

POLICY BRIEF

N°01/15 JANVIER 2015 | GOUVERNANCE

Le financement du développement (durable) : quelles contributions de la France à la conférence d'Addis-Abeba ?

Tancrede Voituriez (Iddri et Cirad), Thierry Giordano (Cirad),
Noura Bakkour (Iddri), Matthieu Boussichas (FerdDi)

Ce *Policy Brief* s'inscrit dans le cadre d'un projet coordonné par l'Iddri, en partenariat avec le Cirad et la Ferdi, avec le soutien de la Fondation Gates. Intitulé « L'aide publique au développement française et la mise en œuvre de l'agenda post-2015 du développement : quelles priorités de recherche et d'actions ? », il regroupe dans une série de quatre ateliers les principaux acteurs de l'aide sous la règle Chatham House. Selon les précautions d'usage, ce *Policy Brief* n'engage que leurs auteurs.

La conférence d'Addis-Abeba (Éthiopie) sur le financement du développement en juillet 2015 ouvre un cycle de négociations internationales sous tension, qui comprend en septembre l'Assemblée générale des Nations unies et la finalisation de la liste des objectifs de développement durable (ODD), et en décembre la Conférence des Parties à la Convention sur le changement climatique (COP21) avec pour perspective un premier accord global à Paris. Sans faire d'Addis-Abeba l'élément central d'un triptyque indissociable, il est probable que les résultats obtenus conditionneront le reste du cycle. Dans ce contexte, que peut-on attendre de cette conférence ? Quelle ambition politique la France peut-elle y porter ? L'objectif de ce *Policy Brief* est d'apporter quelques éclairages sur ces questions.

RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS

- La France dispose d'atouts substantiels pour porter un message politique fédérateur à Addis-Abeba. Grâce à ses ressources et ses mécanismes de financement souples et diversifiés, elle est en mesure de répondre aux exigences du développement durable, à condition, en particulier, de s'assurer de la cohérence sous-jacente du *blending* – compris comme un mélange de prêts et de dons – et du soutien aux politiques publiques au niveau opérationnel, et, en amont, de renforcer ses efforts de pédagogie autour du modus operandi de ses opérations de financement combinant prêts et dons. Le *blending* pourrait s'avérer particulièrement efficace dans la mobilisation de ressources additionnelles aux niveaux d'aide publique au développement (APD) existants, publiques comme privées, à condition de leur associer des exigences de redevabilité et de traçabilité.
- Au-delà du *blending*, la France pourrait porter au niveau de l'Union européenne en charge des négociations à Addis-Abeba un paquet de propositions visant à lutter contre les flux financiers illicites (mesures de lutte contre la corruption et l'évasion fiscale, aide au renforcement des capacités des pays pauvres, standards d'open government pour une gestion plus transparente des ressources des États), domaine dans lequel elle dispose d'une expertise reconnue.
- Enfin, il paraît tout à la fois inévitable et opportun d'avancer des propositions ciblant les pays les plus vulnérables dans les dépenses d'APD, avec une feuille de route pour la mise en œuvre des engagements présents et passés. Attendues et pour certaines déjà « draftées », ces propositions sont par ailleurs encouragées par la réforme de la comptabilisation des prêts en APD adoptée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en décembre 2014 et dans laquelle la France s'est particulièrement impliquée.

1. APRÈS LE CONSENSUS TECHNIQUE, QUELLE VISION POLITIQUE ?

Instruite par le Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable (CIEFDD), la question du financement du développement a fait l'objet d'un rapport autonome (Nations unies, 2014) dressant un état des lieux des besoins et des sources de financement, et esquissant dans sa dernière partie des options pour une stratégie intégrée. Relativement consensuel, le rapport du CIEFDD clôt un cycle de discussions techniques entre experts du financement. S'ouvre à présent un cycle politique, ponctué par la conférence d'Addis-Abeba de juillet 2015, la finalisation de la liste des objectifs de développement durable (ODD) à New York en septembre et les discussions sur le financement des politiques climatiques en amont de la COP21 à Paris.

