

Compte rendu

Atelier PNUD/AFD du 7 mars (financement des PMA)

Contexte

Organisé le 7 mars 2016 à l'AFD, l'atelier PNUD/AFD sur le financement des PMA s'inscrit dans le sillage de la série de rendez-vous de 2015 autour du développement durable et du climat. En juillet 2015, la conférence d'Addis Abeba a abordé le financement du développement sous l'angle des objectifs du développement durable (ODD), sans attention spéciale aux pays les moins avancés (PMA). Or, l'examen à mi-parcours du Programme d'action d'Istanbul sur les PMA (IPoA en anglais), prévu du 27 au 29 mai 2016 à Antalya (Turquie), est l'occasion d'apprécier la manière dont les ODD seront financés spécifiquement dans les PMA. Décidé en 2011, l'IPoA prévoit que la moitié des pays moins avancés (PMA) auront quitté cette catégorie d'ici 2020.¹

L'AFD a formé un partenariat avec le PNUD pour préparer cet examen et présenter une étude conjointe sur le financement des PMA à Antalya. Dans ce contexte, l'atelier du 7 mars à l'AFD a été l'occasion d'un échange de vues d'experts notamment sur les nouveaux instruments et approches de financement du développement (mixages, outils de l'économie verte, *impact investing*, dette en monnaie locale, etc.) afin d'apprécier dans quelle mesure ils s'appliquent aux PMA. L'étude a bénéficié de la publication par la FERDI² d'une intéressante collection de points de vue sur la question.³

L'atelier a réuni une quarantaine de participants en provenance des Nations unies (PNUD, CNUCED, PNUE), de PMA (Mali, Ethiopie, Togo⁴), de Banques de développement (Afrique de l'Ouest, Afrique centrale), du secteur privé (Investisseur et Partenaire – I et P -, *World Economic Forum*) de bureaux d'études et de recherche (FERDI, IDDRI, ODI, DFI), d'institutions européennes (BEI) et internationales (OCDE, *Commonwealth Secretariat*, Organisation internationale de la francophonie), de l'administration française et de l'AFD.

¹ Le Comité de politique de développement de l'ONU a déjà recommandé quatre PMA pour passer à la catégorie supérieure (PRI): Angola, Guinée équatoriale, Tuvalu et Vanuatu.

² Fondation pour les études et recherches sur le développement international

³ « Le financement du développement durable. Réduire les vulnérabilités », FERDI, 2015

⁴ Un économiste togolais a été associé à l'exercice même s'il n'a pas assisté à l'atelier.

L'atelier

L'atelier s'est déroulé en deux sessions. La première, consacrée aux besoins, a été introduite par le PNUD et l'IDDRI, auteurs de la note conceptuelle, qui ont rappelé :

- les enjeux ambitieux - « transformationnels » - et les mutations nécessaires à l'atteinte des ODD et aux objectifs de l'IPoA ;
- le défi de la transition des PMA vers le statut de PRI (perte d'assistance extérieure avant que les pays n'aient consolidé leurs ressources internes et leurs capacités - phénomène dit du « *missing middle* »)⁵ ;
- la diversité des nouveaux instruments de financement.

En présentant son ouvrage, le président de la FERDI, a de son côté évoqué les idées marquantes des nombreux articles assemblés dans son ouvrage (rôle des bailleurs dans la gestion des risques - Janvry et Sadoulet, Collier - ; diversification financière et réduction de la pauvreté - Guillaumont-Jeanneney et Kpodar - ; financement de la transition énergétique - Giraud, Grandjean et Leguet - ; etc.). Il a également évoqué l'indicateur de vulnérabilité économique développé par les Nations unies avec l'appui de la FERDI.⁶

Deux représentants de PMA se sont exprimés en début d'atelier.

