

Chapitre 9

Ce que l'aide publique au développement peut pour l'agenda post-2015

Tancrède VOITURIEZ, Institut du développement durable et des relations internationales et Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

Thierry GIORDANO, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

Noura BAKKOUR, Institut du développement durable et des relations internationales, France

Matthieu BOUSSICHAS, Fondation pour les études et recherches sur le développement international, France

Le financement du développement durable est un des sujets majeurs de négociation dans l'agenda « post-2015 » et une clé de sa mise en œuvre. Les options techniques les plus couramment proposées sont ici présentées, et leur pertinence discutée au regard des contraintes propres à certains secteurs et certains pays – en particulier les pays les moins avancés.

L'Assemblée générale des Nations unies devrait proposer en septembre 2015 un nouveau cadre de coopération pour le développement et arrêter une liste d'Objectifs de développement durable universels (ODD) à l'horizon 2030. Cet événement a la particularité de mettre les défis environnementaux au cœur d'un agenda universel de transformation des modèles de développement. Il offre l'opportunité de ré-ouvrir les débats sur les trajectoires socio-économiques des pays ainsi que sur leurs impacts environnementaux.

Les ODD vont considérablement transformer l'agenda de l'aide internationale. Les thématiques abordées sont plus nombreuses qu'elles ne l'étaient à l'époque où ont été énoncés les objectifs du Millénaire pour le

développement (OMD). Les buts sont plus ambitieux – citons par exemple les objectifs de « zéro pauvre » et « zéro faim » –, inscrits de surcroît dans une perspective d'universalité. L'élargissement et l'approfondissement de l'agenda du développement soulèvent des questions spécifiques de mise en œuvre, et en particulier de financement.

Instruite par un 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 [ONU, 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 que

nous pourrions qualifier de « techniques » entre experts. S'ouvre en 2015 un cycle d'une autre nature – cycle politique, ponctué par la Conférence d'Addis-Abeba de juillet 2015, mais aussi par les discussions sur le financement des politiques climatiques en amont de la COP21 à Paris, ainsi que par la finalisation de la liste des ODD et des moyens exigés en regard de ceux-ci.

Dans la période charnière actuelle, le but de cet article est de présenter les éléments « techniques » qui composent les grands rapports sur le financement du développement, et de les inscrire dans une perspective politique pertinente pour les différents bailleurs dans la programmation de leur aide publique au développement.

La formulation du problème

Le rapport du CIEFDD s'entend comme une base de travail commune à partir de laquelle il est attendu de l'ensemble des acteurs de la coopération des propositions concrètes en matière de mobilisation et d'utilisation efficaces des ressources financières. Dans la perspective de l'adoption d'ODD et de la Conférence d'Addis-Abeba, les travaux du Comité ont drainé dans leur sillage un ensemble de productions intellectuelles, si bien que la discussion s'est enrichie au fil des mois de rapports et ouvrages complémentaires. Citons notamment ceux de l'OCDE (*Mobiliser les ressources au service du développement*, 2014), du Sustainable Development Solutions Network (SDSN) (*Financing for Sustainable Development Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships*, à paraître), du Rapport européen sur le développement (*Financing and other Means of Implementation in the post-2015 Context*, à paraître) ou encore de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FerdI) (*Financing Sustainable Development by Addressing Vulnerabilities*, à paraître).

Tous ces rapports soulignent que la question du financement ne se limite pas à l'évaluation quantitative des besoins et des ressources disponibles ou potentielles. La plupart des grands

rapports ne résiste cependant pas à l'exercice, tentant et pourtant périlleux, d'une telle quantification (cf. repère 1), ce à quoi beaucoup répondent que la question n'est pas tant celle du « combien » ou du « pour quoi » mais du « comment ».

La plupart procèdent par recensement des ressources – et distinguent quatre familles selon qu'elles sont publiques ou privées, locales ou extérieures – dont ils analysent le potentiel pour le développement ainsi que les facteurs de mobilisation.

Les rapports précités insistent notamment sur la mobilisation et l'utilisation des ressources publiques domestiques en identifiant des besoins spécifiques en matière d'efficacité (renforcement des capacités des administrations fiscales, lutte contre la corruption) et/ou d'assiette (le CIEFDD encourage notamment la taxation des émissions de CO₂). L'accent est alors mis sur le renforcement des administrations fiscales locales et sur la lutte contre les sorties de capitaux illicites.

Ces ressources doivent permettre aux pouvoirs publics locaux d'accroître la mobilisation des ressources privées pour le financement du développement durable à long terme, notamment par l'amélioration de l'accès aux services financiers et la promotion des prêts aux PME. La complexité ne tient pas tant dans les « recettes » préconisées que dans les conditions d'application à des environnements difficiles. Dans les pays les moins bancarisés, une solution consiste notamment à favoriser le développement des systèmes de paiement innovants comme le *mobile banking* [GUILLAUMONT-JEANNENEY/KPODAR, *in* FERDI, *op. cit.*, à paraître].

