles sont limitées, y compris les PMA. La communauté internationale doit donc s'employer, à titre prioritaire, à simplifier et à accélérer l'accès aux ressources disponibles, que celles-ci proviennent de mécanismes existants ou de véhicules de financement nouvellement créés, comme le fonds pour les pertes et les préjudices.

Le besoin de réformes et d'engagements en faveur d'une plus grande transparence du financement de l'action climatique se fait de plus en plus sentir. Ces réformes pourraient consister à établir un cadre comptable uniforme, et devraient également viser à accroître la transparence des flux acheminés via des fonds spécialement créés pour financer l'action climatique, tels que le Fonds vert pour le climat. Comme les ressources déboursées par ces fonds sont indubitablement destinées au financement de l'action climatique, il n'y a pas de risque de double comptage des ressources consacrées respectivement au développement et à l'action climatique. Les changements climatiques et le développement étant des enjeux étroitement liés, les considérations climatiques doivent être prises en compte dans la planification du développement et la programmation de l'APD. Cela dit, le financement du développement et le financement de l'action climatique peuvent et devraient être comptabilisés séparément.

Les PMA, qui sont parmi les pays les plus vulnérables aux changements climatiques, devraient avoir un accès prioritaire au financement destiné à couvrir les pertes et préjudices occasionnés par ces changements, de même que les petits États insulaires en développement, pour des raisons analogues. La communauté internationale doit faire en sorte que le fonds pour les pertes et les préjudices soit opérationnel rapidement et que les premiers versements interviennent dès 2024.

Les pays frappés par une catastrophe naturelle devraient bénéficier de remises de dettes proportionnelles aux pertes et préjudices subis, et le remboursement de leurs échéances devrait être mis en pause. Des dispositions devraient être prises pour que, en cas de catastrophe naturelle de grande ampleur, la communauté internationale annule les dettes des pays touchés si les fonds disponibles sont insuffisants pour couvrir l'intégralité du montant de l'indemnisation des pertes engendrées par la catastrophe.

Le nouveau fonds pour les pertes et les préjudices (FPP) pourrait être d'une aide très précieuse aux PMA si certaines conditions sont réunies :

- Un volume suffisant de fonds supplémentaires, qui correspond aux pertes et préjudices réellement subis, doit être mis à disposition. Si le FPP est simplement constitué de ressources prélevées sur d'autres fonds, il ne produira pas les effets escomptés. À cet égard, les pays développés doivent garantir un montant annuel minimum d'apports au FPP et adopter une stratégie crédible et solide de mobilisation de ressources ;
- La communauté internationale doit s'efforcer de rendre le FPP rapidement opérationnel afin que les versements commencent le plus tôt possible, et notamment se fixer pour objectif d'effectuer le premier décaissement dès 2024 ;
- L'accès au FPP doit être direct et simple, et les coûts de transaction doivent être faibles ;
- La sollicitation du FPP ne doit pas alourdir le fardeau de la dette. Les fonds doivent donc être octroyés sous la forme de dons destinés à couvrir les pertes et préjudices causés par les effets des changements climatiques ;
- Dans le cas probable où le montant cumulé des demandes d'indemnisation dépasserait celui des ressources disponibles, les fonds doivent être attribués en fonction des vulnérabilités économiques et climatiques des pays concernés. Le FPP servirait ainsi mieux les intérêts des PMA, qui doivent composer avec des vulnérabilités multidimensionnelles tout en ayant une faible marge d'action budgétaire ;
- Le FPP devrait couvrir les pertes et préjudices engendrés aussi bien par les phénomènes météorologiques extrêmes que par les phénomènes qui se manifestent lentement (élévation du niveau de la mer, intrusion d'eau salée, dégradation des terres, etc.), car les uns comme les autres peuvent occasionner des coûts considérables pour les pays touchés. Il pourrait y avoir des guichets de financement distincts pour ces deux types de phénomènes, les procédures de traitement des demandes et les types de financement n'étant pas les mêmes (financement d'urgence dans un cas et financement de projets dans l'autre) ;
- Les coûts supplémentaires (frais, primes d'assurance, etc.) doivent être évités. Si le FPP est conçu comme un régime d'assurance, les pays les plus vulnérables, y compris les PMA, y auront un accès restreint.

Si ces différentes conditions sont remplies, le fonds pour les pertes et les préjudices pourrait accroître considérablement la résilience des PMA, qui doivent s'efforcer d'atteindre les objectifs de développement durable alors même qu'ils sont en première ligne face aux effets des changements climatiques.

Réforme de l'architecture financière internationale

Les efforts déployés pour améliorer le financement du développement des PMA doivent s'inscrire dans le cadre plus large de réformes de l'architecture financière internationale. L'ONU a récemment proposé un ambitieux programme de réformes ; il faut maintenant le concrétiser. Il convient en outre de prendre dûment en considération l'appel de la CNUCED en faveur d'un traitement équitable des débiteurs et des créanciers, notamment en prêtant une plus grande attention au rôle joué par les institutions et les politiques des pays créanciers dans le déclenchement des crises financières internationales.

La CNUCED plaide aussi depuis longtemps pour la mise en place d'un mécanisme global de restructuration de la dette. À tout le moins, le remboursement des échéances de crédit d'un pays débiteur devrait être suspendu dès que celui-ci entame des négociations sur le règlement de sa dette. Un mécanisme multilatéral de restructuration de la dette pourrait également faciliter les négociations entre créanciers et débiteurs. Actuellement, ces négociations sont caractérisées par des rapports de force très déséquilibrés, en particulier lorsque les débiteurs sont des PMA. Tous les acteurs clefs du crédit devraient être associés à la coordination du mécanisme, y compris les créanciers privés et les grands pays prêteurs non membres du CAD, comme la Chine, qui est devenue l'un des principaux créanciers des PMA et a consenti d'importants prêts d'urgence bilatéraux à des pays en développement en situation de surendettement, dont des PMA.

Compte tenu du rôle central que jouent les BMD dans l'octroi de prêts concessionnels aux PMA, toute réforme ambitieuse du système de financement du développement doit s'accompagner d'une hausse massive du montant des prêts accordés par ces institutions. Pour être en mesure de fournir plus de liquidités à des conditions très favorables, les BMD devraient elles-mêmes emprunter sur les marchés des capitaux, ce qu'elles auraient plus de facilités à faire si elles intégraient le capital exigible dans leurs cadres de gestion des risques, conformément aux recommandations issues de l'examen indépendant des cadres d'évaluation de l'adéquation des fonds propres des BMD, qui a été réalisé par le G20. Elles pourraient ainsi accroître de plusieurs centaines de milliards de dollars le montant des prêts octroyés à des conditions très favorables. Une telle augmentation de la capacité de prêt des BMD serait bénéfique aux PMA et aux autres pays en développement qui empruntent à un coût particulièrement élevé sur les marchés des capitaux, eu égard en particulier à la perspective d'un nouveau resserrement des conditions d'accès au crédit. Ensuite, toutes les BMD, et pas seulement la Banque mondiale, devraient inclure des clauses de protection contre les catastrophes dans les nouveaux accords de prêt qu'elles concluent avec les PMA, et envisager d'ajouter de telles clauses à titre rétroactif dans les accords existants. Enfin, les pays développés doivent veiller à ce que la vingt et unième opération de reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement soit ambitieuse et à la hauteur des besoins croissants des PMA.

Les règles d'attribution des droits de tirage spéciaux doivent être réformées, compte dûment tenu des vulnérabilités économiques et climatiques des pays, afin que ces droits puissent être utilisés pour pallier les besoins de financement pressants des PMA. La réaffectation des droits de tirage spéciaux alloués aux pays développés est un autre moyen concret de débloquer des liquidités supplémentaires au profit du financement du développement : les pays développés qui n'utilisent pas tous leurs droits pourraient en transférer une partie à une entité habilitée à les détenir (FMI ou autre), et celle-ci pourrait ensuite se servir de ces droits pour prêter davantage, à des conditions de faveur, à des pays en manque de liquidités. Dans la pratique, de telles réaffectations se font déjà fréquemment via le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et le Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du FMI. Les BMD pourraient également jouer un rôle important à cet égard. Les efforts de réallocation de droits de tirage spéciaux au bénéfice des PMA doivent être réguliers et soutenus, car ces pays ont besoin de sources de financement pérennes pour atteindre les objectifs de développement durable et supporter les coûts induits par les changements climatiques.

Il convient de prêter attention aux incidences que certaines normes et directives internationales sont susceptibles d'avoir sur l'accès des PMA au financement. Les réformes en cours des marchés financiers ont vu naître un élan mondial en faveur de l'instauration de normes climatiques uniformisées dans le secteur financier. Ces normes sont toutefois incompatibles avec le principe des responsabilités communes mais différenciées, l'une des pierres angulaires du cadre mondial de l'action climatique. Il faut donc les réviser, en veillant notamment à ce que la prise en compte des risques physiques dans les modèles de solvabilité utilisés par les agences de notation et les institutions financières ne conduise pas à un abaissement de la note des PMA, qui restreindrait leur accès aux capitaux.

Gestion de la dette

Les BMD et les pays créanciers, membres ou non du Club de Paris, doivent se coordonner et collaborer plus étroitement pour proposer des solutions rationnelles et rapides aux PMA dont la dette a besoin d'être renégociée, et pour établir un mécanisme de restructuration souple et efficace, qui prévoit la suspension immédiate du remboursement des échéances de crédit d'un pays débiteur dès que celui-ci entame des négociations sur le règlement de sa dette. Ce mécanisme devra aussi consolider la coopération fiscale pour faciliter l'application des normes fiscales internationales, la lutte contre les flux financiers illicites et le recouvrement de l'impôt dans les PMA.

Les partenaires de développement doivent intensifier les initiatives de renforcement des capacités menées à l'intention des PMA dans certains domaines clefs, comme la gestion de la dette, l'administration de l'impôt, y compris l'impôt sur les activités d'exploitation de ressources naturelles, les négociations climatiques et l'évaluation des pertes et préjudices liés aux changements climatiques.

Améliorer la mobilisation des ressources intérieures pour gagner en résilience

Les PMA doivent améliorer la mobilisation des ressources intérieures en élargissant l'assiette d'imposition, en reconsidérant leurs exonérations fiscales et autres mesures d'incitation fiscales, en s'abstenant de prendre part à la course au moins-disant fiscal, en luttant contre la fraude fiscale, les formes agressives d'évasion fiscale et

les autres flux financiers illicites, en améliorant la gestion de l'impôt et en veillant de plus près au respect de la réglementation fiscale. La coopération internationale en matière fiscale peut également aider les pays à accroître leurs recettes intérieures, et le développement du secteur financier peut favoriser la rétention des ressources.

Un autre moyen d'augmenter les recettes intérieures consiste à améliorer la gestion des ressources naturelles en mettant en place des cadres de gouvernance transparents, fondés sur le principe de responsabilité, et en garantissant que les acteurs des industries extractives contribuent dans une juste mesure à ces recettes sous la forme de taxes, de prélèvements et de redevances. Les PMA richement dotés en ressources naturelles devraient renforcer la gouvernance de ces ressources, négocier soigneusement leurs contrats miniers et reconsidérer leurs exonérations et autres mesures d'incitation fiscales pour maximiser les recettes tirées de leurs industries extractives. En particulier, ceux qui abritent des réserves de minéraux critiques, c'est-à-dire essentiels à la transition énergétique, doivent mettre ces minéraux au service de leur développement durable en encourageant la création de valeur ajoutée au niveau local et en captant leur juste part des revenus et bénéfices issus de leur extraction.

Les mesures susmentionnées de mobilisation des ressources intérieures devraient idéalement aider les PMA à négocier de meilleures conditions d'emprunt (taux d'intérêt plus bas et échéances plus longues) et à réduire ainsi leurs besoins de financement d'urgence à court terme. Pour parvenir à une croissance pérenne et consolider les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable, les PMA doivent concentrer leurs efforts sur la promotion d'une transformation structurelle à l'épreuve des changements climatiques.

Certains PMA pourraient aussi développer leur secteur financier pour augmenter leurs recettes et attirer l'épargne de leur diaspora. En effet, l'expansion des marchés financiers peut faciliter la mobilisation et l'utilisation de cette épargne (obligations-diaspora, dépôts libellés en devises étrangères, crédits syndiqués garantis par des envois de fonds, etc.).

Engagement des banques centrales dans l'action climatique

Les banques centrales des PMA ne devraient envisager d'adopter des outils d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à leurs effets que si la promotion d'un développement durable et l'adoption de mesures macroprudentielles fortes font partie de leur mandat, et si leurs systèmes financiers sont assez développés et utilisés par une part suffisamment grande de la population et des entreprises non financières. En outre, ces outils doivent impérativement être compatibles avec les objectifs des politiques industrielles et budgétaires. Si une banque centrale décide d'y recourir, elle doit veiller à ce que le système financier continue de soutenir les secteurs prioritaires de la politique industrielle du pays. Les banques centrales ne devraient jamais être considérées comme des remparts contre la crise climatique, dont les interventions pourraient se substituer à celles du Gouvernement, des autres autorités publiques et des organisations internationales. Elles ne peuvent jouer qu'un rôle de soutien dans la lutte contre les changements climatiques et devraient toujours agir en concertation avec le Gouvernement et les autres autorités publiques.

Les banques centrales des PMA doivent mettre au point des cadres analytiques qui leur permettront d'évaluer le degré d'exposition du système financier et de l'économie de leurs pays respectifs aux risques susceptibles de découler de divers phénomènes climatiques et de l'application de politiques climatiques par d'autres pays, en particulier par leurs partenaires commerciaux. La communauté internationale est invitée à intensifier l'assistance qu'elle apporte aux PMA à cet égard.

Initiatives Sud-Sud et initiatives régionales

Au fil du temps, la structure des apports de fonds publics à destination des PMA s'est diversifiée. D'autres pays en développement sont notamment devenus des créanciers majeurs, et plusieurs se sont révélés être d'importantes sources de financement à long terme, pour des projets d'infrastructure dans certains cas. Les PMA doivent exploiter davantage le potentiel que recèlent ces sources de financement tout en prenant garde à ne pas s'exposer à des risques supplémentaires de surendettement. Les pays en développement partenaires peuvent aussi jouer le rôle d'intermédiaires dans le cadre d'investissements à long terme.

La coopération Sud-Sud peut aider les PMA à mobiliser des ressources en faveur de leur développement et à mieux les gérer. En mettant en place des stratégies concertées aux niveaux régional et sous-régional, les pays du Sud pourront améliorer leur accès au financement du développement et adopter des positions de négociation communes, qui faciliteront la levée de fonds et la renégociation de leur dette.

Adapter l'architecture financière internationale aux besoins des pays les moins avancés

CHAPITRE 1

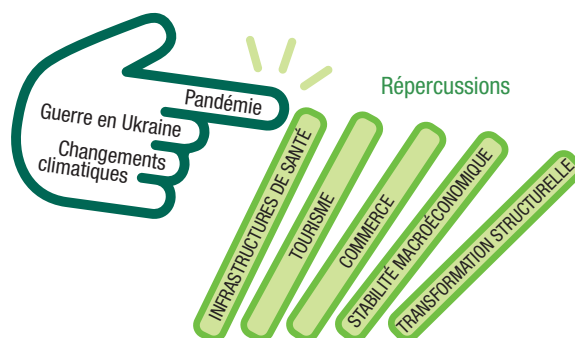
Adapter l'architecture financière internationale aux besoins des pays les moins avancés

A. Remettre les pays les moins avancés sur la voie de la réalisation des objectifs de développement durable	3
B. Les besoins de financement des pays les moins avancés vont croissant dans un contexte de complexification de l'architecture financière internationale	6
1. Les besoins de financement croissants des pays les moins avancés	6
2. Une architecture financière internationale de plus en plus complexe	8
C. Structure du Rapport	11
Bibliographie	12

A. Remettre les pays les moins avancés sur la voie de la réalisation des objectifs de développement durable

Entre tensions géopolitiques, changements climatiques et hausse du coût de la vie, le monde est en proie à des crises multiples, qui font payer un tribut particulièrement lourd aux pays les moins avancés (PMA), alors que ceux-ci tentent de relancer leur économie au lendemain de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Les effets de ces crises ont réduit à néant plusieurs années de croissance et de progrès accomplis sur la voie du développement (encadré 1.1), notamment dans des domaines clés des objectifs de développement durable (ODD), tels que l'élimination de la pauvreté, la nutrition, la santé,

Les multiples crises mondiales ont accru les besoins de financement des PMA



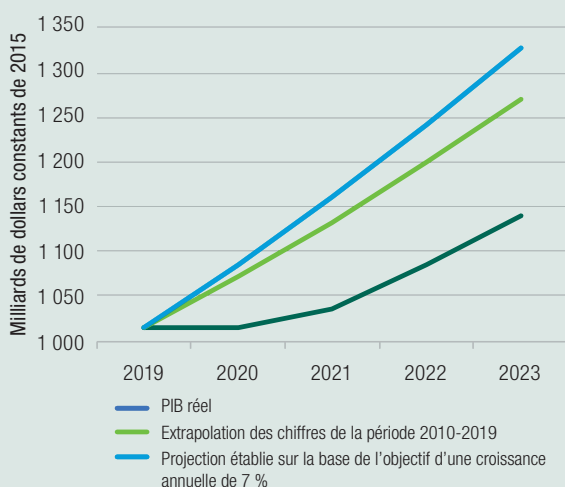
Encadré 1.1 Les multiples crises ont fait régresser les pays les moins avancés dans leur marche vers le développement

En 2020 et 2021, les PMA en tant que groupe ont connu un fort ralentissement de leur croissance économique. La figure 1.1 de l'encadré illustre les effets persistants des crises traversées depuis 2020 : elle montre des projections de la trajectoire de croissance que le PIB des PMA aurait suivie si les tendances des années 2010 s'étaient poursuivies sans interruption ou si le taux de croissance s'était porté à 7 %, objectif fixé dans les programmes d'action en faveur des PMA. Selon les estimations, en 2023, le PIB cumulé des PMA était 10 % en deçà du niveau auquel il se serait établi si la croissance observée avant la pandémie (2010-2019) s'était maintenue. L'écart est même plus prononcé (14 %) lorsque le PIB réel est comparé à celui que les pays du groupe auraient enregistré si l'objectif des 7 % de croissance avait été atteint (fig. 1.1 de l'encadré, graphique A). Les chiffres du PIB par habitant révèlent un recul plus marqué encore. Après avoir baissé en 2020 et 2021, le PIB par habitant des PMA n'est revenu à son niveau d'avant la pandémie qu'en 2023. Si l'objectif des 7 % de croissance avait été atteint à partir de 2020, le PIB par habitant pour 2023 serait supérieur de 16 % aux estimations actuelles (fig. 1.1 de l'encadré, graphique B).

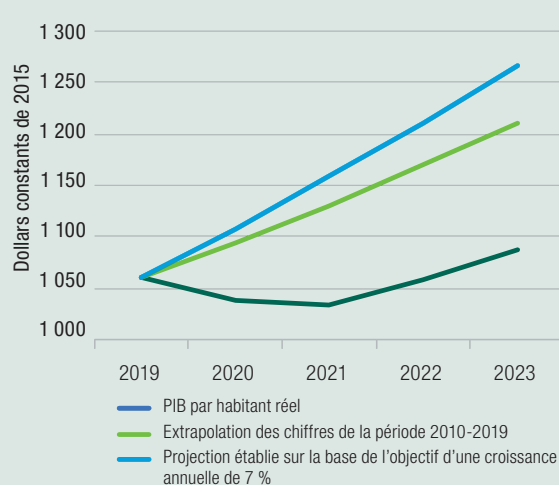
Figure 1.1 de l'encadré

Produit intérieur brut réel et projeté des pays les moins avancés (total et par habitant), 2020-2023

A. Produit intérieur brut



B. Produit intérieur brut par habitant



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données issues de la base de données UNCTADStat de la CNUCED et de la base de données *World Economic Outlook du FMI* (date de consultation : avril 2023).

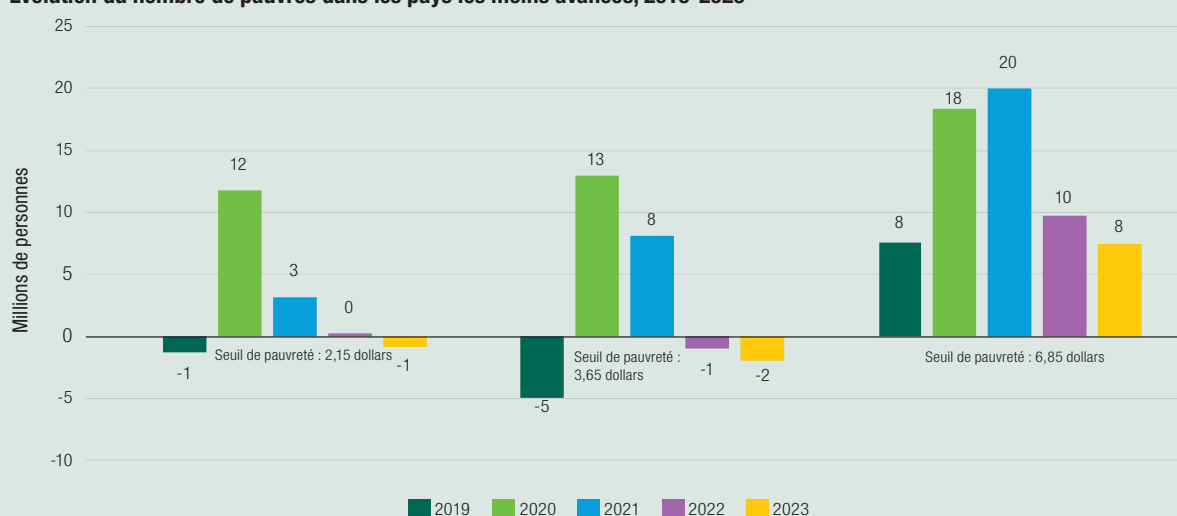
Notes : Pour la période 2021-2023, les chiffres sont des estimations. Les données n'incluent pas l'Afghanistan, la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud.

Encadré 1.1 Les multiples crises ont fait régresser les pays les moins avancés dans leur marche vers le développement (suite)

Le ralentissement économique a fait progresser l'extrême pauvreté dans les PMA, selon les estimations, qui montrent que le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté s'est accru de 15 millions entre 2019 et 2023 (fig. 1.2 de l'encadré). Les estimations établies pour les seuils de pauvreté plus élevés confirment cette tendance : entre 2018 et 2023, le nombre de personnes vivant avec moins de 6,85 dollars par jour a augmenté de 56 millions. De surcroît, ces estimations sont probablement en deçà de la réalité, car la méthode utilisée ne prend en compte que la croissance. Surtout, la CNUCED les a établies en partant du principe que la répartition des revenus était restée inchangée depuis 2019. Or les crises successives, en particulier la pandémie et la flambée des prix alimentaires et énergétiques observée entre la mi-2020 et la mi-2022, ainsi que leurs conséquences sur l'emploi, les revenus et la santé, ont vraisemblablement pesé beaucoup plus lourdement sur les pauvres^a. En outre, un certain nombre de PMA où le taux de pauvreté est élevé ou dans lesquels des conflits ont aggravé la pauvreté, parmi lesquels l'Afghanistan, l'Érythrée, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud et le Yémen, ne sont pas pris en compte dans les estimations, faute de données.

Figure 1.2 de l'encadré

Évolution du nombre de pauvres dans les pays les moins avancés, 2019-2023



Source : Estimations du secrétariat de la CNUCED, établies selon la méthode déjà utilisée dans le *Rapport 2020 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD, 2020), d'après des données de la base de données « *Poverty and Inequality Platform* » (version 20230328_2017_01_02 PROD) de la Banque mondiale (2023), disponible à l'adresse pip.worldbank.org (date de consultation : avril 2023), et du FMI (2023) (pour les données sur la croissance du PIB PPA par habitant en 2017).

Notes : Les taux de croissance du PIB ont été appliqués à la valeur la plus récente du nombre de personnes pauvres. Dans le cas où les dernières données disponibles pour cette valeur datent d'après 2018, les valeurs antérieures à 2018 ont été obtenues par interpolation linéaire entre la valeur la plus récente et la deuxième valeur la plus récente. Les données n'incluent pas l'Afghanistan, le Cambodge, l'Érythrée, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud, les Tuvalu et le Yémen.

Sous l'effet des multiples crises, l'indice des capacités productives de la CNUCED a chuté en 2020 dans les PMA, puis n'a progressé que timidement les deux années suivantes (fig. 1.3 de l'encadré). Le sous-indice des technologies de l'information et des communications a affiché la régression la plus marquée en 2020, suivi par ceux du changement structurel et de l'énergie. L'Ouganda, le Niger et le Burkina Faso sont les PMA dont l'indice a baissé le plus fortement en 2020 (de plus de 4 points par rapport à 2019). En 2022, l'indice de 22 PMA était encore inférieur à son niveau de 2019, c'est-à-dire d'avant la pandémie.

^a La hausse du prix des denrées alimentaires pèse de manière disproportionnée sur les pauvres, qui consacrent typiquement une part beaucoup plus grande de leur revenu à l'alimentation que les personnes aux revenus plus élevés. Les pauvres sont également plus lésés par la montée des prix de l'énergie, quoique dans une moindre mesure.

Figure 1.3 de l'encadré

Évolution de l'indice des capacités productives dans les pays les moins avancés, 2000-2022



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données issues de la base de données UNCTADStat de la CNUCED (date de consultation : juin 2023).

l'éducation et l'égalité des sexes (DESA, 2022 ; United Nations, 2023d).

Pour se remettre sur la voie de la réalisation des ODD, les PMA ont besoin d'une architecture financière internationale¹ à la fois efficace, souple et adaptée à leurs besoins et problèmes particuliers. Aussi la CNUCED se concentre-t-elle, dans la présente publication, sur les réformes à opérer pour adapter cette architecture à la situation des PMA dans un contexte de crise et d'instabilité. Le Rapport arrive à point nommé, car la communauté internationale doit maintenant passer de la théorie et des engagements à la mise en œuvre effective du Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2022-2031 (United Nations, 2022). Récemment, les débats se sont recentrés sur le rôle que le financement et le crédit pouvaient jouer à l'appui du développement des PMA et des autres pays en développement. Une multitude d'initiatives ont été mises en place. Il convient de citer le plan de relance des ODD (SDG Stimulus) de l'ONU (United Nations, 2023c) et la note d'orientation sur les réformes de l'architecture financière internationale, élaborés en vue du Sommet de l'avenir, qui doit se tenir en 2024 (United Nations, 2023a), l'Initiative de Bridgetown, ainsi que les efforts déployés par la communauté internationale pour réformer les banques multilatérales de développement et donner suite aux recommandations issues de l'examen des cadres d'évaluation de l'adéquation des fonds propres des BMD, qui a été conduit par le Groupe des Vingt. Ces initiatives, de même que les délibérations menées au sein d'autres instances multilatérales², confirment que la réforme de l'architecture financière internationale, la mobilisation de moyens de financement de l'action climatique et l'élargissement de la marge d'action budgétaire des PMA, qui passe par une résolution durable de la crise de la dette, sont au cœur de l'action menée par la communauté internationale pour maintenir le cap sur les ODD

malgré les multiples crises qui ébranlent le monde. L'année 2023 est cruciale pour le financement mondial de l'action climatique, car la mise en place du fonds pour les pertes et les préjudices, dont il a été convenu à la vingt-septième session de la Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), constitue un point important de l'ordre du jour de la vingt-huitième session, qui se tiendra à la fin de l'année. Les messages et recommandations formulés dans le présent rapport viennent fort à propos et doivent être entendus sans attendre, étant donné que les PMA ont pris du retard dans la réalisation des ODD et que l'étape de mi-parcours du Programme de développement durable à l'horizon 2030 est sur le point d'être franchie.

Il est de plus en plus largement admis que l'actuelle architecture financière internationale est inadaptée pour faire face aux chocs systémiques et, plus fondamentalement, pour mobiliser suffisamment de ressources en faveur des PMA. Les multiples crises qui se sont succédé depuis le début de la pandémie de COVID-19 ont exposé au grand jour les lacunes de cette architecture, et suscité plusieurs initiatives et propositions destinées à l'améliorer, qu'il s'agisse de mesures provisoires à court terme, comme l'Initiative de suspension du service de la dette, ou de débats sur des solutions à plus long terme (United Nations,

L'actuelle architecture financière internationale ne permet pas de mobiliser suffisamment de ressources en faveur du développement durable des PMA



¹ L'architecture financière internationale désigne le dispositif de gouvernance mis en place pour préserver la stabilité et le fonctionnement des systèmes monétaire et financier mondiaux (United Nations, 2023a). Il s'agit d'un cadre d'institutions, de règles, de politiques et de pratiques qui régissent le système financier mondial. Cette architecture à la structure complexe est composée d'organisations internationales, dont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), de banques régionales de développement, d'institutions financières internationales, multinationales et nationales, ainsi que d'organismes de réglementation.

² Par exemple, les réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale (avril 2023), la treizième Conférence de la CNUCED sur la gestion de la dette (décembre 2022) et le trentième Forum Mondial de l'OCDE sur la gestion de la dette publique (mai 2023).

2023b), notamment sur l'établissement de règles et de mécanismes de restructuration de la dette ou sur le fonctionnement, la gouvernance et les ressources des banques multilatérales de développement (United Nations, 2023a).

D'importants débats et pourparlers ont lieu en parallèle au sein de diverses instances telles que l'ONU, le Groupe des Sept, le Groupe des Vingt et les organes directeurs des institutions financières internationales. Ces délibérations concernent directement les PMA, étant donné que ceux-ci sont tributaires du financement extérieur et de leur intégration commerciale et financière dans l'économie mondiale. Ces pays n'ont toutefois que peu d'influence, voire aucune, sur la prise des décisions qui façonnent l'architecture financière internationale, notamment parce qu'ils ne sont pas considérés comme « indispensables au système », car ils ne représentent qu'une part marginale de l'économie mondiale, du commerce international et des flux financiers. En 2021-2022, ils n'ont compté ensemble que pour 1 à 2 % du produit intérieur brut (PIB), du volume du commerce international et des flux d'investissement étranger direct (IED). Outre qu'ils ont un très faible poids dans l'économie mondiale, ils n'ont guère voix au chapitre au sein des institutions financières internationales, comme le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Par exemple, la quote-part que leur attribue le Fonds monétaire international est maigre : les 46 PMA n'ont reçu conjointement qu'un peu plus de 2 % de l'allocation générale de 456 milliards de droits de tirage spéciaux (environ 650 milliards de dollars) à laquelle l'institution a procédé en août 2021 pour injecter des liquidités dans l'économie

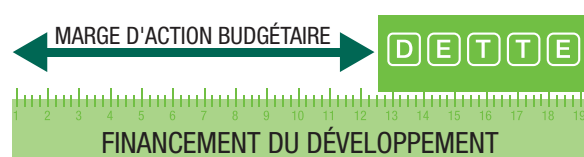
en réponse à la crise économique mondiale³. À la Banque mondiale, ils ne cumulent à eux tous que 4 % des droits de vote⁴. Quant aux banques régionales de développement, le tableau n'est pas beaucoup plus reluisant. Les PMA représentent par exemple plus de 60 % des membres régionaux de la Banque africaine de développement, mais ne disposent au total que de 13 % des droits de vote, moins que n'en détiennent ensemble les États-Unis, le Japon et l'Allemagne⁵. Faut-il le préciser, ils ne font partie ni du Groupe des Sept ni du Groupe des Vingt. Ainsi, le débat international porte fréquemment sur les enjeux essentiels aux perspectives de développement des PMA, comme ceux du financement du développement et du financement de l'action climatique, mais, du fait de ces rapports de force très déséquilibrés, les conclusions et décisions qui s'ensuivent ne sont pas adaptées à leurs besoins et leurs spécificités. Face à cette situation, la communauté internationale doit prendre de toute urgence les mesures nécessaires pour transformer les belles paroles en solutions concrètes, qui répondent aux besoins de financement des PMA.

B. Les besoins de financement des pays les moins avancés vont croissant dans un contexte de complexification de l'architecture financière internationale

1. Les besoins de financement croissants des pays les moins avancés

Dans les PMA, le déficit de financement des ODD était déjà colossal avant même les revers essuyés depuis 2020. Dans une étude menée avant la pandémie de COVID-19, Kharas et McArthur (Kharas and McArthur, 2019) ont calculé que, pour l'année 2025, les ressources nécessaires à la réalisation des ODD excédaient les dépenses prévisionnelles dans la vaste majorité des PMA (fig. 1.1). Dans le *Rapport 2021 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD, 2021),

Les PMA ont besoin de considérablement plus de marge d'action budgétaire pour opérer une transformation structurelle de leur économie



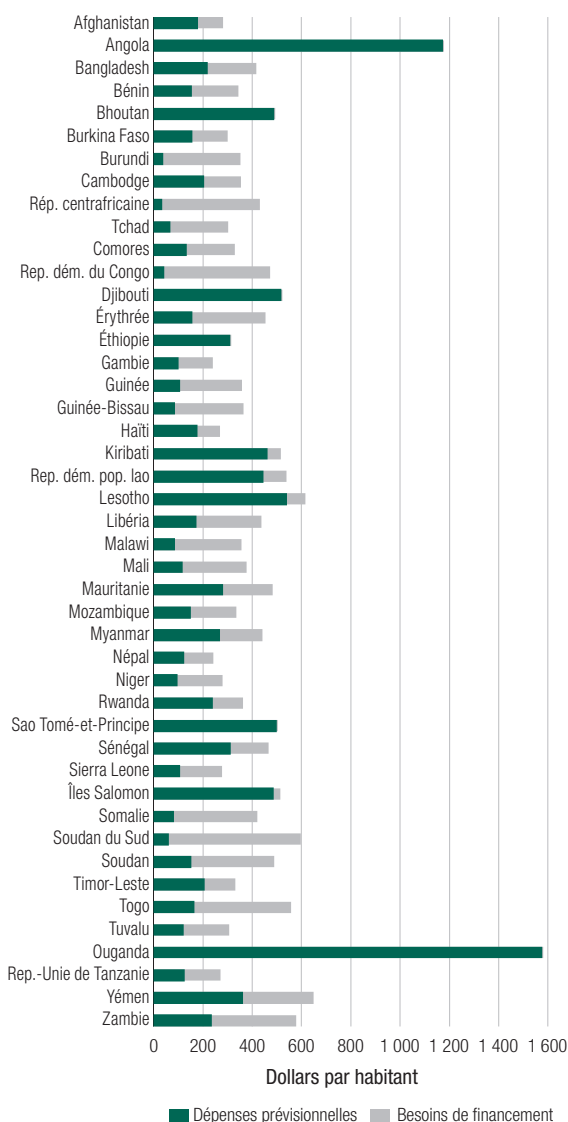
³ D'après des données du FMI, voir <https://www.imf.org/en/Topics/special-drawing-right/2021-SDR-Allocation> (date de consultation : 27 juin 2023).

⁴ Droits de vote au 15 juin 2023, voir <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/a16374a6cee037e274c5e932bf9f88c6-0330032021/original/IBRDCountryVotingTable.pdf> (date de consultation : 23 juin 2023).

⁵ Droits de vote au 22 décembre 2022, voir <https://www.afdb.org/en/documents/afdb-statement-subscription-and-voting-powers-31-december-2022> (date de consultation : 23 juin 2023).

Figure 1.1

Réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030 : dépenses prévisionnelles et besoins de financement pour l'année 2025



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après Kharas et McArthur (Kharas and McArthur, 2019).

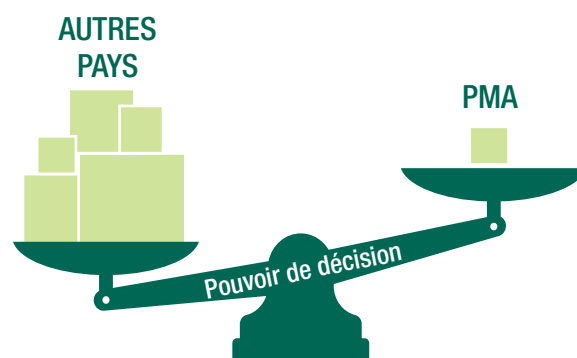
Note : Si la barre des besoins de financement n'est pas visible, c'est que la valeur des besoins est la même que celle des dépenses prévisionnelles.

la CNUCED a employé une méthode innovante d'estimation des ressources dont les PMA avaient besoin pour atteindre les ODD. Elle a estimé que, pour parvenir à un taux de croissance du PIB de 7 % (cible 8.1 des ODD), ces pays devaient investir 462 milliards de dollars par an. Pour éliminer l'extrême pauvreté (cible 1.1 des ODD), des investissements supplémentaires d'un montant de 485 milliards de dollars par an seraient requis jusqu'en 2030. Ces estimations supposent une augmentation de 50 à 60 % par rapport aux investissements effectivement

engagés en 2019 (avant la pandémie de COVID-19). S'ils veulent atteindre l'objectif de développement plus ambitieux d'une transformation structurelle, les PMA devraient investir plus massivement encore. Plus précisément, ils devraient dépenser un montant estimatif de 1 051 milliards de dollars par an pour multiplier par deux la contribution du secteur manufacturier au PIB, c'est-à-dire pour atteindre la cible 9.2 des ODD, que la CNUCED utilise comme indicateur supplétif de la transformation structurelle. Il leur faudrait pour cela parvenir à un taux de croissance annuel de 20 % au cours des années 2020, ce qui est illusoire (UNCTAD, 2021).

Certains États ont estimé les investissements qu'ils devraient consentir pour atteindre les ODD, et leurs estimations mettent en évidence l'ampleur colossale de la tâche. L'État bangladais, par exemple, a calculé que les coûts annuels moyens de la réalisation des ODD s'élevaient à 66,3 milliards de dollars à prix constants de 2015 (Bangladesh Planning Commission, 2017). Il est ressorti d'une étude sur le Cambodge que le pays devrait investir 5,4 % de son PIB annuellement pour éliminer la pauvreté (Alisjahbana, 2019). L'État népalais a calculé qu'il devrait dépenser 2 025 milliards de roupies (18 milliards de dollars) par an pour atteindre les ODD à l'horizon 2030 (National Planning Commission – Nepal, 2018), soit 48 % du PIB du pays en moyenne. Les coûts de la réalisation des 49 cibles jugées prioritaires par le Bénin ont été chiffrés à 74,5 milliards de dollars, soit 5,7 milliards de dollars par an en moyenne, ou 60,8 % du PIB que le pays affichait en 2017 (DGCS-ODD, 2018). Les

Les PMA n'ont qu'une influence marginale sur les décisions relatives au système financier international



Compte tenu de leur vulnérabilité particulière aux effets des changements climatiques, les PMA ont d'urgence besoin d'un financement plus important en faveur de l'adaptation

ressources budgétaires annuelles du Bénin s'élèvent à environ 1,66 milliard de dollars, soit 18 % de son PIB pour 2017. Le pays est donc largement tributaire de sources extérieures de financement. D'autres évaluations nationales sont actuellement en train d'être menées au titre de l'initiative des cadres de financement nationaux intégrés, à laquelle participent 28 PMA.

Les multiples crises ont entraîné une augmentation des besoins de financement des PMA. L'OCDE (OECD, 2022) estime que, en 2020, le déficit de financement des ODD dans l'ensemble des pays en développement a augmenté de 56 % pour atteindre 3 900 milliards de dollars en raison de l'augmentation des dépenses publiques et de la baisse des recettes publiques induites par la pandémie. D'après le *World Investment Report 2023* (Rapport sur l'investissement dans le monde 2023), le déficit s'élève aujourd'hui à environ 4 000 milliards de dollars par an, contre 2 500 milliards en 2015, au moment où les objectifs ont été adoptés (UNCTAD, 2023).

Les besoins de financement de l'action climatique des PMA vont également croissant. Or les objectifs fixés dans l'Accord de Paris sont loin d'être atteints. Le Comité permanent du financement de la CCNUCC (Standing Committee on Finance, 2021) estime que le coût de mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN) des pays en développement se chiffre à 6 000 milliards de dollars jusqu'en 2030, un montant bien supérieur à l'objectif de financement de l'action climatique fixé dans l'Accord de Copenhague (100 milliards de dollars par an) et aux flux de financement réels enregistrés en 2020 (entre 21 et 83 milliards de dollars) (voir chap. 2). Les PMA ont établi des plans ambitieux de lutte contre les changements climatiques dans leurs CDN, mais ils auront besoin d'aide pour les mettre en application (financement extérieur, transfert de technologies et renforcement des capacités) (UNCTAD, 2022). Compte tenu de leur vulnérabilité particulière aux effets des changements climatiques, ils ont d'urgence besoin d'un financement plus important en faveur de l'adaptation. Or la majorité du financement de l'action climatique est consacrée à l'atténuation, c'est-à-dire,

pour l'essentiel, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui est plus facile à définir et à financer⁶. Pour la plupart, les projets d'adaptation sont axés sur le renforcement de la résilience à long terme. Ils concernent souvent des biens publics (construction de ponts ou de routes à l'épreuve des changements climatiques, par exemple), et sont caractérisés par des coûts initiaux élevés, des investissements à long terme, des sources de financement difficiles à cerner ou des profils risque/rendement peu attrayants. À l'inverse, l'atténuation attire des investisseurs internationaux privés, généralement dans le cadre de projets en lien avec la transition énergétique. De nombreuses technologies liées aux énergies renouvelables sont déjà matures (énergie solaire et éolienne, fabrication de véhicules électriques, etc.), et les coûts et retours sur investissement sont relativement stables et prévisibles⁷. Qui plus est, certains marchés de droits d'émission de carbone encouragent les investissements dans l'atténuation, mais il n'existe pas d'équivalent pour l'adaptation.

Les PMA n'ont contribué que très marginalement à la crise climatique, et pourtant, ils vont vraisemblablement en subir le plus lourdement les conséquences. Ils ont donc besoin d'aide pour remédier aux pertes et préjudices que cette crise entraîne (voir chap. 2). Toutefois, plus du tiers des fonds qui leur sont alloués au titre de l'action climatique sont des prêts, qui viennent alourdir encore le fardeau de leur dette. Pour éviter de tomber dans un piège de la dette climatique, les PMA ont besoin de dons plutôt que de prêts. Le nouveau fonds pour les pertes et les préjudices pourrait jouer un rôle clef, mais uniquement si la communauté internationale tient compte, dans sa conception, des besoins et problèmes particuliers des pays les plus vulnérables aux phénomènes météorologiques extrêmes, et surtout des moins résilients d'entre eux, à commencer par les PMA et les petits États insulaires en développement (PEID) (voir chap. 2). Sept des PMA sont des PEID.

2. Une architecture financière internationale de plus en plus complexe

En plus de voir leurs besoins de financement du développement augmenter à cause des revers de

⁶ Voir OCDE (2022), *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020*, disponible à l'adresse <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/aggregate-trends-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2020.pdf>.

⁷ Voir https://unctad.org/system/files/official-document/ciimem4d25_fr.pdf.

développement que les crises leur ont infligés, les PMA se heurtent à des conditions de financement extérieur moins favorables.

L'architecture de plus en plus complexe de l'aide financière internationale est un important sujet de préoccupation pour ces pays (UNCTAD, 2019). Outre les donateurs traditionnels, on compte désormais, parmi les acteurs de l'aide financière internationale, des philanthropes, des institutions de financement du développement, des acteurs du secteur privé et des organisations non gouvernementales (ONG). D'autres pays en développement, comme le Brésil, la Chine, l'Inde et la Türkiye, sont devenus des sources de financement public du développement. En outre, le nombre de fonds verticaux internationaux⁸ a progressé rapidement et l'architecture internationale du financement de l'action climatique s'est fragmentée, conséquence d'une multiplication des institutions et entités dédiées (voir chap. 2).

L'émergence de nouveaux partenaires et de nouveaux véhicules de financement élargit certes les horizons en matière de financement du développement, mais elle entraîne aussi une hausse des coûts de transaction correspondants et accentue la pression qui s'exerce sur les capacités institutionnelles limitées des PMA. Les fonds et partenaires de développement ont chacun instauré des formalités et des procédures qui leur sont propres (critères d'accès au financement, modalités de décaissement et systèmes de suivi et de communication d'informations). Ces lourdeurs administratives et les coûts de transaction élevés limitent l'accès des PMA aux financements octroyés par les diverses institutions et réduisent donc l'efficacité générale de l'architecture financière internationale. Au-delà de l'augmentation des coûts de transaction, la prolifération d'acteurs au sein de l'architecture de l'aide internationale complique aussi l'alignement de l'aide sur les priorités nationales, la coordination entre les donateurs et le maintien de la dette à un niveau soutenable.

Par ailleurs, le financement public vise un éventail toujours plus large de buts et d'objectifs, lesquels se disputent souvent les ressources. Cet éventail élargi couvre les objectifs « traditionnels » de financement du développement, mais aussi des objectifs nouveaux, tels que le financement de l'action climatique et l'aide

humanitaire requise dans un contexte de phénomènes météorologiques extrêmes de plus en plus fréquents et de tensions géopolitiques qui font s'accroître les flux de réfugiés et de migrants. À cet égard, la distinction entre les diverses sources de financement du développement et les différents objectifs est de moins en moins claire, de même que celle entre les flux financiers publics et privés, notamment ceux à destination des PMA, en particulier dans le cas des mécanismes de financement mixte. Ce dernier type de financement brouille souvent la frontière entre le financement du développement et les investissements privés purement commerciaux bénéficiant du soutien du secteur public (UNCTAD, 2019). Essentielle pour garantir et mesurer le caractère additionnel de l'aide (encadré 1.2), la démarcation entre financement du développement et financement de l'action climatique est elle aussi de moins en moins franche. En outre, une part croissante de l'aide publique au développement (APD) est consacrée à la prise en charge des réfugiés sur le territoire des pays donateurs au lieu d'être versée aux pays en développement. D'après les chiffres provisoires, cette situation constitue un détournement des apports d'APD au détriment de ces pays, notamment des PMA (voir chap. 2).

Autre difficulté rencontrée par les PMA : ils n'ont guère leur mot à dire dans les décisions qui façonnent les flux financiers internationaux, en particulier l'APD, le crédit privé, les flux de portefeuille et les investissements étrangers directs. En général, ces décisions sont prises par des agents économiques du secteur privé ou par les pays donateurs dans les grands centres financiers, où les PMA brillent par leur absence. Les gouvernements de ces pays ont donc des difficultés à rester maîtres de leur programme de développement et à assurer la coordination de flux financiers qui contribuent de manière significative à leur économie. En conséquence, les flux financiers extérieurs ne sont pas toujours en adéquation avec les buts et objectifs de développement fixés au niveau national.

De plus, certaines décisions prises dans les pays développés peuvent se répercuter sur la capacité des PMA à satisfaire leurs besoins de financement du développement. Les objectifs d'émissions nettes nulles imposés au secteur bancaire dans les pays développés en sont un bon exemple (voir chap. 4). Dans le même ordre d'idée, les mesures prises depuis début 2022 par ces mêmes pays pour maîtriser l'inflation ont un effet sur les coûts d'emprunt à l'étranger pour les PMA (voir chap. 3).

La montée des tensions géopolitiques complique en outre, pour les PMA, la création de synergies entre les

⁸ Un fonds vertical est un véhicule de financement du développement spécialisé dans un secteur particulier ou dans un domaine thématique, tel que les changements climatiques, la santé ou l'éducation. On peut citer comme exemples le Fonds vert pour le climat, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le Fonds d'intermédiation financière pour la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies, récemment créé.

Encadré 1.2 Financement du développement ou financement de l'action climatique ?

Le financement du développement et le financement de l'action climatique sont étroitement liés. Tous deux visent à promouvoir un développement durable, à lutter contre des problèmes mondiaux, à améliorer le bien-être des populations et à préserver la santé de la planète. Le financement du développement poursuit des objectifs généraux, comme réduire la pauvreté et éliminer la faim. Le financement de l'action climatique, quant à lui, vise en particulier l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets, y compris, à terme, la prise en charge des pertes et des préjudices.

Il existe cependant des chevauchements entre les notions, programmes et institutions sur lesquels reposent ces deux types de financement. Les changements climatiques mettent gravement en péril la réalisation des ODD et doivent, pour cette raison, être pris en considération dans une planification intégrée et globale du développement. En d'autres termes, les enjeux climatiques doivent entrer en ligne de compte dans les plans de développement. En parallèle, les politiques climatiques doivent faire la part des retombées bénéfiques et des effets secondaires néfastes de leur application dans les domaines traditionnels du développement. Les ODD portent la marque de ces liens réciproques, en particulier l'objectif n° 13, consacré aux changements climatiques, qui invite à prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions. Autre point sur lequel ces deux types de financement se rejoignent : les pays développés ont pris des engagements quantitatifs en ce qui concerne l'APD et le financement de l'action climatique. L'un comme l'autre peuvent par ailleurs être octroyés sous forme de dons, de prêts et d'assistance technique. Les projets de développement, qu'ils soient assortis ou non d'objectifs climatiques, sont financés par les mêmes donateurs bilatéraux et les mêmes institutions financières internationales. D'ailleurs, les chevauchements susmentionnés peuvent aussi être observés à l'échelle de projets. Par exemple, un projet de production d'énergie renouvelable peut à la fois permettre à des populations jusqu'alors non desservies d'avoir accès à l'énergie et contribuer à l'atténuation des changements climatiques.

Cette dualité n'est toutefois pas systématique : un projet de développement ne poursuit pas nécessairement des objectifs climatiques, de même qu'un projet climatique ne sert pas forcément des objectifs de développement plus vastes. Pour cette raison, l'action climatique est en partie financée par des fonds spécialisés qui mobilisent des ressources exclusivement destinées à des projets et technologies en rapport avec la lutte contre les changements climatiques (voir chap. 2). À cet égard, il est essentiel que les liens étroits entre lutte contre les changements climatiques et développement n'entraînent pas un double comptage des flux financiers. Point crucial, le financement de l'action climatique doit prendre la forme de nouvelles ressources financières, consacrées aux problèmes uniques et supplémentaires posés par les changements climatiques, conformément au principe d'additionnalité. Aussi ne doit-il pas détourner les ressources des initiatives existantes de financement du développement. Pour que le principe d'additionnalité soit respecté, il doit être consacré à des activités de lutte contre les changements climatiques qui ne seraient pas couvertes par le financement traditionnel du développement, comme souligné dans l'ensemble du Rapport.

activités des différents partenaires de développement et les diverses sources de financement extérieur. Cette considération est particulièrement importante, compte tenu du paragraphe 14 du Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2022-2031, dans lequel sont soulignées la portée ambitieuse du Programme d'action et la nécessité de donner « un nouveau souffle [...] aux partenariats mondiaux axés sur le développement durable grâce à des modalités de mise en œuvre ambitieuses et de plus grande amplitude et à l'octroi d'un appui plus diversifié aux pays les moins avancés pour qu'ils soient en mesure de forger des coalitions multipartites aussi étoffées que possible » (United Nations, 2022, par. 14).

De récentes initiatives individuelles, comme le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial qui s'est tenu à Paris, témoignent des progrès réalisés dans certains domaines, mais l'ambition

affichée par ces initiatives reste en deçà du niveau nécessaire pour répondre aux graves problèmes de financement que rencontrent les PMA (voir chap. 5). Par exemple, la Banque mondiale a fait part de son intention d'instituer, dans les accords de prêt, une clause accordant aux pays les plus vulnérables une trêve dans le remboursement de leur dette en cas de crise⁹. S'il constitue un pas dans la bonne direction, ce dispositif ne concernera que les nouveaux prêts, et ne permettra donc pas d'alléger la dette actuelle, déjà insoutenable dans de nombreux PMA. De même, si l'on peut se réjouir de l'annonce du FMI selon laquelle l'objectif de réaffectation de 100 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux aux pays vulnérables a

⁹ Voir <https://www.banquemondiale.org/fr/news/factsheet/2023/06/22/comprehensive-toolkit-to-support-countries-after-natural-disasters>.

été atteint¹⁰, cette rétrocession doit être considérée comme une première étape, plutôt que comme un aboutissement. Ainsi, comme souligné dans les prochains chapitres, la communauté internationale n'est jusqu'à présent pas parvenue à apporter une réponse satisfaisante à la crise de financement qui se profile dans les PMA. Partant, le Rapport réaffirme la nécessité qu'il y a à faire avancer la réforme de l'architecture financière internationale, notamment en ce qui concerne le financement du développement (APD, financement de l'action climatique et architecture internationale de la dette). Il est urgent que l'architecture financière internationale serve de filet de sécurité mondial et de moteur de développement pour les PMA.

C. Structure du Rapport

La structure des chapitres qui suivent est détaillée ci-après.

Dans le chapitre 2, la CNUCED souligne que les PMA doivent impérativement disposer d'une marge d'action budgétaire propre à stimuler la croissance et la résilience de leur économie. Elle montre qu'à court et à moyen terme, l'APD versée sous forme de dons reste indispensable à l'élargissement de cette marge d'action, tandis qu'à plus long terme, la mobilisation des ressources intérieures pourra peser davantage dans la balance. Elle présente les tendances récentes observées dans les apports d'APD, l'accent étant mis sur l'impérieuse nécessité que les flux soient portés dès que possible aux niveaux que les pays développés se sont engagés à atteindre, afin de fournir aux PMA les ressources nécessaires à la réalisation des ODD. Le chapitre comporte en outre les données les plus récentes concernant la vulnérabilité climatique et les flux de financement de l'action climatique à destination des PMA, desquelles il ressort que les fonds disponibles sont insuffisants.

Dans le chapitre 3, la CNUCED examine l'évolution et l'aggravation de la dette extérieure des PMA. Elle évalue en outre plusieurs initiatives menées (allègement de la dette) ou proposées (restructuration de la dette) par la communauté internationale, qui visent à soulager les pays endettés. Elle s'attarde sur les lacunes et les déficiences de ces initiatives, qui ne tiennent pas systématiquement compte des vulnérabilités des PMA endettés. Le chapitre traite par ailleurs des instruments qui pourraient permettre

L'architecture financière internationale doit être réformée de toute urgence afin de servir de filet de sécurité mondial et de moteur de développement pour les PMA

de débloquer des financements durables en faveur des PMA.

Le chapitre 4 porte sur le rôle que pourraient jouer les banques centrales dans la transformation structurelle verte des PMA. Le débat sur les mécanismes et les écosystèmes à mettre en place pour permettre aux banques centrales d'assumer un mandat de neutralité carbone est engagé depuis un certain temps concernant les pays développés, mais il est ici pour la première fois envisagé dans le contexte des PMA. Dans ce chapitre, la CNUCED présente notamment les effets de l'adoption d'outils de politique climatique par les banques centrales sur la disponibilité de financements permettant une profonde transformation structurelle dans leur pays. Elle met en évidence les contraintes qui pèsent sur l'action climatique des banques centrales, lesquelles n'ont généralement guère d'influence sur les secteurs financiers nationaux, et la manière dont le sous-développement de ces secteurs influe, en retour, sur la capacité des banques centrales à faire appliquer des politiques climatiques dans les PMA. En particulier, elle examine les incompatibilités susceptibles de voir le jour entre les politiques climatiques adoptées par les banques centrales et les obligations légales de ces dernières. Le chapitre se clôt sur une proposition de cadre, qui servirait à guider les banques centrales des PMA dans l'adoption de politiques climatiques consacrées en priorité aux activités de développement favorisant une transformation structurelle sobre en carbone, de sorte qu'elles puissent atteindre les objectifs fixés par la CCNUCC quant à l'alignement des systèmes financiers sur les objectifs climatiques.

À partir des conclusions formulées dans les chapitres précédents, la CNUCED présente dans le chapitre 5 des mesures et recommandations à prendre en compte à différents niveaux (multilatéral, régional et national) par divers acteurs, notamment les États des PMA, les partenaires de développement et les institutions financières internationales.

¹⁰ Voir <https://www.reuters.com/markets/imf-has-hit-100-bln-target-sdrs-vulnerable-countries-georgieva-2023-06-22/>.

Bibliographie

- Alisjahbana AS (2019). Sustainable development by 2030: achievable in Cambodia and Asia and the Pacific. ESCAP Op-Ed. Available at <https://www.unescap.org/op-ed/sustainable-development-2030-achievable-cambodia-and-asia-and-pacific>.
- Bangladesh Planning Commission (2017). SDGs Financing Strategy: Bangladesh perspective. SDGs Publications No. 7. Government of the People's Republic of Bangladesh. Dhaka.
- DESA (2022). *The Sustainable Development Goals Report 2022*. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA). New York.
- DGCS-ODD (2018). Plan biennal 2017–2018 de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) au Bénin. Direction Générale de la Coordination et du Suivi des ODD (DGCS-ODD). Cotonou.
- IMF (2023). *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*. International Monetary Fund (IMF). Washington, D.C.
- Kharas H and McArthur J (2019). Building the SDG economy: Needs, spending, and financing for universal achievement of the Sustainable Development Goals. Global Economy & Development Working Paper No. 131. Brookings Institution. Washington, D.C.
- National Planning Commission – Nepal (2018). Needs Assessment, Costing and Financing Strategy for Nepal's Sustainable Development Goals. Government of Nepal. Kathmandu.
- OECD (2022). *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Paris.
- UNCTAD (2019). *The Least Developed Countries Report 2019: The Present and Future of External Development Finance – Old Dependence, New Challenges*. United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.2. Geneva.
- UNCTAD (2020). *The Least Developed Countries Report 2020: Productive Capacities for the New Decade*. United Nations publication. Sales No. E.21.II.D.2. New York and Geneva.
- UNCTAD (2021). *The Least Developed Countries Report 2021: The Least Developed Countries in the Post-COVID World: Learning from 50 Years of Experience*. United Nations publication. Sales No. E.21.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (2022). *The Least Developed Countries Report 2022: The Low Carbon Transition and Its Daunting Implications for Structural Transformation*. United Nations publication. Sales No. E.22.II.D.40. Geneva.
- UNCTAD (2023). *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All*. United Nations publication. Sales No. E.23.II.D.17. Geneva.
- UNFCCC Standing Committee on Finance (2021). First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement. Technical Report. UNFCCC.
- United Nations (2022). *Doha Programme of Action for the Least Developed Countries*. No. A/RES/76/258. United Nations. New York.
- United Nations (2023a). *Reforms to the International Financial Architecture. Our Common Agenda No. 6*. United Nations. New York.
- United Nations (2023b). *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations*. United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development. New York.
- United Nations (2023c). United Nations Secretary General's SDG Stimulus to deliver Agenda 2030. United Nations. New York.
- United Nations (2023d). Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet – Report of the Secretary-General (Special Edition) [Advanced unedited version]. General Assembly Seventy-eighth session No. A/78/XX-E/2023/XX. United Nations. New York.

The background is a complex, abstract composition of various textures and colors, including shades of blue, green, and brown. A large, bold, light blue number '2' is centered in the upper half of the image. The overall style is artistic and textured, resembling a collage or a layered painting.

2

Gestion de la marge d'action budgétaire
en période de crises multiples

CHAPITRE 2

Gestion de la marge d'action budgétaire en période de crises multiples

A. Introduction	15
B. La nécessité d'une marge d'action budgétaire dans les pays les moins avancés en période de crises multiples	16
C. Le financement du développement dans les pays les moins avancés	19
1. Le rôle de la mobilisation des ressources intérieures	19
2. Le rôle des flux financiers extérieurs vers les PMA	24
3. Les versements d'aide publique au développement sont-ils à la hauteur des engagements ?	26
4. La composition des flux d'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés	27
5. Le rôle des banques régionales et sous-régionales de développement	30
D. Le financement de l'action climatique dans les pays les moins avancés	33
1. Les pays les moins avancés et les changements climatiques	33
2. Le financement de l'action climatique dans les pays les moins avancés	35
3. Le Fonds pour les pertes et les préjudices change-t-il la donne pour les pays les moins avancés ?	39
E. Résumé et considérations de politique générale	41
Bibliographie	44

A. Introduction

On entend par « marge d'action budgétaire » la mesure dans laquelle un État peut augmenter ses dépenses ou faire face à une réduction de ses recettes sans que sa stabilité budgétaire ou financière à long terme soit compromise. En d'autres termes, on désigne par là la capacité d'un État, d'une part, à poursuivre ses objectifs de politique budgétaire et, d'autre part, à maintenir un niveau supportable d'endettement et à assurer la stabilité de son économie. En ce sens, dans un environnement mondial de plus en plus complexe et instable, la marge d'action budgétaire constitue un facteur déterminant de la résilience des trajectoires de croissance et de développement des pays les moins avancés (PMA). Le présent chapitre met en lumière les tendances récentes observées dans l'évolution des principaux indicateurs de la marge d'action budgétaire des PMA (volume et composition de la dette, solde budgétaire) et fait le point sur la capacité de ces pays à satisfaire leurs besoins de financement du développement, alors qu'ils subissent les conséquences de nombreuses crises d'envergure mondiale. Il en ressort que, si les flux de financement extérieur conservent une importance stratégique pour la marge d'action budgétaire des PMA, à moyen terme, certains de ces pays devront davantage mobiliser leurs ressources intérieures. Alors même que le financement extérieur joue un rôle crucial, les apports d'aide publique au développement (APD) aux PMA restent sensiblement en deçà des montants que les pays développés se sont engagés à verser. Dans le présent chapitre, la CNUCED présente et examine les récentes tendances observées dans les flux d'APD à destination des PMA, notamment en ce qui concerne leur volume, leur composition et les secteurs ciblés.

Dans le *Rapport 2022 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD, 2022a), la CNUCED a mis en évidence que, bien que les PMA n'aient contribué que marginalement à la crise climatique, ils sont parmi ceux qui souffrent le plus des conséquences des changements climatiques. Ces pays ont besoin d'une plus grande marge d'action budgétaire pour pouvoir investir dans l'adaptation et engager des dépenses visant à remédier aux pertes et préjudices causés par les changements climatiques. Le présent chapitre vient étayer cette analyse grâce aux dernières données disponibles concernant les émissions de gaz à effet de serre (GES) et la vulnérabilité climatique. Étant donné que les engagements pris par les pays sont loin de permettre d'atteindre l'objectif de l'Accord de Paris de limiter l'élévation de la température à 1,5-2 °C

Les PMA ont besoin d'un soutien accru destiné à réduire leur vulnérabilité face aux chocs extérieurs, à encourager leur transformation verte et à les faire progresser dans la réalisation des ODD



par rapport aux niveaux préindustriels (IPCC, 2022 ; WMO, 2023), les PMA ont besoin d'obtenir davantage de financements de l'action climatique qui ne soient pas sources d'endettement. Dans ce contexte, le présent chapitre examine les tendances récentes observées dans les flux de financement de l'action climatique et revient sur l'importance du nouveau fonds pour les pertes et les préjudices à l'intention des pays vulnérables, dont il a été convenu en 2022, à la vingt-septième session de la Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Les analyses présentées ci-après vont toutes dans le même sens et illustrent l'un des principaux messages du Rapport : les PMA ont d'urgence besoin d'aide pour accroître leur marge d'action budgétaire. Sans cette plus grande latitude budgétaire, le poids croissant de leur dette et l'aggravation de leur déficit budgétaire risquent de leur faire perdre de vue leur programme de transformation structurelle et de compromettre la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). À cet égard, l'écart considérable entre les flux d'APD à destination des PMA et la cible 17.2 des ODD doit être comblé le plus rapidement possible¹, principalement sous la forme d'une augmentation des dons, qui doivent être mieux

¹ Selon la cible 17.2 des ODD, les fournisseurs d'APD sont encouragés à envisager de se donner pour objectif de consacrer au moins 0,20 % de leur revenu national brut à l'aide aux PMA.

alignés sur les priorités nationales. Les PMA ont plus que jamais besoin de financements qui n'alourdissent pas leur dette s'ils veulent préserver leurs perspectives de croissance et de développement. En outre, il convient de renforcer considérablement les flux de financement de l'action climatique, dont ceux issus du nouveau fonds pour les pertes et les préjudices, sans ajouter au fardeau de la dette des PMA, ni augmenter les coûts de transaction ou mettre à l'épreuve les capacités institutionnelles de ces pays.

B. La nécessité d'une marge d'action budgétaire dans les pays les moins avancés en période de crises multiples

La marge d'action budgétaire est un facteur déterminant des perspectives de croissance et de développement des PMA. Il est particulièrement important que ces pays disposent d'une marge suffisante en période de tensions économiques, lorsqu'ils doivent réagir rapidement à des crises ou faire face à une baisse soudaine de leurs recettes. En cas de ralentissement de l'activité économique, de récession ou de catastrophe naturelle, par exemple, ils doivent être en mesure de prendre des mesures de relance budgétaire, d'accroître leurs dépenses sociales afin de protéger les populations pauvres et vulnérables, de financer les opérations de secours humanitaires et de reconstruire les infrastructures. Qui plus est, pour les PMA dont l'économie repose sur l'exportation de produits de base, l'effondrement des cours peut entraîner un déficit de recettes qui doit pouvoir être compensé. De la même manière, pour les PMA qui sont des importateurs nets de ces produits, la hausse du prix des produits alimentaires, des combustibles et d'autres produits de base essentiels (telle que celle enregistrée pendant la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine) peut faire grimper la facture des importations (encadré 2.1) ; la marge d'action budgétaire peut jouer alors le rôle d'amortisseur. Les PMA ont aussi besoin de cette marge d'action pour pouvoir mener à bien leur réforme structurelle et engager des investissements à long terme destinés à renforcer leurs capacités de production.

La marge d'action budgétaire peut être mesurée de plusieurs manières, chacune nécessitant des données particulières et présentant des avantages et des inconvénients (IMF, 2016 ; Cheng and Pitterle, 2018). Cela étant, les PMA peuvent accroître leur marge d'action en augmentant leurs recettes, en creusant leur dette ou en recevant des dons

extérieurs². À court terme, ils éprouvent des difficultés à mobiliser davantage leurs ressources intérieures (voir la section C.1), ce qui signifie qu'en cas de chocs économiques ou de catastrophes naturelles, ils ne peuvent de fait que compter sur des dons extérieurs, sur lesquels ils n'ont aucun contrôle, ou se résoudre à emprunter davantage. Les principaux déterminants de leur marge d'action budgétaire sont le niveau et la composition de leur dette ainsi que leur solde budgétaire. À l'évidence, plus le niveau de la dette est élevé, plus la marge d'action budgétaire est restreinte, étant donné que les pays ne pourront pas emprunter plus sans augmenter leurs coûts d'emprunt ou sans risquer de provoquer une crise de la dette souveraine. En outre, plus la dette non concessionnelle est lourde, plus le service de la dette est élevé, et donc plus la marge d'action budgétaire sera réduite. Enfin, un solde budgétaire négatif peut compromettre la viabilité de la dette et donc limiter la marge d'action budgétaire à moyen terme.

La pandémie de COVID-19 a entraîné une profonde crise économique qui a ébranlé l'activité économique mondiale, le commerce international et les conditions financières (IMF, 2020 ; United Nations, 2021). Les PMA sont particulièrement exposés à ce ralentissement de l'économie mondiale et à l'incertitude généralisée, étant donné qu'ils dépendent largement des flux financiers extérieurs pour financer leurs besoins de développement et leur transformation structurelle. Ils sont en outre fragilisés, sur le plan budgétaire et macroéconomique, par le déclenchement de la guerre en Ukraine au début de l'année 2022 et par la crise climatique. On observe ainsi, sur la période 2020-2022, une détérioration des principaux indicateurs de leur marge d'action budgétaire. Par exemple, le rapport médian entre la dette publique et le produit intérieur brut (PIB) est passé de 48,5 % en 2019 à 55,4 % en 2022 (fig. 2.1)³. Il s'agit là de son plus haut niveau depuis 2005, année à partir de laquelle la dette des PMA a été considérablement allégée grâce à l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) et à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). À cette même période, les PMA ont en outre enregistré une croissance rapide, qui a fait baisser le ratio médian de la dette publique par rapport au

² En théorie, une réduction des dépenses peut aussi redonner une marge d'action budgétaire ; dans les PMA, cela dit, les possibilités de réduction des dépenses sont limitées, étant donné que les fonds consacrés à la réalisation des ODD sont déjà maigres (UNCTAD, 2021) et que les programmes de transformation structurelle nécessitent d'importants investissements.

³ D'autres indicateurs de viabilité de la dette se sont également détériorés dans les PMA, comme le montre le chapitre 3.

Encadré 2.1 Influence des prix des produits de base sur la marge d'action budgétaire des pays les moins avancés

Au cours de la période 2019-2021, 35 des 46 PMA étaient considérés par la CNUCED comme tributaires des produits de base, c'est-à-dire que plus de 60 % de la valeur de leurs exportations de marchandises provenaient de ces produits (UNCTAD, 2023a). La majorité des PMA sont aussi des importateurs nets de produits de première nécessité. Ainsi, sur la même période, 37 d'entre eux étaient des importateurs nets de combustibles, 39 de produits alimentaires de base, 44 d'engrais^a et 31 de ces trois groupes de produits. Par conséquent, les chocs induits par l'évolution des prix mondiaux et la volatilité des cours peuvent éroder la marge d'action budgétaire des PMA de diverses manières. Pour les exportateurs nets de produits de base, en particulier les exportateurs de pétrole, la hausse des prix contribue généralement à accroître les recettes publiques, grâce aux taxes et redevances perçues. Cela dit, ces bénéfices inattendus peuvent aussi pousser les États à augmenter la dépense publique (subventions, transferts et augmentations salariales dans la fonction publique). La politique budgétaire a donc tendance à être procyclique dans les pays en développement qui exportent du pétrole (Erbil, 2011 ; Villafuerte and Lopez-Murphy, 2010), ce qui peut compromettre la viabilité budgétaire à long terme. Pour ce qui est des importateurs nets de produits de base, la flambée des cours peut alimenter l'inflation et augmenter les coûts des programmes sociaux et des filets de sécurité destinés à protéger les populations pauvres et vulnérables, lesquelles consacrent une part démesurément élevée de leurs revenus à l'alimentation et à d'autres biens essentiels.

Les prix des produits de base sont dans l'ensemble repartis à la hausse en mai 2020, après le choc initial causé par la pandémie de COVID-19 qui les avait fait chuter brutalement. Cette tendance haussière s'est maintenue jusqu'à la mi-2022, les cours de plusieurs produits de base, comme le blé et l'huile de tournesol, atteignant des niveaux historiques après le début de la guerre en Ukraine. Les PMA importateurs nets de produits de base ont donc enregistré un alourdissement des coûts de leurs importations. Par exemple, en 2021, les importations nettes de produits alimentaires de base du groupe des PMA ont augmenté de 26 % en glissement annuel, pour un total de 5,4 milliards de dollars (fig. de l'encadré 2.1). Cet accroissement équivaut à environ 8 % des versements bruts d'APD en faveur des PMA en 2021 (voir sect. C.2). Si les prix des produits alimentaires et ceux des combustibles ont reculé par rapport aux records atteints en 2022, ils restent bien supérieurs à leur moyenne d'avant la pandémie (2015-2019). De nombreux pays, dont des PMA, ont annoncé l'adoption de mesures venant s'ajouter aux régimes de subvention existants et destinées à protéger les ménages et les entreprises de la hausse des prix des produits alimentaires et des combustibles (Amaglobeli et al., 2023). Ainsi, la base de données du FMI qui recense les mesures prises pour contrer les hausses des prix de l'énergie et des produits alimentaires (DEPPA)^b répertorie 97 mesures annoncées dans 27 PMA. Sur ces 97 mesures, 41 visaient à augmenter les dépenses publiques, telles que les subventions et les transferts en nature ou en espèces, 38 concernaient les recettes publiques et proposaient par exemple la réduction de la taxe sur la valeur ajoutée, des accises ou des droits sur les importations et les 18 restantes étaient essentiellement destinées à éviter que les prix internationaux ne se répercutent sur les prix intérieurs (gel et plafonnement des prix, par exemple).

La dépréciation de leur monnaie par rapport au dollar des États-Unis a aussi pesé sur le budget de nombreux PMA importateurs nets de produits de base. Le dollar étant la principale monnaie de facturation dans le commerce international (Boz et al., 2022), en particulier pour les produits de base, cette dévaluation a alourdi les factures d'importation des PMA exprimées en monnaie locale, exacerbant ainsi l'envolée des prix nominaux (UNCTAD, 2022b).