- L'un a souligné l'insuffisance de l'APD, le besoin insatisfait de financements extérieurs, les problèmes posés par l'endettement de l'Etat et les faibles capacités de celui-ci. Il a plaidé pour un assouplissement du cadre de soutenabilité de la dette afin que son pays puisse avoir accès à des sources de financements non concessionnels. Un système d'identifiant unique et un cadastre (plus facilement réalisable avec les nouvelles techniques de géolocalisation) lui paraissaient indispensables à l'amélioration des recettes fiscales.
- L'autre a souligné l'opportunité de l'atelier, estimant cependant qu'il importait avant tout d'intégrer les ODD dans les stratégies nationales de développement. Le financement des PMA soulevait, selon lui, des problèmes de recettes fiscales non perçues (industries extractives notamment), de fuite de capitaux et d'exigences élevées des investisseurs internationaux, tandis que le caractère expérimental des nouveaux instruments comme les *diaspora bonds* ne permettait pas de les déployer à grande échelle à court terme.

De cette session et des ateliers auxquels elle donna lieu, ont émergé quatre principaux besoins en rapport avec le financement du développement:

1. Le besoin d'être plus spécifique dans l'analyse de la demande de financement, pour éviter une logique d'offre. L'atelier a souligné l'opportunité d'encourager le dialogue entre le secteur public et le secteur privé, et, à cette fin, de reconnaître que les objectifs des deux parties n'étaient pas toujours les mêmes.

⁵ « *missing middle* » évoque les pays sortant de la catégorie des PMA (« *graduating LDCs* ») négligés par l'aide au développement. Cf. *Financing the post-2015 Sustainable Development Goals. A rough roadmap*. Homi Kharas, Annalisa Rizzon and Andrew Rogerson. ODI 2014.

⁶ <http://www.ferdi.fr/fr/programme-projet/pays-les-moins-avanc%C3%A9s-pma>

2. Le besoin d'ajuster la perception du risque à la réalité; certains participants estimaient que la contrainte du financement pourrait donc se trouver davantage dans la perception que dans la réalité du risque.
3. Le besoin d'apprécier la nature et les implications de la mutation économique envisagée, notamment sur la productivité agricole, l'innovation, le développement du secteur privé et du secteur financier locaux, l'accélération de l'investissement local et les exigences en matière de politique économique et réglementaire.
4. Le besoin de veiller à la cohérence des politiques : exemptions fiscales demandées pour des industries extractives en contradiction avec la politique d'aide de certains pays, retour de la contrainte de l'endettement extérieur évoquant l'absence de coordination macro-économique mondiale...

La deuxième session, qui se voulait davantage axée sur les solutions, a été introduite par un représentant du secteur privé – modérateur de la session - et a comporté des présentations liminaires de l'OCDE et de l'AFD sur la réforme de l'aide publique au développement, et de l'IDDRI sur les enseignements des exercices antérieurs (séminaire AFD/Dalberg sur le financement innovant pour le développement, mars 2015). Le modérateur a observé que l'innovation financière était plutôt le fait d'investisseurs privés, de plus en plus nombreux dans les pays en développement, plutôt que de bailleurs traditionnels. S'agissant de vulnérabilité, il notait que la sécurité ne relevait pas de l'APD. Enfin il a suggéré que l'atelier s'intéresse aux incitations, qu'il s'agisse des incitations du secteur privé et des investisseurs, des bailleurs à la recherche d'innovations (d'où l'intérêt des partenariats) ou de l'intérêt bien compris des pays développés à aider les PMA (lutte contre le trafic, terrorisme, migrations...).

Les travaux en groupe ont conduit à exprimer la nécessité de :

- respecter les engagements à l'égard des PMA ;
- développer les mixages, plutôt public-public que public-privé dans le cas des PMA;
- développer les banques de développement et autres institutions financières locales susceptibles d'encourager l'investissement ;
- examiner les mesures de politique économique et financière nécessaires à la stimulation de l'investissement (réduction du taux d'intérêt) ;
- faciliter et simplifier l'accès aux financements (qu'il s'agisse des institutions financières locales ou du Fonds Vert) ;
- envisager des directives pour l'investissement durable et reproductible dans les PMA.