Il en va de même pour les ressources extérieures privées, notamment les investissements directs étrangers, la question centrale étant de savoir comment orienter ces fonds vers le financement du développement durable. À défaut de véritable réponse, les différents rapports recensent les conditions nécessaires, ainsi que les sources potentielles de financement du développement durable et des biens publics mondiaux : fonds de pensions, assureurs, fonds souverains [OCDE, 2014], ou

FMI pour financer le Fonds vert pour le climat par la création annuelle d'actifs de réserve sous la forme de droits de tirage spéciaux (DTS) additionnels [GIRAUD, *in* FERDI, *op. cit.*, à paraître]. Les transferts de fonds des migrants sont quant à eux souvent mentionnés comme une source sous-exploitée, que la coopération internationale devrait promouvoir en jouant sur les coûts de transferts et en proposant des innovations financières adaptées pour les orienter utilement.

Le rôle premier des financements extérieurs publics est ainsi identifié : promouvoir les conditions d'établissement des sources et outils de financement là où le marché est encore réticent à offrir des solutions, notamment de long terme. Le rôle et le volume de l'aide publique au développement sont alors largement discutés : la plupart des rapports lui reconnaissent un rôle encore important, pour autant que les ressources publiques concessionnelles soient utilisées là où les besoins s'en font le plus vivement sentir, notamment en faveur des pays les moins avancés ; par exemple, l'OCDE propose de cibler les pays les moins avancés (PMA) et les États fragiles à hauteur de 0,25 % du PIB de chaque bailleur ; Serge Tomasi propose d'allouer de 50 % à 70 % de l'aide publique au développement (APD) aux pays les plus pauvres [FERDI, *op. cit.*, à paraître]. En même temps se pose naturellement la question d'une juste répartition de l'effort de financement entre acteurs publics. Si la plupart des rapports ne font que mentionner une « nécessaire prise de responsabilité de tous les acteurs » dans le financement des ODD, l'OCDE (2014) propose de porter l'effort de chaque pays à 2 % du PIB (APD incluse) et le SDSN suggère une formule de répartition des contributions visant à lutter contre le changement climatique [SACHS et SCHMIDT-TRAUB, à paraître].

Au-delà des volumes, le débat sur le financement du développement offre une opportunité de voir progresser le chantier de l'efficacité de la coopération internationale, notamment Sud-Sud et triangulaire. Si le CIEFDD rappelle l'invitation faite par les Nations unies à son Secrétaire général de prendre « des mesures concrètes » pour renforcer ce type de

collaboration, les différences de conception de la coopération internationale entre donneurs traditionnels et émergents peuvent être un obstacle : tandis que les premiers coopèrent selon des règles communes aux membres du CAD, sorte de « *gentlemen's agreement* » du développement, les seconds voient la coopération internationale à travers le prisme des avantages comparatifs de chaque partenaire [LIN, *in* FERDI, *op. cit.*, à paraître].

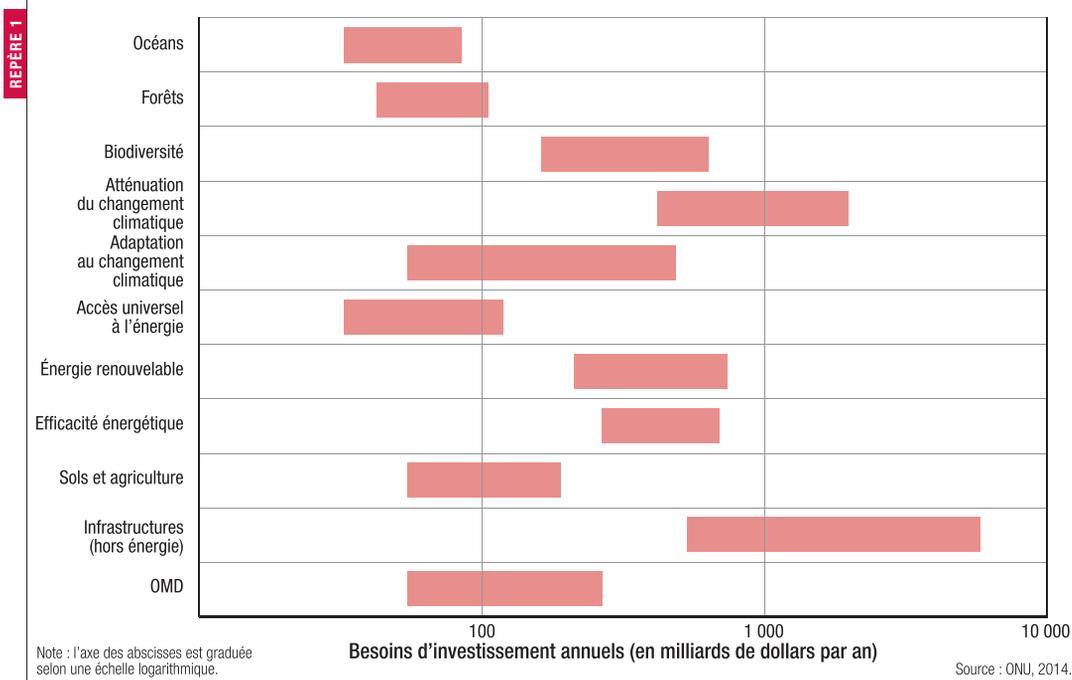
Très loin de rendre compte de manière exhaustive du contenu de ces rapports, ce qui précède montre l'étendue des sujets sur la table des négociations. Après un retour sur l'approche comptable du problème du financement du développement, nous mettons l'accent dans les sections suivantes sur des instruments précis de financement mis en avant par les différents rapports – instrument que sont le « *blending* » ou mixage au sens public/privé mais aussi prêts/dons pour lesquels la France dispose d'une expertise de premier rang.