On peut ici rappeler que le grand défi du développement, souligné par *L'Avenir que nous voulons*, est celui de la mise en œuvre des engagements internationaux (Nations unies, 2012). Dans un contexte de plafonnement des budgets publics, comment les pays donateurs peuvent-ils renforcer leur contribution aux ODD avec plus d'engagement et de réussite que ce ne fut le cas pour les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), pourtant moins ambitieux et déjà insuffisamment financés ? Il serait dommage pour les pays du CAD, et en particulier la France, de ne rien proposer de saillant en réponse à cette question. Les solutions proposées permettraient tout d'abord de valoriser les efforts conséquents mis en œuvre par le CIEFDD tout en mettant en avant les atouts dont dispose la France pour traiter de ces questions, notamment en termes de flexibilité et d'innovation dans la mobilisation de financements, de renforcement du cadre institutionnel de dépense ainsi qu'en matière de lutte contre les flux financiers illicites et de transparence fiscale.

2. QUELS SONT LES SUJETS INCONTOURNABLES À L'AGENDA D'ADDIS-ABEBA ?

Deux questions structurent le rapport du CIEFDD et sont transmises aux négociateurs : la première est celle de la mobilisation de fonds additionnels pour le développement ; la seconde est celle des clés de répartition des fonds disponibles et en particulier de l'APD dans les situations où celle-ci s'avère indispensable tant pour répondre à des besoins de subvention directe que pour créer un effet de levier en mobilisant indirectement d'autres ressources locales ou privées.

Un paquet PMA/Pays vulnérables/États fragiles. L'idée défendue notamment par la France et la Commission européenne depuis plusieurs années est de concentrer les ressources publiques les plus concessionnelles en faveur des pays pour lesquels ces ressources sont indispensables. Qu'ils soient identifiés selon une catégorie reconnue à l'ONU, ou qu'ils répondent à des critères spécifiques de vulnérabilité et/ou de fragilité, ces pays qui échappent au processus de rattrapage et d'émergence apparaissent désormais comme les cas particuliers d'un agenda plus global pour lesquels un « paquet » spécifique de moyens et de mesures pourrait être négocié. *A minima*, Addis-Abeba devrait être l'occasion de réaffirmer les engagements existants en faveur des pays les moins avancés (PMA), que ce soit en matière de ressources ou d'accords préférentiels. La réforme de la comptabilisation des prêts en APD adoptée par le CAD de l'OCDE en décembre 2014 visent, entre autres, à mieux rendre compte de l'effort d'un État lors de l'octroi d'un prêt (et de différencier cet effort en fonction de la géographie d'intervention) et à inciter les pays à prêter plus aux plus pauvres (meilleure valorisation des prêts aux pays dits « risqués »). Cette réforme s'inscrit dans la perspective d'un tel « paquet ».

La mobilisation des ressources domestiques. La moyenne des prélèvements obligatoires est de 35 % dans les pays de l'OCDE, elle est d'environ 15 % dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les flux financiers illicites qui sortent des pays en développement représenteraient jusqu'à 10 fois le montant de l'APD. L'encadrement des pratiques de prix de transferts abusifs par certaines entreprises occupe désormais une place importante dans l'agenda ; inconcevable il y a cinq ans. La transparence des comptes pays par pays est en train de trouver sa place dans les négociations de l'agenda post-2015. Par les réformes politiques et institutionnelles substantielles qu'elle implique, la mobilisation des ressources domestiques est un sujet politiquement sensible. Pour être convenablement traitée, elle impose : 1/ la mise en œuvre d'un réel agenda de transformation des économies et des sociétés répondant aux exigences de développement durable se traduisant par une réforme des financements publics (collecte et dépense) ; 2/ le renforcement considérable de la capacité des administrations, qu'elles soient locales ou nationales, à lever l'impôt et à le dépenser et des institutions démocratiques qui contrôlent les dépenses des États, notamment les cours des comptes et les parlements ; 3/ le renforcement de la capacité des gouvernements à adopter des réformes du secteur financier et des politiques fiscales incitatives

favorisant la mobilisation des ressources domestiques privées ; 4) le développement de standards internationaux en termes de lutte contre l'évasion fiscale et la corruption : plus grande régulation et transparence des entreprises ; lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (projet BEPS, *Base Erosion and Profit Shifting*) ; transparence des budgets ; politique de données ouvertes/ open data. La France devrait proposer un paquet de propositions, pour s'être déjà beaucoup investie dans des processus similaires au niveau du G20, de l'OCDE et de l'Union européenne.