A l'issue de l'atelier, l'intention est de développer un argumentaire susceptible d'encourager l'investissement dans les PMA. Cet argumentaire sera étayé de cas illustratifs de mixage, d'émission d'obligations (« bonds »), de mécanismes d'assurance et de développement d'institutions locales.

Premier bilan de l'atelier

Au total, en recherchant quels instruments de la nouvelle panoplie financière étaient applicables aux PMA, l'atelier a mis en évidence la question du risque : les instruments resteront peu efficaces, peu mobilisateurs, tant que la perception du risque par les investisseurs restera ce qu'elle est. Pour que les ressources du secteur privé soient investies massivement dans les PMA, il faudra donc s'atteler à améliorer la perception du risque. L'atelier a fait apparaître que cette amélioration supposait le

renforcement des capacités locales, des réponses pertinentes à la demande locale et, le cas échéant, des instruments de partage et de mutualisation du risque.

A la recherche d'expériences probantes. Les représentants du secteur privé ont appelé le secteur public à aider les investisseurs dans les phases initiales des projets. Pour réduire la perception du risque, il faut assurément soumettre les projets innovants à l'épreuve de la réalité. Les résultats de cette mise à l'épreuve constituent le « *track record* » qui permet de ramener la perception du risque au niveau de sa réalité, fondée sur l'expérience concrète. En somme, de même qu'en agriculture l'appui à la recherche a paru prioritaire,⁷ de même, dans le secteur privé, les PMA ont besoin de recherche-développement sur les projets innovants et durables, et par conséquent d'appui du secteur public dans cette phase « amont », initiale, préparatoire des financements du secteur privé.

Institutions et collectivités locales. Selon les représentants du secteur privé, la connaissance de la demande et des risques locaux constitue le goulet d'étranglement du flux d'investissement massif voulu pour les pays moins avancés. L'acquisition de cette connaissance demande du temps pour chaque cas individuel. Elle retarde le développement d'un flux significatif d'investissements étrangers.

On comprend dans ces conditions que le Programme d'action d'Addis Abeba (PAAA) attire l'attention sur le développement des capacités des banques de développement, institutions financières et collectivités locales. Quelle meilleure connaissance du terrain que celle des institutions et des collectivités de proximité ? Quelle plus grande facilité pour observer son évolution ? Dans cet esprit, il est donc souhaitable, comme le suggère le PAAA, que les bailleurs développent les partenariats avec les banques de développement, institutions financières et collectivités locales. Il s'agit de développer leurs capacités de recherche-développement et de déploiement de projets innovants testés sur le terrain.

C'est lorsque les méthodes d'intervention et de financement sont éprouvées et mises au point à leur niveau – au niveau local, celui des institutions locales – qu'il devient possible de les appliquer à grande échelle.

- Développé par la Banque mondiale, l'AFD et l'Agence de développement municipale du Sénégal au tournant du millénaire, le « contrat de ville » a ainsi été mis au point comme méthodologie de financement du développement urbain avant d'être utilisé pour le financement de l'aménagement urbain à grande échelle au Sénégal et dans d'autres PMA.
- Avec l'approche SUNREF,⁸ l'AFD développe un portefeuille de projets de développement durable (énergie renouvelable et efficacité énergétique au Kenya par exemple) disposant, grâce à un mécanisme de mixage, d'une composante d'assistance technique accompagnant le financement par les banques locales de projets innovants, refinancés par une ligne de crédit AFD. D'abord utilisée dans les pays à revenu intermédiaire (Turquie notamment), l'approche SUNREF est actuellement déployée dans les pays moins avancés.

