

TRAVAUX DE LA CHAIRE ARCHITECTURE INTERNATIONALE
DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Juger de l'efficacité des financements en fonction de leurs finalités : quatre arbitrages de la coopération internationale pour le développement

SYLVIANE GUILLAUMONT JEANNENEY

 SYLVIANE GUILLAUMONT JEANNENEY, Conseiller spécial à la Ferdi.

Résumé

Les objectifs de la coopération internationale pour le développement ont connu au cours des dernières décennies de profonds bouleversements. Aux finalités traditionnelles constituées par le combat contre la pauvreté et le développement des pays moins avancés s'est ajoutée la promotion des biens publics mondiaux. C'est en fonction de l'ensemble de ces finalités que le présent article tente d'évaluer l'efficacité de cette coopération, à travers les quatre arbitrages auxquels elle est confrontée : arbitrage entre le développement ou la convergence des économies et le bien-être immédiat des plus pauvres ; entre ce développement et la préservation des biens publics mondiaux ; entre les actions préventives et les actions curatives ; entre l'intérêt des pays aidés et celui de la communauté internationale.

Abstract

The objectives of international development cooperation have undergone profound changes in recent decades. To the traditional goals constituted by the fight against poverty and the development of less developed countries the promotion of global public goods has been added. It is in terms of all of these purposes that this article attempts to assess the effectiveness of this cooperation, subject to four trade-offs: between the development or convergence of economies and the immediate well-being of the poorest; between this development and the preservation of global public goods; between preventive actions and curative actions; between the interests of the countries receiving aid and those of the international community.

La coopération internationale pour le développement a connu au cours des dernières décennies de nombreux bouleversements. D'une part elle n'est plus circonscrite à l'aide publique au développement (APD) qui ne constitue qu'une part des financements publics à destination des pays en développement. D'autre part les objectifs de la politique internationale se sont élargis à de nombreux nouveaux domaines. C'est en fonction de l'ensemble de ses finalités qu'il convient d'évaluer son efficacité¹.

Les finalités présentes de la politique financière mondiale pour le développement peuvent être regroupées en trois rubriques. Traditionnellement, la coopération internationale pour le développement a poursuivi deux objectifs, d'une part fournir un minimum de services sociaux nécessaires au bien-être de chacun (tels qu'ils ont été définis par les *Objectifs du millénaire pour le développement* en 2000), d'autre part assurer une certaine convergence des produits par habitant des économies en développement avec ceux des pays développés en finançant des projets productifs. Ces deux objectifs, redistribuer la richesse et favoriser le développement économique, reposent sur deux conceptions de la justice, l'une purement redistributive visant à corriger une répartition trop inégale des revenus, l'autre plus dynamique, voulant corriger les handicaps de développement dans une vision évolutive du monde².

De la prise de conscience qu'il existe des problèmes communs à l'humanité a émergé un troisième objectif : promouvoir les biens publics mondiaux (ou régionaux). On assiste à un élargissement de la notion d'éthique, mise en valeur par les *Objectifs du développement durable* en 2015. Un bien public étant par définition non rival et non excluable, chacun en bénéficie sans préjudice pour les autres utilisateurs et personne ne peut être banni de son usage. Le bien public devient mondial s'il concerne tous les habitants de la planète, même si l'avantage tiré n'est pas égal sur tous les continents. Le bien public mondial par excellence est le savoir dont découle l'innovation, il est celui qui a été le plus étudié par les économistes.³ La liste des biens publics mondiaux ne cesse de s'élargir : elle recouvre à l'heure actuelle essentiellement le climat, la biodiversité, l'éradication des maladies transmissibles, la stabilité financière et la paix mondiales.

Ces trois finalités du financement international correspondent aux finalités idéales telles qu'on peut les formuler sur un plan philosophique et de façon indépendante de considérations politiques. Dans la poursuite de ces finalités, les bailleurs font face à deux dilemmes : i) comment s'assurer que les actions préventives ne sont pas sacrifiées au bénéfice des actions curatives ? Notamment la tentation est forte de privilégier les actions ex-post de court terme et de portée immédiate, telles que les actions sociales, aux dépens des actions ex ante projetées sur l'avenir, tels les investissements de développement ou destinés directement à réduire les vulnérabilités structurelles économiques ou politiques ; ii) comment s'assurer que l'intérêt des destinataires des flux n'est pas évincé par celui des bailleurs ? L'irruption de la problématique des biens publics mondiaux et particulièrement l'inquiétude face au réchauffement climatique ne risquent-elles pas de faire passer au second plan le souci de la croissance économique

¹ Cette brève reprend en les complétant certains développements Jean-Michel Severino et Sylviane Guillaumont Jeanneney (2023) « Financer les politiques mondiales : mais pourquoi donc ? » Ferdi, Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Document de travail*, n° 317, mars. Elle bénéficie des apports des nombreux travaux ultérieurs de la Chaire

² Cf P. Jaquet et J-D Naudet (2006) « Les fondements de l'aide » in D. Cohen, S. Guillaumont Jeanneney et P. Jaquet *La France et l'aide publique au développement*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris, p.47-96.

³ C. Hess et E. Ostrom (2007) « Introduction: An Overview of the Knowledge Commons », dans *Understanding Knowledge as a Commons : From Theory to Practice*, MIT Press, 2007.

des pays pauvres et vulnérables ? Les considérations géopolitiques de la finance internationale ont toujours été présentes, mais il semble qu'elles revêtent une nouvelle forme qui se manifeste dans la confrontation aigue entre représentants des pays développés et en développement lors des conférences internationales.

La question de l'efficacité de l'aide au développement a été un souci permanent de la communauté internationale. Au niveau macroéconomique il s'agissait d'apprécier l'impact de l'aide reçue sur la croissance des économies ou sur la réduction de la pauvreté⁴. Il convient désormais de s'intéresser à l'ensemble des flux financiers d'origine publique et de considérer l'élargissement de leurs finalités. C'est au regard des quatre arbitrages, auxquels est confrontée la communauté internationale, que nous devons évaluer l'efficacité de la finance mondiale : arbitrages entre la croissance des pays pauvres et bien-être immédiat des populations, entre objectifs de développement et promotion des biens publics mondiaux, entre actions préventives et actions curatives, entre l'intérêt des pays en développement et celui de la communauté internationale dans son ensemble.