^a Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat. D'après la Classification type pour le commerce international (CTCI), où les combustibles correspondent à la section 3, les produits alimentaires de base aux sections 0 et 4 (division 07 exceptée et division 22 comprise) et les engrais au groupe 562.

^b Disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2023/Datasets/wp2374.ashx> (date de consultation : 16 juin 2023).

Figure de l'encadré 2.1

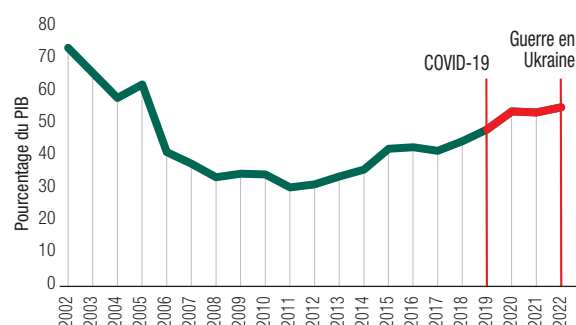
Facture nette des importations de produits alimentaires des pays les moins avancés, 2016-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat de la CNUCED (date de consultation : 10 mai 2023).

Note : Par « produits alimentaires », on entend les produits alimentaires de base, à l'exclusion du thé, du café et des épices.

Figure 2.1

Dettes publiques des pays les moins avancés, 2002-2022

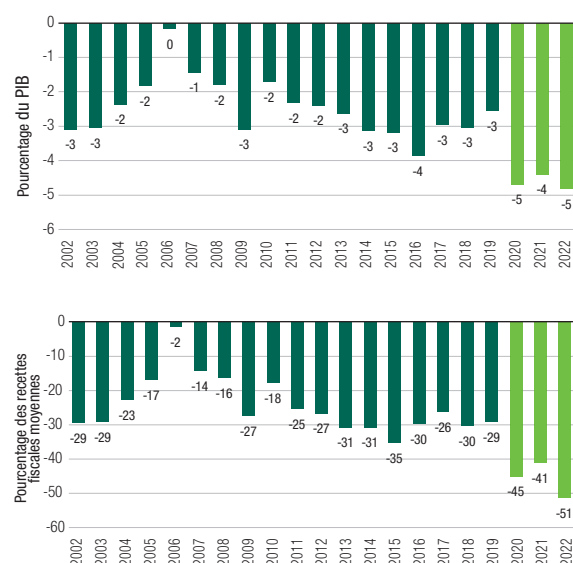
Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de Kose et al. (Kose et al., 2022).

Note : Médiane des 37 PMA pour lesquels des données étaient disponibles sur toute la période 2002-2022.

PIB (30,6 % en 2011). L'accroissement de leur dette publique dans le contexte des récentes crises est un signe manifeste du rétrécissement de leur marge d'action budgétaire. À cet égard, il est intéressant de constater qu'en 2021, entre le choc initial provoqué par la pandémie de COVID-19 en 2020 et le début de la guerre en Ukraine en 2022, le ratio dette/PIB médian a légèrement diminué, bien qu'il soit resté élevé. Ce constat donne à penser que les PMA traversent bel et bien plusieurs crises, chacune venant rogner leur marge d'action budgétaire.

Les crises multiples ont eu des répercussions particulièrement prononcées sur le solde budgétaire des PMA (fig. 2.2), qui ont été contraints d'augmenter la dépense publique. Par exemple, entre 2019 et 2020, la moyenne des dépenses réelles engagées par l'administration centrale a augmenté de 10 % et la médiane de 7 %⁴. Le niveau élevé des dépenses de santé occasionnées par la pandémie de COVID-19 explique en grande partie cette hausse, la moyenne des dépenses de santé réelles engagées par l'administration centrale ayant en moyenne progressé de 27 % entre 2019 et 2020 (+ 23 % dans le PMA médian)⁵. Par ailleurs, la flambée des

Figure 2.2

Solde budgétaire des pays les moins avancés, 2002-2022 (en pourcentage)

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de Kose et al. (Kose et al., 2022).

Note : Médiane des 41 PMA pour lesquels des données étaient disponibles sur toute la période 2002-2022.

cours des produits de base, notamment des produits alimentaires et des combustibles, de la mi-2020 à la mi-2022, a grevé encore davantage les budgets nationaux (encadré 2.1). En conséquence, sur la période 2020-2022, le PMA médian a enregistré un déficit budgétaire équivalent à 5 % de son PIB et à 46 % de ses recettes fiscales, soit une augmentation considérable par rapport à la décennie qui a précédé la pandémie (2009-2019), au cours de laquelle le déficit médian représentait en moyenne 3 % du PIB et 28 % des recettes fiscales. Comme pour le ratio dette/PIB, le solde budgétaire a connu une légère amélioration en 2021, avant de se dégrader nettement en 2022.

La composition de la dette dans le PMA médian suit une tendance défavorable depuis 2010 (fig. 2.3), y compris en 2020 et 2021⁶, alors qu'il aurait fallu que les PMA bénéficient d'une marge d'action budgétaire accrue, et non l'inverse. En 2021, la part des prêts concessionnels dans la dette publique extérieure totale était de 57 % dans le PMA médian, soit une réduction de 2 points de pourcentage par rapport à 2019 et une chute de 14 points de pourcentage par rapport à 2010. Conséquence de cette baisse, les coûts d'emprunt des PMA ont grimpé (DESA, 2021). L'évolution de la composition de leur dette extérieure témoigne là encore d'un rétrécissement

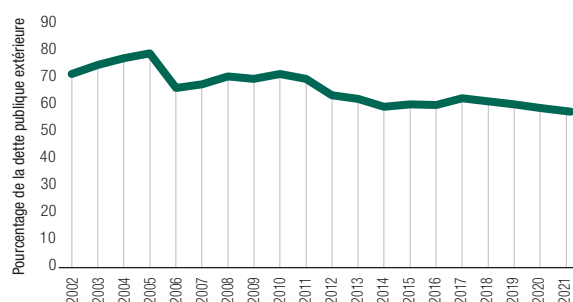
⁴ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données concernant les dépenses publiques et les déflateurs du PIB de 42 PMA disponibles dans la base de données *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI (avril 2023). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April> (date de consultation : 1^{er} juin 2023).

⁵ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données concernant les dépenses de santé de 40 PMA disponibles dans la base de données fournie par Kurowski et al. (Kurowski et al., 2023); les données concernant les déflateurs du PIB sont issues de la base de données *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI (avril 2023).

⁶ Les données pour 2022 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du Rapport.

Figure 2.3

Stock de la dette extérieure concessionnelle dans les pays les moins avancés, 2002-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de Kose et al. (Kose et al., 2022).

Note : Médiane des 41 PMA pour lesquels des données étaient disponibles sur toute la période 2002-2021.

de leur marge d'action budgétaire, tout comme les tendances observées pour d'autres indicateurs en lien avec le volant budgétaire, tels que les versements au titre du service de la dette (voir chap. 3).

En conclusion, l'évolution des principaux indicateurs budgétaires montre que la marge d'action budgétaire des PMA rétrécissait déjà avant la crise de la COVID-19. La pandémie a intensifié les pressions qui s'exerçaient sur la dépense publique et la dette publique, ce qui a entravé la reprise au niveau national et a eu des effets plus dévastateurs sur l'économie de ces pays (UNCTAD, 2021). Les risques et incertitudes géopolitiques continuent de peser lourdement sur la croissance mondiale, qui devrait ralentir pour atteindre 2,1 % en 2023 (UNCTAD, 2023b; World Bank, 2023). Il est dès lors important qu'à moyen terme, les politiques budgétaires des PMA soient plus résilientes face aux chocs et à l'instabilité liés à la conjoncture économique mondiale, aux crises géopolitiques et aux fluctuations des prix des produits de base. À court et à moyen terme, en revanche, les PMA ont besoin de l'appui de leurs partenaires de développement s'ils veulent accroître leur marge d'action budgétaire, comme nous le verrons dans la section suivante.

C. Le financement du développement dans les pays les moins avancés

1. Le rôle de la mobilisation des ressources intérieures

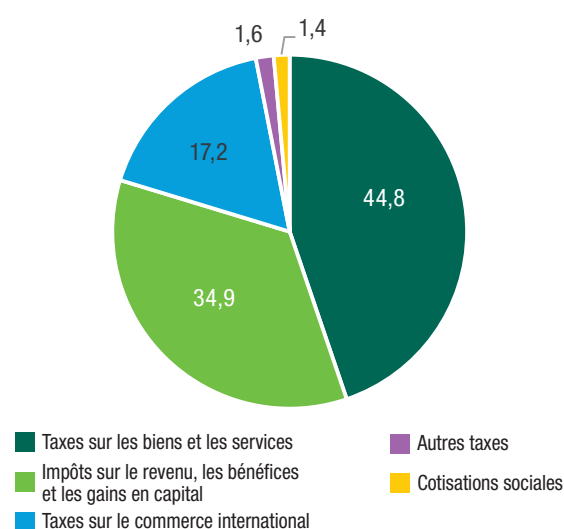
La capacité d'un pays à produire des ressources financières par ses propres activités économiques, soit la mobilisation des ressources intérieures, est cruciale pour lui permettre de maintenir sa marge

d'action budgétaire et sa résilience économique globale. Bien que les fonds extérieurs jouent un rôle majeur dans le financement de la réalisation des ODD, il est essentiel que les pays accroissent leurs propres ressources en élargissant le périmètre de la mobilisation des ressources intérieures et en renforçant son efficacité. En particulier, la mise en place d'un système fiscal efficace et équitable peut stabiliser et pérenniser les flux de recettes. Les taxes sur les biens et les services, notamment les taxes sur la valeur ajoutée, représentent la plus grande part des recettes publiques intérieures pour les PMA (44,8 % en moyenne), devant les impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital (34,9 %) et les taxes sur le commerce international (17,2 %) (fig. 2.4). Dans certains PMA, les taxes sur le commerce constituent la première source de recettes intérieures. Parmi les 27 PMA pour lesquels des données remontant à 2015 sont disponibles, c'est notamment le cas des Îles Salomon et de la Somalie. Les impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital représentent la plus grosse part des recettes publiques en Angola, au Bhoutan, au Malawi, au Timor-Leste et en Zambie.

Le groupe des PMA est à la traîne par rapport aux autres groupes de pays en ce qui concerne les recettes fiscales perçues en pourcentage du PIB

Figure 2.4

Provenance des recettes publiques dans les pays les moins avancés (en pourcentage du total)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données sur 27 PMA issues de la base de données *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale (date de consultation : 28 juin 2023).

Note : Il s'agit des valeurs moyennes du groupe pour la dernière année disponible depuis 2015.

La mobilisation des ressources intérieures est essentielle pour accroître la marge d'action budgétaire et la résilience économique globale des PMA

(fig. 2.5). Toutefois, dans certains PMA, le ratio recettes fiscales/PIB est comparable à celui de pays plus avancés. C'est notamment le cas de pays richement dotés en ressources naturelles, comme l'Angola et le Mozambique, et de petits États insulaires en développement (PEID) comme Kiribati et les Îles Salomon (fig. 2.6). Au Lesotho, pays affichant le ratio moyen entre les recettes fiscales et le PIB sur la période 2016-2020 le plus élevé parmi les PMA pour lesquels des données étaient disponibles, la part des transferts de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), quoique substantielle, a été variable et s'est inscrite en baisse (IMF, 2022).

Il existe plusieurs moyens d'améliorer la mobilisation des ressources intérieures dans les PMA (définition d'orientations, adoption de mesures institutionnelles et renforcement des capacités). Les priorités des PMA peuvent varier en fonction des situations et des difficultés propres à chacun d'eux, mais il est généralement possible de renforcer le système fiscal national en élargissant l'assiette d'imposition, en luttant contre la fraude fiscale et les formes

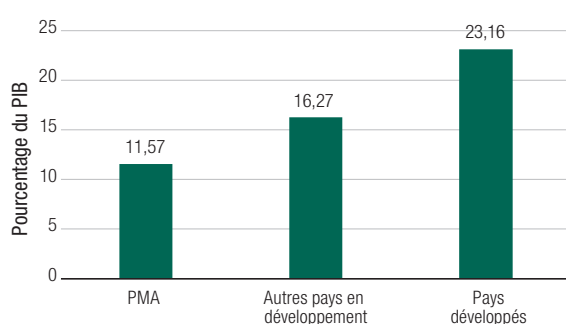
agressives d'évasion fiscale, en améliorant la gestion de l'impôt et en veillant de plus près au respect de la réglementation fiscale.

En effet, de nombreux PMA se caractérisent par un vaste secteur informel échappant au contrôle de l'administration fiscale. On estime que l'économie souterraine représentait en moyenne 35 à 40 % du PIB des PMA en 2018⁷ et 86 % des emplois pendant la période 2019-2021⁸. Il a été démontré que les recettes et les dépenses publiques étaient moins élevées dans les pays où le secteur informel jouait un rôle prépondérant dans l'économie (Ohnsorge and Yu, 2022). Comme indiqué dans le *Rapport 2018 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD, 2018), une grande partie des entrepreneurs du secteur informel aimeraient enregistrer leur entreprise mais y renoncent en raison d'obstacles administratifs, du coût de la procédure ou d'un manque d'informations. On pourrait ainsi contribuer à élargir l'assiette fiscale en encourageant l'enregistrement des entreprises du secteur informel aux fins de leur intégration dans l'économie formelle, ce qui passerait par la simplification des procédures d'enregistrement des entreprises et de paiement des impôts, l'adoption de mesures incitatives en faveur de l'intégration des entreprises dans le secteur formel et la fourniture de services d'aide aux entreprises informelles.

En outre, on pourrait élargir l'assiette d'imposition et répartir plus équitablement la charge fiscale dans les PMA en révisant et en réduisant les exonérations fiscales et les traitements préférentiels accordés à des entités ou à des secteurs particuliers. Il faudrait supprimer progressivement les exonérations injustifiées au regard des objectifs d'intérêt public. De plus, l'instauration d'une taxe sur la valeur ajoutée ou l'extension de son champ d'application pourrait contribuer à élargir l'assiette fiscale en ponctionnant un éventail plus large d'activités économiques. La mise en place d'impôts progressifs sur le revenu et de mesures visant à contraindre les contribuables des tranches supérieures à remplir leurs obligations fiscales pourrait également élargir l'assiette d'imposition et contribuer à garantir un système fiscal plus juste. Afin d'attirer les investissements étrangers directs (IED) et les entreprises, de nombreux PMA ont réduit leurs taux d'imposition et adopté un

Figure 2.5

Recettes fiscales en pourcentage du produit intérieur brut : comparaison entre les pays les moins avancés, les autres pays en développement et les pays développés, 2020



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (UNU-WIDER, 2022).

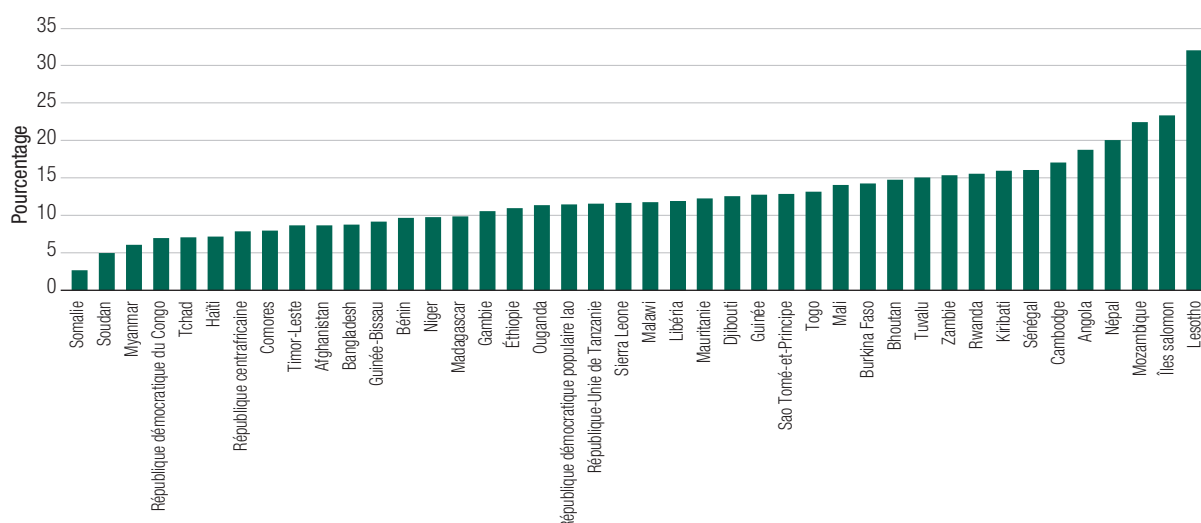
Note : Les cotisations sociales ne sont pas comprises dans les recettes fiscales. Les pourcentages indiqués sont les valeurs médianes pour chaque groupe. Les données de 31 PMA étaient disponibles pour 2020. Les données concernant la République centrafricaine proviennent de la base de données *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale (date de consultation : 10 mai 2023).

⁷ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données relatives aux 38 PMA pour lesquels des données étaient disponibles dans la base de données de la Banque mondiale sur l'économie informelle (Elgin et al., 2021).

⁸ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données relatives aux 17 PMA pour lesquels des données étaient disponibles concernant l'indicateur 8.3.1 des ODD dans la base de données de l'ONU sur les *indicateurs relatifs aux ODD* (moyenne de la dernière année disponible).

Figure 2.6

Impôts en pourcentage du PIB, 2016-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'UNU-WIDER (2022).

Note : Les données fiscales ne tiennent pas compte des cotisations sociales et correspondent aux moyennes de toutes les années disponibles pour la période 2016-2021. Les données concernant la République centrafricaine proviennent de la base de données *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale (date de consultation : 10 mai 2023). Aucune donnée portant sur la période 2016-2020 n'était disponible pour le Burundi, l'Érythrée, le Soudan du Sud et le Yémen.

ensemble de mesures d'incitation fiscale, telles que des exonérations fiscales ou des incitations pour les entreprises implantées dans des zones économiques spéciales (UNCTAD, 2022c). Ainsi, le taux moyen de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans les PMA est passé de 35 % en 2000 à 28 % en 2022⁹.

Les PMA pourraient également mobiliser davantage de ressources intérieures en luttant contre les flux financiers illicites, qui privent beaucoup de ces pays d'une partie de leurs maigres ressources financières et entravent ainsi la réalisation des ODD. À titre d'exemple, la fuite illicite de capitaux en provenance d'Afrique a été estimée à 89 milliards de dollars par an, en moyenne, sur la période 2013-2015 (UNCTAD, 2020), et la fuite de capitaux depuis les 15 PMA africains pour lesquels des données étaient disponibles a été estimée à 521 milliards de dollars sur la période 2002-2018 (Ndikumana and Boyce, 2021)¹⁰. Entre autres pratiques de fraude fiscale et formes agressives d'évasion fiscale, on peut citer

la manipulation des prix de transfert (estimation fallacieuse de la valeur de transactions de biens, de services et de titres de propriété intellectuelle entre des entités commerciales apparentées). Les entreprises multinationales se livrent souvent à cette pratique lorsqu'elles procèdent à des transactions internationales entre leurs différentes entités, afin de réduire leur base d'imposition en transférant artificiellement des bénéfices depuis des pays à forte imposition vers des pays à faible imposition. En outre, certaines entreprises multinationales utilisent des mécanismes financiers, tels que l'octroi de prêts par des entités établies à l'étranger et le paiement du service de la dette qui y est associée, afin de réduire leurs impôts (UNCTAD, 2015a). Ainsi, le renforcement de la réglementation relative aux prix de transfert et la mise en place de mécanismes permettant de la faire respecter pourraient empêcher les transferts de bénéfices et contraindre les entreprises multinationales établies dans des PMA à payer leur juste part d'impôts.

À cet égard, la coopération internationale joue un rôle crucial. Par exemple, le Projet de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Groupe des Vingt (G20) sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) vise à améliorer la coordination fiscale internationale pour lutter contre l'évasion fiscale des entreprises multinationales. Au 9 juin 2023, 12 PMA figuraient parmi les 143 pays membres du Cadre inclusif sur

⁹ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la Tax Foundation, disponibles à l'adresse suivante : <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/> (date de consultation : 28 juin 2023).

¹⁰ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les montants en dollars constants de 2018 qui figurent dans le fichier Excel accompagnant l'ouvrage de Ndikumana et Boyce (Ndikumana and Boyce, 2021). Disponible à l'adresse suivante : https://peri.umass.edu/images/Capital_flight_from_African_countries_1970-2018_-_May_2021.xlsx (date de consultation : 21 juin 2023).

La transition énergétique mondiale offre des perspectives aux PMA abritant des réserves de minéraux critiques

le BEPS de l'OCDE et du G20¹¹. La coopération internationale joue également un rôle clef dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales en favorisant l'échange d'informations et la transparence. Parmi les initiatives existantes figure le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui comptait 167 membres, dont 20 PMA, en mai 2023¹². Les partenaires de développement peuvent également renforcer la mobilisation des ressources intérieures dans les PMA en soutenant la lutte contre les flux financiers illicites au moyen d'activités de renforcement des capacités et d'assistance technique, conformément à la cible 16.4 des ODD¹³. De nombreux PMA bénéficient par exemple de l'Initiative fiscale d'Addis-Abeba, partenariat multipartite à l'appui de la mobilisation des ressources intérieures dans les pays en développement¹⁴. Les travaux actuellement menés pour renforcer les méthodes de mesure des flux financiers illicites et les capacités statistiques constituent également un élément important de la lutte contre ces flux¹⁵.

Certains PMA pourraient également envisager des réformes fiscales écologiques consistant notamment à réduire les subventions aux combustibles fossiles préjudiciables, qui peuvent être coûteuses et régressives et entraîner des effets de distorsion (Coady et al., 2015). Ainsi, en 2020, les subventions énergétiques représentaient à elles seules entre 7,8 et

11,6 milliards de dollars dans les PMA¹⁶, ¹⁷. Toutefois, pour réformer les subventions aux combustibles fossiles inefficaces conformément à l'ODD n° 12, il faut procéder par étapes, envisager l'ensemble des effets socioéconomiques d'une telle réforme et définir avec soin des mesures ciblées visant à éviter une aggravation de la situation des groupes pauvres et vulnérables. Les réformes des subventions aux combustibles fossiles devraient en particulier inclure des garanties ciblées permettant de préserver les progrès accomplis dans la réalisation de l'ODD n° 7 (Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable).

Les PMA richement dotés en ressources naturelles pourraient mobiliser davantage de ressources intérieures en améliorant la gestion de leurs ressources naturelles par la mise en place de cadres de gouvernance transparents, fondés sur le principe de responsabilité, et la négociation de contrats favorables avec les entreprises du secteur extractif. Il est particulièrement important d'imposer des taxes, des redevances et des droits appropriés sur l'extraction des ressources. Dans ce contexte, la transition énergétique mondiale offre des perspectives aux PMA qui abritent des réserves de minéraux critiques utilisés dans la production de technologies sobres en carbone, tels que la bauxite, le cobalt, le cuivre, le graphite et les terres rares (UNCTAD, 2022a). À titre d'exemple, la République démocratique du Congo possède les plus grandes réserves de cobalt de la planète, estimées à 68 % de la production minière mondiale en 2022 (United States Geological Survey, 2023). La Guinée détient les plus vastes réserves de bauxite, dont elle était le premier producteur mondial en 2022 (United States Geological Survey, 2023). Madagascar et le Mozambique représentent à eux deux 15 % des réserves mondiales de graphite naturel et ont assuré 22 % de la production minière mondiale en 2022 (United States Geological Survey, 2023). Le Burundi, Madagascar, le Myanmar et la République-Unie de

¹¹ On trouvera la liste des participants au projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf> (date de consultation : 15 juin 2023).

¹² Voir <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/transparence/a-propos/membres/> (date de consultation : 22 juin 2023).

¹³ La cible 16.4 des ODD est la suivante : « Réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée ».

¹⁴ Voir également <https://www.addistaxinitiative.net/> (date de consultation : 24 juillet 2013).

¹⁵ Voir, par exemple, les progrès récemment réalisés avec l'aide de la CNUCED dans la production de statistiques officielles sur les flux financiers illicites, à l'adresse suivante : <https://unctad.org/fr/news/les-premieres-donnees-officielles-sur-les-flux-financiers-illicites-sont-desormais-disponibles> (date de consultation : 21 juin 2023).

¹⁶ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données du PNUF, extraites de la base de données de l'ONU sur les *indicateurs relatifs aux ODD* (limite inférieure), et celles du FMI (Energy Subsidy Template), disponibles à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies> (limite supérieure de l'estimation) (date de consultation : 23 mai 2023).

¹⁷ Si certaines subventions à l'énergie sont explicites (allègement des coûts d'approvisionnement et subventions aux producteurs), la plupart sont implicites et consistent à réduire les coûts à supporter en cas de préjudice environnemental et les taxes générales à la consommation. Il existe différents moyens de calculer les subventions explicites (voir les notes méthodologiques figurant dans UNEP, 2019 et Parry et al., 2021).

Tanzanie abritent des réserves de terres rares (United States Geological Survey, 2023). Enfin, la République démocratique du Congo et la Zambie possèdent des réserves abondantes de cuivre (United States Geological Survey, 2023).

La demande mondiale de minéraux critiques ne manquera pas d'augmenter fortement sous l'effet de la demande croissante de véhicules électriques et de l'intensification de la production d'énergie renouvelable. Ainsi, selon l'Agence internationale de l'énergie, la transition énergétique nécessaire à la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris multiplierait par 21 et 25, respectivement, la demande de cobalt et de graphite entre 2020 et 2040 (IEA, 2022). Les programmes d'aide de grande envergure visant à promouvoir les technologies vertes dans les pays développés, tels que l'« Inflation Reduction Act » aux États-Unis, qui prévoit des allègements fiscaux et des subventions à hauteur de 369 milliards de dollars (United States Department of the Treasury, 2022), et le plan industriel européen pour la neutralité carbone ou « pacte vert pour l'Europe » (European Commission, 2023), entraîneront probablement une forte augmentation de la demande de minéraux critiques à court terme. Dans ce contexte, il est possible d'accroître les ressources financières des PMA en promouvant la création de valeur ajoutée locale dans l'industrie extractive. La collaboration récemment annoncée entre la République démocratique du Congo et la Zambie en vue de la création d'une industrie de production de matériaux précurseurs de batteries est une initiative prometteuse à cet égard¹⁸.

La lutte contre la corruption et l'amélioration de la gouvernance sont également essentielles pour installer des conditions propices à la mobilisation des ressources intérieures. Le renforcement des institutions, la promotion de la transparence et l'application de mesures anti-corruption efficaces peuvent favoriser une utilisation des ressources conforme à l'intérêt public. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) est un exemple d'initiative internationale pouvant contribuer à promouvoir la transparence et la responsabilité dans les secteurs pétrolier, gazier et minier et assurer ainsi une répartition plus équitable des recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles des pays. En juin 2023, 24 PMA étaient membres de l'ITIE et cinq PMA soumis à la procédure de validation avaient obtenu un score élevé ou très élevé en matière de respect des dispositions de la

L'aide publique au développement (APD) reste la principale source de financement extérieur des PMA

Norme ITIE¹⁹. En outre, le recours à des systèmes efficaces de gestion des finances publiques peut contribuer à optimiser l'allocation et l'utilisation des ressources publiques. Le renforcement des processus budgétaires, la mise en œuvre de systèmes d'achats transparents et l'amélioration des mécanismes de communication et de vérification de l'information financière pourraient améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses et de la mobilisation de ressources.

De nombreux PMA se caractérisent par un système financier sous-développé, ce qui induit un faible taux d'épargne et un accès limité aux capitaux. En développant leur secteur financier, ils pourraient contribuer largement à faciliter la mobilisation des ressources intérieures. Un secteur financier en bonne santé favorise l'épargne et l'investissement en permettant l'accès de tous à des services financiers efficaces, tels que l'ouverture de comptes d'épargne, la souscription d'assurances et les régimes de pension. Particuliers et entreprises sont alors incités à constituer une épargne et à investir leurs revenus, qui sont autant de fonds susceptibles d'être utilisés à des fins productives dans le pays. Il importe également de souligner qu'un secteur financier opérationnel facilite l'accès au crédit. Dans de nombreux PMA, l'accès à des sources formelles de crédit à un coût abordable est souvent insuffisant, ce qui freine la création d'entreprise et l'investissement productif. En mettant en place des systèmes bancaires solides, des institutions de microfinancement et des systèmes de garantie de crédit, les PMA peuvent permettre aux entreprises, en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME), d'accéder au crédit pour se développer et innover, d'où une mobilisation accrue des ressources intérieures. De surcroît, l'existence d'un secteur financier bien développé peut favoriser le développement des marchés de capitaux. En permettant aux entreprises de lever des fonds auprès d'investisseurs nationaux, les bourses, les marchés obligataires et les réseaux de capital-risque réduisent

¹⁸ Voir <https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/mai-2022/la-zambie-et-la-rdc-signent-un-accord-de-coop%C3%A9ration-pour-la-fabrication-de>.

¹⁹ Voir le site Web de l'ITIE à l'adresse suivante : <https://eiti.org/fr/pays> (date de consultation : 16 juin 2023). Les cinq pays ayant obtenu un score élevé ou très élevé sont la Guinée, la République démocratique du Congo, le Sénégal, la Sierra Leone et la Zambie.

la dépendance à l'égard des sources de financement extérieures et favorisent le maintien des ressources dans le pays. Enfin, le développement du secteur financier favorise l'inclusion financière, parce qu'il bénéficie aux populations marginalisées et leur donne des moyens d'action. En facilitant l'accès aux services financiers, les PMA peuvent intégrer les personnes non bancarisées dans le système financier formel et, ainsi, leur donner la possibilité d'épargner, d'investir et de participer à la vie économique. Il en résulte un surcroît de ressources qui renforce la mobilisation des ressources intérieures. Le chapitre 4 contient une analyse de l'état de développement du secteur financier dans les PMA et des activités bancaires à zéro émission nette comme vecteur potentiel de développement durable dans ces pays.

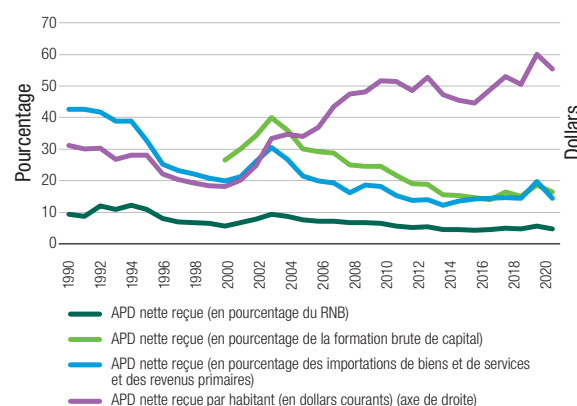
Globalement, les PMA désireux de mobiliser davantage de ressources intérieures doivent exécuter des programmes de transformation structurelle, consolider leurs capacités productives et redoubler d'efforts pour renforcer la gouvernance, les régimes fiscaux et les capacités institutionnelles aux niveaux tant national qu'international. On peut accroître l'efficacité de la mobilisation et de l'allocation des ressources intérieures en veillant à ce que l'APD tienne davantage compte des priorités et des procédures nationales dans les PMA (voir la section suivante). Dans ce contexte, les gouvernements des PMA et les fournisseurs d'APD devraient s'employer à maximiser la complémentarité et à créer des synergies entre l'aide et l'allocation des ressources intérieures, tout en réduisant parallèlement les chevauchements et les dépenses inutiles, ce qui suppose d'utiliser les systèmes et les procédures nationales pour fournir l'APD là où elle est le plus nécessaire et serait le plus bénéfique, conformément aux priorités nationales.

2. Le rôle des flux financiers extérieurs vers les PMA

Complexes et multiformes, les flux financiers extérieurs à l'appui du développement dans les PMA mobilisent un large éventail d'acteurs et de sources de financement. L'APD demeure la principale source de financement extérieur des PMA, devant les envois de fonds, les IED et les autres apports du secteur public (AASP) (voir chap. 1). Les versements d'APD en faveur du groupe des PMA ont diminué par rapport aux grandes variables macroéconomiques en 2021, après avoir sensiblement augmenté en 2020, lorsque les partenaires du développement avaient accru leur aide face à la pandémie de COVID-19 (fig. 2.7). Les PMA ont reçu une APD nette équivalente à 4,8 % de leur revenu national brut (RNB) en 2021, soit un niveau inférieur à celui de 2020 (5,5 %) et proche

Figure 2.7

Évolution de l'aide publique au développement vers les pays les moins avancés entre 1990 et 2021, selon différents indicateurs



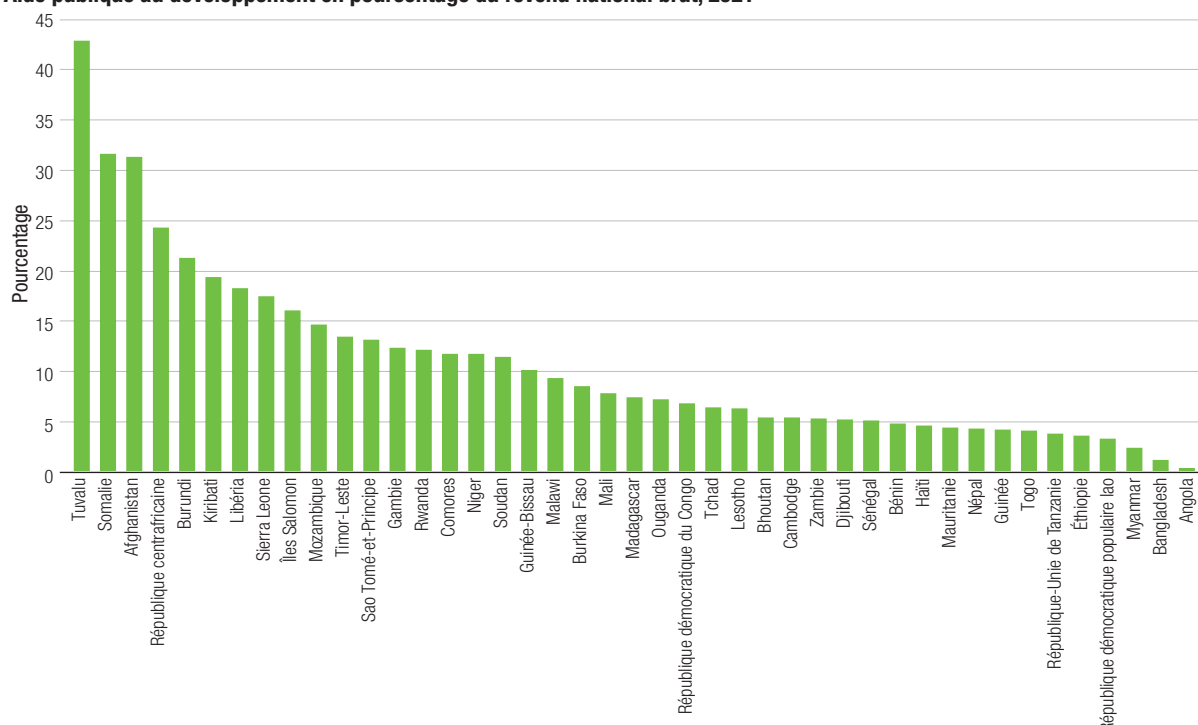
Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale (date de consultation : 8 mai 2023).

de celui d'avant la pandémie en 2019 (4,6 %). En pourcentage des importations de biens et de services et des revenus primaires, l'APD nette reçue est passée de 19,6 % en 2020 à 14,3 % en 2021, soit un peu moins que son niveau de 2019 (14,5 %). Exprimée en part de la formation brute de capital, elle s'est également contractée en 2021 mais est restée légèrement supérieure à son niveau de 2019. L'APD par habitant (en dollars courants) a atteint un niveau record de 60 dollars en 2020, mais est retombée à 55 dollars en 2021. Le ratio entre l'APD et la somme du RNB, des importations de l'investissement, ainsi que l'APD par habitant à destination des PMA, ont globalement augmenté entre 2017 et 2021. Autrement dit, la dépendance du groupe des PMA à l'égard de l'APD s'accroît. Cependant, les chiffres globaux masquent les énormes disparités entre les PMA en matière de dépendance à l'égard de l'APD (fig. 2.8) : aux Tuvalu, l'APD s'établissait à 42,8 % du RNB en 2021 (valeur la plus élevée), tandis qu'en Angola, elle représentait 0,4 % du RNB (valeur la plus basse).

Au total, les versements bruts de fonds publics en faveur des 46 PMA s'élevaient à 73,7 milliards de dollars en 2021, dont une majeure partie d'APD (66,9 milliards de dollars, soit 90,7 %) et une part peu importante mais croissante d'AASP (6,8 milliards de dollars, soit 9,3 %) (fig. 2.9)²⁰. Les apports d'APD à destination des PMA ont atteint le montant record de

²⁰ Les données relatives à l'APD varient légèrement entre les figures 2.9 et 2.7 car les montants indiqués dans la figure 2.7 sont exprimés en dollars courants.

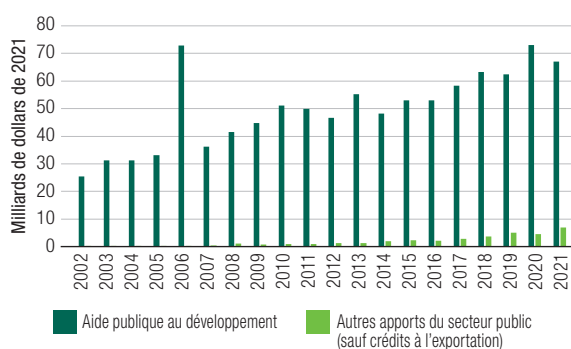
Figure 2.8

Aide publique au développement en pourcentage du revenu national brut, 2021

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale (date de consultation : 8 mai 2023).

Note : Aucune donnée n'était disponible pour l'Érythrée, le Soudan du Sud et le Yémen.

Figure 2.9

**Versements bruts d'aide publique au développement
et autres apports du secteur public en faveur des pays
les moins avancés, 2002-2021**


Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 23 mai 2023).

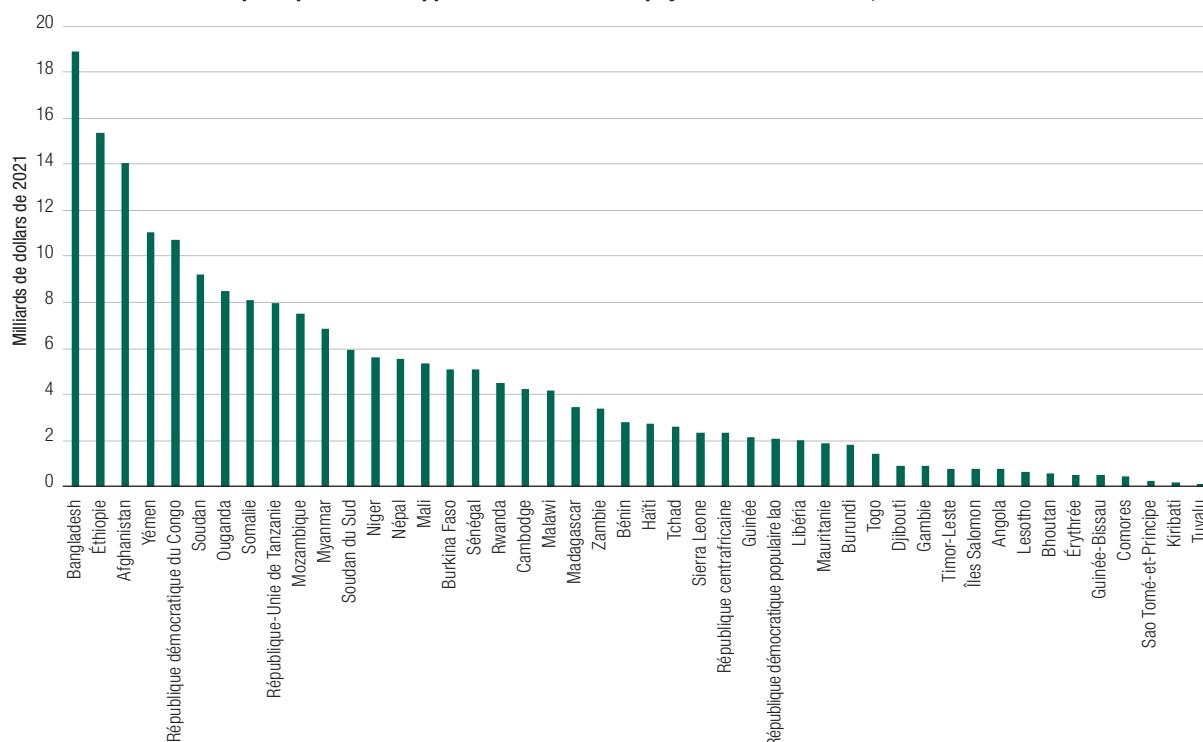
72,9 milliards de dollars en 2020, année du début de la pandémie de COVID-19. Sur la période 2019-2021, ils se chiffraient à 202 milliards de dollars, dont 35 % étaient concentrés entre cinq principaux bénéficiaires, à savoir le Bangladesh, l'Éthiopie, l'Afghanistan, le Yémen et la République démocratique du Congo (fig. 2.10).

Les flux bilatéraux en provenance des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et les flux multilatéraux constituent l'essentiel des apports d'APD à destination des PMA (fig. 2.11). Les apports d'APD bilatérale de pays non membres du CAD représentaient 3,8 % du montant total de l'APD en 2021. Toutefois, certains pays, notamment la Chine et l'Inde, ne participent pas au *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE, si bien que l'aide bilatérale versée aux PMA par des pays non membres du CAD est probablement largement sous-estimée²¹. En 2020, les flux multilatéraux d'APD ont dépassé les flux bilatéraux pour la première fois depuis 2006, date à laquelle une grande partie des dettes multilatérales avait été annulée dans le cadre de l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale.

En 2021, 28 % des apports d'APD à destination des pays en développement ont bénéficié aux PMA, soit

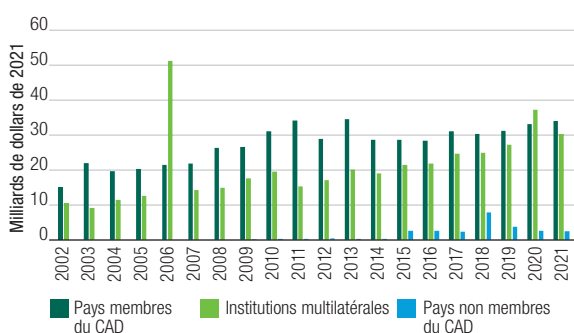
²¹ Par exemple, les estimations des flux bilatéraux d'aide publique en provenance de Chine diffèrent, car la définition de ces flux varie d'une publication à l'autre. Selon les estimations de l'Agence japonaise de coopération internationale, la Chine était le sixième plus gros pourvoyeur d'aide bilatérale en 2019 (5,9 milliards de dollars) (Kitano and Miyabayashi, 2020). L'OCDE estime que l'Inde a fourni une aide bilatérale d'un montant de 1,01 milliard de dollars en 2020 (OECD, 2023a).

Figure 2.10

Versements bruts d'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés, 2019-2021

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 23 mai 2023).

Figure 2.11

Évolution des versements bruts d'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés, par provenance, entre 2002 et 2021

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 23 mai 2023).

une baisse de 2 points de pourcentage par rapport à 2020 (fig. 2.12). Sur la période 2002-2021, il existait un écart notable entre la part de l'APD que les pays membres du CAD consacraient aux PMA (aide bilatérale) et la part de l'APD que les institutions multilatérales versaient à ces derniers. En 2021, ces parts s'élevaient respectivement à 24 % et à 41 %.

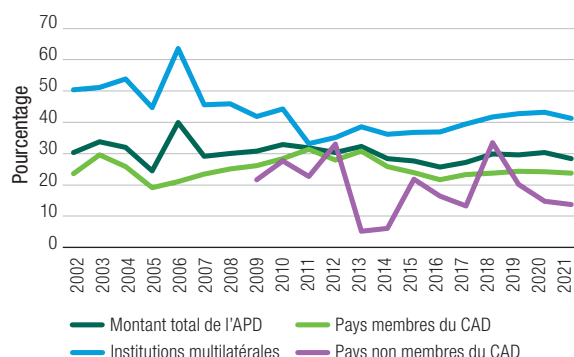
3. Les versements d'aide publique au développement sont-ils à la hauteur des engagements ?

La cible 17.2 des ODD consiste à « faire en sorte que les pays développés honorent tous leurs engagements en matière d'aide publique au développement, notamment celui pris par nombre d'entre eux de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut 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 revenu national brut à l'aide aux pays les moins avancés ». La cible de 0,15 à 0,20 % du RNB a par la suite été intégrée au Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés (United Nations, 2022 : par. 250).

L'APD que reçoivent les PMA n'a jamais atteint les montants que les pays développés s'étaient engagés à verser. Selon les chiffres les plus récents, l'APD à destination des PMA ne représentait en 2021 que 0,09 % du RNB des pays membres du CAD (fig. 2.13), ce qui est nettement en deçà des cibles de l'ODD n° 17. Cet écart entre les engagements pris et les montants effectivement versés est un facteur

Figure 2.12

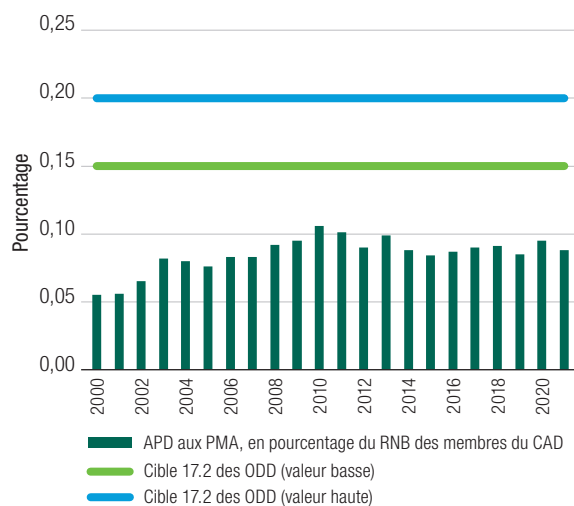
Part des versements bruts d'aide publique au développement destinée aux pays les moins avancés, par provenance, 2002-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (date de consultation : 13 juin 2023).

Figure 2.13

Comparatif entre les valeurs haute et basse de la cible 17.2 des objectifs de développement durable et les montants effectifs de l'aide publique au développement versée par les membres du Comité d'aide au développement, 2002-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE (OECD, 2023b).

clef du sous-financement des ODD dans les PMA, notamment en ce qui concerne leur transformation structurelle. On estime que les PMA auraient reçu entre 35 et 63 milliards de dollars d'APD supplémentaires si les pays membres du CAD avaient atteint la cible de 0,15 à 0,20 % du RNB en 2021. Seuls cinq d'entre eux y étaient alors parvenus : le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, la Norvège et la Suède (fig. 2.14).

Si la cible relative à l'APD était atteinte, les PMA recevraient un surcroît de 35 à 63 milliards de dollars d'aide

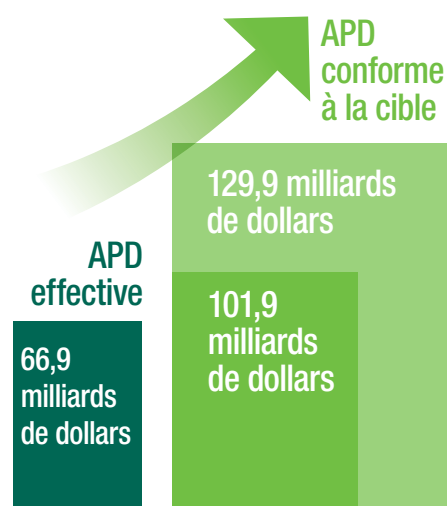
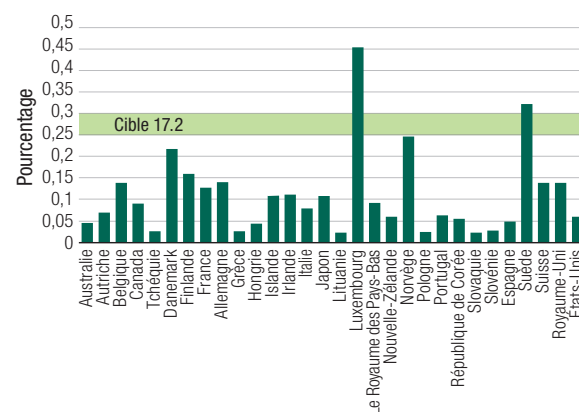


Figure 2.14

Versements nets d'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays membres du Comité d'aide au développement, 2021 (en pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données de l'ONU sur les indicateurs relatifs aux ODD (date de consultation : 23 mai 2023).

4. La composition des flux d'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés

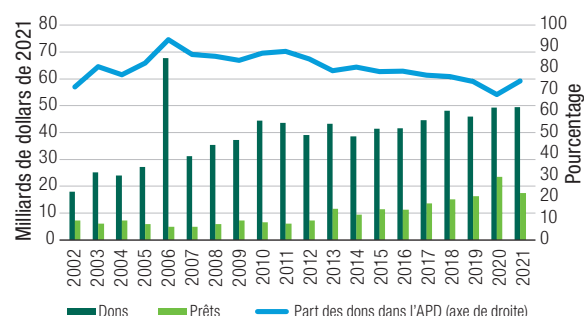
En ce qui concerne la composition de l'APD, il est important d'opérer une distinction entre dons et prêts. Les uns comme les autres peuvent aider à combler les déficits de financement dans des domaines essentiels des ODD et à faire avancer la

mise en œuvre des programmes de transformation structurelle dans les PMA. Cependant, les prêts ont l'inconvénient d'alourdir le fardeau de la dette de ces pays et peuvent donc accentuer un problème de développement alors qu'ils visent initialement à en résoudre un autre. L'absence d'une marge d'action budgétaire suffisante étant un problème majeur pour les PMA (sect. B), les versements d'APD sous forme de prêts sont à double tranchant.

Entre 2012 et 2021, la part des dons dans l'APD à destination des PMA était de 76 %, une proportion bien plus faible que celle de la décennie précédente (2002-2011), au cours de laquelle elle s'élevait à 85 % (fig. 2.15). Si l'on ne prenait pas en compte l'année 2006, année exceptionnelle au cours de laquelle un important allègement de la dette a entraîné une forte augmentation de la part des dons, celle-ci ne varierait guère car elle tomberait à 83 % pour la période 2002-2011. En 2020, alors que la pandémie de COVID-19 mettait l'économie mondiale à l'arrêt, la part des dons est descendue à 67 %, son niveau le plus bas depuis 2002 (quand les séries de données sur l'APD ont commencé à être publiées dans le *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE). Ainsi, bien que le montant total des versements d'APD aux PMA ait augmenté en réponse à la pandémie de COVID-19, cette évolution s'est accompagnée d'une baisse soudaine et prononcée

Figure 2.15

Évolution comparée des dons et des prêts dans l'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés, 2002-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la base du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 24 mai 2023).

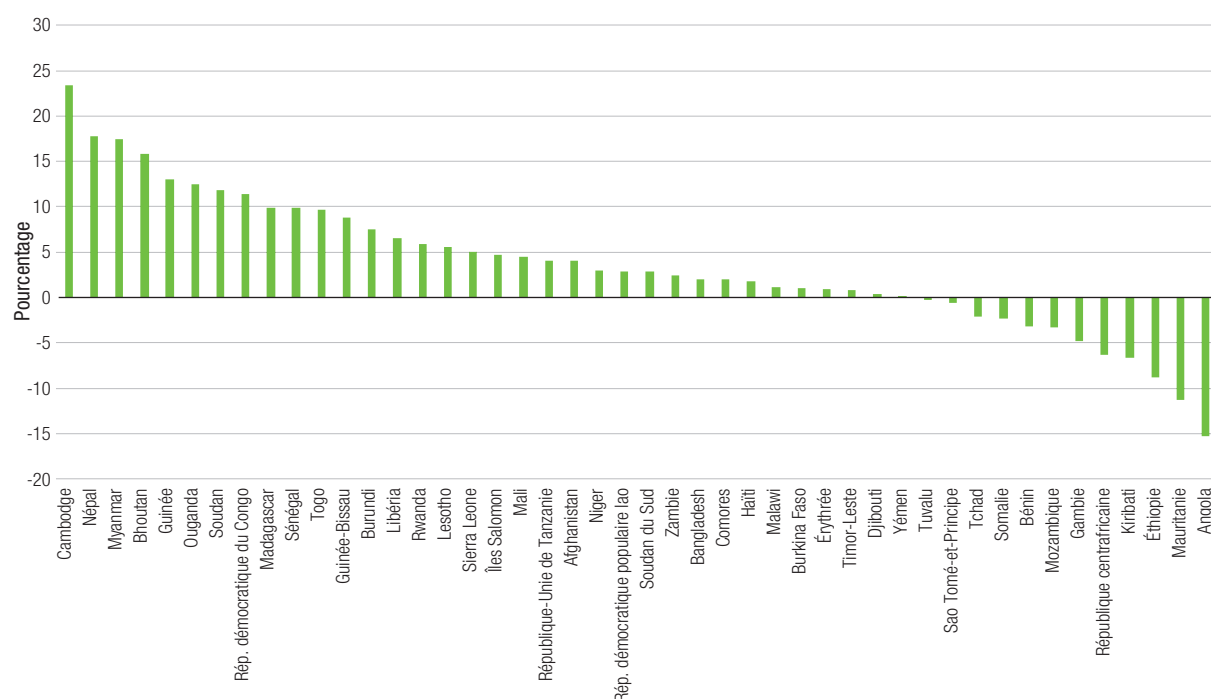
Note : Les participations ne sont pas prises en compte car elles représentent moins de 1 % du total de l'APD à destination des PMA.

de la part des dons (-6 points de pourcentage par rapport à l'année précédente) et, du coup, d'une hausse de la part des prêts.

La part des prêts dans le montant total de l'APD a augmenté à destination de 28 des 46 PMA entre 2016-2018 et 2019-2021 ; elle n'a diminué que pour 10 PMA (fig. 2.16). Dans huit PMA, elle est restée à peu près stable au cours des deux périodes,

Figure 2.16

Évolution de la part des prêts dans le montant total de l'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés entre 2016-2018 et 2019-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la base du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 5 mai 2023).

enregistrant une variation de l'ordre de -1 à +1 point de pourcentage. Le Cambodge a connu l'évolution la plus marquée, la part des prêts y atteignant 57 % au cours de la période 2019-2021, en hausse de 23 points de pourcentage.

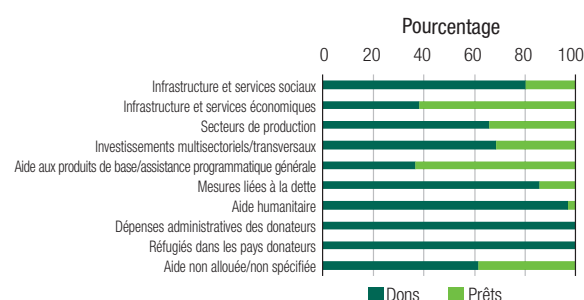
La part des dons et des prêts dans l'APD varie considérablement d'un secteur à l'autre (fig. 2.17). Par exemple, dans le secteur des infrastructures et des services sociaux, qui représente la plus grande partie de l'APD à destination des PMA, la part des dons était de 80 % pour la période 2019-2021. Par contre, elle était beaucoup plus faible dans les secteurs de la production et des infrastructures et services économiques, deux domaines clés de la transformation structurelle, à savoir 66 et 38 % respectivement. La part relativement faible des dons versés dans ces deux domaines est problématique car elle signifie que les PMA doivent arbitrer entre le financement par l'APD d'investissements dans des domaines cruciaux de la transformation structurelle et l'augmentation du fardeau de la dette, ce qui réduit leur marge d'action budgétaire. Au mieux, leur transformation structurelle s'en trouvera entravée ; dans le pire des cas, la faible part des dons versés dans ces secteurs empêchera de réaliser les investissements cruciaux et tournés vers l'avenir qui pourraient conditionner les perspectives de croissance et de développement des PMA et la réalisation des ODD d'ici à 2030.

La mobilisation de sources de financement privé peut être une option importante pour les PMA, étant donné que leurs ressources intérieures sont limitées et que les apports d'APD sont insuffisants. Dans ce contexte, la montée en puissance du financement privé, mobilisé par des interventions publiques de financement du développement, c'est-à-dire du financement mixte, a suscité un débat sur les avantages que les PMA peuvent en retirer.

Si la majeure partie des financements mixtes continue d'aller à d'autres pays en développement, les PMA en ont reçu une part croissante dans les années 2010 (fig. 2.18). Par exemple, au cours de la période 2019-2021, ils ont bénéficié d'un montant cumulé de 21,7 milliards de dollars sous forme de financements mixtes, ce qui correspond à 16 % du total des flux à destination des pays en développement²². Ce type de financement a considérablement augmenté par rapport à la période 2016-2018, au cours de laquelle le montant cumulé s'est élevé à 7,6 milliards de dollars, soit 6 % du total des flux à destination des pays en développement. Toutefois, il convient

Figure 2.17

Évolution comparée des dons et des prêts dans l'aide publique au développement à destination des pays les moins avancés, 2019-2021

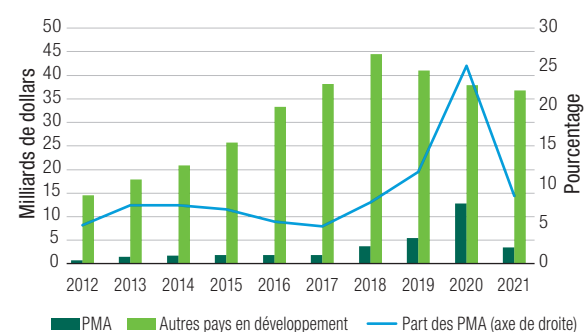


Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la base du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 25 mai 2023).

Note : Les participations ne sont pas prises en compte dans le calcul de la part des dons et de celle des prêts car elles représentent moins de 1 % du montant total de l'APD et sont inexistantes dans plusieurs secteurs.

Figure 2.18

Comparaison des flux de financement mixte à destination des pays les moins avancés et des autres pays en développement, 2012-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la base du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 25 mai 2023).

de noter que les flux de financement mixte sont très inégalement répartis entre les PMA. Au cours de la période 2019-2021, les cinq plus grands bénéficiaires – le Bangladesh, l'Éthiopie, la Guinée, le Mozambique et le Rwanda – ont reçu 70 % du montant total alloué aux PMA (contre 50 % en 2016-2018). Au cours de la période 2017-2021, les institutions multilatérales ont été celles qui ont le plus mobilisé de financements mixtes, soit 71 % du total des flux à destination des PMA, tandis que 29 % du total était mobilisé par les pays membres du CAD²³.

²² Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la base OECDStat (date de consultation : 25 mai 2023).

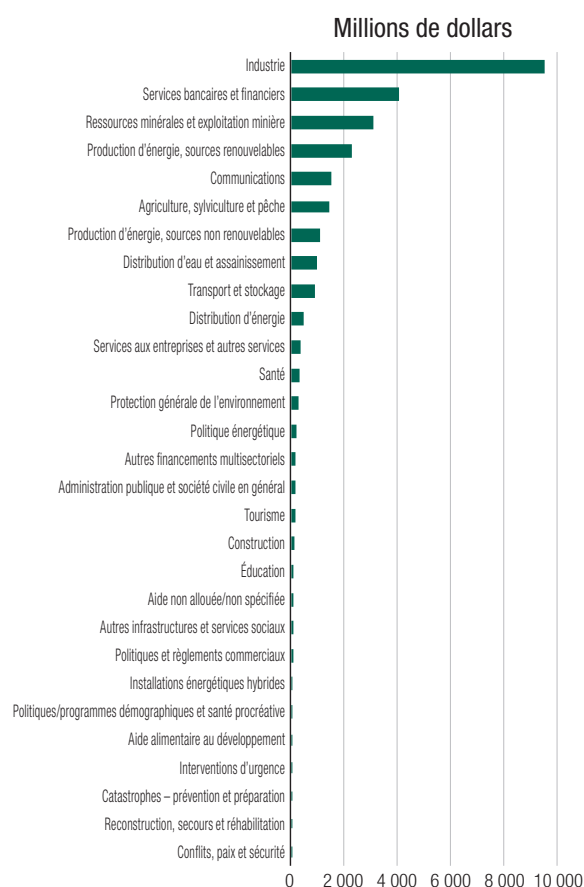
²³ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la base OECDStat (date de consultation : 25 mai 2023).

Alors que les flux de financement mixte à destination des PMA tendent à se concentrer dans les secteurs qui sont sources de revenus, tels que l'énergie et les services bancaires et financiers (OECD and UNCDF, 2020 ; UNCTAD, 2019), des données plus récentes montrent qu'ils ont augmenté à destination du secteur industriel. En effet, celui-ci est devenu le plus grand secteur bénéficiaire de financements ciblés au cours de la période 2017-2021, recevant un total de 9,5 milliards de dollars (fig. 2.19). Par ailleurs, les PMA n'ont pratiquement pas bénéficié de financements mixtes dans des secteurs importants tels que la prévention des catastrophes et la préparation aux catastrophes ou les conflits, la paix et la sécurité – domaine essentiel pour les PMA fragiles et touchés par des conflits.

Dans l'ensemble, les données récentes montrent une tendance à la hausse des flux de financement mixte à destination des PMA. Toutefois, la prudence est de mise lorsqu'il s'agit d'évaluer la contribution potentielle de ces flux à la réalisation des ODD,

Figure 2.19

Flux de financement mixte à destination des pays les moins avancés, par secteur, 2017-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la base OECDStat (date de consultation : 5 mai 2023).

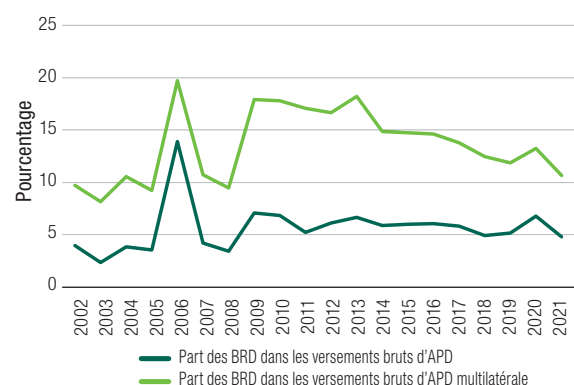
compte tenu de leur degré élevé de concentration dans certains pays et dans certains secteurs (UNCTAD, 2019). Dans cette optique, les sources bilatérales d'APD et les institutions multilatérales qui cherchent à mobiliser des volumes croissants de financement mixte en faveur des PMA devraient faire en sorte que ces apports correspondent aux priorités, aux plans de développement nationaux et aux plans d'investissement nationaux de ces pays. Enfin, les PMA doivent veiller à ce que les investissements privés contribuent au développement durable sans engendrer d'effets pervers. À cet égard, il leur importe d'établir des règles et des règlements visant à atténuer les risques environnementaux et sociaux, à favoriser la transparence et à protéger les communautés locales.

5. Le rôle des banques régionales et sous-régionales de développement

Les banques régionales de développement (BRD) jouent un rôle important dans le financement du développement des PMA. En 2021, elles représentaient 5 % du total des versements bruts d'APD et 11 % des versements bruts des institutions multilatérales aux PMA (fig. 2.20). Toutefois, il existe de grandes différences entre les régions et à l'intérieur de celles-ci. En Asie, les BRD jouent un rôle beaucoup plus important dans les PMA qu'en Afrique. Au cours de la période 2017-2021, elles ont représenté 10 % du total des versements bruts d'APD au PMA asiatique médian, alors que leur part des versements bruts au PMA africain médian n'était que de 4 % (fig. 2.21). Au cours de la même période,

Figure 2.20

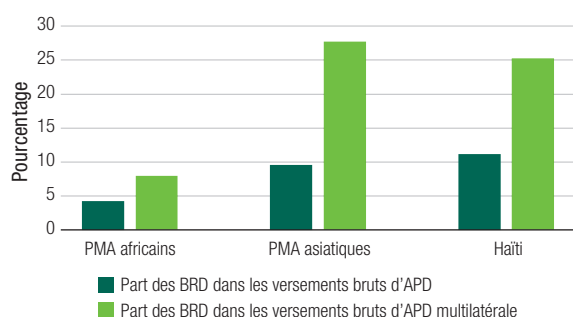
Parts des banques régionales de développement dans le total des flux d'aide publique au développement et dans les flux d'aide publique au développement multilatérale à destination des pays les moins avancés, 2002-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données de la base du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 5 mai 2023).

Figure 2.21

Parts des banques régionales de développement dans le total des flux d'aide publique au développement et dans les flux d'aide publique au développement multilatérale à destination des pays les moins avancés, par région, 2017-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données de la base du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 14 mai 2023).

Note : Les données illustrent les parts médianes des pays appartenant à chacun des groupes.

elles ont représenté respectivement 11 et 25 % des versements bruts d'APD totale et d'APD multilatérale, respectivement, à Haïti.

Les pays qui sont les plus grands bénéficiaires des flux d'APD des BRD à destination des PMA sont le Bhoutan, suivi du Népal, du Cambodge et de la République démocratique populaire lao (tableau 2.1), ce qui démontre que ces banques jouent un rôle relativement plus important dans les PMA asiatiques. À l'autre extrémité du spectre, on trouve les PMA fragiles et touchés par des conflits, notamment la République centrafricaine, la Somalie, le Soudan du Sud et le Yémen. Globalement, il n'y a que deux PMA africains (les Comores et Sao Tomé-et-Principe) où les BRD ont représenté plus de 10 % des versements bruts d'APD au cours de la période 2017-2021. Elles auraient donc la possibilité d'accroître leur activité dans les PMA africains.

Les BRD jouent déjà un rôle important sur les marchés obligataires en Afrique (voir chap. 3). Par exemple, la Banque africaine de développement (BAfD) a mis en place des programmes obligataires et émis des obligations, notamment dans les monnaies des PMA africains²⁴. Les entités financières sous-régionales peuvent également aider les pays à lever des capitaux. Par exemple, UEMOA-Titres apporte une assistance aux États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) – parmi lesquels le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo – à émettre des titres d'État (Soumaré et al., 2021) ; AfDB, 2016). Au sein de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), la Banque de développement de l'Afrique de l'Est s'est engagée à développer les marchés de capitaux dans la région et a facilité avec succès les cotations croisées au sein des États membres de la CAE.

Outre les BRD, les organismes régionaux de normalisation peuvent jouer un rôle en soutenant l'élaboration de systèmes financiers durables et d'initiatives sur le financement durable dans les PMA (encadré 2.2).

Dans l'ensemble, les BRD jouent un rôle important dans le financement des efforts de développement des PMA, mais tous ces pays ne bénéficient pas dans la même mesure de leur aide. Il s'ensuit que les BRD peuvent avoir un impact plus important dans les PMA, en particulier les PMA africains où leur empreinte dans le financement du développement est relativement faible. À cet égard, l'augmentation de leur capitalisation permettrait à ces banques d'être mieux préparées à répondre aux crises futures qui exigent le déblocage rapide de ressources financières dans les PMA. Dans ce contexte, le transfert de droits de tirage spéciaux (DTS) par l'intermédiaire des BRD pourrait jouer un rôle de catalyseur (UNCTAD, 2023c).

²⁴ Voir, par exemple, l'adresse suivante : <https://www.afdb.org/fr/news-and-events/afdb-returns-to-the-ugandan-capital-market-with-its-second-shilling-bond-11822> (date de consultation : 28 juin 2023).

Tableau 2.1

Parts des banques régionales de développement dans le total des flux d'aide publique au développement et dans les flux d'aide publique au développement multilatérale à destination des pays les moins avancés, par pays, 2017-2021 (en pourcentage)

Pays	Part des BRD dans les versements bruts d'APD	Part des BRD dans les versements bruts d'APD multilatérale
Bhoutan	36,7	47,0
Népal	19,6	30,5
Cambodge	17,5	46,9
République démocratique populaire lao	15,8	37,7
Tuvalu	15,4	29,9
Sao Tomé-et Príncipe	12,3	17,2
Comores	12,2	23,8
Haïti	11,2	25,2
Bangladesh	10,4	21,7
Gambie	9,9	13,6
Kiribati	8,8	30,7
Djibouti	7,6	14,6
Guinée-Bissau	6,8	8,9
Guinée	6,6	10,0
République démocratique du Congo	6,2	12,0
Rwanda	6,1	10,9
Îles Salomon	6,1	25,6
Libéria	6,0	12,9
Togo	5,9	8,1
Timor-Leste	5,9	24,8
République-Unie de Tanzanie	5,8	11,9
Tchad	5,6	8,8
Niger	4,9	8,1
Afghanistan	4,9	16,5
Madagascar	4,7	7,1
Bénin	4,5	7,9
Sierra Leone	4,5	7,5
Soudan	4,3	9,5
Myanmar	4,2	13,4
Ouganda	4,1	8,8
Éthiopie	4,0	7,8
Mali	3,9	8,5
Lesotho	3,9	6,9
Burkina Faso	3,9	6,7
Malawi	3,6	7,3
Burundi	3,4	5,7
Angola	3,3	5,9
Mozambique	2,9	6,9
Érythrée	2,9	7,5
Mauritanie	2,8	4,3
Sénégal	2,6	5,6
Zambie	2,6	6,6
République centrafricaine	2,5	4,6
Somalie	2,0	7,1
Soudan du Sud	1,1	5,0
Yémen	0,1	0,6

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

Note : Les données illustrent les parts médianes des pays appartenant à chacun des groupes.

Encadré 2.2 Organismes régionaux de normalisation du financement durable

Les organismes de normalisation du financement durable jouent un rôle crucial dans la promotion de cette forme de financement en élaborant et en appliquant des normes et des lignes directrices pertinentes. Leurs normes et lignes directrices contribuent à promouvoir une plus grande harmonisation des réglementations entre les pays et les régions, et à garantir que les opérations de financement durable sont menées de manière transparente et cohérente. La confiance des investisseurs dans le marché et la confiance entre les parties prenantes peuvent en sortir renforcées. En outre, l'établissement de normes peut contribuer à promouvoir l'innovation et la concurrence sur les marchés financiers en mettant les acteurs du marché sur un pied d'égalité.

En Asie, le Forum des marchés de capitaux de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) est à l'avant-garde de la promotion du financement durable dans la région grâce à ses différentes initiatives, notamment à l'élaboration de normes pour les différents types d'obligations émises. Il a élaboré les ASEAN Green Bond Standards (normes sur les obligations vertes) en 2017, ainsi que les ASEAN Social Bond Standards (normes sur les obligations sociales) et les ASEAN Sustainability Bond Standards (normes sur les obligations durables) en 2018 (ACMF, 2019). Ces normes se complètent et visent à renforcer la cohérence et la transparence des émissions obligataires dans la région, à soutenir le développement de nouveaux instruments, à réduire les coûts de diligence raisonnable et à faciliter la prise de décisions par les investisseurs.

En Afrique, par contre, les pays adhèrent aux normes édictées par des organisations internationales telles que l'Organisation internationale des commissions de valeurs et l'International Capital Markets Association. Il est important de noter que certaines des normes publiées sont facultatives et n'exigent donc pas que l'on y adhère de manière stricte. À titre individuel, certains pays de la région ont cherché à élaborer des politiques appropriées pour réglementer les marchés de capitaux en général et à promulguer des lignes directrices et des normes qui leur sont destinées. Toutefois, les tentatives d'établir des normes aux niveaux régional et sous-régional sont moins nombreuses. Cela s'explique en partie par la taille réduite et le développement insuffisant des marchés obligataires régionaux en Afrique, mais aussi par le fait que les émissions souveraines sont prédominantes sur les marchés obligataires.

Il serait important de mettre en place des organismes régionaux de normalisation du financement durable en Afrique, à mesure que l'intégration régionale s'y enracine. Avant cela, il convient de bien comprendre la nécessité de mettre en place de tels organismes et les avantages que ceux-ci pourraient procurer à la région.