7 cf. : rapport 2015 de la CNUCED sur les PMA ; « *Shockwaves* », rapport de la Banque mondiale sur le changement climatique et la lutte contre la pauvreté (2015) ; analyse de *The Economist* sur l'agriculture africaine, soulignant l'importance de la recherche et de la vulgarisation (12 mars 2016).

⁸ SUNREF: *Sustainable Use of Natural Resources and Environmental Finance*, <https://www.sunref.org/a-propos/decouvrir-sunref/>

- La JICA a fait valoir son introduction aux Philippines du système japonais d'évaluation de la résilience des entreprises aux tremblements de terre, aux ouragans et autres catastrophes naturelles. Ce système, dit « BCM » (*Business Continuity Management*), s'intéresse donc aux entreprises locales, actuellement dans un PRI (Philippines).

Secteur financier et bancaire. Au-delà de ces différents outils, certains intervenants ont évoqué la difficulté pour les entrepreneurs d'accéder aux financements, d'autant que leurs coûts – le taux d'intérêt notamment – sont souvent élevés. On pourrait s'interroger, à l'issue de l'atelier, sur le système financier et bancaire national le plus à même de fournir l'encouragement optimum à l'investissement privé. L'atteinte des ambitieux Objectifs du développement durable suppose une croissance économique rapide et donc un investissement dynamique, soutenu et représentant une part significative du PIB. En ce sens, le délégué d'Ethiopie a évoqué une politique économique et réglementaire favorable. La question a également été traitée par l'économiste togolais Kako Nubukpo, associé à l'atelier.⁹

- Il serait intéressant d'analyser la politique d'ensemble du secteur financier et bancaire dans les PMA les plus dynamiques, notamment les « lions d'Afrique » comme l'Ethiopie et Rwanda.
- Par ailleurs, les expériences de monnaies locales dans les PMA pourraient mériter une étude plus générale, à la suite de l'étude de cas réalisée par l'AFD au Kenya.¹⁰

Conjoncture mondiale, perspective d'endettement et perception du risque. L'analyse de *Development Finance International* (DFI) sur la contrainte de l'endettement montre à quel point les PMA sont sensibles au ralentissement de la conjoncture économique mondiale, sans même parler de chocs. La performance des PMA et leurs perspectives d'endettements se sont retournées avec le ralentissement de l'économie chinoise.

Les études de DFI rappellent le besoin singulièrement urgent pour les pays économiquement les plus vulnérables, aux bases économiques les moins diversifiées, d'une gestion économique mondiale coordonnée. Si la demande mondiale était réellement coordonnée pour soutenir l'activité à de « hauts niveaux » d'emploi,¹¹ il est probable qu'il n'y aurait pas besoin du critère 0,15-0,20% du RNI ; la croissance induite dans les PMA suffirait à diminuer la pauvreté. C'est à peu près ce qu'observe DFI dans les années 2000 et jusqu'en 2013. Après 2008, la Chine a cherché, par une politique contra-cyclique, à compenser l'effet de la crise mondiale. Elle n'a pas manqué d'évoquer le sujet de la coordination des politiques macro-économiques à la dernière réunion du pilier G20 Développement. Catherine Mann, économiste en chef de l'OCDE, insiste elle aussi sur le besoin de politiques macro-économiques contra-cycliques dans les pays de l'OCDE, désignant la zone euro et le Japon.

⁹ Kako Nubukpo, « Quel futur pour l'Afrique ? Evolution des paradigmes du développement, débats méthodologiques et perspectives », *L'économie politique*, 2013/3 (n°59) p. 76-90

¹⁰ Un des auteurs de l'étude du Club du Sahel sur les perspectives à long terme de l'Afrique de l'ouest (1983), qui n'a pas pu assister à l'atelier, émet l'idée que les monnaies locales pourraient aider les collectivités locales à mobiliser le secteur informel dans l'aménagement des quartiers périphériques urbains. La croissance rapide de ces quartiers caractérise les pays à forte croissance démographique.

¹¹ comme le veulent les statuts du FMI