1. L'arbitrage entre « développement » des pays à faible revenu et « bien-être » immédiat des populations pauvres

Les inégalités de revenus entre pays développés et en développement sont considérables. Le rapport du PIB par tête entre les dix pays les plus riches et les dix pays les plus pauvres, qui avait cru fortement entre 1970 et 1995, s'est ensuite stabilisé et à partir de 2005 a légèrement diminué, mais demeure en 2020 encore égal à 150⁵. Pourtant il existe une tendance nette de la communauté des bailleurs à privilégier les interventions dans les secteurs sociaux au détriment des secteurs productifs. De 2000 à 2020, la part des engagements officiels d'aide au développement directement consacrés à la production est passée de 10 à 12% dans les pays à faible revenu comme dans les pays à revenu intermédiaire, tandis que celle des secteurs sociaux et des aides d'urgence a cru dans les pays à faible revenu (passant de 44 à 54%) et est resté stable dans les pays à revenu intermédiaire au niveau élevé de 40%⁶. Les causes de ce biais au détriment de la croissance sont multiples.

L'adoption des *Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)* en 2000 a conforté le choix en faveur de l'aide à finalité sociale ou humanitaire. Ils signifient que chaque individu a droit à un minimum vital et qu'il appartient à la communauté internationale de compléter l'action des États qui n'ont pas la capacité de le garantir, ce qui implique des transferts à long terme. Désormais l'aide est appelée à financer non seulement les investissements à finalité sociale, mais leurs charges récurrentes. Simultanément, la crainte des pandémies, de plus en plus vive, justifie de soutenir les systèmes sanitaires des pays pauvres à travers des transferts durables. La multiplication des catastrophes naturelles et l'émotion internationale qu'elles suscitent ont conduit à grossir l'aide humanitaire

⁴ Voir notamment pour une analyse de ces travaux ; Patrick Guillaumont et Laurent Wagner (2013) « L'efficacité de l'aide- pour réduire la pauvreté : leçons des analyses transversales et influence de la vulnérabilité des pays, *Revue d'économie du développement*, 2013/14 décembre, p. 115-164.

⁵ T. Mélonio, J-D Naudet et R. Rioux (2022) « L'aide publique au développement à l'âge des conséquences », *AFD Policy Paper*, octobre, n° 11, p. 17.

⁶ Pourcentages calculés à partir de : World Bank Group. *Development Finance (2021) A changing landscape: trends in official financial flows and the aid architecture*, p.13.

d'urgence au détriment des actions de long terme pour le développement qui sont moins à la une de l'actualité. Cependant la cause majeure de la désaffection pour les secteurs productifs est sans doute la conviction que leur croissance dépend en premier lieu des entreprises privées et qu'il n'appartient pas à la politique publique de subventionner ces dernières.

On a aussi soutenu que les conséquences de cet arbitrage pouvaient être considérablement amoindries en raison de la fongibilité des ressources laissant une certaine liberté d'action aux gouvernements des pays receveurs. Pour que cet argument soit valable, il convient que les financements extérieurs ne soient pas imposés comme des compléments aux dépenses locales ; de plus l'affectation manifeste la priorité accordée par les partenaires à certains secteurs, qui peut être contagieuse et détermine les domaines où s'opère le transfert des connaissances.

Certes les financements destinés à l'éducation ou au renforcement des systèmes nationaux de santé sont favorables à long terme au développement, mais ce n'est pas aussi clair pour les dépenses de pure protection sociale. De plus, encore faut-il que les populations mieux formées et en meilleure santé trouvent un emploi, ce qui suppose le développement du secteur productif. Sans intervention vigoureuse de la communauté internationale en faveur de celui-ci, les inégalités de revenu par tête entre pays développés et pays en développement risquent de s'accroître, en raison notamment de la rapide croissance démographique dans ces derniers, d'autant qu'ils sont plus pauvres. La situation de l'Afrique est exemplaire. Le continent africain sera à la fin du siècle le plus peuplé et le plus jeune alors que la population du reste de la planète va entrer dans une phase de décrue et de vieillissement.

Le relatif désintérêt à l'égard des projets directement productifs s'explique aussi et peut-être principalement par le doute qui s'est installé sur la possibilité d'un développement rapide du continent africain, là où l'exigence de croissance est la plus forte. Alors que le succès du développement des pays asiatiques a reposé sur les exportations de biens, de services et de populations (via la migration), exploitant le grand potentiel du marché des pays industrialisés, ce mode de développement n'est plus possible. La place prise par les économies asiatiques dans la production manufacturière, les contraintes liées au transport carboné, la relocalisation des activités industrielles dans les pays de l'OCDE permise par la robotisation et la digitalisation, compromettent désormais les chances d'une stratégie de croissance fondée sur les exportations manufacturières traditionnelles. De la même manière, le mouvement d'opinion en faveur de produits alimentaires d'origine locale et la contrainte du transport durable vont rendre plus difficile la production agricole pour l'exportation lointaine. Les contraintes mises au mouvement des personnes limitent la poursuite des migrations.

En revanche, de nouvelles stratégies innovantes s'ouvrent en Afrique.⁷ La croissance des marchés intérieurs, résultant de la croissance démographique et de la montée en puissance d'une classe moyenne, sera un moteur de développement du continent, mais qui suppose que la communauté

⁷ J-M. Severino, « Note de cadrage : trois directions clés de politique économique africaine pour les vingt prochaines années », dans J.M Severino (2023) « Des millions pour des milliards : Accélérer l'émergence entrepreneuriale africaine pour une croissance accélérée, durable et riche en emplois », Ferdi, Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Documents de travail* P325, mai.

internationale s'engage dans le financement des petites et moyennes entreprises. En effet ce sont elles qui peuvent répondre à la demande locale et aux nouveaux gisements d'exportation. Les pays africains disposent de vastes ressources vertes, géothermiques, solaires et hydroélectriques, qui peuvent être exploitées de façon décentralisée. La production d'hydrogène pourrait s'épanouir dans un tel contexte. La neutralité carbone est sans doute hors d'atteinte en 2050 sans captation du carbone. Or les pays africains disposent d'un atout stratégique, à condition qu'ils soient correctement rémunérés pour la protection de la forêt et soutenus dans la création d'activités artisanales compatibles avec celle-ci. Les progrès de la digitalisation et le déséquilibre démographique entre les continents européen, bientôt asiatique, et l'Afrique, ouvrent aux diplômés africains la possibilité de travailler à distance dans un grand nombre de domaines, qui incluront la conception de nouveaux types de produits et services. Ceci suppose d'accélérer la construction d'une infrastructure digitale, perçue comme une priorité d'équipement au même titre que la route ou le rail, et de construire un système d'enseignement supérieur de niveau international, formant sur place le plus grand nombre possible de jeunes capables de satisfaire la demande mondiale de services à travers internet.

