

Financement des guichets concessionnels : réformer le triangle magique

BENOÎT CHERVALIER

 BENOÎT CHERVALIER est Maître de conférences à Sciences Po Paris sur le financement du développement et des économies africaines et Senior Fellow à la FERDI.

L'agenda des Objectifs du Millénaire du Développement arrive à son terme. L'agenda post 2015 prend le relais pour définir ce que doivent être les prochaines échéances et objectifs du développement. Pour pouvoir réaliser ceux-ci, l'agenda du financement doit être repensé en parallèle. Dans ce cadre, la réforme des financements concessionnels et en particulier celle du financement des guichets concessionnels des banques multilatérales occupe une place à part.



•••/••• Le cadre d'organisation des financements concessionnels des Banques multilatérales de développement (BMD) repose jusqu'à présent sur la mobilisation de contributions des donateurs permettant de générer des ressources qui vont être allouées sous forme de dons ou de prêts fortement bonifiés -selon une allocation basée sur la performance- aux gouvernements bénéficiaires dans le respect de la soutenabilité de leurs dettes. Ce système fut mis en place il y a une quinzaine d'années et n'a connu depuis que des ajustements mineurs mais successifs et un empilement de dérogations favorisant une sophistication excessive du système. La réforme de ce système doit être globale et reposer sur le triangle magique où mobilisation des ressources, allocation entre pays et gestion de la soutenabilité de la dette sont intimement liées et constituent un équilibre global.

La réserve de ressources chez les bailleurs traditionnels semble avoir atteint un plancher. Après la forte hausse des ressources d'Aide Publique au Développement (APD) lors des années 2000 pour atteindre 135 milliards USD en 2014 et un agenda politique hautement porté, la mobilisation politique est devenue moindre et rendue plus difficile par les difficultés budgétaires des principaux donateurs. Par ailleurs, l'agenda du développement fut principalement porté par les acteurs traditionnels de l'aide (Europe, Amérique du Nord, Japon). Il est donc raisonnable de penser que le niveau des ressources concessionnelles connaîtra une croissance faible pour les prochaines reconstitutions, à l'exception notable des organisations multilatérales thématiques portant une priorité politique internationale pilotée au plus haut niveau. Ce fut le cas du Fonds Vert Climat qui a pu ainsi récolter plus de 10 milliards de dollars en décembre 2014 à Lima pour sa première levée de fonds grâce notamment à l'engagement décisif des chefs d'États et de gouvernement du G20.

Parallèlement, la formule d'allocation, basée sur la performance et dont l'objectif était de récompenser les pays performants, s'est de plus

en plus complexifiée. Le principe de réalité (les crises sanitaires et alimentaires, les désordres climatiques, le maintien de zones de fragilité, voire de vulnérabilité endémique) a amené au cours des différents cycles de reconstitution des ressources plusieurs ajustements a posteriori – que ce soit pour allouer des ressources en fonction de circonstances exceptionnelles (le Crisis Response Window de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement ou la Facilité États Fragiles de la Banque africaine de développement (BAfD)) ou pour cibler des priorités comme les opérations d'intégration régionale de la BAfD. Dès lors, la superposition de dérogations et exceptions n'a fait qu'alourdir le cadre d'allocation des ressources, rendant le système global opaque et sophistiqué. La littérature est abondante sur le sujet, notamment pour montrer la nécessité de mieux prendre en compte la vulnérabilité structurelle des pays dans le but de rendre le système intrinsèquement plus juste et efficace. Le système actuel basé sur la performance n'alloue aujourd'hui guère plus de 50% des ressources allouées et plus de la moitié des pays bénéficiaires – que ce soit l'IDA ou le FAD – sont des pays fragiles, et cette tendance ira en s'accroissant dans les dix années qui viennent.

La soutenabilité de la dette demeure une préoccupation permanente. La maturité des prêts concessionnels fait que c'est surtout à partir de 2020-2025 que l'augmentation significative des prêts octroyés entre 2005 et 2015 due à l'augmentation des ressources en faveur des guichets concessionnels aura un impact sur les finances publiques des pays emprunteurs. Cette situation peut rendre des pays sensibles à des chocs externes, d'autant plus si ce sont les mêmes qui ont emprunté auprès des marchés de capitaux mais à des conditions beaucoup plus onéreuses et dont les échéances arriveront à la même période. L'augmentation substantielle des ressources domestiques devient une nécessité pour pouvoir absorber ces coûts et préserver un endettement soutenable.

L'accélération des pays sortis des processus

d'annulation de dette (PTE et IADM) conjuguée à l'accélération des mutations économiques globales, génère une multitude de situations paradoxales où des pays aujourd'hui éligibles aux ressources des guichets concessionnels peuvent avoir concomitamment accès aux marchés de capitaux. La révision récente des politiques de crédit permettant à des pays bénéficiaires de financements concessionnels d'accéder à des ressources non concessionnelles impose une révision globale des modes de classification et de graduation.

Si les arguments en faveur du maintien de ressources concessionnelles sont robustes – d'après les estimations de la Banque mondiale, l'extrême pauvreté touchera encore 504 millions de personnes en 2025 dont 58% seraient localisée en Afrique subsaharienne (cette proportion atteint 80,7% en excluant l'Inde qui capte l'essentiel de la pauvreté hors Afrique), c'est la manière dont elles sont mobilisées et allouées qui doit être profondément repensée.

Quatre principales pistes de réformes pourraient être engagées :

(i) la mobilisation des ressources concessionnelles devrait s'appuyer sur un consensus politique de haut niveau

Dans cet esprit, la réappropriation politique semble nécessaire pour les reconstitutions de la Banque mondiale et des Banques régionales de développement. Dès lors, il serait souhaitable de caler la dernière réunion de reconstitution des ressources durant les assemblées annuelles au niveau des Gouverneurs, donc au niveau ministériel.