Les partenariats publics privés (PPP) et les nouveaux partenariats pour le développement.

L'équation comptable du développement durable met en regard des probables ODD des besoins considérables de financement. Quoique fragile conceptuellement et discutable méthodologiquement, une approche par besoins ou enveloppes s'avère politiquement séduisante pour certains pays : elle simplifie la substance même des négociations et renvoie chaque pays à l'alternative binaire très simple d'être financeur ou receveur. Etant donné l'écart entre les besoins de financement et les montants d'APD constatée, la première conséquence d'une telle approche serait de mettre les PPP et la contribution des financements privés à l'ordre du jour de la conférence d'Addis-Abeba. L'enjeu ne concerne alors plus le montant d'APD, mais l'effet de levier ou de catalyse de l'APD sur les financements privés (domestiques ou internationaux). La seconde conséquence concerne l'opportunité de définir à travers les ODD une contribution spécifique et fonctionnelle de l'APD selon que celle-ci est facilement substituable ou non par d'autres sources de financement. À défaut de permettre des engagements chiffrés, cette classification permettrait de distinguer les dons non substituables, des financements avec un effet de levier/catalyse avéré et des financements dont l'effet de levier/catalyse serait marginal. Une question subsiste alors : comment passer de ces contributions « théoriques » à une contribution effective du secteur privé ?

3. QU'ENTEND-ON PAR PPP ET BLENDING ?

Deux approches du *blending* sont possibles. La première distingue les sources de financement selon leur nature institutionnelle : le *blending* correspond alors à un mélange de financements publics et privés. Cette approche n'est pas satisfaisante car elle est souvent trompeuse. En effet, les financements APD de la France sont pour partie

des prêts, eux-mêmes refinancés par intermédiation d'épargne privée sur les marchés de capitaux. Or, le financement public ne peut être réductible au don. À l'inverse, le financement privé ne peut être réductible au prêt, comme le démontrent les dons (*grants*) réalisés par la Fondation Bill & Melinda Gates (BMGF) qui ont une finalité non lucrative et présentent donc peu de différences avec l'APD.

La seconde approche privilégie la distinction par outil ou instrument de financement : prêts, dons, garanties et prises de participation sont mélangés dans une même opération. Il est alors possible d'établir une typologie des PPP et de recenser avec plus de précision les innovations existantes, leur portée ainsi que leur potentiel.

- La forme de mixage la plus classique est celle qui consiste à un mélanger des instruments d'une même institution. Le mixage se traduit alors par la bonification des prêts, cœur de métier des institutions financières de développement comme l'Association internationale de développement (AID) ou l'Agence française de développement (AFD).
- La seconde forme de mixage consiste à mélanger les financements de partenaires financiers et non financiers. C'est le modèle du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ; c'est aussi celui des 7 facilités de mixage de la Commission européenne (CE). La CE a consacré 1,6 Md € de ressources en dons, les institutions financières ont financé 12 Md € de prêts pour un total de 40 Md € d'investissements financés par mixage. La perspective est celle d'une augmentation des dotations de ces facilités. Nous pourrions citer également les garanties des prêts des banques du Sud (AFD), les rachats de prêts (*debt buy-down*) (BMGF) ou le Fonds vert pour le climat.

Cette typologie souligne en creux une erreur couramment commise à l'égard du *blending*, lequel ne serait qu'un transfert d'argent public au privé pour financer le développement. Elle souligne également la complexité de ce type d'opération et la nécessité d'un transfert de connaissances sur ces sujets.

4. À QUELLES CONDITIONS LE BLENDING PEUT-IL RÉPONDRE AUX ENJEUX DE FINANCEMENT ?

Une première condition est celle de l'additionnalité des ressources dons et prêts. La suspicion d'une rente (publique ou privée) est réelle, et la possibilité de réduire le risque de rente à zéro (effet d'aubaine, surprofit) sans doute illusoire.

La deuxième condition est de sortir de l'approche comptable du financement pour mettre l'accent sur la qualité des projets financés. Ceci demande de clarifier les responsabilités (*leader/follower*) et « redevabilités » entre partenaires du mixage. Améliorer la transparence et la redevabilité de la partie privée est indispensable.