Le soutien au secteur productif se heurte à un chaînon manquant dans le financement des petites et moyennes entreprises entre le micro crédit destiné à des ménages ou de toutes petites entreprises et le financement des banques locales ou des organisations internationales qui ne gèrent que des financements de montant élevé, de rentabilité importante et aux risques limités⁸. Les jeunes entreprises portées par des entrepreneurs sans réputation ni financement propre mais prometteurs ne reçoivent généralement pas le soutien des Institutions financières de développement. Trois raisons sont à l'origine de cette situation i) Les institutions financières publiques ont le sentiment qu'une aide au secteur privé ne se justifie que s'il existe une véritable opportunité de générer des externalités positives. La capacité à évaluer la pertinence des subventions implique de mesurer précisément l'impact économique et social de l'action des entreprises, ce qu'on ne sait pas bien faire. La prédominance des considérations de rendement financier tient au pilotage par des financiers (plutôt que des économistes), qui ne sont guère enclins à mesurer les impacts sociaux et environnementaux des investissements. Dès lors un rendement financier attendu élevé devient la condition du crédit, de telle sorte que seuls les secteurs des banques, des télécommunications, du pétrole et des mines sont financés, qui répondent peu aux besoins locaux. (ii) Les grandes institutions sont calibrées pour faire des investissements de taille trop importante par rapport aux besoins des entreprises naissantes ; les coûts de transaction de petits crédits paraissent excessifs. (iii) Elles ne disposent pas des personnels capables de s'immerger dans des pays pauvres et de comprendre la réalité complexe du terrain.

L'absence de culture du risque chez les Institutions financières de développement conduit à une orientation géographique des flux financiers qui n'est pas optimale. Sur l'ensemble de la période 2000-2019, les pays à revenu intermédiaire ont bénéficié de près de la moitié des engagements au titre de l'APD et 85% des autres flux. Les pays à faible revenu n'ont bénéficié de l'APD qu'à hauteur de 30% des engagements, alors ceux-ci constituent 94% des flux reçus.⁹ Les Institutions financières de développement ont certes le mérite d'avoir démontré qu'il était rentable d'investir dans les pays

⁸ Cf. J.M Severino (2023) « Des millions pour des milliards : Accélérer l'émergence entrepreneuriale africaine pour une croissance accélérée, durable et riche en emplois », Ferdi, Chaire Architecture internationale du financement du développement, 2003.

⁹ Cf. World Bank Group Development Finance (2021) *A changing landscape: trends in official financial flows and the aid architecture*, opus cit., p. V.

émergents, mais aujourd'hui elles accélèrent le développement dans les pays à revenu intermédiaire où le tissu entrepreneurial est déjà important, sans prendre le risque de faire émerger des entreprises dans les pays à faible revenu qui en sont le moins pourvus.

En aucune mesure une priorité donnée au système productif ne se ferait au détriment de l'objectif premier des OMD comme des ODD qui est de « réduire la pauvreté ». L'expérience de la Chine comme la littérature académique ont bien montré que la croissance est le moyen le plus efficace pour la diminuer.¹⁰

2. L'arbitrage « développement des économies » et « biens publics mondiaux »

Il est difficile de savoir comment s'opère le partage entre le financement du développement et celui des biens publics mondiaux, pour de multiples raisons. Il existe un flou sur le périmètre même des biens publics mondiaux comme sur la mesure des flux qui leur sont dédiés. Cette incertitude tient aussi au fait qu'il existe tantôt une complémentarité tantôt une concurrence entre les deux objectifs, qui diffèrent selon la nature des biens publics.

Les inégalités de revenus entre pays sont à l'origine des migrations internationales, de la transmission de maladies et d'une insécurité qui se déploie dans l'ensemble du monde. Ainsi le développement des pays pauvres comporte des externalités positives en matière des biens publics que constituent la santé et la sécurité mondiales¹¹. Inversement le financement des biens publics mondiaux dans les économies de faible revenu participe à leur croissance. Les programmes de vaccination et d'amélioration des systèmes de santé locaux, dont l'objectif premier est de réduire les risques de transmission internationale des maladies, accroissent le capital humain national et concourent au développement local. Les soutiens apportés à la lutte contre l'insécurité dans les pays en développement, liée au djihadisme et au commerce des drogues et des armes, sont indispensables au développement économique des régions concernées, en même temps qu'ils contribuent à la sécurité des pays développés. Les populations des pays en développement, notamment en Afrique, sont victimes d'une insécurité quotidienne qui résulte du retrait des services de l'État (police, gendarmerie, justice) en particulier dans les zones éloignées de la capitale. La communauté internationale a pris conscience de l'importance pour le développement local de la sécurité intérieure et de la lutte contre toute forme d'extrémisme¹².

¹⁰ Parmi les textes fondateurs: Bruno, M. Ravallion and L. Squire (1996) "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues" *The World Bank Policy Research Paper Series*, n° 1563, B. M. Ravallion (2001) "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages", *World Development*, vol. 29, n° 11, p.1803-1815. D. Dollar and A. Kraay (2002) "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, vol. 7, n° 3, September, p.195-225.

¹¹ Ceci implique de favoriser la croissance au Sud et simultanément au Nord si l'on veut dégager les marges de financement nécessaires à la protection des biens publics mondiaux. La politique de décroissance prônée par certains pour protéger la planète est contradictoire avec l'ambition d'innovations technologiques indispensables à l'atténuation du réchauffement de la planète.

¹² La situation au Sahel est un bon exemple du lien entre sécurité et développement : cf. Ferdi (2016) *Allier sécurité et développement. Plaidoyer pour le Sahel*.

L'arbitrage entre l'objectif de développement (ou de convergence) et celui de préservation des biens publics mondiaux s'opère différemment selon le type de biens publics. Considérons en premier lieu les « financements-climat » pour lesquels l'arbitrage avec le financement du développement se pose de manière la plus nette. Le problème résulte du fait que la notion de « financement climat » (*Climate Finance*) est utilisée sans que soient clairs, ni le sens qui lui est donné, ni sa mesure. Il s'agit bien entendu des fonds qui sont destinés à faire face au changement climatique. Mais ceci peut être entendu en un sens large, les fonds qui ont ce but entre autres, ou en un sens plus étroit les fonds qui sont spécifiquement destinés à ce but. S'agit-il des financements concessionnels, voire des dons, destinés à couvrir le coût additionnel d'investissements réalisés avec une empreinte carbone inférieure à celle d'investissements de même objet, mais qui pourraient être réalisés à un coût moindre en raison par exemple de l'usage d'énergies fossiles disponibles au lieu d'une énergie décarbonée ? ou du coût total des investissements effectués avec une faible empreinte climatique ? D'autre part il convient de distinguer clairement les fonds destinés à l'atténuation et ceux à l'adaptation.

