

Se relever de la COVID-19

Lutter contre les vulnérabilités, optimiser les financements

Note de référence, jour 2 :

Financer la reprise dans les PMA : quel rôle pour la coopération internationale ?

Avant la crise déjà, le financement du développement se situait en deçà des niveaux de dépenses requis pour pouvoir atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030, et la marge de manœuvre budgétaire était limitée par la hausse de l'endettement public et du coût du service de la dette. Le PIB des pays les moins avancés (PMA) ne devrait progresser que de 0.8 % en 2020, alors que l'objectif était de 7 %, avant de rebondir vigoureusement de 4.6 % en 2021, même si l'expérience des crises financières passées montre que le processus de reprise peut prendre jusqu'à cinq ans (UNDESA, 2020). Compte tenu de la situation vulnérable des PMA, les acteurs internationaux doivent formuler une réponse efficace et coordonnée et fournir des financements et une assistance technique adéquats, qui permettent de « reconstruire en mieux » et de faire advenir un monde plus équitable, plus durable et plus résilient, sachant qu'une seule source de financement ne suffira pas pour combler le déficit de financements induit par la COVID-19.

Mobilisation des ressources intérieures : un défi pour les PMA, même après leur graduation

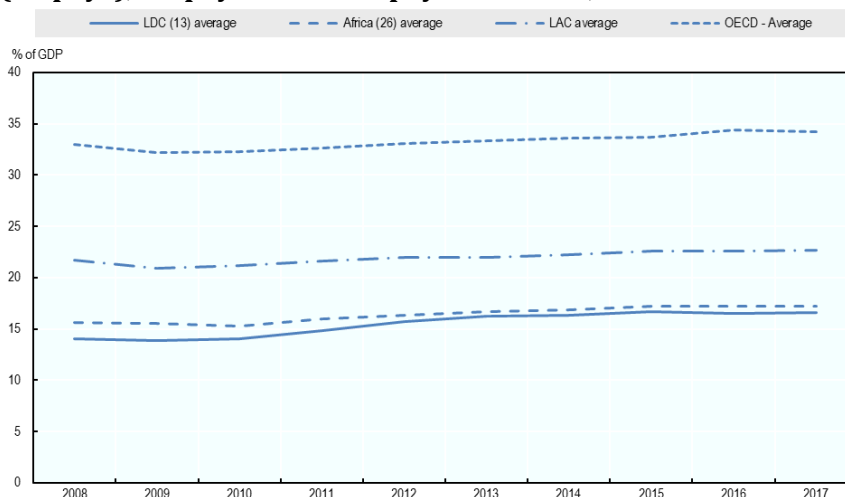
Avant la survenue de la pandémie de COVID-19, les niveaux de mobilisation des ressources intérieures dans les PMA stagnaient à un niveau bas. D'après la Base de données mondiale des statistiques des recettes publiques (OCDE), les recettes fiscales en pourcentage du produit intérieur brut (le ratio impôts/PIB) ont fortement augmenté en moyenne dans 13 PMA entre 2008 et 2017, passant de 14.1 % à 16.6 %. Néanmoins, le ratio impôts/PIB moyen a peu évolué depuis 2013 et reste inférieur à la moyenne de 26 pays africains (17.2 %), des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) (22.7 %) et des pays de l'OCDE (34.2 %) en 2017 (Graphique 1) (OCDE, 2020).

Lorsque les recettes non fiscales des PMA sont prises en compte, la trajectoire générale des recettes publiques devient négative. Pour les dix PMA africains, les recettes non fiscales sont tombées de 5.7 % du PIB en 2013 à 4.8 % du PIB en 2017 ; ce déclin a plus que contrebalancé la hausse des recettes fiscales enregistrée par ces pays au cours de la même période, d'où un déclin global de la mobilisation des recettes intérieures (en pourcentage du PIB).

La mobilisation des recettes intérieures est en moyenne plus élevée dans les pays qui sont sortis de la catégorie des PMA, mais leurs trajectoires sont souvent nuancées. La Base de données mondiale des statistiques des recettes publiques contient des données pour quatre des cinq pays qui sont sortis du groupe des PMA au cours des 26 dernières années : Botswana (en 1994), Cap-Vert (2007), Samoa (2014) et Guinée-Équatoriale (2017). Depuis 2008, les recettes fiscales et non fiscales combinées ont dégringolé au Botswana et en Guinée-Équatoriale (de 9 points et 17.4 points de pourcentage

respectivement), sont restées inchangés au Cap-Vert, tandis qu'elles ont augmenté à Samoa (de 1.7 point de pourcentage).