L'équation comptable et ses limites

Le CIEFDD évalue les besoins de financement entre 135 et 195 milliards de dollars par an pour l'éradication de l'extrême pauvreté, entre 5 et 7 trillions pour couvrir les besoins d'investissement dans les infrastructures, auxquels viennent s'ajouter 2,5 à 3,5 trillions pour le développement des petites et moyennes entreprises [ONU, 2014, p. 10].

Ceci soulève au moins trois types de questions : 1. Quelle est la valeur scientifique de la mesure de ces « besoins » ? Quel calcul, quelle rationalité économiques leurs sont-ils sous-jacents ? Mesurer des besoins de financement – pour des routes, des écoles, des vaccins, des salaires, des primes de risque, pour le dire vite, des choux et des carottes – à un niveau global a-t-il une quelconque pertinence ? 2. À supposer qu'une telle mesure « dise » des choses pertinentes et utiles, comment mobiliser une telle manne financière et la canaliser vers des projets ou politiques de réduction de la pauvreté, d'accès au soin, de croissance économique soutenable, pour ne citer que quelques-uns des ODD dont la négociation se poursuit – projets et politiques dont le rendement social est élevé

Les besoins d'investissement associés à l'agenda post-2015



L'estimation des besoins de financement pour quelques grands objectifs ou secteurs soulève de nombreuses difficultés conceptuelles et méthodologiques. Les ordres de grandeur proposés ici sont tirés du rapport des experts du CIEFDD sur la base d'une revue de la littérature des institutions ou organismes ayant mené cet exercice d'estimation pour un secteur ou thème particulier (Agence internationale de l'énergie, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, revue *The Lancet*...)

mais le rendement privé faible et incertain ?
3. Enfin, comment garantir une utilisation de ces fonds axée sur un développement soutenable à long terme ?

L'utilité de telles évaluations est discutable. D'un point de vue scientifique d'abord. Les méthodologies sont peu claires, voire approximatives, fondées sur des hypothèses inscrivant le futur dans la poursuite du présent alors même que les crises récentes montrent combien des ruptures de tendance sont probables et imprévisibles tout en même temps. D'un point de vue politique, les résultats sont vus par certains comme contre-productifs tant les sommes mentionnées sont colossales. Pour d'autres, ils permettent au contraire de remettre en perspective les marges de manœuvre et les changements nécessaires, ainsi que les clefs d'allocation entre prêts et dons, et financement public et privé selon l'ampleur des biens

publics locaux ou globaux composant chaque panier de besoins (cf. repère 1).

L'ordre de grandeur des besoins annuels estimés dans la littérature et compilés par le CIEFDD est au bas mot vingt fois supérieur aux montants annuels de l'APD qui, avec 134 milliards de dollars, ont atteint en 2013 un niveau record. Or, cette aide augmentera peu – en raison des contraintes fortes qui pèsent et pèseront sur les finances publiques des pays donateurs – et jamais dans des proportions équivalentes aux besoins de financement pris au sens large (cf. repère 2). L'effet de mobilisation ou de sursaut que pourrait provoquer l'énoncé de nouveaux objectifs est certes plausible – cet effet a bien existé dans la période 2000-2005 après l'énoncé des OMD et la mise en œuvre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) renforcée –, mais il ne provoquera probablement pas une bifurcation,

un changement profond de la tendance de long terme de l'APD nette, très rectiligne.

Une des options pour augmenter le montant des financements publics internationaux reste le recours aux mécanismes de financement innovant centrés sur la fiscalité internationale, qui, s'ils reviennent fréquemment dans les débats, n'ont pas encore connu de développements substantiels. La taxe sur les billets d'avion – qui reste nationale mais à laquelle participent plusieurs pays – va dans ce sens, mais son ampleur reste limitée. De même, la taxe sur les transactions financières proposée par la Commission européenne, qui doit entrer en vigueur en janvier 2016 et dont une partie des recettes doit être allouée à l'aide, a encore perdu de son ambition lors d'une récente réunion des ministres des Finances des onze pays européens soutenant l'initiative. Les recettes générées seront ainsi limitées, comme sans doute la part allouée à l'aide.

L'essentiel des fonds supplémentaires requis pour couvrir les besoins de financement de l'agenda post-2015 doit donc provenir d'autres sources de financement de long terme – fonds de pension, compagnies d'assurance, fonds souverains, notamment. Le CIEFDD rappelle que l'épargne publique et privée s'élève à 22 trillions de dollars et les actifs financiers à 218 trillions : une réallocation d'une fraction de ces montants permettrait en théorie de couvrir l'ensemble des besoins estimés [ONU, 2014, p. 11]. À nouveau, on peut s'interroger sur le changement que provoqueront les ODD – leur énoncé contribuera-t-il à réorienter une proportion somme toute faible de cette épargne disponible ? Et si oui, pourquoi ? Les ODD peuvent-ils servir de *guideline* crédible aux décideurs pour que les politiques publiques de chaque pays promeuvent des mécanismes d'allocation plus efficace (dans une perspective de développement durable) ? Quels sont ou quels seraient ces mécanismes ?