Le souci primordial de la communauté internationale envers le réchauffement climatique comporte le risque que soit donnée une forte primauté aux dépenses associées à l'atténuation de ce réchauffement, au détriment des dépenses spécifiquement destinées au développement comme à celles destinées à l'adaptation. Cette crainte est d'autant plus prégnante que semble avoir été oubliée la volonté affirmée par la communauté internationale, lors de la quinzième session de la Conférence des parties (en 2009), de consacrer d'ici à 2020 100 milliards de dollars par an aux « financements climat », qui devaient être *additionnels* au financement du développement¹³. L'abandon du principe d'additionalité apparaît clairement dans la comptabilisation des Fonds Climat par l'OCDE¹⁴. Les « flux climat » recensés sont pour la plupart relatifs à des activités de financement du développement et sont fournis par les bailleurs eux-mêmes qui se réfèrent en général aux « marqueurs Rio » ; ceux-ci classent les flux en trois catégories : ceux dont l'objectif climatique est clairement énoncé et joue un rôle principal dans l'activité, ceux dont l'objectif climatique bien que mentionné n'en constitue pas la motivation première, et ceux qui n'ont aucune visée climatique. Les flux financiers de la première catégorie sont comptés en général pour 100% et ceux de la deuxième pour 35% à 50% selon les cas. L'OCDE arrive ainsi pour 2020 à un total de 83 milliards de dollars. Ces chiffres ne disent rien, ni sur la part des flux qui ont pour objectif premier le développement des pays receveurs, ni dans quelle mesure la prise en compte de l'objectif climat s'est accompagnée d'une augmentation des flux financiers publics.

À l'intérieur des financements pour le climat l'arbitrage entre crédits pour l'atténuation et crédits pour l'adaptation est aussi critique. La quinzième Conférence des parties avait décidé que les financements devaient être « répartis de manière équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation. » Selon les statistiques de l'OCDE, de 2016 à 2020, les flux publics multilatéraux ont été destinés pour 64 % à l'atténuation et

¹³Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009, Deuxième partie: Mesures prises par la Conférence des Parties: 8. « Un financement accru, nouveau et additionnel, prévisible et adéquat ainsi qu'un meilleur accès à celui-ci devraient être fournis aux pays en développement, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, pour permettre et soutenir une action renforcée concernant à la fois l'atténuation, y compris d'importants moyens financiers pour réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD-plus), l'adaptation, la mise au point et le transfert de technologies, ainsi que la création de capacités, en vue d'une application renforcée de la Convention... Les pays développés adhèrent à l'objectif consistant à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement. »

¹⁴ Qui a pour objet explicite de voir quel est l'écart à la cible de 100 milliards. OCDE (2022) *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2016-2020. Enseignements tirés d'une analyse désagrégée*, Éditions OCDE, Paris.

32% à l'adaptation, les mêmes pourcentages étant de 59% et 25% pour les flux bilatéraux¹⁵. On est loin des 50% en faveur de l'adaptation, qui selon les pays en développement, notamment les pays à faible revenu, constituent une dette des pays développés à leur égard puisque ces derniers sont majoritairement responsables du réchauffement climatique, alors que les crédits à l'atténuation bénéficient à tous.

La faiblesse des investissements d'adaptation tient là encore en partie à l'incertitude de leur mesure. Il est facile d'identifier les financements qui sont spécifiquement dédiés à l'adaptation, telles la construction de digues, la régulation de cours d'eau, la mise en place de systèmes d'alerte précoce ou de système d'assurance climatique...Mais la plus grande part des dépenses de développement contribue à l'adaptation au changement climatique : accroître le capital humain, améliorer les infrastructures ou promouvoir une meilleure gouvernance augmente la capacité d'adaptation au changement climatique des gouvernants et des populations. La tentation des donateurs internationaux est d'assimiler les deux types de dépenses et de ne plus faire de l'adaptation un but spécifique. La prédominance des investissements d'atténuation s'explique aussi par les conditions de leur financement : leur destination étant principalement les pays émergents, ils peuvent être financés à des conditions de marché ou proches de celles-ci ; à l'inverse, les investissements d'adaptation se situent principalement dans les pays pauvres et impliquent une forte libéralité.

Devant la constatation qu'un montant *additionnel* de financement de 100 milliards par an pour le climat n'est pas atteint et que l'argent va pour une moindre part vers l'adaptation des pays les plus vulnérables, ceux-ci, à la dernière Conférence des parties à Charm el-Cheikh, ont cherché à promouvoir un autre mode d'engagement de la communauté internationale. C'est ainsi que s'est manifestée de façon pressante la demande, depuis longtemps formulée et plus clairement réitérée à Glasgow, que les pertes et dommages subis par les pays vulnérables du fait du changement climatique fassent l'objet d'une compensation de la part des pays développés. C'est ainsi qu'a été actée la création d'un nouveau Fonds pour la compensation des pertes et dommages liés au changement climatique en faveur des pays les plus vulnérables.

Par l'acceptation de ce Fonds, les pays industrialisés, qui sont historiquement les principaux émetteurs de CO₂, reconnaissent leur responsabilité dans le changement climatique (hormis la Chine), ce qui constitue l'affirmation d'un principe essentiel de justice internationale. C'est en cela que l'accord peut être reconnu comme « historique ». Mais à côté de l'atténuation et de l'adaptation, la compensation des dommages doit-elle être une troisième finalité de la Finance climat ? Il est extrêmement difficile, sinon impossible, d'évaluer objectivement les pertes et dommages en faisant la part de ce qui est dû au changement climatique et de ce qui résulte de la nature du climat comme cela était le cas avant son changement. L'ampleur des pertes et dommages dus au changement climatique dépend de la politique menée par les pays concernés, sous leur propre responsabilité : les pays à faible revenu ont certes une légitimité à demander le soutien de la communauté internationale pour s'adapter au changement climatique de façon à atténuer les pertes et dommages qui risquent d'en résulter. Mais tout miser sur la

¹⁵ Les compléments à 100 étant les flux de nature incertaine.

compensation crée un aléa moral qui risque d'affecter la prévention des risques par des mesures d'adaptation¹⁶.

