

Financement du développement : le public a-t-il encore un rôle à jouer ?

Philippe Orliange, Hubert de Milly (Agence française de développement)

Le rôle des financements publics est l'un des enjeux de la 3^e Conférence internationale sur le financement du développement (FfD3, Addis-Abeba). Souvent confondu avec l'aide publique au développement (APD), le concept est pourtant plus vaste et moins bien défini. Pour reprendre le titre du récent rapport de la Banque mondiale présenté au comité du développement d'avril 2015, la finance privée pèse des trillions de dollars, la finance publique des milliards. L'APD ne représente que 0,6 % de l'épargne mondiale. Marginalisation inéluctable des acteurs publics ? Bien au contraire. Ces chiffres globaux, qui ne sont pas nouveaux, cachent l'essentiel : il existe un rôle irremplaçable pour les financeurs publics du développement dès lors que ceux-ci savent ajuster leurs politiques, leurs pratiques et leurs instruments.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

MESSAGES CLÉS

- L'aide publique au développement (APD) constitue la majeure partie de la finance publique internationale. Conçue à l'origine pour combler un déficit d'épargne domestique, elle remplit aujourd'hui trois fonctions indispensables dans le financement du développement : la substitution temporaire aux ressources domestiques et aux transferts internationaux privés absents ou défaillants, l'appui aux réformes et au renforcement institutionnels, et la facilitation des transferts privés.
- L'« efficacité » ou « l'impact » de l'APD à travers ces trois fonctions réclament, pour être correctement suivis, évalués, et débattus, une réforme des méthodes de mesure du périmètre des financements du développement et de la mobilisation de l'épargne privée (ou effet de levier).
- Certains acteurs locaux ne reçoivent pas à ce jour de la part de la communauté internationale l'attention qui serait nécessaire. C'est le cas des institutions financières locales, qui permettent de mobiliser l'épargne privée et de financer le tissu économique de base. C'est aussi le cas des collectivités territoriales, qui sont pourtant amenées à fournir la majorité des infrastructures et des services.
- L'exemple des facilités de mixage européennes suggère qu'un effet de levier important peut être attendu des mélanges prêts/dons. Sous réserve d'être répliquables à une plus vaste échelle, de tels « mélanges » pourraient permettre de lever jusqu'à 80 milliards d'investissements finaux par an, pour une mobilisation de seulement 4 % des volumes actuels d'APD.

Le revenu moyen mondial atteignait 10 000 \$/hab. en 2012, et sans doute 15 000 en 2030. Le monde n'a jamais été aussi riche, et n'a jamais autant investi : 22 000 milliards de dollars (22 T\$) en 2012. Les liquidités sont abondantes, les taux d'intérêts au plus bas. Le « financement du développement » pourrait donc ne plus être une question.

Pourtant, à Addis-Abeba, malgré l'énormité des chiffres, on continuera à en parler, comme à Monterrey en 2002 et à Doha en 2008. Et l'on parlera même, beaucoup, d'APD, et de la promesse faite par les pays développés, en 1969, d'affecter à cette APD l'équivalent de 0,7 % de leur RNB. Pourquoi ressasser ces « vieilles histoires », malgré l'abondance de la ressource ?

On connaît la réponse : d'une part, les investissements privés se font très inégalement, beaucoup de pays en sont exclus : en 2013, les pays à revenu intermédiaire (PRI) ont attiré 486 milliards de dollars d'investissement directs étrangers, les pays les moins avancés (PMA) seulement 28 ! D'autre part, ces investissements ne sont pas tous « verts », loin de là, comme ces centrales électriques à charbon qui pourtant « fleurissent » un peu partout dans le monde.

Il y a donc une vaste défaillance de marché à l'échelle planétaire. C'est pourquoi même si à Addis on va beaucoup parler de mobiliser le secteur privé, c'est bien du rôle de la puissance publique qu'il s'agit. Rôle législatif, bien sûr, mais rôle financier également.