L'ONU estime que les investisseurs institutionnels détiennent à eux seuls entre 75 et 85 trillions de dollars d'actifs financiers. Les fonds de pension, les compagnies d'assurance-vie et les fonds souverains (60 trillions

d'actifs) disposent d'outils financiers (*long-term liabilities*) compatibles avec l'horizon de long terme requis pour certains investissements de l'agenda post-2015 [UNGA, 2014]. Comme le souligne le Rapport de l'ONU sur la mise en œuvre du Consensus de Monterrey et de la Déclaration de Doha [UNGA, 2014], « ces investisseurs de long terme aujourd'hui n'investissent pas suffisamment dans les investissements directs de long terme nécessaires au développement durable, à la fois dans les pays en développement et dans les pays riches – et ce indépendamment du cadre institutionnel et réglementaire. À titre d'exemple, l'investissement global en infrastructure représente moins de 3 % des actifs des fonds de pension » [UNGA, 2014, p. 7, tableau 1].

Les obstacles sont bien connus et analysés – faiblesse des cadres réglementaires et institutionnels locaux, manque de données, partage et transfert des risques inappropriés, etc. [OCDE, 2013 ; BANQUE MONDIALE, 2014b]. En revanche, les solutions pour les surmonter relèvent davantage des grands principes que de la mise en œuvre. Nous y reviendrons plus loin.

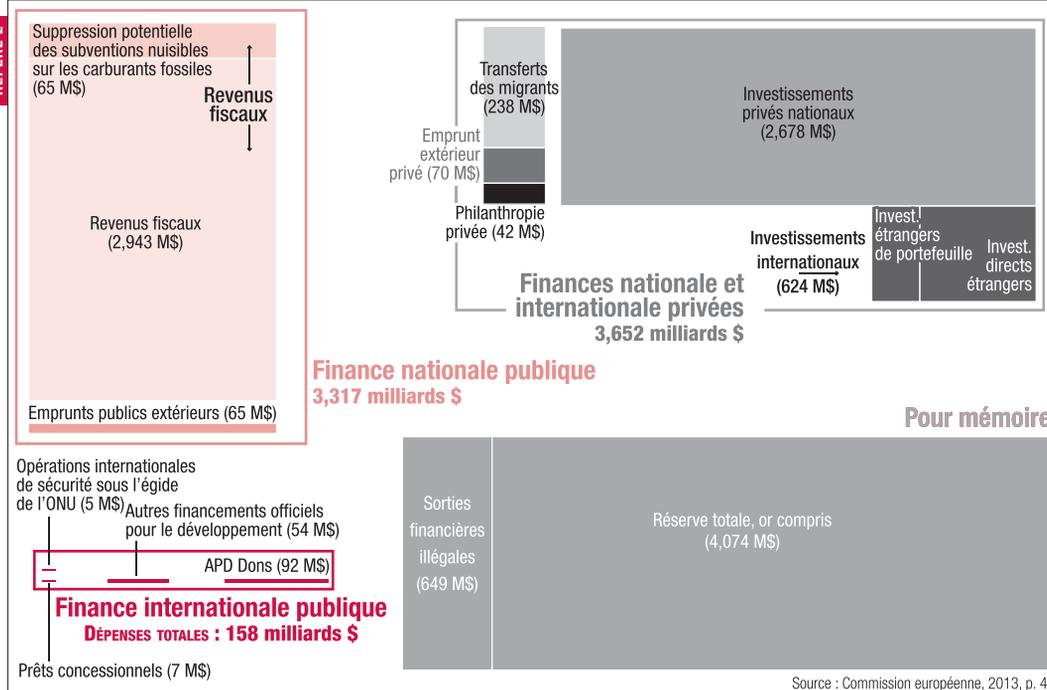
Il convient cependant de rappeler que les montants domestiques mobilisés dans les PED excèdent actuellement les financements internationaux [COMMISSION EUROPÉENNE, 2013]. Selon les données rassemblées par la Commission européenne, le rapport entre ressources domestiques et ressources internationales publiques s'inscrit dans un rapport de 20 : 1. Dans leur grande masse, les financements publics internationaux à destination des PED ne représentent que 2 % des financements disponibles dans ces pays. Les sources de financement domestique restent très hétérogènes entre pays (*cf.* repère 2). La mobilisation des ressources domestiques n'est pas un agenda rhétorique ou un faux-fuyant pour bailleur international désargenté ; elle correspond bien à la proximité des ressources les plus immédiatement accessibles.

Le problème dynamique

La vision comptable que nous avons adoptée dans la section précédente montre que l'afflux

Financements publics domestiques dans les PED

REPÈRE 2



Source : Commission européenne, 2013, p. 4.

Les flux d'aide publique au développement représentent en moyenne un quart des sources de financement des PMA, à part égale avec les financements domestiques privés, contre seulement 1 % dans les pays à revenu intermédiaire où la capacité de financement national (publique et privée) est très sensiblement supérieure.

de capitaux privés sous forme de dons ou d'investissements vers les ODD ne peut être acquise (1) au regard de ce que l'on a pu observer par le passé et en particulier depuis l'avènement des OMD, (2) des partenariats publics privés en cours, qui démontrent qu'un tel afflux est certes possible, mais que son ampleur dépend de multiples facteurs, au premier rang desquels l'objet/secteur même de l'investissement et les institutions du pays récipiendaire : face aux capitaux disponibles, les ODD et les pays ne seront pas égaux entre eux.

