

Pour un financement du développement à l'épreuve des crises

APERÇU GÉNÉRAL

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



**Nations
Unies**

RAPPORT 2023
SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS
Pour un financement
du développement à l'épreuve
des crises

APERÇU GÉNÉRAL



**Nations
Unies**

Genève, 2023

© 2023, Nations Unies

La présente publication est accessible en libre accès sous réserve du respect de la licence Creative Commons créée pour les organisations intergouvernementales, dont les conditions sont énoncées à l'adresse suivante : <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

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 photocopie et la reproduction d'extraits sont autorisées à condition que la source soit indiquée précisément.

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 (Overview)

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 clefs 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 transparait 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 volumes 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 d'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 des paiements effectués au titre du service de la dette et le volume 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 le volume 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 volume 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 pernicioeux 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'utilisation d'outils de politique climatique par les banques centrales 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 volume 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 créditeurs 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 clés 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 volume 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 clés, 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.).

Utilisation d'outils de politique climatique par les banques centrales

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.