Graphique 1. Total des rentrées fiscales en pourcentage du PIB dans les PMA (14 pays), les pays d'Afrique (26 pays), les pays ALC et les pays de l'OCDE, 2008-2017



Note : Les 13 PMA considérés sont : Bhoutan, Burkina Faso, Îles Salomon, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Samoa, Sénégal, Togo et Vanuatu.

Source : OCDE (2020) *Base de données mondiale des statistiques des recettes publiques*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>

La baisse des financements internationaux pourrait retarder la reprise

La crise de la COVID-19 pourrait être lourde de conséquences pour le financement du développement durable. Les flux de financements extérieurs privés à destination des pays en développement admissibles à l'aide publique au développement (APD) devraient baisser de 700 milliards USD par rapport aux niveaux de 2019, un recul supérieur de 60 % à celui qu'avait provoqué la crise financière mondiale de 2008-09 (OCDE, 2020b). Sous l'effet de la hausse des dépenses intérieures et des mouvements de change par rapport au dollar, la marge de manœuvre budgétaire devrait encore se rétrécir.

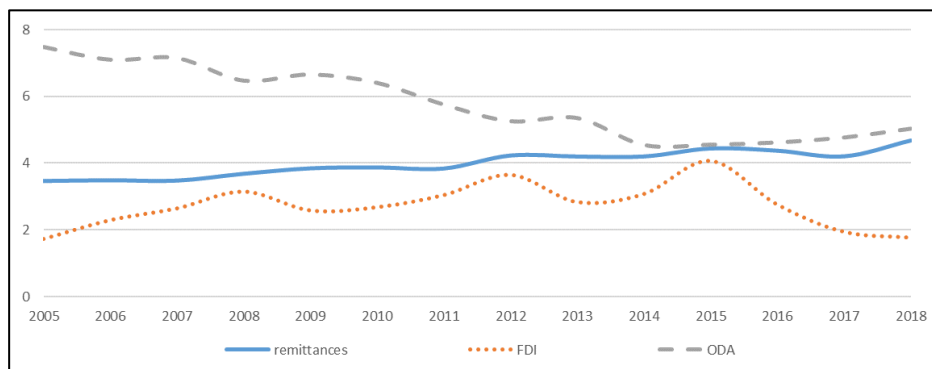
Les perspectives concernant les autres mécanismes de financement internationaux demeurent incertaines. Le financement public du développement, y compris l'APD, pourrait pâtir de la récession et de la contraction économique mondiale. Les estimations varient en fonction des scénarios retenus pour l'évolution de la pandémie et la reprise économique. Si le ratio APD/revenu national brut (RNB) reste au même niveau qu'en 2019 dans les pays membres du Comité d'aide au développement, l'APD totale pourrait diminuer dans des proportions comprises entre 11 milliards USD et 14 milliards USD en fonction du scénario de récession considéré – un choc unique ou deux chocs successifs sur le PIB des pays membres (OCDE, 2020b). À cela s'ajoute le fait que les engagements des pays développés à allouer aux PMA entre 0.15 et 0.2 % de leur RNB au titre de l'APD sont loin d'être atteints. L'APD fournie par les donateurs du CAD aux PMA en moyenne a glissé de 0.1 % du RNB en 2011 à 0.09 % en

2018 (Nations Unies, 2020b), quoique les flux d'APD en termes absolus aient régulièrement progressé entre 2000 et 2018 (+ 6.1 % en moyenne par an) et soient restés la principale source de financements extérieurs destinés à ces pays jusqu'en 2014.

Les financements reçus par les PMA au titre de l'action climatique sont eux aussi très inférieurs aux montants nécessaires estimés. Le volume total des financements requis pour financer les mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique après 2020 dans les PMA a été estimé à 93 milliards USD par an. Or, ces pays n'ont reçu qu'une faible part des financements disponibles jusqu'à présent (Nations Unies, 2020b). Par exemple, les PMA n'ont reçu que 12 % (2.7 milliards USD) des financements publics internationaux alloués aux pays en développement à l'appui des énergies propres et renouvelables en 2017, et les financements privés dans ce secteur sont également insuffisants (UN-OHRLLS et al., 2020).