La création en Afrique d'organismes de normalisation du financement durable au niveau régional ou sous-régional exigerait la collaboration de différentes parties prenantes, en particulier les gouvernements et les institutions financières, ainsi que leur engagement à mettre en place ce type d'organisme. Une telle collaboration et un tel engagement ouvriraient la voie à l'appropriation des organismes régionaux et à une interaction avec ceux qui auront été créés. Ce processus impliquerait également de recenser les principaux problèmes et obstacles auxquels la région fait face dans le domaine des marchés obligataires, et d'élaborer un cadre pour les surmonter. S'inscriraient dans ce cadre l'élaboration de normes, de lignes directrices, de politiques et de réglementations appropriées pour promouvoir le financement durable et encourager l'investissement dans des projets durables. Enfin, une structure institutionnelle et une structure de gouvernance appropriées devraient être mises en place pour superviser l'élaboration et l'application des normes. Il est important que les PMA soient représentés au sein de la structure institutionnelle des organismes de normalisation, afin que les préoccupations de ces pays soient exprimées et dûment prises en compte.

Source : Secrétariat de la CNUCED.

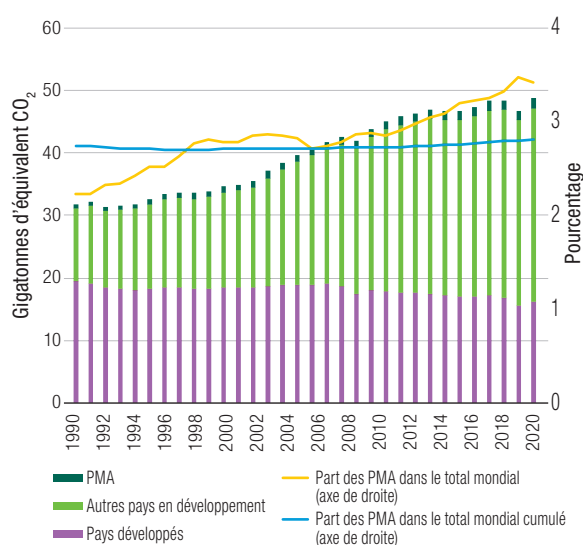
D. Le financement de l'action climatique dans les pays les moins avancés

1. Les pays les moins avancés et les changements climatiques

Si les PMA ne contribuent que marginalement aux émissions mondiales de GES, ils sont en première ligne face aux effets des changements climatiques (UNCTAD, 2022a). Leurs émissions de GES, tant historiques que contemporaines, sont insignifiantes

par rapport à celles des autres groupes de pays. En 2021, les émissions totales de GES des 46 PMA représentaient 1,7 gigatonne d'équivalent dioxyde de carbone (CO₂)-GES, soit à peine 3,4 % des émissions mondiales de GES (fig. 2.22). Par contre, les autres pays en développement et les pays développés ont émis respectivement 30,8 gigatonnes (63,3 % des émissions mondiales) et 16,2 gigatonnes d'équivalent CO₂ (33,3 % des émissions mondiales) au cours de la même année. La part des PMA dans les émissions mondiales cumulées de GES au cours de la période 1850-2021 était encore plus faible, soit 2,8 % en 2021. Ainsi, la contribution des PMA à la

Figure 2.22

Émissions totales de gaz à effet de serre, par groupe de pays, 1990-2021

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données de l'ensemble de données *PRIMAP-hist* de l'Institut de recherche sur le climat de Potsdam, obtenues via le portail de données Climate Watch (date de consultation : 14 mai 2023).

Note : Les données comprennent les émissions totales d'équivalent CO₂ des gaz visés par le Protocole de Kyoto (c'est-à-dire le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), l'oxyde nitreux (N₂O) et les gaz dits « F ») provenant de toutes les sources, à l'exclusion de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie.

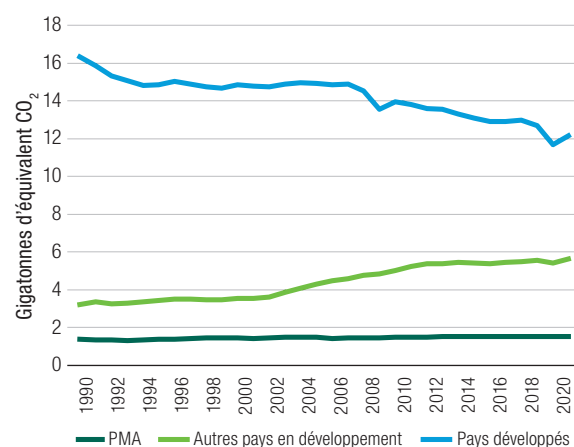
crise climatique actuelle a été insignifiante, alors que cette crise pèse gravement sur leurs perspectives de développement.

Les émissions par habitant connaissent une évolution comparable (fig. 2.23). Dans les PMA, elles sont restées pratiquement inchangées depuis 1990 et s'élevaient à 1,5 tonne d'équivalent CO₂ en 2021. En revanche, l'habitant moyen des autres pays en développement et des pays développés était responsable de plus de trois fois plus (5,6 tonnes d'équivalent CO₂) et de plus de huit fois plus d'émissions de GES (12,2 tonnes d'équivalent CO₂), respectivement, en 2021.

Toutefois, la situation change radicalement lorsque l'on tient compte de la vulnérabilité face aux effets des changements climatiques. Selon l'indice mis au point par l'Université de Notre Dame dans le cadre de l'*Initiative d'adaptation mondiale* (ND-GAIN)²⁵, le groupe des PMA est le plus vulnérable face aux effets des changements climatiques (fig. 2.24), mais

²⁵ Voir <https://gain.nd.edu/our-work/country-index> pour l'indice ND-GAIN et ses composantes.

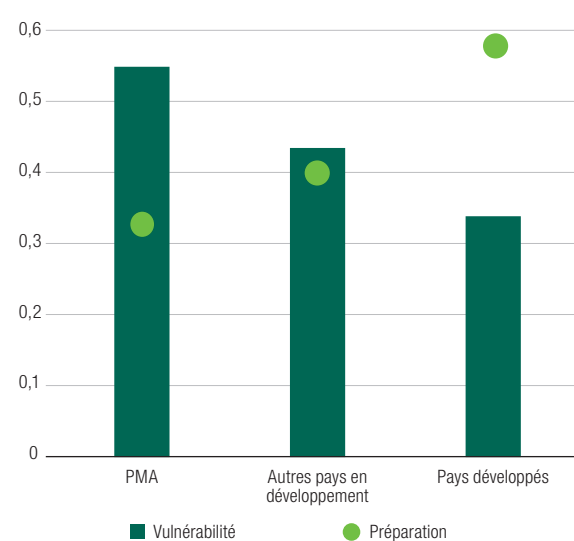
Figure 2.23

Émissions, par habitant, de gaz à effet de serre, par groupe de pays, 1990-2021

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données de l'ensemble de données *PRIMAP-hist* de l'Institut de recherche sur le climat de Potsdam, obtenues via le portail de données Climate Watch, et le Département des affaires économiques et sociales (DESA, 2022) pour les données démographiques (date de consultation des deux sources : 14 mai 2023).

Notes : Les données renvoient à des moyennes de groupe pondérées en fonction de la population. Elles comprennent les émissions totales d'équivalent CO₂ des gaz visés par le Protocole de Kyoto (voir la note de la figure 2.23) ; les chiffres par habitant ont été calculés à partir des chiffres de population de la Banque mondiale, de la base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*, car des points de données individuels manquent dans les chiffres par habitant fournis par le portail de données de Climate Watch.

Figure 2.24

Vulnérabilité face aux effets des changements climatiques, par groupe de pays, 2021

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'Initiative d'adaptation mondiale de l'Université Notre Dame (ND-GAIN) (date de consultation : 12 octobre 2023).

Note : Aucune donnée n'était disponible concernant Kiribati, le Soudan du Sud et Tuvalu.

il affiche également le score le plus bas en matière de préparation. L'indice mesure la capacité d'un pays à mobiliser des investissements dans les mesures d'adaptation. En 2021, 17 PMA figuraient parmi les 20 pays ayant le score le plus bas dans l'indice ND-GAIN, qui combine des critères de vulnérabilité et de préparation (tableau 2.2).

2. Le financement de l'action climatique dans les pays les moins avancés

Depuis l'adoption de la CCNUCC en 1992, le financement de l'action climatique est l'une des principales questions débattues et constitue également une source majeure de frictions entre les pays en développement et les pays développés. Les pays développés ont accepté d'aider financièrement les pays en développement à faire face aux coûts de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à leurs effets. Les besoins propres aux PMA sont pris en compte au paragraphe 9 de l'article 4 de la Convention²⁶. Les engagements pris ont été réitérés et précisés lors des sessions ultérieures de la Conférence des Parties (COP) à la Convention, parallèlement à l'élaboration d'une architecture mondiale de financement de l'action climatique (encadré 2.3).

L'Accord de Copenhague, conclu à la quinzième session de la COP en 2009, a marqué un tournant dans les négociations sur le financement de l'action climatique dans le cadre de la Convention²⁷. Il prévoyait un objectif de financement de l'action climatique de 100 milliards de dollars par an en faveur des pays en développement, montant que les pays visés à l'annexe II étaient censés mobiliser d'ici à 2020²⁸. Cet objectif a ensuite été inscrit dans le cadre des ODD (cible 13.a) et est devenu le premier critère de référence par rapport auquel les flux financiers mondiaux pour le climat sont mesurés. Toutefois, ce chiffre représente un consensus politique plutôt que le montant des besoins réels des pays en développement. D'après les estimations les plus récentes, les besoins financiers des pays en développement concernant l'adaptation uniquement sont compris entre 160 et 340 milliards de dollars par

Tableau 2.2

Pays ayant le score le plus bas dans le cadre de l'Initiative d'adaptation mondiale de Notre Dame en 2021

Pays (les PMA sont indiqués en gras)	Score ND-GAIN
Tchad	27,0
République centrafricaine	27,7
Érythrée	30,8
République démocratique du Congo	32,4
Guinée-Bissau	32,5
Afghanistan	32,8
Soudan	32,8
Somalie	33,8
Libéria	34,1
Mali	34,6
Congo	35,0
Yémen	35,0
Ouganda	35,1
Madagascar	35,3
Niger	35,5
Burundi	35,5
Haïti	35,5
Zimbabwe	35,6
Papouasie-Nouvelle-Guinée	36,8
Sierra Leone	37,0

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'*Initiative d'adaptation mondiale* de l'Université Notre Dame (ND-GAIN).

Note : Aucune donnée n'était disponible concernant Kiribati, le Soudan du Sud et Tuvalu.

an d'ici à 2030 et entre 315 et 565 milliards de dollars par an d'ici à 2050 (UNEP, 2022). Dans le Pacte de Glasgow pour le climat, signé à la vingt-sixième session de la COP en 2021, les Parties ont décidé de fixer un nouvel objectif collectif de financement de l'action climatique, prévoyant un plancher de 100 milliards de dollars, mais à ce jour, aucun nouvel objectif mondial n'a été adopté²⁹.

Même si l'écart entre l'objectif de 100 milliards de dollars et les besoins réels est énorme, cet objectif n'a même pas été atteint. Les chiffres les plus récents montrent que les flux de financement de l'action climatique à destination des pays en développement sont en hausse, mais l'OCDE estime qu'en 2020 (année cible fixée dans l'Accord de Copenhague), leur montant total était de 83,3 milliards de dollars, ce qui représente un écart de 16,7 milliards de dollars (fig. 2.25).

Malgré les appels répétés à équilibrer le financement de l'adaptation et de l'atténuation, ce qui est prévu à l'article 9 de l'Accord de Paris³⁰ et ce qui constitue une préoccupation de longue date pour les pays

²⁶ Par exemple, le paragraphe 9 de l'article 4 de la Convention dispose que « Les Parties tiennent pleinement compte, dans leur action concernant le financement et le transfert de technologie, des besoins particuliers et de la situation spéciale des pays les moins avancés ».

²⁷ UNFCCC (2009). Accord de Copenhague. Décision 2/CP.15.

²⁸ Les pays visés à l'annexe II sont ceux qui, en vertu de la Convention, sont tenus de financer l'action climatique en faveur des pays en développement. Ils comprennent 23 États membres de l'OCDE et l'Union européenne.

²⁹ UNFCCC (2021). Pacte de Glasgow pour le climat. Décision 1/CMA.3.

³⁰ UNFCCC (2015). Accord de Paris. Décision 1/CP.21.

Encadré 2.3 L'architecture mondiale du financement de l'action climatique : un paysage complexe et fragmenté

Le paragraphe 3 de l'article 21 de la Convention a jeté les bases de l'architecture mondiale du financement de l'action climatique en désignant le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), administré conjointement par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), comme l'entité chargée d'assurer le fonctionnement de son mécanisme financier à titre provisoire. Depuis lors, de nombreux fonds climatiques ont été créés, y compris des fonds bilatéraux, des fonds multilatéraux – sous l'égide de la Convention ou en dehors de celle-ci – et des fonds régionaux et nationaux.

Les fonds multilatéraux relevant de la Convention comprennent le Fonds pour les pays les moins avancés (Fonds pour les PMA) et le Fonds spécial pour les changements climatique (FSCC), tous deux créés en 2001 et devenus opérationnels en 2002, ainsi que le Fonds pour l'adaptation, également créé en 2001 mais qui n'est devenu opérationnel qu'en 2009. Ces trois fonds sont gérés par le FEM, la Banque mondiale jouant le rôle d'administrateur provisoire. Parmi les fonds indépendants de la Convention figurent : le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier (FCPF), qui est un fonds d'affectation spéciale multidonateur administré par la Banque mondiale et chargé de financer la réduction des émissions dues notamment au déboisement et à la dégradation des forêts ; les Fonds d'investissement climatiques (CIF), également administrés par la Banque mondiale, qui comprennent le Fonds pour les technologies propres (FTP), axé sur les technologies à faible émission de carbone, et le Fonds stratégique pour le climat (SCF). Ce dernier finance le Programme d'investissement forestier (FIP), le Programme pilote pour la résistance aux chocs climatiques (PPCR) et le Programme de développement des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu (SREP).

Les fonds climatiques bilatéraux comprennent l'Initiative internationale pour le climat (IKI) lancée en 2008 par le Gouvernement allemand, qui a approuvé 5 milliards d'euros en faveur de plus de 950 projets d'atténuation, d'adaptation et de protection de la biodiversité au cours de ses quinze premières années de fonctionnement (IKI, 2023) ; L'Initiative internationale de la Norvège sur le climat et les forêts (NICFI), également créée en 2008, qui se concentre sur les projets REDD+^a, et l'International Climate Finance (ICF) du Royaume-Uni, qui a approuvé un financement de 5,8 milliards de livres sterling pour le climat au cours de la période 2016-2021 et s'est engagé à porter les dépenses à 11,6 milliards de livres sterling entre avril 2021 et mars 2026 (United Kingdom, Foreign, Commonwealth and Development Office, 2021).

La décision de créer le Fonds vert pour le climat (FVC) en tant que deuxième entité fonctionnelle du Mécanisme financier de la Convention a été prise à la seizième session de la COP à Cancún (Mexique). Après avoir été officiellement lancé en 2011 à la dix-septième session de la COP à Durban (Afrique du Sud), le FVC est devenu opérationnel en 2014. Il est aujourd'hui le plus grand fonds dédié au climat, le montant cumulé des contributions versées et annoncées s'élevant à 19,2 milliards de dollars au 30 avril 2023 (9,3 milliards de dollars au cours de la phase initiale de mobilisation des ressources et 9,9 milliards de dollars au cours de la première opération de reconstitution des ressources) (GCF, 2023).

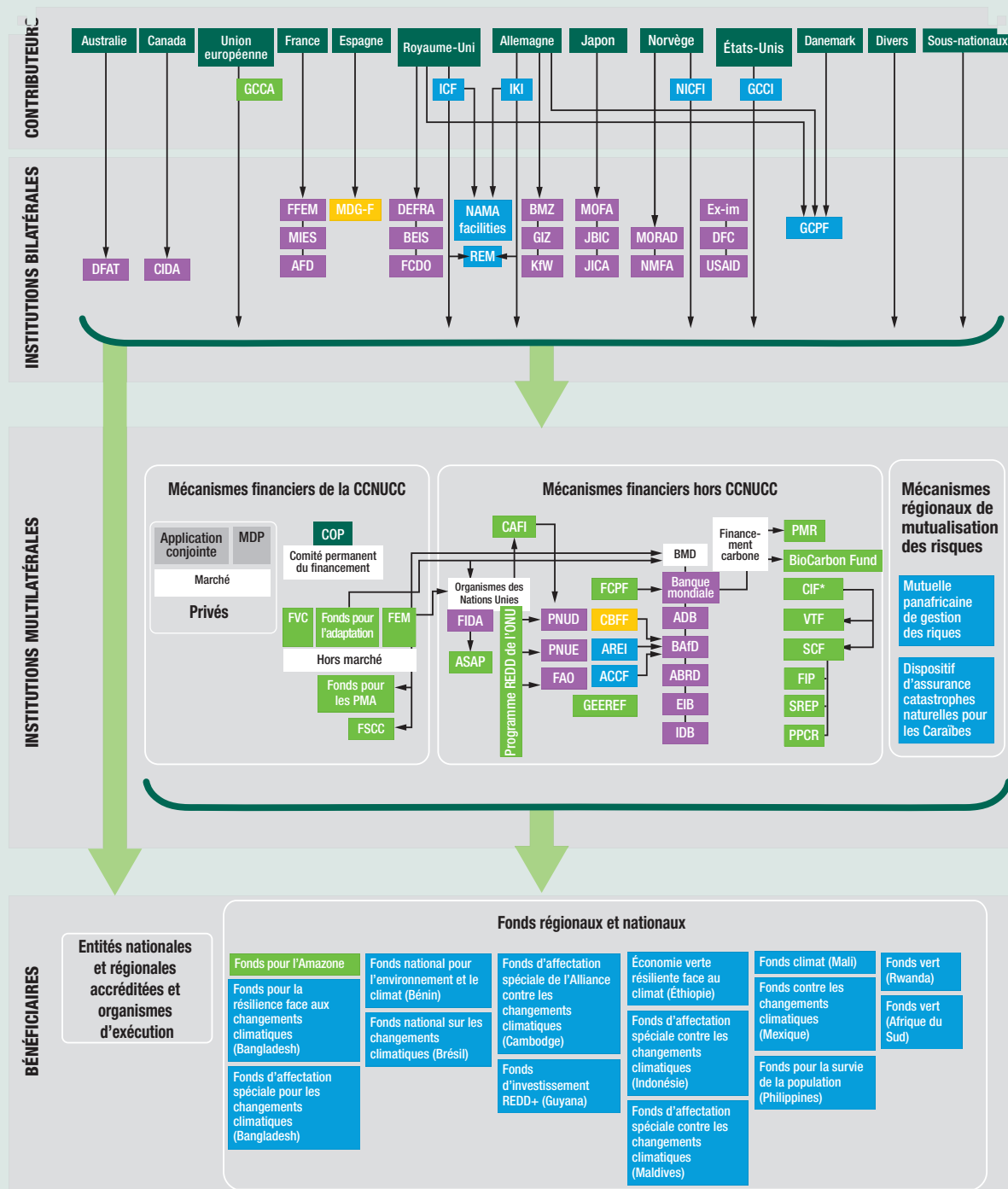
Cette prolifération de sources et de dispositifs de financement international de l'action climatique a pour effet de créer un paysage complexe et fragmenté (fig. 2.2 de l'encadré) caractérisé par une gouvernance décentralisée qui peut être difficile à appréhender, en particulier pour les PMA dont les capacités institutionnelles sont limitées. Les critères de sélection, les procédures de demande d'aide et les exigences relatives à la communication d'informations diffèrent d'un fonds à l'autre, ce qui augmente les coûts de transaction et représente de lourdes charges administratives pour les PMA. En outre, il se passe souvent plusieurs années entre la présentation des propositions de projet et le versement des fonds. Enfin, il convient de noter que, malgré la profusion de fonds dédiés au climat, la majeure partie du financement de l'action climatique continue d'être acheminée via des mécanismes d'APD multiusages. Il en résulte un manque de transparence et des difficultés à établir un cadre comptable unifié et clair en matière de financement de l'action climatique.

^a REDD+ correspond à la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts, à laquelle s'ajoutent la gestion durable des forêts ainsi que le maintien et l'augmentation des stocks de carbone forestier.

Encadré 2.3 L'architecture mondiale du financement de l'action climatique : un paysage complexe et fragmenté (suite)

Figure 2.2 de l'encadré

L'architecture mondiale du financement de l'action climatique



Note : Le schéma illustre les flux de financement de l'action climatique mais ne prend pas en compte tous les fonds et initiatives existant dans ce domaine.

■ Fonds et initiatives dédiés au financement de l'action climatique figurant sur le site Climate Funds Update (CFU)

■ Organismes d'exécution

■ Fonds et initiatives dédiés au financement de l'action climatique ne figurant pas sur le site Climate Funds Update (CFU)

■ Fonds dédiés au financement de l'action climatique qui ont été liquidés et qui figuraient sur le site Climate Funds Update (CFU)

* Les Fonds d'investissement climatiques (CIF) sont administrés par la Banque mondiale.

° Le FEM assure le secrétariat de l'ensemble des fonds de la Convention hors marchés à l'exception du FVC.

Source : Watson et al., 2023.

Le financement de l'action climatique est inadéquat sur les plans quantitatif et qualitatif et sa structure complexe en entrave l'accès

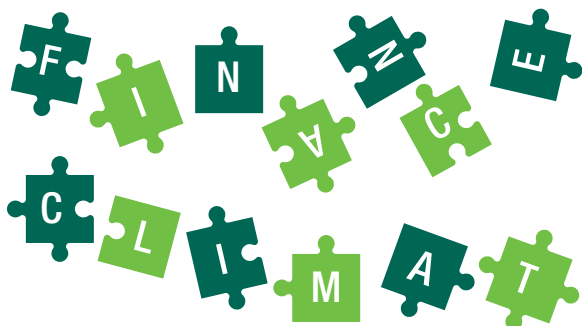
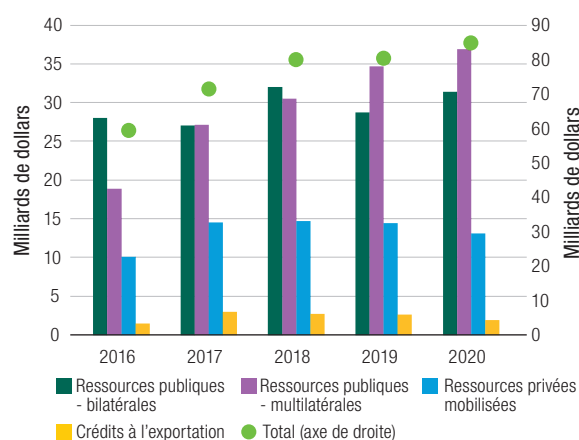


Figure 2.25

Flux de financement de l'action climatique à destination des pays en développement, par source, 2016-2020

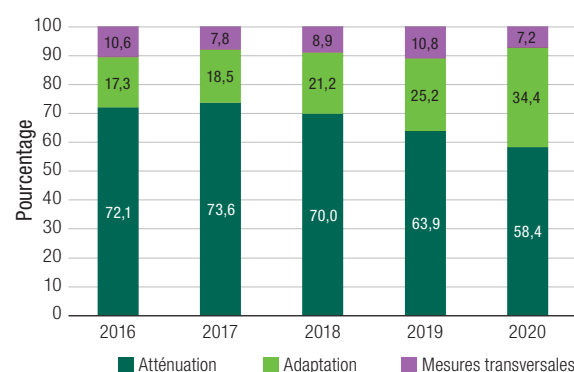


Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données provenant de l'OCDE (OECD, 2022a).

en développement, l'atténuation représentait la majorité (58,4 %) du total des flux de financement de l'action climatique en 2020 (fig. 2.26). En outre, les prêts constituent encore la majeure partie du financement public de l'action climatique (fig. 2.27). En 2020, 71,4 % du total des flux de financement de l'action climatique ont pris la forme de prêts, tandis que 26,3 % seulement ont été accordés sous forme de dons, les prises de participation ne représentant qu'une part mineure de 2,3 %.

Figure 2.26

Financement de l'action climatique des pays en développement, ressources fournies et mobilisées, par catégorie, 2016-2020

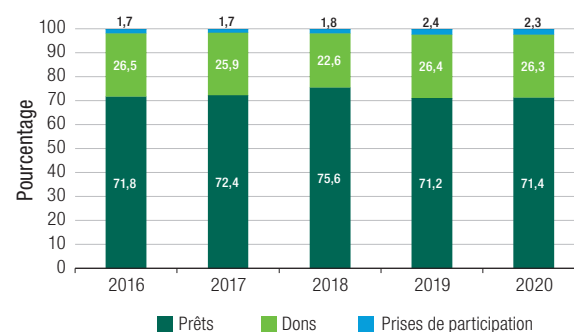


Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données provenant de l'OCDE (OECD, 2022a).

Note : La catégorie « mesures non spécifiées » n'est pas incluse dans le graphique car sa part est proche de zéro.

Figure 2.27

Flux de financement public de l'action climatique à destination des pays en développement, par type, 2016-2020



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données provenant de l'OCDE (OECD, 2022a).

Les PMA ont reçu en moyenne 12,6 milliards de dollars par an, soit 17 % du total des ressources fournies et mobilisées pour le climat au cours de la période 2016-2020 (OECD, 2022b). Ce pourcentage correspond approximativement à la part des pays en développement dans la population mondiale, qui était de 16,5 % en 2020³¹. Il s'ensuit que la vulnérabilité de ces pays et leur capacité à faire face aux effets néfastes des changements climatiques ne sont pas des facteurs qui influent de manière notable sur les flux de financement de l'action climatique qui leur sont destinés. Il est essentiel qu'à l'avenir, les PMA reçoivent des flux financiers d'un montant qui soit en phase avec leur grande vulnérabilité face aux effets

³¹ D'après des données du Département des affaires économiques et sociales (DESA, 2022).

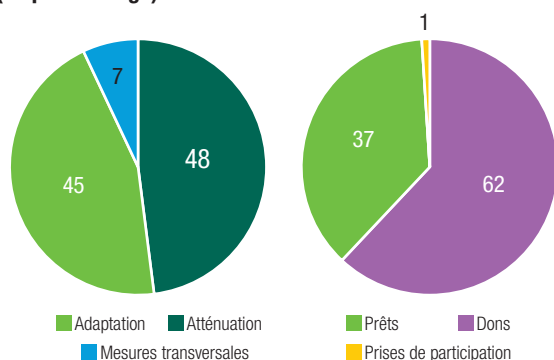
des changements climatiques, à leur faible résilience face aux chocs économiques, à leurs capacités limitées de mobilisation de ressources intérieures et à leurs énormes besoins de financement.

Les PMA ont reçu une part plus importante de ressources pour l'atténuation que pour l'adaptation au cours de la période 2016-2020 : 48 % des flux étaient destinés à l'atténuation contre 45 % à l'adaptation et 7 % aux mesures transversales (fig. 2.28, cadre de gauche). En outre, les ressources destinées à l'adaptation n'ont pas été réparties uniformément entre les pays – plus de 40 % ont été alloués aux cinq plus grands PMA (OECD, 2022b). En outre, les sources des flux financiers consacrés à l'adaptation dans les PMA étaient très concentrées, les sources publiques représentant 93 % du total. La part des dons était plus élevée pour les PMA que pour la moyenne de l'ensemble des bénéficiaires, soit 62 % au cours de la période (fig. 2.28, cadre de droite).

Le total des montants approuvés en faveur des PMA qui ont transité par des fonds climatiques s'est élevé à 6,5 milliards de dollars sur la période 2003-2021 (fig. 2.29). Il s'ensuit que, malgré leur prolifération, ces fonds ne fournissent qu'une petite partie du financement de l'action climatique destiné aux PMA. La majeure partie de ce financement continue d'être assurée par des donateurs bilatéraux et des banques multilatérales de développement dans le cadre de mécanismes qui ne sont pas expressément dédiés au climat, ce qui ne contribue pas à la transparence. Dans ce contexte, une analyse récente des données officielles menée par l'Overseas Development Institute (ODI) montre que certains flux sectoriels de financement de l'action climatique ont augmenté, même si le volume total des flux publics

Figure 2.28

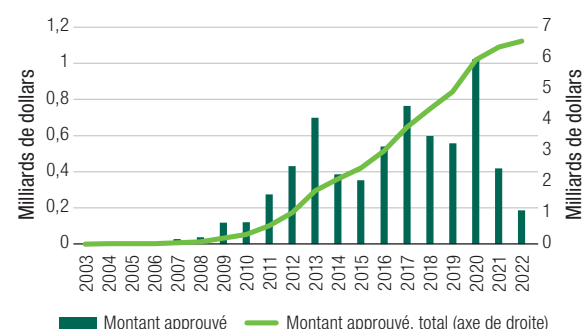
Flux de financement de l'action climatique à destination des pays les moins avancés, par secteur et par type, 2016-2020 (en pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données provenant de l'OCDE (OECD, 2022b).

Figure 2.29

Flux financiers transitant par les fonds climatiques à destination des pays les moins avancés, 2003-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données provenant de climatefundsupdate.org (date de consultation : 1^{er} juin 2023).

Note : Les données excluent 9,6 millions de dollars au titre du financement de deux projets du Congo Basin Forest Fund (CBFF), car l'année d'approbation n'a pas été précisée ; il s'agit notamment de projets d'adaptation régionaux exécutés dans les îles du Pacifique, d'un montant total de 33,96 millions de dollars, financés par le Fonds pour les pays les moins avancés et dont Vanuatu est l'un des bénéficiaires.

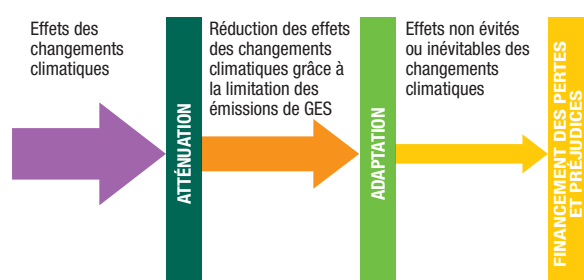
à destination de ces secteurs reste inchangé, d'où une « redénomination » des fonds (Miller et al., 2023).

3. Le Fonds pour les pertes et les préjudices change-t-il la donne pour les pays les moins avancés ?

Même si les objectifs de l'Accord de Paris étaient atteints, les changements climatiques continueraient de causer des pertes et préjudices dans le monde entier. Les pays en développement réclament depuis longtemps un mécanisme de financement qui les indemniserait des pertes et préjudices liés au climat. En effet, le financement de ces pertes et préjudices peut être considéré comme la dernière ligne de défense permettant de préserver la réalisation des ODD contre les effets des changements climatiques dans les pays les plus vulnérables (fig. 2.30). Comme

Figure 2.30

Effets des changements climatiques et financement des pertes et préjudices



Source : Secrétariat de la CNUCED.

Le financement des pertes et préjudices des PMA est essentiel pour préserver la réalisation des objectifs de développement durable tout en luttant contre les effets des changements climatiques

indiqué précédemment, les PMA étant parmi les pays les plus vulnérables face aux effets des changements climatiques (sect. D.1), ils sont directement concernés par les résultats des négociations sur le financement des pertes et préjudices.

C'est dans le Plan d'action de Bali, issu de la treizième session de la COP en 2007, que l'on trouve la première mention de moyens permettant de faire face aux pertes et préjudices³². D'autres décisions importantes ont ensuite été prises, notamment le lancement de travaux sur les pertes et préjudices à la seizième session de la COP à Cancún (Mexique), en 2010, et la création du Mécanisme international de Varsovie et de son comité exécutif à la dix-neuvième session de la COP, en 2013. Le Mécanisme international de Varsovie est ensuite devenu la principale entité de la Convention chargée d'examiner la question des pertes et préjudices liés au climat dans les pays en développement. L'Accord de Paris, conclu en 2015, comprend une avancée importante visant à « améliorer la compréhension, l'action et l'appui » en ce qui concerne les pertes et préjudices associés aux effets néfastes des changements climatiques, dans le cadre de laquelle le Mécanisme international de Varsovie a été chargé de créer un centre d'échange d'informations sur le transfert des risques climatiques et un groupe de travail sur les déplacements liés aux changements climatiques a été constitué. Le Centre d'échange d'informations des Fidji sur le transfert des risques, qui recueille des informations sur l'assurance et le transfert de risques visant à faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de gestion des risques, a été lancé deux ans plus tard à la vingt-troisième session de la COP en 2017. Une autre étape a été franchie à la vingt-cinquième session de la COP à Madrid en 2019, grâce à la création du Réseau de Santiago pour la prévention, la réduction et la prise en compte des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques. Ce réseau vise à mettre en

relation les pays en développement avec ceux qui leur fourniront l'assistance technique, les connaissances et les ressources dont ils ont besoin pour faire face aux risques climatiques. A la vingt-sixième session de la COP, qui s'est tenue à Glasgow (Royaume-Uni) en 2021, les pays en développement ont demandé la création d'un mécanisme de financement des pertes et des préjudices, mais le Pacte de Glasgow pour le climat n'a pas répondu à leurs attentes en se contentant d'appeler les pays développés à « apporter un appui accru et supplémentaire aux activités visant à remédier aux pertes et préjudices » liés aux changements climatiques³³.

Enfin, à la vingt-septième session de la COP, qui s'est tenue à Charm el-Cheikh (Égypte) en 2022, une avancée a été réalisée lorsque les pays ont décidé de créer un fonds pour les pertes et les préjudices (FPP) (UNFCCC, 2022) et se sont mis d'accord sur les modalités de sa mise en place. En particulier, un comité de transition a été créé et a été chargé d'élaborer notamment les dispositions institutionnelles, la structure de gouvernance et le mandat du nouveau fonds, ainsi que d'assurer la coordination et la complémentarité avec les modalités de financement en place³⁴. Le Comité de transition était chargé de remettre des recommandations sur la mise en place du FPP à la vingt-huitième session de la COP, prévue à Dubaï (Émirats arabes unis) du 30 novembre au 12 décembre 2023.

En tant que phénomène mondial transversal ayant un impact sur tous les aspects de la vie humaine, animale et végétale, les changements climatiques causent des pertes et préjudices dans plusieurs domaines. Ces pertes et préjudices résultent des effets à la fois des phénomènes qui se manifestent lentement liés aux changements climatiques (par exemple, la hausse des températures moyennes, l'élévation du niveau de la mer et la désertification) et des phénomènes météorologiques extrêmes (par exemple, les sécheresses, les inondations et les cyclones tropicaux), qui sont susceptibles de devenir plus fréquents et plus graves à mesure que la planète

³³ UNFCCC (2021). Pacte de Glasgow pour le climat. Décision 1/CMA.3.

³⁴ Le Comité de transition, composé de 24 membres, comprend 10 membres issus de pays développés et 14 membres issus de pays en développement, dont 3 représentant l'Afrique, 3 l'Asie et le Pacifique, 3 l'Amérique latine et les Caraïbes, 2 les PEID, 2 les PMA et 1 représentant un pays en développement n'entrant pas dans les catégories énumérées. Actuellement (à compter du 10 mai 2023), le Comité de transition comprend 3 membres issus de PMA représentant le Bhoutan, le Soudan et le Timor-Leste (inclus dans le quota régional pour l'Afrique).

³² UNFCCC (2007). Plan d'action de Bali. Décision 1/CP.13.

se réchauffe (IPCC, 2022). Les pertes et préjudices causés par ces phénomènes peuvent être de nature économique (dommages aux infrastructures ou pertes de revenus, par exemple) ou autres (pertes de vies humaines, effets néfastes sur la santé, détérioration des écosystèmes ou perte du patrimoine culturel, par exemple). Bien qu'il soit difficile, d'un point de vue méthodologique, de mesurer les pertes et préjudices, en particulier les préjudices autres qu'économiques, les estimations actuelles laissent penser que les coûts sont importants. Par exemple, le Groupe des vingt pays vulnérables (V20) a estimé les pertes imputables aux changements climatiques dans les pays qui en sont membres à 0,92 % de la croissance du PIB par an pendant la période 2000-2019 ou à 20 % du PIB en 2019 (V20, 2022)³⁵. Selon une autre estimation, les besoins de financement des pertes et préjudices dans les pays en développement se situent entre 290 et 580 milliards de dollars en 2030, entre 551 et 1 016 milliards de dollars en 2040 et entre 1 132 et 1 741 milliards de dollars en 2050 (Markandya and González-Eguino, 2019). Les catastrophes récentes illustrent l'ampleur des ressources financières nécessaires pour mener des actions efficaces en matière de pertes et préjudices. Par exemple, les estimations du coût des préjudices causés par les inondations au Pakistan en 2022 s'élèvent à 14,9 milliards de dollars, les pertes économiques étant estimées à 15,2 milliards de dollars (Pakistan, Ministry of Planning Development & Special Initiatives, 2022).

Les questions clefs pour la mise en place du FPP comprennent la mobilisation des ressources financières et la manière de garantir leur complémentarité et leur additionnalité par rapport aux modalités de financement en place. Il est notamment proposé de prélever de nouvelles taxes sur l'aviation, sur la richesse mondiale, sur le transport maritime international et sur les bénéfices exceptionnels des entreprises du secteur des combustibles fossiles (Richards et al., 2023). À la vingt-septième session de la COP, le Secrétaire général de l'Organisation

Le rétrécissement de leur marge d'action budgétaire accroît la vulnérabilité des PMA face aux risques de survenue de chocs et d'instabilité

des Nations Unies a préconisé de taxer les bénéfices exceptionnels des entreprises de combustibles fossiles et à consacrer une partie des recettes engrangées au financement des pertes et préjudices³⁶. Le chapitre 5 énonce les critères à respecter pour renforcer l'impact du FPP dans les PMA.

E. Résumé et considérations de politique générale

Sous l'effet des multiples crises mondiales, les PMA voient leur marge d'action budgétaire se réduire, ce qui accroît leur vulnérabilité face aux risques de survenue de chocs et d'instabilité. Leurs perspectives de croissance et de développement s'en trouvent compromises. Ces pays ont donc besoin d'urgence d'un appui qui leur permettrait d'accroître leur marge d'action budgétaire afin d'investir dans une transformation structurelle verte, d'accroître leur résilience et de soutenir les efforts qu'ils déploient en vue de réaliser les ODD.

L'APD reste la principale source de financement extérieur du développement durable dans les PMA. Toutefois, les flux à destination des PMA restent sensiblement en deçà des montants que les pays développés se sont engagés à verser, ainsi qu'aux objectifs fixés dans l'ODD n° 17 et le Programme d'action de Doha. Il est donc nécessaire de faire remonter les versements d'APD aux niveaux convenus afin de stimuler la croissance et la résilience dans les PMA. Soutenir les efforts que ces pays déploient pour atteindre les ODD devrait être considéré comme une priorité absolue. Il faudrait, à tout le moins, que l'apparition d'instruments de financement nouveaux et additionnels n'entraîne pas une réduction des flux d'APD à destination des PMA. Les chiffres préliminaires pour 2022 laissent toutefois penser que les versements des pays du CAD sont en baisse³⁷. Il est essentiel d'inverser cette tendance pour que

³⁵ Le Groupe des vingt pays vulnérables (V20), qui réunit les ministres des finances, trouve son origine dans le Forum des pays vulnérables aux changements climatiques (CVF), partenariat mondial de pays particulièrement vulnérables face aux effets des changements climatiques, qui a été créé avant la quinzième session de la COP en 2009. En 2015, 20 pays du CVF ont formé le V20, qui s'est depuis élargi à 55 membres, dont 26 PMA. Les principaux objectifs du V20 sont de lever des fonds pour le financement de l'action climatique, de partager les meilleures pratiques sur les aspects économiques de l'action climatique et de participer à des activités communes de plaidoyer (voir <https://www.v-20.org/about>, date de consultation : 24 mai 2023).

³⁶ Voir l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2022/11/1130247> (date de consultation : 24 mai 2023).

³⁷ OECD, 2023, ODA Levels in 2022 – preliminary data. Detailed summary note. Voir <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf>.

L'augmentation des ressources financières consacrées à l'adaptation et de la part des dons pourrait renforcer l'impact du financement de l'action climatique dans les PMA

les PMA puissent poursuivre leur programme de développement.

L'augmentation des dons devrait être une priorité afin de compenser le rétrécissement de la marge d'action budgétaire des PMA. Si les prêts peuvent également jouer un rôle important dans le financement du développement durable, ils alourdissent le fardeau de la dette des PMA, réduisant ainsi leur marge d'action budgétaire et aggravant le risque de surendettement. Il est essentiel d'augmenter le financement du développement durable et de mieux l'aligner sur les priorités des bénéficiaires pour que les PMA ne prennent pas davantage de retard dans la réalisation des ODD. La majeure partie des dons d'APD va aux services sociaux, tels que l'éducation et la santé, qui, sans aucun doute, revêtent une grande importance pour les ODD, mais des ressources accrues sont également nécessaires pour soutenir d'autres secteurs qui sont des vecteurs essentiels de transformation structurelle, comme les infrastructures et le développement industriel. Il convient également d'augmenter les dons destinés au secteur agricole, qui joue un rôle clef dans la sécurité alimentaire des PMA (encadré 2.1 et UNCTAD, 2015b), ainsi que dans l'emploi et le développement rural. Les dons ont, au lieu de cela, diminué de 12 % au cours de la période 2016-2021 et ne représentaient qu'une faible part, soit 5 %, du total des dons d'APD aux PMA en 2021³⁸.

Il est nécessaire d'accroître le financement de l'action climatique à destination des PMA et d'en améliorer la qualité et l'architecture mondiale. Ce sont là les trois aspects essentiels du financement de l'action climatique. Le montant des flux à destination des PMA n'est pas à la hauteur des engagements internationaux et encore moins des besoins réels de ces pays. Les pays n'ont pas atteint l'objectif visant à mobiliser 100 milliards de dollars d'ici à 2020, tel que stipulé dans l'Accord de Copenhague de 2009,

et, même si ce montant pourrait être atteint en 2023, il ne représente qu'une fraction des besoins des pays en développement. En outre, quatorze ans après la fixation de l'objectif, la valeur réelle des 100 milliards de dollars s'est considérablement érodée : si l'on prend l'indice des prix à la consommation des États-Unis comme mesure de l'inflation, 100 milliards de dollars aux prix de décembre 2009 (mois de la signature de l'Accord de Copenhague) correspondraient à 141 milliards de dollars en mai 2023³⁹. En outre, il est essentiel d'améliorer la transparence et de normaliser les règles de comptabilisation des flux financiers liés au climat pour garantir l'additionnalité (éviter le détournement) des ressources et l'obligation de rendre compte des engagements pris.

Si les besoins propres aux PMA ont été pris en compte dès l'adoption de la Convention en 1992 et rappelés ensuite dans des documents directifs tels que l'Accord de Paris, aucun objectif de financement propre à ces pays n'a été stipulé dans le cadre de la Convention, des ODD ou du Programme d'action de Doha⁴⁰ ; la prise en compte de ces besoins et de leurs vulnérabilités liées au climat n'a pas pour autant permis aux PMA de bénéficier de flux de financement de l'action climatique supérieurs à la moyenne. Compte tenu de la vulnérabilité de nombre d'entre eux aux effets des changements climatiques, la fixation d'un objectif de financement de l'action climatique propre à ces pays pourrait contribuer à réduire leur immense déficit de financement des investissements liés au climat, en particulier dans l'adaptation. Dans ce contexte, il convient de souligner que les investissements dans l'adaptation ne sont pas seulement des dépenses défensives ; des avantages économiques, environnementaux et sociaux peuvent également en être retirés (Global Commission on Adaptation, 2019).

L'impact des financements actuels pourrait être renforcé non seulement par l'augmentation notable des flux à destination des PMA, mais aussi par un meilleur ciblage, en particulier en rehaussant la part des ressources consacrées à l'adaptation et la part

³⁸ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de la base du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : 28 juin 2023).

³⁹ Sur la base du calculateur d'inflation de l'indice des prix à la consommation du Bureau of Labor Statistics des États-Unis, disponible à l'adresse suivante : https://www.bls.gov/data/inflation_calculator.htm (date de consultation : 22 juin 2023).

⁴⁰ Le Fonds pour les pays les moins avancés (PMA) de la Convention vise à financer l'adaptation dans les PMA, mais il repose sur les contributions volontaires et les ressources disponibles sont insuffisantes pour financer l'adaptation aux changements climatiques dans les PMA de manière systématique. Au 31 mars 2022 (environ vingt ans après que le fonds est devenu opérationnel en 2002), les contributions versées ne totalisaient que 2 milliards de dollars (GEF, 2022).

des dons dans les flux totaux. Ce dernier point est essentiel pour éviter le piège de la dette climatique.

Le Fonds pour les pertes et les préjudices, qui est actuellement en cours de constitution, pourrait jouer un rôle important si des ressources supplémentaires suffisantes étaient mises à la disposition des PMA sous forme de dons et si le Fonds, une fois mis en place, était en mesure d'effectuer des versements rapides. En outre, il est essentiel que les coûts de transaction et les conditions institutionnelles imposées aux gouvernements de ces pays pour y accéder soient réduits au minimum et que le montant alloué tienne compte des vulnérabilités multidimensionnelles. Si ces différents critères sont remplis, le Fonds pour les pertes et les préjudices pourrait accroître considérablement la résilience des PMA, qui doivent s'efforcer d'atteindre les ODD alors même qu'ils font face aux effets des changements climatiques.

Enfin, l'adoption de solutions audacieuses et durables est nécessaire pour surmonter les obstacles systémiques et interdépendants ayant trait à la marge d'action budgétaire, à la dette (voir chap. 3) et aux changements climatiques dans les PMA. Parmi les propositions de réforme en profondeur figurent celles formulées par le Secrétaire général

de l'Organisation des Nations Unies dans le rapport intitulé *Notre programme commun*, qui expose un vaste programme prévoyant notamment la refonte de l'architecture financière internationale et la mobilisation de flux de financement de l'action climatique (United Nations, 2023). L'initiative de Bridgetown, présentée à la vingt-septième session de la COP, contient également des propositions de réformes fondamentales dans ces domaines. Dans ce contexte, il est essentiel que les besoins des PMA, qu'il s'agisse du montant des apports, de leur qualité et de l'accès au financement, soient pris en compte non seulement dans le discours politique, mais aussi dans les résultats des négociations et leur mise en œuvre. Les annonces faites au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial qui s'est tenu en juin 2023 portent sur des éléments clefs de la réforme de l'architecture financière internationale, notamment les clauses relatives aux catastrophes dans les accords sur la dette de la Banque mondiale et la réorientation des DTS destinée à élargir l'accès des pays les plus vulnérables au financement. Toutefois, ces mesures ne vont pas assez loin (chap. 5) pour briser le cercle vicieux du rétrécissement de la marge d'action budgétaire, de l'accumulation de la dette et des catastrophes climatiques dans lequel de nombreux PMA sont pris au piège.

Bibliographie

- ACMF (2019). Development of a sustainable asset class in ASEAN. ASEAN Capital Markets Forum. Available at <https://www.theacmf.org/sustainable-finance/publications/development-of-a-sustainable-asset-class-in-asean>.
- AfDB (2016). Stylized facts and lessons from West Africa's Eurobonds. Available at <https://blogs.afdb.org/fr/measuring-the-pulse-of-economic-transformation-in-west-africa/post/stylized-facts-and-lessons-from-west-africas-eurobonds-15276>.
- Amaglobeli D, Gu M, Hanedar, E, Gee HH and Thévenot C (2023). Policy responses to high energy and food prices. IMF Working Paper No. WP/23/74. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Boz E, Casas C, Georgiadis G, Gopinath G, Le Mezo H, Mehl A and Nguyen T (2022). Patterns of invoicing currency in global trade: New evidence. *Journal of International Economics*. Vol. 136: 103604.
- Cheng HWJ and Pitterle I (2018). Towards a more comprehensive assessment of fiscal space. DESA Working Paper No. 153. Department for Economic and Social Affairs. United Nations. New York.
- Coady D, Flamini V and Sears L (2015). The unequal benefits of fuel subsidies revisited: Evidence for developing countries. IMF Working Paper WP/15/250. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- DESA (2021). *Financing for Sustainable Development Report 2021*. Report of the Inter-Agency Task Force on Financing for Development. United Nations. New York.
- DESA (2022). *2022 Revision of World Population Prospects*. United Nations. New York.
- Elgin C, Kose MA, Ohnsorge F and Yu S (2021). Understanding informality. CEPR Discussion Paper 16497. Centre for Economic Policy Research. London.
- Erbil N (2011). Is fiscal policy procyclical in developing oil-producing countries? IMF Working Paper WP/11/171. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- European Commission (2023). A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: No. COM(2023) 62 final. Brussels.
- Garschagen M and Doshi D (2022). Does funds-based adaptation finance reach the most vulnerable countries? *Global Environmental Change*. Vol. 73: 102450.
- GCF (2023). Status of pledges and contributions. Green Climate Fund.
- GEF (2022). Progress report on the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Change Fund. No. GEF/LDCF.SCCF.32/06. Global Environment Facility Washington, D.C.
- Global Commission on Adaptation and World Resources Institute (2019). Adapt now: A global call for leadership on climate resilience.
- IEA (2022). The role of critical minerals in clean energy transitions. International Energy Agency. Paris.
- IKI (2023). A reason to celebrate: The IKI turns 15! Available at <https://www.international-climate-initiative.com/en/topics/iki-anniversary-year/> (accessed 24 May 2023).
- IMF (2016). Assessing fiscal space – An initial consistent set of considerations. IMF Staff Paper. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- IMF (2020). *World Economic Update, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- IMF (2022). IMF Country Report No. 22/161, Kingdom of Lesotho. Washington, D.C.
- IPCC (2022). Summary for Policymakers. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom, and New York.
- Kitano N and Miyabayashi Y (2020). Estimating China's foreign aid: 2019–2020 preliminary figures. JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development. Tokyo.
- Kose MA, Kurlat S, Ohnsorge F and Sugawara N (2022). A cross-country database of fiscal space. *Journal of International Money and Finance*. Vol 128: 102682.
- Kurowski C, Kumar A, Mieses Ramirez JC, Schmidt M and Sifverberg DV (2023). *Health Financing in a Time of Global Shocks: Strong Advance, Early Retreat*. World Bank. Washington, D.C.
- Markandya A and González-Eguino M (2019). Integrated assessment for identifying climate finance needs for loss and damage: A critical review. In: Mechler R, Bouwer LM, Schinko T, Surminski S and Linnerooth-Bayer J, eds. *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options*. Springer International Publishing. Cham, Switzerland: 343–362.
- Miller M, Roger L, Cao Y and Prizzon A (2023). Where has the money come from to finance rising climate ambition? ODI Emerging Analysis. ODI. London.
- Ndikumana L and Boyce JK (2021). Capital flight from Africa 1970–2018: New estimates with updated trade misinvoicing methodology. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts. Amherst, United States.

- OECD (2022a). *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–2020*. Climate Finance and the USD 100 Billion Goal. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2022b). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016–2020: Insights from Disaggregated Analysis*. Climate Finance and the USD 100 Billion Goal. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2023a). Other official providers not reporting to the OECD. Available at <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/18b00a44-en>.
- OECD (2023b). *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System*. OECD Publishing. Paris.
- OECD and UNCDF (2020). *Blended Finance in the Least Developed Countries: Supporting a Resilient COVID-19 Recovery*. Paris.
- Ohnsorge F and Yu S, eds. (2022). *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. World Bank. Washington, D.C.
- Pakistan, Ministry of Planning Development & Special Initiatives (Government of Pakistan) (2022). Pakistan floods 2022: Post-disaster needs assessment.
- Parry I, Black S and Vernon N (2021). Still not getting energy prices right: A global and country update of fossil fuel subsidies. IMF Working Paper No. WP/21/236. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Richards J-A, Schalatek L, Achampong L and White H (2023). The loss and damage finance landscape. Heinrich-Böll-Stiftung. Washington, D.C.
- Soumaré I, Kanga D, Tyson J and Raga S (2021). Capital market development in sub-Saharan Africa: Progress, challenges and innovations. ODI Working Paper 2. A joint FSD Africa-ODI Research Programme for Financial Sector Development in Africa. ODI. London.
- UNCTAD (2015a). *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*. (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies*. (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.7. New York and Geneva)
- UNCTAD (2018). *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 (2019). *The Least Developed Countries Report 2019: The Present and Future of External Development Finance – Old Dependence, New Challenges*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (2020). *Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.21. New York and Geneva).
- UNCTAD (2021). *The Least Developed Countries Report 2021: The Least Developed Countries in the Post-COVID World – Learning from 50 Years of Experience*. (United Nations publication. Sales No. E.21.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2022a). *The Least Developed Countries Report 2022: The Low Carbon Transition and its Daunting Implications for Structural Transformation*. (United Nations publication. Sales No. E.22.II.D.40. New York and Geneva).
- UNCTAD (2022b). A Double Burden: The Effects of Food price Increases and Currency Depreciations on Food Import Bills. Geneva.
- UNCTAD (2022c). *World Investment Report 2022: International Tax Reforms and Sustainable Investment*. (United Nations publication. Sales No. E.22.II.D.20. New York and Geneva).
- UNCTAD (2023a). *The State of Commodity Dependence 2023*. (United Nations publication. Sales No. 23.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (2023b). *Trade and Development Report Update: Global Trends and Prospects* (April). New York and Geneva.
- UNCTAD (2023c). *Trade and Development Report 2022: Development Prospects in a Fractured World – Global Disorder and Regional Responses*. (United Nations publication. Sales No. E.22.II.D.44. New York and Geneva).
- UNEP (2019). *Measuring Fossil Fuel Subsidies in the Context of the Sustainable Development Goals*. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- UNEP (2022). *Adaptation Gap Report 2022: Too Little, Too Slow – Climate Adaptation Failure Puts World at Risk*. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- UNFCCC (2022). *Report of the Conference of the Parties on its Twenty-Seventh Session. Held in Sharm el-Sheikh, Egypt, 6–20 November 2022. Addendum*.
- United Kingdom, Foreign, Commonwealth and Development Office (2021). United Kingdom international climate finance. London.
- United Nations (2021). *World Economic Situation and Prospects 2021*. New York.
- United Nations (2022). *Doha Programme of Action for the Least Developed Countries*. No. A/Res/76/258. New York.
- United Nations (2023). *Reforms to the International Financial Architecture. Our Common Agenda No. 6*. New York.
- UNU-WIDER (2022). Government Revenue Database. Available at <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/GRD-2022>.

- United States Department of the Treasury (2022). Four ways the Inflation Reduction Act's tax incentives will support building an equitable clean energy economy. Fact Sheet. Washington, D.C.
- United States Geological Survey (2023). Mineral commodity summaries 2023. United States Geological Survey. Reston, United States.
- V20 (2022). Climate vulnerable economies loss report. Vulnerable Twenty Group. Geneva.
- Villafuerte M and Lopez-Murphy P (2010). Fiscal policy in oil producing countries during the recent oil price cycle. IMF Working Paper WP/10/28. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Watson C, Schalatek L and Evéquoz A (2023). The global climate finance architecture. Available at <https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2023/03/CFF2-2023-ENG-Global-Architecture.pdf>.
- WMO (2023). *WMO Global Annual to Decadal Climate Update*. World Meteorological Organization. Geneva.
- World Bank (2023). *Global Economic Prospects* (June). World Bank. Washington, D.C.



3

Remédier aux vulnérabilités de la dette
des pays les moins avancés

CHAPITRE 3

Remédier aux vulnérabilités de la dette des pays les moins avancés

A. Introduction	49
B. Les vulnérabilités de la dette des pays les moins avancés	49
1. Dette extérieure et tendances	50
2. Indicateurs de la viabilité de la dette des pays les moins avancés	54
C. Initiatives multilatérales et bilatérales d'allègement de la dette	64
1. Coopération internationale pour l'allègement de la dette	65
2. Allègement de la dette bilatérale et coopération Sud-Sud	66
D. Faire face à la crise de la dette	70
1. Mesures multilatérales et bilatérales en réaction à la crise de la dette	70
E. Conclusions	73
Annexe	76
Bibliographie	83

A. Introduction

Le risque d'une crise de la dette pesait sur les pays les moins avancés (PMA) bien avant la pandémie de COVID-19 et la polycrise. Déjà, dans les années 1990, la dette extérieure de ces pays avait atteint des montants équivalents et cela avait conduit le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale à lancer l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, en 1996. Les PMA ont vu le service de la dette contractée ou garantie par l'État tripler entre 2011 et 2022. En outre, ils sont de plus en plus nombreux à être surendettés ou exposés à un risque élevé de surendettement. En 2019, le service total de la dette extérieure a dépassé le montant des dépenses publiques dans des secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation (UNCTAD, 2022a), par ailleurs fortement mis à mal par la pandémie. En 2021, les PMA ont dépensé quatre fois plus pour le service de la dette contractée ou garantie par l'État et cinq fois plus pour le service total de la dette qu'en 2009, ce qui montre l'aggravation et l'insoutenabilité de leur endettement.

Les PMA présentent, pour la plupart, un déficit courant structurel qui ne se résorbe pas ou se creuse. N'étant guère en mesure de produire des ressources intérieures supplémentaires, ils font face à un risque accru de crise de la dette. Leurs perspectives de développement sont assombries par l'étroitesse de leur marge d'action budgétaire, qui les empêche d'accroître les dépenses publiques en période de crise, et par leurs difficultés à attirer des investissements privés (UNCTAD, 2021 and 2022b, United Nations Global Crisis Response Group, 2023). Certains ont vu leur marge d'action budgétaire se réduire encore, du fait de l'intensification des catastrophes liées aux changements climatiques pendant la période 2021-2023. Comme il a été souligné dans le chapitre 1, les perspectives économiques mondiales moroses n'ont pas dissuadé les autorités monétaires des pays en développement et des pays développés de relever très sensiblement les taux d'intérêt ou de retarder la révision des taux directeurs pour lutter contre l'inflation (UNCTAD, 2023a ; United Nations, 2023a). Le durcissement des politiques monétaires et la menace persistante d'une récession dans les pays développés augmentent le risque de crises de la dette souveraine, en particulier dans les PMA déjà exposés à un risque élevé de surendettement avant la pandémie de COVID-19. En avril 2023, 6 PMA étaient surendettés (Malawi, Mozambique, Sao Tomé-et-Principe, Somalie, Soudan et Zambie) et 17 autres risquaient fort de le devenir (Afghanistan, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée-Bissau, Haïti, Kiribati, Libéria, République

Le nombre de PMA surendettés ou exposés à un risque élevé de surendettement a augmenté depuis la crise financière mondiale de 2008-2009

centrafricaine, République démocratique populaire lao, Sierra Leone, Soudan du Sud, Tchad, Togo et Tuvalu) (IMF, 2023a).

Le présent chapitre a pour objet de mesurer l'ampleur de la crise de la dette dans les PMA, d'en comprendre les causes et de recommander des mesures qui permettraient d'atteindre la cible 17.4 des ODD, c'est-à-dire d'« aider les pays en développement à assurer la viabilité à long terme de leur dette au moyen de politiques concertées visant à favoriser le financement de la dette, son allègement ou sa restructuration, selon le cas, et réduire le surendettement en réglant le problème de la dette extérieure des pays pauvres très endettés ». Dans la section B, on trouvera une analyse de l'évolution de la dette publique dans les PMA depuis 2000, notamment d'un point de vue structurel, et des facteurs de vulnérabilité de la dette. La section C porte sur les initiatives bilatérales et multilatérales d'allègement de la dette et sur la coopération internationale en matière de traitement de la dette. La section D met en avant quelques moyens d'augmenter le financement en faveur des PMA. La section E contient un résumé du chapitre.

B. Les vulnérabilités de la dette des pays les moins avancés

Les PMA auront besoin d'une croissance résiliente pour opérer leur transformation structurelle et moins dépendre de l'APD pour le financement de leur développement. Il convient à cet égard de se reporter au chapitre 2, dans lequel est analysée la manière dont les PMA gèrent leur marge d'action budgétaire en période de crises multiples. L'endettement de ces pays entrave l'action budgétaire dans un contexte de crises multiples et résulte de difficultés structurelles de longue date. Les PMA ont besoin du financement par emprunt pour accroître leurs dépenses budgétaires en temps de crise et atteindre leurs objectifs de développement à long terme. Cela met en lumière deux problèmes, qui risquent d'alourdir la dette : i) en période de crise, il est généralement impossible d'augmenter provisoirement les dépenses publiques sans contracter davantage de dettes, en raison de

l'insuffisance des recettes fiscales ; ii) le niveau de développement économique des PMA témoigne de l'insuffisance de l'investissement public national, qu'il faut renforcer par un relèvement de la fiscalité ou un recours accru à l'emprunt (Battaglini and Coate, 2008 ; UNCTAD, 2019, 2020a, 2021). L'évolution de la dette des PMA et les raisons pour lesquelles il importe de se pencher sur l'aspect structurel de ce problème sont mises en évidence dans la section B.1, où l'on trouvera des informations sur l'endettement des PMA et sur l'évolution des vulnérabilités de leur dette depuis 2009. Dans certains cas, la période analysée remonte à 2005-2006, lorsque le FMI a lancé l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale. L'incidence des chocs commerciaux sur les dettes publiques est également examinée dans cette section. Les indicateurs de viabilité de la dette et les facteurs d'accumulation de la dette dans les PMA sont présentés dans la section B.2.

1. Dette extérieure et tendances

Déséquilibres structurels favorisant l'endettement des PMA

Un pays dont le revenu national augmente rapidement est mieux à même d'absorber les chocs économiques et de recourir à l'emprunt pour y résister. Lorsqu'il a des

problèmes de balance des paiements, un pays dont les exportations se portent bien et dont la croissance économique est soutenue peut plus facilement se financer par l'emprunt (UNCTAD, 2014a). Entre 2009 et 2021, le PIB total des PMA a progressé de 6,4 % par an en moyenne, sa valeur doublant et passant de 599 milliards de dollars à 1 200 milliards de dollars. Cependant, comme les exportations augmentaient beaucoup moins vite que le PIB en valeur nominale, la part des exportations dans le PIB a régressé de 1,7 % par an en moyenne. Dans le même temps, l'on observait une augmentation annuelle moyenne de 9,6 % de la dette extérieure, et de 8,1 % de sa composante publique.

L'endettement extérieur des PMA résulte de faiblesses structurelles qui maintiennent ces pays sur une trajectoire de faible croissance et les rendent plus vulnérables aux chocs extérieurs. Les PMA sont le plus souvent tributaires des produits de base, qui représentent l'essentiel de leurs exportations et de leurs recettes. Cependant, en voulant accélérer la diversification de leur production, ils courent le risque d'accumuler rapidement de la dette, surtout si leurs emprunts et leurs dépenses budgétaires ne vont pas de pair avec des politiques à long terme en faveur de la transformation structurelle (UNCTAD, 2019 and 2021). Les pays dont les exportations augmentent rapidement, notamment les PMA richement dotés en ressources naturelles, obtiennent plus facilement des ressources financières extérieures, principalement sous la forme d'IED et de prêts (Ampofo et al., 2021), mais il existe aussi une corrélation positive directe entre les dépenses publiques d'investissement et la dette publique (UNCTAD, 2019).

Selon les statistiques de la Banque mondiale sur la dette internationale, en 2022, la dette extérieure totale des PMA a atteint le montant record de 569,5 milliards de dollars, alors que l'encours avait très peu augmenté entre 1990 et 2005, passant de 122,6 milliards de dollars à 162,9 milliards de dollars. Après la crise financière mondiale, les PMA ont rapidement accumulé des dettes extérieures à mesure que les taux d'intérêt et les rendements obligataires chutaient dans les pays développés, et les exportations de produits de base sont nettement reparties à la hausse entre 2010 et 2014, puis entre 2016 et 2018. Pendant la période 2006-2021, la dette extérieure contractée ou garantie par l'État a progressé au rythme rapide de 8 % par an en moyenne. Sa valeur nominale a plus que triplé, passant de 106 milliards de dollars en 2006 à 353,4 milliards de dollars en 2022, mais sa part dans la dette extérieure totale a été ramenée de 82 % en 2005 à 62 % en 2021 (fig. 3.1).

La dépendance des PMA à l'égard des produits de base qui représentent une large part de leurs exportations et de leurs recettes, entraîne une accumulation de la dette et compromet la transformation structurelle

EXPORTATIONS

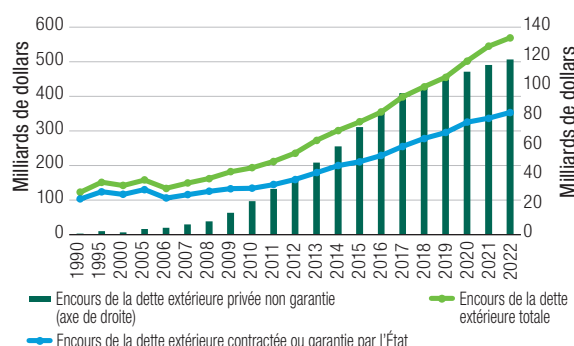


DETTES



Figure 3.1

Encours de la dette extérieure des pays les moins avancés, 1990-2022



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Note : Les données pour 2022 proviennent de la CNUCED (UNCTAD, 2023b).

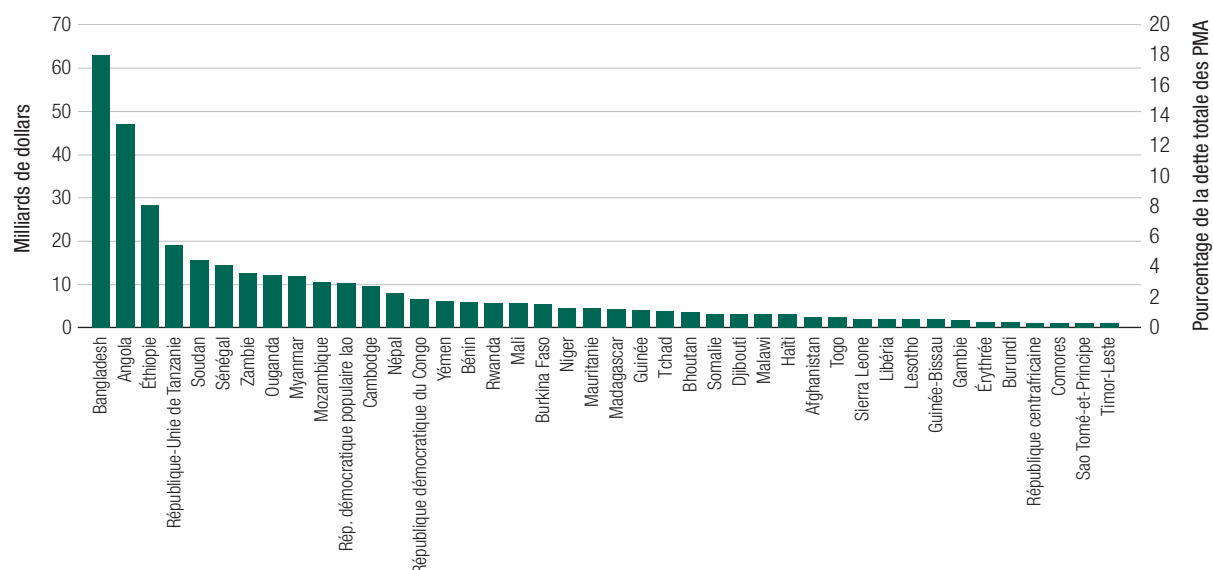
En 2021, le Bangladesh (18,6 %), l'Angola (13,9 %), l'Éthiopie (8,4 %) et la République-Unie de Tanzanie (5,6 %) représentaient plus de la moitié de l'encours total de la dette contractée ou garantie par l'État dans les PMA (fig. 3.2). Cette part s'élevait à 75 % si on leur adjoignait le Soudan, le Sénégal, la Zambie, l'Ouganda, le Myanmar, le Mozambique, la République démocratique populaire lao et le Cambodge, qui les suivaient dans le classement des pays débiteurs.

La dette extérieure complète l'épargne intérieure en palliant le déficit de ressources extérieures, défini comme la différence entre l'épargne intérieure et

la formation brute de capital fixe, et favorise la croissance économique dans les pays qui manquent de capitaux (UNCTAD, 2019). Certains pays étant durablement surendettés ou exposés à un risque élevé de surendettement, d'aucuns estiment que le gonflement de la dette est le résultat de facteurs structurels et chroniques et que les mesures d'allègement de la dette ne sont guère efficaces si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme des politiques et des institutions nationales ainsi que d'une modification de la structure économique (UNCTAD, 2014b ; Calcagno et al, 2015 ; UNCTAD, 2021). En outre, la faiblesse des politiques macroéconomiques nationales et les considérations politiques qui dictent les décisions économiques réduisent l'efficacité du financement du développement du point de vue de la croissance économique, de la réduction de la pauvreté et de la transformation structurelle. Le fait qu'une dette augmente généralement après un allègement ou une restructuration est le signe de problèmes systémiques qui compromettent sa viabilité. La corrélation élevée entre les apports publics et multilatéraux et le service total de la dette montre que les mécanismes internationaux d'allègement de la dette pourraient être mieux utilisés (UNCTAD, 2000 ; Easterly, 2002 ; Mustapha and Prizzon, 2015 ; UNCTAD, 2019). En outre, la modification des sources de financement à la suite de la crise financière mondiale, à savoir l'accroissement de la part des prêts de créanciers publics bilatéraux non membres du Club de Paris, tels que la Chine, le Koweït et la République bolivarienne du Venezuela, et

Figure 3.2

Dette contractée ou garantie par l'État, encours et part dans la dette totale des PMA, 2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

des prêts de créanciers privés, a rendu la structure de la dette des PMA de plus en plus complexe et contribué à une multiplication des prêts aux taux du marché et à plus brève échéance (UNCTAD, 2019 ; Berensmann, 2019).

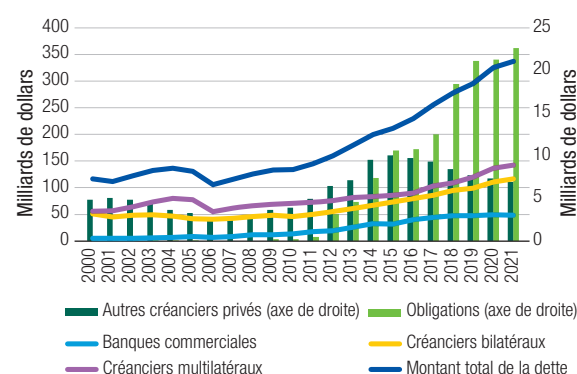
Les dettes à court terme auprès des créanciers privés constituent une grande partie de la dette des PMA

La dette des PMA auprès des créanciers privés et des banques commerciales s'accroît depuis 2012. La dette contractée ou garantie par l'État sous la forme d'obligations a augmenté rapidement, passant d'un demi-milliard de dollars en 2011 à 22,6 milliards de dollars en 2021. Le montant dû aux banques commerciales est passé de 5 milliards de dollars en 2000 à 48 milliards de dollars en 2021. Le montant dû aux autres créanciers privés est passé de 4 milliards de dollars en 2010 à un pic de 10 milliards de dollars en 2015, avant de reculer légèrement, à 7 milliards de dollars, en 2021 (fig. 3.3).