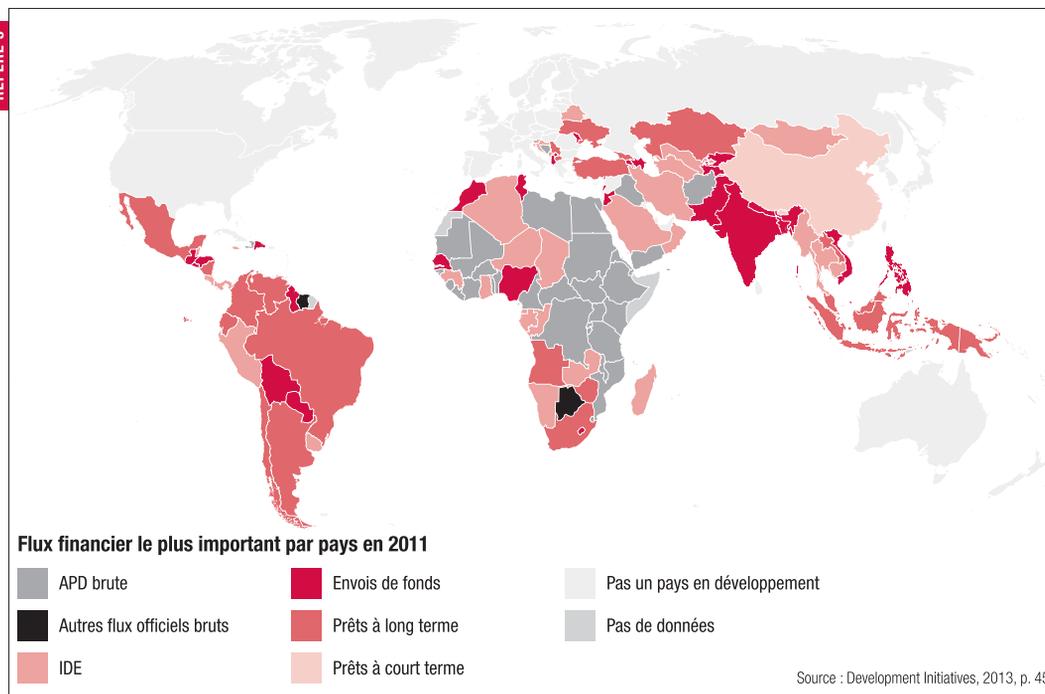
L'approche comptable souffre par ailleurs de quelques lacunes. Elle est peu prescriptive compte tenu de l'état des connaissances des besoins exacts associés par pays aux différents ODD. L'ignorance de ceux-ci conduit les pays donateurs à adopter une position prudente consistant à dire que les ODD, pas plus que les OMD, ne « s'achètent ». L'approche comptable,

en procédant par grandes masses, complique plus qu'elle ne facilite la discussion politique, confinant celle-ci à des injonctions humbles à l'endroit des détenteurs de fonds. Enfin, elle conduit un peu rapidement, par raccourci, à identifier problèmes de mise en œuvre et problèmes de financement et passe outre l'épineuse question du « comment ». En somme, une fois qu'on a l'argent, comment fait-on ?

Face aux difficultés comptables d'équilibrer besoins et offres de financement, l'impératif d'une diversification des sources brouille la distinction entre sources publiques ou privées – distinction qui constitue la référence essentielle de l'APD depuis 1972 [OCDE, 2008]. Dans une perspective dynamique, ce qui importe davantage est la nature du financement et la question de savoir si un retour financier sur investissement est attendu ou non, et suivant quel rendement. Poussée

Cartographier les ressources financières

REPÈRE 3



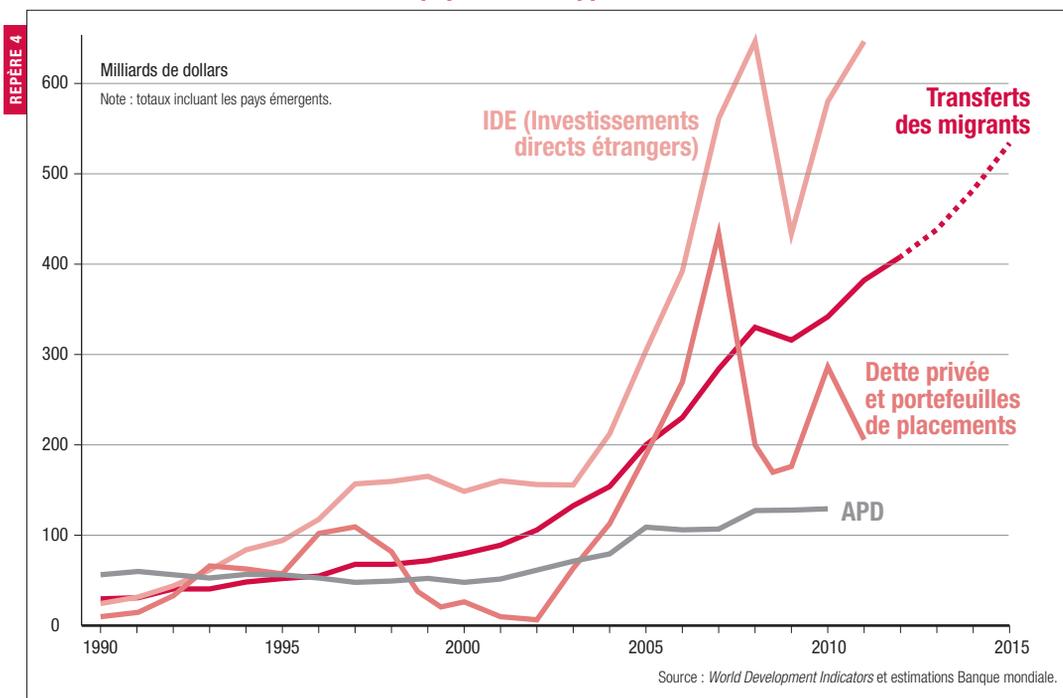
Cette carte montre l'affectation prioritaire des financements internationaux. Elle se lit ainsi : les transferts de migrants sont la première source de financement extérieur du Nigeria, l'APD est la première source de financement extérieur du Bénin ou du Mali. L'APD est la première source de financement extérieur de l'Afrique continentale, les financements extérieurs privés restant prédominants en Amérique latine et en Asie.