Qui plus est, la crise actuelle fait planer une lourde menace sur la pérennité des envois de fonds qui constituent l'une des sources de devises étrangères les plus importantes et les plus stables pour les PMA. Les envois de fonds représentaient 4.8 % du PIB global des PMA en 2019 (53.2 milliards USD). Alors que des sources importantes de financement extérieur du développement ont décliné et fluctué au fil des années, les envois de fonds à destination des PMA ont régulièrement augmenté entre 2005 et 2018 et sont maintenant pratiquement au même niveau que l'APD. L'ampleur planétaire de la pandémie de COVID-19 aura un impact négatif sur les envois de fonds vers les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire en 2020, les projections faisant état d'une baisse de 19.7 % (445 milliards USD, soit une baisse de plus de 100 milliards USD), l'un des reculs les plus marqués de l'histoire récente (Banque mondiale, 2020 ; Banque mondiale, 2020a).

Graphique 2. Envois de fonds, IDE et APD en pourcentage du PIB dans les PMA, 2005-2018



Source : Banque mondiale/IDM (2020)

Les envois de fonds revêtent une importance capitale pour la croissance et la résilience des PMA, mais des obstacles entravent leur mobilisation effective. Les envois de fonds offrent aux ménages une forme de protection sociale dans les pays où les dispositifs de sécurité sociale sont peu développés et ceux où l'emploi informel est la norme. Ils sont généralement de nature contracyclique et plus résilients face aux chocs économiques que d'autres types de flux financiers. Par ailleurs, ils profitent directement aux familles qui en ont besoin et sont associés à des dépenses plus élevées dans l'éducation, la sécurité alimentaire et la création d'entreprises, s'accompagnant de retombées économiques et sociales

positives à l'échelon national. Néanmoins, les coûts de transaction des envois de fonds, par exemple des États-Unis vers le Bangladesh, Haïti ou le Népal, demeurent considérablement supérieurs aux 3 % visés par les ODD (Banque mondiale, 2020a).

La crise pourrait également porter préjudice aux flux de financements privés vers les PMA, qui étaient déjà insuffisants avant la pandémie. En 2020, le déclin des prix des produits de base et la contraction des voyages et du tourisme mondiaux grèveront les perspectives d'investissement dans les principaux secteurs d'activité des PMA. Déjà en 2019, les investissements directs étrangers (IDE) dans les PMA avaient diminué de 6 % (soit 21 milliards USD) par rapport à l'année précédente (UNCTAD, 2020).

En outre, même si l'on a pu constater qu'à mesure que les pays se développent, l'importance de l'APD en tant que source extérieure de financement décline progressivement en faveur d'autres sources de financement, les PMA éprouvent les plus grandes difficultés pour attirer des financements extérieurs privés. Les pays en développement sont lourdement tributaires de l'aide publique extérieure lors des premières phases de leur transition (l'APD représentait 42 % des sources extérieures de financement des PMA en 2017-18). Même si l'on s'attend à ce que les financements publics soient progressivement remplacés par des financements privés et les financements extérieurs par des financements intérieurs, les PMA se heurtent à d'importantes difficultés qui pourraient compromettre leurs chances d'opérer une transition sans heurts après leur graduation. En 2017-18, les IDE nets et autres flux de financements privés ne représentaient que 1 % de l'ensemble des financements extérieurs reçus par ces pays. À titre de comparaison, entre 2014 et 2018, les IDE ont représenté 36 % des financements extérieurs reçus par les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (OCDE, 2020a).

Les institutions financières internationales (IFI) et les banques de développement ont été promptes à réagir, mais les engagements de prêt ont été jugés insuffisants. L'aide financière d'urgence totale du Fonds monétaire international (FMI) aux PMA a dépassé 5 milliards USD, plus de 60 % des PMA ayant bénéficié d'au moins une des quatre catégories de programmes suivantes : fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes (allègement de dette) ; facilité élargie de crédit du FMI (aide financière aux pays qui connaissent des difficultés prolongées de balance des paiements) ; instrument de financement rapide du FMI et facilité de crédit rapide du FMI (apport de liquidités). D'autres IFI et banques régionales de développement ont également offert des lignes de crédit rapides et améliorées, mais les montants promis ont été jugés insuffisants en comparaison de ceux qui avaient été alloués lors de la crise financière précédente (Ocampo, 2020), et la viabilité de la dette à long terme devra faire l'objet d'un suivi scrupuleux.