La protection de la biodiversité pose le même problème d'arbitrage avec les projets de développement. La question est d'autant plus importante que les ressources de biodiversité se situent principalement dans les pays en développement et notamment dans les plus pauvres. À long terme la protection de ces ressources ne peut être que bénéfique au développement. Mais elle peut aussi impliquer une réduction d'activité à court terme comme dans le secteur de la pêche ou de l'exploitation des forêts. Ou encore impliquer un coût supplémentaire par exemple dans le cas d'un projet agricole visant à réduire l'emploi d'engrais et de produits phytosanitaires. C'est pourquoi les pays en développement affirment que les financements dédiés à la biodiversité doivent être additionnels à l'aide au développement.

À la quinzième conférence pour la biodiversité à Montréal¹⁷ a été évoquée par les pays en développement l'idée que les pays développés devraient consacrer 100 milliards par an à cet objectif. Craignant que les fonds ne soient pas additionnels aux financements du développement, comme pour le climat, les pays en développement ont souhaité la création d'un Fonds spécifique, estimant que le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) finance les projets climatiques plus que ceux destinés à la protection de la biodiversité¹⁸. L'accord s'est finalement réalisé sur un montant de 30 milliards de dollars par an consacré à la biodiversité, abondé par les pays développés, en distinguant au sein du FEM un compartiment spécifique. S'agit-il de financer les coûts additionnels des projets de développement comportant un volet biodiversité ou l'ensemble de ces projets ?

Comme nous l'avons noté, l'éradication des pandémies est un bien public mondial compte tenu des forts risques de transmission internationale, même lorsqu'elles ont pour origine un pays en développement. Mais conçues avec des objectifs spécifiques les programmes de vaccination ou les traitements ciblés peuvent créer des tensions ou des déséquilibres entre les différents secteurs sanitaires et perturbent les politiques nationales de santé. C'est pourquoi ils doivent s'accompagner d'un renforcement général des systèmes de santé.

L'arbitrage entre les objectifs de stabilité financière et le développement des économies est moins problématique. Les crises financières qui secouent de manière récurrente l'économie mondiale naissent tantôt dans les pays développés (comme la crise de 2008 qui a débuté aux États-Unis), tantôt dans les pays en développement (comme lors de la crise asiatique en 1997), tandis que leur diffusion à l'ensemble de la planète résulte de l'imbrication internationale des systèmes financiers et du comportement aventureux de nombreux acteurs financiers, dont les gouvernements. Ainsi la stabilité financière des pays en développement fait partie des biens publics mondiaux.

¹⁶ Patrick Guillaumont (2022) « Les fantômes des COP, de Glasgow à Charm el-Cheikh, Ferdi, *Éditorial*, 8 décembre 2022.

¹⁷ 7 -19 décembre 2022.

¹⁸ J. Landry, J. Rochette, M. Wemaère, S. Treyer (2022) « Mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020 : quel mécanisme de financement ? » *Iddri Étude*, n°07, novembre.

Si, à ce titre, les actions internationales de régulation et de soutien des systèmes financiers nationaux bénéficient à tous les pays, elles ont un intérêt particulier dans les pays à faible revenu. Dans ces États, il existe une forte relation entre la stabilité monétaire, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. En effet, l'instabilité financière brouille les signaux de marché et conduit au report et à des choix erronés d'investissement. L'inflation heurte particulièrement les pauvres parce que leur patrimoine est essentiellement composé d'encaisses destinées à lisser leur consommation en présence de revenus saisonniers, à faire face à des dépenses imprévues ou à investir en l'absence d'accès au crédit¹⁹. Elle déprécie ces encaisses monétaires alors que les populations aisées peuvent placer leur épargne dans des actifs protégés de ses effets (actions, créances indexées ou à taux d'intérêt variable, placements en devises, immobilier)²⁰. Les dépréciations des monnaies nationales sur les marchés des changes, symptomatiques des crises financières des pays en développement, affectent durement les populations urbaines produisant dans le secteur informel des biens à usage essentiellement local et consommant des biens, notamment alimentaires, importés ; c'est aussi le cas des paysans lorsque les prix des biens agricoles sont déconnectés des prix internationaux.

La stabilité financière, reconnue comme un bien public essentiel, est déjà largement couverte par la finance internationale, grâce au rôle dévolu au Fonds monétaire international (FMI). Celui-ci, sujet à de vives critiques à l'époque des ajustements structurels comme ayant condamné à la récession les pays en développement contraints à faire appel à ses financements, a profondément renouvelé ses moyens d'intervention. Les objectifs et les conditionnalités des programmes du FMI ont été adaptés aux vulnérabilités propres de ces pays, dans le respect des limites de son mandat. Cette volonté s'est traduite, dès 1999, par la transformation de la « facilité d'ajustement structurel renforcée » en « facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté ». Le FMI a apporté une réponse de plus en plus flexible, rapide et mieux calibrée aux besoins des pays à faible revenu, face aux déséquilibres de leur balance des paiements et de leur budget, induits par des chocs exogènes et des fragilités structurelles. La réaction du FMI à la crise du Covid est significative à cet égard. Ainsi « le Conseil d'administration du FMI a approuvé le 22 juillet 2021, une réforme de ses modalités d'interventions, qui a notamment consisté à relever, voire en cas exceptionnel, à supprimer les limites d'accès aux financements offerts par le FMI aux pays à faible revenu²¹. » Enfin la réallocation des DTS décidée par certains pays développés en faveur des pays en développement a permis d'abonder la Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté et de créer un nouveau fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (fonds fiduciaire RD) mis en œuvre le 1^{er} mai 2022. Ce fonds a pour vocation d'aider les pays à revenu faible et les pays à revenu intermédiaire vulnérables à relever les défis structurels présentant des risques macroéconomiques, tels que le changement climatique et les pandémies²².

¹⁹ Cf. ici l'hypothèse centrale de l'effet de conduit de MacKinnon 1973) *Money and capital in economic development*, The Brookings Institution, Washington.

²⁰ W. Easterly and S. Fischer (2001) « Inflation and the Poor », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 33 (2), p. 160-178, et Feindouno S., Guérineau S., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Plane P. (2022) « Monnaies nationales ou régionales et réduction de la pauvreté en Afrique », *Revue d'économie du développement* 2021/4 (Vol. 29), p. 49-81.

²¹ B. Cabrillac et L. Jacolin (2022) « L'évolution des facilités du FMI pour les pays pauvres », Ferdi Note Brève, B227, mise à jour mai.