La dette contractée ou garantie par l'État était majoritairement détenue par des créanciers multilatéraux. Entre 2006 et 2021, la part de la dette multilatérale est passée de 52 % à 42 %, et la part de la dette bilatérale, reculant elle aussi légèrement, de 39 % à 35 %. La part des dettes détenues sous la forme d'obligations par des banques commerciales est passée de 7 % à 14 %, et celle des dettes détenues sous la forme d'obligations par des créanciers privés, de 0 % à 7 %. Bien que les prêts multilatéraux constituent encore

Figure 3.3

Encours de la dette extérieure contractée ou garantie par l'État dans les PMA, 2000-2021

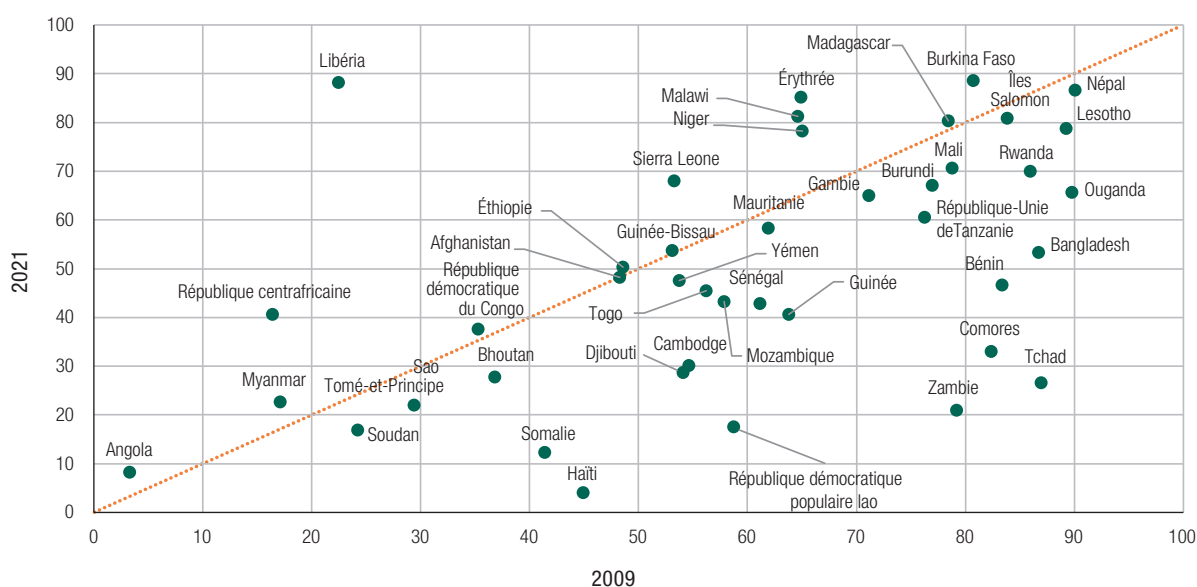


Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

l'essentiel de la structure de la dette, la composante multilatérale des prêts contractés ou garantis par l'État a sensiblement diminué dans 23 PMA entre 2009 et 2021 (fig. 3.4). Cela s'explique aussi par les conditions ouvrant droit à un prêt de l'Association internationale de développement (IDA) et les critères de solvabilité permettant d'obtenir un prêt de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), en particulier pour les pays ne remplissant pas les conditions de l'IDA. En Angola, la part des obligations dans la dette contractée ou garantie par l'État est passée de 3 % à 17 % entre 2014 et 2021, et les prêts de banques commerciales

Figure 3.4

Part de la dette multilatérale dans l'encours de la dette publique contractée ou garantie par l'État dans les PMA



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Note: Les 23 PMA figurant sous la ligne médiane, à droite du point des 50 % sur l'abscisse.

représentaient en moyenne 62 % de l'encours pendant cette période. La composante multilatérale de la dette contractée ou garantie par l'État n'a guère progressé entre 2009 et 2021, passant de 3 % à 8 %, car l'Angola ne remplissait pas les critères requis pour obtenir un prêt de l'IDA. Par comparaison, au Bangladesh, la dette contractée ou garantie par l'État était détenue pour deux tiers en moyenne par des créanciers multilatéraux et la part de cette dette sous la forme d'obligations est passée de 4,2 % en 2014 à 2,7 % en 2021, alors que le pays pouvait emprunter à la fois à l'IDA et à la BIRD¹.

La concentration des exportations aggrave les problèmes d'endettement

Les produits de base, qui constituent l'essentiel des exportations des PMA, sont soumis aux variations des prix et des termes de l'échange, ce qui rend les PMA moins à même d'assurer la viabilité de leur dette extérieure (Coulibaly et al., 2019 ; UNCTAD, 2020b, 2022b). Les chutes des cours ont généralement des effets désastreux sur les revenus, comme en ont fait l'expérience les PMA exportateurs de combustibles fossiles pendant la crise financière mondiale et de nombreux PMA en 2020, au plus fort de la pandémie de COVID-19. La quasi-totalité de leur dette extérieure étant libellée en devises étrangères, les PMA subissent un choc économique direct en cas de baisse soudaine du prix de leurs exportations, avec pour effet non seulement de réduire leurs recettes d'exportation, mais également de les exposer à des risques de change (UNCTAD, 2022c). Ce sont l'Angola, l'Éthiopie, la Guinée, le Mali, le Mozambique, le Myanmar, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, la République démocratique populaire lao, la République-Unie de Tanzanie, le Sénégal, le Soudan, le Tchad et la Zambie qui ont enregistré les plus fortes fluctuations de la valeur de leurs exportations de marchandises pendant la période 2009-2021 (base de données UNCTADStat).

Entre 2000 et 2007, les exportations de marchandises ont augmenté plus rapidement que la dette dans plusieurs PMA, mais les chocs commerciaux survenus en 2012, 2016 et 2018 ont annulé les avancées réalisées par certains pays depuis le début du siècle

La baisse de la part des produits de base dans le commerce mondial accroît la vulnérabilité de la dette des PMA

(fig. A3.1 à A3.6). La pandémie de COVID-19 et ses effets ont aggravé la crise. Par exemple, l'Angola a vu l'encours de sa dette dépasser la valeur de ses exportations pour la première fois en 2016, bien que l'un et l'autre aient augmenté jusqu'en 2018. En raison de l'importance des exportations de combustibles pour l'Angola, les chocs commerciaux susmentionnés ont immédiatement retenti sur l'ensemble de l'économie du pays, ce qui s'est traduit par une augmentation considérable du ratio entre la dette contractée ou garantie par l'État et le PIB, passé de 39 % à 84 % entre 2015 et 2016, sur fond de baisse de la production (tableau A3.1). Ensuite, pendant la période 2017-2021, le ratio dette/PIB est resté supérieur à 60 % (88 % en 2020 et 69 % en 2021) après un nouveau choc survenu en 2018. Toutefois, en 2021, ce ratio est demeuré inférieur à 50 % dans plusieurs pays, dont le Bangladesh, le Libéria, Madagascar, la Sierra Leone et le Tchad (tableau A3.1). Dans ces pays, les exportations ont augmenté à peu près au même rythme que l'encours de la dette sur la période 2006-2021, mais les chocs commerciaux de 2012, 2016 et 2018 ont mis tous les PMA en difficulté (fig. A3.1).

Le meilleur indicateur de la capacité d'un pays à rembourser sa dette internationale est le taux de croissance du ratio entre les exportations et la dette ou, plus communément, du ratio entre le service de la dette et les exportations. Certains PMA ont vu leurs exportations stagner ou diminuer après la crise financière mondiale (fig. A3.2). L'accroissement du coût du service de la dette les expose donc bien plus aux risques liés à l'endettement, car leurs structures d'exportation ont affaibli leurs positions extérieures. En Zambie, la valeur des exportations a dépassé l'encours de la dette entre 2006 et 2014, puis diminué en 2015 tandis que la dette grimpait en flèche (fig. A3.3). Au Mozambique, au Népal, au Niger, au Rwanda et à Sao Tomé-et-Principe, les exportations ont augmenté moins vite que la dette à partir de 2009. Aux Comores, en Éthiopie, en Haïti et au Malawi, les exportations ont sensiblement diminué ou stagné par rapport à l'encours de la dette contractée ou garantie par l'État au cours de la période 2009-2021 (fig. A3.2 à A3.4).

¹ La possibilité d'obtenir un prêt de l'IDA dépend principalement d'un critère de revenu (revenu national brut par habitant inférieur à un certain seuil, actualisé chaque année et fixé à 1 315 dollars pour l'exercice 2024). Toutefois, les pays dépassant ce seuil mais jugés insuffisamment solvables pour emprunter à la BIRD peuvent également obtenir un prêt de l'IDA. Certains pays dont le revenu par habitant et le niveau de solvabilité leur permettent de solliciter, respectivement, un prêt de l'IDA et certains prêts de la BIRD, peuvent obtenir les deux à la fois (World Bank, 2023).

Au Cambodge, en Gambie, dans les Îles Salomon, au Lesotho et en République démocratique du Congo, les exportations ont été invariablement supérieures à la dette pendant la période 2006-2021 (fig. A3.5). Au Togo, les exportations ont dépassé l'encours de la dette entre 2010 et 2015. Au Timor-Leste, les exportations se sont mises à augmenter plus rapidement que la dette extérieure contractée ou garantie par l'État en 2019, malgré la pandémie de COVID-19 (fig. A3.6). À rebours de la tendance générale, dans les Îles Salomon, la dette a peu augmenté, passant de 118 millions de dollars à 140 millions de dollars entre 2011 et 2021, tandis que la valeur des exportations de marchandises a bondi de 215 millions de dollars en 2010 à plus de 400 millions de dollars par an sur la période 2011-2019, et s'est maintenue à plus 350 millions de dollars sur la période 2020-2021. En 2021, le PIB des Îles Salomon s'établissait à 1,6 milliard de dollars et la valeur de ses exportations de marchandises dépassait l'encours de la dette (413,7 millions de dollars contre 141 millions de dollars).

2. Indicateurs de la viabilité de la dette des pays les moins avancés

Bien qu'elle se caractérise par une hausse du niveau d'endettement dans tous les groupes de pays, la période consécutive à la crise financière mondiale de 2008-2009 a marqué une phase critique pour les PMA. Ainsi qu'il a été expliqué au chapitre 2, la transformation de l'architecture financière internationale a accru la vulnérabilité des pays à faible revenu face à l'endettement. L'un des principaux problèmes des PMA est qu'ils sont de moins en moins capables de rembourser leur dette. En 2022, tous les indicateurs de la viabilité de la dette extérieure de ces pays se sont détériorés : le ratio entre le service total de la dette et les exportations de biens et de services a atteint 18,9 %, contre 18,3 % en 2021, et la part des recettes publiques consacrée au service de la dette s'est élevée à 17 %, contre 15,6 % en 2021. Par ailleurs, le durcissement des politiques monétaires dans les pays développés laisse présager des coûts d'emprunt encore plus élevés pour les PMA à court et à moyen terme.

Entre 2009 et 2021, l'écart entre l'encours de la dette et la valeur des exportations tendait à s'accroître dans la plupart des PMA, de sorte que les pays ayant un déficit chronique de la balance courante et un ratio dette/PIB élevé s'exposaient à un haut risque d'endettement. Une augmentation soutenue des exportations de marchandises était nécessaire pour maintenir la viabilité de la dette extérieure, or celles-ci ont été mises à mal par une série de chocs

commerciaux. Comme expliqué au chapitre 1, la pandémie de COVID-19 et de multiples crises ont compromis la viabilité de la dette des PMA. On trouvera dans la présente section un aperçu de l'évolution de la viabilité de la dette et un récapitulatif des facteurs à l'origine de la détérioration rapide de la situation.

a. Les indicateurs de viabilité montrent que le fardeau de la dette s'alourdit

Augmentation des ratios dette/PIB

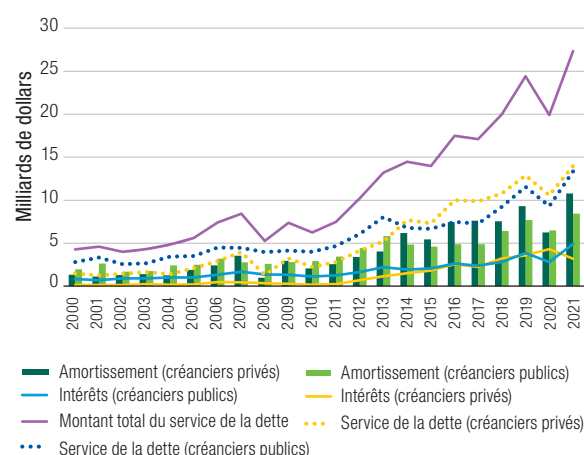
Les chocs commerciaux et l'assombrissement des perspectives économiques mondiales pour la période 2009-2021 ont nettement ralenti la croissance économique des PMA. En réduisant fortement les coûts d'emprunt, la baisse des taux d'intérêt consécutive à la crise financière mondiale a créé des conditions propices à l'accumulation de la dette dans ces pays. Toutefois, ces conditions favorables n'ont pas duré et les PMA se sont enfoncés dans une conjoncture marquée par une croissance atone, de faibles investissements et une augmentation constante des coûts de financement par l'emprunt, à mesure que la croissance de leurs exportations de produits de base et de leur revenu national brut (RNB) par habitant s'essouffait. Ainsi, entre 2011 et 2021, le ratio entre la dette contractée ou garantie par l'État et le PIB a progressé de plus de 10 points de pourcentage dans 16 PMA et de plus de 20 points de pourcentage dans 11 PMA. Il a atteint en moyenne 30 % en 2019 et 34 % en 2020, avant de se replier légèrement à 32 % en 2021. Seuls Sao Tomé-et-Principe et la Guinée avaient un ratio dette/PIB moins élevé en 2021 qu'en 2011 (tableau A3.1).

Augmentation de la dette totale et des ratios du service de la dette

En valeur nominale, le service de la dette contractée ou garantie par l'État est passé de 4,3 milliards de dollars à 27,3 milliards de dollars entre 2000 et 2021 (fig. 3.5), ce qui s'explique par l'évolution de la composition de la dette extérieure des PMA depuis la crise financière mondiale. Le service de la dette envers les créanciers privés a augmenté, car ceux-ci se sont mis à détenir une plus grande part de la dette contractée ou garantie par l'État et, depuis 2014, il dépasse le service de la dette envers les créanciers publics. La part des obligations dans le montant du service de la dette a plus que doublé entre les périodes 2016-2018 et 2019-2022. Avant la pandémie de COVID-19, les coûts du service de la dette ont augmenté de manière idiosyncratique, tirés par la hausse des taux d'intérêt et les obligations d'amortissement de la dette grandissante ; après 2018, ils ont flambé, parce que la dette est devenue

Figure 3.5

Service de la dette des pays les moins avancés, 2000-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

plus complexe (calendriers d'échéance loin d'être optimaux et part croissante des créanciers privés) et que les PMA paient généralement une prime plus élevée sur les obligations et d'autres prêts privés.

Le ratio entre le montant du service de la dette contractée ou garantie par l'État et la valeur des exportations de biens et de services a augmenté dans 25 PMA entre les périodes 2009-2011 et 2019-2021. Pendant la période 2019-2021, le coût du service de la dette contractée ou garantie par l'État représentait au moins 10 % des exportations de biens et de services dans 11 PMA (Angola, Bénin, Éthiopie, Gambie, Lesotho, Mozambique, Népal, Niger, République-Unie de Tanzanie, Rwanda et Soudan) (fig. 3.6). La balance des paiements de la plupart des PMA étant structurellement déficitaire, il peut également être utile d'examiner le service de la dette contractée ou garantie par l'État en pourcentage des exportations de biens et de services et des revenus primaires. Le service de la dette des PMA représentait en moyenne 17 % des exportations de biens et de services et des revenus primaires en 2021, contre 11 % en 2020 et 9,6 % en 2005. En 2021, ce ratio était élevé en Guinée-Bissau (36 %), au Rwanda (30 %), au Soudan (27 %), en Angola (26 %), au Sénégal (23 %), en Gambie (22 %), en Éthiopie (21 %), au Lesotho (18 %), au Bénin (18 %), au Myanmar (17 %), en République-Unie de Tanzanie (15 %), au Bhoutan (15 %) et au Niger (13 %).

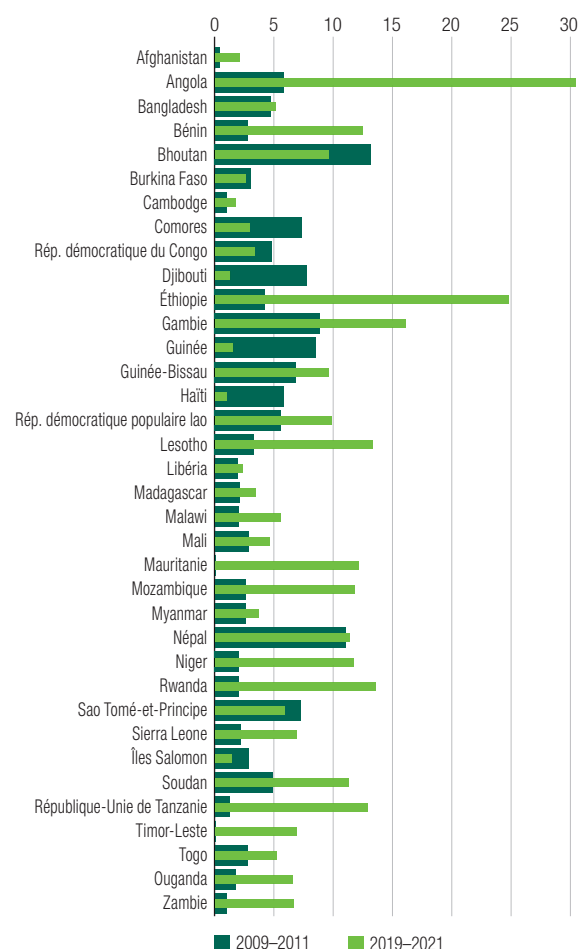
En 2019-2021, les paiements d'intérêts sur la dette extérieure ont représenté plus de 5 % des exportations de biens et de services et des revenus primaires pour l'Angola (8 %), l'Éthiopie (7 %) et le

Les créanciers publics perdent leur primauté au profit des créanciers privés, ce qui fait augmenter les coûts d'emprunt et compromet la viabilité de la dette des PMA



Figure 3.6

Service de la dette contractée ou garantie par l'État en pourcentage des exportations de biens et de services, 2009-2011 et 2019-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Note : Seuls figurent les pays pour lesquels des données étaient disponibles.

Une augmentation soutenue des exportations de marchandises à forte valeur ajoutée est nécessaire pour assurer durablement la viabilité de la dette des PMA

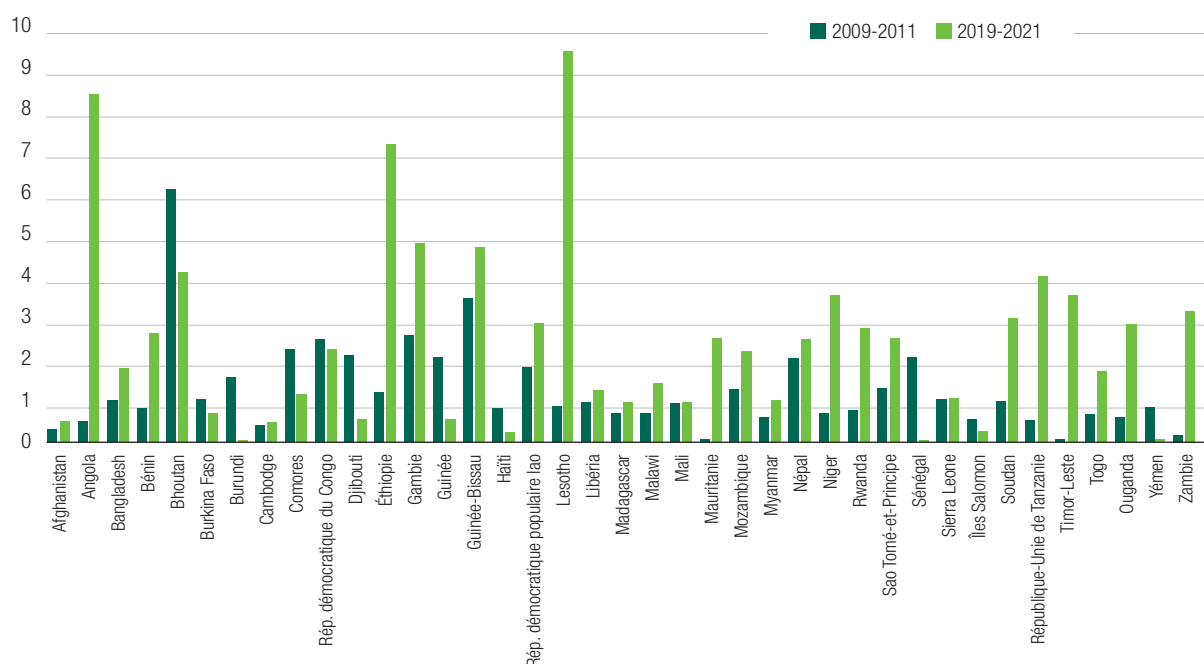
Lesotho (9 %). Entre les périodes 2009-2011 et 2019-2021, la part moyenne des intérêts versés sur la dette contractée ou garantie par l'État, exprimée en pourcentage du montant des exportations de biens et de services, a augmenté dans 18 des 34 PMA pour lesquels des données complètes étaient disponibles, et l'accroissement du coût du service de la dette a été très sensible pour l'Angola, le Bénin, l'Éthiopie, la Gambie, le Lesotho, le Niger, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda, le Soudan, le Togo et la Zambie (fig. 3.7). Il y a lieu de s'inquiéter lorsque le montant des intérêts versés augmente durablement et non ponctuellement, en particulier dans les pays où celui-ci représentait en moyenne plus de 10 % des dépenses publiques en 2019-2021, comme l'Angola (33 %), le Bangladesh (22 %), le Malawi (19 %), le Mozambique (14 %), le

Myanmar (14 %), l'Ouganda (16 %), la République démocratique populaire lao (14 %), le Sénégal (10 %), le Togo (16 %) et la Zambie (34 %). De plus, pendant la période 2017-2021, les dépenses publiques consacrées au paiement des intérêts ont dépassé les dépenses d'investissement au Bangladesh et au Malawi, et les dépenses publiques en biens et services en Angola, au Bangladesh, en Gambie, à Madagascar et en Zambie.

Ces tendances non soutenables sont symptomatiques du déséquilibre des portefeuilles de dettes, qui s'explique en partie par la hausse des emprunts à des conditions défavorables, malgré les opérations d'allègement de la dette notamment menées dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale et après la crise financière mondiale (Coulibaly et al., 2019). Elles montrent également que les PMA font face à un risque de change plus élevé, car leurs dettes extérieures sont encore majoritairement libellées dans des devises étrangères, qui sont plus fortes que leurs propres monnaies. Les ressources sont généralement partagées entre quelques grandes devises, ce qui laisse peu de choix aux PMA endettés pour ce qui est des monnaies et des conditions d'emprunt. La dépréciation du taux de change explique en partie

Figure 3.7

Paielements d'intérêts sur la dette contractée ou garantie par l'État en pourcentage des exportations de biens et de services



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Note : Les paiements d'intérêts ne représentent qu'une fraction du coût du service de la dette.

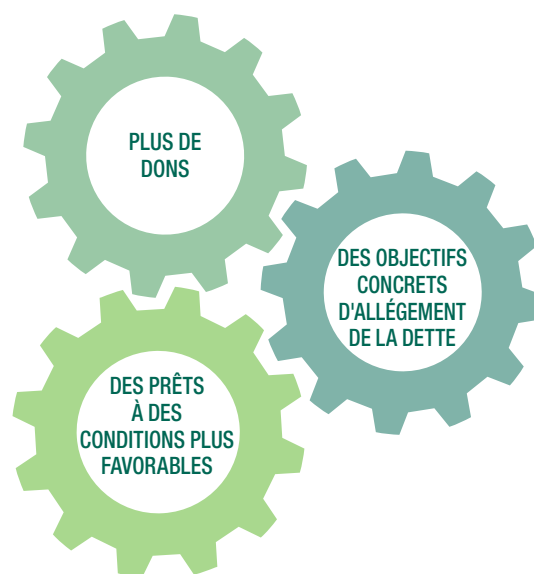
la bien plus grande vulnérabilité de la dette des PMA, car le dollar s'est apprécié par rapport aux principales monnaies et aux devises des marchés émergents et des pays en développement pendant la période 2018-2021 (Obstfeld and Zhou, 2023 ; UNCTAD, 2023c). L'appréciation du dollar a eu des effets sur 32 PMA, qui ont indiqué qu'au moins 50 % de leur dette contractée ou garantie par l'État était libellée en dollars des États-Unis au cours de la période 2019-2021. Dans seulement cinq PMA, au moins un dixième de la dette contractée ou garantie par l'État était libellé en unités de droits de tirage spéciaux (DTS) en 2019-2021, et dans 25 PMA, au moins un cinquième de la dette était libellée dans des monnaies autres que le dollar, l'euro, le franc suisse et les unités de DTS (Banque mondiale, base de données *International Debt Statistics*, date de consultation : mars 2023). La composition monétaire de la dette et sa répartition déséquilibrée entre titres à long terme et titres à court terme et entre différentes catégories de créanciers aux profils de risque divers peuvent devenir problématiques dans la conjoncture macroéconomique observée depuis 2021. La marge d'action budgétaire nationale est donc importante, car elle détermine la capacité des PMA à tirer parti de toutes les sources de financement, y compris l'emprunt, et à renforcer leur économie afin de pouvoir rembourser leurs dettes.

b. Inadéquation entre l'architecture de l'APD et les besoins de développement des PMA

Auparavant, l'APD prenait principalement la forme de dons et de financements à des conditions concessionnelles, mais, depuis la crise financière mondiale, on observe une augmentation de la part des prêts dans les flux d'APD à destination des PMA, de même qu'une hausse du crédit privé aux conditions du marché (UNCTAD, 2019 and 2021). Dans les autres pays en développement, les investissements privés et les investissements de portefeuille comblent généralement le déficit de financement, mais dans les PMA, seul un petit nombre d'économies captent les apports privés, qui sont, en tout état de cause, insuffisants.

Comme indiqué au chapitre 2, l'épargne intérieure et, *ipso facto*, les investissements, restent faibles, ce qui explique que les PMA soient de plus en plus amenés à s'endetter pour combler le déficit de ressources extérieures. Il est de plus en plus urgent pour les PMA d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et les autres objectifs internationaux, comme ceux de l'Accord de Paris, et de mettre en œuvre le Programme d'action de Doha. Les investissements sont les garants d'un secteur manufacturier dynamique

Pour rendre la dette des PMA financièrement soutenable, il faut :



et d'une économie durable reposant sur l'innovation et sur des infrastructures bien développées. Il est aussi urgent pour les PMA d'éliminer la pauvreté et la faim et de garantir l'approvisionnement en énergie propre et l'accès à des services d'alimentation en eau et d'assainissement, entre autres priorités. Or, ces pays ne disposent tout simplement pas de ressources suffisantes pour effectuer tous les investissements nécessaires à la réalisation de ces nombreux objectifs, et plus ils tardent à les effectuer, plus il risque de leur en coûter.

L'APD reste essentiellement composée de dons, mais son architecture actuelle est génératrice de dette. À partir de 2013, les prêts ont représenté en moyenne 9 % de l'APD à destination des PMA, mais cette part a bondi à 15 % en 2020, le recours à l'emprunt s'étant accru pendant la pandémie de COVID-19. Les prises de participation, qui constituent une part négligeable de l'APD, sont passées de 48 millions de dollars en 2010 à 106 millions de dollars en 2013, puis ont reculé à 52 millions de dollars l'année suivante. Elles sont ensuite restées procycliques et irrégulières pendant toute la période 2015-2021. Comme les IED, les prises de participation sont concentrées dans quelques PMA, à raison de 85,7 % dans 12 pays (Angola, Bangladesh, Cambodge, Éthiopie, Mozambique, Myanmar, Népal, Ouganda, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Sénégal et Zambie) en 2009-2021. Elles font pâle figure par rapport aux

IED reçus par les PMA, qui s'élevaient en moyenne à 21,4 milliards de dollars en 2017-2021, mais étaient globalement inférieurs à l'APD et aux envois de fonds en 2000-2021.

Les entrées d'IED ont culminé à 38,6 milliards de dollars en 2015, avant de chuter à 18,3 milliards en 2018². En 2000-2021, elles ont été constamment inférieures aux envois nets de fonds personnels. En 2021, elles ont même été inférieures à la moyenne observée en 2016-2018 dans 19 PMA (Afghanistan, Bangladesh, Burkina Faso, Comores, Guinée, Haïti, Îles Salomon, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Myanmar, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sierra Leone, Soudan, Tuvalu et Zambie). En 2019-2021, elles étaient reparties à la hausse, malgré le manque de confiance des investisseurs du fait de la pandémie de COVID-19. En 2021, le montant total des IED a atteint 25,2 milliards de dollars, mais restait bien inférieur à celui des envois de fonds personnels, qui était de 55 milliards de dollars et ne cessait de croître depuis 2017. En 2021, le Mozambique, l'Éthiopie, le Cambodge, le Sénégal et le Myanmar (dans cet ordre) ont été les cinq principaux bénéficiaires d'IED, dont ils ont reçu 68,7 % du montant total net, tandis que l'Angola et la Zambie enregistraient des sorties nettes d'IED. Outre leurs faibles montants, les entrées d'IED ont été particulièrement fluctuantes, en raison de la marginalisation des PMA sur les marchés financiers mondiaux, de la nature des investissements à destination des PMA, principalement dans des secteurs comme ceux des minerais, des combustibles fossiles et de la production d'électricité, et de l'incapacité de certains de ces pays qui manquent de capacités productives d'attirer plus d'investissements et de renforcer les liens entre les différents secteurs de l'économie.

De nombreux PMA ont du mal à mobiliser des capitaux privés pour leur développement, car cela ne dépend pas uniquement des mesures qu'ils mettent en place, qui, même lorsqu'elles ciblent délibérément le secteur privé, ne sont pas suffisantes. Les capitaux affluent vers les marchés qui présentent des risques limités. Or, les PMA présentent généralement un risque élevé pour les investisseurs, qui est souvent majoré par les abaissements de leur note de crédit. Outre la qualité des institutions et la compétence de la fonction publique, les investisseurs sont attirés par les perspectives de croissance qu'offrent les ressources naturelles, les garanties de sécurité des

investissements et la liquidité du système financier. Par conséquent, pour attirer des financements sous des formes diverses (APD, prises de participation ou IED), il faudra généralement que les PMA creusent leur déficit public à coups de garanties de crédit, d'exonérations fiscales, de subventions et d'autres conditions concessionnelles. Les investisseurs privés étant des agents rationnels et enclins à prendre des risques calculés, la faiblesse de leurs investissements sera sans doute un problème de marché financier, plutôt qu'un problème de finances publiques. Lorsque les investisseurs peuvent se tourner vers des banques commerciales ou des prêteurs privés, capables de supporter le risque inhérent à l'investissement dans le secteur productif, il est vain, voire désavantageux, que l'État leur offre des garanties de crédit illimitées (UNCTAD, 2019; Delevic, 2020).

c. Fréquence accrue des chocs commerciaux et aggravation des déficits commerciaux

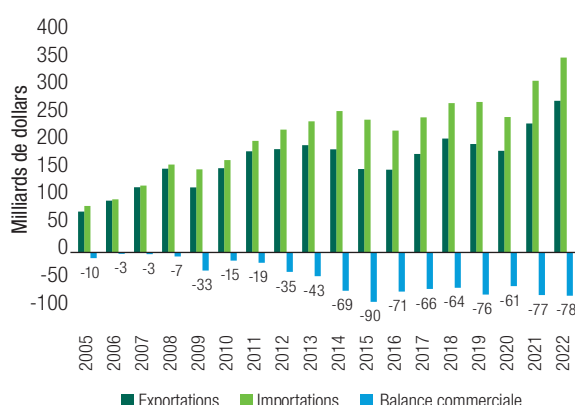
La solvabilité extérieure des PMA dépend principalement de leurs recettes d'exportation. Les fluctuations des recettes d'exportation, sous l'effet des variations des prix des produits de base, des blocages du côté de l'offre et des chocs exogènes, sont l'une des principales causes de déséquilibre de la balance des paiements dans les PMA. Elles ont des répercussions sur les recettes publiques, les réserves de change, les taux de change et les prix des marchandises sur le marché intérieur.

L'on constate que les termes de l'échange n'ont cessé de se détériorer pour les produits primaires, dont la part dans le commerce mondial a reculé. En 2022, les produits primaires (y compris les combustibles) ont représenté 65 % des exportations des PMA, mais à peine 0,7 % de la valeur des exportations mondiales. Autrement dit, les PMA ont compté pour seulement 2,2 % des exportations mondiales de produits primaires (y compris les combustibles). Leur déficit commercial s'est creusé, passant de 43 milliards de dollars en 2013 à 90 milliards en 2015, et après un léger repli en 2016-2020, il s'est encore alourdi en 2021 et en 2022, avec la normalisation du commerce mondial (fig. 3.8). Cette évolution s'explique en grande partie par un déficit croissant du commerce des marchandises avec le reste du monde. Plus précisément, sur la période 2016-2021, les PMA étaient des importateurs nets de tous les produits alimentaires de base (sect. 0, 1, 22 et 4 de la Classification type pour le commerce international (CTCI)) et de produits manufacturés (sect. 5 à 8 de la CTCI, à l'exception du groupe 667 et de la division 68), mais depuis 2018, leur excédent commercial provenant des combustibles (sect. 3

² Données issues de la base de données *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Figure 3.8

Commerce total des biens et des services dans les pays les moins avancés, prix courants, 2005-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat de la CNUCED (date de consultation : mars 2023).

de la CTCL) diminue. Sans l'incidence nette des combustibles, les importations des PMA auraient diminué de 11,5 % et les exportations, de 23,4 % au cours de la période 2016-2021. Les combustibles sont donc pour beaucoup dans la réduction du déficit de la balance courante des PMA en tant que groupe; ils aggravent toutefois le déficit des pays non exportateurs de pétrole lorsque le cours du baril reste élevé, comme c'est le cas depuis le début de la reprise post-COVID-19.

Le commerce mondial de marchandises s'élevait à 24 800 milliards de dollars en 2022, contre 17 500 milliards en 2020, les produits manufacturés représentant 64 % du total des exportations³. Les exportations mondiales de produits primaires (à l'exclusion des combustibles), de pierres précieuses et d'or non monétaire ont progressé en valeur, passant de 3 100 milliards de dollars en 2020 à 4 200 milliards de dollars en 2022, mais ont légèrement reculé en pourcentage du total, de 17,9 % à 16,9 %. En 2022, les exportations mondiales de produits manufacturés ont augmenté de 3 500 milliards de dollars (+ 28,1 %) par rapport à 2020. Dans les PMA, les exportations de marchandises ont atteint 275 milliards de dollars en 2022, contre 184,5 milliards en 2020, une hausse qui s'explique par la reprise du commerce mondial après les chocs liés à la pandémie. Malheureusement, ces exportations concernent surtout les produits de base. Tirées par les exportations de combustibles, dont la part est passée de 16,9 % en 2020 à 23,8 % en 2021, les exportations de produits primaires ont

³ Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat (date de consultation : juin 2023).

Le stock de la dette a augmenté plus rapidement que les recettes d'importation ce qui implique des risques élevés d'endettement

Taux de croissance 2013-2021
(en pourcentage)

+80

Stock de la dette publique



+20

Exportations de biens et services



représenté 64,7 % des exportations des PMA en 2022, contre 63,8 % en 2020. Entre 2020 et 2022, la part des exportations de produits manufacturés a été ramenée de 35,4 % à 34,4 % et les exportations de minerais, de métaux, de pierres précieuses et d'or non monétaire ont reculé de 2,9 points de pourcentage, bien que leur valeur soit passée de 55,1 milliards de dollars à 74,2 milliards de dollars. Il importe que les PMA augmentent leurs exportations de produits manufacturés s'ils veulent compter dans le commerce mondial et faire en sorte que leurs échanges commerciaux contribuent à réduire le déficit de leur balance des paiements. Pour ce faire, les PMA doivent accélérer leur transformation structurelle, développer des activités à plus forte productivité et infléchir la tendance à la spécialisation qui, pendant des décennies, a orienté la production et le commerce vers les produits primaires et limité

la valeur ajoutée nationale qu'aurait pu apporter le secteur manufacturier (UNCTAD, 2019, 2021, 2022b).

Comme ils exportent des produits primaires, les PMA sont aussi exposés aux fluctuations des prix et de l'instabilité des marchés. Les cinq premiers PMA exportateurs de marchandises (en valeur) en 2021, à savoir le Bangladesh, l'Angola, la République démocratique du Congo, le Cambodge et le Myanmar, illustrent la vulnérabilité des exportateurs de produits de base face aux chocs commerciaux systémiques. Sur la période 2005-2021, ces pays ont subi au moins quatre chocs négatifs, en 2009, 2014, 2018 et 2020. De manière cyclique, leurs exportations ont augmenté ou diminué dans les années postérieures aux chocs (fig. 3.9). En 2009, 2015, 2016 et 2020, l'Angola a accusé d'importantes baisses de ses exportations, notamment des chutes brutales de ses exportations de combustibles du fait de l'effondrement des cours du pétrole. Le Bangladesh et surtout la République démocratique du Congo ont tiré des gains relatifs de l'évolution positive des prix des produits primaires en 2016-2019, mais les problèmes d'approvisionnement causés par la pandémie de COVID-19 ont eu des effets plus prononcés sur leurs exportations, et en l'espèce néfastes. Le Cambodge a enregistré de meilleurs résultats d'exportation pendant la pandémie, grâce à sa position géographique stratégique et à sa proximité avec les principales liaisons commerciales en Asie du Sud-Est.

Les chocs commerciaux récents ont été plus marqués, ce qui s'est fait sensiblement sentir sur les exportations. Ils ont exposé les PMA à un risque accru d'endettement, en réduisant les recettes d'exportation et en ralentissant la croissance économique. Les PMA doivent rompre avec cette cyclicité aux conséquences négatives pour leur croissance économique et leur balance des paiements. Le renforcement des capacités productives, la diversification de la base d'exportation et la transformation structurelle de leurs économies pourraient aider à réduire les effets d'un choc commercial issu d'une concentration excessive des exportations (UNCTAD, 2020b ; UNCTAD, 2022b). Le manque de diversification des exportations entraîne aussi des fluctuations plus fortes de la composante cyclique et diminue les taux moyens de croissance tendancielle des exportations et du PIB.

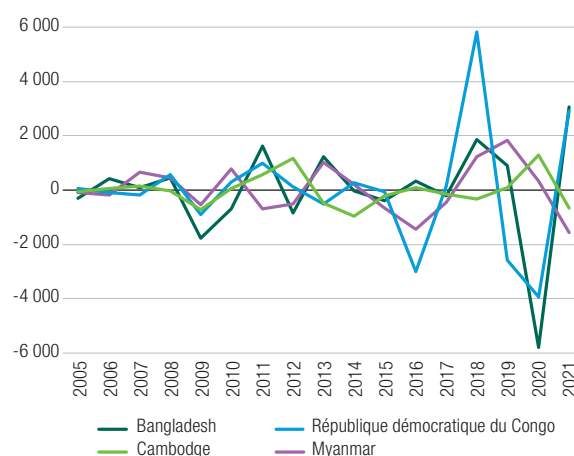
d Dette intérieure et recours aux obligations souveraines étrangères

Une augmentation des créances sur les administrations centrales, qui incluent les prêts aux dites administrations nets des dépôts, peut être

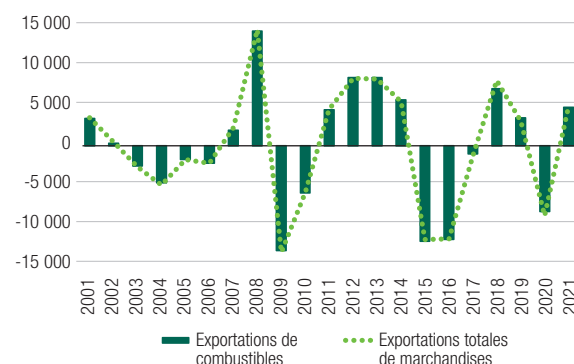
Figure 3.9

Composante cyclique⁴ des exportations, certains pays, 2005-2021

Graphique A



Graphique B – Composante cyclique des exportations de l'Angola, 2005-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat de la CNUCED (date de consultation : mars 2023).

le signe d'une aggravation de l'endettement, surtout si la dette publique intérieure est constamment supérieure au crédit fourni par le secteur financier. Entre 2015 et 2020, le crédit fourni au secteur privé a augmenté légèrement, sa part dans le PIB passant de 21 % à 24 % en moyenne, tandis que les créances sur les administrations centrales ont diminué quasiment dans les mêmes proportions,

⁴ Le filtre Hodrick-Prescott, dit « filtre HP », est utilisé pour décomposer une série temporelle x_t ($x_1, \dots, x_n$) en une composante tendancielle (t) et en une composante cyclique (c), qui permettent de mesurer la déviation de la variable par rapport à la tendance de long terme ($c_t = (x_t - t)$). La composante tendancielle est estimée grâce à la résolution d'un problème de minimisation sous contrainte de la somme des carrés des écarts à la tendance : $\min_{t, c} \sum_{i=1}^n (x_i - t_i)^2 + \lambda \sum_{i=2}^n (t_{i+1} - 2t_i + t_{i-1})^2$, où $\lambda > 0$. Pour plus de détails, voir Cornea-Madeira, 2017 et de Jong et Sakarya, 2016.

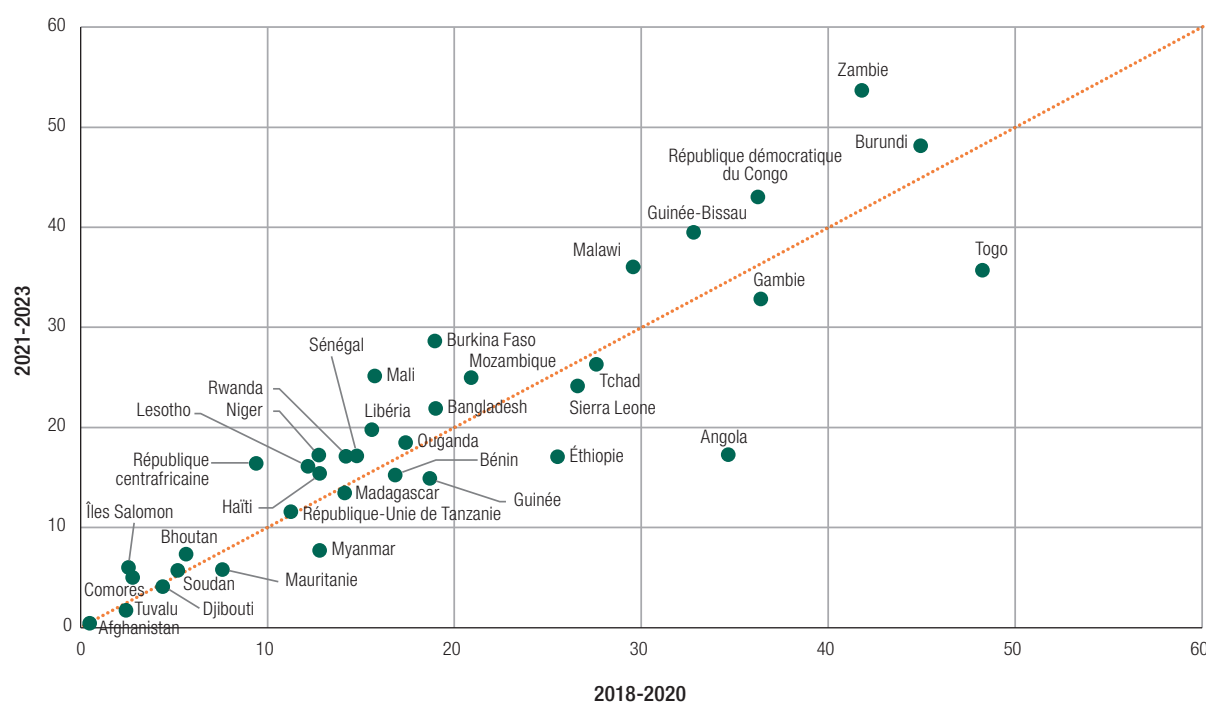
passant de 26 % à 24 % du PIB. La demande de crédit du secteur privé est souvent motivée par le besoin de liquidités et de capitaux d'investissement pour couvrir les coûts d'exploitation et financer les activités commerciales. Lorsque l'État domine le marché intérieur du crédit, les entreprises privées, qui se retrouvent alors en manque de liquidités, peuvent faire face à une augmentation des coûts d'emprunt et devoir privilégier les prêts à court terme, d'autant que les investisseurs préfèrent les projets à court terme aux projets à long terme, dont les rendements sont plus faibles (Fosu and Abass, 2019).

Entre 2015 et 2020, dans les PMA pour lesquels des données étaient disponibles, le crédit intérieur fourni par le secteur financier est passé de 15,5 % à 32,3 % du PIB, le crédit intérieur fourni aux administrations publiques a augmenté légèrement, de 5,1 % à 7,7 % du PIB en moyenne, et le crédit intérieur fourni au secteur privé est passé de 20,9 % à 23,9 % du PIB. La dette intérieure en monnaie locale est considérée comme plus sûre, car le risque de change est moins élevé lorsque les titres de créance sont négociés au niveau local et détenus majoritairement par des résidents. Si l'on compare la période 2021-2023 à la période 2018-2020, le ratio dette intérieure/PIB a augmenté dans 22 des 36 PMA pour lesquels des données étaient disponibles. Il a continué de dépasser 30 % dans cinq pays, à savoir le Malawi

(36 %), la Guinée-Bissau (40 %), la République démocratique du Congo (43 %), le Burundi (48 %) et la Zambie (54 %) (fig. 3.10). Bien qu'encore supérieur à 30 %, il a diminué en Gambie (33 %) et au Togo (36 %). En Angola, il a chuté de 35 % à 17 %.

En général, si la dette publique intérieure est garantie par les recettes fiscales et d'autres ressources intérieures mobilisées par l'État, les déficits de ressources peuvent être réduits à moindre coût pour autant que la discipline budgétaire aille de pair avec l'indépendance de la banque centrale dans l'allocation du crédit intérieur. Il se peut qu'un arbitrage entre la dette extérieure et la dette intérieure soit nécessaire en raison des coûts associés aux asymétries de monnaie et d'échéance et par volonté de réduire la part des risques sur l'étranger (Panizza, 2008 ; United Nations, 2023b). Cependant, il est crucial que l'État continue de prendre des décisions de financement et de dépense qui inspirent confiance, car, en adoptant des mesures de répression financière, il pourrait entamer l'idée selon laquelle il est capable de rembourser sa dette libellée en monnaie nationale, surtout dans un contexte de forte inflation et de faible croissance (Amstad et al., 2020). Les pics des taux d'intérêt survenus en 2021-2023 ont influé sur les liquidités et les bilans, alors que sous l'effet de tensions inflationnistes, la valeur de l'indice des prix à la consommation a presque quadruplé dans les

Figure 3.10
Dette intérieure en pourcentage du PIB, 2018-2020 et 2021-2023



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après divers rapports nationaux des services du FMI (*IMF Staff Country Report*) (date de consultation : juin 2023).
Note : Les données pour 2023 sont des projections.

PMA, passant de 390 points en 2018 à 1 489 points en 2021. L'ajustement aux taux d'intérêt, qui s'est poursuivi en 2023, a fait augmenter le coût de la dette intérieure et comprimé des marges d'action budgétaire déjà restreintes.

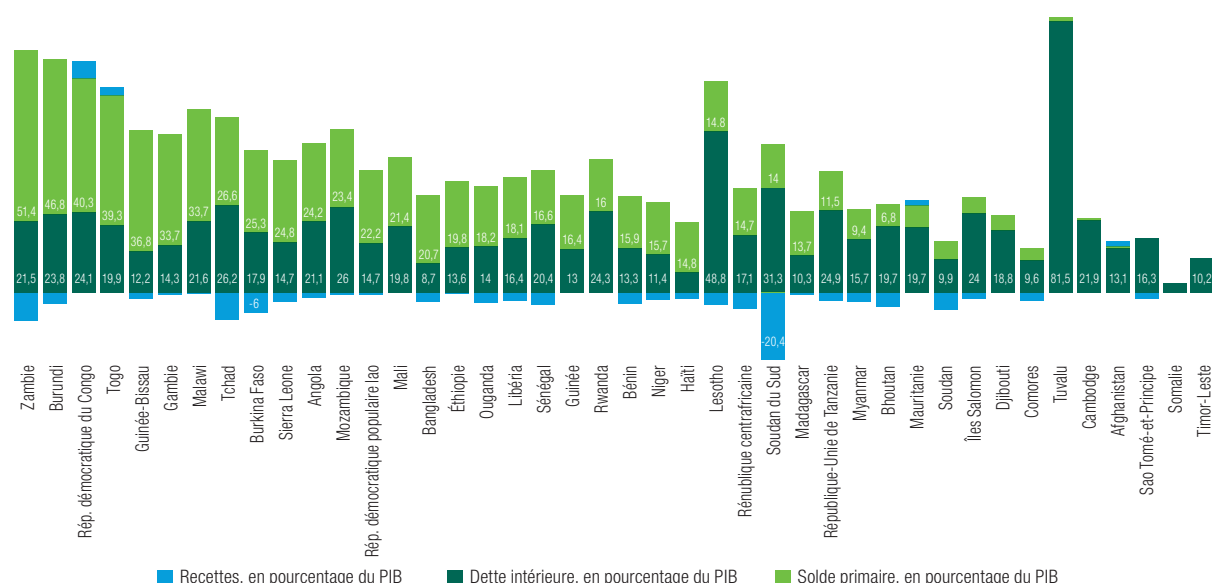
Il semble que dans les PMA dont les recettes fiscales ont été supérieures au crédit intérieur fourni aux administrations publiques en proportion du PIB, le système financier national soit peu exposé au risque de crédit intérieur. Or, les créances sur les administrations centrales nettes des dépôts ont été bien supérieures aux recettes fiscales, en pourcentage du PIB, dans plusieurs PMA tels que l'Angola, le Bangladesh, le Myanmar, la République centrafricaine et le Soudan, ou seulement légèrement supérieures, comme en Zambie. En 2019-2023, la dette intérieure, exprimée en part du PIB, a été supérieure aux recettes fiscales dans 24 PMA sur 39, parmi lesquels figuraient la Zambie, le Burundi, la République démocratique du Congo, le Togo, la Guinée-Bissau, la Gambie, le Malawi, le Tchad, le Burkina Faso et la Sierra Leone (fig. 3.11). Il est important de souligner qu'entre 2011-2015 et 2016-2020, les créances sur les administrations centrales, exprimées en pourcentage de la masse monétaire au sens large, ont progressé de plus de 10 % en moyenne en Angola, au Burundi, au Libéria, en Sierra Leone, au Soudan, au Soudan du Sud et en Zambie. Au Soudan et au Soudan du Sud, la progression a été sensible pendant les deux périodes susmentionnées. Dans ces pays, le secteur financier pourrait perdre de sa crédibilité si la situation

budgétaire n'est pas maîtrisée. Il faut donc que les administrations centrales et les autorités monétaires s'engagent à cibler l'inflation de façon viable et fassent preuve de prudence dans leurs politiques de dépenses.

Face à la fragmentation des sources de financement extérieur et faute de pouvoir se financer facilement sur les marchés financiers locaux, plusieurs PMA, qui pouvaient compter sur la manne de leurs produits de base et sur des réserves considérables en devises, ont décidé d'émettre des obligations à l'étranger. Entre 2009 et 2022, des PMA d'Afrique ont émis des euro-obligations, principalement libellées en dollars des États-Unis, d'un montant total de 23,1 milliards de dollars. Les taux d'intérêt appliqués sont très élevés : pour les obligations à 10 ans, ils sont compris entre 5 % et 10 %, alors qu'ils sont proches de zéro, voire négatifs, aux États-Unis et en Europe, en 2019. Cela s'explique notamment par la faible note de crédit des PMA et l'inadéquation entre la durée des obligations et l'usage auquel elles sont destinées (Mureithi, 2021). Une analyse montre que les euro-obligations ont servi à rembourser des dettes arrivant à échéance, à combler des déficits budgétaires et à financer de grands projets d'infrastructure (Mureithi, 2021 ; *The East African*, 2023 ; and Smith, 2023). Le Bénin est le premier PMA d'Afrique à avoir émis une euro-obligation libellée en DTS qui était exclusivement destinée à financer des projets de grande ampleur en vue de la réalisation des ODD (encadré 3.1).

Figure 3.11

Ressources publiques des PMA, 2019-2023 (en pourcentage du PIB)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après divers rapports nationaux des services du FMI (*IMF Staff Country Report*) (date de consultation : juin 2023).

Note : Seuls les pays pour lesquels des données étaient disponibles sont représentés. Les données pour 2023 sont des projections.

Encadré 3.1 Le Bénin émet sa première obligation liée aux ODD

En juillet 2021, le Bénin a émis sa première euro-obligation dans le but de financer des projets en lien avec les ODD. Les autorités du pays ont donné la priorité aux plus urgents de ces objectifs et les projets ont été sélectionnés en fonction de leur « sensibilité aux ODD ». Au total, 57 projets ont été déclarés admissibles ; ils ont été regroupés en 12 catégories en fonction d'un ensemble de critères relatifs au contexte de l'intervention et à la portée des dépenses. Les projets ont ensuite été classés selon quatre piliers d'intervention : « population » (72,2 % du financement), « prospérité » (11,1 %), « planète » (14,9 %) et « partenariats » (1,8 %) (Benin, Presidency, 2022).

Un comité directeur détermine quels projets sont admissibles sur la base d'un ensemble de critères. Sont exclues du financement les dépenses relatives aux combustibles fossiles, au tabac, à l'alcool, au jeu, à la production et au commerce d'armes, ou aux équipements de défense et de sécurité. En juillet 2022, les objectifs ci-après avaient été atteints :

- Élever à 2,6 millions le nombre de bénéficiaires du programme renforcé de vaccination (dont 1,1 million d'enfants de moins d'un an) ;
- Fournir un traitement contre le paludisme gratuitement à près de 700 000 personnes pauvres ;
- Étendre et densifier les réseaux d'alimentation en eau potable afin qu'ils couvrent une superficie de 859 km (contre 321 km en 2017) ;
- Dans le cadre du projet de création d'une ville axée sur l'innovation et le savoir, engager 16 programmes au bénéfice de 1 647 personnes ;
- Étendre à 25 municipalités (environ 5,7 millions de personnes) la couverture du projet énergétique PANA, qui tend à rendre le secteur de l'énergie plus résilient aux effets des changements climatiques ;
- Installer 13 mini-centrales photovoltaïques résilientes aux changements climatiques dans des zones qui ne sont pas raccordées au réseau électrique ;
- Installer et mettre en exploitation une plateforme d'interopérabilité pour tous les services ministériels ;
- Restaurer 150 hectares sur le littoral.

Encadré 3.2 Le marché obligataire africain : des perspectives de croissance, mais des coûts d'emprunt qui s'envolent

Les PMA d'Afrique tirent parti du marché obligataire régional, qui est soutenu par la Banque africaine de développement et des banques sous-régionales de développement. La Banque africaine de développement détient un portefeuille d'obligations libellées en diverses devises, qui comprend des obligations à visée sociale (AfDB, 2017), des obligations vertes et des obligations liées aux questions d'environnement, de société et de gouvernance (obligations ESG) (AfDB, 2022). Rien qu'en 2022, la Banque africaine de développement a émis des obligations à visée sociale à échéance de 5 ans, d'une valeur de 1 milliard d'euros, des obligations à visée sociale à échéance de 7 ans, d'une valeur de 1,25 milliard d'euros, des obligations vertes à échéance de 5 ans, d'une valeur de 1,5 milliard de couronnes suédoises et des obligations ESG, d'une valeur de 19 milliards de shillings ougandais (environ 5 milliards de dollars) (AfDB, 2022). Au 30 juin 2022, elle avait engagé 3,8 milliards de dollars dans 45 projets verts et 6 milliards de dollars dans des projets sociaux à l'échelle du continent.

Les banques sous-régionales de développement, elles aussi, se sont mises à émettre des obligations pour financer des projets. En 2021, la Banque d'investissement et de développement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a émis un programme d'obligations, d'une valeur de 240 milliards de francs CFA d'Afrique de l'Ouest (XOF), sur le marché financier de l'UEMOA (EBID, 2021). La Banque de commerce et de développement de l'Afrique orientale et australe a émis des euro-obligations non garanties à échéance de 7 ans, d'une valeur de 650 millions de dollars, et travaille sur un nouveau programme d'obligations régionales pour diversifier ses émissions (TDB, 2021). Également en 2021, la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) a émis des obligations durables, d'une valeur de 750 millions de dollars, afin de financer plus largement des projets qui devaient avoir un impact social et environnemental significatif dans les pays de l'UEMOA. Ces obligations ont une durée de douze ans et leur taux d'intérêt était de 2,75 % à l'émission (BOAD, 2021).

Les banques régionales et sous-régionales de développement cherchent surtout à financer des projets qui contribueront sensiblement à la dimension environnementale du développement durable. Cependant, les obligations émises sur les marchés locaux continuent de s'accompagner de taux d'intérêt plus élevés que celles qui sont émises sur les marchés développés. Une hausse de la capitalisation du marché obligataire régional permettrait d'élargir les possibilités de financement, en particulier pour les emprunteurs du secteur privé en quête de marchés porteurs dans la zone de libre-échange continentale africaine. En 2010, en Afrique subsaharienne, la capitalisation

boursière des obligations de société représentait seulement 1,8 % du PIB, contre 14,8 % en moyenne pour les titres d'État (Mu et al., 2013). La taille et le niveau de développement de l'économie ainsi que la taille et le niveau de développement du secteur bancaire national ont une importance cruciale pour les investisseurs. La confiance des investisseurs dépend aussi beaucoup de l'ouverture aux échanges commerciaux, de la qualité des institutions, des profils d'investissement, de la situation macroéconomique (solde budgétaire, taux d'intérêt et taux de change) et de l'existence ou de l'inexistence de contrôles des mouvements de capitaux (Mu et al., 2013 ; Essers et al., 2014 ; Eichengreen and Luengnaruemitchai, 2004 ; Berensmann et al., 2015). La sursouscription des obligations émises par les PMA d'Afrique témoigne du grand intérêt des investisseurs, mais il restera difficile pour ces pays d'émettre plus d'obligations, compte tenu des coûts très élevés associés, des risques de marché et de la hausse des primes de risque de refinancement. Au final, les emprunts obligataires à l'étranger sont l'une des causes du gonflement excessif de la dette des PMA d'Afrique.

Les projets visent à contribuer sensiblement au développement humain et social, mais seulement quelques-uns pourront se révéler rémunérateurs. Autrement dit, les projets n'aideront pas automatiquement à réduire la dette des pays concernés. Récemment, le Rwanda a émis des obligations à l'étranger, d'une valeur de 620 millions de dollars, pour faire avancer des projets stratégiques dans des secteurs productifs et rembourser les premières euro obligations, d'une valeur de 400 millions de dollars, qu'il avait émises et qui arrivaient à échéance en mai 2023 (*The East African*, 2023). Alors que les obligations à 10 ans émises en 2013 et échues en 2023 avaient un taux d'intérêt initial de 6,62 %, les nouvelles obligations ont été émises à un taux de 5,5 %, et 84,5 % des détenteurs d'obligations ont été conservés. La confiance des investisseurs apporte de la crédibilité aux politiques publiques et peut améliorer la viabilité des projets publics financés par les obligations (Smith, 2023 ; Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning, 2023).

C. Initiatives multilatérales et bilatérales d'allègement de la dette

Il faut aider les PMA sans tarder afin que leur endettement n'entraîne pas une crise systémique. La communauté internationale doit s'employer à réduire la charge de la dette de ces pays à faible revenu. La fragmentation de l'aide financière internationale (voir chap. 2), en particulier entre les créanciers publics qui sont membres du Club de Paris et ceux qui ne le sont pas, et la persistance d'autres failles ne pourront qu'accroître la vulnérabilité de la dette des PMA. En avril 2023, à Washington, les participants à la deuxième réunion de la Table ronde mondiale sur la dette souveraine, lancée en décembre 2022 par la Banque mondiale, le FMI et le G20 (CDP,

2023), ont exprimé plus fermement leur volonté de s'attaquer aux questions délicates, comme celles de la protection des intérêts des banques multilatérales de développement et de l'égalité de traitement des créanciers souverains. Il est attendu que les banques multilatérales de développement accordent plus de dons et de prêts à des conditions favorables, ce qui, dans le cas de la Banque mondiale, supposera d'étendre les ressources mises à la disposition des pays à faible revenu, y compris le Fonds pour les plus pauvres de l'IDA et du FMI (Gold and Saldinger, 2023 ; IMF, 2023b).

L'allègement de la dette peut prendre des formes diverses : annulation de la dette, restructuration de la dette, réduction de l'encours ou de la charge du service de la dette, et suspension du service de la dette. Le Cadre commun du G20 (voir ci-après) fait participer un plus grand nombre de créanciers, prévoit que les conditions d'allègement de la dette soient comparables entre les créanciers privés et les créanciers publics, et invite à un allègement de la dette par un allongement des échéances et une réduction du taux d'intérêt, de préférence à une annulation pure et simple de la dette (UNCTAD, 2023b). Les créanciers publics bilatéraux trouveront peut-être plus simple de proposer une annulation de la dette lorsqu'ils sont les créanciers principaux, mais ils pourront aussi y être incités par d'autres éléments, tels que leurs relations de commerce et d'investissement. Pour les pays débiteurs, le comportement imprudent d'acteurs privés et les intérêts divergents des prêteurs souverains peuvent conduire à la conclusion d'accords ad hoc et faire durer la renégociation de la dette (UNCTAD, 2015). L'annulation de la dette suppose la réduction totale ou partielle de la dette (du principal et/ou des intérêts), tandis que la restructuration de la dette est une modification des conditions de la dette, souvent en faveur du débiteur, et suppose une réduction du principal et des intérêts ou un rééchelonnement des remboursements. Il est courant que les créanciers

se contentent de proposer un rééchelonnement de la dette pour régler un problème de liquidités, mais s'attaquer à l'insolvabilité ne suffit pas. La suspension du service de la dette, tout comme d'autres mesures prises dans le cadre de la restructuration de la dette, est efficace uniquement si le pays débiteur fait un usage judicieux du produit de l'opération et des apports qu'il pourrait recevoir dans le même temps.

Actuellement, les PMA ont besoin de plus de sources de financement à grande échelle et à des conditions plus favorables. Si l'on excepte des options de financement privé, plus onéreuses, les dons et les prêts concessionnels au titre de l'APD apparaissent comme les formes de financement extérieur les plus adaptés aux PMA, compte tenu de la faiblesse économique de ces pays et de leur grande vulnérabilité face aux chocs économiques et autres crises. Le financement par dons et prêts concessionnels doit répondre à des objectifs plus précis et être d'un montant prévisible. Son augmentation pourrait empêcher que la dette devienne insoutenable, équilibrer sa part dans la dette totale par rapport à la dette privée et à la dette aux conditions du marché, et accroître la part du financement bilatéral et multilatéral à des conditions soutenables. Une réforme de l'architecture financière internationale permettrait d'atteindre certains de ces objectifs, pour autant qu'elle facilite l'accès des pays les plus vulnérables aux liquidités et réponde à leurs besoins de financement à long terme, notamment en rendant le système financier plus réactif pendant les périodes de crise (United Nations, 2023c). On trouvera ci-après une présentation de quelques initiatives d'allègement de la dette et une réflexion sur la manière d'améliorer leurs retombées pour les PMA.

1. Coopération internationale pour l'allègement de la dette

Les PMA ont besoin sans tarder d'apports de liquidités sous diverses formes, y compris de dons et de prêts concessionnels au titre de l'APD. Ils font face à des coûts d'emprunt élevés, faute de pouvoir accéder facilement aux marchés financiers internationaux, et choisissent souvent de contracter des prêts syndiqués, aux échéances plus courtes, et d'emprunter à des créanciers privés, en l'absence de toute garantie en cas de surendettement. C'est notamment ce qui explique l'augmentation sensible du coût du service de la dette. Il est crucial que les pays qui sont déjà surendettés ou qui risquent de l'être conservent une marge d'action budgétaire suffisante pour empêcher une dégradation de leur situation financière sous l'effet des différentes crises en cours. La communauté internationale devrait non seulement répondre aux besoins immédiats

Le respect des engagements de financement et la prévisibilité des dons et des prêts concessionnels permettraient aux PMA surendettés d'accroître leurs liquidités

en liquidités de ces pays, mais aussi trouver des solutions à leurs problèmes d'insolvabilité structurelle et de soutenabilité de la dette à long terme (UNCTAD, 2020c).

On ne saurait trop insister sur l'importance d'une coordination internationale des mesures d'allègement de la dette prises par les créanciers publics bilatéraux et multilatéraux, les banques commerciales et d'autres prêteurs privés. Depuis de nombreuses années, la CNUCED défend l'idée d'un dispositif multilatéral de traitement de la dette, qui supposerait l'action coordonnée des créanciers publics multilatéraux et bilatéraux et des créanciers privés (UNCTAD, 2015, 2020c, 2023a). Les créanciers publics savent combien il est difficile de garantir la compatibilité et la cohérence des clauses de traitement de la dette entre les différents créanciers lorsqu'un pays demande une restructuration de sa dette. Les conditions de la restructuration sont facilement arrêtées si les créanciers ont le même point de vue sur la dette, comme c'est le cas au sein du Club de Paris, mais un consensus est plus long à trouver si s'ajoutent d'autres créanciers publics bilatéraux et des créanciers privés (banques commerciales, détenteurs d'obligations et autres), qui diffèrent par leur approche, leur estimation de la dette et leurs intérêts commerciaux (Goldman, 2014 ; UNCTAD, 2015). On trouvera ci-après une présentation de plusieurs dispositifs multilatéraux d'allègement de la dette et une réflexion sur leur pertinence au vu de l'endettement actuel des PMA.

a. Initiatives de renégociation de la dette dans le système des Nations Unies

La crise financière de 2008-2009 a montré les limites de l'IADM, lancée par le FMI en 2006. Au vu de la progression de l'endettement, il est devenu de plus en plus évident qu'il fallait mettre en place un programme international efficace de renégociation de la dette, axé sur la coordination non pas d'un nombre limité de créanciers, mais bien de tous les créanciers publics multilatéraux et bilatéraux et des créanciers privés. Ce besoin d'un dispositif multilatéral qui permette aux

Les mécanismes de renégociation de la dette devraient aider les PMA non seulement à surmonter leurs problèmes de liquidités, mais aussi à venir à bout de leurs faiblesses structurelles

pays créanciers et aux pays débiteurs de mieux se coordonner et de négocier pour éviter les défauts de paiement souverains continue de se faire sentir. En facilitant et en accélérant la renégociation de la dette, un tel dispositif aiderait les pays débiteurs à conserver la confiance des investisseurs et des États souverains concernés, ce qui a son importance pour les PMA, qui pâtissent souvent d'une perception négative, même lorsque leur niveau d'endettement est faible. En outre, un dispositif multilatéral pourrait offrir stabilité et équité, contrairement aux arrangements bilatéraux conclus avec des créanciers privés ou publics, qui ne garantissent pas forcément la soutenabilité de la dette pour les emprunteurs pauvres et surendettés.

La résolution 69/319 sur les principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine, adoptée par l'Assemblée générale en septembre 2015⁵, vise à promouvoir les principes de responsabilité, de transparence et de coopération entre les débiteurs et les créanciers. Selon ces principes, il est nécessaire que le pays débiteur conserve une marge d'action et puisse décider de sa politique macroéconomique, y compris de la restructuration de sa dette souveraine, et surtout, que ladite restructuration reste une mesure de dernier recours (United Nations, 2015). La résolution de l'Assemblée générale fait autorité en ce qui concerne les principes qui doivent régir le traitement des situations d'endettement prolongé. Bien qu'ils ne soient pas contraignants, les neuf principes énoncés ne peuvent être ignorés par des dispositifs de renégociation de la dette qui cherchent à répondre aux besoins des pays en développement. D'évidence, il faudrait aller au-delà du rééchelonnement de la dette et de la suspension du service de la dette, qui ne permettent pas de régler les crises de la dette dans les pays à faible revenu. Pour certains pays, une réduction de la valeur actualisée de la dette aurait des effets notables et contribuerait à maintenir l'endettement à des niveaux soutenables.

Dans le *Rapport 2021 sur les pays les moins avancés* (UNCTAD, 2021), la CNUCED demande la création d'un fonds de réserve qui faciliterait le service de la dette lorsque les PMA avaient du mal à l'assurer en raison de facteurs qui minent leur PIB ou leurs exportations de produits de base (catastrophes naturelles, guerres ou tensions géopolitiques) ou d'autres facteurs qui risquent de les rendre plus vulnérables aux chocs. Selon les conditions du crédit, le service de la dette des pays qui font face à des imprévus pourrait être suspendu automatiquement tant que le montant des intérêts à verser progresserait plus vite que le taux de croissance du PIB et d'autres mesures indexées sur le revenu. Les instruments de dette subordonnés à la situation de l'État⁶ ont fait la preuve de leur efficacité pendant la pandémie de COVID-19, comme il ressort d'un grand nombre d'études. Ils ne deviennent effectifs qu'à la survenue d'une catastrophe ou d'une crise qui cause de sérieuses pertes économiques. Si le fait générateur est mondial, il se peut que les prêteurs soient exposés aux mêmes risques et soient donc moins conciliants (Cohen et al., 2020). D'une manière générale, le rééchelonnement de la dette et les sursis de paiement qui peuvent l'accompagner ne sont pas la solution aux crises de la dette, et ne font que retarder l'inévitable. Par contre, la réduction de la valeur actualisée de la dette est un moyen très efficace d'alléger la dette.

2. Allègement de la dette bilatérale et coopération Sud-Sud

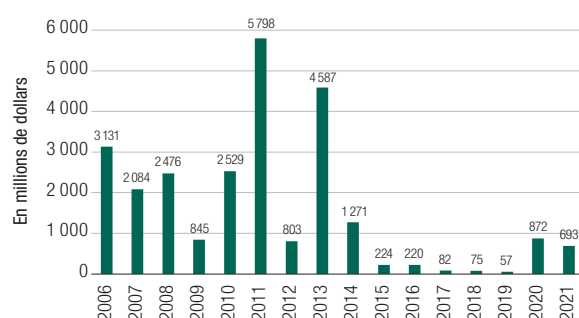
L'allègement de la dette bilatérale est un bon moyen de réduire la dette des PMA. Pendant la période 2006-2021, et surtout entre 2006 et 2014, les PMA ont reçu 25,2 milliards d'APD sous la forme d'opérations d'allègement de la dette (fig. 3.12). Cette forme d'APD est en baisse : pendant la période 2019-2021, elle n'a représenté que 1,6 milliard de dollars. Entre 2006 et 2021, les cinq principaux bénéficiaires ont été la République démocratique du Congo (32 %), le Myanmar (20 %), le Libéria (7 %), la Somalie (6 %) et le Bangladesh (5 %). Venaient ensuite le Togo (4 %), la République-Unie de Tanzanie (4 %), la Zambie (4 %) et la Guinée (3 %). Si elle a été diminuée de 3,3 milliards de dollars par annulation ou réduction de l'encours, et de 0,4 million de dollars par rééchelonnement, la dette extérieure des PMA a augmenté de 200,5 milliards de dollars en 2015-2020, alors que

⁵ Voir <https://daccess-ods.un.org/tmp/7142791.15200043>.

⁶ Les paiements au titre du service de la dette sont subordonnés à la capacité de paiement du pays débiteur face à certains événements ou variables mondiales. Ces événements ou variables doivent être définis au préalable, de sorte que lorsqu'ils surviennent, le pays débiteur ne soit pas confronté à une crise de la dette.

Figure 3.12

APD reçue par les PMA sous la forme d'un allègement de la dette, 2006-2021



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données issues du *Système de notification des pays créanciers* de l'OCDE (date de consultation : avril 2023).

la hausse avait été de 167,4 milliards de dollars en 2007-2014⁷. La dette contractée ou garantie par l'État représentait plus de la moitié de la nouvelle dette extérieure (62 %). L'écart entre le montant de l'allègement de la dette et le montant de la nouvelle dette contractée montre que les PMA font face à de sérieux problèmes de financement, mais aussi à des difficultés de gestion de la dette, qui les empêchent de maintenir celle-ci à un niveau soutenable. Le recul de l'aide et des opérations d'allègement de la dette a été particulièrement visible en 2015-2021, lorsque l'encours et les coûts du service de la dette se sont envolés.

Il faut répondre de manière substantielle aux besoins en liquidités des PMA. En outre, les pays développés doivent faire en sorte que leurs apports, notamment au titre de l'APD, soient à la hauteur de leurs engagements, car le déficit de financement compromet les perspectives de développement des pays à faible revenu. Il arrive que des PMA souscrivent des prêts à court terme pour combler l'écart entre les montants que les créanciers publics se sont engagés à leur verser et les montants qui leur ont effectivement été versés ou en prévision des coûts qu'ils auront à supporter en raison du report d'investissements. Les PMA qui sont surendettés ou qui risquent de l'être auraient beaucoup à apprendre de la coopération Sud-Sud pour ce qui est de gérer la dette et, en particulier, d'évaluer les besoins de financement public et de financement extérieur. Le cadre d'évaluation de la CNUCED pour le financement

du développement durable offre aux décideurs les moyens de déterminer si leurs pays sont en bonne voie de résorber leur dette extérieure sans remettre en question leur capacité d'atteindre les ODD⁸.