En la matière, ce n'est pas tant le volume en jeu qui compte que le ciblage de ces flux publics. La finance publique est par nature petite par rapport aux flux mondiaux, mais son rôle est à la fois spécifique et irremplaçable.

1. UNE « SPÉCIALISATION FINE » DE L'APD

L'APD constitue la majeure partie de la finance publique internationale (voir Tableau 1), mais la « frontière » entre ce qui est APD et ne l'est pas, au sein des flux internationaux publics, devient de plus en plus difficile à déterminer, et surtout de moins en moins pertinente dans de nombreux cas.

L'APD est née dans les années 1960 d'un double constat, celui d'un déficit d'épargne dans les pays « sous-développés » et celui d'un besoin de résorber les inégalités de revenus entre les pays du « Nord » et ceux du « Sud ». Depuis, l'APD a connu des évolutions cycliques : une décennie de baisse (les années 1990), un rebond après l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), pour atteindre aujourd'hui 135 milliards de dollars, soit à peine 0,3 % du revenu national brut (RNB) des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD). L'objectif de 0,7 % du RNB consacré à l'APD n'a été atteint

que par une poignée de pays, et au sein du G7, seulement par le Royaume-Uni, tout récemment.

Le cadre d'origine de l'APD a profondément évolué. Le déficit d'épargne dans les pays en développement n'existe plus depuis longtemps, à l'échelle globale. L'épargne des PED finance les pays développés. Il n'y a guère que les PMA qui souffrent peut-être encore d'un tel déficit, l'ampleur de celui-ci à l'échelle du monde étant donc beaucoup plus faible qu'il y a 50 ans.

Tableau 1. Modalités du financement du développement

« Financement du développement »	Domestique	International
Public	Fiscalité de l'État Fiscalité des collectivités Banques nationales de développement	APD (dont aide humanitaire) Prêts et prises de participation non-APD Garanties Crédits exports Paix et sécurité
Privé	Caisses d'épargne Réseaux bancaires ONG et fondations locales	Prêts privés Investissements directs à l'étranger Mandats des migrants ONG et fondations internationales

En revanche, résorber les inégalités de revenus reste d'actualité, les écarts continuant à se creuser, non seulement entre pays, mais surtout au sein des pays. Aujourd'hui, les pauvres les plus nombreux sont dans un pays, l'Inde, qui n'est pourtant plus un pays à faible revenu (PFR) mais un PRI. La communauté internationale est sur le point d'inscrire la réduction des inégalités dans ses objectifs universels pour 2030. La mise en œuvre d'un début de redistribution des richesses à l'échelle mondiale, de façon institutionnalisée (ex : couverture sociale universelle), est une vraie question.

Mais surtout, il y a des « Suds » et non plus un « Sud », depuis les 48 PMA, dont de nombreux pays en conflit ou présentant des caractères de grande fragilité, pour lesquels l'APD peut représenter 10 ou 20 % du RNB, jusqu'au 58 pays à revenu intermédiaires de la « tranche supérieure », où le revenu par habitant peut atteindre 12 750 \$/an et où l'APD est marginale en volume.

Face à cette différenciation, le rôle de l'APD et autres financements publics internationaux s'est également différencié. À l'examen des concours d'aide, on observe au moins trois types de fonction :

1. Une substitution, temporaire, aux ressources domestiques et aux transferts internationaux privés qui sont absents ou défaillants. Image d'Épinal d'une aide qui contribue comme elle le peut aux services sociaux et productifs de base – c'est toujours une réalité dans les pays les plus

pauvres –, à laquelle il faut ajouter l'aide humanitaire dans les situations les plus extrêmes (conflits, effondrement de l'État, etc).

2. L'amélioration du contexte domestique : l'appui au renforcement et aux réformes institutionnelles des pays, à l'émergence d'acteurs locaux de développement et de changement, à la définition des politiques publiques. L'amélioration de la fiscalité locale est un exemple. Ce sont les domaines de l'assistance technique et des projets pilotes. Bien que peu onéreux, ce sont des domaines difficiles, soumis aux conditions politiques et à l'évolution des rapports de force internes. Ce sont des sujets sensibles à aborder par l'APD.