²² Le fonds fiduciaire RD fournira un appui stratégique ainsi qu'un financement abordable et à long terme (avec une échéance de 20 ans et un délai de grâce de 10½ ans) pour aider à accroître la résilience des pays face aux risques à long terme qui pèsent sur la stabilité de la balance des paiements. IMF « La Directrice Générale du FMI salue la création du fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité afin d'aider les pays vulnérables à relever les défis à plus long terme » Communiqué de presse n°22/115. Voir aussi sur les défis de la réallocation des DTS : B. Cabrillac et S. Guillaumont Jeanneney (2022) « Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables », Ferdi *Document de travail* P298.

Cependant, malgré ces évolutions incontestables, le soutien du FMI aux pays pauvres souffre encore de lacunes, qui méritent une réflexion de la communauté des bailleurs.²³ Vingt-sept ans après le lancement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, la question du surendettement des pays à faible revenu redevient d'actualité et risque de mettre un coup d'arrêt à leur croissance. « Le changement climatique a des conséquences à la fois immédiates et de long terme sur les trajectoires d'endettement des pays en développement²⁴. » Les récentes analyses de soutenabilité de la dette (*Debt Sustainability Assessments*) montrent qu'à la fin de 2021 presque 60% des pays à faible revenu (selon la définition du FMI) étaient considérés comme à risque élevé et ou en détresse contre 30% en 2015²⁵. Une restructuration coordonnée de la dette ne peut plus se faire dans le Club de Paris et exige la constitution d'un cadre neuf de négociations intégrant les nouveaux créanciers (notamment la Chine) et les institutions financières privées. Tel est l'objet du « Cadre Commun²⁶ » prôné par le G20, mais qui n'est pas encore effectif. Enfin il conviendrait de mener une réflexion sur les moyens de réduire l'impact négatif de la régulation internationale des institutions financières par le Comité de Bâle, de plus en plus stricte au fil du temps, sur l'accès au crédit dans les pays à faible revenu²⁷.

Enfin, il existe un arbitrage, l'un des plus difficiles, entre les objectifs de *sécurité* et de développement. Les populations des pays en développement, notamment en Afrique, sont victimes d'une insécurité quotidienne qui résulte du retrait des services de l'État (armée, police, gendarmerie, justice), en particulier dans les zones éloignées de la capitale, qui les laisse aux mains des groupes armés. Si la communauté internationale a pris conscience de l'importance de la sécurité intérieure et de la lutte contre toute forme d'extrémisme pour le développement local, le financement des dépenses de sécurité est freiné par la règle du Comité d'aide au développement (CAD) selon laquelle ces dépenses ne peuvent que très marginalement être comptées dans l'APD. Ici, l'arbitrage s'exerce à l'heure actuelle plutôt en défaveur de ce bien public qui est une sécurité pour tous.

3. L'arbitrage entre prévention et réparation des dommages

Dans tous les domaines de la politique, les gouvernants doivent arbitrer entre les actions préventives et les actions curatives, compte tenu des moyens limités dont ils disposent. Partout la tentation est forte de privilégier les actions *ex post* de court terme et de portée immédiate aux actions *ex ante* d'efficacité incertaine puisque projetées sur l'avenir. La priorité donnée à l'aide humanitaire ou aux aides sociales aux dépens des projets de développement participe à cette inclinaison. Une manière de privilégier le temps long serait d'allouer les flux publics destinés au développement, notamment les flux concessionnels, en fonction de la vulnérabilité économique et sociale structurelle des pays, celle qui ne dépend pas de leur politique présente et qui constitue un obstacle durable à la croissance à long terme de l'économie²⁸. Autrement dit il s'agirait notamment d'introduire dans les formules d'allocation de la

²³ B. Cabrillac et L. Jacolin (2022) « L'évolution des facilités du FMI pour les pays pauvres », *article cité* : Voir les propositions des deux auteurs, p. 9-10.

²⁴ Sur ce point Bruno Cabrillac (2023) « Soutenabilité de la dette et changement climatique » Ferdi Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Note brève*, B249, mai.

²⁵ Cf. IMF (2022) « Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries –2022 *IMF Policy Paper* December, p.19.

²⁶ *G2 Common Framework*.

²⁷ Cf. C. Angely (2023) « La crise de 2008 et l'inclusion financière en Afrique Impasse, fausses et vraies pistes » Ferdi, à paraître.

²⁸ Cf. P. Guillaumont (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pour qui ? Prendre en compte la vulnérabilité des pays », Ferdi Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Document de travail* P319, mars.

Banque mondiale et de la Banque africaine de développement un indice de vulnérabilité structurelle, à côté du produit par tête et de l'indice représentant la qualité de la politique économique (CPIA) qui n'ont pas de dimension temporelle²⁹. Il conviendrait que simultanément les bailleurs bilatéraux soient incités à prendre en compte la vulnérabilité relative des pays dans le choix des pays aidés³⁰.

L'arbitrage entre court et long termes concerne aussi le financement des biens publics mais n'a pas la même acuité selon leur nature. Le dilemme est particulièrement vif en ce qui concerne la sécurité et la paix mondiales. La Banque mondiale et les Nations unies ont tenté d'estimer les « économies » réalisées par la communauté internationale si plus de ressources étaient consacrées à la prévention, ce qui signifie dépenser plus dans les pays à haut risque de conflit, avant le déclenchement de la violence³¹. Selon ce rapport les économies seraient substantielles, mais leur rendement s'étagerait dans le temps long. La difficulté réside dans la multitude des facteurs de risque de conflits (économiques, ethniques, culturels, géographiques, climatiques) et leur diversité selon les pays concernés, le large spectre des actions de prévention couvrant le développement économique, la sécurité intérieure et la gouvernance ou le rôle de l'État et l'exigence de combiner des actions structurantes à long terme et des actions à impact rapide pour que les populations en perçoivent les bienfaits³².

À l'inverse les interventions en faveur de la stabilité financière dans les pays en développement, gérées par le FMI, font mieux la part entre prévention et correction. Certes les prêts du FMI répondent à une situation d'urgence marquée par le déséquilibre des balances des paiements, mais les programmes associés comportent toujours des actions structurelles visant un rééquilibrage durable de ces balances ainsi qu'un redressement des finances publiques, associées à une assistance technique pour une meilleure efficacité et transparence de la gestion des fonds publics.