à son extrême, cette distinction de nature oblige à répondre à la question de qui paye *in fine* : le contribuable ou l'utilisateur, lesquels, comme des poupées russes, contiennent d'autres questions, le contribuable du Nord ou du Sud, l'utilisateur riche ou l'utilisateur pauvre... Le financement des ODD sur le long terme est assimilable à l'émission d'une dette dont les souscripteurs et l'échéancier doivent être précisés d'emblée.

Les discussions sur le financement du développement ne sont pas nouvelles. Les derniers engagements de la communauté internationale datent de la Conférence de Monterrey en 2001, dans la foulée des OMD. Pour rappel, les débats étaient alors axés autour de six moyens d'action : 1. la mobilisation des ressources financières domestiques, publiques et privées ; 2. la mobilisation des financements privés internationaux ; 3. le

rôle du commerce ; 4. l'APD et autres sources innovantes de financements publics internationaux ; 5. la gestion des dettes extérieures ; 6. la gouvernance financière internationale. Les OMD ont sans aucun doute conduit à un recentrage de l'aide sur certaines priorités, mais ils n'ont pas eu l'effet escompté sur la mobilisation globale des ressources et sur leur allocation géographique – très fortement corrélée au revenu national, exception faite de l'APD (cf. repère 1) [NUNNENKAMP et THIELE, 2013 ; UNGA, 2014]. Un des paradoxes de la situation actuelle est que l'APD n'a semble-t-il jamais paru aussi démunie face à l'ampleur des enjeux et des possibles contributions privées, et jamais aussi indispensable compte tenu des difficultés de conception et de mise en œuvre de modalités de financements alternatives et autonomes – les financements innovants inclus (cf. repère 3).

La nature des flux financiers vers les pays en développement



Considérés dans leur ensemble, les pays en développement sont les destinataires de flux internationaux de financement avant tout privés. L'aide publique au développement ne constitue qu'une petite fraction de ces flux.

C'est dans ce contexte d'une aide tout à la fois modeste et cruciale que se tiendra la prochaine Conférence sur le financement du développement prévue en juillet 2015 à Addis-Abeba (Éthiopie).

Les rôles de l'APD dans l'écosystème du financement du développement

Comment réorienter une épargne abondante vers des investissements de long terme [GLACHANT, LORENZI, QUINET et TRAINAR, 2010] ? Ce défi universel est particulièrement délicat pour les pays en développement, pour plusieurs raisons : 1. la quasi-totalité de cette épargne est située dans les pays développés et émergents ; 2. la compétition sur le marché de l'épargne mondiale entre pays développés et émergents renforce la probabilité d'une exclusion déjà réelle des pays les plus pauvres – selon le paradoxe mis en lumière par Robert Lucas en 1990. Le capital mondial n'afflue pas

dans les secteurs et régions où il est le plus rare et où, en théorie, pour cette raison, son rendement marginal devrait être le plus élevé. Au cœur du paradoxe de Lucas, on trouve le risque, ou plutôt l'incertitude : trop de risques non assurables écartent les investisseurs de secteurs ou régions sous-dotés en capital. Autrement dit, l'argent va à l'argent – c'est sous des atours plus ou moins raffinés et élégants que, de R. Lucas à Th. Piketty, les économistes documentent la concentration des richesses indépendamment ou presque du mérite et des besoins au fil du temps.

L'APD peut-elle contrevenir à cette loi funeste du capitalisme, réduire le risque et rapprocher le rendement espéré du capital de son rendement théorique ? Quelles actions doivent être financées à cette fin – puisque l'on comprend bien qu'il ne s'agit pas ici pour les subsides publiques de se substituer au capital privé – dans le but d'accroître les

flux privés, majoritaires dans les volumes bruts dirigés vers les pays en développement (cf. repère 4) ? Quel effet multiplicateur peut être attendu ?