Enfin, la dette extérieure des PMA commençait déjà à gonfler dangereusement avant la survenue de la pandémie. L'endettement public médian des PMA a grimpé de 32 % du PIB environ en 2011 à 47 % du PIB en 2019 (Nations Unies, 2020a). Il ressort des analyses de viabilité de la dette des pays à faible revenu du FMI (LIC-DSA) que cinq PMA sont « en situation de surendettement » et 14 autres « exposés à un risque élevé de surendettement ». L'Initiative de suspension du service de la dette mise en place par le G20 à l'intention des pays les plus pauvres propose une suspension des paiements d'intérêts neutre en valeur actuelle nette jusqu'à la fin de 2020 (OCDE, 2020c), mais de l'avis général, cela ne sera pas suffisant.

Questions proposées pour lancer les débats :

- À quoi ressemblera le paysage du financement pour un développement durable lors de la 5^e Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA5) ? Quelles devraient être les priorités à prendre en compte durant la prochaine décennie ?
- Comment la coopération internationale peut-elle aider les PMA à améliorer la production de recettes fiscales, à renforcer leurs capacités d'administration fiscale et tirer parti des efforts multilatéraux de lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale ?
- Comment la coopération internationale peut-elle renforcer son action auprès des instances de réglementation de manière à introduire davantage de concurrence et à encourager l'utilisation optimale des technologies numériques dans le secteur du transfert d'argent, ce qui ferait baisser les coûts de transaction des envois de fonds et faciliterait l'intermédiation financière ?
- Comment maintenir l'APD ou l'améliorer en termes réels pour aider les PMA et les autres pays en développement en cette période de crise ?
- Quel est le moyen le plus efficace pour optimiser les financements mixtes dans le contexte de la crise actuelle ?
- Comment pourrait-on mobiliser d'autres formes de financement – financement privé et financement de l'action climatique notamment – de manière à aider les PMA à renforcer leur résilience ?
- Quels mécanismes devraient être mis en place pour éviter aux PMA de devenir extrêmement vulnérables face à l'endettement ?
- Que peut-on faire de plus pour aider les PMA à attirer les IDE dont leurs secteurs clés ont grandement besoin et favoriser ainsi la croissance et la transformation économiques ?

Références

Banque Mondiale (2020a), « Remittance prices worldwide », une initiative globale pour améliorer la transparence des marchés, en ligne : <https://remittanceprices.worldbank.org/fr>.

Banque Mondiale (2020), « Annual Remittances Data Inflows » (mise à jour avril 2020), <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues/brief/migration-remittances-data>.

Ocampo, José Antonio (2020), « International financial co-operation in the face of Latin America's economic crisis », *UNDP LAC C19 Policy Documents Series No. 7*, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/la-cooperacion-financiera-internacional-frente-a-la-crisis-econo.html.

OCDE (2020), Statistiques des recettes publiques (Base de données), <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/base-de-donnees-mondiale-des-statistiques-des-recettes-publiques.htm>

in partnership with



The Commonwealth



Evidence.
Ideas.
Change.



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-WIDER



SOUTHERN VOICE



EIF
Enhanced Integrated Framework
Trade for LDC development

OCDE (2020a), « Transition Finance ABC Methodology: A user's guide to transition finance diagnostics », *OECD Development Policy papers*, février 2020, No. 26, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c5210d6c-en.pdf?expires=1602666868&id=id&accname=ocid84004878&checksum=F91ABC228F5254C4FAF943D30CE7943A>

OCDE (2020b), « The Impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance », in *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-the-coronavirus-covid-19-crisis-on-development-finance-9de00b3b/>

OCDE (2020c), « A “debt standstill” for the poorest countries: How much is at stake? » in *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/a-debt-standstill-for-the-poorest-countries-how-much-is-at-stake-462eabd8/>

UNDESA (2020), “COVID-19 and the least developed countries”, *Policy Brief #66*, En ligne : <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-66-covid-19-and-the-least-developed-countries/>

UNCTAD (2020), *World Investment Report 2020, International Production Beyond the Pandemic*, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2020_en.pdf.

Nations Unies (2020a), *Financing for Sustainable Development Report 2020*, Inter-agency Task Force on Financing for Development, New York, Nations Unies, https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2020.pdf.

Nations Unies (2020b), Application du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020, Rapport du Secrétaire général, (A/75/72–E/2020/14), en ligne : <https://undocs.org/fr/A/75/72>.

UN-OHRLLS, IRENA, UNIDO and Rocky Mountain Institute (2020), « Advancing SDG 7 in Least Developed Countries », *Policy Brief*, en ligne : <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26235UNFINALFINAL.pdf>.