En ce qui concerne le climat, les actions d'atténuation du changement climatique se situent d'elles-mêmes dans une perspective de prévention, tournée vers l'avenir. Il est frappant qu'en dépit des annonces répétées des scientifiques, c'est la récurrence des chocs climatiques et de leurs dommages qui a suscité la mobilisation de la communauté internationale. La question de l'arbitrage entre prévention et correction se pose clairement pour les actions d'adaptation au réchauffement climatique, particulièrement en agriculture. Il ne s'agit pas seulement de compenser les paysans pour les dommages subis du fait des sécheresses ou des inondations (par exemple avec des assurances), mais de concevoir et d'implanter des modes de production plus résilients aux chocs, autrement dit de réaliser une véritable transformation structurelle de l'agriculture³³. Celle-ci implique la recherche sur les technologies adaptées aux conditions agroécologiques (par exemple création de riz résistant aux inondations ou de maïs hybride résistant à la sécheresse), l'investissement dans la maîtrise de l'eau en

²⁹ La Banque caraïbénne de développement et l'Union européenne ont déjà franchi le pas.

³⁰ Il appartiendrait à l'organisme indépendant de suivi des flux financiers évoqué en conclusion de fournir pour chaque bailleur une appréciation de la prise en compte de la vulnérabilité des pays destinataires des flux.

³¹ United Nations and World Bank (2018) *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, DC: World Bank, Washington, 2018.

³² Cf. l'étude menée pour la Fondation Prospective et Innovation : S. Feindouno et L. Wagner (2020) *Les Conflits internes dans le monde : Estimer les risques pour cibler la prévention*, Ferdi, notamment p.55-61.

³³ A. de Janvry et E. Sadoulet (2023) « Sept propositions pour soutenir et financer le secteur agricole en Afrique subsaharienne dans le contexte du changement climatique », Ferdi Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Document de travail*, P324, mai.

particulier par l'irrigation, ainsi que la construction de chaînes de valeur incluant la paysannerie familiale par des infrastructures rurales, des capacités de stockage et de contrats d'achat, toutes actions de long terme.

4. L'arbitrage entre les intérêts des pays en développement et ceux de la communauté internationale

La littérature académique relative aux motivations de l'aide a mis en exergue que les considérations géopolitiques et l'intérêt propre des bailleurs pourraient être dominants. Certes pendant la guerre froide, l'aide occidentale visait, au moins en partie, à éviter que des pays en développement ne rejoignent le camp communiste. Cette motivation a disparu avec la chute du mur de Berlin, suivie d'ailleurs par une diminution transitoire de l'aide internationale. La seule motivation éthique de l'aide était insuffisante face à la disparition des enjeux géopolitiques.

Un tournant s'est opéré avec les attentats du 11 septembre 2001 à New-York, le monde prenant conscience de l'interdépendance entre pays développés et en développement. Si les problèmes nés de cette interdépendance étaient déjà visibles il y a une vingtaine d'années³⁴, le sentiment s'en est renforcé à la suite d'une série d'évènements : premiers effets du réchauffement climatique et des pertes de biodiversité, apparition de pandémies dans les pays en développement à fort risque de transmission internationale, inquiétude pour la stabilité financière mondiale après la crise américaine des *subprimes*, multiplication des conflits locaux ayant des répercussions dans les pays voisins ou même lointains avec les flux d'émigrés. Lors de l'adoption des *Objectifs de développement durable* en 2015 il est clairement apparu qu'il convenait de promouvoir des valeurs considérées comme universelles, au-moins dans le monde occidental, telles que les droits humains, la liberté et l'égalité des personnes, le respect de l'environnement naturel. A l'heure actuelle les considérations politiques restent importantes, l'aide est encore conçue comme un instrument de projection de puissance ou au-moins d'influence pour les pays contributeurs.

De nombreux travaux académiques ont cherché à démêler dans les buts de l'aide au développement ceux qui répondent aux intérêts propres du pays destinataire ou aux préoccupations commerciales du bailleurs³⁵. À cette fin, ils estiment généralement une relation économétrique entre la part de l'aide allant à chaque pays et les caractéristiques de ce pays, censées refléter d'un côté l'intérêt des donateurs et de l'autre l'intérêt du receveur. Les principales variables supposées expliquer l'allocation géographique de l'aide sont arbitrairement opposées par les auteurs comme représentant les unes l'égoïsme et les autres l'altruisme des donateurs³⁶. Par exemple, la taille de la population, facteur négatif très significatif de l'aide reçue en proportion de la population ou du produit, révèle une préférence des bailleurs de fonds pour les petits pays. Est-ce dans l'intérêt des donateurs, puisqu'ils sont supposés pouvoir acheter ainsi plus de voix aux Nations Unies ou en tout cas exercer plus d'influence sur les pays

³⁴ Cf. J-M Severino et O. Ray (2009) "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy", Center for Global Development, *Working Papers n° 167*, March.

³⁵ Par exemple, J.C Berthélemy et A. Tichit (2004) « Bilateral donor's aid allocation decision—a three-dimensional panel analysis », *International Review of Economics and Finance*, vol.13, Issue 3, p.253-274.

³⁶ Cf : P. Guillaumont (2018) « L'économie politique de l'allocation de l'aide : du positif au normatif ou comment le positif et le normatif s'entremêlent », *Ferdi, note brève*, n°192, juillet.

aidés s'ils sont plus petits ? Ou bien cette préférence traduit-elle un besoin plus fort d'appui extérieur en raison du handicap économique qui résulte d'une faible taille démographique, en particulier de la vulnérabilité qui lui est liée ? Considérons de même la relation non linéaire entre les allocations et le revenu par tête des pays receveurs : si, dans un premier temps l'allocation augmente avec le revenu par tête puis diminue, ceci peut être interprété comme conforme à un principe d'efficacité et de justice ou traduire l'intérêt des pays donateurs qui sont supposés se désintéresser des pays les plus pauvres pour des raisons commerciales, alors que dans les pays les plus pauvres il peut s'avérer difficile de déboursier efficacement en raison des limites à leur capacité d'absorption. Prenons enfin l'impact des liens historiques et culturels qui influencent évidemment l'allocation géographique : traduisent-ils la volonté de poursuivre une influence néo coloniale ou sont-ils l'expression d'une responsabilité particulière, voire encore résultent-ils du fait qu'une meilleure connaissance des pays est un facteur d'efficacité ? Ces exemples illustrent à quel point il est difficile et souvent artificiel d'opposer les intérêts des donateurs et les besoins des receveurs comme si finalement les uns et les autres étaient par nature antagoniques.

Il n'en reste pas moins que dans certains cas flagrants l'intérêt des donateurs peut paraître l'emporter largement sur la recherche de celui du receveur. Une façon d'aborder cette question est d'examiner la destination géographique des flux d'aide au regard des principaux critères susceptibles de représenter les besoins des pays receveurs. C'est ce que l'on appelle l'analyse de la sélectivité de l'aide, expression au demeurant pendant longtemps utilisée dans un sens partisan puisqu'il s'agissait essentiellement de savoir si l'aide allait vers les pays bien gouvernés. Une analyse plus significative se fonderait sur les caractéristiques des pays aidés, telles que leur taille, leur pauvreté ou leur vulnérabilité dans ses trois dimensions économique, climatique ; socio-politique, qui déterminent leurs besoins, ainsi que d'autres traits reflétant un intérêt commun du bailleur et du receveur, comme la proximité géographique ou le partage d'une même langue et culture³⁷.