À titre d'exemple, il est souvent suggéré de financer par l'argent public les études de faisabilité des projets d'infrastructure afin de faciliter l'investissement privé, ce qui représente généralement 5 à 10 % du coût global d'un projet. L'effet multiplicateur peut alors atteindre 1 : 20 si le projet est ensuite entièrement financé par le privé – ce qui est colossal. Les expériences de *blended finance* de l'Union européenne laissent augurer d'alléchants ratios (1 : 30) mais diminuant drastiquement selon la méthode de calcul utilisée (1 : 8) [BILAL et KRÄTKE, 2013]. D'autres cas d'étude, présentés par le World Economic Forum comme des succès exemplaires de partenariat public-privé, suggèrent qu'un tel ratio est exceptionnellement élevé et ne peut être généralisé à tous les secteurs [WEF, 2013]. Le Rapport du World Economic Forum donne quelques ordres de grandeur tirés de projets d'infrastructure photovoltaïque (Inde), de traitement des eaux (Jordanie), ainsi que de développement agricole (Tanzanie) : le ratio est très élevé dans le premier cas (1 : 44), mais il tombe à 1 : 13 dans le deuxième et à 1 : 1,6 dans le dernier [WEF, 2013].

Dès lors, il est possible de distinguer au moins deux rôles pour l'APD. Le premier serait de chercher à favoriser directement l'afflux de capitaux vers les pays en développement en s'attaquant aux défaillances qui affectent le cycle des projets – asymétrie d'information, aléa moral, manque de garanties, etc. Il peut alors s'agir soit de réduire directement les risques liés au développement du projet (financement de tout ou partie de la R&D, des études de faisabilité ou des projets pilote), soit de répondre aux défaillances de marchés (prêts concessionnels, offre de garantie, etc.) et créer les conditions indispensables à l'afflux de capitaux, en s'attaquant aux éléments explicatifs du paradoxe de Lucas : disponibilité du capital humain complémentaire à l'afflux de capital physique, qualité des institutions, rôle des politiques macroéconomiques, etc.

Dans cette perspective, le renforcement des institutions ou le financement des politiques publiques sont indispensables, quoiqu'ils constituent des cibles difficiles à atteindre par l'APD [TREYER *et al.*, 2014 ; VOITURIEZ *et al.*, à paraître].

Le second rôle serait de peser sur la mobilisation directe des fonds disponibles en inscrivant les agences de développement au cœur de l'intermédiation et l'innovation financière [TOMASI, 2013, voir également le graphique 7]. Dans la pratique, ceci consiste pour les agences d'aide à acheter des titres émis par les entreprises et à en produire d'autres à destination des épargnants, tout en assurant un meilleur partage des risques longs entre souscripteurs. Nous en donnons ici quelques illustrations.

Les obligations vertes (*Green Bonds*) émises par la Banque mondiale ou la Banque européenne d'investissement s'inscrivent dans ce registre. Toutefois, leur volume reste limité bien qu'en forte croissance : la Banque mondiale a émis 6,4 milliards de dollars d'obligations vertes depuis 2008, dont 3 milliards en 2013/2014 – et, surtout, ces obligations n'ont financé jusqu'à présent que des projets dans des pays à revenus intermédiaire (PRI) [BANQUE MONDIALE, 2014a]. En septembre 2014, l'Agence française de développement (AFD) a émis ses premières obligations climat à hauteur d'un milliard d'euros pour une échéance à dix ans.

Dans le domaine de la santé a été créée en 2006 la Facilité financière internationale pour la vaccination (International Finance Facility for Immunisation, IFFIm), qui se différencie des obligations climat dans la mesure où il s'agit d'un mécanisme de préfinancement. Elle émet des obligations qui permettent de financer l'Alliance du vaccin GAVI, les obligations étant garanties par les engagements futurs des donateurs. Elle est née de l'hypothèse que le coût financier des emprunts sur les marchés des capitaux reste inférieur aux bénéfices liés à l'obtention de la totalité des montants promis en début de période et à la déductibilité de l'aide [BARDER et YEH, 2006]. Si GAVI est présenté comme un partenariat public-privé classique, il s'en démarque dans les faits parce que le risque est porté non pas

par le secteur privé, mais bien par le secteur public. Par conséquent, la capacité d'IFFIm à lever des fonds dépend *in fine* de la solvabilité des États donateurs : IFFIm a été notée AAA par les agences de notation, ce qui explique sa réussite. Une dégradation de sa note, à la suite de la dégradation de celle de ses contributeurs, pourrait remettre en cause l'initiative. Répliquer cette action sur d'autres secteurs (climat, infrastructure ou encore éducation) n'est pas trivial [KETKAR, 2014] : d'une part, l'intérêt de disposer en avance de l'ensemble des promesses de dons doit être démontré pour d'autres secteurs que la santé ; d'autre part, la crédibilité des promesses des donateurs pourrait s'éroder à mesure que celles-ci se multiplieront pour couvrir les différents ODD.

Cette initiative a conduit à étendre les mécanismes de préfinancement par le privé à partir de garanties soit publiques (donateurs ou pays récipiendaire) soit d'organismes privés à but non lucratif (fondations) : les *Development Impact Bonds* (DIB) [CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT & SOCIAL FINANCE, 2013]. Ils s'accompagnent d'objectifs de résultats mesurables sur le modèle des *Social Impact Bonds* (SIB). Il existe des SIB pilotes dans le domaine de la santé, du logement, de l'éducation ou encore des services de justice. Une première expérience de SIB a été lancée récemment dans le secteur éducatif en Inde.