L'allègement de la dette accordé par les créanciers publics peut être plus efficace si elle consiste en une réduction globale de l'encours et une réduction des coûts du service de la dette (UNCTAD, 2020c). Bien sûr, la nature de l'endettement des PMA varie : il peut s'agir de problèmes de liquidités à court terme, d'une diminution des recettes fiscales à la suite de chocs économiques ou encore d'une insolvabilité chronique due à des faiblesses économiques structurelles. L'efficacité de l'allègement de la dette bilatérale dépend de la manière dont les apports aident le pays bénéficiaire à atténuer ses pertes budgétaires à court terme et à venir à bout de ses faiblesses structurelles à long terme. Cependant, les apports d'APD sont déjà faibles, et l'aide bilatérale spécialement affectée à l'allègement de la dette ne devrait pas se substituer à d'autres formes d'aide, car cela ne ferait qu'ajouter à l'imprévisibilité des flux d'aide, aggraver les effets procycliques et accroître les risques d'insolvabilité. Pour mettre durablement fin à la crise de la dette, il est donc essentiel non seulement de réduire sensiblement la valeur actualisée de l'encours, mais aussi de déterminer la capacité réelle de remboursement des PMA (Chuku et al., 2023 ; UNCTAD, 2020b).

La fréquence des situations de surendettement, la demande accrue de prêts d'urgence et les opérations de restructuration de la dette ne font que confirmer que la vulnérabilité de la dette des PMA a atteint un niveau critique. Les partenaires bilatéraux pourraient accroître leurs apports et, par un allègement de la dette, aider plus efficacement les PMA à freiner leur endettement et à libérer plus de ressources pour les dépenses sociales. C'est l'un des chevaux de bataille du G7 depuis sa réunion à Toronto, en 1988, au cours de laquelle il a été vivement recommandé de procéder à des annulations partielles de la dette, d'allonger les échéances et d'abaisser les taux d'intérêt (Bjerkholt, 2004). En 1990, à la réunion de Houston (États-Unis), les membres du G20 ont invité à rééchelonner la dette des pays les plus pauvres à des conditions plus favorables et à relever, de 27 % environ à 67 %, la part des dons dans les mesures de réduction de la dette (Easterly, 2002). En cela, ils admettaient que le rééchelonnement de la dette n'était pas suffisant et que la communauté internationale devait prendre

⁷ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données issues de la base de données de la Banque mondiale *International Debt Statistics* (date de consultation : juin 2023).

⁸ Le cadre d'évaluation de la CNUCED pour le financement du développement durable a été appliqué à un certain nombre de pays, dont l'Indonésie et Sri Lanka, au titre du programme du Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) (Lockwood, 2022).

des mesures complémentaires pour s'attaquer véritablement au problème. Parallèlement, les pays dont la dette avait été réduite sensiblement devaient engager sans délai des réformes structurelles et allouer plus de ressources au renforcement des capacités productives et à l'amélioration des résultats commerciaux (Easterly, 2002 ; UNCTAD, 2020b).

Actuellement, le G7 partage la position du G20 sur les questions relatives à la dette. Ses États membres sont résolus à coopérer étroitement avec le G20 et des organisations internationales, notamment en vue de faire avancer les travaux sur l'évolution des banques multilatérales de développement, de faciliter la réaffectation volontaire des DTS, de garantir le financement du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et du Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité, et de lutter contre la vulnérabilité de la dette (European Council, 2023 : par. 7). Pendant la pandémie de COVID-19, le G20 a annoncé le lancement de l'Initiative de suspension du service de la dette, destiné à aider les pays à faible revenu à surmonter leurs problèmes de liquidités. Cette initiative a bénéficié à 73 pays, dont 41 PMA. En 2021, le montant du service de la dette faisant l'objet d'une décision de suspension par les créanciers bilatéraux s'est élevé à 5,4 milliards de dollars, dont 2,1 milliards de dollars environ dans 21 PMA qui communiquent régulièrement des données à la Banque mondiale⁹.

a. Cadre commun du G20 pour le traitement de la dette : aller plus loin que l'Initiative de suspension du service de la dette

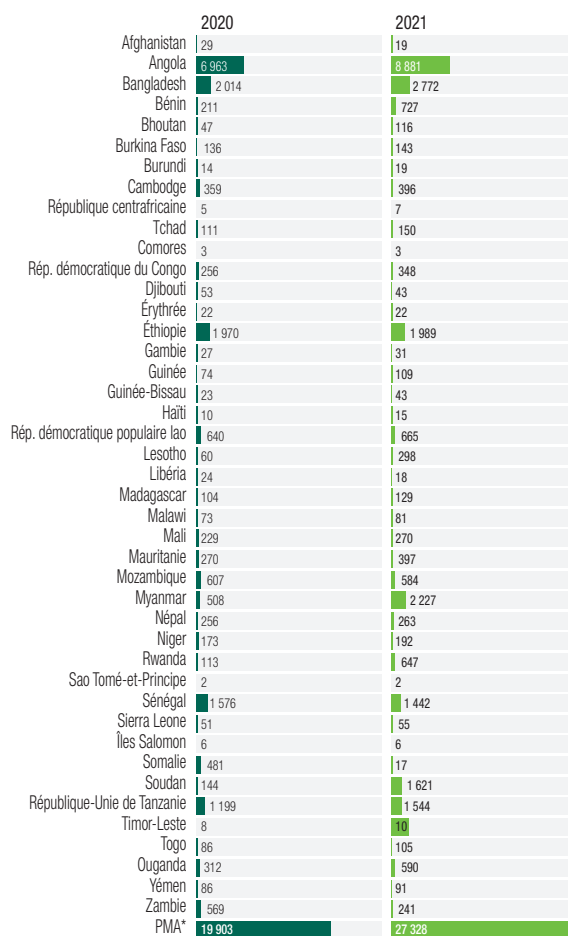
En 2022, après l'expiration de l'Initiative de suspension du service de la dette, lancée pendant la pandémie, le G20 a annoncé une nouvelle initiative destinée à aider les pays qui font face à des problèmes d'endettement chroniques. Le Cadre commun du G20 pour le traitement de la dette ne propose pas de remise ni d'annulation de la dette, mais ces mesures sont envisageables si les pays débiteurs satisfont à certains critères établis par le FMI et la Banque mondiale et que tous les créanciers participants considèrent que leur application est méritée (Paris Club, 2021). Adopté par les membres du Club de Paris, mais aussi par de grands créanciers qui n'en sont pas membres, le Cadre commun du G20 étend le champ des participants qui seront susceptibles d'aider au règlement de dettes de longue date. Cependant, nombreux sont encore les créanciers publics qui ne l'ont pas adopté, en raison des questions en suspens au sujet du partage

de la charge, du rôle des banques multilatérales de développement et de l'admissibilité, qui dépend du Cadre pour la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu, défini par le FMI et la Banque mondiale.

Pour l'instant, le Cadre commun du G20 ne fait guère sentir ses effets, car il appartient à chaque pays de présenter une demande. Un autre sujet de vive préoccupation, en dehors de l'admissibilité, est l'impact financier de toute l'opération. Par exemple, bien que l'Initiative de suspension du service de la dette ait été prolongée jusqu'en 2021, le montant total du service de la dette contractée ou garantie par l'État est passé de 19,9 milliards de dollars à 27,3 milliards de dollars entre 2020 et 2021, en raison de la hausse des coûts de la dette dans tous les PMA, à l'exception de l'Angola, des Comores, de Djibouti, du Libéria, du Mozambique

Figure 3.13

Service de la dette contractée ou garantie par l'État dans les PMA, 2020 et 2021 (en millions de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mai 2023).

Note : Les données pour Kiribati, le Soudan du Sud et les Tuvalu ne sont pas disponibles.

⁹ Voir <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/dssi>.

et de Sao Tomé-et-Principe (fig. 3.13). En 2021, le montant reporté du service de la dette était compris entre 0,4 million de dollars et 835,8 millions de dollars et sa part dans le montant total du service de la dette effectivement payé variait. En valeur nominale, l'Angola a été le principal bénéficiaire de la suspension du service de la dette ; en valeur relative, c'est-à-dire en proportion du montant de la dette contractée ou garantie par l'État effectivement payé, quelques autres pays se distinguent, dont la Zambie (144 %), Djibouti (70 %), la Mauritanie (53 %), les Comores (45 %) et Sao Tomé-et-Principe (44 %) (tableau 3.1).

D'autres créanciers, en particulier ceux qui ont une influence systémique sur la dette des PMA, pourraient aider à régler les problèmes d'endettement chronique et empêcher une détérioration de la situation. Plus de la moitié des PMA vont avoir besoin d'opérations d'allègement de la dette et de mesures d'appui qui aillent au-delà de la préservation des intérêts des créanciers et de la prévention du défaut de paiement. La restructuration de la dette devrait, par exemple, contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté dans les pays débiteurs, comme ce fut le cas pendant la mise en œuvre de l'IADM, en 2005 (World Bank, 2022). L'application de moratoires, au titre du Cadre commun du G20, devrait permettre aux banques multilatérales de développement d'accorder des prêts d'urgence et d'autres mesures d'aide pendant la renégociation de la dette. Pour les pays surendettés ou exposés à un risque élevé de surendettement qui demandent une restructuration de leur dette, la procédure devrait être plus rapide. À cette fin, il faudrait que les autres créanciers bilatéraux et créanciers privés s'alignent sur la solution proposée par la majorité des créanciers, y compris les participants au Cadre commun du G20 (Cheng et al., 2018 ; United Nations, 2023c). En outre, il faudrait réformer plus largement l'architecture internationale de la dette de manière à corriger les failles du système financier international et à augmenter les chances d'une renégociation transparente et coordonnée de la dette (UNCTAD, 2023b ; United Nations, 2023c).

Les PMA surendettés resteront probablement toujours vulnérables, à moins que des mesures plus efficaces ne soient prises en vue d'alléger leurs dettes et de s'attaquer aux causes profondes de la crise de la dette, à savoir les faiblesses structurelles de ces pays et la polycrise actuelle, dans laquelle les tensions géopolitiques influent sur le commerce international (UNCTAD, 2023d). S'attaquer aux problèmes d'insolvabilité est nécessaire, mais pas suffisant, comme il en ressort des crises récurrentes de la dette. Les restructurations successives ne font que

Tableau 3.1

Montant et part de la dette reportée en application de l'Initiative de suspension du service de la dette, 2021

	Report du service de la dette (en millions de dollars)	Report du service de la dette (en pourcentage du service de la dette contractée ou garantie par l'État)
Afghanistan	4	23
Angola	836	9
Burkina Faso	16	11
Burundi	0	2
Tchad	2	1
Comores	1	45
République démocratique du Congo	35	10
Djibouti	30	70
Éthiopie	76	4
Gambie	3	8
Guinée	36	33
Lesotho	2	1
Madagascar	3	3
Mali	28	10
Mauritanie	212	53
Mozambique	154	26
Myanmar	76	3
Népal	51	19
Niger	21	11
Sao Tomé-et-Principe	1	44
Sénégal	69	5
Sierra Leone	4	8
République-Unie de Tanzanie	101	7
Togo	20	19
Zambie	347	144

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mai 2023).

démontrer la nécessité de réformes structurelles, en particulier dans les PMA où elles n'ont pas empêché une détérioration des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux (Cheng et al., 2018 ; UNCTAD, 2023d). Pendant longtemps, les faiblesses structurelles des pays débiteurs n'ont pas été prises en considération au moment de décider de l'octroi de prêts ou du traitement de la dette, et leurs effets à long terme n'ont guère été jugulés par les initiatives d'allègement de la dette. Il est essentiel que les pays développés partenaires considèrent l'allègement de la dette comme un élément distinct et complémentaire aux autres apports publics, car lorsque le premier se substitue aux seconds, cela fausse souvent les effets de l'APD dans les pays bénéficiaires. Tout

nécessaires qu'ils puissent être, des prêts d'urgence ne contribueront à la croissance économique et à la résilience des PMA surendettés que s'ils sont accompagnés d'autres mesures visant à l'allègement de la dette, et ne viennent pas juste gonfler le montant des emprunts. Pour sortir de leurs situations d'endettement insoutenable, les PMA ont besoin d'une stratégie claire et de multiples filets de sécurité, notamment de dons, de prêts concessionnels et d'un mécanisme de restructuration de la dette à la fois souple, transparent et efficace.

D. Faire face à la crise de la dette

Des liquidités doivent être injectées sans délai aux PMA surendettés si l'on veut éviter que la crise de la dette ne dégénère en une catastrophe socioéconomique dans les pays les plus pauvres. La situation exige que plus de dons et de financements concessionnels soient mobilisés afin que la dette redevienne soutenable et que les pays conservent la marge d'action budgétaire dont ils ont tant besoin pour atteindre leurs objectifs à long terme. Si la communauté internationale redouble d'efforts afin de rendre les modes de production et de consommation durables (ODD 12) et de renforcer l'action climatique (ODD 13), les PMA se sont eux aussi fixé des objectifs ambitieux dans leurs contributions déterminées au niveau national (CDN) pour honorer leurs engagements climatiques. Cependant, en raison de la diminution des dons et des financements concessionnels provenant de sources publiques bilatérales et multilatérales, les PMA se sont tournés vers les prêts syndiqués, les obligations et les prêts aux conditions du marché. Ils ont ainsi adopté des schémas d'endettement purement insoutenable, qui ont fait s'envoler les coûts du service de la dette et progresser sensiblement la part des prêts à court terme.

On trouvera ci-après, à la section D.1, une réflexion sur la manière dont les partenaires bilatéraux et multilatéraux pourraient réagir à cette situation. Les propositions qui sont faites ne sont si exhaustives ni réservées aux PMA, mais leur mise en pratique pourrait combler certains des déficits de financement de ces pays. Comme on le verra à la section D.2, le caractère structurel des facteurs d'endettement confirme le besoin d'instruments d'investissement spéciaux pour la bonne exécution du Programme d'action de Doha.

1. Mesures multilatérales et bilatérales en réaction à la crise de la dette

Le caractère structurel de la crise de la dette impose de repenser, au niveau multilatéral, l'architecture financière internationale pour que celle-ci réponde mieux aux besoins des pays en développement. À

cette fin, il est notamment proposé de réformer la gouvernance des principaux acteurs du système financier international, à savoir les banques multilatérales de développement, et de renforcer la cohérence dudit système au moyen d'un organe faïtier représentatif (United Nations, 2023c). Une démarche axée sur le développement, en particulier par l'intermédiaire d'un dispositif multilatéral de renégociation de la dette souveraine, permettrait de gérer les crises de la dette de façon efficace, efficient et équitable, sans négliger les besoins en développement de pays vulnérables comme les PMA (UNCTAD, 2023b).

Les PMA sont d'autant plus vulnérables qu'ils ne disposent pas de ressources intérieures suffisantes pour atténuer les chocs et en subissent les répercussions socioéconomiques plus profondément que tout autre groupe de pays. Alors que la reprise s'accélérait dans les pays développés et les autres pays en développement, de nombreux PMA ressentaient encore les effets de la pandémie de COVID-19 (UNCTAD, 2021). Les pays surendettés ou ceux qui sont menacés d'une crise de la dette doivent avoir accès rapidement à des liquidités à court terme auprès de sources extérieures pour pouvoir surmonter la multiplicité des chocs exogènes. Le manque d'accès au financement d'urgence est l'une des causes structurelles de l'insoutenable de la dette des PMA, en particulier en cas de chocs stochastiques et systémiques. La suspension du service de la dette offre un répit, mais elle conduit à une accumulation des arriérés de paiements qui peut être contreproductive et réduire à néant les effets du rééchelonnement de la dette. Le caractère structurel de la dette des PMA impose non seulement de fournir des liquidités à court terme aux pays qui sont surendettés ou qui risquent de l'être, mais aussi de veiller à ce que le traitement de la dette aide à corriger des déséquilibres structurels chroniques en contribuant à la croissance économique et à la résilience (United Nations, 2023c ; UNCTAD, 2023b).

Moins les PMA ont accès à des liquidités à court terme, parce que le système financier international leur préfère les marchés développés et les marchés émergents et privilégie les instruments à court terme et à taux d'intérêt élevé, plus leur déficit de financement s'agrandit. Les paiements au titre de la nouvelle dette souveraine sont 5 à 8 fois plus élevés dans les PMA que dans les pays développés. Ces coûts élevés du service de la dette se reflètent dans l'augmentation de l'encours. De plus, l'impact du financement sur les objectifs de développement à long terme est soit négatif, parce que les coûts de la dette sont supérieurs aux retombées sociales,

soit atténué, parce que les PMA sont devenus plus exposés au surendettement (United Nations, 2023d). Pendant la période 2011-2021, l'encours de la dette contractée ou garantie par l'État a augmenté de plus de 15 milliards de dollars par an en moyenne au cours de sept années et de plus de 10 milliards de dollars en 2015 et en 2021, chaque fois à la suite de chocs majeurs. L'augmentation du service de la dette a été deux fois plus importante en 2021 qu'en 2019 ; d'une manière générale, le service de la dette était orienté à la hausse avant la pandémie (fig. 3.14).

Faire face au manque de liquidités

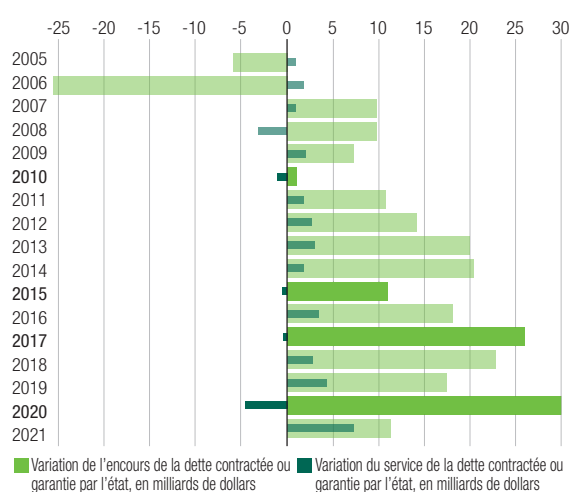
Des prêts d'urgence, à des conditions favorables et abordables, peuvent aider les PMA à surmonter leurs problèmes de liquidités. Le risque de refinancement des dettes souveraines peut être réduit considérablement si l'on allonge les échéances de paiement et que l'on assouplit les conditions de prêt. Ce point est particulièrement important pour les PMA dont la situation financière s'est détériorée depuis la pandémie, c'est-à-dire dans lesquels les déficits primaires se sont creusés parce les recettes fiscales n'ont pas suffi à couvrir les dépenses publiques. Idéalement, il faudrait qu'augmentent non seulement les prêts souverains multilatéraux, mais aussi les autres apports publics, en particulier l'APD, et les financements à long terme d'investissements de nature à favoriser la croissance des PMA et à renforcer leur capacité de transformation structurelle. Des créanciers multilatéraux et d'autres partenaires

pourraient aider les PMA à convertir leurs prêts à court terme arrivant à échéance en prêts à long terme à des conditions plus favorables.

Malgré ses limites, le Cadre commun du G20 peut améliorer la coordination entre les différents créanciers et augmenter les chances d'accélérer le traitement de la dette. Cependant, il faudra surmonter les problèmes mis au jour par des initiatives précédentes, lesquels concernent la comparabilité de traitement, l'admissibilité des autres pays en développement, la prévisibilité des délais et la participation du secteur privé et d'autres parties prenantes (UNCTAD, 2023b). Par exemple, une grande partie des dettes des PMA est détenue par des pays qui ne sont pas membres du Club de Paris. En 2021, la Chine (encadré 3.3), l'Inde, l'Arabie saoudite, le Koweït, la Libye, la République de Corée et la République bolivarienne du Venezuela détenaient 60 % des dettes des PMA contractées ou garanties par l'État. Entre 2009 et 2021, la part des dettes des PMA détenue par la Chine a plus que doublé (tableau 3.2). La coopération avec ces pays créanciers et l'obtention d'efforts comparables de leur part en vue de l'allègement de la dette, notamment par un allongement des échéances, une baisse des taux d'intérêt et l'octroi de remises, pourraient soulager les PMA de leurs grandes difficultés économiques. Il est nécessaire d'adopter une stratégie multilatérale de plus grande ampleur qui, surtout, garantisse la clarté et la transparence des opérations de prêt et d'allègement de la dette effectuées par les donateurs.

Figure 3.14

Variation annuelle de l'encours et du service de la dette contractée ou garantie par l'État, 2005-2021 (en milliards de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mai 2023).

Tableau 3.2

Part de la dette bilatérale contractée ou garantie par l'État détenue par des pays partenaires, 2009 et 2021 (en pourcentage)

	2009	2021
Chine	17,7	40,7
Japon	15,0	15,4
Fédération de Russie	6,8	6,8
Inde	3,5	5,8
Arabie saoudite	5,4	4,8
France	6,0	4,3
Prêteurs multiples	3,2	3,1
République de Corée	1,1	3,0
Koweït	5,5	2,5
Venezuela (République bolivarienne du)	0,6	1,6
États-Unis d'Amérique	6,3	1,4
Libye	1,9	1,1
Italie	3,2	1,1

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mai 2023).

Encadré 3.3 En tant que créancier principal, la Chine a un rôle essentiel à jouer dans le traitement de la dette des PMA – le cas de la Zambie

Selon la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale, la Chine est le premier créancier bilatéral des PMA. En 2021, elle détenait 41 % de la dette contractée ou garantie par l'État auprès de partenaires bilatéraux et de banques commerciales, ce qui représentait 68 milliards de dollars. La même année, en Zambie, la dette bilatérale contractée ou garantie par l'État a représenté 4,2 milliards de dollars et était détenue pour 78 % par la Chine. Quant à la dette contractée ou garantie par l'État auprès de banques commerciales, elle a représenté 2,3 milliards de dollars et était détenue pour 22 % par la Chine. Au total, la Chine détenait 58 % de la dette contractée ou garantie par l'État zambien auprès de partenaires bilatéraux et de banques commerciales.

En marge du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, organisé en juin 2023, la Zambie a annoncé qu'elle avait conclu un accord avec la Chine et d'autres grands créanciers en vue de restructurer sa dette extérieure publique et garantie par l'État, d'un montant de 6,3 milliards de dollars, sous réserve de négociations. Selon l'accord initial, conclu avec la Chine et la France, qui assument la présidence conjointe du comité des créanciers publics du pays, le débiteur et les créanciers définissent les critères de restructuration de la dette. La Zambie s'emploiera à restructurer au moins 8 milliards de dollars de son importante dette extérieure, dans laquelle la dette contractée ou garantie par l'État, à elle seule, avoisine 12,5 milliards de dollars.

La restructuration sera effectuée conformément au Cadre commun du G20. La situation de la Zambie est représentative de nombre des difficultés que les PMA rencontrent lorsqu'ils sont face à leurs différents créanciers. Il est très compliqué de parvenir à un consensus lorsque les créanciers sont nombreux et sont en désaccord sur le traitement de la dette et sur le rôle des banques commerciales et des banques de développement. Par exemple, les propositions présentées par la Zambie tiennent compte uniquement des dettes bilatérales, alors que les détenteurs d'obligations pourraient se joindre aux négociations, car leurs actifs continuent d'être en difficulté. Pour eux, une réduction de 40 % de la valeur actualisée nette de l'obligation souveraine serait idéale étant donné la cote actuelle de moins de 50 % (Bloomberg, 2023). Les opérations de restructuration auraient des répercussions importantes, en raison de la part de la dette détenue par la Chine. À cet égard, il convient de prendre en considération les éléments suivants :

- Une part considérable de la dette détenue par la Chine sera considérée comme une dette commerciale, y compris la dette détenue par la Banque industrielle et commerciale de Chine. Seulement 4,1 milliards de dollars dus à la Banque export-import de la Chine sont comptabilisés au titre de la dette bilatérale (Reuters, 2023).
- Les partenaires commerciaux pourraient vouloir écourter les échéances et élever les taux d'intérêt (Bloomberg, 2023). Les négociations devraient tendre à un traitement égal de la part des prêteurs privés, conformément au Cadre commun du G20, et à l'adoption de conditions plus favorables. L'idéal serait de ramener les taux d'intérêt au-dessous de 1 %, de plafonner les taux d'intérêt sur la nouvelle dette et d'allonger de plus de vingt ans le délai de remboursement de la dette restructurée.

Le Cadre commun du G20 et d'autres stratégies multilatérales de traitement de la dette ne pourront pas être efficaces sans des changements fondamentaux, et il importe que la Chine et d'autres créanciers ayant une importance systémique participent aux débats sur le sujet.

Si elle est souvent critiquée pour la complexité, la confidentialité et la rigueur des conditions qui s'appliquent à ses crédits (Gelpern et al., 2022), la Chine montre qu'elle est prête à participer au traitement multilatéral de la dette. À cet égard, l'exemple de la Zambie sera riche d'enseignements, tout comme d'autres situations d'endettement qui engagent la Chine. Il apprendra en outre aux PMA comment mieux gérer leur dette extérieure, notamment lors de l'élaboration des contrats, de la gestion des risques et des négociations sur la restructuration de la dette.

Mettre en œuvre des mesures qui sont adaptées aux caractéristiques structurelles de la dette des PMA

Le FMI accorde des prêts d'urgence aux PMA par l'intermédiaire de mécanismes tels que la Facilité de crédit rapide, ouverte à tous les pays qui satisfont aux critères d'admissibilité du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Cependant, certaines conditions attachées à ces prêts peuvent être restrictives, compte tenu de

la vulnérabilité de plus en plus grande de la dette des PMA. En outre, les mécanismes en question manquent notablement de financement, car ils dépendent des engagements des donateurs pour accorder des prêts libres d'intérêts aux pays les plus pauvres. La restructuration de la dette devrait être précoce et approfondie, et étendue, de manière coordonnée, à tous les PMA qui sont surendettés ou qui risquent fort de l'être.

La conversion de dettes en mesures en faveur de la nature est une méthode de réduction de la dette qui a fait l'objet d'un regain d'intérêt (encadré 3.4). Il s'agit de la conversion d'une dette bilatérale à laquelle est attachée une conditionnalité environnementale ou relative à la nature. Le pays débiteur doit s'engager auprès de son créancier à consacrer une partie du montant du service de la dette à un projet climatique donné, en échange d'une restructuration ou d'une réduction de sa dette dans des proportions équivalentes. Le procédé est attractif, surtout s'il permet de débloquer les fonds, encore limités, nécessaires au financement de l'adaptation des PMA aux changements climatiques, tout en allégeant la dette de ces pays. Cependant, même menés à bonne fin, les programmes d'échange dette/nature mettent en jeu de faibles montants, et leur mise en œuvre prend du temps et peut se révéler coûteuse pour les deux parties, ce qui n'est guère satisfaisant pour des pays qui ont besoin d'investir beaucoup dans l'adaptation ou pour des pays qui font face à des risques budgétaires ou des risques de liquidité imminents (Hebbale and Urpelainen, 2023; Georgieva et al., 2022).

E. Conclusions

Dans le présent chapitre, la CNUCED a procédé à une analyse de la vulnérabilité de la dette des PMA afin de comprendre les facteurs responsables de la récurrence des crises de la dette et de formuler des recommandations visant à faciliter la réalisation de l'ODD 17.4. Dans les PMA, la crise de la dette perdure. Depuis la crise financière mondiale de 2008-2009, tous les groupes de pays voient leur dette augmenter, mais au lendemain de cette crise, les PMA sont entrés dans une phase critique. Avant la pandémie de COVID-19, leurs dettes étaient aussi élevées qu'avant le lancement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés. La pandémie est pour beaucoup dans la détérioration de la situation des PMA, en particulier de ceux dont les déficits courants sont chroniques, et dans l'aggravation du manque de ressources intérieures.

D'évidence, le gonflement de la dette des PMA et la récurrence des crises de la dette dans ces pays s'expliquent par des facteurs structurels. Premièrement, l'augmentation de la dette extérieure tient à la faiblesse des économies, piégées dans une trajectoire de faible croissance. Deuxièmement, le manque de diversification économique des PMA est à la fois une cause et une conséquence de la dépendance de ces pays à l'égard des exportations de produits primaires, dont la part dans le commerce

mondial ne cesse de diminuer. Troisièmement, la structure de la dette des PMA s'est mise à évoluer depuis la fin de la crise financière mondiale et les changements dans l'architecture de l'APD qui se sont ensuivis. Elle se caractérise par une part importante de prêts privés, aux échéances plus courtes. Néanmoins, la plus grande partie de la dette des PMA, même si elle a beaucoup diminué pour certains pays, est constituée par la dette multilatérale.

La crise de la dette a des répercussions diverses. Elle est aggravée par la survenue de plus en plus fréquente de chocs commerciaux et le creusement des déficits commerciaux. L'instabilité des exportations influe négativement sur les recettes publiques et est l'une des principales causes du déséquilibre de la balance des paiements dans les pays tributaires des produits de base. Pour sortir du piège de l'insoutenable de la dette ou l'éviter, les PMA ont besoin d'une stratégie claire et de multiples filets de sécurité, notamment de dons, de prêts concessionnels et d'un mécanisme de restructuration de la dette à la fois souple, transparent et efficace. La gestion de la dette et des liquidités devrait être adaptée à la situation particulière du pays, surtout si celui-ci présente des déséquilibres structurels de longue date et manque de liquidités. Laissées au bon vouloir des créanciers, les conditionnalités qui sont imposées peuvent souvent miner la marge d'action des PMA et affaiblir l'influence de l'État sur les politiques monétaires et budgétaires. Il est essentiel que les pays développés partenaires ne considèrent pas les mesures d'allègement de la dette comme un substitut aux apports publics, notamment à l'APD. Dans le même ordre d'idées, pendant les périodes de crise, les prêts d'urgence devraient être accordés avec parcimonie et en complément de mesures d'allègement de la dette, au lieu de gonfler l'encours de la dette auprès des banques multilatérales de développement. Il existe un certain nombre d'initiatives qui pourraient aider à alléger la dette des PMA. Par exemple, certains pays pourraient bénéficier de sursis de paiement pendant la période transitoire de restructuration de leur dette. En outre, il faudrait accélérer la mise en place de mécanismes de renégociation de la dette au niveau multilatéral afin que des solutions puissent être trouvées sans la saisine de juridictions judiciaires, qui risqueraient de ne pas apporter une réponse appropriée aux besoins de financement souverain.

En corrigeant les faiblesses structurelles des PMA, l'on pourrait empêcher que l'endettement de ces pays soit si sensible aux cycles économiques. De plus, des mesures proportionnées doivent être prises au niveau international afin de lever les

Encadré 3.4 En quoi consiste la conversion de dettes en mesures en faveur de la nature ?

La conversion de dettes en mesures en faveur de la nature permettrait d'obtenir les ressources financières qui font tellement défaut lorsqu'il s'agit d'investir dans des projets susceptibles d'atténuer les effets des changements climatiques. Elle se présente comme un bon moyen pour les PMA de relever certains enjeux environnementaux dans le cadre de certains types de projets. Elle consiste pour un pays à affecter des ressources qui serviraient normalement au remboursement de la dette à des projets en faveur du climat, tout en allégeant la charge de sa dette (Georgieva et al., 2022). Selon la manière dont elle a été conçue, elle peut aider à mieux aligner les dépenses budgétaires sur les objectifs environnementaux/climatiques et favoriser la transformation verte. Elle peut aussi amplifier les effets de l'allègement de la dette, à condition que la réaffectation des ressources qui en découle ne fasse pas diminuer l'APD et les crédits budgétaires que le pays débiteur consacre à d'autres objectifs de développement prioritaires. Concrètement, la conversion de dettes en mesures en faveur de la nature ne libère pas de nouvelles ressources, elle réoriente une partie du service de la dette à un projet qui aurait pu être soutenu par le créancier (Sheik, 2018 ; Chamon et al., 2022). Cela peut se révéler délicat pour les pays surendettés qui font déjà face à des déficits primaires. L'un des risques est que l'échange dette/nature se limite à la réaffectation de ressources déjà allouées à des questions environnementales et n'apporte donc aucun bénéfice net supplémentaire à la protection de la nature dans le pays bénéficiaire. Autrement dit, la réaffectation des ressources peut entraîner un désalignement des priorités.

Il se peut également que la conversion de dettes en mesures en faveur de la nature ne permette d'obtenir qu'un financement à court terme et d'un montant insuffisant pour que le pays bénéficiaire investisse durablement et efficacement dans son adaptation aux changements climatiques. L'interdépendance foncière des projets climatiques peut aussi obliger le pays bénéficiaire à consacrer à des finalités environnementales des ressources d'un montant supérieur à celui de la dette « convertie ». Cela se produit souvent lorsque les projets financés ont une durée de vie plus longue que le prêt annulé. Les PMA sont en mauvaise posture. En 2019-2023, leur situation budgétaire s'est détériorée : la dette intérieure a dépassé les recettes dans 22 des 42 PMA pour lesquels des données étaient disponibles. Au total, 17 de ces 22 PMA enregistraient des déficits primaires, ce qui signifiait que leurs recettes fiscales ne suffisaient pas à couvrir leurs dépenses publiques courantes (fig. 3.11). En outre, dans 15 de ces pays, les paiements ont généralement été plus élevés et les paiements nets d'intérêts ont représenté une plus grande part des dépenses publiques. Dans les circonstances actuelles, la conversion de dettes en mesures en faveur de la nature ne peut être judicieuse que si les conditions qui la régissent ne sont pas trop complexes et que les coûts que les pays bénéficiaires devront supporter sont réduits au minimum.

En 2003, l'Allemagne a allégé la dette de Madagascar. En échange de l'annulation de sa dette à hauteur de 23,3 millions d'euros, Madagascar s'est engagée à verser 13,8 millions d'euros de fonds de contrepartie pendant une période de vingt ans en vue de la création de la fondation pour les aires protégées et la biodiversité. Sa contribution initiale a été de 1,7 million d'euros ; un montant de 425 000 euros devait ensuite être versé chaque année jusqu'en 2023 (Moye and Paddack, 2003). En l'espèce, l'échange dette/nature a contribué non seulement à réduire la dette malgache et à protéger l'environnement, mais aussi à renforcer les capacités institutionnelles du pays et son aptitude à mobiliser des ressources à des fins écologiques.

D'autres exemples récents de contrats bilatéraux d'échange dette/nature sont fournis ci-après :

- En 2008, la France, associée au Fonds mondial pour la nature, a conclu un contrat d'échange dette/nature avec Madagascar qui devait donner lieu au versement de 20 millions de dollars à des fonds de protection de la nature.
- En 2015, la France a conclu un contrat avec le Mozambique par lequel elle annule la dette mozambicaine à hauteur de 17,5 millions d'euros contre l'affectation de 2 millions d'euros à des fonds de protection de la nature, de 10 millions d'euros au soutien budgétaire et de 5,5 millions d'euros à la formation professionnelle (Club of Mozambique, 2016).
- En 2016, la France, par l'intermédiaire de l'Agence française de développement a consacré 315 millions d'euros au contrat de désendettement et de développement, en application duquel des pays reçoivent des dons, d'un montant établi en fonction du service de la dette, pour financer des programmes de réduction de la pauvreté. Peuvent en bénéficier les PMA ci-après, qui sont aussi des pays pauvres très endettés : le Burundi, la République démocratique du Congo, la Guinée, le Libéria, Madagascar, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, le Myanmar, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda, la Sierra Leone, la Somalie et le Soudan. Il s'agit à la fois d'une annulation de la dette et d'un échange dette/nature, puisque les pays bénéficiaires restent tenus de rembourser à l'échéance la partie de la dette qui n'a pas été annulée et reçoivent des dons pour financer des programmes sélectionnés d'un commun accord avec les pays partenaires (AFD, 2016).

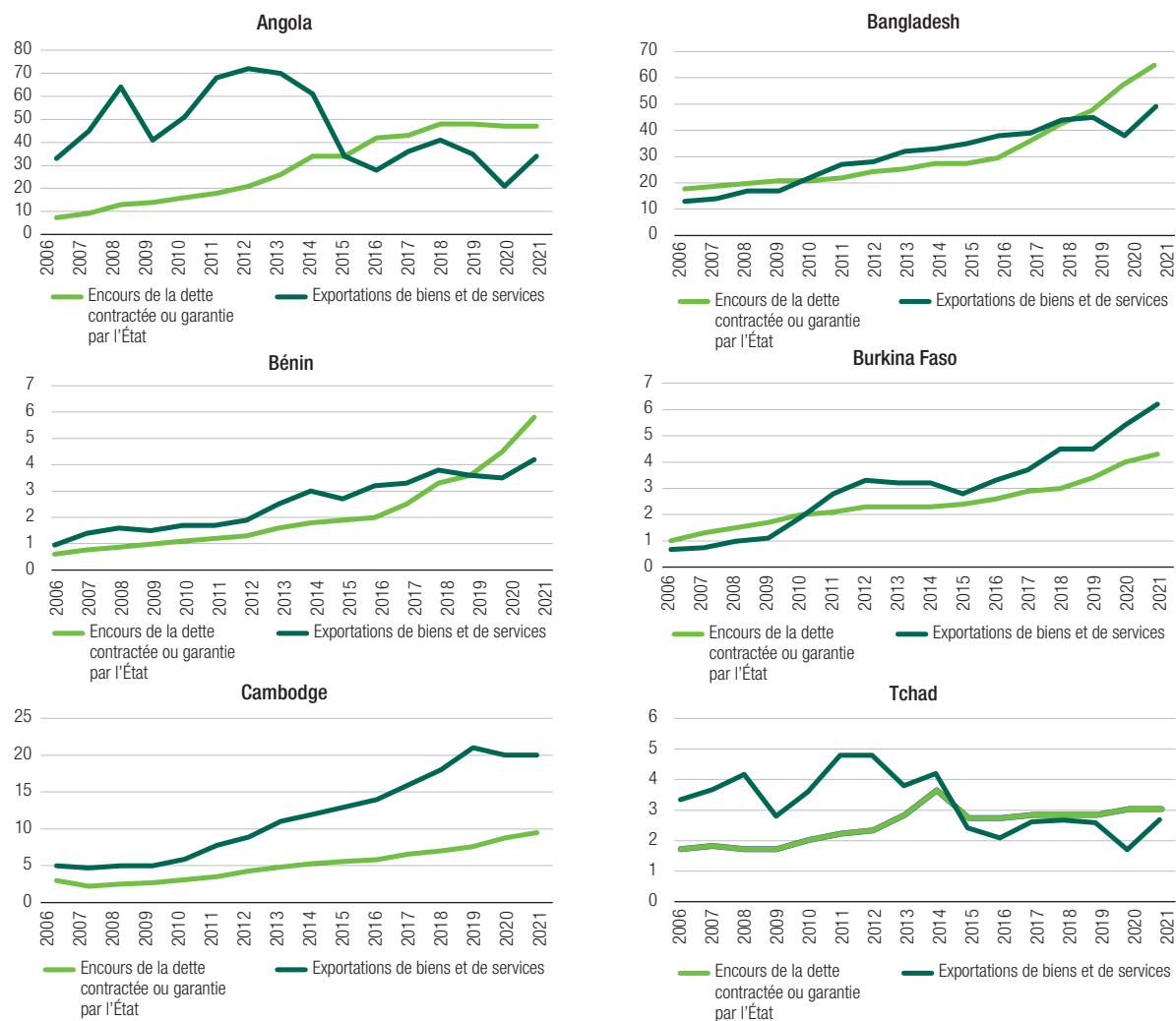
obstacles systémiques à la soutenabilité de la dette des PMA. Ces mesures consisteraient notamment à réformer l'architecture financière internationale et à revoir les conditions imposées par les banques multilatérales de développement, et à rendre plus transparents les accords bilatéraux de financement et les mécanismes de traitement de la dette. S'ils pouvaient tous bénéficier de prêts auprès de l'IDA et d'une aide financière internationale plus importante et principalement sous la forme de

dons, les PMA seraient soumis à une moindre pression financière et mieux à même de parvenir à un équilibre entre dettes à long terme et dettes à court terme. En outre, s'ils empruntaient auprès de différentes catégories de créanciers, ils pourraient répartir le risque de taux d'intérêt et moins ressentir les effets des investissements spéculatifs, en particulier lorsque le contexte économique mondial se caractérise par des taux d'intérêt élevés et des tensions inflationnistes.

Annexe

Figure A3.1

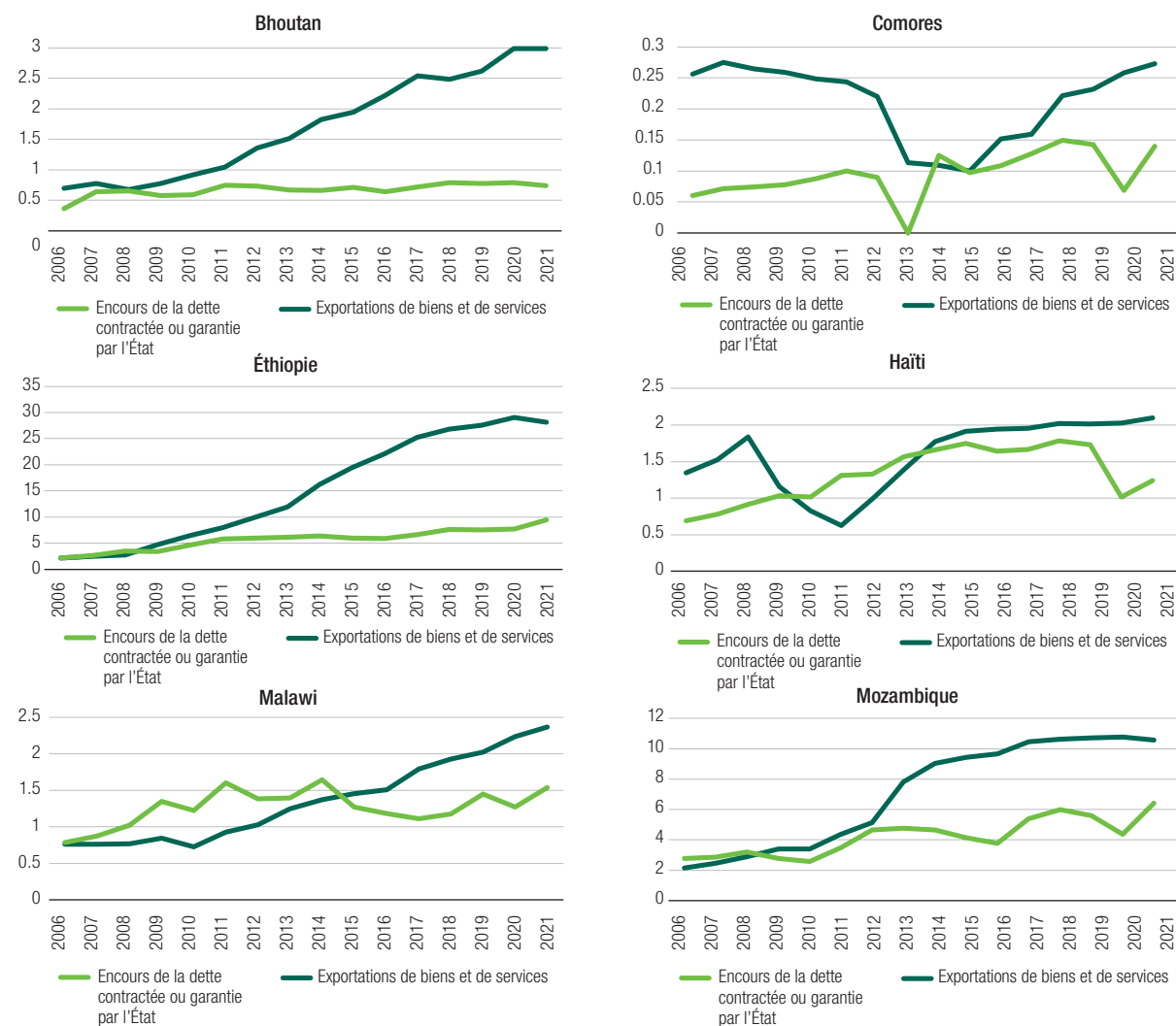
Dettes contractées ou garanties par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat de la CNUCED et la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Figure A3.2

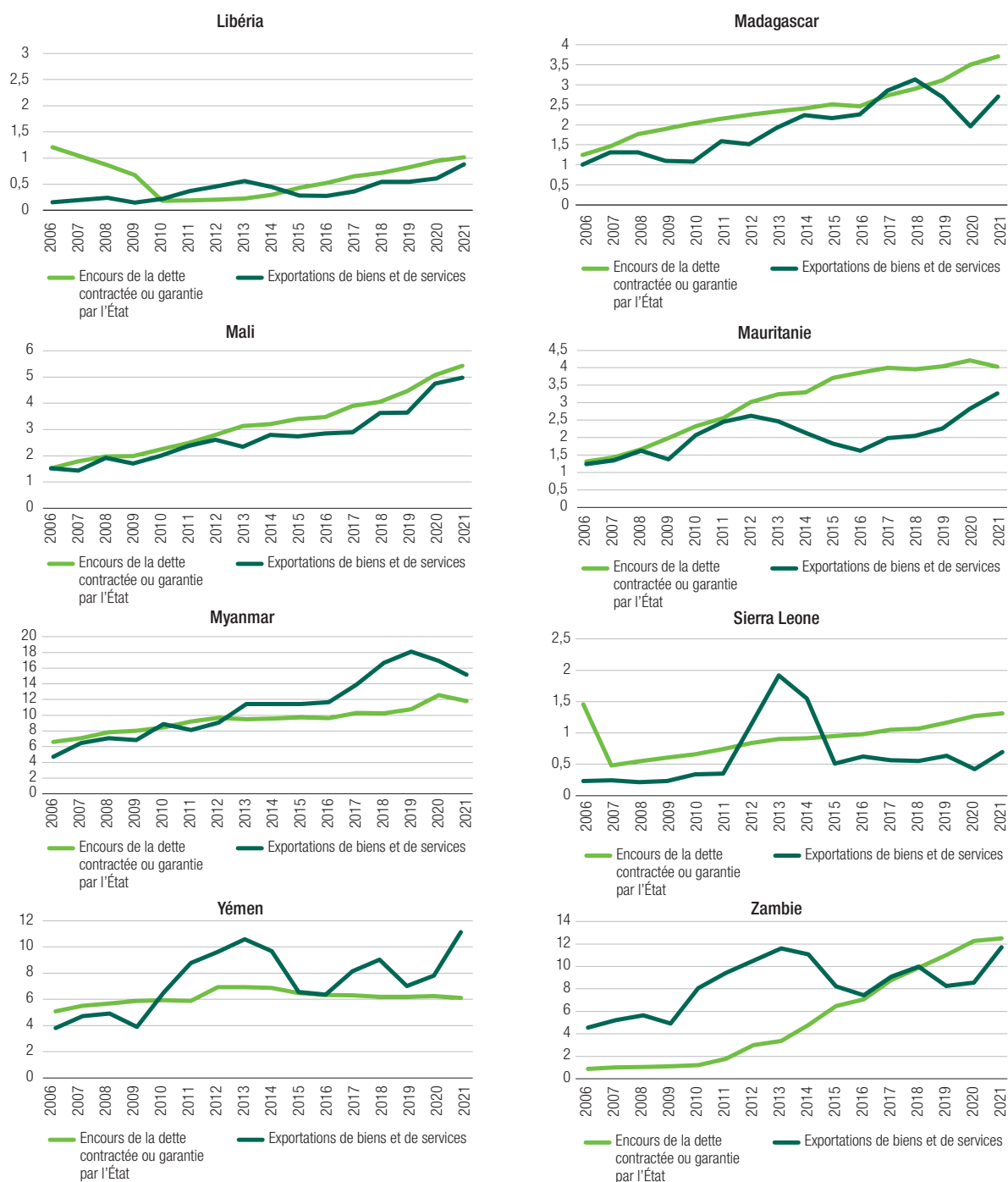
Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat de la CNUCED et la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Figure A3.3

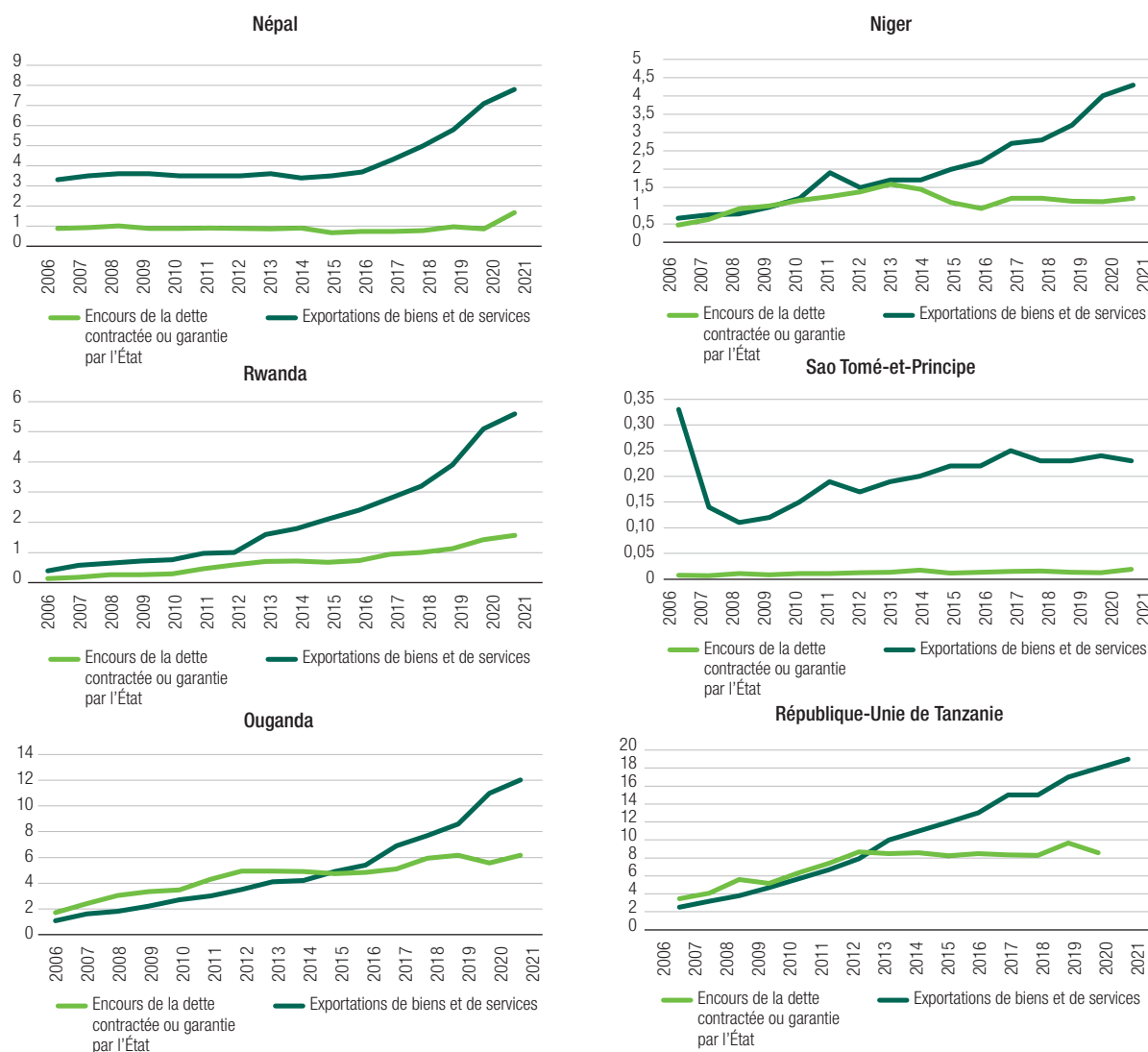
Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat de la CNUCED et la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Figure A3.4

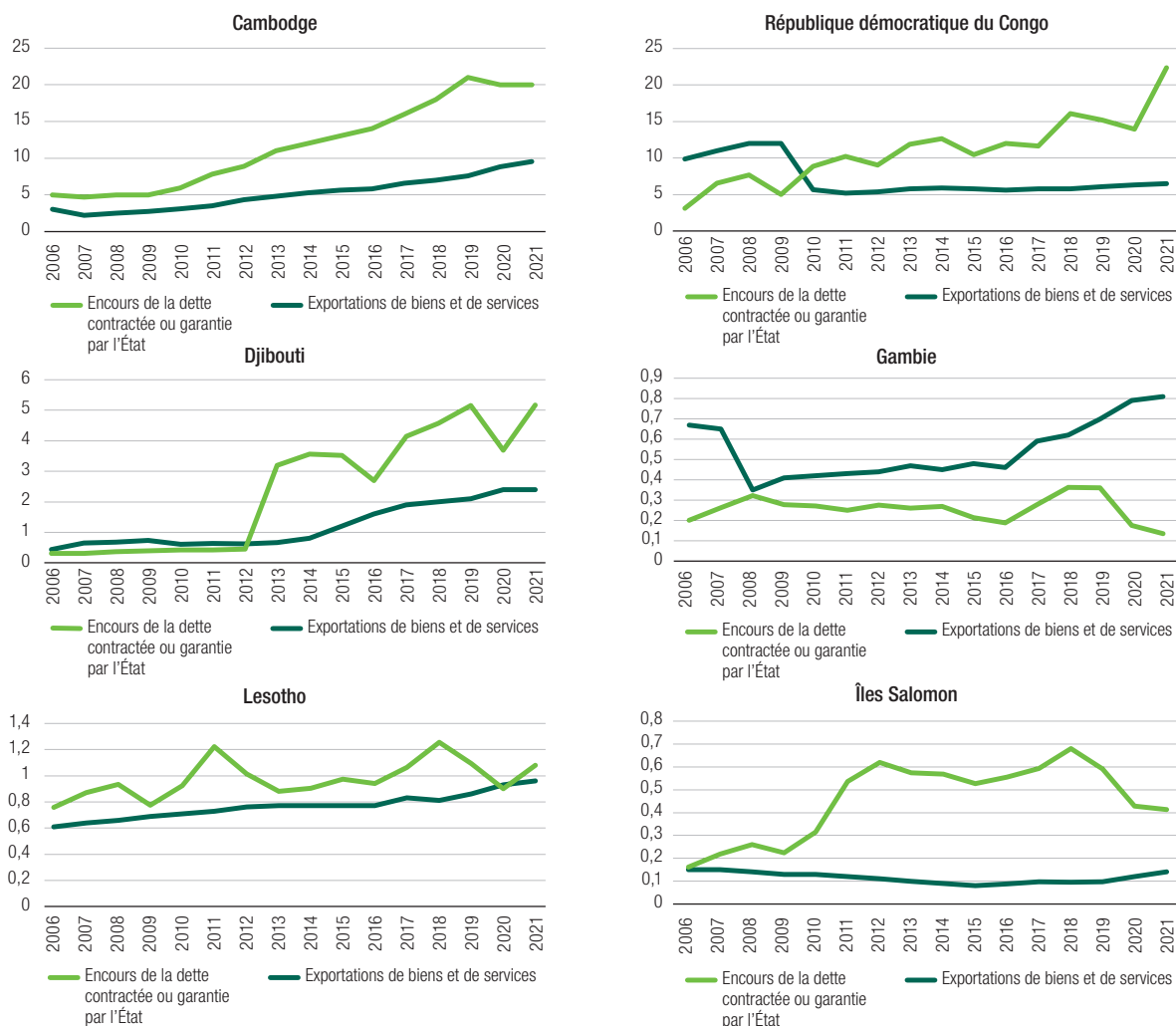
Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat de la CNUCED et la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Figure A3.5

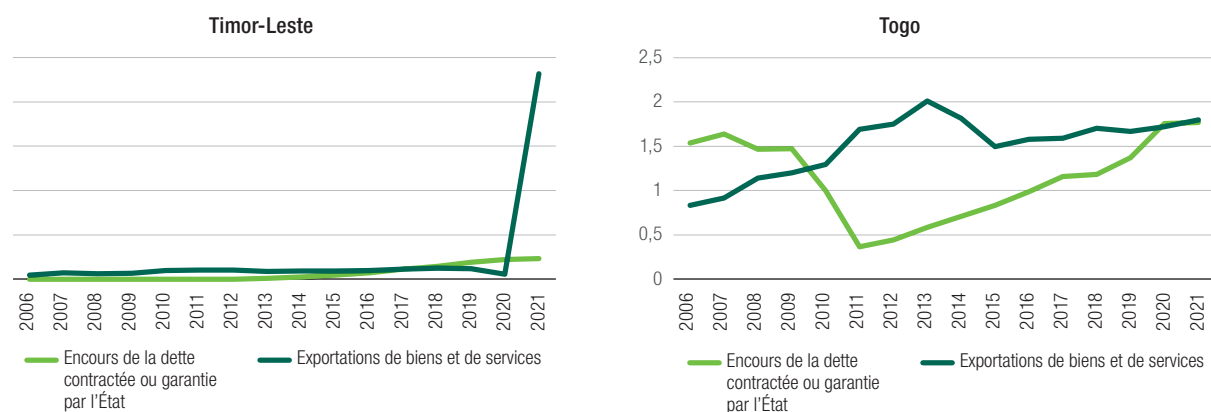
Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat de la CNUCED et la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Figure A3.6

Dette contractée ou garantie par l'État et exportations, certains pays, 2006-2021 (en milliards de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat de la CNUCED et la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Table A3.1

Dette contractée ou garantie par l'État en pourcentage du PIB

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Afghanistan	13	20	19	17	13	11	10	10	10	10	11	10	11	10	10	13
Angola	14	14	14	20	19	17	17	20	24	39	84	62	62	69	88	69
Bangladesh	26	24	22	21	18	17	18	17	15	14	11	12	13	13	15	15
Bénin	9	9	9	10	12	11	12	13	13	17	17	20	23	25	28	34
Bhoutan	80	66	55	63	59	59	76	86	96	97	103	104	102	103	128	118
Burkina Faso	15	17	16	18	19	17	18	17	17	20	20	20	19	21	22	22
Burundi	97	94	77	22	19	16	18	16	15	13	15	15	16	18	20	20
Cambodge	41	26	25	26	27	27	31	32	31	31	29	30	28	28	34	35
République centrafricaine	60	51	42	15	18	12	12	19	21	25	23	19	19	19	18	17
Tchad	22	20	17	19	19	18	18	22	26	24	26	28	25	25	28	25
Comores	37	35	29	29	27	24	22	10	10	10	15	15	19	19	21	21
Rép. dom. du Congo	68	65	59	64	26	20	18	18	16	15	15	15	12	12	13	12
Djibouti	57	77	68	70	54	52	47	33	37	48	62	70	70	69	74	69
Érythrée	65	65	69	55	63	49										
Éthiopie	14	13	10	15	22	25	23	25	29	30	30	31	32	29	27	25
Gambie	63	51	23	28	27	31	31	34	37	35	31	39	37	39	43	40
Guinée	70	49	43	45	43	44	13	16	17	18	21	18	17	17	24	22
Guinée-Bissau	154	135	109	116	115	21	23	23	26	30	28	32	34	41	57	58
Haïti	18	16	18	10	7	5	7	9	12	13	14	13	12	14	14	10
Rép. dom. populaire lao	74	69	59	59	53	49	44	43	42	46	46	49	52	54	56	55
Lesotho	34	38	38	40	32	28	31	33	32	33	37	36	32	35	42	39
Libéria	108	75	50	38	9	8	7	7	9	13	15	19	21	25	31	29
Madagascar	20	17	17	20	20	19	19	19	19	22	21	21	21	22	27	26
Malawi	19	17	14	14	10	12	17	23	23	23	28	20	19	18	18	19
Mali	22	22	20	19	21	19	22	24	22	26	25	25	24	26	29	28
Mauritanie	34	33	32	42	41	38	45	45	50	60	60	59	53	50	50	40
Mozambique	23	24	23	29	31	30	31	46	51	59	81	79	72	70	77	67
Myanmar	56	45	34	27	22	17	17	16	15	15	16	17	15	16	16	18
Népal	36	34	28	28	22	16	16	16	15	15	15	15	15	17	21	21
Niger	14	13	11	13	15	22	16	17	16	20	22	24	22	25	29	29
Rwanda	12	14	13	13	12	14	14	20	21	24	27	31	34	38	50	50
Sao Tomé-et-Principe	232	96	58	67	74	81	68	62	58	69	65	65	55	53	51	45
Sénégal	14	14	14	18	20	20	24	24	25	30	32	40	48	52	57	52
Sierra Leone	77	22	22	25	26	25	22	18	18	23	27	28	26	29	31	32
Îles Salomon	24	21	18	16	14	11	9	8	7	6	6	7	6	6	8	9
Somalie								41	36	33	32	32	36	32	38	39
Soudan	27	22	21	24	20	19	25	25	21	19	15	12	49	51	62	45
Timor-Leste								1	2	3	4	7	9	9	10	6
Togo	65	62	44	44	29	9	12	14	15	20	16	18	17	19	23	21
Ouganda	11	13	12	9	10	11	13	14	13	15	19	22	23	24	30	30
République-Unie de Tanzanie	13	15	13	16	18	19	20	22	23	26	26	27	27	28	28	28
Yémen	27	26	21	23	19	18	20	17	16	15	20	24	29			
Zambie	7	7	6	7	6	8	12	12	18	31	34	34	38	47	68	56
PMA (moyenne)	41	34	28	27	25	21	20	21	22	25	28	28	29	30	34	32

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat de la CNUCED et la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Table A3.2

Recettes fiscales et créances sur les administrations centrales, 2011-2015 et 2016-2020 (en pourcentage)

Pays	Recettes fiscales (en pourcentage du PIB)	Créances sur les administrations centrales (en pourcentage du PIB)	Créances sur les administrations centrales en pourcentage de la masse monétaire au sens large, taux de croissance annuelle moyenne	Recettes fiscales (en pourcentage du PIB)	Créances sur les administrations centrales (en pourcentage du PIB)	Créances sur les administrations centrales en pourcentage de la masse monétaire au sens large, taux de croissance annuelle moyenne
	2011-2015			2016-2020		
Afghanistan	7,6	-5,9	-0,7	9,7	-7,5	-3,2
Angola	13,9	-3,1	1,5	9,7	11,1	14,3
Bangladesh	8,8	14,8	3,5	7,3	13,6	4,3
Bénin		-2,3	0,5		0,6	1,7
Bhoutan	14,1	2	0,3	14,2	3,4	0,3
Burkina Faso	13,6	-0,5	0,7	14,7	0,8	0,9
Burundi		8,9	9,4		25,1	17,4
Cambodge	12,5	-6,4	-2,8	17,1	-17,4	-4,4
République centrafricaine	6,3	16,1	5,3	7,9	16,8	4,2
Tchad		2,2	5,6		11,9	8,7
Comores		0,9	-2,2		2,1	2,5
Rép. dém. du Congo		2	13,4		2,6	5,4
Djibouti		1,6	0		0,8	0,4
Érythrée		99,9	5,3			
Éthiopie	8,9			7,2		
Gambie		20	13,2		29	8,7
Guinée		13,5	2,6		13,8	9
Guinée-Bissau		6,8	7,5	9,9	8,5	-2,7
Haïti		1,2	2,6		6,9	7,5
Kiribati	18,9			24,3		
Rép. dém. populaire lao						
Lesotho	34,9	-16,4	-4,1	28,9	-5,1	5,6
Libéria	12,2	6,5	-0,1		8,8	11,9
Madagascar	8,7	3,8	6,4	9,9	5,4	2,7
Malawi	14,9	7,2	4	12,7	8,9	26
Mali	13,1	-1	3	14,3	4,1	5,2
Mauritanie		7,9	-1,1		6,9	-0,9
Mozambique	20,5	-0,4	3,2	22,5	5,2	2,2
Myanmar	5,8	13,3	-0,9	5,9	19,9	8
Népal	13,1	8	0,6	17,8	7,4	2,1
Niger		-0,8	-0,9		2	2,8
Rwanda	13,1	-4,5	-2,4	14,4	-2,8	-1,9
Sao Tomé-et-Principe		-3,1	-2,8		-1,6	1,6
Sénégal	15,8	1,2	-0,4	16,2	5	4,8
Sierra Leone		8,2	8,9		17,2	17,7
Îles Salomon	25,9	-12,1	-8,8	23,5	-8,2	1
Somalie				0		
Soudan du Sud		11,2	62,2		43,2	102,1
Soudan	6,9	10,8	15,5	7,4	11,7	28,7
Timor-Leste	95,2	-38,9	-9,4	20,8	-31	-9,6
Togo	17,2	3,9	-0,3	13,2	2,4	-0,3
Tuvalu						
Ouganda	10,8	3,6	1,9	11,6	9,2	5
Rép.-Unie de Tanzanie	10,6	3,8	5,5	11,6	3,4	0,5
Yémen		18,6	14,8			
Zambie	14,8	8,2	3,6	15,6	17,7	16,8
PMA (moyenne)	17,5	4,5	3,6	14,2	6,3	7,5

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat de la CNUCED et la base de données *International Debt Statistics* de la Banque mondiale (date de consultation : mars 2023).

Bibliographie

- AFD (2016). C2D: A mechanism to relieve indebted countries. Available at <https://www.afd.fr/en/c2d-mechanism-relieve-indebted-countries> (accessed 15 September 2023).
- AfDB (2017). African Development Bank Social Bond Framework September. Available at www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/AfDB_Social_Bond_Framework.pdf (accessed 26 April 2023).
- AfDB (2022). Green and Social Bond Newsletter – Issue No.8 – November 2022 August. Available at www.afdb.org/en/documents/green-and-social-bond-newsletter-issue-ndeg8-november-2022. (accessed 26 April 2023).
- Amפוfo GMK, Jinhua C, Bosah PC, Ayimadu ET and Senadzo P (2021). Nexus between total natural resource rents and public debt in resource-rich countries: A panel data analysis. *Resources Policy*. 74102276.
- Amstad M, Packer F and Shek J (2020). Does sovereign risk in local and foreign currency differ? *Journal of International Money and Finance*. 101(C); Elsevier.
- Battaglini M and Coate S (2008). A Dynamic Theory of Public Spending, Taxation, and Debt. *The American Economic Review*. 98(1):201–236, American Economic Association.
- Benin, Presidency (2022). Benin SDG Eurobonds: Impact Report on the July 2021 inaugural issue July. Available at <https://www.gouv.bj/actualite/1850/confirmation-correcte-allocation-projets-programmes-eligibles-500-millions-euros-leves-lors-eurobond-odd/> (accessed 8 May 2023).
- Berensmann K (2019). Why developing countries are facing a renewed debt crisis. The Current Column of 11 February 2019. Available at <https://www.idos-research.de/en/the-current-column/article/why-developing-countries-are-facing-a-renewed-debt-crisis-1/> (accessed 26 May 2023).
- Berensmann K, Dafe F and Volz U (2015). Developing local currency bond markets for long-term development financing in Sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Economic Policy*. Financing for Development (Autumn and Winter 2015. 31(3/4):350–378.
- Bjerkholt O (2004). New approaches to debt relief and debt sustainability in LDCs. CDP Background Paper No.5 No. ST/ESA/2004/CDP/5. United Nations. New York. (accessed 8 May 2023).
- Bloomberg (2023). Zambia's Deal With China and Others Clears Way to Revamp Bonds. 29 June.
- BOAD (2021). Annual Report 2021. Available at <https://www.boad.org/wp-content/uploads/2022/07/RA-2021-anglais.pdf> (accessed 27 April 2023).
- Calcagno A, Dullien S, Márquez-Velázquez A, Maystre N and Priewe J, eds. (2015). *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis: Making the Case for Policy Space*. Volume 1. United Nations. New York and Geneva.
- CDP (2023). The raw reality of the growing (external) debt crisis: A call to action. Background Paper No. 58. Committee for Development Policy. New York.
- Chamon M, Klok E, Thakoor V and Zettelmeyer J (2022). Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation. IMF Working Paper WP/22/162. IMF.
- Cheng G, Díaz-Cassou J and Erce A (2018). Official debt restructurings and development. *World Development*. 111181–195.
- Chuku C et al. (2023). Are We Heading for Another Debt Crisis in Low-Income Countries? Debt Vulnerabilities: Today vs the pre-HIPC Era. *IMF Working Papers*. 2023(079). International Monetary Fund.
- Club of Mozambique (2016). French Pardon of Mozambican Debt: 500,000 euros to fund Tourism and Energy studies. Available at <https://clubofmozambique.com/news/french-pardon-of-mozambican-debt-500000-euros-to-fund-tourism-and-energy-studies/> (accessed 15 September 2023).
- Cohen C et al. (2020). The Role of State-Contingent Debt Instruments in Sovereign Debt Restructurings. *IMF Staff Discussion Notes*. International Monetary Fund.
- Cornea-Madeira A (2017). The Explicit Formula for the Hodrick-Prescott Filter in a Finite Sample. *The Review of Economics and Statistics*. 99(2):314–318.
- Coulibaly BS, Gandhi D and Senbet LW (2019). Is sub-Saharan Africa facing another systemic sovereign debt crisis? Brookings India April. Available at <https://think-asia.org/handle/11540/9975> (accessed 16 April 2023).
- Delevic U (2020). Employment and State incentives in transition economies: Are subsidies for FDI ineffective? The case of Serbia. *Transnational Corporations*. 27(2):31–63.
- Easterly W (2002). How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief. *World Development*. 30(10):1677–1696.
- EBID (2021). Annual Report 2021. The ECOWAS Bank for Investment and Development. Available at https://www.bidc-ebid.com/en/wp-content/uploads/Annual_report_EBID_2021.pdf (accessed 27 April 2023).
- Eichengreen B and Luengnaruemitchai P (2004). Why Doesn't Asia Have Bigger Bond Markets? April. Available at <https://www.nber.org/papers/w10576>.
- Essers D, Blommestein H, Cassimon D and Ibarlucea Flores P (2014). Local currency bond market

- development in Sub-Saharan Africa: A stock-taking exercise and analysis of key drivers. Available at <https://ideas.repec.org/p/iob/wpaper/201408.html> (accessed 28 April 2023).
- European Council (2023). G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Statement. Available at <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/04/12/g7-finance-ministers-and-central-bank-governors-statement/> (accessed 8 May 2023).
- Fosu AK and Abass AF (2019). Domestic Credit and Export Diversification: Africa from a Global Perspective. *Journal of African Business*. 20(2):160–179, Routledge.
- Gelpern A, Horn S, Morris S, Parks B and Trebesch C (2022). How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments. *Economic Policy*. eiac054.
- Georgieva K, Chamon M and Thakoor V (2022). Swapping Debt for Climate or Nature Pledges Can Help Fund Resilience. Available at <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/12/14/swapping-debt-for-climate-or-nature-pledges-can-help-fund-resilience> (accessed 25 April 2023).
- Gold S and Saldinger A (2023). IMF official: China agrees to “breakthrough” compromise on debt impasse. Available at <https://www.devex.com/news/sponsored/imf-official-china-agrees-to-breakthrough-compromise-on-debt-impasse-105338> (accessed 19 April 2023).
- Goldman M (2014). Necessity and Feasibility of a Standstill Rule for Sovereign Debt Workouts. Paper prepared for the First Session of the Debt Workout Mechanism Working Group. Available at https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2014misc4_en.pdf?user=4818.
- Hebbale C and Urpelainen J (2023). Debt-for-adaptation swaps: A financial tool to help climate vulnerable nations. Available at <https://www.brookings.edu/articles/debt-for-adaptation-swaps-a-financial-tool-to-help-climate-vulnerable-nations/> (accessed 24 August 2023).
- IMF (2023a). List of Low Income Country (LIC) Debt Sustainability Assessments (DSAs) for Poverty Reduction Growth Trust (PRGT) – Eligible Countries as at February 28, 2023. Available at <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf> (accessed 19 April 2023).
- IMF (2023b). Global Sovereign Debt Roundtable Co-Chairs Press Statement. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/12/pr23117-global-sovereign-debt-roundtable-cochairs-press-stmt> (accessed 23 August 2023).
- de Jong RM and Sakarya N (2016). The Econometrics of the Hodrick-Prescott Filter. *The Review of Economics and Statistics*. 98(2):310–317, The MIT Press.
- Lockwood K (2022). Application of the UNCTAD Sustainable Development Finance Assessment (SDFA) Framework to Developing Countries: The Cases of Indonesia and Sri Lanka. Available at https://unctad.org/system/files/non-official-document/11_05_22_SDFA_Keith_Lockwood.pdf.
- Moye M and Paddock J-P (2003). Madagascar's Experience with Swapping Debt for the Environment: Debt-For-Nature Swaps And Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Debt Relief. Background Paper for the Vth World Parks Conference Durban, South Africa. World Wide Fund for Nature.
- Mu Y, Phelps P and Stotsky JG (2013). Bond Markets in Africa January. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Bond-Markets-in-Africa-40239>.
- Mureithi C (2021). Why investors can't get enough of Africa's debt. Available at <https://qz.com/africa/1996978/why-investors-have-a-huge-appetite-for-african-eurobonds>.
- Mustapha S and Prizzon A (2015). Debt Sustainability and Debt Management in Developing Countries. Available at https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0897eed915d622c00023f/EPS_PEAKS_Topic_Guide_Debt_Sustainability_and_Debt_Management_in_Developing_Countries.pdf.
- Obstfeld M and Zhou H (2023). Tracking the global dollar cycle. Available at <https://cepr.org/voxeu/columns/tracking-global-dollar-cycle> (accessed 23 June 2023).
- Panizza U (2008). Domestic and External Public Debt in Developing Countries March. Available at <https://papers.ssrn.com/abstract=1147669> (accessed 12 December 2022).
- Paris Club (2021). Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI. Available at https://clubdeparis.org/sites/default/files/annex_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi.pdf.
- Reuters (2023). Zambia says Industrial & Commercial Bank of China, Bank of China debt “treated as commercial.” 29 June.
- Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning (2023). Rwanda raises US\$ 620 million through a 10-year Eurobond. Available at <https://www.minecofin.gov.rw/news-detail/rwanda-raises-us-620-million-through-a-10-year-eurobond> (accessed 24 May 2023).
- Sheikh PA (2018). Debt-for-Nature Initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and Implementation. Congressional Report Service. Washington, D.C.
- Smith G (2023). Rwanda's debut Eurobond 2013–2023. Available at <https://www.linkedin.com/pulse/rwandas-debut-eurobond-2013-2023-gregory-smith> (accessed 3 May 2023).