(ii) la division du travail entre institutions de développement devrait être repensée pour dégager des avantages comparatifs évidents

Le premier défi des institutions généralistes est de retrouver une place de premier choix entre une vraie sélectivité et l'organisation du travail entre elles. La simple coordination – les

dirigeants des principales BMDs se rencontrent bien de manière régulière – ne suffit pas et il faudrait revenir à l'esprit des pères fondateurs tel que Romeo Horton (ancien Gouverneur de la Banque Centrale du Libéria, il est l'un des pères fondateurs de la Banque africaine de développement) l'a si bien décrit dans ses Mémoires où le mandat de la Banque africaine par exemple était de cibler les projets d'intégration régionale tandis que la Banque mondiale se concentrerait sur les projets nationaux. Cette séparation des tâches paraît d'autant plus cruciale pour les deux institutions en particulier dans la mesure où la plupart des pays IDA devraient être des pays FAD dans les dix prochaines années mais elle ne se limite clairement pas à la Banque mondiale et à la BAfD. Dans le même esprit, on pourrait estimer que les projets nationaux devraient être surtout l'apanage des agences bilatérales de développement permettant aux BMD de se concentrer sur les défis globaux, transversaux, régionaux.

Par ailleurs, si le dialogue entre institutions de développement est crucial, il ne peut remplacer le mandat octroyé par leurs actionnaires. Or, pour les raisons déjà évoquées, la coordination entre agences ministérielles d'une capitale mériterait d'être améliorée. C'est pourquoi, il paraîtrait pertinent – dans la mesure où les pays IDA et les pays FAD vont converger d'ici les dix prochaines années, d'organiser de manière alternative en marge des assemblées de printemps de la Banque mondiale et annuelles de la Banque africaine de développement une réunion conjointe rassemblant les plénipotentiaires de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement pour discuter des objectifs, des priorités portées ensuite dans les conseils d'administration de chacune des institutions.

(iii) la classification pays doit être affinée et l'approche sectorielle faire l'objet d'une plus forte granularité

L'allocation pays a montré ses limites, notam-

.../... ment du fait des effets de seuil qu'elle produit et il est aujourd'hui acquis que l'existence d'un seuil unique (RNP par tête avec un seuil opérationnel à 1215\$ pour l'année fiscale 2015) et l'indicateur de solvabilité servant à qualifier l'ensemble des pays éligibles aux ressources concessionnelles n'est pas pertinent (IDA-seulement ou FAD-seulement) du fait de l'hétérogénéité des pays IDA ou pays FAD. Le niveau du seuil actuel (seuil opérationnel du RNP par habitant de 1215\$ pour l'année fiscale 2015) peut être questionné. Sur la totalité des pays IDA-seulement (hors Amérique latine et Caraïbes, FAsD-seulement et FAD seulement), il ressort que 46% de ces pays ont un RNB inférieur à 800 dollars par habitant et que 91% sont en Afrique. De plus 77% ont un RNB par tête inférieur à 1500\$ et 95% si on ne prend que les pays africains. Les projections en matière de graduation montrent ensuite que le seuil opérationnel d'ici 2022 – selon les trajectoires basées sur les hypothèses 2013-2022 du World Economic Outlook (Perspectives économiques mondiales) du FMI se situerait à 1415\$ par tête et pour les seuls pays d'Afrique, 5 pays pourraient accéder au statut atypique (gap) excédant de peu ce seuil. Ces éléments sont peu satisfaisants pour au moins trois raisons : la première – comme déjà mentionné – tient à la relative fiabilité statistique de ces données qui ont déjà fait l'objet de variations et de corrections par le passé rendant pertinent des mécanismes avec effets de seuil moins définitifs; la deuxième tient à l'écart très faible qui existe entre les pays susceptibles de passer atypiques et les autres sans pour autant que la solidité économique et budgétaire soit en adéquation avec ces écarts ; enfin il ne règle pas la question de la cohérence de l'ensemble, notamment en matière de soutenabilité de la dette et des exceptions récentes intégrées dans la mise en œuvre de la politique de crédit des institutions. L'idée de créer un guichet IDA+ veut aller dans le sens d'une meilleure classification. Pour limiter au maximum les effets pervers de

tels seuils, sans doute une classification encore plus affinée mériterait d'être explorée avec un guichet IDA-seulement, un guichet IDA+ et un guichet IDA++.

(iv) le cadre d'allocation des ressources devrait être ajusté pour tenir compte de ces mutations.

La première mesure serait d'entamer une sortie progressive du CPIA (Country Policy and Institutional Attainment) en qualité de notation servant au calcul des allocations, mais de l'utiliser avant tout comme un instrument de dialogue politique. L'inflation des notations conjuguée au fait que plus de la moitié des pays éligibles aux ressources concessionnelles sont des Etats fragiles ou en crise rend le système actuel – outre sa sophistication excessive – obsolète. La tendance dans les dix prochaines années sera encore plus marquée. L'inclusion d'un indicateur de vulnérabilité dans ces conditions prend tout son sens. En revanche, il paraît souhaitable de préserver l'indicateur de gouvernance dans son principe tout en le simplifiant et la revue du portefeuille sans laquelle la qualité des projets ne saurait être évaluée.

Les réformes proposées du triangle magique (mobilisation, allocation, endettement) permettent de tenir compte des profondes mutations économiques des pays et des contraintes des institutions multilatérales de développement. Mais aucune réforme n'est possible sans volonté politique pour les mener. Il appartient donc avant tout aux capitales, aux actionnaires, de faire preuve de courage pour porter un agenda de réformes ambitieuses et stratégiques pour les dix prochaines années.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055