La troisième condition est de prendre en charge les coûts de transaction liés à ces instruments de mixage : coûts associés au montage financier complexe, à la traçabilité et la redevabilité, au renforcement des capacités des maîtres d'ouvrage, notamment. Le *blending* doit permettre de financer des projets que le privé, seul, ne peut prendre en charge en raison des risques perçus. Pour rendre crédible la démarche qui vise à assurer l'intégralité ou une partie des investissements nécessaires pour satisfaire aux objectifs de développement et à terme « passer le relais » au secteur privé, il est fondamental de mener en parallèle une politique visant à diluer et diminuer les risques économiques. L'intégration et la coopération régionale, notamment en matière d'infrastructures, pourrait par exemple réduire ces risques.

Enfin, des efforts devront être menés pour démontrer l'efficacité du mixage prêts/dons. Les PPP et le *blending* ne sont pas nouveaux et leurs résultats sont très inégaux (Nations unies, 2014). Il s'agira d'augmenter le nombre de projets pilotes, notamment sur les terrains/sujets les plus sensibles. Le *blending* doit aussi être local et associer les systèmes financiers déconcentrés ou décentralisés. Il doit être assorti d'un soutien aux collectivités locales et d'un renforcement de leurs capacités techniques et financières – au risque sinon de voir se multiplier les goulots d'étranglement à ce niveau essentiel de mise en œuvre. Plus largement, les négociations sur le *blending* ne pourront faire l'économie d'une réforme des politiques publiques qui en conditionnent les performances (*enabling environment*).

Enfin il faut être vigilant sur la soutenabilité macro-économique de la dette ainsi (re)constituée et d'un possible « surendettement par mixage ».

5. QUELLE AMBITION POLITIQUE LA FRANCE PEUT-ELLE PORTER À ADDIS-ABEBA ?

La France dispose d'une expertise avérée sur les éléments principaux de l'agenda et s'en trouve particulièrement favorisée :

- La zone prioritaire d'intervention française est constituée principalement de PMA ; l'approche par partenariats différenciés, c'est-à-dire en ajustant les priorités et les instruments aux

types de pays, adoptée par la France puis par la Commission européenne depuis plusieurs années apparaît peut-être banale mais sonne juste au regard de la problématique d'Addis-Abeba.

- L'expertise française en matière de politique publique, notamment fiscale, et la qualité de ses administrations, en font un partenaire privilégié pour le renforcement des politiques publiques.
- L'expérience de l'AFD dans le *blending* est reconnue, même si elle ne couvre pas l'ensemble des instruments possibles.

La France pourrait porter un message clair à Addis-Abeba en :

- précisant l'équilibre entre les différentes modalités de l'aide pour répondre aux ODD : le *blending* n'est pas forcément adapté à tous les secteurs ;
- soutenant, par « l'évidence de la preuve », une « culture » du *blending*, qui reste pour beaucoup très opaque, en soulignant les avantages (flexibilité, adaptabilité, etc.) et les inconvénients ainsi que les mécanismes concevables pour limiter les effets d'aubaine ou de rente ;
- montrant que le *blending* peut prendre plusieurs formes, qu'il existe diverses méthodes et degrés de *blending*, et que des innovations sont possibles (capital d'amorçage, inclusion des PME locales, etc.) qui ne se limitent pas uniquement à l'ingénierie financière ;
- s'efforçant d'accompagner ce *blending* par un appui au renforcement des politiques publiques (nationales et locales) s'inscrivant dans la durée : appui aux administrations, aux collectivités locales, notamment.
- en montrant que ce « paquet » (*blending* et appui aux politiques) est particulièrement adapté aux transformations structurelles indispensables pour répondre aux exigences du développement durable (ODD et climat notamment).
- Au-delà du *blending*, en portant un paquet de propositions visant à lutter contre les flux financiers illicites.
- Enfin, il paraît inévitable d'avancer des propositions visant à mieux cibler les pays les plus vulnérables dans les dépenses d'APD, avec une feuille de route pour la mise en œuvre des engagements présents et passés.

BIBLIOGRAPHIE

Nations unies (2012). *Le Futur que nous voulons*. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 27 juillet 2012. A/RES/66/288. New York.

Nations unies (2014). Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable. Draft final. New York.