Il est juste de dire que de nombreuses innovations ont vu le jour ces dernières années en matière de financement du développement. Spécifiques à certains secteurs ou problèmes, elles sont loin d'être transposables à d'autres. Sans constituer une recette – on pense en particulier aux fonds thématiques –, elles ont eu cette vertu de conduire les donateurs à se remettre en question, sans pour autant conduire à une révision profonde des

objectifs, moyens et pratiques qui permettraient aujourd'hui de répondre aux besoins farineux que soulèvent les ODD.

Conclusion

L'APD paraît indispensable à la mise en œuvre de l'agenda post-2015, pour financer directement des projets, programmes et politiques, pour attirer des financements, ou encore pour faire en sorte que les financements, quelle que soit leur origine, « produisent » du développement. On a vu également que l'ADP reste trop faible par rapport aux besoins ; aussi convient-il (non exclusivement) : 1. soit de l'augmenter (versions britannique et suédoise) ; 2. soit d'en faire un véhicule de mobilisation, avec des exemples probants à mettre en avant. La France dispose d'une expérience unique en matière de *blended finance* dans le sens particulier de financement combinant des prêts et des dons.

Des questions demeurent au terme de notre tour d'horizon. On peut se demander à titre d'exemple si la *blended finance* et les partenariats public-privé (PPP) trouvent ou trouveront des opportunités dans les PMA, et si oui, dans quels secteurs et à quelles fins. Enfin, renforcer la capacité collective de prospective dans un paysage du financement du développement en évolution rapide est une recommandation que pourrait également appuyer la France. La capacité des acteurs du développement à soutenir la construction de politiques publiques sur une discussion explicite des visions de la transformation des secteurs, dans une logique d'apprentissage et de dialogues de politique, mériterait d'être considérablement accrue et soutenue, et ce, dans tous les pays en développement, y compris les PMA, afin de faciliter le travail de clarification des enjeux de mise en œuvre et de financement. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES (UNGA), 2014, *Follow-Up to and Implementation of the Monterrey Consensus and Doha Declaration on Financing for Development*, New York, UNGA.
- AZEMAR C. et DESBORDES R., 2013, "Has The Lucas Paradox Been fully Explained?", *Economics Letters*, 121(2): 183-187.
- BANQUE MONDIALE, 2014a, *Green Bond: Sixth Annual Investor update 2014*, Washington D. C., Banque mondiale.
- BANQUE MONDIALE, 2014b, *Practical Solutions and Models for Addressing Obstacles to Institutional Investment in Infrastructure in Developing Countries*, Washington D. C., Banque mondiale.
- BARDER O. et YEH E., 2006, "The Costs and Benefits of Front-Loading and Predictability of Immunization", *Working Paper*, n° 80, Washington D. C., Center for Global Development.
- BILAL S. et KRÄTKE F., 2013, "Blending Loans and Grants for Development: An Effective Mix For the EU?", *ECDPM Briefing*, note 55, Maastricht, ECDPM.
- CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT & SOCIAL FINANCE, 2013, *Investing in Social Outcomes: Development Impact Bonds. The Report of the Development Impact Bond Working Group*, Washington, Center for Global Development & Social Finance.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2013, *Beyond 2015: Toward an Integrated and Comprehensive Approach to Financing Poverty Eradication and Sustainable Development*, Commission Staff Working Document, vol. 1, 531 Final, Bruxelles.
- DALBERG GROUP, 2014, *Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes*.
- EUROPEAN THINK TANKS GROUP, à paraître, *Rapport européen sur le développement / Financing And Other Means Of Implementation in the post-2015 Context*.
- FERDI, à paraître, *Financing Sustainable Development by Addressing Vulnerabilities*.
- INDEPENDANT EVALUATION GROUP, 2012, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY 02-12*, Washington D. C., IEG.
- KETKAR S., 2014, "Aid Securitisation: Beyond IFFIm", *International Journal of Public Policy*, 10(1-3): 84-99.
- NUNNENKAMP P. et THIELE R., 2013, "Financing for Development: The Gap between Words and Deeds since Monterrey", *Development Policy Review*, 31(1): 75-98.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2013, "The Role of Banks, Equity Markets and Institutional Investors in Long-Term Financing for Growth and Development", Réunion des ministres des Finances et des gouverneurs de banques centrales du G20, 15-16 février, Moscou.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2014, *Development Cooperation Report: Mobilising Resources for Sustainable Development*, Paris, OCDE.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2014, *Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*, document final, New York, ONU.
- REINHARDT D., RICCI L. A. et TRESSEL T., 2013, "International Capital Flows and Development: Financial Openness Matters", *Journal of International Economics*, 91(2): 235-251.
- SACHS D. et SCHMIDT-TRAUB G., à paraître, *Financing for Sustainable Development Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships*, New York, SDSN.
- TOMASI S., 2013, "Proposal for a New Journey", *External Financing for Development*, Paris, OCDE.
- Treyer S., VOITURIEZ T., GIORDANO T., GABAS J. J., RIBIER V. et BOUSSICHAS M., 2014, "Changing Agricultural Models in the post-2015 Development Agenda: Implications for Official Development Assistance (ODA)", *Policy Brief*, n° 8/14.
- VOITURIEZ T., GIORDANO T. et BAKKOUR N., à paraître, « 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 en matière de santé ? », *Policy Brief*.
- WORLD ECONOMIC FORUM, 2013, *Financing Green Growth in a Resource-Constrained World: Partnerships for Triggering Private Finance at Scale*, Genève, WEF.