3. La facilitation des transferts privés internationaux, là où ils sont possibles et nécessaires, mais insuffisants, notamment dans les PRI où l'accès aux marchés financiers internationaux reste difficile ou onéreux. Contrairement aux deux premiers types d'aide qui opèrent essentiellement sur dons, il s'agit ici largement de prêts, ou de dons associés à des prêts.

Ces trois types d'aide ne s'excluent pas. Le type « 2 » est utile dans de nombreux PMA mais ne s'y limite pas. À titre d'exemple, le Mexique, pays destinataire de flux publics et privés internationaux importants, a un taux de pression fiscale de 15 % seulement, comme un PMA à très faible gouvernance, et reste demandeur d'appuis institutionnels.

En termes de volume, le mode actuel de comptabilisation des prêts en APD par le CAD de l'OCDE surpasse les prêts d'APD dans les pays qui y ont nouvellement accès. La réforme de ce mode de comptabilisation¹, adoptée en décembre 2014, permettra de se faire une meilleure idée de l'évolution de l'usage de l'aide. Une autre réforme est attendue en 2015 ou 2016, avec la mise en place d'un nouvel agrégat statistique couvrant l'ensemble des flux internationaux publics des pays développés vers les pays en développement ayant pour objet le développement et les biens publics mondiaux (dénommé TOSSD pour *total official support for sustainable development*). Cet agrégat pourrait aussi inclure une estimation des financements privés qui sont « mobilisés » par ces financements publics, bien qu'une telle estimation soit difficile.

1. À partir de 2018, les prêts d'APD seront comptabilisés à hauteur de leur « équivalent-don », c'est à dire de la part de subventions qu'ils contiennent, du fait à la fois d'un taux d'intérêt réduit, de maturités longues et de périodes de différé de remboursement.

2. LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES LOCALES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Toute une catégorie d'acteurs locaux ne reçoit pas à ce jour de la part de la communauté internationale l'attention qui serait nécessaire. Il ne s'agit pas de court-circuiter l'appareil d'État central, mais de permettre aux acteurs locaux, ceux qui font le développement, de mettre en œuvre les politiques publiques décidées par le pays, et de les faire évoluer.

Les institutions financières locales telles que les banques nationales de développement (BNDES brésilienne, BOAD en Afrique de l'ouest, DBSA sud-africaine, etc.), les institutions de micro-crédit et les autres systèmes bancaires locaux sont les premiers financeurs des investissements portés par les acteurs de l'économie, par exemple les collectivités et les entreprises locales, et sont ceux qui connaissent le mieux leurs besoins. L'aide internationale peut les appuyer par des prises de participation, des lignes de crédit à long terme et concessionnelles, des systèmes de garantie de prêts, et de l'assistance technique.

Ensuite, les collectivités territoriales sont au contact direct des populations et sont responsables du bon fonctionnement des services publics, qu'il s'agisse d'eau et d'assainissement, de transport public, de logement ou de services sociaux. Leur politique d'investissement, par exemple en matière de mobilité urbaine, est également un élément clé de la réduction au niveau local des émissions de gaz à effet de serre. Les collectivités locales ne se voient pas toujours reconnaître des responsabilités étendues ; elles sont parfois relativement jeunes et/ou manquent de compétences. L'aide internationale peut les aider à accroître leurs capacités fiscale, technique, légale, organisationnelle, et de planification, et à accéder à des ressources additionnelles, telles que les émissions d'obligations sur les marchés et les prêts directs par les banques de développement internationales, c'est-à-dire sans la garantie du gouvernement central, en tenant bien sûr compte de leurs capacités d'endettement.

3. LE « MIXAGE » PRÊT-DON, UN OUTIL PUBLIC EFFICACE POUR LE FINANCEMENT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT

Les prêts d'APD constituent une forme d'intermédiation bancaire efficace, permettant de « lever » des fonds privés et de les diriger sous forme publique vers les pays où ils ne vont pas spontanément, ou à des taux prohibitifs. Ces prêts publics peuvent également donner lieu à toutes formes de cofinancement et de « mixage » (on parle aussi de *blending*), augmentant encore leur effet de mobilisation.