- The East African* (2023). Rwanda repays \$400m Eurobond despite pressure on its coffers. 3 May.
- UNCTAD (2000). *The Least Developed Countries Report 2000: Aid, Private Capital Flows and External Debt: The Challenge of Financing Development in the LDCs*. United Nations. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014a). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. United Nations. 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 (2015). Development strategies in a globalized world: Multilateral processes for managing sovereign external debt. A Note to the Sixty-second Session of the Trade and Development Board. Available at https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/tdb62d7_en.pdf.
- UNCTAD (2019). *The Least Developed Countries Report 2019: The Present and Future of External Development Finance – Old Dependence, New Challenges*. United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.2. Geneva.
- UNCTAD (2020a). *Trade and Development Report 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding Another Lost Decade*. United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30 Geneva.
- UNCTAD (2020b). *The Least Developed Countries Report 2020: Productive Capacities for the New Decade*. United Nations publication. Sales No. E.21.II.D.2. New York and Geneva.
- UNCTAD (2020c). *Trade and Development Report Update: From the Great Lockdown to the Great Meltdown: Developing Country Debt in the Time of Covid-19*. Trade and Development Report.
- UNCTAD (2021a). *The Least Developed Countries Report 2021: The Least Developed Countries in the Post-COVID World: Learning from 50 Years of Experience*. United Nations publication. Sales No. E.21.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (2022a). Financing for development to respond and recover in an era of interrelated and global crises. Note by the UNCTAD secretariat to the Trade and Development Board Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development, Sixth session Geneva, 30 November–2 December 2022. Available at https://unctad.org/system/files/official-document/tdb_efd6d2_en.pdf.
- UNCTAD (2022b). *The Least Developed Countries Report 2022: The Low-Carbon Transition and its Daunting Implications for Structural Transformation*. United Nations publication. Sales No. E.22.II.D.40. Geneva.
- UNCTAD (2022c). SDG Pulse: Developing country external debt: A cascade of crises means more countries face debt distress. Available at <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/> (accessed 26 May 2023).
- UNCTAD (2023a). *Trade and Development Report 2022: Development prospects in a fractured world: Global disorder and regional responses*. United Nations publication. Sales No. E.22.II.D.44 New York and Geneva.
- UNCTAD (2023b). Report of the Secretary General on External Debt Sustainability and Development. Seventy-eighth session of the General Assembly.
- UNCTAD (2023c). SDG Pulse: Escalating debt challenges are inhibiting achievement of the SDGs. Available at <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/>.
- UNCTAD (2023d). *Trade and Development Report Update: Global Trends and Prospects* (April 2023). UNCTAD. Geneva.
- United Nations (2015). Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes. General Assembly Resolution 69/319 adopted on 10 September 2015. Available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/277/81/PDF/N1527781.pdf?OpenElement> (accessed 20 April 2023).
- United Nations (2023a). *World Economic Situation and Prospects 2023*. United Nations. New York.
- United Nations (2023b). *Reforms to the International Financial Architecture. Our Common Agenda No. 6*. United Nations. New York.
- United Nations (2023c). *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations*. United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development. New York.
- United Nations Global Crisis Response Group (2023). A world of debt: A growing burden to global prosperity. Available at https://news.un.org/pages/wp-content/uploads/2023/07/2023_07-A-WORLD-OF-DEBT-JULY_FINAL.pdf (accessed 23 August 2023).
- World Bank (2022). Resolving High Debt After The Pandemic: Lessons From Past Episodes Of Debt Relief. *Global Economic Prospects*. (accessed 24 August 2023).
- World Bank (2023). IDA Borrowing Countries: What is IDA? Available at <https://ida.worldbank.org/en/about/borrowing-countries> (accessed 13 September 2023).



4

La contribution des banques centrales
à la transformation structurelle verte
dans les pays les moins avancés

CHAPITRE 4

La contribution des banques centrales à la transformation structurelle verte dans les pays les moins avancés

A. Introduction	89
B. Risque financier lié au climat	90
1. Classification des risques liés au climat	90
2. Méthodes d'alignement financier	93
3. Risque élevé de transition injuste dans les pays les moins avancés	95
C. Conflits et controverses concernant l'action climatique des banques centrales	98
1. Les mandats des banques centrales : Ont-ils de l'importance ?	98
2. Les mandats des banques centrales dans les pays les moins avancés	101
D. Modalités de sélection et d'utilisation des outils d'action climatique par les banques centrales des pays les moins avancés	101
1. Politique monétaire et réglementation prudentielle dans les pays les moins avancés	101
2. Classification des outils recommandés pour l'action climatique des banques centrales	106
E. Étude de cas par pays	109
1. Pays considérés	109
2. Enseignements sur l'action à mener tirés de l'étude de cas par pays	116
F. Conclusions	117
Annexe	119
Bibliographie	125

A. Introduction

En tant qu'acteur d'appoint essentiel des efforts déployés dans le monde en vue de réduire les émissions de carbone, le système financier est toujours plus sur la sellette en raison de son rôle dans le financement d'activités émettrices de carbone et de celui lui revenant dans la décarbonation des économies. On constate avec une inquiétude croissante dans le monde que les investisseurs n'ont pas modifié leur comportement et continuent à financer fortement des productions génératrices d'émissions de carbone et la poursuite de leur expansion. L'adhésion volontaire des entreprises aux principes environnementaux, sociaux et de gouvernance et au concept d'investissement socialement responsable (ISR) se révèle pour l'heure insuffisante ou inadéquate pour catalyser et promouvoir la décarbonation¹. Depuis la 26^e Conférence des parties (COP26) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (la Convention-cadre), tenue en 2022, les pressions se sont accentuées pour rendre obligatoire l'alignement des flux financiers mondiaux sur les engagements de réduction à zéro émission nette au niveau national. Le calendrier et la gravité des conséquences des changements climatiques sont en effet toujours plus fonction de la rapidité et de l'efficacité des politiques destinées à favoriser la transition des pays vers une économie bas carbone. Il est à souligner qu'à la COP27 il a été constaté que la transition mondiale vers une économie sobre en carbone nécessiterait des investissements de 4 000 à 6 000 milliards de dollars par an au moins, la mise à disposition de telles sommes supposant donc une mutation du système financier, de ses structures et de ses processus². Ce constat va dans le sens de l'article 2 (par. 1, al. c) de l'Accord de Paris de 2015, qui fixe pour objectif de « rendre les flux financiers compatibles avec un profil

La façon dont le nouveau rôle des banques centrales pourrait évoluer dans les pays les moins avancés n'est pas encore bien comprise

d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques » (démarche ci-après dénommée « alignement financier »).

L'adoption des objectifs de développement durable et de l'Accord de Paris, en 2015, ont marqué la bascule vers un renforcement du mouvement en faveur de la durabilité. La prise en considération des principes environnementaux, sociaux et de gouvernance dans les décisions d'investissement suscite depuis un intérêt croissant. Une nouvelle impulsion a été donnée au concept d'alignement financier avec l'initiative du secrétariat de la Convention-cadre tendant à fixer pour objectif la neutralité climatique, à savoir parvenir à réduire à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre « en équilibrant ces émissions de manière à ce qu'elles soient égales (ou inférieures) aux émissions qu'élimine l'absorption naturelle par la planète »³.

Ce chapitre est axé sur l'apport potentiel des banques centrales des pays les moins avancés (PMA) à la réalisation d'une transition juste dans leurs pays respectifs en utilisant pour favoriser l'action climatique les instruments conventionnels dont elles disposent, eu égard à leur double priorité : contribuer à la transition bas carbone et favoriser la transformation structurelle verte pour un développement durable. La façon dont ce rôle nouveau des banques centrales pourrait évoluer dans les PMA et ses incidences sur leur transformation structurelle par le canal des changements qu'il en est attendu dans les décisions d'allocation des intermédiaires financiers ne sont pas encore bien comprises. Cette situation tient au très petit nombre d'études consacrées aux économies en développement, en particulier aux PMA, les travaux de recherche empiriques les concernant étant fortement entravés par la rareté des données. On s'emploie dans ce chapitre à analyser certaines des questions connexes pour apporter un éclairage sur les réponses possibles à ces deux questions fondamentales.

¹ L'investissement en fonction de critères environnementaux, sociaux et de gouvernance est une stratégie consistant pour les entreprises et les investisseurs à faire savoir à leurs consommateurs, parties prenantes et employés comment ils gèrent les risques et les possibilités dont leurs investissements sont porteurs ; cette stratégie est axée sur la responsabilité. Les entreprises et investisseurs suivant une telle stratégie appliquent en général les principes ou critères environnementaux, sociaux et de gouvernance pour sélectionner leurs investissements. L'investissement socialement responsable est une stratégie tendant à orienter les investissements d'une entreprise en privilégiant sa vocation sociale et donc à promouvoir la durabilité et le développement, allant du développement communautaire à la préservation de l'environnement. Ces engagements financiers vont en général au-delà de simples dons caritatifs.

² Voir <https://unfccc.int/documents/624444>.

³ Voir <https://unfccc.int/blog/a-beginner-s-guide-to-climate-neutrality#:~:text=Climate%20neutrality%20refers%20to%20the,our%20emissions%20through%20climate%20action.>

B. Risque financier lié au climat

1. Classification des risques liés au climat

L'engagement dans l'action climatique demeure un territoire largement inexploré pour les banques centrales du monde entier (UNEP, 2017). L'efficacité de l'engagement d'une banque centrale dans l'action climatique⁴ passe par l'élaboration d'une méthodologie robuste et la collecte de données complètes permettant d'évaluer les risques liés au climat auxquels les entreprises et les investisseurs s'exposent. Il s'agit en particulier de construire des modèles afin de réaliser une évaluation prospective des risques liés au climat et de leurs répercussions sociales et macroéconomiques, ces modèles étant indispensables pour cerner les contours d'une transition juste et procéder à des arbitrages temporels. Une telle méthodologie fait actuellement défaut (Campiglio et al., 2018 ; Kyriakopoulou et al., 2022). L'apprentissage par les pairs et l'échange de bonnes pratiques sont un des moyens privilégiés pour développer l'expertise et le savoir-faire des banques centrales en matière d'action climatique. C'est ce qui se fait, par exemple, dans le cadre du Réseau des banques centrales et des autorités de surveillance pour l'écologisation du système financier (Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System – Réseau NGFS)⁵. Des PMA sont membres du Réseau NGFS, à savoir le Cambodge, le Rwanda, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et les huit PMA⁶ membres de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. Dans de nombreux pays, en particulier les PMA, la pénurie de professionnels spécialisés dans la finance durable demeure un obstacle majeur. L'appartenance à des réseaux de pairs et d'apprentissage n'est donc pas indicative de l'aptitude d'une banque centrale à engager une action climatique, rien d'étonnant à cela, le rythme des progrès en matière d'engagement des banques centrales dans l'action climatique varie

selon les pays du monde⁷. L'architecture financière de l'engagement des banques centrales dans l'action climatique est encore à définir, différents outils spécifiques d'information financière, d'évaluation et de gouvernance étant en cours d'élaboration ou nécessitant d'être affinés, notamment en ce qui concerne la lutte contre l'écoblanchiment.

Le Réseau NGFS (voir encadré 4.1) a entrepris des travaux pour approfondir la compréhension des risques liés au climat et des nouvelles questions en découlant et pour tirer les enseignements de l'expérience accumulée à ce jour. Il distingue deux catégories de risques liés au climat : i) les risques physiques chroniques ; ii) les risques liés à la transition (fig. 4.1). Les économies tout comme les acteurs de la production sont exposés aux effets physiques aigus des changements climatiques liés à des événements météorologiques extrêmes, tels que tempêtes violentes, ou à des effets physiques chroniques associés à des changements climatiques progressifs, des températures extrêmes par exemple, influant défavorablement sur le rendement des cultures (BIS, 2021)⁸.

Les effets physiques sur le niveau du produit intérieur brut (PIB) d'un pays peuvent être durables en causant une perte de production à long terme et amener à consacrer des capitaux qui auraient pu être investis à d'autres fins au remplacement des actifs et à la reconstruction. Les risques physiques devraient s'accroître de pair avec la hausse de la fréquence et de l'intensité des aléas climatiques (ECB, 2021). L'avancée de la décarbonation se soldera pour les économies et pour les acteurs de la production par des pertes découlant de l'évolution des politiques, des technologies et des comportements sur les marchés intérieurs et/ou d'exportation. Ces effets liés au climat auront des retombées sur le système financier et la probabilité de voir des chocs perturber ce système ira en s'accroissant.

⁴ Dans ce chapitre « engagement des banques centrales dans l'action climatique » s'entend de l'ensemble des mesures que prend une banque centrale pour faire face aux effets des changements climatiques sur le système financier ; dans diverses études plus générales il est question à ce sujet de banque centrale « verte », « durable » ou « zéro émission nette ».

⁵ <https://www.ngfs.net/en>.

⁶ Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

⁷ Une enquête menée en 2020 par le Réseau NGFS auprès de 40 banques centrales a montré que 10 % seulement d'entre elles appliquaient les recommandations du Groupe de travail sur l'information financière relative aux changements climatiques (TCFD) – mettant ainsi en évidence des disparités dans les degrés de mise en œuvre par les banques centrales – et que l'appartenance d'une banque centrale à une instance comme le Réseau NGFS ne signifiait pas forcément qu'elle était engagée dans l'action climatique (NGFS, 2020a).

⁸ Par risques physiques aigus on entend en général vagues de chaleur mortelles, inondations, incendies de forêt et tempêtes (ouragans, cyclones et typhons), ainsi que les épisodes de précipitations extrêmes. Par risques physiques chroniques on entend en général l'élévation du niveau des mers, la hausse des températures moyennes et l'acidification des océans.

Encadré 4.1 Le réseau des banques centrales et des autorités de surveillance pour l'écologisation du système financier (Réseau NGFS)

Fondé en 2017, le Réseau NGFS n'est pas la seule instance à promouvoir l'engagement des banques centrales dans l'action climatique, mais il s'est imposé comme un élément moteur majeur de l'évolution de la réflexion sur les modalités d'engagement des banques centrales dans l'action climatique, en assumant un rôle directeur dans la définition et la promotion des meilleures pratiques et les travaux analytiques sur les actions des banques centrales en lien avec le climat. Le Réseau NGFS, dont on devient membre sur la base du volontariat, a pour ambition de promouvoir la mise en œuvre de ses cadres d'action à l'échelle mondiale. Selon le site Web du Réseau NGFS, à la fin de l'année 2022 parmi ses membres figuraient toutes les banques d'importance systémique sur le plan mondial et 80 % des groupes d'assurance actifs au niveau international et en juin 2023 il comptait 127 membres originaires de 85 pays.

Des initiatives similaires ont vu le jour au niveau régional. À titre d'exemple, le Centre des risques climatiques et financiers (Centre RCF) pour l'Amérique latine et les Caraïbes – deuxième région la plus exposée aux catastrophes après l'Asie et le Pacifique – a été créé en collaboration avec l'Association des banques centrales d'Amérique latine et des Caraïbes, l'Association des autorités de surveillance des banques des Amériques et l'Association latino-américaine des autorités de surveillance du secteur des assurances, en coopération avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Comme le Réseau NGFS, le Centre des risques climatiques et financiers pour l'Amérique latine et les Caraïbes a pour buts de promouvoir un débat ouvert, de renforcer les capacités et de partager les connaissances et les données d'expérience concernant la détermination, l'évaluation, la divulgation et la gestion des risques financiers liés au climat en Amérique latine et dans les Caraïbes. Il s'agit de la première initiative de pôle visant à coordonner au niveau d'une région les banques centrales et les autorités de surveillance.

Eu égard à la diversité des cadres opérationnels en place dans les banques centrales, les membres du Réseau NGFS constatent que les ajustements optimaux auxquels procéder dans l'optique du climat sont forcément conditionnés par le contexte et ne peuvent donc faire l'objet d'approches prescriptives. Cet état de chose rend difficile aussi d'évaluer les différents ajustements apportés aux mesures de politique monétaire en lien avec le climat (NGFS, 2021). Le lancement d'initiatives régionales est révélateur de la forte disparité des degrés de vulnérabilité des économies et des écosystèmes aux changements climatiques selon les régions et à l'intérieur de chacune. Les pays en développement sont dans l'ensemble exposés à de plus grands risques physiques, en particulier plus fréquemment à des phénomènes météorologiques violents liés aux changements climatiques. Les banques centrales et les systèmes financiers de ces pays sont donc potentiellement plus exposés aux risques liés au climat et ces pays pourraient alors avoir davantage à escompter d'un engagement de leurs banques centrales respectives dans l'action climatique. Ces pays ont donc grand intérêt à participer à l'effort mondial d'adaptation.

Les risques physiques ont des retombées macroéconomiques et microéconomiques sur les entreprises, les ménages, les organes gouvernementaux et les institutions financières⁹ et celles-ci finissent par se transmettre au système financier. Les PMA sont particulièrement vulnérables aux effets physiques liés au climat. Leurs économies dépendent fortement de secteurs vulnérables au climat, comme l'agriculture, la sylviculture et la pêche. Les PMA sont de plus dépourvus des moyens financiers requis pour se remettre rapidement des conséquences des événements climatiques. Les changements climatiques peuvent se solder par un ralentissement de la croissance économique, une montée du chômage et une accélération de l'inflation. Il peut aussi en découler des sorties de capitaux liées au climat, avec pour résultante le renchérissement

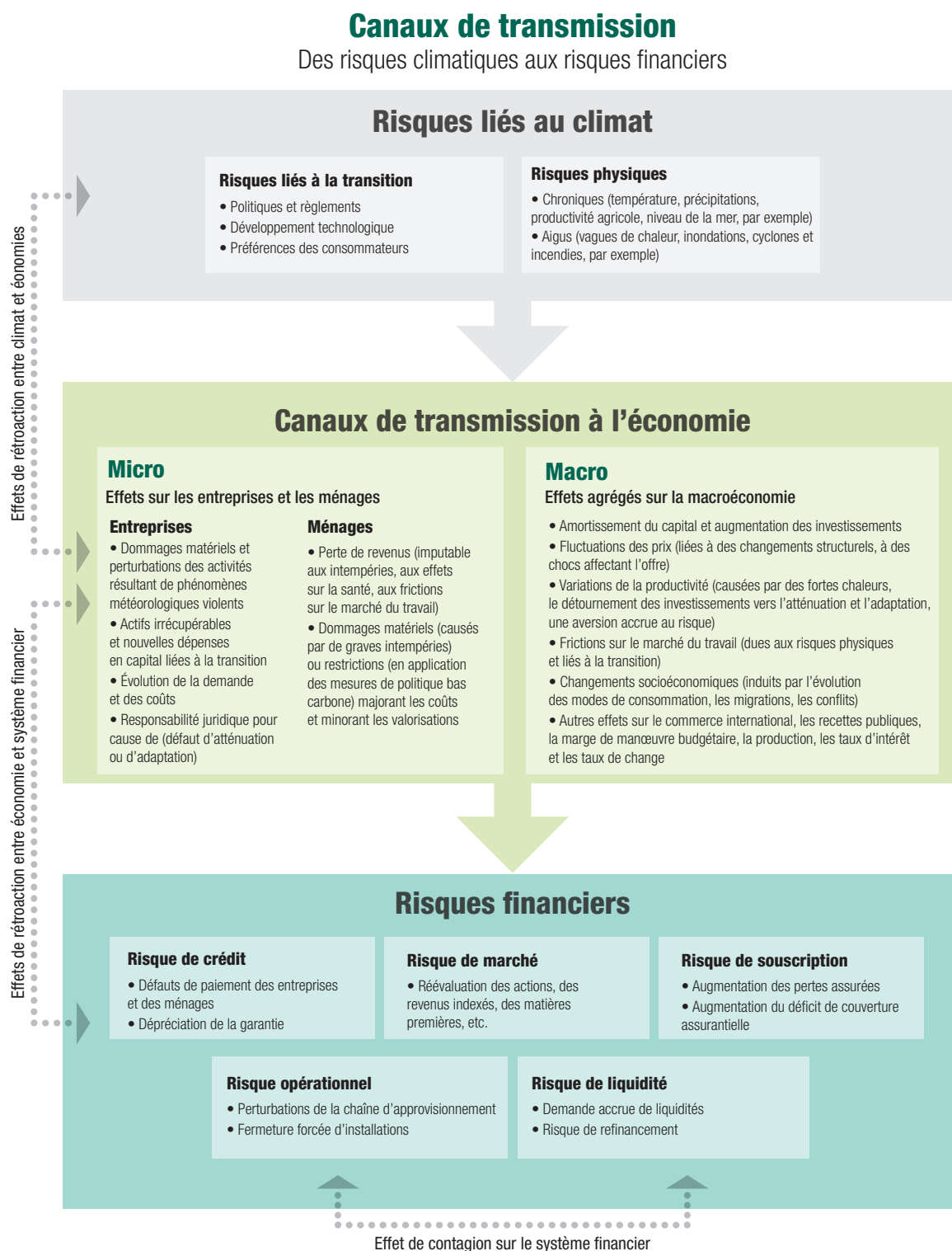
des emprunts pour les secteurs public et privé (Beirne et al., 2021 ; Kling et al., 2021) et des dévaluations ou des dépréciations des taux de change.

Les intermédiaires du secteur financier jouent un rôle vital dans le financement des secteurs productifs et ils sont ainsi exposés aux risques liés à la transition sous la forme d'un défaut de paiement sur les prêts qu'ils ont accordés à des entreprises. Ils sont exposés aussi aux variations de la valeur des actifs des entreprises occasionnées par des pertes physiques dues aux effets du climat ou à des innovations technologiques introduites en réaction aux changements climatiques ou à la réglementation environnementale. On peut aussi s'attendre à ce que les mesures nationales que prennent les PMA aient des effets liés à la transition. Par exemple, l'adoption de mesures d'atténuation, comme la taxe carbone, pourrait induire une poussée de l'inflation et une baisse de l'emploi dans les secteurs à forte intensité de carbone et avoir des effets distributifs prononcés (UNCTAD, 2019a ; 2022a). Les mesures d'atténuation des changements

⁹ Au-delà du secteur financier, les retombées sur l'intermédiation du crédit, dont dépendent les ménages et les entreprises pour opérer normalement, devraient nuire à l'activité économique, à l'emploi et la croissance.

Figure 4.1

Taxonomie des risques liés au climat auxquels la stabilité financière est exposée



Source : NGFS, 2022.

climatiques peuvent pourtant être porteuses de bénéfices économiques pour les PMA exportateurs des types de métaux et de minéraux indispensables aux investissements verts, même si le risque existe de voir ces mesures renforcer dans le même temps l'extractivisme vert (à savoir une exploitation plus intensive des ressources et de la main-d'œuvre)¹⁰.

Les risques physiques et les risques liés à la transition sont parfois qualifiés de risques horizontaux, car ils concernent les quatre principales catégories de risques bancaires : risque de crédit, risque de marché, risque de liquidité et risque opérationnel (Kearns, 2021).

2. Méthodes d'alignement financier

a. Méthode axée sur le risque : préserver la stabilité financière

Il est désormais généralement admis que les changements climatiques doivent être pris en considération lors de la définition de la politique monétaire et que les banques centrales sont des acteurs majeurs de la gestion des risques pesant sur le système financier. Il est aussi généralement admis que les banques centrales peuvent faire en sorte que le système financier contribue à la fois à la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris relatifs à la température et à une transition mondiale juste vers une économie bas carbone. De là vient l'idée que les banques centrales peuvent contribuer à l'action climatique au moyen de leurs instruments d'intervention conventionnels, puisqu'elles ont la particularité d'être habilitées à édicter des prescriptions financières et à surveiller et imposer le respect de la réglementation financière. Au-delà de la préservation de la stabilité financière systémique (à savoir la stabilité des banques, compagnies d'assurance et autres acteurs financiers), il s'agit de réduire les risques pour le système financier et, partant, de générer des retombées qui profitent à l'économie dans son ensemble et rendent celle-ci plus sobre en carbone.

Dans un certain nombre d'économies, les banques centrales prennent déjà des mesures défensives et réactives pour intégrer les risques liés au climat dans leurs cadres de gestion des risques et ainsi protéger leur propre bilan et conserver leur aptitude à exercer leur mandat de stabilité des prix. Au nombre des outils de gestion des risques figurent les mesures tendant à réduire le risque pour leurs réserves de change internationales – exposées à des risques physiques et

Les PMA sont particulièrement vulnérables aux effets physiques liés au climat

à des risques liés à la transition. Les banques centrales peuvent aussi renforcer et perfectionner leurs outils d'analyse afin de mieux évaluer les effets à long terme des changements climatiques sur l'économie. Il leur revient en outre de sensibiliser aux risques liés au climat en communiquant avec les institutions financières, en rendant publique l'empreinte carbone de leur propre bilan et en encourageant d'autres acteurs des marchés financiers à diffuser des informations sur les risques financiers liés au climat, ce notamment en prenant une part active à des réseaux tels que le Réseau NGFS, l'Initiative financière du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Réseau de la banque et de la finance durables de la Société financière internationale et la Coalition zéro émission nette opérant sous les auspices de l'ONU¹¹.

Certaines banques centrales sont allées plus loin et ont pris des mesures proactives pour atténuer les changements climatiques et promouvoir la transition bas carbone, en cherchant à habituer les investisseurs à tenir compte des risques liés au climat et, ce faisant, en influant sur les critères et pratiques d'attribution de prêts. Ces mesures consistent notamment à promouvoir l'octroi de prêts bancaires à des projets verts et à écologiser les portefeuilles d'actifs ne relevant pas de la politique monétaire, la gestion des réserves de change, les quotas de financement et/ou d'emprunt auprès des banques centrales ainsi que le cadre de garantie pour les opérations de politique monétaire. Elles mettent en jeu les divers outils dont disposent les banques centrales pour s'engager dans l'action climatique (German Development Institute, 2016 ; European Parliament, 2022).

b. Méthode axée sur la transition : effectuer une transformation structurelle verte

Les PMA (et d'autres pays en développement) pâtissent déjà des graves conséquences des changements climatiques et des pertes causées par des phénomènes naturels. Ils doivent donc avant tout veiller à ce que leurs secteurs financiers concourent à la transition verte et à l'adaptation aux changements

¹⁰ Pour une analyse de l'extractivisme vert, voir Voskoboinik and Andreucci, 2022, et UNCTAD, 2022a.

¹¹ En mars 2022, le Secrétaire général de l'ONU a institué le Groupe d'experts de haut niveau sur les engagements des entités non étatiques en faveur du zéro émission nette.

Les systèmes financiers des PMA devraient contribuer à l'adaptation aux changements climatiques dans le contexte d'une transformation structurelle verte



climatiques, tout en progressant de manière décisive dans leur transformation structurelle.

La méthode d'alignement financier axée sur la transition verte se caractérise par un engagement fort en faveur de la transformation des activités productives (Heinrich-Böll-Stiftung et al., 2022 ; Kedward et al., 2022). Elle se distingue (Gabor, 2022) en accordant la primauté à l'État développementaliste pour ce qui est d'orienter les financements vers les secteurs verts de nature à assurer la transformation des systèmes productifs. Contrairement à l'approche conventionnelle, elle ne laisse pas le secteur financier privé décider du rythme et de la nature de la transformation structurelle verte et cherche à mettre les systèmes financiers au service des objectifs climatiques. De manière ambitieuse, elle tend à coordonner le contrôle quantitatif et qualitatif de l'allocation du crédit avec la politique budgétaire et une politique industrielle verte. En définissant des objectifs sectoriels de prix ou de volume de crédit, elle permet d'ouvrir différentes voies de transition vers la sobriété en carbone. Autre aspect crucial, alors que le système financier mondial privilégie encore les profits à court terme, elle tend expressément à réorienter les flux de crédit vers des activités productives vertes (Gabor, 2022). Les outils quantitatifs, tels que plafonds et quotas de crédit,

sont traditionnellement utilisés dans les politiques d'allocation du crédit qui sont alignées sur la politique industrielle. Dans le cadre de l'action climatique de leurs banques centrales, le Bangladesh, l'Inde et le Japon ont institué une politique d'allocation du crédit qui rationne les flux de crédit vers les activités à forte intensité de carbone en vue d'un réaligement financier. Selon une enquête menée par un groupe d'universitaires (Augoyard et al., 2021)¹², 42 % des 26 banques centrales et autorités de surveillance financière de la région de l'Asie et du Pacifique se sont dotées de telles politiques d'allocation du crédit.

La méthode axée sur la transition verte présente l'avantage supplémentaire de ne pas limiter l'alignement financier à l'atténuation et de l'étendre à l'adaptation. Alors que les risques physiques augmentent, elle invite donc à un alignement plus proactif et plus dynamique des systèmes financiers.

En établissant le lien entre le risque financier et la transition de l'économie réelle, cette approche développementaliste permet d'adapter l'alignement du système financier en fonction de la situation de chaque pays (UNCTAD, 2023a) tout en rendant automatiquement opératoire l'engagement des banques centrales dans l'action pour le développement. Ce constat est très important, car l'action climatique passe par des arbitrages pouvant être de grande portée et de nombreuses études montrent de façon probante (voir, par exemple, Augoyard et al. 2021) que les systèmes de suivi et d'évaluation des résultats des instruments de finance durable des institutions financières ne tiennent généralement pas compte de l'équité et de l'impact sur le développement. Augoyard et al. (Augoyard et al. 2021) ont constaté que, pour choisir les moyens de concourir à la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux, les institutions interrogées de la région de l'Asie et du Pacifique se fondent principalement sur les mesures appliquées dans d'autres pays ou sur une analyse interne de la nécessité de telles mesures et des capacités des institutions financières. Ils ont constaté aussi que les opinions des autres parties prenantes, les recommandations issues de la recherche universitaire et les demandes des administrations nationales n'avaient que peu ou pas d'influence sur les

¹² Ont été interrogés des membres, membres associés et observateurs du Centre de recherche et de formation des banques centrales d'Asie du Sud-Est, ainsi que des représentants de deux autres autorités monétaires et financières de la région non associées au Centre. Seize des 19 membres à part entière du Centre ont répondu, ainsi que 10 membres associés, observateurs ou autres, soit un taux de réponse de 84 % du total des institutions interrogées (35).

décisions des banques centrales et des autorités de surveillance quant aux mesures à mettre en œuvre. Enfin et surtout, ils ont souligné que la composante de la performance la moins suivie était l'équité, malgré son importance pour une transition juste.

3. Risque élevé de transition injuste dans les pays les moins avancés

Les banques centrales des PMA sont sous pression car il leur faut dans le même temps converger vers les meilleures pratiques mondiales et se doter des capacités techniques (humaines et financières) requises pour faire face aux changements climatiques. Ce double impératif les place dans une position très délicate pour réaliser une transition juste. Selon le Réseau NGFS, le manque de données cohérentes, granulaires et de bonne qualité au niveau du pays reste une difficulté majeure à l'échelon mondial pour faire face aux risques et exploiter les possibilités en lien avec le climat. Des actions de renforcement mutuel et de collaboration entre les divers acteurs de l'écosystème s'imposent pour décourager l'écoblanchiment, encourager la cohérence et la normalisation, assurer des degrés supplémentaires de transparence et réduire les coûts liés à la mise en conformité avec la réglementation

Les PMA sont le plus exposés au risque d'une transition injuste pour les raisons suivantes :

Détérioration des moyens de subsistance



Difficulté d'accès au financement de l'action climatique



Faiblesse des capacités institutionnelles



Arbitrages plus difficiles au titre de l'action climatique



Une transition équitable dans les PMA est inconcevable sans la mise en œuvre en parallèle d'une politique industrielle appropriée

découlant de l'engagement des banques centrales dans l'action climatique. Les micro, petites et moyennes entreprises des PMA n'ont pas encore les moyens de se conformer aux injonctions des diverses parties prenantes les appelant à prouver leur responsabilisation et leur engagement en publiant des informations sur la durabilité de leurs opérations. Ces entreprises sont aussi les plus susceptibles d'être exclues des mécanismes consultatifs volontaires, ce qui entraîne un biais d'autosélection dans la certification freinant les progrès vers la transition bas carbone. Il est alors à craindre que les organismes de normalisation n'assouplissent certaines exigences conditionnant l'obtention de la certification afin de favoriser un plus large recours à la certification. En outre, même si elles sont toujours plus conçues dans le souci de rendre les normes internationales plus applicables et adaptables aux marchés locaux, les normes nationales (et régionales) de durabilité ne sont pas reconnues sur les marchés internationaux (UNCTAD, 2023b). Dans les PMA (où les écosystèmes pour l'engagement des banques centrales dans l'action climatique sont les moins matures) la faiblesse des capacités et des ressources de ces banques est d'autant plus préoccupante face au raccourcissement continu du temps restant pour éviter une catastrophe climatique, selon certaines données scientifiques probantes. Les PMA se trouvent donc devant une tâche herculéenne.

Tous les pays du monde aspirent à réaliser une « transition juste » en se dotant d'une stratégie propre à garantir que l'écologisation de l'économie ait des effets économiques, sociaux et environnementaux positifs se doublant d'une répartition équitable des bénéfices entre tous (UNFCCC, 2020). Pareille stratégie va dans le sens du principe des ODD consistant à ne laisser personne de côté. Ce concept n'est pas un sujet à controverse mais son application peut soulever des difficultés très différentes selon le degré de développement d'un pays. Les PMA sont exposés à un plus grand risque de transition « injuste » que les pays ayant atteint un stade de développement plus avancé, ce en raison d'obstacles structurels obérant leur économie, en particulier le plus grand poids du secteur informel, l'explosion du

Les changements climatiques ont des effets défavorables sur la notation de crédit des pays en développement

nombre de jeunes et les taux de chômage élevés en découlant, des taux de pauvreté plus élevés, des défis écologiques et climatiques particuliers induisant une détérioration accélérée des moyens de subsistance, un accès de plus en plus difficile au financement du développement et des capacités institutionnelles limitées. Tous ces éléments font qu'il est plus difficile pour les PMA de parvenir à une transition juste et illustrent la dynamique push-pull (facteurs de répulsion/d'attraction) caractéristique de l'élaboration des politiques de développement et de l'économie politique dans les PMA. Les politiques climatiques ne feront que conforter cette dynamique.

Les changements climatiques sont porteurs de défis sans précédent pour les PMA, comme l'atteste le fait que quatre d'entre eux (Malawi, Mozambique, Niger et Sud-Soudan) figurent parmi les 10 pays les plus menacés par ce changement, selon l'indice mondial des risques climatiques 2021 (Eckstein et al., 2021). Dans la grande majorité des PMA, les changements climatiques accroissent la fréquence et la gravité des sécheresses, tempêtes, cyclones et autres phénomènes météorologiques et touchent le plus durement les populations vivant dans les zones côtières et/ou dépendant de l'agriculture. Ils accentuent ainsi l'insécurité alimentaire et la pénurie d'eau. Une augmentation sans précédent des investissements dans l'adaptation est indispensable pour atténuer les effets sociaux et économiques néfastes des changements climatiques dans les PMA, (UNCTAD, 2021a). Il est tout aussi indispensable d'assurer la cohérence entre l'adaptation aux changements climatiques et la réduction des risques de catastrophe.

Sur le plan du développement, du fait de leurs progrès limités en matière de transformation structurelle (UNCTAD, 2020), de nombreux PMA se distinguent par la proportion élevée de leur population restant tributaire de l'agriculture. Ce trait présente un risque systémique car l'impact des changements climatiques s'y étend et s'y intensifie au fil du temps. Un développement aligné sur le climat dans les PMA passe donc par des transformations structurelles orientant leurs structures de production vers des activités et des secteurs qui contribuent à la sécurité

énergétique et celle des ressources, à une agriculture bas carbone, à la résilience climatique, à la sécurité alimentaire et à la réduction des inégalités (UNCTAD, 2021a ; 2021b). Il est donc inconcevable de réaliser une transition juste dans les PMA en menant une politique de lutte contre les changements climatiques qui ne s'accompagne pas d'une politique industrielle appropriée car le marché du travail risque d'être le premier et le plus durement touché, avec une envolée du chômage, par la transition bas carbone.

Les objectifs à long terme de la transition énergétique, par exemple, doivent donc être mis en balance avec des considérations à plus court terme telles que maintenir à un niveau abordable le coût de l'énergie et assurer la couverture et la sécurité énergétique¹³. Or l'aptitude des PMA à protéger leur population des conséquences financières d'une transition énergétique est déjà limitée. Le recours à des mesures progressistes de protection sociale du type de celles prises en réaction à la pandémie de COVID-19 se heurte à une marge de manœuvre budgétaire réduite liée à l'incertitude économique mondiale et au fardeau de la dette. Dans les PMA, la prise des décisions de politique climatique exigera donc une évaluation de la marge de manœuvre budgétaire à long terme se fondant sur une analyse de la dynamique de la dette souveraine.

Sur le plan institutionnel, la définition de cheminements alternatifs de développement socioéconomique est dans la plupart des PMA compliquée par la grande incertitude entourant l'évolution des changements climatiques, laquelle doit être modélisée pour servir de support à la formulation d'une politique climatique appropriée. La modélisation ne relève en général pas des activités ordinaires de la majeure partie des organismes nationaux de statistiques des PMA et ces organismes n'ont donc pas les moyens de collecter les données requises pour assurer le suivi des retombées environnementales et sociales. Plusieurs années peuvent s'écouler avant que des données adéquates soient collectées et des approches de modélisation appropriées définies. Une transition juste dans les PMA tributaires des produits de base nécessite en outre d'atténuer les risques liés aux actifs irrécupérables et de trouver des moyens d'accroître les capitaux dont disposent les banques pour accorder des crédits à l'écologisation de l'économie, dont le financement pourrait sinon se tarir en conséquence de l'alignement financier (Fanizza and

¹³ Pour une analyse détaillée des questions énergétiques dans les PMA, voir UNCTAD, 2017.

Cerami, 2023 ; Brav and Heaton, 2021)¹⁴. Certains experts de ce domaine sont pessimistes quant aux perspectives d'un consensus mondial à ce sujet. Dans ces conditions, les capacités institutionnelles déjà insuffisantes des PMA sont doublement mises à l'épreuve par la nécessité de prévoir, d'évaluer et de traiter les risques sociaux de la transition concurremment pour s'assurer que personne ne soit laissé de côté.

Assurer une transformation structurelle alignée sur le climat et concevoir des mécanismes de financement de l'action climatique sont des responsabilités incombant au premier chef aux gouvernements et aux autorités publiques au niveau national, mais dans les PMA une transition juste est conditionnée par aussi certains aspects internationaux critiques. Les intermédiaires financiers et les pourvoyeurs de capitaux privés privilégient les profits à court terme et c'est là une des caractéristiques structurelles dominantes de l'architecture financière mondiale, laquelle contribue à la pénurie de financement à long terme et de capitaux patients avec une tolérance élevée au risque alors que ces types de fonds sont indispensables pour financer les projets de développement dans des économies structurellement faibles, comme celles des PMA, et pour leur transition vers une économie bas carbone (UNCTAD, 2019b). Comme le souligne la CNUCED (UNCTAD, 2023a), c'est le financement par le capital patient qui assure la jonction entre financement et transformation structurelle à long terme et soutien anticyclique en période de crise. Ce déficit chronique d'investissements à long terme et durables et dans les économies qui en ont le plus besoin met en relief l'urgence d'aligner la finance internationale sur les objectifs climatiques mondiaux dans les PMA.

L'évolution récente de l'architecture de l'aide publique au développement (APD) et du paysage du financement du développement, qualifiée de passage « des milliards aux milliers de milliards », a vu les donateurs et les organisations multilatérales appuyer l'élaboration d'un plus grand nombre d'outils, dont les investissements verts, en vue de réduire les risques pour les investisseurs financiers privés (UNCTAD, 2019b). Ces outils peuvent cependant provoquer une détérioration de la situation financière des États destinataires s'il leur est demandé de garantir ces investissements privés tout en accordant des subventions à la transition et à la croissance vertes, avec pour conséquence possible un accroissement

de la dette publique (à cause de passifs éventuels par exemple). S'agissant d'attirer des investissements dans les PMA, les fondamentaux des investisseurs privés demeurent inchangés ; qu'un projet soit vert ou non en tirer un profit à court terme peut être chose difficile. Dans les circonstances des PMA, la réalité est qu'une dépendance excessive à l'égard des instruments du secteur financier ou de l'engagement du secteur privé a une plus grande probabilité d'avoir des conséquences inattendues, comme le font valoir la CNUCED (UNCTAD, 2019b) et Emery (Emery, 2023). D'où la nécessité d'assurer la cohérence entre les actions engagées en vue de réduire les émissions de carbone et les décisions du monde de la finance et de l'investissement (UNCTAD, 2019a), d'autant plus que les PMA sont déjà confrontés aux risques inhérents au fait d'avoir à opérer de front plusieurs transitions (dont la perte du statut de bénéficiaire des guichets concessionnels ou de membre d'un groupe de revenu) et de ne disposer que d'une aptitude limitée à attirer des investissements privés aux fins de leur développement.

L'intégration des risques physiques liés au climat dans les modèles de solvabilité qu'utilisent les agences de notation et les institutions financières en application de la réglementation sur l'action climatique, par exemple, affecte de manière disproportionnée les PMA vulnérables aux changements climatiques. Les agences de notation¹⁵ sont en effet plus enclines à abaisser la note de ces PMA, ce qui décourage les investissements dans les obligations de ces pays et rend plus difficile à leurs acteurs publics et privés d'investir dans l'adaptation et de couvrir les pertes liées aux changements climatiques. De nouvelles données indiquent que la vulnérabilité aux changements climatiques a des effets négatifs sur la notation de crédit des pays en développement, dont les PMA, et sur le coût du capital pour ces pays, ce qui n'est pas le cas pour les pays développés (European Parliament, 2022 ; Cevik and Tovar Jalles, 2020).

¹⁴ Voir aussi <https://gsh.cib.natixis.com/our-center-of-expertise/articles/why-we-need-a-shaded-taxonomy-from-green-to-brown-and-in-between> et <https://esgclarity.com/defining-brown-activities-more-challenging-than-defining-green/>.

¹⁵ Ces agences peuvent aussi entraver la mise en œuvre effective d'initiatives visant à soulager un pays en situation de surendettement. Par exemple, des pays qui envisageaient de se prévaloir de l'initiative de suspension du service de la dette du Groupe des 20, lancée en riposte à la pandémie de COVID-19, ont craint qu'une suspension ou un report des paiements de leur dette contractée auprès du secteur privé ne soit considéré comme une restructuration et un défaut de paiement selon les critères des agences de notation, avec pour effet de restreindre encore plus leur accès au financement du développement et d'aggraver leur situation d'endettement. Voir https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB_131_final.pdf et <https://www.uea.ac.uk/climate/evaluating-sovereign-risk>.

Le bon fonctionnement des marchés de capitaux repose sur une évaluation saine des risques, et les agences de notation jouent donc un rôle majeur sur les marchés financiers modernes. Une analyse de la CNUCED donne toutefois à penser que, pour noter un emprunteur souverain, ces agences se fondent souvent davantage sur des appréciations subjectives que sur les variables « fondamentales » qui conditionnent la viabilité de la dette (UNCTAD, 2015). Des travaux de recherche plus récents, menés après la pandémie, confirment l'analyse initiale de la CNUCED et montrent que les notations sont profondément biaisées ; par exemple, une analyse détaillée des notes obtenues par des pays africains a montré que les principales agences mondiales de notation avaient probablement commis de graves erreurs d'évaluation (UNDP, 2023 ; DESA, 2022). Autrement dit, à cause des déficiences du système financier international, les PMA pourraient devoir supporter la plus grande partie des coûts de la transition mondiale vers une économie bas carbone.

Dans un monde où les marchés de l'énergie, du travail et de la finance sont interdépendants, et en l'absence de mécanismes mondiaux qui permettent de surmonter les effets négatifs des politiques de transition menés dans les autres pays, il est encore plus difficile de parvenir à une transition juste dans les pays les plus pauvres. Une attention particulière doit être portée aux mesures climatiques mises en œuvre par les partenaires commerciaux (UNCTAD, 2022a), car elles peuvent avoir des effets préjudiciables tant pour l'emploi dans les secteurs directement touchés que pour les travailleurs et entrepreneurs d'autres secteurs, reliés aux premiers par le jeu des chaînes d'approvisionnement. Ces effets négatifs peuvent aussi se faire sentir sur les recettes publiques des PMA et, par voie de conséquence, sur leur dette publique et sur leur capacité d'investir dans les services publics, notamment dans l'infrastructure productive nécessaire à la transformation structurelle et au développement durable (y compris l'atténuation et l'adaptation climatiques).

La contribution des PMA à la réduction des émissions mondiales est régie par le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives énoncé dans la Convention-cadre (United Nations, 1992: 4). Ce principe a des incidences sensibles sur les stratégies d'atténuation climatique dans les PMA et soulève des questions connexes d'équité dans la réduction des émissions mondiales. Le déficit de développement toujours marqué des PMA pourrait nécessiter des émissions plus élevées de leur part afin de leur permettre d'accomplir des progrès incontestablement souhaitables en matière

de développement (UNCTAD, 2022a). Il sera donc essentiel de concevoir les mesures d'atténuation des changements climatiques en portant une attention particulière aux retombées potentielles des mesures de réduction des émissions sur le développement et le progrès humain (UNCTAD, 2022a).

Un des problèmes majeurs soulevés par l'action des banques centrales dans le domaine des changements climatiques est que les choix qu'elles doivent opérer entre les différentes mesures et outils envisageables donnent inévitablement lieu à des arbitrages sur les interventions à réaliser et ont des effets distributifs de grande ampleur. Les arbitrages relatifs aux mesures de politique climatique à mener ne concernent en aucun cas exclusivement les PMA, mais les obstacles structurels auxquels ces pays sont confrontés rendent ces arbitrages plus délicats pour eux et font aussi que les effets redistributifs de l'alignement financier sont susceptibles d'y être plus douloureux et marqués. Le rôle potentiel de l'alignement financier dans la promotion de la viabilité du système financier et de l'« écologisation » de l'économie est donc plus sujet à controverse dans les PMA et devra s'accompagner d'autres mesures. L'alignement financier au sens de l'approche conventionnelle risque par conséquent d'être insuffisant en soi pour soutenir le cheminement vers une transformation structurelle adaptée au climat, du fait pour une part que le faible niveau de développement financier des PMA peut limiter l'effet d'entraînement de la politique monétaire sur la politique climatique et d'autre part que l'application des règles du cadre de Bâle a montré que dans les pays en développement le coût de la réglementation et de la surveillance des banques pouvait être prohibitif et que les notations de crédit délivrées aux institutions financières se révélaient inexactes (World Bank, 2020). Une complication supplémentaire tient au fait que de nombreux pays en développement et PMA recourent à la politique monétaire principalement en tant qu'outil de stabilisation de la monnaie, si bien que l'alignement financier doit aussi prendre en considération les incidences sur la politique de taux de change (AfDB et al., 2021).

C. Conflits et controverses concernant l'action climatique des banques centrales

1. Les mandats des banques centrales : Ont-ils de l'importance ?

Dans l'ensemble, il n'y a toujours pas consensus sur le degré requis d'intégration des changements

climatiques (ou d'autres risques environnementaux) dans les cadres opérationnels en place, ni même sur la question de savoir si les banques centrales devraient soutenir ou favoriser l'expansion de la finance verte (Cossin and Bourqui, 2020 ; Dikau and Volz, 2021 ; Goodhart and Lastra, 2023 ; Jordan, 2022 ; Krogstrup, 2022 ; Schnabel, 2023). Pour ce qui est des banques centrales européennes, par exemple, un consensus général s'est dégagé quant au fait que ces banques (pas plus que les autres organes de surveillance) ne peuvent pas ignorer les changements climatiques. La Réserve fédérale (banque centrale) des États-Unis d'Amérique estime pour sa part que s'engager dans l'action climatique pourrait l'amener à aller au-delà de son mandat économique plus large consistant à promouvoir le plein emploi, la stabilité des prix et le maintien des taux d'intérêt à long terme à un niveau modéré (Financial Times, 2023 ; European Parliament, 2022)¹⁶.

En tant que garantes de la politique monétaire, les banques centrales sont investies par le parlement ou la loi d'un mandat dont la teneur peut différer d'un pays à l'autre car elle est fonction de considérations nationales. Les mandats des banques centrales ont dans l'ensemble évolué au gré des inflexions de la théorie économique et en réaction aux retombées de la conjoncture macroéconomique mondiale sur l'économie nationale.

Sur le plan technique, une banque centrale doit, sous une forme ou une autre, être investie d'un mandat en matière de durabilité pour pouvoir s'engager directement dans l'action climatique. Selon une étude récente, 12 % seulement des 135 banques centrales couvertes par la base de données du FMI sur la législation relative aux banques centrales avaient un mandat explicite en matière de durabilité (Dikau and Volz, 2021). Une proportion bien plus forte d'entre elles (40 %) avait pour mandat de soutenir les priorités des politiques publiques, à la plupart desquelles des objectifs concernant la durabilité étaient assignés. Dès lors que l'atténuation ou l'adaptation climatique figure parmi les objectifs des politiques publiques, une interprétation élargie du mandat d'une banque centrale peut justifier qu'elle s'attache à aligner son action sur l'Accord de Paris sans qu'il soit nécessaire de modifier ce mandat.

Toute intervention d'une banque centrale en faveur de la prise en considération des risques climatiques pourrait toutefois, si on ne lui a pas confié de mandat officiel en matière de durabilité environnementale, être

Les effets redistributifs de l'alignement financier pourraient être plus défavorables et plus prononcés dans les PMA

perçue comme une tentative de s'arroger davantage de pouvoir en assumant des responsabilités supplémentaires, en particulier là où le contrôle public sur les dynamiques financières privées est faible (Boneva et al., 2022 ; Baer et al., 2021 ; Husted et al., 2020). Si l'on considère que le risque climatique est un sous-ensemble du panorama plus vaste des risques naturels et liés à la perte de biodiversité, il est possible de faire valoir que ce risque n'entre pas dans le champ d'action classique d'une banque centrale et ne relève pas davantage de leur compétence. Il en découle certaines inquiétudes de voir l'engagement d'une banque centrale dans l'action climatique ouvrir la porte à une dérive perpétuelle de son mandat¹⁷.

Le degré d'indépendance de la banque centrale varie fortement d'un pays à l'autre, mais une convergence théorique et empirique vers l'octroi d'une indépendance en matière de politiques se dessine au fil du temps. Ainsi, 72 % des réformes introduites sur la période 1972-2012 allaient dans le sens d'un renforcement de l'indépendance de la banque centrale et seulement 14,7 % dans le sens de son amoindrissement (Garriga, 2016). Cette évolution vers une indépendance accrue reposait en général sur l'idée que la banque centrale avait un objectif bien défini en matière de *stabilité des prix* fondé sur la compréhension théorique et empirique du fait qu'une inflation faible et stable est une condition préalable à la croissance ou au développement. Une étude récente a mis en évidence l'intérêt croissant porté à l'objectif de stabilité des prix dans le monde entier depuis les années 1980. Dans les pays développés, en particulier, les banques centrales se sont vu confier, à des degrés divers, la responsabilité officielle de veiller à la stabilité des prix (réglementation microprudentielle) et à la stabilité financière (réglementation macroprudentielle). Plusieurs régions, dont l'Asie du Sud et de l'Est, l'Asie occidentale et l'Afrique du Nord, paraissent être à la traîne dans le processus de réforme (Romelli, 2022).

¹⁶ Voir aussi <https://www.reuters.com/business/finance/central-banks-walk-tightrope-juggling-mandates-mike-dolan-2023-03-15/>.

¹⁷ Il est à noter que le Réseau NGFS a élargi son champ d'action au-delà des risques climatiques pour l'étendre aux risques naturels et liés à la perte de biodiversité.

L'adoption par une banque centrale de mesures proactives visant à atténuer les changements climatiques et à promouvoir la transition vers une économie bas carbone exige une coordination avec le Gouvernement

Les réformes visant à accroître le degré d'indépendance de la banque centrale tendent à faire suite à des périodes de taux élevés d'inflation. Par exemple, au début des années 1990 l'adoption généralisée de mesures en faveur de l'indépendance des banques centrales et, avec elle, l'introduction du ciblage de l'inflation, a été précipitée par le choc pétrolier des années 1970. Les chercheurs s'appuient sur des éléments historiques probants (dont la récente crise financière mondiale) pour avancer que les crises bancaires systémiques et les crises de la monnaie ou de la dette souveraine ne débouchent dans l'ensemble pas sur des réformes accroissant le degré d'indépendance de la banque centrale. Le renforcement de cette indépendance est davantage imputable à des incitations externes, à la convergence régionale et au biais de statu quo. Des chercheurs ont en outre constaté que le degré d'indépendance des banques centrales présente de fortes disparités et qu'elles sont déterminées par le niveau de développement du pays et les pressions extérieures qu'il subies (pour obtenir un prêt du FMI) afin de l'amener à introduire des réformes propres à renforcer l'indépendance de sa banque centrale, et que dans les économies en développement le mandat de la banque centrale est précis et étroitement défini (Akhtar Aziz, 2013 ; Dall'Orto Mas et al., 2020 ; Draghi, 2018 ; Romelli, 2022).

L'indépendance de la banque centrale passe encore pour une vertu, mais sa désirabilité et sa pertinence sont toujours plus contestées depuis la crise financière mondiale de 2008-2009 et la pandémie de COVID-19, qui l'une et l'autre ont nécessité une coordination exceptionnelle entre autorités budgétaires et monétaires, remettant ainsi en cause la vision étriquée de l'indépendance de la banque centrale et, toujours plus, sa pertinence pour le développement (Wachtel and Blejer, 2020 ; Goodhart and Lastra, 2023 ; UNCTAD, 2019a ; Aklin et al., 2021).

Traditionnellement, les banques centrales coordonnaient leurs interventions avec le Ministère des finances et d'autres administrations publiques afin d'orienter proactivement le crédit et d'accompagner les grands changements structurels du type de ceux qu'exige la crise climatique, venant ainsi en appoint à des dispositifs budgétaires et industriels proactifs (Kedward et al., 2022). Cette coordination, qui perdure dans de nombreux PMA (voir l'annexe au présent chapitre), est pratiquement inexistante dans la plupart des économies développées, dont beaucoup ont adopté des cadres garantissant l'indépendance de leurs banques centrales respectives (Kedward et al., 2022). L'absence d'une telle coordination pose un problème particulier aux banques centrales dont le mandat est étroitement défini et axé sur la stabilité des prix quand elles sont appelées à prendre des mesures pour contribuer proactivement à l'atténuation des changements climatiques et à la promotion d'une transition bas carbone. Mises en œuvre isolément (c'est-à-dire en toute indépendance et donc sans coordination avec le gouvernement) pareilles mesures pourraient être jugées contestables¹⁸. L'engagement des banques centrales dans l'action climatique est le domaine qui présente la plus forte probabilité d'exiger des arbitrages complexes et d'avoir des effets distributifs, or la prise des décisions en la matière n'entre en général pas dans le champ de compétence de la banque centrale. C'est un domaine dans lequel la légitimité de la banque centrale à engager une action climatique fait l'objet d'un débat toujours plus intense.

Les banques centrales sont confrontées à une autre complication, à savoir que pour exercer leur surveillance et faire respecter la réglementation financière elles doivent être investies d'un mandat relatif à la stabilité financière¹⁹. Toutes les banques centrales ne se voient pas forcément confier un tel mandat, même dans les pays développés, ce qui limite leur accès aux outils nécessaires pour jouer un rôle plus fondamental dans l'orientation des tendances et des comportements du secteur financier et de ses acteurs associés. Dans le scénario le plus courant (les fonctions sont réparties entre plusieurs autorités supervisant la politique monétaire et la réglementation du secteur financier dans une économie), la préservation de la stabilité financière nécessite donc souvent une coopération entre la

¹⁸ Pour une explication plus détaillée de certains des avantages et inconvénients de l'engagement d'une banque centrale dans l'action climatique, voir : UNCTAD, 2019a ; Şimandan and Păun, 2021 ; Boneva et al, 2022, 2021.

¹⁹ Pour un exposé sur la mise en œuvre de la réglementation et de la supervision bancaires, voir World Bank, 2020.

banque centrale, les autorités de surveillance des marchés financiers et le gouvernement mais leurs rôles respectifs diffèrent selon les pays.

2. Les mandats des banques centrales dans les pays les moins avancés

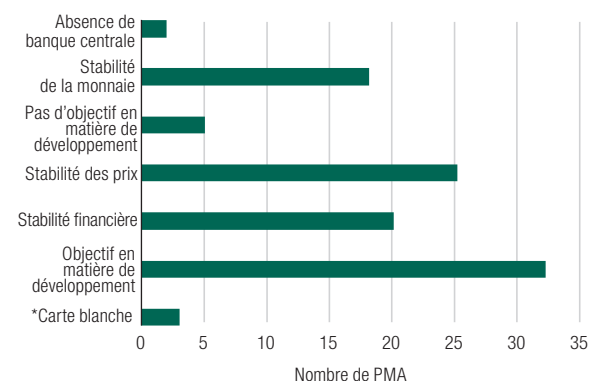
Un examen plus poussé du cas des 46 PMA, montre que dans la plupart d'entre eux plusieurs objectifs de politique monétaire sont assignés à la banque centrale, les principaux étant la stabilité des prix, la stabilité financière et la stabilité de la monnaie (fig. 4.2). Leurs banques centrales respectives sont en outre pour la plupart tenues de soutenir le développement économique directement ou indirectement. Ces banques entretiennent en général des liens plus étroits avec les gouvernements et gèrent la dette publique dans le cadre de leur politique monétaire (voir l'annexe au présent chapitre).

Une analyse des mandats des banques centrales des PMA effectuée par la CNUCED (voir l'annexe au présent chapitre) montre que 32 de ces mandats (soit 70 %) renvoient expressément ou non à la promotion du développement (fig. 4.2)²⁰. Cinq PMA (Haïti, Lesotho, Malawi, République-Unie de Tanzanie et Zambie) dont les banques centrales n'ont pas de mandat de développement ont dû se soumettre à un ou plusieurs programmes d'ajustement structurel sous l'égide du FMI. Le mandat de développement est subordonné à l'objectif principal de la banque centrale dans 16 PMA et les banques centrales de 20 PMA ont la stabilité financière comme co-objectif mais celui-ci est subordonné à l'objectif de stabilité des prix ou de la monnaie dans 10 d'entre eux.

Aucune banque centrale de PMA hormis celle de Djibouti ne semble posséder de mandat explicite en matière de durabilité, mais deux (Éthiopie et Népal) ont un mandat faisant référence au développement durable et trois (Bangladesh, République démocratique populaire lao et Sao Tomé-et-Principe) ont des mandats paraissant les habiliter à exercer un pouvoir discrétionnaire. Les banques centrales de ce groupe de six pays semblent donc être en position de s'engager dans une action climatique en vertu de leur mandat actuel. On peut considérer aussi que toutes les banques centrales de PMA investies d'un mandat en matière de développement pourraient en induire qu'elles sont habilitées à apporter sous une forme ou une autre un soutien à la durabilité, en particulier si leur mandat spécifie qu'elles doivent appuyer ou agir en conformité avec les politiques publiques. Quinze

Figure 4.2

Principaux objectifs de politique monétaire des banques centrales des pays les moins avancés



Source : Secrétariat de la CNUCED.

* Note : Les textes juridiques régissant les banques centrales respectives du Bangladesh, de la République démocratique populaire lao et de Sao Tomé-et-Principe leur donnent toute latitude pour mener la politique monétaire qu'elles jugent nécessaire ou appropriée

de ces banques centrales ont un mandat en matière de développement assorti d'un mandat concernant la stabilité financière et elles pourraient sans doute être moins réticentes à s'engager dans l'action climatique sans pour autant être dotées d'un mandat juridique explicite concernant la durabilité.

D. Modalités de sélection et d'utilisation des outils d'action climatique par les banques centrales des pays les moins avancés

1. Politique monétaire et réglementation prudentielle dans les pays les moins avancés

Les systèmes financiers des PMA ont en général les banques pour assise et les banques étrangères tendent à y être très présentes²¹. L'accès au crédit est compartimenté et varie selon les emprunteurs et les pays. Dans plusieurs pays, les ménages très pauvres et les petites entreprises font souvent appel à des prêteurs informels, dont des institutions de microfinance, pour répondre à leurs besoins de liquidités. Ces financeurs perçoivent en général des

²⁰ Les pays membres de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest sont ici analysés individuellement.

²¹ Les PMA, hormis l'Éthiopie, accordent aux entités étrangères des licences les autorisant à fournir des services financiers et à intégrer le secteur financier national, à condition de satisfaire à certaines exigences réglementaires.

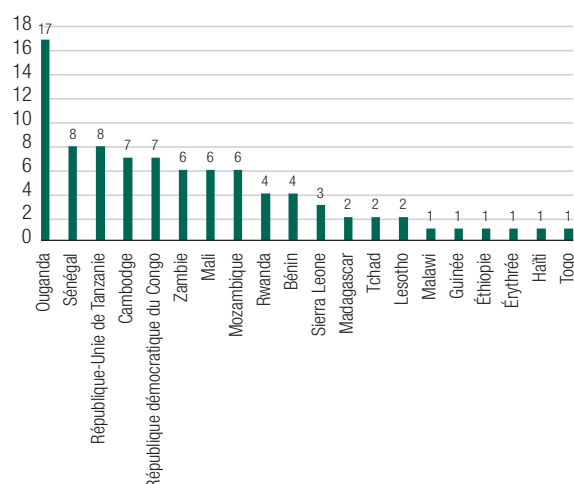
taux d'intérêt élevés et adoptent un comportement prédateur. Les initiatives de microcrédit ne semblent guère porteuses de changements significatifs²².

Dans les PMA dotés d'un système bancaire plus développé, l'accès des entreprises d'assez grande taille au crédit pourrait être plus facile, sous réserve que la proportion de prêts non productifs ne soit pas très élevée. Pour assurer la transformation structurelle, il est important que ces entreprises aient accès au crédit car autrement leur aptitude à réaliser des investissements productifs et à se développer peut s'en trouver amoindrie. La disponibilité du crédit et la réussite des politiques industrielles sont de fait souvent liées. S'agissant des services financiers au sens large, la popularité des systèmes de paiement par téléphone mobile est une des évolutions intéressantes de ces dernières années dans plusieurs PMA. Les fournisseurs de ces systèmes sont en général des institutions non bancaires non réglementées, ce qui est source de risques pour la stabilité financière (Oduor and Kebba, 2019).

Selon une analyse effectuée par la CNUCED et portant sur cinq pourvoyeurs de crédit privé opérant dans des PMA, les flux de crédit privé servent à financer une variété d'opérations allant du soutien à des projets au renforcement de l'inclusion financière, comme en Zambie, des prêts à court terme pour des groupes et des particuliers au Bénin, une mine de cuivre en Érythrée, une centrale thermique au fioul lourd au Sénégal et des infrastructures de communication numérique en République-Unie de Tanzanie (fig. 4.3)²³. Les flux de crédit privé vont aussi vers des petites et moyennes entreprises (PME) et la proportion des flux allant à des projets étrangers ou à capitaux étrangers (production d'électricité par des opérateurs indépendants, investissements à impact et coentreprises avec des entreprises publiques, etc.) est loin d'être négligeable. Il n'apparaît pas clairement de prime abord si la totalité des flux de crédit privé

Figure 4.3

Projets financés par du crédit privé dans des pays les moins avancés sur la période 2004-2023 (à la date de mai 2023)



Source : Sites Web de OIKO Credit, Triple Jump, Emerging Africa Infrastructure Fund, Vantage Capital et Electrifi.

Note : Le nombre de projets n'est probablement pas exhaustif du fait de l'opacité des informations fournies par les fonds de crédit privés. Il n'est pas non plus possible de déterminer si les lignes de crédit proviennent de sources mixtes. L'inclusion d'un projet indique que l'apport de crédit privé à ses activités est significatif.

est assujettie à la réglementation prudentielle dans les PMA. Selon Moody's, les fonds de crédit privé et de capital-investissement ne sont soumis globalement qu'à un contrôle réglementaire minime ou y échappent totalement en général.

Un autre trait distinctif des institutions financières nationales des PMA est qu'en général elles détiennent une grosse part de la dette souveraine nationale, ce qui crée des liens forts entre le système financier et l'État. Les banques d'État jouaient aussi traditionnellement un rôle majeur dans les systèmes financiers des PMA, mais nombre d'entre elles ont été privatisées ces dernières décennies dans le cadre des programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale (UNCTAD, 2019a).

La pandémie de COVID-19 a soumis à des tensions le système financier de nombreux PMA (voir sect. G), comme l'atteste l'augmentation de la proportion des prêts non performants chez les ménages et les entreprises et ses retombées défavorables sur la liquidité et la solvabilité des institutions financières de ces pays. Dans nombre de PMA des interventions de l'État et de la banque centrale se sont révélées indispensables pour stabiliser le système financier national. Leur aptitude à mener des interventions macroéconomiques et financières à des fins contracycliques durant la pandémie a cependant été

²² Pour l'examen de données empiriques sur la microfinance couvrant plusieurs pays en développement, voir J-PAL, 2018.

²³ Du fait de l'opacité des informations fournies par les fonds de crédit privés, l'analyse ne donne qu'un aperçu et ne prétend pas être exhaustive ni déterminer si le crédit est mixte. On ne dispose pas toujours d'informations sur le montant total du financement accordé. Une partie du crédit privé consiste en prêts à des organismes de microfinance. Moody's classe le crédit privé, un des compartiments du crédit mondial dont la croissance est la plus rapide, dans la catégorie des prêts non bancaires accordés à des entreprises de taille intermédiaire non cotées ou non mises en vente au public appartenant principalement à des fonds de capital-investissement. (Voir https://www.moody.com/web/en/us/private-credit.html?cid=F499DD7EF4D17482&gclid=EAlalQobChMI9ICF6sjygAMVBpeDBx3OwQIXEAYBCAAEgLYm_D_BwE).

fortement restreinte par l'étroitesse de leur marge de manœuvre et le manque de profondeur de leur système financier (UNCTAD, 2021b). Une forte proportion des entreprises des PMA n'ont de ce fait pas eu accès aux dispositifs officiels de soutien financier.

La mise en œuvre de la politique monétaire se heurte à plusieurs obstacles pratiques dans les PMA. Ainsi, ces dernières années l'accroissement de l'endettement privé et public a poussé les banques centrales à maintenir les taux d'intérêt à un faible niveau afin de rendre les paiements d'intérêts gérables par les ménages, les entreprises et l'État. Des taux d'intérêt bas peuvent en revanche entraîner une dévaluation de la monnaie si la dette est libellée en devise étrangère, ce qui rend le remboursement de la dette plus difficile (Christensen and Schanz, 2018), de même que susciter des tensions inflationnistes risquant de compromettre l'objectif de stabilité des prix.

Dans le domaine de la réglementation financière, de nombreux PMA mettent en œuvre des mesures microprudentielles (axées sur l'exposition du système financier aux risques individuels des institutions) ; le recours à des mesures macroprudentielles (priviliégiant la constitution d'amortisseurs pour protéger les banques contre les risques systémiques) est moins courant (Christensen and Upper, 2017). Dans ce contexte, il est à souligner que même s'ils ne sont pas membres du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, les PMA ont souvent intérêt à appliquer les accords de réglementation de Bâle pour indiquer aux investisseurs étrangers que leur système financier national est stable (Oduor and Kebba, 2019).

S'ajoutant aux exigences en matière de fonds propres et de réserves, les organes de réglementation financière des PMA recourent souvent à l'encadrement du crédit²⁴ en fixant des plafonds et des objectifs plancher pour l'octroi du crédit à des secteurs et activités spécifiques. Ces mesures d'encadrement servent aussi à soutenir la réalisation des objectifs de développement et de politique industrielle du pays, outre la réalisation des objectifs de politique monétaire et financière. Cette pratique diffère de celle des banques centrales et des organes de réglementation financière des pays développés, dont les autorités budgétaires et monétaires ne coordonnent en général pas leurs interventions.

À la lumière des conflits et controverses que suscite l'engagement des banques centrales dans l'action

Les instruments de politique doivent être conçus de manière à atteindre de multiples objectifs et à minimiser les arbitrages

climatique, le cadre institutionnel pour la coordination des politiques budgétaires, monétaires et financières caractéristique de nombreux PMA est sans doute le plus approprié pour faire face à la crise climatique, ce d'autant plus que dans toutes les économies l'atténuation et l'adaptation climatiques exigent une synergie encore plus grande entre les politiques que pour les objectifs traditionnels de politique économique (IPCC, 2015). Par exemple, la décarbonation de certains secteurs peut se dérouler plus rapidement si des subventions vertes et des interventions réglementaires sont combinées à des conditions de financement plus favorables pour les entreprises et les secteurs appelés à réduire leur empreinte environnementale²⁵. Une difficulté majeure se pose du fait que dans certains cas il peut être nécessaire d'utiliser des outils spécifiques pour atteindre plus d'un objectif. Par exemple, il peut se révéler nécessaire de recourir à des mesures d'encadrement du crédit pour atteindre concurremment des objectifs de développement et des objectifs de stabilité financière et ces mesures doivent alors être conçues avec minutie pour permettre d'atteindre des objectifs multiples et de minimiser les arbitrages.

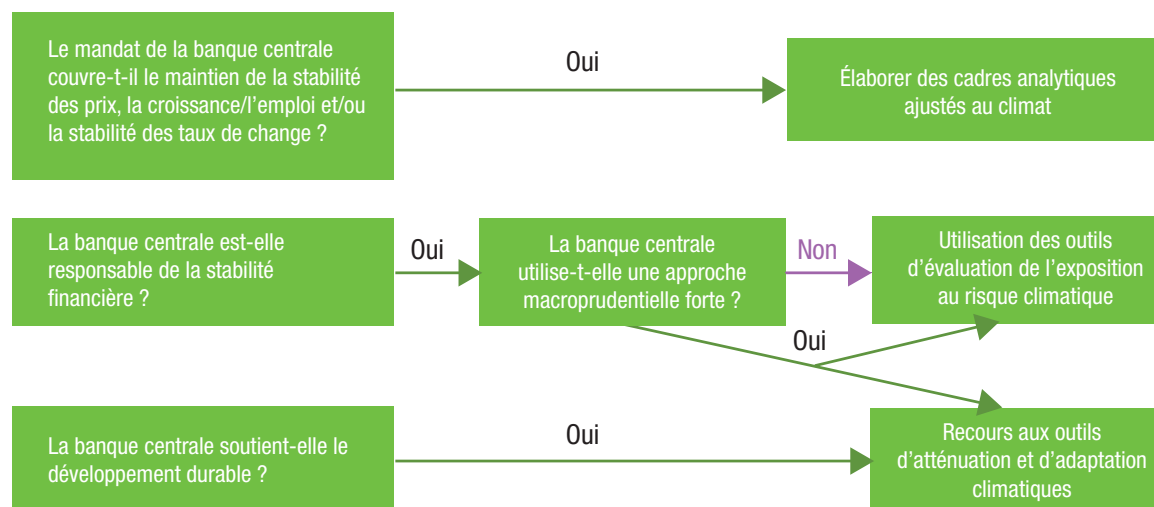
a. Points d'intersection entre mandat de la banque centrale et outils d'action climatique dans les pays les moins avancés

Les banques centrales des PMA peuvent se servir de leur mandat comme fil directeur pour déterminer à quels outils d'action climatique (annexe 1) il leur serait possible de recourir. La figure 4.4 illustre le lien entre un tel mandat et ces outils. Les banques centrales doivent envisager d'élaborer des cadres analytiques intégrant le climat si elles ciblent des variables macroéconomiques comme l'inflation, l'emploi et le taux de change, car les effets (physiques et liés à la transition) des changements climatiques peuvent influencer sur toutes ces variables. Étant donné que toutes les banques centrales des PMA ciblent au moins une variable macroéconomique il leur faut réfléchir à cette option.

²⁴ Pour un historique du recours à l'encadrement du crédit par les pays développés, voir Bezemer et al, 2023.

²⁵ Au sujet de l'importance que revêt la coordination des politiques pour atteindre les objectifs climatiques voir aussi Dikau and Ryan-Collins, 2017.

Figure 4.4

Mandat de la banque centrale et outils d'action climatique

Source : Secrétariat de la CNUCED.

La question se posant ensuite est de savoir si la stabilité financière relève du mandat de la banque centrale. Dans l'affirmative elle devra envisager de recourir à des outils d'évaluation de l'exposition aux risques climatiques dans le souci de protéger les institutions financières du pays contre leur exposition à ces risques. Une autre question se pose alors, savoir à quel point la banque centrale recourt à une approche macroprudentielle de la stabilité financière et, le cas échéant, si le type d'approche qu'elle utilise est faible ou fort. Une approche macroprudentielle a pour principale caractéristique d'être axée sur le fonctionnement du système financier dans son ensemble et sur les risques systémiques au niveau macroéconomique. Dans l'approche faible, dans la pratique les effets de rétroaction du système financier sur la macroéconomie ne sont pas explicitement pris en compte. À l'opposé, une grande importance est attachée à ces effets dans l'approche forte (Dafermos, 2021 ; Dafermos and Nikolaidi, 2022).

Une approche macroprudentielle forte de l'action climatique suppose de recourir à des outils d'atténuation et d'adaptation (fig. 4.4), comme l'illustrent les deux exemples ci-après. Premier exemple, si dans un PMA les banques financent suffisamment l'adaptation aux changements climatiques, les entreprises et les ménages sont mieux protégés contre les événements liés au climat et risquent donc moins de faire défaut sur leur dette. Le système financier dans son ensemble est alors moins exposé aux risques physiques. Second

exemple, une augmentation du financement des projets de décarbonation induite par l'utilisation des outils d'atténuation des changements climatiques dont dispose la banque centrale est susceptible de réduire la vulnérabilité des industries nationales aux retombées des actions climatiques menées dans d'autres pays. Le système financier national est alors moins exposé aux risques physiques liés à la transition verte. En résumé, s'ils sont utilisés avec efficacité les outils d'atténuation et d'adaptation peuvent accroître la résilience du système financier aux changements climatiques.

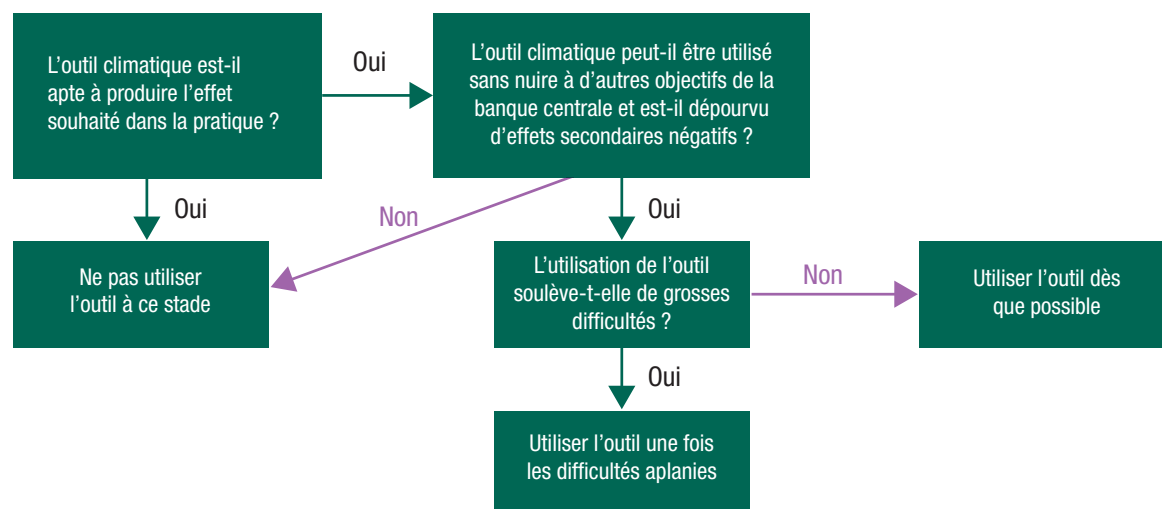
Le recours aux outils d'atténuation et d'adaptation est aussi à recommander si la banque centrale du PMA a pour objectif explicite de soutenir le développement durable car ces outils peuvent concourir à la réalisation de cet objectif.

Sur un plan plus général, il est à souligner que déterminer en se fondant sur son mandat de quels outils une banque centrale dispose pour s'engager dans l'action climatique ne doit pas être un exercice statique, car un État peut envisager de modifier le mandat de sa banque centrale pour y inscrire la fourniture d'un appui à un développement aligné sur le climat.

b. Canaux de transmission, cohérence des cibles et effets secondaires potentiels

L'existence d'un mandat spécifique est une condition nécessaire mais non suffisante pour qu'une banque centrale puisse recourir à certains outils aux fins de

Figure 4.5

Détermination de l'outil d'action climatique à utiliser par la banque centrale

Source : Secrétariat de la CNUCED.

l'action climatique. Une fois déterminés les outils envisageables pour mener une action climatique, la banque centrale doit examiner une série d'autres questions avant de décider lesquels il convient d'employer (fig. 4.5). Une question majeure se pose : savoir à quel point un outil spécifique d'action climatique est susceptible de produire l'effet souhaité dans la pratique. Par exemple, dans une économie où le crédit formel ne représente qu'une faible part du crédit total accordé aux ménages et aux entreprises, l'adoption de mesures d'encadrement du crédit vert peut ne pas avoir d'effet sensible sur les émissions et il n'est alors guère utile d'y recourir. Autrement dit, la banque centrale ne devrait pas utiliser un outil qu'elle juge incompatible avec la structure de l'économie à ce stade.

Quand l'outil est susceptible de produire l'effet souhaité la question se pose de savoir si son utilisation peut nuire à d'autres objectifs, en particulier les objectifs primaires. Par exemple, une banque centrale peut à un moment donné se fixer pour objectif d'accroître à un certain point l'offre de crédit afin de soutenir la croissance économique et d'atteindre un objectif d'inflation spécifique. L'introduction de critères climatiques dans la prise des décisions concernant l'encadrement du crédit et les opérations de refinancement peut se traduire par une réduction du volume des crédits accordés aux secteurs à forte intensité de carbone. La banque centrale doit donc évaluer à quel point l'augmentation du crédit vert est susceptible de contrebalancer cette réduction pour maintenir inchangé le crédit total.

Il est tout aussi important que la banque centrale prenne en considération à quel point la réduction du crédit accordé aux secteurs à forte intensité de carbone peut compromettre la réalisation des objectifs de développement et avoir des effets distributifs défavorables, par exemple du fait qu'un grand nombre de pauvres travaillent dans des industries à forte intensité de carbone. Dans pareil cas le recours isolé de la banque centrale à des outils d'atténuation des changements climatiques n'est pas recommandé. Ces outils ne peuvent être employés que si des mesures d'accompagnement d'ordre budgétaire, industriel et social sont prises pour éviter que l'objectif de réduction des émissions ne contrarie la réalisation des objectifs sociaux et développementaux. Si la coordination avec les autres politiques n'est pas possible, l'utilisation de l'outil doit être reportée jusqu'à la mise en place d'un mécanisme de coordination.

La fixation d'objectifs plancher pour l'octroi de crédits à des secteurs ou activités spécifiques d'importance dans l'optique de l'action climatique est un autre cas dans lequel des effets secondaires sont susceptibles de se manifester. La disponibilité accrue du crédit peut influencer favorablement sur la réalisation des objectifs écologiques mais un recours excessif au crédit peut aboutir à un surendettement des entreprises et à des défaillances et compromettre ainsi la réalisation des objectifs de stabilité financière de la banque centrale.

Les difficultés liées au principe de Tinbergen sont aussi à prendre en compte (Dikau and Volz, 2021).

Les banques centrales des PMA doivent porter une attention explicite aux incidences macroéconomiques des caractéristiques structurelles de l'architecture financière mondiale

Selon ce principe les banques risquent d'avoir trop peu d'outils pour trop d'objectifs. Ce risque concerne les outils d'atténuation et d'adaptation climatiques. La meilleure façon de le pallier consisterait à concevoir les outils de manière à ce qu'ils ne contrarient pas la réalisation des objectifs plus traditionnels (comme exposé plus haut dans l'exemple sur l'encadrement du crédit et les opérations de refinancement). Des arbitrages peuvent se révéler nécessaires si ce n'est pas possible.

2. Classification des outils recommandés pour l'action climatique des banques centrales

Trois types d'outils que les banques centrales des PMA pourraient utiliser sont à distinguer : i) les outils analytiques ajustés au climat ; ii) les outils d'évaluation de l'exposition au risque climatique ; iii) les outils d'atténuation et d'adaptation climatiques. Un *cadre analytique ajusté au climat* permet à une banque centrale de mieux saisir comment les changements climatiques peuvent affecter la macroéconomie ainsi que les incidences sur la conduite de la politique monétaire. Les *outils d'évaluation de l'exposition au risque climatique* ont pour objet de réduire l'exposition des institutions financières aux risques financiers liés au climat. Les *outils d'atténuation et d'adaptation climatiques* visent à concourir à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à aider à financer les investissements d'adaptation. Des exemples d'outils de chacune de ces catégories sont présentés ci-après. Leur applicabilité varie selon la teneur du mandat de la banque centrale et l'étendue de l'accès aux outils de politique monétaire.

i) Outils analytiques ajustés au climat

Projections macroéconomiques ajustées au climat : Ces projections prennent explicitement en compte les retombées des changements climatiques (effets physiques et effets liés à la transition) sur la demande et l'offre macroéconomiques en s'intéressant aux canaux nationaux et mondiaux de transmission. Par exemple, les changements climatiques peuvent

avoir un effet notable sur l'inflation²⁶. Les banques centrales des PMA doivent aussi porter une attention explicite aux incidences macroéconomiques des caractéristiques structurelles de l'architecture financière mondiale exposées dans la section B. Elles devraient donc envisager une possible augmentation des coûts d'emprunt pour leur économie suite à l'incorporation des risques physiques dans les évaluations des agences de notation de crédit.

L'élaboration d'outils de modélisation permettant d'établir de telles projections est chose difficile du fait des caractéristiques sans pareil des changements climatiques (NGFS, 2019 ; Battiston et al., 2021). Il est peu probable que des outils de modélisation appropriés soient disponibles à court terme dans les PMA, les données nécessaires y faisant en général défaut (UNCTAD, 2023c). Des projections macroéconomiques qualitatives ajustées au climat pourraient néanmoins être réalisées car les autorités monétaires pourraient identifier les principaux canaux de transmission aux variables clefs dans différents scénarios climatiques et en analyser les incidences sur la stabilité macroéconomique et financière.

Cadre de transmission de la politique monétaire ajusté au climat : Les changements climatiques peuvent influencer sur plusieurs des canaux de transmission de la politique monétaire. Tout d'abord, ses effets peuvent influencer sur l'aptitude des banques centrales à contrôler l'inflation par le jeu des taux directeurs (voir NGFS, 2020b). Par exemple, des événements liés au climat peuvent pousser les banques à être moins enclines à accorder des crédits aux agents économiques. Dans pareil cas, une baisse du taux d'intérêt directeur peut ne pas suffire à stimuler l'économie si le taux d'inflation est inférieur à la cible fixée. En outre, comme l'ont montré les récentes crises d'ordre alimentaire et énergétique, une montée de l'inflation déclenchée par des facteurs échappant largement au contrôle des banques centrales peut rendre inefficace le recours à l'outil du taux d'intérêt directeur pour atteindre la cible d'inflation. Ensuite, les effets des changements climatiques peuvent influencer sur l'aptitude des banques centrales à réguler les taux de change par la modification des taux d'intérêt et l'utilisation de leurs réserves de devises étrangères :

²⁶ Schnabel (2022) distingue la « climatflation » et « fossilflation ». La climatflation désigne la hausse des prix que peuvent induire les effets négatifs des sécheresses, inondations, ouragans et autres événements liés au climat sur l'offre de biens et de services (voir aussi Beirne et al., 2021). La fossilflation est un type d'inflation résultant d'une hausse des prix du pétrole, du gaz et du charbon induite par les politiques nationales ou étrangères de tarification du carbone. Ces effets climatiques doivent être analysés explicitement dans les projections macroéconomiques ajustées au climat.

les investisseurs internationaux peuvent en effet ne pas réagir aux interventions de politique monétaire lorsqu'une économie est frappée par des chocs liés au climat. Les autorités monétaires pourraient donc avoir à actualiser leur compréhension conceptuelle des mécanismes de transmission de la politique monétaire. Si l'actualisation aboutit à des conclusions remettant en cause l'efficacité des outils existants, il faudra en réviser les modalités d'utilisation.

ii) Outils d'évaluation de l'exposition aux risques climatiques

Tests de résistance climatique : Les exercices de simulation d'une crise climatique permettent aux banques centrales et aux autorités de surveillance financière d'évaluer l'exposition du système financier aux risques liés à la transition et aux risques physiques en fonction de différentes trajectoires climatiques possibles. Ces trajectoires climatiques reflètent différentes hypothèses concernant les efforts de décarbonation au niveau mondial ces prochaines décennies. Selon le Réseau NGFS (NGFS, 2022), les scénarios suivants sont en général retenus dans les exercices de simulation d'une crise climatique : a) le scénario d'un monde devenant une *serre chaude*, dans lequel les politiques climatiques restent peu ambitieuses ; b) le scénario de la *transition désordonnée*, dans lequel les politiques climatiques ne deviennent ambitieuses qu'à partir de 2030, entraînant une transition brutale vers une économie bas carbone et se caractérisant par d'énormes pertes financières ; c) le scénario de la *transition ordonnée* dans lequel la transition commence tôt (immédiatement), ce qui facilite une transition douce et régulière. Des exercices de simulation d'une crise climatique ont été menés récemment par plusieurs banques centrales et autorités de surveillance financière, dont la Banque d'Angleterre, la Banque de France/ACPR, la banque centrale du Royaume des Pays-Bas (DNB) et la Banque centrale européenne (BCE) (Vermeulen et al., 2018 ; Alogoskoufis et al., 2018 ; Baudino and Svoronos, 2021 ; Bank of England, 2021 ; ECB, 2022 ; Banque de France/ACPR, 2021).

Simuler une crise climatique suppose de disposer de données suffisamment désagrégées sur la répartition régionale et sectorielle des crédits bancaires accordés ainsi que d'introduire des méthodes innovantes de modélisation. Les banques centrales et les autorités de surveillance financière des PMA se heurtent à un obstacle majeur car en général elles ne collectent pas ce type de données et ne possèdent pas forcément les compétences ou les ressources humaines requises pour réaliser ce type d'exercices de simulation.

Les autorités monétaires pourraient avoir à actualiser leur compréhension conceptuelle des mécanismes de transmission de la politique monétaire

Publication d'informations financières sur le risque climatique : Les banques centrales et les autorités de surveillance financière peuvent demander aux institutions financières de notifier leur degré d'exposition aux risques physiques et aux risques liés à la transition. À défaut de données détaillées, pour évaluer les degrés d'exposition aux risques liés à la transition et aux risques physiques les institutions financières peuvent se fonder sur la part des prêts accordée aux secteurs à forte intensité de carbone et aux régions vulnérables au climat, respectivement, dans le total des prêts. Analyser les risques financiers liés au climat sans recourir à des scénarios peut aboutir à des conclusions erronées.

Exigences en matière de fonds propres et de réserves ajustées au risque climatique : Sur le plan microprudentiel, l'exposition des banques aux risques financiers liés au climat doit se refléter dans les exigences qui leur sont imposées en matière de fonds propres et de réserves. Par exemple, si des banques ont accordé des prêts à des ménages et à des entreprises non financières risquant de faire défaut sur leur dette à cause de difficultés financières résultant d'une augmentation des taxes sur le carbone ou de dommages causés à leurs actifs par des événements liés au climat, elles doivent détenir davantage de fonds propres pour pouvoir couvrir ces prêts et faire face aux tensions sur la solvabilité. Elles peuvent être tenues aussi d'augmenter leurs réserves pour être capables de faire face à des tensions sur les liquidités liées aux risques climatiques.

iii) Outils d'atténuation et d'adaptation climatiques

Exigences différenciées pour les activités vertes en matière de fonds propres et de réserves²⁷ : Cet outil consiste à différencier les exigences auxquelles les divers types de prêts sont assujettis en fonction de l'empreinte climatique et du caractère écologique des activités qu'ils servent à financer. Les exigences en matière de fonds propres différenciées selon l'impact environnemental peuvent prendre la forme d'un

²⁷ Tout au long de cette discussion, le terme « activités vertes » ne s'applique qu'à l'atténuation des changements climatiques et ne couvre pas l'adaptation aux changements climatiques.

Le Bangladesh est le seul PMA dont la banque centrale est engagée dans l'action climatique

bonus ou d'un malus environnemental (Dafermos and Nikolaidi, 2021 ; 2022). Dans le cas d'un bonus environnemental, les exigences en matière de fonds propres pour les prêts servant à financer des activités vertes sont minorées, ce qui incite les banques à accorder de tels prêts. Dans le cas du malus environnemental, les exigences en matière de fonds propres pour les prêts polluants (ceux servant à financer des activités à forte émission de carbone) sont majorées afin de rendre plus coûteux l'octroi de tels prêts par les banques. Les exigences en matière de réserves peuvent être modulées en fonction du caractère vert ou polluant du total des actifs d'une banque (Campiglio, 2016 ; UNEP, 2017).

Exigences en matière de fonds propres et de réserves pour l'adaptation aux changements climatiques : Cet outil vise à inciter les banques à accorder des prêts destinés à soutenir des projets d'adaptation aux changements climatiques, comme des investissements dans des bâtiments résistants au vent, l'utilisation de semences résistantes à la sécheresse, la relocalisation d'entreprises en réaction aux aléas climatiques ou le développement de modèles d'affaires numériques réduisant la dépendance à l'égard d'actifs physiques vulnérables aux aléas climatiques. Les banques sont tenues de détenir moins de fonds propres pour couvrir les prêts accordés à des projets d'adaptation aux changements climatiques. Leur coefficient de réserves obligatoires pourrait aussi être modulé en fonction de la part des prêts en faveur de l'adaptation aux changements climatiques dans le total des prêts qu'elles ont accordés.

Refinancement des activités vertes et d'adaptation aux changements climatiques : Les banques centrales procèdent à des opérations de refinancement pour apporter des liquidités aux banques commerciales. Au titre de ses opérations de refinancement d'activités vertes une banque centrale pourrait moduler le taux d'intérêt des prêts qu'elle accorde selon le caractère vert ou polluant du bilan de la banque commerciale demandeuse²⁸ : le taux d'intérêt auquel la banque

commerciale obtiendrait un prêt d'une banque centrale serait d'autant plus faible que la part de ses prêts verts dans le total de ses prêts serait élevée, et inversement dans le cas des prêts polluants – ce qui inciterait les banques commerciales à décarboner leurs actifs. Les banques commerciales pourraient répercuter les modulations du taux d'intérêt opérées par la banque centrale sur les taux d'intérêt qu'elles font payer à leurs emprunteurs et influencer ainsi sur la demande de prêts verts et de prêts polluants. Il en irait de même pour les opérations de refinancement de projets en faveur de l'adaptation aux changements climatiques : un taux d'intérêt plus faible serait consenti aux banques commerciales accordant une forte part de leurs prêts à des projets d'adaptation.

Surveillance financière du financement d'activités vertes et d'adaptation aux changements climatiques : S'agissant de la surveillance financière, les banques pourraient recevoir instruction de faire la preuve de leur engagement dans le financement d'activités vertes. Elles pourraient par exemple être tenues : i) de présenter des plans de transition climatique expliquant comment elles entendent aligner leurs opérations et leurs pratiques de prêt sur le climat (Dikau et al., 2022) ; ii) de rendre compte des progrès accomplis dans le soutien apporté à l'atténuation et à l'adaptation climatiques ; iii) de se doter d'unités distinctes chargées de traiter les questions liées au climat.

Encadrement du crédit pour le financement d'activités vertes et d'adaptation aux changements climatiques : Par encadrement du crédit on entend en général des mesures influant directement sur le volume ou le prix du crédit (Bezemer et al., 2023). Les PMA ont largement recouru à de telles mesures. Concernant l'encadrement du crédit vert, les banques centrales ou les autorités de surveillance financière pourraient donner instruction aux banques d'accorder un montant plancher de prêts à certaines activités vertes (éventuellement à un taux d'intérêt subventionné) ou de plafonner le montant des prêts accordés à certaines activités à forte intensité de carbone. S'agissant de l'encadrement du crédit pour des activités d'adaptation aux changements climatiques, les banques pourraient recevoir pour instruction d'accorder un montant déterminé de prêts aux ménages ou aux entreprises s'engageant à réaliser des investissements liés à l'adaptation aux changements climatiques.

Financement d'activités vertes et d'adaptation aux changements climatiques par les banques centrales : Les banques centrales pourraient utiliser leur propre portefeuille pour soutenir les efforts d'atténuation et d'adaptation climatiques (voir NGFS, 2020b). Par

²⁸ Voir van 't Klooster and van Tilburg (2020) pour une proposition relative aux modalités d'un verdissement des opérations ciblées de refinancement à plus long terme (TLTRO) de la Banque centrale européenne.

exemple, elles pourraient établir un fonds renouvelable alimenté par leurs propres ressources financières pour soutenir directement des projets liés au climat. Cette démarche pourrait en principe, être étendue à leur portefeuille à finalité de politique monétaire ; dans l'ensemble les banques centrales des PMA ne mettent pas en œuvre de programmes d'assouplissement quantitatif en faveur des entreprises du fait de la taille très réduite des marchés d'obligations d'entreprises dans ces pays.

E. Étude de cas par pays

1. Pays considérés

Faisant suite à l'analyse des principales questions que soulève l'engagement des banques centrales dans la lutte contre les changements climatiques, la présente section illustre comment les banques centrales de trois PMA (Bangladesh, Zambie et Madagascar) pourraient utiliser les outils climatiques. Ce trio constitue un bon échantillon car ces pays présentent des différences marquées en termes de PIB par habitant – le Bangladesh étant le pays le plus riche et Madagascar le plus pauvre – et de contexte national dans lequel s'inscrit l'action climatique de la banque centrale (tableau 4.1). Le Bangladesh a été retenu aussi parce qu'il est le seul PMA dont la banque centrale mène déjà une action climatique.

a. Bangladesh

Environnement économique et changements climatiques

La hausse de la productivité du travail a été substantielle au Bangladesh, où la part de l'industrie manufacturière dans la production et l'emploi est allée en augmentant du fait d'une spécialisation croissante dans les produits manufacturés destinés à l'exportation. Ce pays est un des principaux PMA exportateurs de vêtements de confection, secteur qui a fortement concouru à l'industrialisation du pays et reste le principal moteur de la croissance des exportations. Les services gagnent en importance depuis plus récemment. Des transferts massifs de fonds ont de plus renforcé la position extérieure du Bangladesh. Cette bonne performance économique s'est accompagnée d'une diminution de la pauvreté, mais la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont interrompu la longue période de croissance économique robuste du pays et accentué les vulnérabilités existantes. Au sortir de la pandémie, en 2022 le Bangladesh a vu la croissance de l'emploi stagner, les inégalités s'aggraver et le rythme du recul de la pauvreté ralentir. En 2023, les effets négatifs de la guerre en Ukraine se sont soldés

par un creusement marqué du déficit courant du Bangladesh, la dépréciation de sa monnaie, le taka bangladais, et une baisse des réserves de change, ce qui a constitué autant de freins à la reprise post-pandémie, les recettes demeurant faibles et les vulnérabilités du secteur financier fortes (IMF, 2023 ; UNCTAD, 2019b).

En 2021, il a été recommandé de retirer le Bangladesh de la catégorie des PMA, l'échéance fixée pour ce retrait étant 2026²⁹. Quatre sources persistantes de vulnérabilité continueront à déterminer la trajectoire du pays vers la sortie de la catégorie des PMA et au-delà : i) la dépendance à l'égard de l'accès préférentiel des PMA aux marchés pour l'exportation de vêtements bas de gamme ; ii) la diversification insuffisante des exportations ; iii) la dépendance à l'égard des envois de fonds des migrants pour l'accumulation de capital ; iv) la vulnérabilité aux changements climatiques (UNCTAD, 2022c).

La politique industrielle est l'axe privilégié de la politique économique depuis les années 1980, époque à laquelle le Gouvernement bangladais a élaboré son premier plan industriel. Parmi les outils de politique industrielle utilisés par le Bangladesh figurent les subventions, les taux d'intérêt bonifiés, les droits de douane à l'importation, les avantages fiscaux pour la recherche-développement, les règles relatives aux marchés publics et les investissements publics ciblés (Roy, 2017 ; UNCTAD, 2022c). L'industrialisation du Bangladesh, comme celle d'autres PMA asiatiques, reste pourtant superficielle (UNCTAD, 2020). La dépendance excessive à l'égard du secteur de la confection rend l'économie particulièrement vulnérable aux chocs extérieurs.

Le Bangladesh est vulnérable aux catastrophes ainsi qu'aux changements climatiques, et arrive au septième rang des pays les plus exposés aux catastrophes dans le monde selon l'indice mondial des risques climatiques 2021. Ses performances économiques sont très sensibles aux effets d'événements liés au climat (inondations fluviales, crues éclair, ondes de tempête et cyclones), dont la gravité et la fréquence augmentent, du fait de la forte proportion de zones côtières basses habitées et de la dépendance continue de la population à l'égard de secteurs sensibles au climat, dont l'agriculture et la pêche (UNCTAD, 2022c). Au Bangladesh, il est courant que les hommes quittent les zones côtières pour chercher ailleurs des moyens de subsistance et les femmes qu'ils laissent derrière eux sont donc les

²⁹ Voir <https://www.un.org/ldcportal/content/bangladesh-graduation-status>.

Tableau 4.1

Principales statistiques sur l'économie et les catastrophes naturelles : Bangladesh, Zambie et Madagascar

	Bangladesh	Zambie	Madagascar
PIB par habitant ^a (dollars courants, 2022)	2 688	1 488	505
Structure des exportations par produits ^b , 2021	Produits manufacturés (94 %), autres (6 %)	Minerais et métaux (73 %), produits manufacturés (11 %), denrées alimentaires (8 %), autres (8 %)	Denrées alimentaires (41 %), minerais et métaux (32 %), produits manufacturés (21 %), autres (6 %)
Cinq premiers partenaires à l'exportation ^b , 2021	États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Pologne	Chine, Suisse, Liechtenstein, Namibie, République démocratique du Congo, Singapour	France, États-Unis, Chine, Japon, Canada
Envois de fonds par des particuliers ^a (pourcentage du PIB), 2022	4,67	0,82	4,80
Indice de Gini ^a , dernière année disponible	32,4	57,1	42,6
Industrie manufacturière, valeur ajoutée ^a (pourcentage du PIB), 2022 pour le Bangladesh et la Zambie, 2021 pour Madagascar	21,76	8,08	9,50
Crédit intérieur au secteur privé ^a (pourcentage du PIB), 2022 pour le Bangladesh et Madagascar, 2021 pour la Zambie	38,96	11,33	19,11
Nombre annuel des décès causés par des catastrophes naturelles pour 100 000 habitants, ^c moyenne 1990-2022 pour le Bangladesh et la Zambie, moyenne 1991-2022 pour Madagascar	4,29	0,03	0,46
Nombre de personnes touchées par des catastrophes naturelles pour 100 000 habitants ^c , moyenne 1990-2022 pour le Bangladesh et la Zambie, moyenne 1991-2022 pour Madagascar	4 663	5 578	2 176
Total des dommages économiques annuels causés par des catastrophes naturelles ^c (pourcentage du PIB), moyenne 1990-2022 pour le Bangladesh et la Zambie, moyenne 1991-2022 pour Madagascar	0,92	0,03	0,57

Sources : ^a World Bank, *World Development Indicators* (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>, site consulté en juillet 2023),

^b UNCTADstat, ^c Our World in Data (<https://ourworldindata.org/>, site consulté en janvier 2023).

Note : Par catastrophes naturelles on entend tous les événements géophysiques, météorologiques ou climatiques (tremblements de terre, activité volcanique, glissements de terrain, sécheresse, incendies de forêt, tempêtes et inondations). Les dernières années disponibles pour l'indice de Gini sont 2016 pour le Bangladesh, 2015 pour la Zambie et 2012 pour Madagascar. Pour la Zambie et Madagascar, les données manquent pour plusieurs années entre 1990 et 2002

plus touchées par la perte des ressources naturelles (Chowdhury et al., 2022).

Étant donné sa grande vulnérabilité aux changements climatiques, le Bangladesh s'est depuis longtemps engagé dans l'adaptation climatique et a adopté une série de plans d'action, à savoir : le Programme d'action national pour l'adaptation, dont la première version a été publiée en 2005 (actualisée en 2009) ;

le Plan national d'adaptation du Bangladesh (2023-2050) publié en 2022 ; la Stratégie et le Plan d'action du Bangladesh concernant les changements climatiques publiés en 2009 et actualisés en 2022 (Bangladesh, Ministry of Environment, Forest and Climate Change, 2022). Le Bangladesh ambitionne aussi de réduire substantiellement ses émissions, conformément à sa contribution déterminée au

niveau national. Les plans d'atténuation insistent sur le soutien aux projets d'énergie renouvelable, l'amélioration de l'efficacité des centrales électriques en service, la réduction de la déforestation, le renforcement de l'utilisation de l'énergie solaire dans l'agriculture et l'amélioration de la gestion des déchets (Government of the People's Republic of Bangladesh, 2022).

*Système financier et usage des outils climatiques
par la Banque du Bangladesh*

La Banque du Bangladesh (Bangladesh Bank) a pour mission globale de maintenir la stabilité des prix et la stabilité financière, ainsi que de soutenir une croissance économique inclusive, la création d'emplois et la lutte contre la pauvreté. Elle a aussi pour objectif explicite de soutenir les initiatives de développement socialement responsable et écologiquement durable. Elle semble ainsi en position d'envisager de recourir à tous les outils dont a besoin une banque centrale pour mener une action climatique comme exposé à la section D.

Le système financier du Bangladesh repose principalement sur les banques et les institutions financières non bancaires (IFNB) y sont assez peu présentes (Habib, 2019)³⁰. Parmi les IFNB figurent les institutions de microfinance dont la longue histoire remonte aux années 1970 (Mia et al., 2019). En 2013, du fait de la forte expansion du microcrédit dans le pays au moins 60 % des membres des ménages ruraux bangladais avaient bénéficié d'un microcrédit au moins une fois dans leur vie (Osmani, 2016). Selon la Banque du Bangladesh (Bangladesh Bank, 2022)³¹, le pays compte 61 banques agréées (banques commerciales d'État, banques spécialisées, plusieurs types de banques commerciales privées et de banques commerciales étrangères), dont 34 IFNB – pour la plupart des initiatives privées nationales ou des coentreprises. Le marché obligataire du Bangladesh reste sous-développé. La forte proportion de prêts non productifs, particulièrement élevée pour les banques spécialisées et les banques commerciales d'État, est un des points faibles traditionnels du système financier du pays. Le Bangladesh a pris des dispositions pour introduire des éléments de la réforme Bâle III aptes à résoudre les problèmes de

Le Bangladesh est considéré comme un des leaders mondiaux en matière d'engagement des banques centrales dans l'action climatique

stabilité financière, mais en prévoyant de nombreuses exceptions (Habib, 2019 ; IMF, 2023).

Le Bangladesh est considéré comme un des leaders mondiaux en matière d'engagement des banques centrales dans l'action climatique et a acquis la réputation d'avoir été un pionnier mondial de la finance climatique (Khairunnessa et al., 2021 ; Bose et al., 2021 ; IFC, 2018). En 2011 le Bangladesh a publié des lignes directrices (actualisées en 2017) sur la gestion des risques environnementaux à l'usage des banques et des institutions financières et a institué ainsi une forme de surveillance financière verte. Les banques ont reçu instruction de soutenir en plusieurs phases l'atténuation des changements climatiques. Il leur était notamment demandé : i) de se doter d'une unité bancaire verte distincte ; ii) de créer des comités de surveillance pour suivre les progrès accomplis dans le soutien apporté aux activités vertes et d'affecter des budgets à la finance verte ; iii) de formuler des mesures financières vertes par secteur ; iv) de publier dans un format normalisé des rapports sur les activités vertes.

La Banque du Bangladesh a en outre mis en place des mesures d'encadrement du crédit vert. Depuis 2016, elle fixe pour objectif aux institutions financières de consacrer au financement vert direct au moins 5 % du total des décaissements/investissements à long terme au titre de leur portefeuille de prêts³². Par finance verte on entend les prêts accordés pour des projets concernant les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, les énergies de remplacement, la gestion des déchets liquides et la gestion des déchets solides (Bangladesh Bank, 2022). Les banques ont aussi reçu instruction de créer un fonds de risque climatique et d'y affecter au moins 10 % de leur budget de responsabilité sociale d'entreprise. La Banque du Bangladesh a même pris des mesures pour verdir son propre portefeuille : elle a institué avec ses propres fonds un dispositif de refinancement renouvelable de 2 milliards de taka à

³⁰ La Banque du Bangladesh distingue : i) le secteur financier formel, constitué par les institutions réglementées (banques, IFNB et institutions de microfinance) ; ii) le secteur financier semi-formel, constitué par les institutions réglementées ne relevant pas de sa compétence ; iii) le secteur financier informel, englobant les intermédiaires financiers privés non réglementés (<https://www.bb.org.bd/en/index.php/Financialactivity/index>).

³¹ <https://www.bb.org.bd/en/index.php/financialactivity/bankfi>.

³² En 2020, elle a fixé pour objectif de consacrer au financement vert 5 % du total des décaissements/investissements au titre des prêts à long terme accordés.

Une attention explicite devrait être portée aux types de microcrédit susceptibles d'aboutir à une maladaptation

l'appui de projets liés à l'énergie solaire, au biogaz et à une usine de traitement d'effluents (Khairunnessa et al., 2021)³³.

Options pour l'avenir

Le Bangladesh illustre comment l'action climatique de la banque centrale peut venir soutenir la réalisation des objectifs de politique industrielle. En orientant les crédits vers des activités spécifiques qui contribuent à atténuer les changements climatiques et en évaluant les banques en fonction du financement qu'elles accordent aux initiatives vertes, la Banque du Bangladesh soutient les objectifs de la politique industrielle de l'État tendant à réaliser la transition verte. Par exemple, la réduction de l'empreinte environnementale du secteur de la confection est une priorité absolue, ce qui est crucial au regard des objectifs environnementaux nationaux, mais aussi du fait que pour conserver une part élevée des marchés d'exportation mondiaux, ce secteur doit se conformer aux normes environnementales mondiales (Rab and Hoque, 2017). Le secteur bancaire peut donc soutenir la transition bas carbone du pays en offrant de meilleures conditions de financement aux entreprises de confection qui emploient plus efficacement les ressources, adoptent des mesures pour gérer leurs déchets énergétiques et chimiques et prennent d'autres initiatives environnementales.

Les limites des initiatives de financement vert doivent toutefois être explicitement prises en compte. Le surendettement et des taux de défaillance plus élevés pour les entreprises engagées dans des activités vertes sont quelques-uns des effets secondaires potentiels d'un encadrement du crédit vert. Selon des estimations, en 2023 le ratio de l'encours du crédit du secteur privé au PIB atteignait près de 45 %, contre 39 % en 2022 (voir tableau 4.1). La Banque du Bangladesh devrait donc réfléchir avec soin aux moyens de concevoir les outils d'atténuation des changements climatiques de manière à ne pas accroître encore l'endettement du secteur privé et les risques de défaillance. La promotion de la finance

verte se heurte à un autre obstacle de taille car le risque de crédit que présentent les prêts verts est en général jugé élevé, ce qui dissuade le secteur bancaire de fournir davantage de financements verts.

Jusqu'à présent, les initiatives de la Banque du Bangladesh en matière de climat ont été pour la plupart axées sur l'atténuation climatique, l'adaptation climatique étant relativement négligée. Le Bangladesh est très vulnérable aux effets des changements climatiques et il lui faudrait donc insister davantage sur la mise au point d'outils d'adaptation climatique à l'usage de la banque centrale, qui pourraient prendre la forme de l'inclusion d'une section sur l'adaptation climatique dans les rapports à soumettre au titre de la surveillance financière et de la fixation d'objectifs précis en matière d'adaptation climatique parmi les critères à respecter au titre de l'encadrement du crédit. Les avantages dont les outils d'adaptation sont porteurs pour le développement seront renforcés en soutenant davantage les investissements d'adaptation à double finalité (Khan et al., 2020). La taxonomie de la finance durable en cours d'élaboration (Bangladesh Bank, 2022) devrait renforcer l'efficacité des outils d'atténuation et d'adaptation climatiques.

Une attention spéciale devrait être portée au fait qu'au Bangladesh les populations pauvres vivant dans plusieurs zones rurales vulnérables aux changements climatiques et dont les moyens de subsistance ont été dégradés par des événements liés au climat empruntent à des prêteurs informels, souvent à des taux usuraires. Ce type de microcrédit pourrait induire une maladaptation vu que le surendettement réduit l'aptitude des populations vulnérables à réagir avec efficacité aux changements climatiques (Jordan, 2021).

La Banque du Bangladesh pourrait envisager de prendre plus explicitement en considération les canaux de transmission des risques climatiques dans son cadre analytique et améliorer ainsi sa compréhension conceptuelle des effets macrofinanciers de la transition et des risques physiques, ainsi que ses projections macroéconomiques. Par exemple, quatre des cinq principaux pays de destination des exportations du Bangladesh se trouvant en Europe (voir tableau 4.1), la Banque du Bangladesh doit comprendre à quel point l'application des mesures que prévoit le Pacte vert de l'Union européenne pourrait affecter les exportations du pays – et donc sa stabilité macroéconomique et financière. Il est crucial que la Banque du Bangladesh comprenne mieux comment les événements climatiques peuvent influencer sur les mécanismes de transmission des politiques macroéconomiques et financières. Elle pourrait donc se fixer pour objectif à moyen terme d'organiser des

³³ Pour un résumé chronologique des initiatives de finance verte de la Banque du Bangladesh, voir Bangladesh Bank, 2022.

exercices de simulation d'une crise climatique en vue de procéder à une analyse plus intégrée des risques liés aux évolutions climatiques nationales et mondiales.

b. Zambie

Environnement économique et changements climatiques

L'économie de la Zambie est basée sur les ressources ; l'extraction du cuivre y remonte aux années 1920. En 2021, les minerais et les métaux ont compté pour 73 % dans le total des exportations du pays (tableau 4.1). La Zambie compte pour plus de 2 % dans la production mondiale de cuivre et les résultats de cette branche ont un effet considérable sur l'évolution générale du PIB, de l'investissement direct étranger, des exportations et des recettes publiques nationales. La situation financière de la Zambie est donc très sensible aux fluctuations des prix et de la demande sur le marché mondial du cuivre. La pandémie de COVID-19 a causé une chute brutale du prix du cuivre qui a contraint le pays à faire défaut sur sa dette extérieure en novembre 2020 (UNCTAD, 2022b ; AfDB, 2021a). En août 2022, le FMI a approuvé un prêt de 1,3 milliard de dollars à la Zambie au titre d'un accord sur trente-huit mois obligeant le pays à introduire des mesures d'austérité et plusieurs réformes budgétaires et institutionnelles (IMF, 2022).

Le pays a accompli des progrès socioéconomiques et a rempli pour la première fois en 2021 les critères requis pour sortir de la catégorie des PMA³⁴. Certaines vulnérabilités entravant la transformation structurelle persistent toutefois. Ainsi, la valeur ajoutée manufacturière exprimée en pourcentage du PIB a fortement baissé entre 2004 et 2013 avant de connaître une brève reprise puis de repartir à la baisse en 2017 (UNCTAD, 2022b). Le secteur manufacturier zambien se distingue par une faible diversification, de bas niveaux d'investissement et la prédominance de technologies obsolètes (Zambia, Ministry of Commerce, Trade and Industry, 2018). La politique industrielle de la Zambie a pour secteurs prioritaires les aliments transformés, les textiles et les vêtements, les produits d'ingénierie, le bois et les produits du bois, le cuir et les produits du cuir, le traitement des minéraux et les produits minéraux, les produits pharmaceutiques et l'économie bleue. L'outil primordial de politique industrielle est la fourniture d'un financement à faible coût, à assurer principalement par le secteur privé et la Zambia Development Bank (Government of Zambia, 2018).

³⁴ <https://www.un.org/ldcportal/content/zambia-graduation-status>.

L'accroissement de la demande de cuivre est porteur de risques environnementaux et sociaux pour la Zambie

La Zambie est bien placée pour tirer parti de l'augmentation de la demande mondiale de technologies reposant sur des énergies renouvelables car un rôle majeur revient au cuivre dans le développement des systèmes d'énergie renouvelable et est un matériau essentiel des véhicules électriques. La hausse de la demande de cuivre est aussi porteuse de risques sociaux et environnementaux et la Zambie pourrait pâtir des errements de l'extractivisme vert (UNCTAD, 2022a).

Dans la notification concernant sa contribution déterminée au niveau national que la Zambie a soumise en 2016³⁵ (engagements actualisés en 2022), il est indiqué que la variabilité et les changements climatiques représentent désormais une menace majeure pour le développement durable du pays et que la mise en œuvre des engagements de la Zambie est tributaire d'un soutien financier extérieur. La Zambie a en effet vu s'accroître la fréquence et la gravité des sécheresses et des inondations avec pour conséquence une dégradation de sa sécurité alimentaire et hydrique. Les effets des changements climatiques sur l'agriculture, les infrastructures de transport et la production d'électricité (essentiellement hydraulique) constituent un défi particulier pour l'économie zambienne (UNCTAD, 2022b ; Hunter et al., 2020 ; Tembo et al., 2020).

Système financier et rôle de la Banque de Zambie

La multiplication des prêts non productifs causée par la pandémie de COVID-19 soumet le système financier zambien à des tensions considérables. La proportion de prêts non productifs reste la plus élevée dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche et de la chasse. Les banques étrangères dominent le secteur bancaire, la part des actifs de leurs filiales dans le total des actifs du secteur bancaire ayant dépassé 70% sur la période 2018-2020 (Bank of Zambia, 2020a). Les banques privées locales et les banques détenues pour partie par l'État cumulent le reste des actifs. Les institutions de microfinance (fondées pour la plupart au début des années 2000) constituent le secteur financier non bancaire formel (Bank of Zambia, 2020a). Leurs prêts restent limités

³⁵ <https://unfccc.int/documents/498042>.

La Banque de Zambie est un des trois principaux organes de réglementation du système financier

et vont pour l'essentiel aux ménages agricoles ruraux. L'effondrement de plusieurs institutions de microfinance a concouru au sous-développement du secteur de la microfinance (Agri-ProFocus Zambia, 2014).

La Banque de Zambie est un des trois principaux organes de réglementation du système financier. Elle a pour responsabilité de réglementer et surveiller les banques et les autres institutions de services financiers, tandis que la Commission des marchés financiers (Securities and Exchange Commission) et l'Autorité des pensions et de l'assurance (Pensions and Insurance Authority) sont chargées de surveiller et réglementer le marché de capitaux et le secteur des pensions et de l'assurance, respectivement³⁶. La Banque de Zambie est en train de renforcer sa surveillance microprudentielle et macroprudentielle. Elle prévoit par exemple d'effectuer des tests de résistance macroprudentiels au moyen des technologies de surveillance (SupTechs), ainsi que d'élaborer une batterie de tests de résistance microprudentiels. Elle est en train d'adapter à son contexte les exigences de la réforme de Bâle III concernant les liquidités et entend instituer et rendre opérationnel un comité de stabilité financière (Bank of Zambia, 2020b). Le renforcement de la capacité de surveillance financière de la Banque de Zambie est un des éléments de l'accord conclu récemment par les autorités zambiennes avec le FMI. Cet accord prévoit en outre des mesures propres à assurer l'indépendance opérationnelle de la Banque de Zambie (IMF, 2022).

La Banque de Zambie a pour objectif principal d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix et la stabilité financière afin de soutenir le développement durable. À cet effet elle recourt à plusieurs outils de politique monétaire et financière, à savoir : les réserves obligatoires, l'encadrement du crédit, les facilités de prêt, les opérations d'open market et les règles prudentielles. La Banque de Zambie s'attache en outre à maintenir le taux de change à des niveaux contribuant à la stabilité en se servant de ses réserves de change pour vendre et acheter des devises³⁷. En

avril 2020 elle a institué la Facilité de refinancement à moyen terme ciblée en vue avant tout de soutenir la liquidité du secteur financier durant la pandémie de COVID-19 et de favoriser l'octroi de prêts aux sociétés non financières et aux ménages, les secteurs cibles étant l'agriculture, l'industrie manufacturière, l'énergie et le tourisme (Bank of Zambia, 2020a).

Possibilités s'offrant à la Banque de Zambie d'utiliser les outils climatiques

Le mandat de la Banque de Zambie mentionne expressément le maintien de la stabilité des prix et de la stabilité financière. À la lumière du diagramme de décision de la figure 4.4, la Banque pourrait envisager d'élaborer des cadres analytiques ajustés au climat et de recourir à des outils d'évaluation de l'exposition au risque climatique. Elle pourrait commencer par établir des projections macroéconomiques en adoptant une démarche prospective qui intègre les risques et possibilités découlant sur le plan macrofinancier de la transition mondiale vers des technologies bas carbone, en réservant une plage privilégiée au paramètre croissance de la demande de cuivre (tableau 4.1). Les autorités monétaires zambiennes doivent porter une attention particulière aux évolutions liées au climat susceptibles d'être porteuses tant de chances (une demande accrue de cuivre, par exemple) que de risques (l'extractivisme vert, par exemple) en Zambie. La Banque pourrait intégrer les changements climatiques dans les exercices de simulation de crise.

L'usage des outils d'atténuation et d'adaptation climatiques pourrait être davantage sujet à controverse et moins simple, au vu de l'étroitesse de la définition du mandat juridique de la Banque de Zambie, laquelle s'attache à soutenir le développement durable non pas directement mais par le seul canal du maintien de la stabilité des prix et de la stabilité financière. L'accord conclu il y a peu avec le FMI pour assurer l'indépendance opérationnelle de la Banque de Zambie³⁸ pourrait compliquer toute tentative de sa part de soutenir directement la réalisation d'objectifs d'atténuation et d'adaptation climatiques.

Au cas où l'État déciderait un jour de faire du développement aligné sur le climat un objectif explicite³⁹ de la Banque de Zambie, celle-ci

³⁸ Voir <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/12/06/pr21359-zambia-imf-staff-reaches-staff-level-agreement-on-ecf>.

³⁹ Conformément à sa vision et à sa mission, la Banque de Zambie s'attache à être une banque centrale dynamique et crédible concourant à promouvoir le développement économique du pays et à atteindre et maintenir la stabilité des prix et du système financier afin de favoriser un développement économique durable.

³⁶ Voir <https://www.boz.zm/financial-sector-development.htm>.

³⁷ Voir <https://www.boz.zm/monetary-policy-instruments.htm>.

disposerait de plusieurs outils pour agir dans ce sens. Eu égard à la grande vulnérabilité de la Zambie aux changements climatiques et à sa très faible contribution aux émissions mondiales cumulées, il serait souhaitable de privilégier le recours aux outils d'adaptation climatique. Par exemple, la politique d'attribution des crédits pourrait donner la priorité à l'octroi de crédits aux projets d'adaptation climatique en fixant des objectifs planchers en la matière. Dans cette optique, il serait possible de recourir à la Facilité de refinancement à moyen terme ciblé pour promouvoir l'octroi de crédits aux entreprises et aux ménages aptes à les utiliser pour faire avancer les plans nationaux d'adaptation, ou bien d'abaisser les exigences concernant les réserves obligatoires pour les banques qui accroissent leur financement des investissements d'adaptation climatique. Pour faire en sorte que ces outils soient efficaces, une attention particulière devrait être portée à l'élaboration de critères reflétant le contexte zambien pour la classification des activités d'adaptation climatique.

c. Madagascar

Environnement économique et changements climatiques

L'économie malgache est pour l'essentiel agraire. L'agriculture et la pêche jouent un rôle prépondérant, tandis que la contribution de l'industrie manufacturière est inférieure à 10 % du PIB (tableau 4.1). En dépit de sa dotation considérable en ressources naturelles, le pays se caractérise par un des taux de pauvreté les plus élevés au monde⁴⁰ et cette situation a été encore aggravée par les répercussions de la pandémie de COVID-19 et les effets inflationnistes de la guerre en Ukraine. Madagascar est un des six PMA dont la richesse totale par habitant a diminué sur la période 1995-2014, ce qui suscite de sérieuses inquiétudes concernant la durabilité (UNCTAD, 2021b ; AfDB, 2021b). Les secteurs manufacturier, minier et des services ont été les plus touchés par la pandémie de COVID-19, avec pour conséquences un taux de croissance économique négatif et le creusement du déficit budgétaire en rupture avec la tendance antérieure à l'amélioration des performances économiques à partir de 2015 (AfDB, 2021a ; 2022). Les progrès économiques sont contrariés par la faiblesse de la transformation structurelle, une grande vulnérabilité aux chocs extérieurs (dont de multiples chocs climatiques et commerciaux) se traduisant par une succession d'épisodes de forte contraction de l'économie, le manque de possibilités d'emploi et la

Avant 2014 Madagascar ne recourait pas activement à la politique monétaire

baisse de la productivité des entreprises privées ces dernières années.

Madagascar possède un littoral étendu et ses zones côtières sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques, lequel a aussi des effets sur la biodiversité exceptionnelle du pays. Le secteur agricole est le plus durement frappé par les cyclones et les sécheresses, dont les conséquences sont néfastes pour la fertilité des sols, les ressources en eau et les infrastructures économiques et sociales. Le réchauffement climatique devrait à terme intensifier les cyclones, accroître les précipitations dans la plupart des régions du pays et aggraver l'érosion côtière (Madagascar, Presidency, 2015). La capitale est très exposée aux inondations et pâtit d'un approvisionnement déficitaire en eau et de médiocres infrastructures d'assainissement et de drainage (Global Center on Adaptation, 2022).

Formulée en 2010, la politique nationale relative aux changements climatiques vise à accroître la résilience de Madagascar aux changements climatiques (World Bank et al., 2021). Dans la contribution déterminée au niveau national qu'a notifiée Madagascar⁴¹, il est indiqué que les efforts d'atténuation climatique seront axés sur les énergies renouvelables, l'électrification rurale et la mise en place d'une agriculture intelligente face au climat (réduction de l'extraction de bois forestier, production de biogaz à partir d'eaux usées, etc.). Les plans d'adaptation visent à améliorer la gestion des ressources en eau, à restaurer les habitats naturels et à utiliser des modèles intégrés d'agriculture résiliente. Les efforts d'adaptation climatique réservent une grande place à la mise en place de systèmes d'alerte précoce aux cyclones, sécheresses, inondations et autres événements liés au climat (World Bank et al., 2021).

Système financier et rôle de la Banque centrale de Madagascar

Le système financier malgache se compose pour l'essentiel de banques et d'institutions de microfinance, auxquelles s'ajoute un petit nombre de fonds de pension et de compagnies d'assurance. Les banques sont en grande majorité des filiales de banques étrangères (IMF, 2016 ; 2020). Une

⁴⁰ Estimé à plus de 80 % (voir <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/03/21/Republic-of-Madagascar-2022-Article-IV-Consultation-Third-Review-Under-The-Extended-Credit-531196>).

⁴¹ <https://unfccc.int/NDCREG>.

grande partie de la population n'a pas accès aux services financiers⁴². Les prêts que les institutions de microfinance peuvent accorder aux ménages pauvres sont limités par le plafonnement du crédit à un niveau peu élevé (IMF, 2016). En 2020 le ratio crédit privé/PIB était très faible, avoisinant 16 % (tableau 4.1).

La politique monétaire n'était pas utilisée activement avant 2014, mais ces dernières années la Banque centrale de Madagascar (BFM)⁴³ a peu à peu assumé un rôle majeur dans la gestion de la liquidité bancaire (IMF, 2020). La BFM a pour mandat d'assurer la stabilité intérieure et extérieure de la monnaie⁴⁴. La politique monétaire a pour but ultime de maîtriser l'inflation et la BFM utilise à cette fin trois grands outils : elle maintient un système de corridor de taux d'intérêt, le taux plafond correspondant au taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal et le taux plancher au taux d'intérêt de la facilité de dépôt ; elle fixe le niveau des réserves obligatoires pour les intermédiaires financiers afin d'éviter une expansion excessive du crédit ; elle intervient sur le marché monétaire en procédant à des opérations de refinancement et à des retraits de liquidités. Le FMI a recommandé d'établir un cadre réglementaire pour les opérations de mise en pension (repos) en vue de favoriser les prêts interbancaires à plus long terme, ainsi que de développer le marché obligataire (IMF, 2020).

La banque centrale peut-elle utiliser les outils climatiques ?

Pour s'acquitter de sa mission consistant à maintenir la stabilité des prix et du taux de change, la BFM doit avoir une compréhension globale de la façon dont l'environnement macroéconomique extérieur évolue au gré des changements climatiques. Le pays étant très sensible aux facteurs extérieurs, la BFM doit définir un cadre analytique ajusté au climat lui permettant de comprendre : i) comment les politiques climatiques mondiales affecteront ses principaux partenaires à l'exportation (tableau 4.1) ; ii) comment l'économie de Madagascar sera affectée par les événements climatiques ; iii) comment les changements climatiques pourraient nuire à l'efficacité des outils de politique monétaire de la BFM. S'agissant de ce dernier point, les chocs mondiaux et nationaux liés au climat susceptibles d'affecter l'offre pourraient notamment susciter des tensions inflationnistes pouvant réduire l'efficacité du système de corridor de taux d'intérêt.

Comme la surveillance financière qu'exerce la BFM est faible à l'heure actuelle (IMF, 2020), tout usage

d'outils d'évaluation de l'exposition au risque climatique pourrait être prématuré. Si la surveillance et la réglementation financières étaient renforcées à l'avenir, la BFM pourrait envisager d'effectuer des tests de résilience climatique pour évaluer la vulnérabilité du système financier malgache aux risques liés à la transition et aux risques physiques. Si l'État décidait de faire de la promotion du développement durable un mandat principal ou secondaire de la BFM, le recours à certains outils d'adaptation climatique pourrait être envisagé. La BFM pourrait par exemple lier les exigences en matière de réserves obligatoires à la proportion de prêts en faveur de l'adaptation climatique dans le total des prêts des banques et des institutions de microfinance. Des objectifs planchers de crédit pourraient être fixés en matière d'octroi de prêts pour l'adaptation climatique en vue de favoriser la réalisation des objectifs nationaux dans ce domaine.

2. Enseignements sur l'action à mener tirés de l'étude de cas par pays

Cette étude de cas par pays permet de tirer les grands enseignements ci-après sur l'action à mener.

- La banque centrale d'un PMA ne devrait envisager d'utiliser les outils d'atténuation et d'adaptation climatiques à la disposition des banques centrales que si les conditions suivantes sont remplies : i) le développement durable ou une approche macroprudentielle forte font partie intégrante de son mandat ; ii) le système financier du pays est assez développé et utilisé par une proportion suffisamment élevée de la population et du secteur des entreprises non financières. Ces deux conditions sont remplies au Bangladesh mais pas à Madagascar.
- Les conditions i) et ii) sont nécessaires mais non suffisantes pour justifier l'usage d'outils d'action climatique par la banque centrale. Par exemple, les outils climatiques ne peuvent être efficaces sans l'élaboration préalable de critères/taxonomies spécifiques d'atténuation et d'adaptation. Les outils climatiques peuvent avoir des effets négatifs si, notamment, ils aboutissent à un surendettement et à des défauts de paiement. Les effets secondaires des outils climatiques des banques centrales doivent être pris en considération avec sérieux avant qu'une banque centrale n'envisage de s'engager dans l'action climatique.
- Si la banque centrale d'un PMA introduit des outils climatiques, il est essentiel de les aligner

⁴² Voir <https://www.findevgateway.org/country/financial-inclusion-in-madagascar>.

⁴³ Banky Foiben'i Madagasikara.

⁴⁴ Voir <https://www.banky-foibe.mg/politique-monetaire-2>.

sur les objectifs nationaux de la politique industrielle et budgétaire. Ainsi, au cas où la Banque de Zambie déciderait de recourir aux outils climatiques elle devrait d'abord s'assurer que le système financier continuera de soutenir les secteurs prioritaires définis dans la politique industrielle nationale. Si la politique industrielle d'un pays fixe expressément des objectifs écologiques, tout ajustement des outils monétaires et financiers lié au climat doit en appuyer la réalisation.

- La banque centrale d'un PMA, quelle que soit la teneur de son mandat, doit élaborer un cadre analytique lui permettant de déterminer le degré d'exposition du système financier et de la macroéconomie de son pays aux risques pouvant résulter de la mise en œuvre de mesures de politique climatique dans d'autres pays (surtout les partenaires à l'exportation), ainsi que d'événements physiques liés au climat. Les informations de cet ordre sont déterminantes et devraient être partagées avec les autorités gouvernementales aux fins de la planification et de la gestion de la transformation structurelle verte et de la transition vers une économie bas carbone.

L'action climatique de la banque centrale devrait être alignée sur la politique industrielle pour favoriser la transformation structurelle verte



- Les banques centrales des PMA devront bénéficier d'une aide de la communauté internationale pour acquérir les ressources techniques et financières requises pour déployer les outils dont ces banques ont besoin pour s'engager dans l'action climatique. Même au Bangladesh, un des leaders mondiaux de la mise en œuvre de ces outils,

la propension à privilégier l'atténuation est aussi manifeste que révélatrice de déficiences dans la capacité institutionnelle à faire face aux dommages déjà patents et en voie d'aggravation causés par les changements climatiques que subit le pays. Les banques multilatérales de développement pourraient à cet égard, entre autres moyens, apporter une contribution notable au renforcement de l'aptitude des banques centrales des PMA à mener une action climatique en les aidant à titre prioritaire à instituer un système financier national fonctionnant dans la transparence pour remédier aussi vite que possible aux lacunes de l'écosystème et faire en sorte que les données/informations nécessaires pour le suivi des objectifs d'alignement financier et l'usage des outils connexes soient facilement disponibles.

F. Conclusions

La manière dont le système financier peut être réformé pour contribuer à la transition vers une économie bas carbone fait actuellement l'objet d'un débat mondial. La méthode conventionnelle est statique, axée sur le risque, et consiste à aligner les flux financiers sur les engagements de zéro émission nette. Dans le présent chapitre, il est avancé qu'une méthode axée sur la transition verte est la plus susceptible de favoriser la transformation structurelle verte et d'accélérer le développement.

Le présent chapitre montre comment les banques centrales des PMA pourraient aider à mettre les systèmes financiers nationaux au service des objectifs climatiques mondiaux. Il met en évidence les trois types de moyens d'action climatique des banques centrales et décrit un processus en deux phases, étant donné qu'il n'existe pas de solution unique pour l'engagement d'une banque centrale dans l'action climatique. Il vise à aider les banques centrales des PMA à déterminer dans quelles conditions et par quels moyens elles devraient participer à l'action climatique. L'intérêt d'une approche qui ne soit pas uniformisée est clairement illustré par l'étude des cas de trois pays. Il est manifeste aussi que, même dans les cas où le mandat de la banque centrale d'un PMA ne l'autorise pas à recourir directement à des moyens d'action climatique, la nécessité pour cette banque d'utiliser un cadre analytique ajusté au climat n'est plus une question de choix, mais une nécessité. Cette nécessité s'explique par l'ampleur croissante des effets physiques et des effets liés à la transition dans le nouvel environnement macroéconomique des PMA, déterminé par le climat. La Banque de

Les banques centrales des PMA doivent impérativement utiliser des cadres analytiques ajustés au climat

Zambie, par exemple, n'est peut-être pas encore à même d'utiliser les outils dont dispose une banque centrale pour atteindre des objectifs climatiques, mais elle gagnerait à élaborer un cadre analytique ajusté au climat et à utiliser certains outils d'évaluation de l'exposition au risque climatique. La banque centrale de Madagascar gagnerait tout autant à élaborer un cadre analytique ajusté au climat face aux risques élevés liés au climat auxquels le pays est confronté, même si sa participation à l'action climatique serait prématurée étant donné le faible degré de développement du secteur financier malgache.

Pour relever les défis climatiques auxquels ils sont confrontés, les PMA doivent opérer des

transformations structurelles fondamentales sous l'impulsion de l'État. Les banques centrales doivent soutenir ce processus, en ne jouant plus simplement un rôle technocratique mais en contribuant au développement. Pour qu'elles agissent en faveur de l'adaptation aux changements climatiques et de l'atténuation des changements climatiques, il est impératif qu'elles coordonnent leur action avec les autorités réglementaires et budgétaires. Cette coordination est cruciale pour maximiser leur contribution à un développement aligné sur le climat et à la stabilité financière, en général et plus particulièrement dans les PMA, qui doivent poursuivre simultanément leur transition bas carbone et leur transformation structurelle d'une manière synergique et transformatrice.

Plus fondamentalement, un simple alignement des systèmes financiers nationaux ne suffira pas si l'on veut éviter une transition injuste dans les PMA. Cet alignement devra s'inscrire dans une réforme plus large de l'architecture financière internationale, laquelle requerra des mesures complémentaires et concertées de grande ampleur au niveau international.

Annexe

Annexe tableau A4.1

Mandats des banques centrales des pays les moins avancés en matière de développement

GROUPE RÉGIONAL DE PMA : PMA africains et Haïti			
Pays	Banque centrale	Mandat juridique en matière de développement	Texte
Angola	Banco Nacional de Angola	Oui, subordonné	La Banque nationale d'Angola, faisant office de banque centrale et de banque d'émission, s'attache à préserver la valeur de la monnaie nationale et participe à la définition des politiques monétaire, financière et de change. Sans préjudice de la réalisation de l'objectif susmentionné, la Banque nationale d'Angola a pour responsabilités de mettre en œuvre les politiques monétaire, de change et de crédit et d'en assurer le suivi et le contrôle, de gérer le système de paiement et d'administrer la masse monétaire dans le cadre de la politique économique du pays.
Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest	Oui	La politique monétaire de la Banque centrale a pour objectif premier d'assurer la stabilité des prix. Le Comité de politique monétaire fixe la cible d'inflation. Sans préjudice de cet objectif, la Banque centrale apporte son soutien aux politiques économiques de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) en vue d'assurer une croissance saine et durable.
Burundi	Banque de la République du Burundi	Oui, subordonné	La Banque a pour objectif principal d'assurer la stabilité des prix. Sans préjudice de cet objectif, elle contribue à la stabilité du système financier. Tout en privilégiant les deux objectifs précités, la banque centrale contribue en outre à la mise en œuvre de mesures de politique économique propices à la stabilité macroéconomique et au développement harmonieux du pays.
République centrafricaine, Tchad	Banque des États de l'Afrique centrale,	Oui, subordonné	La Banque centrale des États de l'Afrique centrale a pour mandat d'assurer la stabilité de la monnaie. Sans préjudice de cet objectif, la Banque soutient les mesures de politique économique générale formulées par les États membres de l'union monétaire.
Comores	Banque centrale des Comores	Oui, subordonné	La Banque est la seule autorité monétaire des Comores. La Banque garantit la stabilité de la monnaie des Comores. Sans préjudice de cet objectif, elle soutient la politique économique des Comores. La Banque définit et met en œuvre la politique monétaire des Comores. Elle détient et gère les réserves d'or et les réserves de change des Comores. Ces réserves d'or et de change sont inscrites à l'actif de son bilan.
République démocratique du Congo	Banque centrale du Congo	Oui, subordonné	La Banque est chargée de définir et d'appliquer la politique monétaire du pays, qui a pour objectif principal d'assurer la stabilité du niveau général des prix. Elle est indépendante dans la réalisation de cet objectif. À cette fin, la Banque, par l'intermédiaire de son Conseil, que ce soit en la personne du gouverneur ou de tout autre membre de ses organes de décision, ne doit prendre aucune mesure susceptible de compromettre cette indépendance. Sans préjudice de l'objectif principal de stabilité du niveau général des prix, la Banque soutient la politique économique générale du gouvernement.
Djibouti	Banque centrale de Djibouti	Oui	La Banque centrale a pour mission générale d'assurer la stabilité de la monnaie nationale et le bon fonctionnement du système bancaire et financier. Autres contributions : La Banque centrale soutient la mise en œuvre de la politique économique de l'État. À ce titre, elle peut proposer au gouvernement toute mesure susceptible d'avoir un impact positif sur le développement économique et social du pays.
Érythrée	Banque d'Érythrée	Oui	La Banque a pour objectif principal de gérer la monnaie et le crédit dans l'économie érythréenne, sous réserve des dispositions de la présente Proclamation, afin de sauvegarder la valeur de la monnaie nationale. Plus précisément : 1) la Banque doit : a) Assurer la stabilité des prix en Érythrée ; b) Mener une politique de change avisée apte à promouvoir une balance des paiements saine et une position de réserve de change durable ; c) Favoriser la croissance économique, l'emploi et le développement général du pays ; 2) La Banque facilite la mise en place de systèmes de paiement pour faciliter l'exécution des opérations de paiement intérieures et extérieures ; 3) La Banque promeut un système financier sain dans le pays, conformément à la législation financière et aux règles prudentielles du pays.

GROUPE RÉGIONAL DE PMA : PMA africains et Haïti

Pays	Banque centrale	Mandat juridique en matière de développement	Texte
Éthiopie	Banque nationale d'Éthiopie	Oui	Maintenir la stabilité des prix et des taux de change, favoriser un système financier sain et contribuer au développement économique rapide et durable de l'Éthiopie.
Gambie	Central Bank of the Gambia	Oui, subordonné	1) Les principaux objectifs de la Banque sont les suivants : a) Atteindre et maintenir la stabilité des prix intérieurs ; b) Promouvoir et maintenir la stabilité de la monnaie de la Gambie ; c) Orienter et réglementer le système financier, d'assurance, bancaire et monétaire, dans l'intérêt du développement économique de la Gambie ; d) Encourager et promouvoir le développement économique et l'utilisation efficace des ressources de la Gambie par le canal d'un système financier efficace et efficient. 2) Sans préjudice de l'alinéa 1), la Banque : a) Soutient la politique économique générale du gouvernement ; b) Promeut la croissance économique et le fonctionnement efficace du système financier en Gambie.
Guinée	Banque centrale de la République de Guinée	Oui, subordonné	La Banque centrale a pour objectif principal d'assurer la stabilité des prix. Le Comité de politique monétaire définit la cible d'inflation. Sans préjudice de cet objectif, la Banque centrale soutient la politique économique générale du Gouvernement guinéen en vue d'une croissance économique saine et durable.
Haïti	Banque de la République d'Haïti	Non	La législation en vigueur assigne à la BRH les quatre rôles fondamentaux suivants : Défendre la valeur intérieure et extérieure de la monnaie nationale ; Assurer l'efficacité, le développement et l'intégrité du système de paiement ; Assurer la stabilité du système financier ; Agir en tant que banquier, caissier et agent financier de l'État.
Lesotho	Banka e Kholo ea Lesotho	Non	La Banque a pour objectif d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix. 6. Les fonctions de la Banque sont les suivantes : a) Favoriser la liquidité, la solvabilité et le bon fonctionnement d'un système financier stable fondé sur le marché ; b) Émettre, gérer et racheter la monnaie du Lesotho ; c) Formuler, adopter et appliquer la politique monétaire du Lesotho ; d) Formuler, adopter et appliquer la politique de change du Lesotho ; e) Agréer ou enregistrer et superviser les institutions conformément à la loi de 1999 sur les institutions financières, à la loi de 1989 sur les prêts d'argent, à la loi de 1976 sur les institutions de financement de la construction et à la loi de 1976 sur les assurances ; f) Posséder, maintenir et gérer les réserves officielles de change ; g) Agir en tant que banquier et conseiller du Gouvernement du Lesotho et en tant qu'agent financier de ce dernier ; h) Promouvoir le fonctionnement efficace du système de paiement ; i) Promouvoir le développement sûr et sain du système financier ; j) Surveiller et réglementer le marché des capitaux.
Libéria	Central Bank of Liberia	Oui	La Banque centrale a pour objectif principal d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix dans l'économie libérienne. Elle élabore et applique à cet effet des politiques visant à : a. Préserver le pouvoir d'achat de la monnaie nationale ; b. Promouvoir l'équilibre intérieur et extérieur de l'économie nationale ; c. Encourager la mobilisation de l'épargne intérieure et extérieure et son affectation efficace à des activités économiques productives ; d. Faciliter l'émergence de marchés financiers et de capitaux aptes à répondre aux besoins de l'économie nationale ; e. Favoriser des conditions monétaires, financières et de crédit propices à une croissance et à un développement économiques ordonnés, équilibrés et durables.
Madagascar	Banky Foiben'i Madagasikara	Oui, subordonné	L'objectif premier de la Banque centrale est d'assurer la stabilité intérieure et extérieure de la monnaie. Sans préjudice de cet objectif premier, la Banque centrale contribue à la stabilité financière et à la solidité du système financier de Madagascar.