En particulier, avec les outils de mixage prêts/dons, la mobilisation de dons vient compléter ou améliorer les conditions des prêts, et permet de mieux s'adapter au niveau de développement des pays et à la rentabilité des secteurs et des projets. L'expérience de l'Union européenne dans ce domaine a montré l'importance de l'effet de levier ainsi créé. Au cours du cadre financier multi-annuel de 2007 à 2013, près de 2 milliards d'euros de subventions européennes ont été injectés dans des facilités de mixage, qui couvrent aujourd'hui toutes les régions du monde ; ils ont accompagné 15 milliards d'euros de prêts des institutions financières publiques européennes participant à ces facilités. L'ensemble a permis de financer pour 42 milliards d'investissements, soit un effet de levier de 21 (42 divisé par 2).

Le nouveau cadre financier 2014-2020 prévoit des allocations financières aux différentes facilités de mixage de plus de 3,2 milliards d'euros, en augmentation de 50 % par rapport à la période précédente, auxquels s'ajouteront les montants alloués au mixage dans le cadre des programmes indicatifs nationaux.

L'exemple européen peut faire réfléchir à une dimension « transformationnelle » de l'architecture du financement public du développement. Les facilités de mixage évoquées ci-dessus représentaient 2,3 % du budget européen de l'APD. Ce pourcentage atteindra 4 %, voire 5 % au cours de la période 2014-2020. Supposons maintenant que 4 % de l'APD mondiale (soit environ 4 milliards d'euros) soit utilisée dans des instruments de mixage : dans l'hypothèse d'un même effet de levier de 21, on atteindrait environ 80 milliards par an d'investissements finaux. Cet ordre de grandeur est à rapprocher par exemple des 100 milliards de dollars évoqués lors de la conférence de Copenhague sur le climat en 2009 pour les pays en développement. Pourquoi ne pas envisager qu'une partie de l'accroissement de l'APD que générerait la relance de l'objectif de 0,7 % du RNB soit consacrée à alimenter des dispositifs de mixage prêts/dons ?

Un tel objectif pourrait associer d'autres acteurs, tels que les grandes fondations philanthropiques,

dont une partie des dons pourrait être combinée avec des prêts des banques de développement.

L'impact des dispositifs de mixage serait d'autant plus grand que les banques nationales et régionales de développement y seraient directement associées. Pour l'heure, seules les banques multilatérales et certaines banques régionales le sont, aux côtés des institutions européennes (Banque européenne d'investissement [BEI], Agence française de développement [AFD], Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW], Agence espagnole pour la Coopération internationale au développement [AECID], etc.). Leur participation améliorerait aussi la prise en compte des besoins des acteurs locaux : entreprises privées et publiques, collectivités locales, dont elles sont les financeurs.

4. CONCLUSION

En conclusion, la conférence d'Addis-Abeba n'est qu'une étape, censée rapprocher les acteurs financiers publics et privés, domestiques et internationaux, autour de principes communs. Après Addis, il en va de l'intérêt des pays développés, et en particulier des Européens, de répondre pleinement aux besoins de financement d'un agenda aussi universel que celui des Objectifs de développement durable (ODD). Cela suppose de mieux définir les rôles spécifiques de la finance publique internationale selon les différentes situations des pays bénéficiaires, d'accorder davantage d'attention aux acteurs de terrain que sont par exemple les institutions financières locales et les collectivités territoriales, et de ne pas hésiter à développer les outils de démultiplication financière qui ont fait leur preuves, tels que les opérations qui associent de diverses façons les prêts et les dons. Les acteurs financiers des pays émergents doivent y participer, par exemple en réunissant certaines banques nationales et régionales de développement à la même table que les institutions européennes pour la gestion d'au moins une partie des dispositifs de mixage au cours de la période de programmation budgétaire pluriannuelle qui s'ouvre actuellement. ■