GROUPE RÉGIONAL DE PMA : PMA africains et Haïti			
Pays	Banque centrale	Mandat juridique en matière de développement	Texte
Malawi	Reserve Bank of Malawi	Non	1) La Banque a pour objectifs primordiaux de maintenir la stabilité des prix et la stabilité financière. 2) En cas de conflit entre la stabilité des prix et la stabilité financière, l'objectif de stabilité des prix est prioritaire. Site Web : La banque soutient le développement économique général du Malawi. Vision : Être une banque centrale d'excellence promouvant la stabilité macroéconomique en vue d'un développement économique durable au Malawi.
Mauritanie	Banque centrale de Mauritanie	Oui, subordonné	L'objectif principal de la Banque centrale est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, elle veille à la stabilité du système financier et contribue à l'application des mesures de politique économique générale définies par le gouvernement.
Mozambique	Banco de Moçambique	Oui	1. L'objectif principal de la Banque est de préserver la valeur de la monnaie nationale. 2. Dans le souci de préserver la monnaie, la Banque entreprend aussi les actions suivantes : a) Promouvoir la conduite d'une politique monétaire saine ; b) Orienter la politique de crédit de manière à promouvoir la croissance et le développement économique et social du pays ; c) Gérer les avoirs étrangers de manière à maintenir à un niveau adéquat le volume des moyens de paiement nécessaires au commerce international ; d) Discipliner l'activité bancaire. 3. Dans la poursuite des objectifs énoncés aux paragraphes 1 et 2 du présent article, la Banque observe les politiques du gouvernement.
Rwanda	Banque nationale du Rwanda	Oui	La Banque a pour mission générale d'assurer la stabilité des prix et la solidité du système financier. Elle est en particulier investie des responsabilités ci-après : 1) Définir et appliquer la politique monétaire ; 2) Organiser, surveiller et coordonner le marché des changes ; 3) Surveiller et réglementer les activités des institutions financières, à savoir les banques, les institutions de microfinance, les institutions sans dépôt accordant des prêts, les institutions de crédit-bail, les institutions d'assurance, les institutions de sécurité sociale, les institutions de fonds/régimes de pension, les sociétés de courtage et autres prestataires de services financiers non surveillés par une autre institution en vertu de lois spécifiques ; 4) Surveiller et réglementer les systèmes de paiement ; 5) Évaluer la stabilité financière afin de soutenir la croissance et le développement économiques ; 6) Formuler et appliquer des mesures en vue de promouvoir l'adoption d'une réglementation et la surveillance de systèmes efficaces et efficients de compensation et de règlement des paiements ; 7) Émettre et gérer la monnaie ; 8) Détenir et gérer les réserves officielles de change ; 9) Exercer les fonctions de caissier de l'État ; 10) Collecter, compiler et diffuser des statistiques monétaires et financières connexes en temps utile ; 11) Surveiller et promouvoir la solidité des institutions financières et leur respect des lois en vigueur, y compris la loi sur la prévention, et donner son avis sur l'état de la monnaie, l'accès au crédit et l'économie en général en particulier lorsque le gouvernement doit prendre des mesures monétaires ou financières.
Sierra Leone	Bank of Sierra Leone	Oui	Objectif de la Banque : a) Émettre et gérer la monnaie de la Sierra Leone ; b) Atteindre et maintenir la stabilité des prix ; c) Contribuer à promouvoir et à maintenir un système financier stable ; d) Soutenir la politique économique générale du gouvernement.
Somalie	Bankiga Dhexe Ee Soomaaliya	Oui, subordonné	1. La Banque a pour objectif premier d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix intérieurs. 2. Son autre objectif, subordonné à son objectif premier, est de promouvoir et maintenir un système financier stable et compétitif fondé sur le marché. 3. Sans préjudice de ces deux objectifs, la Banque soutient les politiques économiques générales du gouvernement.

GROUPE RÉGIONAL DE PMA : PMA africains et Haïti

Pays	Banque centrale	Mandat juridique en matière de développement	Texte
Soudan du Sud	Bank of South Sudan	Oui, subordonné	1) La Banque a pour objectif premier de maintenir la stabilité monétaire et la stabilité des prix intérieurs. 2) Ses autres objectifs, subordonnés à son objectif premier, sont de favoriser la liquidité, la solvabilité et le fonctionnement efficace d'un système financier stable fondé sur le marché, ainsi que de promouvoir un système national de paiement sûr, solide et efficace apte à maintenir la stabilité du système financier dans son ensemble. 3) Sans préjudice de son objectif premier, la Banque soutient les politiques économiques générales du gouvernement et promeut une croissance économique durable.
Soudan	Bank of Sudan	Oui	La Banque est investie des principales attributions ci-après : a) Émettre différents types de devises, les organiser, les contrôler et les superviser ; b) Définir les politiques monétaires et financières et les appliquer en vue d'atteindre les objectifs macroéconomiques nationaux, en consultation avec le ministre ; c) Organiser l'activité bancaire, la contrôler et la surveiller, s'attacher à la promouvoir, à la développer et à en accroître l'efficacité, en vue d'assurer un développement économique et social équilibré ; d) S'employer à assurer la stabilité économique et la stabilité de la parité de la livre soudanaise ; e) Faire office, en sa qualité de banquier de l'État, de conseiller et d'agent de l'État, dans les domaines monétaires et financiers ; f) Se conformer dans l'exercice de ses devoirs, attributions et pouvoirs, aux préceptes de la charia islamique, dans le système bancaire islamique, et aux coutumes bancaires conventionnelles, dans le système bancaire conventionnel.
Ouganda	Bank of Uganda	Oui	1) La Banque a pour fonction de formuler et d'appliquer une politique monétaire ayant pour objectif économique d'atteindre et de maintenir la stabilité économique. 2) Sans préjudice de la portée générale du paragraphe 1), la banque est investie des attributions suivantes : a) Maintenir la stabilité monétaire ; b) Maintenir une réserve d'actifs extérieurs ; c) Émettre des billets et des pièces de monnaie ; d) Être le banquier de l'État ; e) Faire office de conseiller financier de l'État et de gestionnaire de la dette publique ; f) Conseiller l'État sur la politique monétaire, comme le prévoit l'article 32 (par. 3) ; g) Le cas échéant, agir en tant qu'agent financier de l'État ; h) Être le banquier des institutions financières ; i) Être la chambre de compensation des chèques et autres instruments financiers pour les institutions financières ; j) Surveiller, réglementer, contrôler et discipliner toutes les institutions financières et les institutions de fonds de pension ; k) Le cas échéant, participer aux programmes de croissance et de développement économiques.
République-Unie de Tanzanie	Benki Kuu Ya Tanzania	Non	1) La Banque a pour principales attributions d'exercer les fonctions de banque centrale et, sans préjudice du caractère général de ce qui précède, de formuler et d'appliquer la politique monétaire, y compris la politique de change, et d'en assumer la responsabilité, d'émettre la monnaie, de réglementer et surveiller les banques et les institutions financières, y compris le financement hypothécaire, le financement du développement, le crédit-bail, l'octroi et la révocation de licences, et de négocier, détenir et gérer l'or et les réserves de change de la République-Unie de Tanzanie. 2) La Banque établit, analyse et publie les statistiques monétaires, financières, de balance des paiements et autres couvrant les différents secteurs de l'économie nationale. 3) Dans la poursuite de ses objectifs et l'exercice de ses attributions, la Banque est autonome et responsable conformément aux dispositions de la présente loi.
Zambie	Bank of Zambia	Non	1) Sous réserve de la Constitution, la Banque a pour fonction supplémentaire de formuler et d'appliquer les politiques monétaires et de surveillance en vue d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix et la stabilité financière. 2) En cas de conflit entre la stabilité des prix et la stabilité financière visées au paragraphe 1) ci-dessus, la stabilité des prix prévaut.

GROUPE RÉGIONAL DE PMA : PMA d'Asie			
Pays	Banque centrale	Mandat juridique en matière de développement	Texte
Afghanistan	Da Afghanistan Bank	Oui, subordonné	La Banque a pour objectif premier d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix intérieurs. Les autres objectifs de la Banque, subordonnés à son objectif premier, sont de favoriser la liquidité, la solvabilité et le fonctionnement efficace d'un système financier stable fondé sur le marché, et de promouvoir un système national de paiement sûr, solide et efficace. Sans préjudice de son objectif premier, la Banque soutient les politiques économiques générales de l'État et favorise une croissance économique durable.
Bangladesh	Bangladesh Bank	Oui	Le Bangladesh a besoin d'établir une banque centrale pour gérer le système monétaire et de crédit du pays en vue de stabiliser la valeur intérieure de monnaie et de maintenir une parité extérieure compétitive de la taka bangladaise de manière à favoriser la croissance et le développement des ressources productives du pays dans l'intérêt supérieur de la Nation. NOTE : Au sujet de la vision, le site Web mentionne le soutien à une croissance économique rapide, large et inclusive, à la création d'emplois et à l'éradication de la pauvreté.
Bhoutan	Autorité monétaire royale du Bhoutan	Oui, subordonné	(Art. 7) L'Autorité a pour objectif premier de formuler et d'appliquer la politique monétaire pour atteindre et maintenir la stabilité des prix. (Art. 8) Sans préjudice de cet objectif premier, l'Autorité a pour objectifs secondaires a) de formuler et d'appliquer des normes réglementaires et prudentielles pour assurer la stabilité et l'intégrité du système financier, conformément à la présente loi ou à toute autre loi ; b) de promouvoir un système financier efficace qui soit en conformité avec les meilleures pratiques internationales ; c) de promouvoir, surveiller et, au besoin, gérer les systèmes de paiement et de règlement nationaux et internationaux, y compris le transfert électronique de fonds par les institutions financières, les autres entités et les particuliers ; d) de promouvoir des pratiques saines et une bonne gouvernance dans le secteur des services financiers afin de le protéger contre le risque systémique ; e) sous réserve de ce qui précède, promouvoir la stabilité macroéconomique et la croissance économique au Bhoutan. Renforcer une croissance économique stable et inclusive.
Cambodge	Banque nationale du Cambodge	Oui	La Banque nationale du Cambodge a pour mission de définir et diriger la politique monétaire pour maintenir la stabilité des prix en vue de faciliter le développement économique dans le cadre de la politique économique et financière du Cambodge.
République démocratique populaire lao	Banque de la République démocratique populaire lao	Oui	La Banque de la République démocratique populaire lao sert de secrétariat au gouvernement pour assurer une gestion monétaire stable, une surveillance saine des institutions financières et le développement efficace des systèmes de paiement afin de soutenir le développement socioéconomique national. La Banque est investie des fonctions ci-après : 1. Élaborer un projet de politique ou de stratégie à soumettre pour examen au gouvernement ; 2. Traduire la politique ou stratégie en un plan d'action et en projets à exécuter par la Banque ; 3. Élaborer des projets de nouvelles lois ou de lois modifiées, de décrets présidentiels et de décrets gouvernementaux pour examen par le gouvernement ; 4. Diffuser auprès du public les lois et règlements relatifs à la finance et à la banque ; 5. Appliquer la politique monétaire en recourant à l'instrument de politique monétaire approprié aux circonstances du moment ; 6. Gérer les devises conformément à la législation et à la réglementation ; 7. Détenir et gérer les réserves de devises étrangères ; 8. Surveiller et inspecter les opérations des institutions financières ; 9. Surveiller et inspecter les instruments, mécanismes et systèmes de paiement pour s'assurer de leur sûreté ; 10. Ouvrir son propre compte et un compte de l'État auprès d'une banque centrale étrangère, d'une institution financière internationale ou d'une institution financière étrangère ; 11. Accepter l'ouverture de comptes de l'État, d'institutions financières et d'organisations internationales ; 12. Distribuer, vendre, acheter et régler les obligations d'État et les obligations garanties par l'État, telles que définies dans la réglementation applicable ; 13. Donner à l'État des avis sur les emprunts en devises sur les marchés intérieur ou extérieur ; 14. Rapprocher et analyser les informations économiques, financières, monétaires et les performances des institutions financières dans le pays et à l'étranger ; 15. Représenter le gouvernement dans les organisations financières internationales, coopérer et signer des accords financiers et monétaires avec des pays étrangers et des organisations financières internationales, sur mandat du gouvernement ;

GROUPE RÉGIONAL DE PMA : PMA d'Asie

Pays	Banque centrale	Mandat juridique en matière de développement	Texte
République démocratique populaire lao (suite)	Banque de la République démocratique populaire lao	Oui	16. Définir, modifier, superviser et développer le système comptable de la Banque et des institutions financières ; 17. Se coordonner et coopérer avec les autres secteurs concernés, tant au niveau national qu'international, afin d'assurer une performance harmonieuse ; 18. Faire régulièrement rapport au gouvernement sur ses performances et sur les questions économiques en suspens ; 19. Exercer d'autres fonctions prévues par les lois et les règlements.
Myanmar	Central Bank of Myanmar	Oui, subordonné	La Banque centrale a pour objectif principal d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix intérieurs. 6. Conformément à cet objectif principal, la Banque centrale s'efforce de réaliser les objectifs secondaires suivants : a) Atteindre la stabilité monétaire ; b) Atteindre la stabilité du système financier ; c) Développer un système efficace de paiement et de règlement ; d) Soutenir la politique économique générale du gouvernement en vue d'un développement économique durable.
Népal	Nepal Rastra Bank	Oui	Formuler les mesures de politique monétaire et de change requises pour maintenir la stabilité des prix et celle de la balance des paiements en vue de promouvoir la stabilité économique et le développement durable de l'économie, et les gérer.
Yémen	Banque centrale du Yémen	Oui	Politique monétaire : La Banque centrale utilise tous les outils de politique monétaire pour maîtriser l'inflation, stabiliser le taux de change de la monnaie nationale et instaurer un climat propice à l'investissement et à la croissance.

Source : Sites Web des banques centrales et journaux officiels.

GROUPE RÉGIONAL DE PMA : PMA insulaires

Pays	Banque centrale	Mandat juridique en matière de développement	Texte
Kiribati	-	-	Pas de banque centrale
Sao Tomé-et-Principe	Banco Central de São Tomé e Príncipe	Oui	Mandat : La Banque centrale, en tant que telle, est investie de la responsabilité particulière, conformément à l'orientation générale du gouvernement, de formuler et d'appliquer les mesures de politique les plus appropriées en matière de monnaie, de crédit, de taux d'intérêt et de changes, ainsi que de favoriser le suivi de leurs résultats. Site Internet : L'objectif stratégique assigné à la politique monétaire est de maintenir la stabilité des prix pour assurer l'équilibre macroéconomique et promouvoir par voie de conséquence une croissance économique durable.
Îles Salomon	Central Bank of Solomon Islands	Oui, subordonné	1) La Banque centrale a pour objectif premier d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix intérieurs. 2) La Banque centrale a pour objectif secondaire, subordonné à son objectif premier, de promouvoir et de maintenir la stabilité du système financier. 3) Sans préjudice de la réalisation de ces deux objectifs, la Banque centrale soutient les politiques économiques générales du gouvernement.
Timor-Leste	Banco Central de Timor-Leste	Oui, subordonné	La Banque a pour objectif principal d'atteindre et de maintenir la stabilité interne des prix. La Banque promeut et maintient en outre un système stable et compétitif fondé sur les principes de l'économie de marché. Sans préjudice des articles précédents, la Banque soutient les mesures de politique économique générale du gouvernement.
Tuvalu	-	-	Pas de banque centrale

Bibliographie

- AfDB (2021a). *African Economic Outlook 2021: From Debt Resolution to Growth – The Road Ahead for Africa*. African Development Bank. Abidjan, Côte d'Ivoire.
- AfDB (2021b). Madagascar: Country strategy paper 2022–2026. Abidjan, Côte d'Ivoire.
- AfDB (2022). *African Economic Outlook 2022: Supporting Climate Resilience and a Just Transition in Africa*. Abidjan, Côte d'Ivoire.
- AfDB, Global Center on Adaptation and UNEP Finance Initiative (2021). Climate risk regulation in Africa's financial sector and related private sector initiatives. Abidjan, Côte d'Ivoire.
- Agri-ProFocus Zambia (2014). A market study on micro finance services in Zambia. Lusaka.
- Akhtar Aziz Z (2013). The central bank financial stability mandate and governance challenges. *SEACEN Financial Stability Journal*. 11–35.
- Aklin M, Kern A and Negre M (2021). Does central bank independence increase inequality? Policy Research Working Paper No. 9522. World Bank. Washington, D.C.
- Alogoskoufis S et al. (2018). ECB economy-wide climate stress test: Methodology and results. ECB Occasional Paper No. 281. European Central Bank. Frankfurt, Germany.
- Andreoni A, Creamer K, Mazzucato M and Steyn G (2022). How can South Africa advance a new energy paradigm? A mission-oriented approach to megaprojects. *Oxford Review of Economic Policy*. 38(2):237–259.
- Augoyard S, Fenton A, Durrani A and Volz U (2021). Assessing the effectiveness and impact of central bank and supervisory policies in greening the financial system across the Asia-Pacific. Paper prepared for the International Conference on Statistics for Sustainable Finance, co-organized with the Banque de France and the Deutsche Bundesbank, 14–15 September 2021, Paris. Bank for International Settlements. Basel, Switzerland. Available at https://www.bis.org/ifc/publ/ifcb56_06.pdf.
- Baer M, Campiglio E and Deyris J (2021). It takes two to dance: Institutional dynamics and climate-related financial policies. *Ecological Economics*. 190(4): 107210
- Bangladesh Bank (2020). Sustainable finance policy for banks and financial institutions. Sustainable Finance Department. Dhaka.
- Bangladesh Bank (2022). Quarterly review report on sustainable finance of banks & financial institutions, July–September, 2022. Sustainable Finance Department. Dhaka.
- Bangladesh, Ministry of Environment, Forest and Climate Change (2022). Climate Change initiatives of Bangladesh: Achieving climate resilience. Ministry of Environment, Forest and Climate Change. Dhaka.
- Bank of England (2021). Options for greening the Bank of England's Corporate Bond Purchase Scheme. Bank of England Discussion Paper. London.
- Bank of Zambia (2020a). Annual Report 2020. Lusaka.
- Bank of Zambia (2020b). Strategic Plan 2020–2023: Building an inclusive and resilient financial sector. Lusaka.
- Banque de France/ACPR (2021). A first assessment of financial risks stemming from climate change: The main results of the 2020 climate pilot exercise. No. 122–2021. Banque de France/L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Paris.
- Battiston S, Dafermos Y and Monasterolo I (2021). Climate risks and financial stability. *Journal of Financial Stability*. 54.
- Baudino P and Svoronos JP (2021). Stress-testing banks for climate change – a comparison of practices. *FSI Insights*. 34.
- Beirne J, Renzhi N and Volz U (2021). Feeling the heat: Climate risks and the cost of sovereign borrowing. *International Review of Economics & Finance*. 76: 920–936.
- Bezemer D, Ryan-Collins J, Van Lerven F and Zhang L (2023). Credit policy and the 'debt shift' in advanced economies. *Socio-Economic Review*. 21(1): 437–478.
- BIS (2021). Climate-related risk drivers and their transmission channels. Basel Committee on Banking Supervision. Basel, Switzerland.
- 285/November 2021. European Central Bank. Frankfurt.
- Boneva L, Ferrucci G and Mongelli FP (2022). Climate change and central banks: What role for monetary policy? *Climate Policy*. 22(6): 770–787.
- Bose S, Khan HZ and Monem RM (2021). Does green banking performance pay off? Evidence from a unique regulatory setting in Bangladesh. *Corporate Governance: An International Review*. 29(2):162–187.
- Brav A and Heaton JB (2021). Brown assets for the prudent investor. *Harvard Business Review Online*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3895887>.
- Campiglio E (2016). Beyond carbon pricing: The role of banking and monetary policy in financing the transition to a low-carbon economy. *Ecological Economics*. 121: 220–230.
- Campiglio E, Dafermos Y, Monnin P, Ryan-Collins J, Schotten G and Tanaka M (2018). Climate change challenges for central banks and financial regulators. *Nature Climate Change*. 8(6): 462–468.

- Cevik S and Tovar Jalles J (2020). Feeling the heat: Climate shocks and credit ratings. IMF Working Paper No. WP/20/286. IMF. Washington, D.C.
- Chowdhury M A, Hasan MK and Islam SLU (2022). Climate change adaptation in Bangladesh: Current practices, challenges and the way forward. *The Journal of Climate Change and Health*. 6.
- Christensen BV and Schanz JF (2018). Central banks and debt: Emerging risks to the effectiveness of monetary policy in Africa? BIS papers No. 99. Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision. Basel, Switzerland.
- Christensen BV and Upper C (2017). Building resilience to global risks: Challenges for African central banks. BIS papers No. 93. Bank for International Settlements, Committee on Banking Supervision. Basel, Switzerland.
- Cossin D and Bourqui E (2020). 3 key challenges to central bank governance – and how they are reshaping the global economy. International Institute for Management Development (IMD). Lausanne, Switzerland.
- Dafermos Y (2021). Climate change, central banking and financial supervision: Beyond the risk exposure approach. SOAS Department of Economics Working Paper No. 243. University of London, SOAS. London.
- Dafermos Y and Nikolaidi M (2021). How can green differentiated capital requirements affect climate risks? A dynamic macrofinancial analysis. *Journal of Financial Stability*. 54(c).
- Dafermos Y and Nikolaidi M (2022). Greening capital requirements. The INSPIRE Sustainable Central Banking Toolbox. Policy paper 08. University of London, SOAS. London.
- Dall'Orto Mas R, Vonessen B, Fehlker C and Arnold K (2020). The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate. Occasional Paper No. 248. European Central Bank. Frankfurt, Germany.
- DESA (2022). Credit rating agencies and sovereign debt: Four proposals to support achievement of the SDGs. DESA Policy Brief No. 131. Department of Economic and Social Affairs. New York.
- Dikau S, Robins N, Smoleńska A, van 't Klooster J and Volz U (2022). Net zero transition plans: A supervisory playbook for prudential authorities. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. London.
- Dikau S and Ryan-Collins J (2017). Green central banking in emerging market and developing country economies. New Economics Foundation. London.
- Dikau S and Volz U (2021). Central bank mandates, sustainability objectives and the promotion of green finance. *Ecological Economics*. 184, 107022.
- Draghi M (2018). Central bank independence. First Lamfalussy lecture. National Bank of Belgium. Brussels.
- Dunz N, Emambakhsh T, Hennig T, Kaijser M, Kouratzoglou C and Salleo C (2021). ECB's Economy-Wide Climate Stress Test. ECB Occasional Paper, No. 2021/281. European Central Bank. Frankfurt. *SSRN Electronic Journal*. Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3929178.
- ECB (2021). Financial Stability Review. Frankfurt, Germany.
- ECB (2022). 2022 climate risk stress test. Frankfurt, Germany.
- Eckstein D, Künzel V and Schäfer L (2021). Global Climate Risk Index 2021. Germanwatch. Bonn, Germany.
- Emery T (2023). Solar can't scale in the dark: Why lessons about subsidies and transparency from IFC's Scaling Solar Zambia can reignite progress toward deploying clean energy. Energy for Growth Hub. Available at <https://energyforgrowth.org/article/solar-cant-scale-in-the-dark-why-lessons-about-subsidies-and-transparency-from-ifcs-scaling-solar-zambia-can-reignite-progress-toward-deploying-clean-energy/>.
- European Parliament (2022). Green central banking. Briefing. European Union. Brussels.
- Fanizza D and Cerami L (2023). A market for brown assets to make finance green. *IMF Working Papers* 2023(011). International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Financial Times* (2023). How do the Federal Reserve and ECB differ on tackling climate change? 13 January.
- Gabor D (2022). Green central banking. In: Heinrich-Böll-Stiftung, ZOE, Institute for Future-Fit Economies, and Finanzwende Recherche, eds. *Publication series Economic + Social Issues*. Berlin: 39–45.
- Garriga AC (2016). Central bank independence in the world: A new data set. *International Interactions*. 42(5): 849–868.
- German Development Institute (d.i.e) (2016). Green finance: Actors, challenges and policy recommendations. Briefing paper No. 23/2016. Bonn, Germany.
- Global Center on Adaptation (2022). *State and Trends in Adaptation Report 2022: Adaptation at the Core of a Prosperous Africa in an Uncertain and Warming World*. Rotterdam, Kingdom of the Netherlands.
- Goodhart C and Lastra R (2023). The changing and growing roles of independent central banks now do require a reconsideration of their mandate. *Accounting, Economics, and Law: A Convivium*. De Gruyter. Available at <https://doi.org/10.1515/acl-2022-0097>.
- Habib SMA (2019). Financial sector in Bangladesh: Recent trends and benchmarking for the

- Government. CPD Working Paper No. 128. Center for Policy Dialogue. Dhaka
- Heinrich-Böll-Stiftung, ZOE, Institute for Future-Fit Economies and Finanzwende Recherche, eds. (2022). Making the great turnaround work: Economic policy for a green and just transition. *Publication Series Economic + Social Issues*. 27. Berlin.
- Hunter R, Crespo O, Coldrey K, Cronin K and New M (2020). Research highlights: Climate change and future crop suitability in Zambia. University of Cape Town. Cape Town, South Africa.
- Husted L, Rogers J and Sun B (2020). Monetary policy uncertainty. *Journal of Monetary Economics*. 115: 20–36.
- IFC (2018). Raising \$23 trillion: Greening banks and capital markets for growth. G20 Input Paper on Emerging Markets. International Finance Corporation. Washington, D.C.
- IMF (2016). Republic of Madagascar financial system stability assessment. IMF Country Report No. 16/377. Washington, D.C.
- IMF (2020). Republic of Madagascar: Selected issues. IMF Country Report No. 20/61. Washington, D.C.
- IMF (2022). Zambia: Request for an arrangement under the Extended Credit Facility. Press release; staff report; staff supplement; staff statement; and statement by the Executive Director for Zambia. IMF Country Report No. 22/292. Washington, D.C.
- IMF (2023). Bangladesh: Request for an arrangement under the Extended Fund Facility, request for arrangement Under the Extended Credit Facility, and request for an arrangement under the Resilience and Sustainability Facility. IMF Country Report No. 23/66. Washington, D.C.
- IPCC (2015). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Geneva.
- Jordan JC (2021). Climate shocks and adaptation strategies in coastal Bangladesh: Does microcredit have a part to play? *Climate and Development*. 13(5): 454–466. Taylor & Francis. Abingdon, United Kingdom.
- Jordan TJ (2022). Current challenges to central banks' independence. Annual O. John Olcay Lecture on Ethics and Economics at the Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., 11 October 2022. Swiss National Bank. Berne.
- J-PAL (2018). Microcredit: Impacts and limitations. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. Available at <https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/microcredit-impacts-and-promising-innovations> (accessed 24 May 2023).
- Kearns J (2021). Evolving bank and systemic risk. Speech to the 34th Australasian Finance and Banking Conference, online. 16 December 2021. Reserve Bank of Australia. Available at <https://www.rba.gov.au/speeches/2021/sp-so-2021-12-16.html>.
- Kedward K, Gabor D and Ryan-Collins J (2022). Aligning finance with the green transition: From a risk-based to an allocative green credit policy regime. No. WP 2022/11. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. London.
- Khairunnessa F, Vazquez-Brust DA and Yakovleva N (2021). A Review of the recent developments of green banking in Bangladesh. *Sustainability*. 13(4):1904.
- Khan M, Watkins M, Aminuzzaman S, Khair S and Khan MZK (2020). Climate change investment in Bangladesh: Leveraging dual-use characteristics as an anti-corruption tool. Working Paper No. 033. SOAS, University of London, and Transparency International. London and Dhaka.
- Kling G, Volz U, Murinde V and Ayas S (2021). The impact of climate vulnerability on firms' cost of capital and access to finance. *World Development*. 137: 105131.
- Krogstrup S (2022). Perspectives on central bank mandates, instruments and policy trade-offs. Speech to National Bank of Belgium Policy Seminar on Perspectives on Central Bank Mandates, Instruments and Policy Trade-Offs, 31 March 2022. Bank for International Settlements. Basel, Switzerland. Available at <https://www.bis.org/review/r220426g.pdf>.
- Kyriakopoulou D, Antonakaki T, Bekiari M, Kartapani A and Rapti E (2022). Central banks and climate-related disclosures: Applying the TCFD's recommendations. Inspire No. 03. London School of Economics. London.
- Madagascar, Presidency (2015). Madagascar's intended nationally determined contribution. Available at <https://thecvf.org/wp-content/uploads/2020/10/Madagascar-INDC-Eng-1.pdf>.
- Mia MA, Lee H-A, Chandran V, Rasiah R and Rahman MM (2019). History of microfinance in Bangladesh: A life cycle theory approach. *Business History*. 61: 703–733.
- NGFS (2019). Macroeconomic and financial stability: Implications of climate change. NGFS secretariat. Paris.
- NGFS (2020a). Progress report on the implementation of sustainable and responsible investment practices in central banks' portfolio management. NGFS Technical document. NGFS secretariat. Paris.
- NGFS (2020b). Climate change and monetary policy: Initial takeaways. NGFS secretariat. Paris.
- NGFS (2022). NGFS climate scenarios for central banks and supervisors. (September). NGFS secretariat. Paris.
- Oduor J and Kebba J (2019). Financial sector regulation and governance in Africa. In: Makina D, ed. *Extending Financial Inclusion in Africa*. Academic Press, an imprint of Elsevier. London.
- Osmani SR (2016). Models of microcredit delivery and social norm. *The Bangladesh Development Studies*.

- 39(3–4): 1–40. Bangladesh Institute of Development Studies. Dhaka.
- Rab NB and Hoque R (2017). Is ‘greening’ the key to sustain in global market for Bangladeshi readymade garments industry? *International Journal of Business and Management*. 12(3):135.
- Romelli D (2022). The political economy of reforms in central bank design: Evidence from a new dataset. *Economic Policy*. 37(112): 641–688.
- Roy S (2017). Industrial policy 2016 of Bangladesh: An assessment from the green perspective. *Bangladesh Journal of Public Administration*. 25(2): 44–55.
- Schnabel I (2022). A new age of energy inflation: Climateflation, fossilflation and greenflation. Remarks at the Panel on Monetary Policy and Climate Change at the ECB and its Watchers XXII Conference in Frankfurt am Main, 17 March 2022. Available at https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220317_2~dbb3582f0a.en.html.
- Schnabel I (2023). Monetary policy tightening and the green transition. Speech at the International Symposium on Central Bank Independence, Sveriges Riksbank, Stockholm, 10 January 2023. Available at <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230110~21c89bef1b.en.html>.
- Şimandan R and Păun C (2021). The costs and trade-offs of green central banking: A framework for analysis. *Energies*. 14(16): 51–68.
- Tembo B, Sihubwa S, Masilokwa I and Nyambe-Mubanga M (2020). Economic implication of climate change in Zambia. SA-TIED Working Paper No. 137. Southern Africa-Towards Inclusive Economic Development. Available at <https://sa-tied-archive.wider.unu.edu/sites/default/files/pdf/SA-TIED-WP-137.pdf>.
- UNCTAD (2015). Credit rating agencies: Junk status? Policy Brief No. 39. Geneva.
- UNCTAD (2017). *The Least Developed Countries Report 2017: Transformational Energy Access*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (2019a). *Trade and Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (2019b). *The Least Developed Countries Report 2019: The Present and Future of External Development Finance – Old Dependence, New Challenges*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (2020). *The Least Developed Countries Report 2020: Productive Capacities for the New Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.21.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (2021a). *Trade and Development Report 2021. From Recovery to Resilience: The Development Dimension*. (United Nations publication. Sales No. E.22.II.D.1. New York and Geneva).
- UNCTAD (2021b). *The Least Developed Countries Report 2021: The Least Developed Countries in the Post-COVID World – Learning from 50 Years of Experience*. (United Nations publication. Sales No. E.21.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2021c). *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for Developing Countries*. Geneva.
- UNCTAD (2022a). *The Least Developed Countries Report 2022: The Low Carbon Transition and Its Daunting Implications for Structural Transformation*. (United Nations publication Sales No. E.22.II.D.40. New York and Geneva).
- UNCTAD (2022b). National productive capacities gap assessment: Zambia. Geneva.
- UNCTAD (2022c). Vulnerability profile of Bangladesh. Geneva.
- UNCTAD (2023a). *Trade and Development Report 2022: Development Prospects in a Fractured World – Global Disorder and Regional Responses*. (United Nations publication. Sales No. E.22.II.D.44. New York and Geneva).
- UNCTAD (2023b). Understanding voluntary sustainability standards: A strengths, weaknesses, opportunities, and threats analysis. Geneva.
- UNCTAD (2023c). Key priorities in charting decarbonization pathways in least developed countries. Geneva.
- UNDP (2023). Reducing the cost of finance for Africa: The role of sovereign credit ratings. Regional Bureau for Africa. New York.
- UNEP (2017). On the role of central banks in enhancing green finance. Inquiry Working Paper 17/01. Nairobi.
- UNFCCC (2020). Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs. Technical paper. Bonn, Germany.
- United Nations (1992). United Nations Framework Convention on Climate Change. FCC/INFORMAL/84/Rev.1. New York.
- van ‘t Klooster J and van Tilburg R (2020). Targeting a sustainable recovery with green TLTROs. Positive Money Europe and Sustainable Finance Lab. Available at <https://www.positivemoney.eu/wp-content/uploads/2020/09/Green-TLTROs.pdf>.
- Vermeulen R, Schets E, Lohuis M, Kölbl B, Jansen D-J and Heeringa W (2018). An energy transition risk stress test for the financial system of the Netherlands. *Occasional Studies*. 16(7). De Nederlandsche Bank N.V. Amsterdam, Kingdom of the Netherlands.
- Voskoboynik DM and Andreucci D (2022). Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the ‘Lithium Triangle.’ *Environment and Planning E: Nature and Space*. 5(2): 787–809.

- Wachtel P and Blejer MI (2020). A fresh look at central bank independence. *Cato Journal*. 40(1): 105–132.
- World Bank (2020). Bank Regulation and Supervision a Decade after the Global Financial Crisis. Global Financial Development Report. Washington, D.C.
- World Bank, Cooperation in International Waters in Africa, International Water Management Institute and National Drought Mitigation Center (2021). Drought resilience profiles: Madagascar. Briefing. Washington, D.C.
- Zambia, Ministry of Commerce, Trade and industry (2018). National industrial policy, March. Available at <https://www.zda.org.zm/wp-content/uploads/2020/09/National-Industrial-Policy.pdf>.



5

Faire progresser la réforme
du financement du développement
pour les pays les moins avancés

CHAPITRE 5

Faire progresser la réforme du financement
du développement pour les pays
les moins avancés

A. Passer de la crise à la réforme	133
B. Rendre plus efficace l'aide fournie aux pays les moins avancés	134
C. Financement de l'action climatique	135
D. Réforme de l'architecture financière internationale	136
E. Gestion de la dette	138
F. Améliorer la mobilisation des ressources intérieures pour renforcer la résilience	139
G. Engagement des banques centrales dans l'action climatique	140
H. Initiatives Sud-Sud et initiatives régionales	140
Bibliographie	141

A. Passer de la crise à la réforme

Les pays les moins avancés (PMA) se retrouvent aujourd'hui devant plusieurs défis imbriqués. Les changements climatiques, la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine continuent à avoir des effets économiques et sociaux négatifs dans le monde entier. Les retombées de ces crises diffèrent selon les pays et à l'intérieur de chacun. Les PMA sont par définition, particulièrement vulnérables aux chocs économiques extérieurs et aux chocs liés au climat. Rien d'étonnant donc à ce que les multiples crises actuelles aient frappé de manière disproportionnée les PMA, effaçant des années de progrès dans le domaine du développement et les confrontant à un besoin urgent de financement pour reconstruire et pour relancer leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs de développement durable.

Comme exposé dans les précédents chapitres du présent rapport, un des défis majeurs se posant aux PMA est qu'ils ne disposent pas d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour assurer la continuité et l'extension adéquate des filets de sécurité sociale, pour investir dans le capital humain et les infrastructures en vue de promouvoir la transformation structurelle et pour assumer les coûts grandissants des changements climatiques. Plusieurs raisons expliquent l'insuffisance de cette marge.

Tout d'abord, de nombreux PMA sont aux prises avec une crise prolongée de la dette. Au lendemain de la crise financière mondiale de 2008-2009, la dette des PMA a atteint des niveaux inégalés depuis le lancement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) dans les années 1990. L'écart croissant entre l'encours de la dette et les recettes d'exportation, le déficit chronique du compte courant et la faiblesse des monnaies nationales ont accentué le risque de surendettement. Les coûts du service de la dette ont atteint des niveaux insupportables, dépassant les dépenses publiques en santé et en éducation dans un nombre toujours plus grand de PMA (UNCTAD, 2023) et réduisant encore d'autant leur marge de manœuvre budgétaire.

La pandémie de COVID-19 a été un des moteurs principaux de l'envolée des dépenses en raison de la hausse des dépenses de santé et des coûts afférents au maintien des filets de sécurité sociale et au soutien des entreprises pendant le ralentissement de l'économie mondiale. Le manque de marge de manœuvre budgétaire pendant cette crise a restreint l'aptitude des PMA à recourir aux mêmes moyens d'action que les pays développés et ont ainsi vu s'accroître leur retard sur les plans de la croissance économique, de la réduction de la pauvreté et, surtout, du développement des capacités de production.

De multiples crises ont frappé les PMA de manière disproportionnée et effacé des années de progrès dans le domaine du développement

Les coûts de l'adaptation aux changements climatiques vont en s'accroissant, de même que les coûts des pertes et dommages. Alors que les PMA ne concourent que marginalement aux émissions mondiales (passées et présentes) de gaz à effet de serre, ils figurent parmi les pays les plus vulnérables aux effets des changements climatiques. Ne pas réaliser les investissements qu'exige l'adaptation pourrait avoir de graves répercussions socioéconomiques. Si les investissements urgents dans l'adaptation ne sont pas effectués, d'ici à 2050 les changements climatiques pourraient, par exemple, causer une perte de produit intérieur brut (PIB) de 6,8 % au Burkina Faso, 7,2 % en Mauritanie, 10,5 % au Tchad, 10,7 % au Mali et 11,9 % au Niger, et plonger des millions de personnes dans la pauvreté (World Bank, 2022)¹. Comme l'illustrent les exemples cités dans le présent rapport, les coûts des pertes et dommages liés au climat constituent un énorme défi pour les PMA et ils ne feront qu'augmenter à l'avenir vu que le monde n'est pas en bonne voie d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris.

Accroître les recettes pour couvrir la hausse des coûts et des dépenses s'est révélé impossible car les déficits budgétaires et financiers sous-jacents antérieurs ont été gonflés par les dépenses budgétaires discrétionnaires engagées en riposte à la pandémie de COVID-19. De nombreux PMA se retrouvent donc dans un cercle vicieux de crises et de dettes alors que leur marge de manœuvre budgétaire se rétrécit rapidement.

Les mécanismes et sources de financement en place ne suffisent pas à procurer aux PMA les financements dont ils ont besoin pour assurer leur développement durable. Les modifications apportées récemment à l'architecture de l'aide internationale, les promesses faites d'augmenter le financement public du développement et/ou de réagir aux changements climatiques, les plans de règlement de la crise actuelle de la dette extérieure, les initiatives visant à accroître les liquidités mondiales, les négociations sur la

¹ Ces chiffres sont sans doute sous-estimés car dans l'analyse il n'a pas été tenu compte de tous les canaux potentiels de transmission des effets des changements climatiques.

réorientation des institutions financières multilatérales, les efforts déployés pour attirer des investisseurs privés dans les PMA, ainsi que diverses autres initiatives ou propositions se sont révélés terriblement insuffisants pour faire face au défi du financement du développement des PMA. Ces initiatives ne sont pas allées assez loin ou n'ont pas été totalement mises en œuvre ; elles ne se sont pas non plus attaquées aux racines des problèmes systémiques ni n'ont tenu adéquatement compte des spécificités des PMA, comme amplement démontré dans les précédents chapitres de ce rapport.

Une réforme globale de l'architecture financière internationale, accompagnée d'engagements accrus et d'approches novatrices, est incontournable pour apporter aux PMA les ressources financières dont ils ont besoin afin d'assurer leur développement durable et pour aider à renforcer leur résilience face aux défis mondiaux. Le surendettement n'est pas qu'une simple question financière, il pose aussi un dilemme délicat de développement pour les PMA. Les changements climatiques font peser des menaces existentielles sur les populations vulnérables de ces pays. Le multilatéralisme a un rôle manifeste à jouer pour résoudre les problèmes financiers, budgétaires et climatiques auxquels sont confrontés les PMA et garantir une plus grande participation de ces pays à la gouvernance mondiale dans ces domaines. Le multilatéralisme suppose une coopération internationale en vue de trouver des solutions à des problèmes transnationaux. Des mesures concrètes doivent être prises d'urgence pour mettre les PMA en position de relever les défis imbriqués auxquels ils font face.

Des dons devraient servir à résorber l'écart entre la cible d'APD et les décaissements effectifs



Les sections ci-après exposent certaines des actions prioritaires que les gouvernements des PMA devraient entreprendre de concert avec leurs partenaires de développement, les institutions financières internationales et la communauté internationale dans son ensemble pour sortir ces pays de l'impasse dans laquelle ils se trouvent actuellement en matière de développement.

B. Rendre plus efficace l'aide fournie aux pays les moins avancés

Quantité, qualité et accès sont les trois dimensions clefs du financement du développement dans les PMA. Plus précisément, le financement doit être disponible à la hauteur requise, être fourni en utilisant des instruments appropriés et s'appuyer sur une architecture financière internationale adaptée aux besoins propres à ces pays.

L'écart entre l'engagement des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de consacrer de 0,15 à 0,2 % de leur revenu national brut de l'aide publique au développement (APD) aux PMA (réaffirmé dans la cible 17.2 des objectifs de développement durable et dans le programme d'action de Doha) et les décaissements effectifs au titre de l'APD s'est établi dans une fourchette de 35 à 63 milliards de dollars pour la seule année 2021. Dans un premier temps, il est crucial, d'amplifier les flux d'APD vers les PMA pour les porter d'ici à 2025 à la hauteur de l'engagement pris par les pays développés.

Cette augmentation devrait se faire exclusivement sous forme de dons pour permettre aux PMA de reconstituer leur marge de manœuvre budgétaire. Outre l'aspect quantitatif, il est essentiel que la communauté internationale du développement s'attache à simplifier les modalités d'accès à l'APD et à réduire les coûts de transaction qui la grèvent en réduisant les coûts administratifs connexes, en harmonisant les processus et en recourant aux structures et systèmes administratifs des pays bénéficiaires plutôt que de mettre en place des systèmes parallèles pour assurer la fourniture et la gestion de l'APD. Vu la complexité grandissante de l'architecture de l'aide internationale, l'impact de l'APD serait renforcé si elle s'inspirait des cinq principes d'une aide avisée : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. À ce propos, le Programme 2.0 d'efficacité de l'aide préconisé dans *le Rapport 2019 sur les pays les moins avancés* en vue d'actualiser ces principes à la lumière des réalités de la nouvelle architecture de l'aide n'a rien perdu de sa pertinence (UNCTAD, 2019).

C. Financement de l'action climatique

Il convient aussi d'améliorer la quantité, la qualité et les modalités de distribution du financement de l'action climatique aux PMA. Même les estimations les plus optimistes indiquent que les flux de financement de l'action climatique vers les PMA sont insuffisants tant pour répondre à l'augmentation de leurs besoins d'investissement aux fins de l'adaptation que pour couvrir les coûts des pertes et dommages causés par des événements météorologiques catastrophiques. La communauté internationale devrait par conséquent envisager de compléter la cible actuelle d'APD par une cible distincte de financement de l'action climatique en faveur des PMA. Les pays développés doivent s'engager à accroître fortement le volume global des flux de financement vers les PMA et, plus particulièrement, à augmenter la part des dons dans le total pour éviter d'aggraver le piège de la dette ou l'éviter. Ces flux devraient aller davantage à l'adaptation aux changements climatiques – qui est une des priorités pour les PMA.

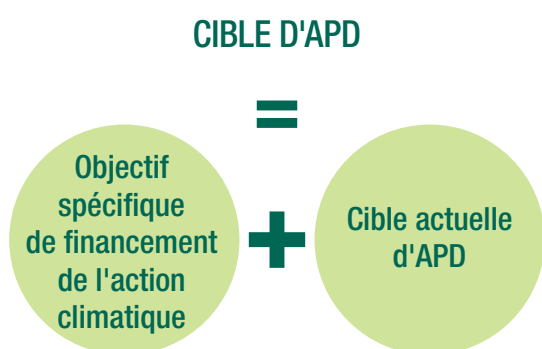
Les réformes et les engagements doivent en outre être plus transparents, ce qui pourrait passer par l'adoption d'un cadre comptable unifié pour le financement de l'action climatique. Les réformes devraient concerner aussi les flux de financement de l'action climatique apportés par le canal de mécanismes dédiés, comme le Fonds vert pour le climat. Il ne ferait alors aucun doute que les fonds déboursés par de tels mécanismes correspondent effectivement à un financement de l'action climatique

et on éviterait alors de les comptabiliser deux fois : une fois en tant que financement du développement et une autre en tant que financement de l'action climatique. Les liens entre le climat et le développement étant étroits, les considérations relatives aux changements climatiques doivent être intégrées dans la planification du développement et la programmation de l'APD. Le financement du développement doit être comptabilisé séparément du financement de l'action climatique.

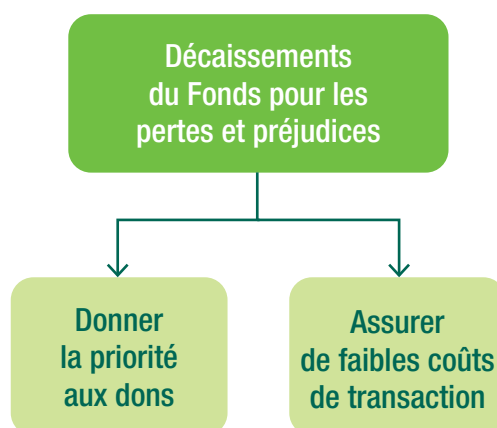
Des réformes budgétaires « vertes » pourraient débloquer des financements pour l'action climatique et divers domaines du développement. Elles consisteraient à réorienter une partie des subventions accordées à des activités générant des gaz à effet de serre dans les pays donateurs vers le financement du développement et de la résilience climatique dans les PMA. Un double objectif serait donc assigné à ces réformes : soutenir l'environnement et soutenir le développement. La volonté politique est essentielle pour mobiliser cette considérable source de nouvelles liquidités.

L'architecture internationale du financement de l'action climatique est complexe et fragmentée, ce qui constitue un frein pour les pays aux capacités institutionnelles limitées, dont les PMA. La priorité doit être donnée à la simplification et à l'accélération

**Un objectif spécifique de
financement de l'action climatique
devrait compléter la cible d'APD
en faveur des PMA**



**Le Fonds pour les pertes
et préjudices devraient donner
la priorité aux dons
dans ses décaissements
et assurer de faibles coûts
de transaction**



de l'accès aux fonds disponibles, qu'il s'agisse des financements climatiques existants ou de ceux provenant de nouveaux instruments de financement de l'action climatique, comme le Fonds pour les pertes et préjudices (FPP).

Les PMA figurent parmi les pays les plus vulnérables aux changements climatiques et ils devraient donc bénéficier d'un accès prioritaire au financement des pertes et dommages liés au climat. Les petits États insulaires en développement devraient eux aussi pour des raisons similaires bénéficier d'un financement prioritaire. La communauté internationale devrait veiller à ce que le FPP devienne opérationnel rapidement et que ses premiers décaissements soient effectués dès 2024.

La nouveauté en matière de pertes et dommages liés aux changements climatiques est que le FPP pourrait jouer un rôle décisif en faveur des PMA pourvu que certaines conditions soient remplies pour en renforcer l'impact, en particulier celles ci-après :

- Des financements additionnels d'un montant adéquat proportionné aux pertes et dommages effectifs devraient être mis à disposition. Le FPP ne produira pas les effets souhaités si l'on se contente de détourner vers lui des financements existants. Les pays développés doivent donc garantir un seuil plancher pour leurs apports annuels au FPP et adopter une stratégie crédible et solide de mobilisation des ressources.
- Des efforts devraient être faits pour rendre opérationnel au plus tôt le FPP afin qu'il puisse commencer rapidement à effectuer des décaissements, voire fixer pour objectif de procéder dès 2024 aux premiers décaissements.
- L'accès au FPP devrait être direct et simple ; les coûts de transaction devraient rester faibles.
- L'accès au FPP ne devrait pas contribuer à alourdir le fardeau de la dette. Les financements destinés à couvrir les coûts des pertes et dommages causés par les changements climatiques devraient donc prendre la forme de dons plutôt que de prêts.
- Dans le cas probable où le total des demandes dépasserait celui des ressources disponibles, les décisions d'allocation devraient être prises au regard des vulnérabilités économiques et climatiques. L'impact du FPP s'en trouverait renforcé pour les PMA car ils présentent de multiples vulnérabilités et ne disposent pas d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante.
- Le FPP devrait couvrir aussi bien les événements météorologiques extrêmes que les pertes et dommages à évolution lente (élévation du niveau de la mer, intrusion d'eau salée et dégradation des sols, par exemple) car les uns et les autres peuvent imposer des coûts élevés aux pays touchés. Des guichets de financement distincts pourraient être institués pour ces deux types de pertes et dommages étant donné que les besoins de financement et les modalités de traitement diffèrent selon qu'il s'agit d'un financement d'urgence ou de projet.
- Les surcoûts, tels que frais ou primes d'assurance, devraient être évités. Considérer le FPP comme un régime d'assurance en limiterait l'accès pour les pays les plus vulnérables, dont les PMA.

Si ces conditions sont remplies, le FPP pourrait concourir à renforcer sensiblement la résilience des PMA, qui s'évertuent à atteindre les objectifs de développement durable tout en étant les plus vulnérables aux effets des changements climatiques.

D. Réforme de l'architecture financière internationale

Les améliorations à apporter au financement du développement des PMA devraient s'inscrire dans le cadre de réformes plus larges de l'architecture financière internationale. Les propositions récemment avancées par l'ONU en faveur d'un programme ambitieux de réformes dans ce sens doivent être mises en œuvre. Il faudrait aussi prendre dûment en considération l'appel de la CNUCED en faveur de l'adoption d'une approche « équilibrée » entre débiteurs et créanciers, notamment en portant une plus grande attention au rôle que jouent les institutions et les politiques des pays créanciers dans le déclenchement des crises financières internationales.

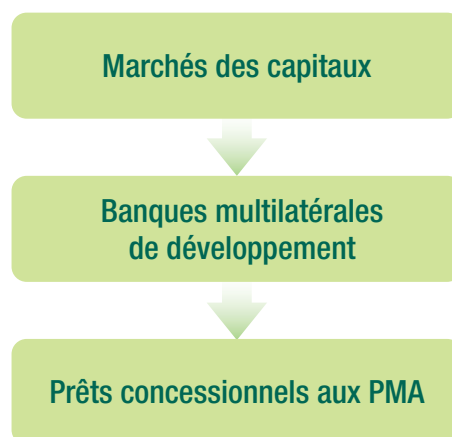
Au vu du rôle primordial que les banques multilatérales de développement (BMD) jouent en tant que sources de financement concessionnel pour les PMA, une forte hausse des apports de ces banques doit faire partie intégrante de toute réforme sérieuse du système de financement du développement. Les BMD doivent elles-mêmes pouvoir emprunter davantage sur le marché des capitaux pour être en position de fournir davantage de liquidités à des conditions préférentielles. L'application des recommandations issues de l'examen indépendant des cadres d'adéquation des fonds propres des BMD, commandé par le G20, pourrait aider à débloquer

des ressources additionnelles conséquentes qui pourraient être mises à la disposition des PMA à des conditions très favorables². En 2020, les 15 BMD couvertes par cet examen indépendant détenaient au total 1 200 milliards de dollars de capital exigible, soit 91 % de leur capital souscrit (Independent Expert Panel convened by the G20, 2022)³. L'inclusion du capital exigible dans le cadre de risque des BMD leur permettrait d'augmenter de plusieurs centaines de milliards de dollars le volume de leurs prêts à des conditions très favorables. Par exemple, selon des estimations, la Banque mondiale et les cinq plus grandes banques régionales de développement prises ensemble pourraient, sur la base du capital exigible, accorder 750 milliards de dollars de prêts supplémentaires sans compromettre leur notation AAA (Humphrey, 2020). Les PMA et les autres pays en développement qui supportent des coûts d'emprunt majorés sur les marchés des capitaux auraient tout intérêt à bénéficier de ces prêts supplémentaires, surtout face au nouveau durcissement des conditions de financement au niveau mondial (United Nations, 2023). De plus, les pays développés devront veiller à ce que la 21^e reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement soit ambitieuse et à la hauteur des besoins croissants des PMA.

Les droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI sont une source de liquidités qui peut et qui devrait être mobilisée. L'allocation générale DTS à laquelle il a été procédé en 2021 en riposte à la pandémie de COVID-19 a montré que cet instrument permettait d'accroître rapidement les liquidités mondiales en temps de crise. Cependant, ces liquidités ne vont pas là où elles sont le plus nécessaires, car les DTS sont alloués aux pays membres du FMI en fonction de leur quote-part. Comme exposé au chapitre 1, les PMA ont reçu à eux tous seulement un peu plus de 2 % des 650 milliards de dollars de DTS de l'allocation générale de 2021. Pour que les DTS puissent aider à répondre aux besoins de financement d'urgence des PMA, il faudrait modifier les règles qui régissent leur allocation et, notamment, prendre en considération les vulnérabilités économiques et les vulnérabilités aux changements climatiques. Un autre moyen pratique de mobiliser des liquidités pour financer le développement consiste à « réorienter » les DTS alloués aux pays développés. Plus précisément, les

pays développés qui n'ont pas besoin de la totalité de leur allocation de DTS pourraient en transférer une partie au FMI ou à d'autres entités autorisées à les détenir afin d'accroître le volume des prêts à des conditions très favorables aux pays qui en ont besoin. Dans la pratique, une telle réorientation intervient déjà souvent par le canal du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ou du Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du FMI. En juin 2023, le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance a accordé des prêts à taux zéro (IMF, 2023), pratique qu'il a été recommandé de prolonger au moins jusqu'à juillet 2025. Lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, tenu à Paris en juin 2023, le FMI a annoncé que l'objectif de réorienter 100 milliards de dollars DTS avait été atteint. C'est une bonne nouvelle, mais les PMA attendent plus qu'une simple mesure ponctuelle, car ils ont besoin que des DTS leur soient réaffectés de façon régulière et continue pour assurer le financement à long terme des ODD et des coûts liés aux changements climatiques. Les BMD pourraient constituer un autre moyen majeur de tirer parti des DTS réorientés.

Les banques multilatérales de développement pourraient recourir au marché des capitaux pour accroître leurs prêts concessionnels aux PMA



² Ce transfert de fonds des marchés internationaux de capitaux vers le financement du développement des PMA ne compromettrait pas la notation AAA des BMD.

³ Les 20 banques multilatérales de développement notées par Fitch disposent d'un total de 2 000 milliards de dollars de capital exigible (<https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/understanding-callable-capital-28-11-2022>).

Pour renforcer la résilience, il est crucial que les mesures de réforme de l'architecture financière internationale ne se bornent pas à énoncer des engagements en faveur des PMA mais se traduisent aussi dans la pratique par un soutien à la satisfaction

Il est essentiel que les réformes de l'architecture financière internationale concourent à répondre aux besoins et priorités des PMA

de leurs besoins. Le déséquilibre actuel du rapport des forces fait que les coûts de la transition mondiale vers une économie bas carbone pèsent de façon disproportionnée sur les PMA. L'intégration des risques physiques dans les modèles de solvabilité qu'utilisent les agences de notation et les institutions financières peut conduire à un abaissement de la note des PMA et à une réduction de leur accès au financement. Il est alors encore plus difficile pour les acteurs publics et privés des PMA vulnérables aux changements climatiques de lever des fonds pour investir dans l'adaptation et couvrir les pertes liées aux changements climatiques.

Il faut aussi examiner les incidences que les normes et lignes directrices internationales peuvent avoir sur l'accès des PMA au financement. L'effort mondial en faveur de l'introduction de normes climatiques uniformes dans le secteur financier s'inscrit dans le cadre des réformes en cours des marchés financiers mondiaux. Les normes actuelles sont en effet contraires au principe de responsabilités communes mais différenciées, clef de voûte du régime climatique mondial, et leur révision s'impose donc. Cette révision devrait garantir que l'intégration des risques physiques dans les modèles de solvabilité qu'utilisent les agences de notation et les institutions financières n'amène pas à abaisser la note des PMA et à amoindrir encore leur accès au financement.

E. Gestion de la dette

Les PMA doivent avoir une vision claire de la voie à suivre pour s'extraire de leur situation d'endettement insupportable tout en bénéficiant de divers moyens de sauvetage, tels que dons, prêts concessionnels et un mécanisme de traitement de la dette qui soit réactif, transparent et efficace pour en finir avec cet état des choses. Il est donc vital que les pays développés partenaires ne fassent pas de l'allègement de la dette un substitut aux apports publics de fonds pour le développement, dont l'APD. De même, les prêts d'urgence accordés en temps de crise doivent être utilisés avec parcimonie en appoint aux efforts d'allègement de la dette et non pas être vus comme l'occasion de gonfler davantage l'encours de la dette des BMD.

L'Initiative de suspension du service de la dette du Groupe des 20 a permis de soulager les pays en développement, dont les PMA, temporairement du moins, sans pour autant s'attaquer à la cause profonde de la crise de la dette. Pareillement, dans son état actuel le Cadre commun du Groupe des 20 pour le traitement de la dette est inadapté (chap. 3). Combiner ces deux types de mécanismes est une condition nécessaire mais non suffisante pour instituer un système complet d'apurement de la dette, qui devrait impliquer la suspension du remboursement de la dette dès que les débiteurs ont entamé des négociations sur la résolution de la dette.

Une plus grande attention devrait être portée en priorité à l'appel lancé voilà longtemps par la CNUCED et d'autres institutions en faveur de la création d'un système global d'apurement de la dette destiné à faciliter les négociations entre créanciers et débiteurs. Ces négociations se caractérisent à l'heure actuelle par un grand déséquilibre du rapport des forces, en particulier dans le cas des PMA. Une coordination devrait s'instaurer entre tous les acteurs clefs, y compris les créanciers privés et les créanciers bilatéraux non membres du CAD, comme la Chine. Cette dernière est en effet désormais un des principaux bailleurs de fonds des PMA et a accordé bilatéralement des liquidités de sauvetage considérables à des pays en développement surendettés, dont des PMA, (Horn et al., 2023).

L'insertion dans les accords d'une clause de catastrophe prévoyant la suspension du remboursement de sa dette par un pays sinistré par une catastrophe naturelle pourrait aider à éviter qu'une crise de la dette ne soit déclenchée par des événements météorologiques extrêmes liés au climat. En juin 2023 la Banque mondiale a annoncé qu'elle allait incorporer une telle clause dans ses accords de prêt avec les pays les plus vulnérables, ce qui est un pas dans la bonne direction⁴. Cette clause ne sera toutefois introduite que dans les nouveaux accords de prêt et n'allégera donc pas la charge insupportable de la dette pesant sur de nombreux PMA. Pour que cet outil soit efficace il faudrait que des clauses de catastrophe figurent non seulement dans les accords de prêt de la Banque mondiale, mais aussi dans ceux de tous les créanciers, y compris bilatéraux et privés, et de toutes les BMD. La Banque mondiale et les autres BMD devront aussi étudier la possibilité d'inclure rétroactivement une clause de catastrophe dans leurs accords de prêt en vigueur conclus avec des PMA.

⁴ Voir https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2023/06/22/comprehensive-toolkit-to-support-countries-after-natural-disasters?intcid=ecr_hp_headerY_en_ext.

La Banque mondiale a annoncé une nouvelle flexibilité donnant aux pays la possibilité de réaffecter une partie de leurs portefeuilles de prêts à des interventions d'urgence (« option de riposte rapide »). Les PMA ont certes besoin de flexibilité, mais une réorientation de l'enveloppe de financement existante contraindrait les gouvernements confrontés à une catastrophe à arbitrer entre aide à court terme et investissements à long terme dans le développement durable. Les gouvernements et les citoyens des PMA se trouvent déjà souvent face à d'autres arbitrages difficiles. En cas de catastrophe, c'est une expansion rapide et réelle de la marge de manœuvre budgétaire qui s'impose pour assumer les coûts immédiats et supplémentaires. Plus précisément, une catastrophe naturelle devrait automatiquement déclencher l'annulation d'une partie de la dette, proportionnée aux pertes et dommages subis, en plus de la suspension du remboursement de la dette. Les propositions faites au titre de l'initiative de Bridgetown concernant le nouveau fonds pour les pertes et préjudices prévoient l'octroi automatique de dons chaque fois qu'une agence indépendante constate qu'un événement lié au climat a causé dans un pays des pertes et dommages représentant 5 % ou plus du PIB⁵. Lorsqu'un pays est touché par une catastrophe de grande ampleur, ce mécanisme pourrait être complété par un accord d'annulation de la dette si les fonds disponibles ne suffisent pas à couvrir le montant total de la subvention requise.

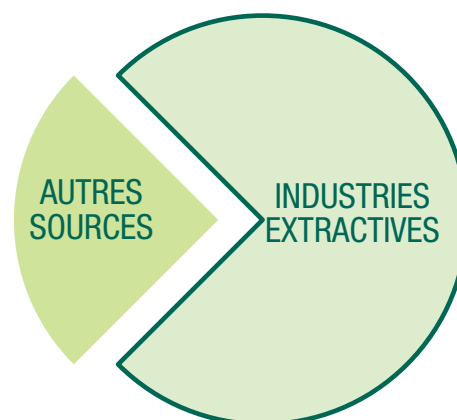
F. Améliorer la mobilisation des ressources intérieures pour renforcer la résilience

Les PMA doivent mobiliser davantage de ressources nationales en élargissant leur base fiscale, en revoyant les exonérations fiscales et autres avantages fiscaux, en évitant la concurrence fiscale à outrance, en réduisant l'optimisation fiscale agressive ainsi que l'évasion fiscale et les autres flux financiers illicites, en améliorant l'administration fiscale et en faisant mieux respecter les obligations fiscales. La coopération fiscale internationale pourrait concourir à accroître les recettes nationales (United Nations, 2023b). Le développement du secteur financier pourrait aider les pays à promouvoir la rétention de leurs ressources nationales.

Améliorer la gestion des ressources naturelles en s'appuyant sur des cadres de gouvernance axés

sur la transparence et la responsabilisation et veiller à ce que les industries extractives apportent une contribution équitable aux recettes publiques en payant impôts, taxes et redevances, pourrait aider à accroître sensiblement les recettes nationales. Les PMA richement dotés en ressources naturelles devraient négocier diligemment les contrats avec les entreprises minières, renforcer la gouvernance et revoir les avantages fiscaux et autres en place afin d'accroître au maximum les recettes tirées du secteur extractif. Les PMA possédant des réserves de minerais critiques pour la transition énergétique mondiale doivent particulièrement veiller à ce que l'exploitation de ces minerais contribue au développement durable en s'assurant une part équitable des revenus et bénéfices et en promouvant la création de valeur ajoutée nationale dans la chaîne de valeur de la production de ces minerais.

Les industries extractives demeurent une source majeure de recettes budgétaires et de valeur ajoutée dans les PMA



Les mesures préconisées ci-dessus en vue d'améliorer la mobilisation des ressources nationales ne peuvent que renforcer l'aptitude des PMA à négocier de meilleures conditions de financement (taux d'intérêt plus bas) et un allongement des échéances (davantage de dettes à long terme) et permettre ainsi de réduire les besoins de financement d'urgence à court terme. Les politiques devraient

⁵ <https://geopolitique.eu/en/articles/breaking-the-deadlock-on-climate-the-bridgetown-initiative/>.

être réorientées vers l'exécution de programmes de transformation structurelle à l'épreuve du climat afin de préserver la croissance et les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable.

Certains PMA pourraient favoriser l'approfondissement financier national en vue d'accroître leurs ressources nationales et d'attirer l'épargne de leur diaspora. Cet approfondissement pourrait aider à mobiliser cette épargne, par exemple par le canal d'obligations à souscrire par les membres de la diaspora, de dépôts en devises étrangères et de prêts syndiqués adossés aux envois de fonds.

Les partenaires de développement doivent renforcer encore les capacités des PMA dans des domaines essentiels comme l'administration fiscale (y compris la fiscalité des ressources) et s'attacher à amplifier la coopération fiscale internationale pour améliorer les normes fiscales internationales, combattre les flux financiers illicites et faciliter la perception des recettes dans les PMA.

G. Engagement des banques centrales dans l'action climatique

Les banques centrales des PMA doivent envisager de recourir aux outils bancaires à leur disposition pour mener une action en faveur de l'atténuation et de l'adaptation climatiques, sous réserve que le développement durable et une approche macroprudentielle entrent dans le champ de leur mandat et seulement si le système financier du pays est assez développé et utilisé par une proportion assez élevée de la population et des entreprises du secteur non financier. Si la banque centrale d'un PMA utilise ces outils aux fins de l'action climatique, il est essentiel qu'elle le fasse en s'alignant sur les objectifs de politique industrielle et budgétaire du pays. Si la banque centrale d'un PMA décide d'utiliser ces outils, elle doit s'assurer que le système financier continuera à soutenir les secteurs prioritaires définis dans la politique industrielle nationale. Une banque centrale ne doit jamais être considérée comme devant faire

office de « solutionneur » de la crise climatique et de substitut aux interventions tant du gouvernement et des autres autorités publiques du pays que des organisations internationales. Elle ne peut jouer qu'un rôle d'appoint dans la lutte contre les changements climatiques et doit toujours agir en coordination avec le Gouvernement et les autres autorités publiques du pays.

Les banques centrales des PMA doivent élaborer des cadres analytiques leur permettant d'évaluer le degré d'exposition du système financier et de la macroéconomie de leurs pays respectifs aux risques que pourraient induire les retombées des politiques climatiques menées dans d'autres pays (leurs partenaires d'exportation en particulier) et les événements physiques liés au climat. La communauté internationale est invitée à intensifier son aide dans ce domaine.

H. Initiatives Sud-Sud et initiatives régionales

La diversification de l'architecture des flux financiers publics vers les PMA s'est traduite par l'accession de pays en développement au statut de sources de financement public extérieur et plusieurs d'entre eux sont désormais des sources majeures de financement à long terme et apportent dans certains cas des fonds pour financer des projets d'infrastructure. Les PMA doivent continuer à exploiter le potentiel de ces sources de financement tout en veillant à ce qu'elles ne se transforment pas en nouvelles sources de surendettement. Des pays en développement partenaires peuvent aussi servir d'intermédiaires pour des investissements à long terme.

La coopération Sud-Sud pourrait aider les PMA à mobiliser et à gérer des fonds pour financer leur développement avec l'adoption, aux niveaux régional et sous-régional, de stratégies concertées visant à renforcer l'accès au financement du développement, notamment en définissant des positions de négociation communes pour lever des fonds et renégocier la dette.

Bibliographie

- Horn S, Parks BC, Reinhart CM and Trebesch C (2023). China as an international lender of last resort. Policy Research Working Paper 10380. World Bank. Washington, D.C.
- Humphrey C (2020). All hands on deck: How to scale up multilateral financing to face the Covid-19 crisis. Overseas Development Institute. London.
- IMF (2023). Poverty Reduction and Growth Trust – Review of interest rate structure – Postponement. International Monetary Fund (IMF). Washington, D.C.
- Independent Expert Panel convened by the G20 (2022). Boosting MDBs' investing capacity: An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks.
- UNCTAD (2019). *The Least Developed Countries Report 2019: The Present and Future of External Development Finance – Old Dependence, New Challenges*. United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.2. Geneva.
- UNCTAD (2023). *Trade and Development Report Update: Global Trends and Prospects* (April 2023). United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Geneva.
- United Nations (2023). *Reforms to the International Financial Architecture. Our Common Agenda No. 6*. United Nations. New York.
- World Bank (2022). Country Climate and Development Report: G5 [Group of Five for the] Sahel Region. World Bank. Washington, D.C.



Le *Rapport 2023 sur les pays les moins avancés* nous rappelle que l'engagement à « ne laisser personne de côté » doit être non pas un simple slogan, mais le principe directeur de l'action de toutes les institutions financières, tous les décideurs et tous les dirigeants mondiaux. Conformément à cet engagement, les pays les moins avancés ne doivent pas seulement participer au débat mondial sur le financement de l'action climatique et du développement, mais en être des acteurs de premier plan.

Rebeca Grynspan, Secrétaire générale de la CNUCED

Le *Rapport 2023 sur les pays les moins avancés* met en lumière la détresse budgétaire des pays les moins avancés et l'urgence qu'il y a à agir. En l'absence de réformes essentielles de la finance mondiale, d'un engagement résolu en faveur d'une transition verte et de mesures ambitieuses d'annulation de la dette, notre aspiration commune à un développement durable restera un vœu pieux. L'allègement du fardeau de la dette n'est pas seulement une question de prudence économique, il est un impératif moral, un effort indispensable pour que les pays les moins avancés puissent poser les fondements d'un avenir meilleur et plus durable.

Lazarus McCarthy Chakwera, Président du Malawi

Les pays les moins avancés contribuent le moins à la crise climatique, mais en subissent le plus durement les conséquences. Aussi est-il urgent d'améliorer l'accès de ces pays à un financement adapté à leurs besoins et priorités, qui couvre notamment les pertes et préjudices croissants qu'engendrent les changements climatiques. Dans le *Rapport 2023 sur les pays les moins avancés*, la CNUCED souligne à juste titre que l'actuelle architecture du financement de l'action climatique est sous-dotée, complexe et fragmentée. De surcroît, les ressources allouées aux pays les moins avancés sont largement en deçà de leurs besoins. Il faut accroître considérablement les fonds mis à la disposition de ces pays, et accorder la priorité aux dons pour alléger autant que possible le poids de leur dette. Les conditions d'accès au financement doivent aussi être simplifiées et une part croissante de celui-ci doit être affectée à la mise en œuvre de mesures d'adaptation. L'idée, avancée dans le *Rapport*, de la création d'un objectif de financement de l'action climatique propre aux pays les moins avancés, mérite d'être examinée de près.

Madeleine Diouf Sarr, Présidente du Groupe des PMA constitué au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et Cheffe de la Division des changements climatiques au Ministère sénégalais de l'environnement et du développement durable

Face à la grave menace que la crise climatique fait peser sur le Bangladesh, la banque centrale du pays prend des mesures énergiques de lutte contre les changements climatiques. Depuis 2011, elle a accompli des progrès notables dans l'action qu'elle mène pour instaurer un système financier national respectueux de l'environnement, mais de nombreux défis restent à relever. En mettant en évidence les obstacles qui entravent la participation des banques centrales des pays les moins avancés à l'action climatique, le *Rapport 2023 sur les pays les moins avancés* ouvre la voie à une collaboration efficace et à un apprentissage mutuel entre ces banques, qui déboucheront sur des approches innovantes de la promotion d'une transition juste. Au niveau international, je ne doute pas que la contribution stratégique de la Banque du Bangladesh aux débats sur l'alignement des systèmes financiers sera également précieuse.

Abdur Rouf Talukder, Gouverneur de la Banque du Bangladesh

À l'heure actuelle, les pays les moins avancés ne disposent pas de la marge d'action budgétaire nécessaire pour assurer la pérennité des régimes de protection sociale et leur accessibilité au plus grand nombre, investir dans le développement du capital humain et des infrastructures et assumer les coûts de plus en plus élevés qu'engendrent les changements climatiques. Du fait des différentes crises mondiales, la réalisation des objectifs de développement durable est empêchée par des problèmes interdépendants auxquels des solutions durables doivent être trouvées de toute urgence.

Les mécanismes et les sources de financement existants ne permettent pas de financer le développement durable des pays les moins avancés ni de rendre ceux-ci plus résilients face aux nombreux problèmes mondiaux actuels. Il faut donc procéder à une refonte de l'architecture financière internationale, ainsi qu'à un renforcement des engagements et à l'application de méthodes innovantes, comme le *Rapport 2023 sur les pays les moins avancés* le met en évidence.

Le Rapport montre aussi que, dans les pays les moins avancés, le financement du développement doit être amélioré dans ses trois grands aspects, à savoir la quantité, la qualité et l'accessibilité. Autrement dit, il doit être disponible dans des montants suffisants, fourni au moyen de mécanismes adéquats et soutenu par une architecture financière internationale adaptée aux besoins particuliers de ces pays. Quant au financement de l'action climatique, le nouveau fonds pour les pertes et les préjudices pourrait être d'une aide précieuse aux pays les moins avancés dans leur lutte contre les effets néfastes des changements climatiques, mais uniquement si des ressources suffisantes sont mises à leur disposition, principalement sous la forme de dons, si les coûts de transaction et les délais de versement sont réduits au minimum et si les décaissements commencent rapidement.

Dans le Rapport, la CNUCED se demande également si et comment les banques centrales des pays les moins avancés doivent utiliser des outils d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à leurs effets, selon le niveau de développement des systèmes financiers nationaux. En outre, elle souligne l'importance de l'alignement de ces outils avec les objectifs des politiques industrielles et budgétaires.