Le principal point qui vaille est de savoir si les finalités correspondant à un intérêt du pays à l'origine du flux financier sont illégitimes. Aider particulièrement les pays qui sont proches géographiquement ou culturellement trouve sa justification dans le fait que leur développement est un facteur de stabilité de part et d'autre, en limitant les risques d'anarchie, de terrorisme, voire de migration massive. Mais aider seulement ces pays perdrait en légitimité, puisque l'exigence du développement concerne un plus vaste ensemble des pays.

Au-delà du choix des pays destinataires des flux financiers, une question cruciale est constituée par les conditions que les institutions multilatérales et les bailleurs bilatéraux mettent à leurs déboursments. La conditionnalité qui traditionnellement a accompagné l'aide au développement a été vivement critiquée à la fois comme inopérante et comme empiétant sur la souveraineté des pays aidés tout en servant les intérêts commerciaux des bailleurs ou de leurs entreprises. C'est pourquoi, à la Conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), les donateurs se sont engagés « à s'aligner sur les objectifs des pays receveurs et à s'appuyer sur les systèmes locaux »³⁸. Il n'est pas évident que cette résolution ait en

³⁷ Cf. J. Amprou, P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney (2007) "Aid Selectivity According to Augmented Criteria", *World Economy*, Vol. 30, n° 5, p. 733-763. Cette mesure de la sélectivité des différents bailleurs pourrait être là encore de la responsabilité de l'organisme indépendant de suivi des flux financiers, que nous évoquons en conclusion.

³⁸ Alléger la conditionnalité n'enlève rien à l'exigence de transparence de telle sorte que le bailleur puisse suivre l'usage des fonds et éviter les enrichissements illicites personnels.

profondeur modifié les pratiques, tant le poids des habitudes est prégnant. La conditionnalité attachée aux flux destinés à financer les biens publics mondiaux, notamment la « finance climat », est encore moins bien supportée par les pays en développement destinataires. Ceux-ci reprochent aux pays développés de ne pas tenir leurs engagements financiers et de vouloir leur interdire les voies qu'eux-mêmes ont emprunté pour leur développement, alors même qu'ils sont principalement responsables du réchauffement des températures et des dérèglements climatiques qui l'accompagnent. L'arbitrage entre la recherche du développement des pays aidés et celle de l'intérêt de la communauté internationale, qui était selon la littérature économique apparu relativement artificiel, retrouve toute son actualité.

Conclusion

La présence des quatre dilemmes dans la politique internationale de financement des pays en développement justifie que soit confiée à une institution internationale le recensement des objectifs poursuivis par les bailleurs. Même s'il existe des recoupements entre les différentes finalités, une vision claire des buts poursuivis par chacun est la première condition pour que les arbitrages se réalisent de manière raisonnée et consensuelle et que soit assurée une efficacité globale des financements. Nous avons ailleurs³⁹ plaidé pour la création d'un organisme indépendant dont la tâche serait de fournir une cartographie des financements publics à destination des pays en développement et d'en analyser l'efficacité. La connaissance exhaustive des flux est essentielle pour que l'objectif de croissance économique (qui est premier pour les pays en développement, notamment à faible revenu) ne soit pas considéré comme secondaire par les bailleurs, au risque d'une fracture de la communauté internationale.

Le choix des finalités est d'autant plus important qu'en découlent logiquement les destinataires potentiels des fonds, comme les conditions financières et les conditionnalités politiques susceptibles de leur être associées. Destinataires et conditionnalités déterminent à leur tour l'efficacité de la coopération internationale.

Les flux destinés à l'atténuation du réchauffement climatique, comme ceux destinés à préserver la biodiversité, qui correspondent à un bien public de portée mondiale, iront logiquement dans les pays où leur efficacité est *a priori* la plus grande. Il s'agit le plus souvent de pays émergents, car si la modification du modèle de croissance est nécessaire partout, elle l'est particulièrement dans ces pays qui sont déjà responsables d'une part significative des émissions de CO₂ et c'est là sans doute qu'elle serait la plus efficace⁴⁰. Ces financements devront répondre à une demande des pays et une analyse par les bailleurs de leur efficacité relative et de leur rendement économique et financier. Les pays à faible

³⁹ Selon notre proposition dans Jean-Michel Severino et Sylviane Guillaumont Jeanneney (2023) « Financer les politiques mondiales : mais pourquoi donc ? » Ferdi Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Document de travail*, n° 317, mars.

⁴⁰ La part des émissions de gaz à effet de serre par habitant dans les émissions mondiales s'élevait en 2018 pour la Chine à 28%, l'Inde 7,3 %, l'Amérique centrale et du Sud 7,3 à comparer à 14,3 pour l'Amérique du Nord et 7,9 pour l'Union européenne ; Le continent africain ne comptait que pour 6,3 % des émissions mondiales. Ministère de la transition écologique, *Chiffres clés du climat, France, Europe et Monde*, édition 2022.

revenu devraient pour autant ne pas être exclus des financements d'atténuation au changement climatique et être les principaux bénéficiaires des financements en faveur de la biodiversité, en fonction là encore de l'efficacité des projets. C'est dans les pays à faible revenu que se trouve à l'heure actuelle le potentiel le plus élevé de biodiversité et de l'atténuation du réchauffement climatique par captage de CO₂ à travers le couvert forestier. Une gestion raisonnée des forêts évitant les déforestations sauvages implique de compenser les pays en développement pour le manque à gagner.

En revanche le choix des bénéficiaires des crédits d'adaptation relève d'une logique différente. Les crédits d'adaptation devraient être consacrés aux pays où les dommages dus au changement climatique sont les plus importants. Mais, comme nous l'avons noté, la mesure de ces dommages est incertaine. Un bon critère d'allocation des fonds entre pays devrait être un indicateur de vulnérabilité physique ou structurelle au changement climatique, c'est-à-dire indépendante de la politique d'adaptation menée présentement par les gouvernements afin d'éviter tout aléa moral et à prévenir plutôt que guérir⁴¹. Même si les projets de développement et d'adaptation au changement climatique sont sur le terrain imbriqués, leur financement par les pays développés ne répond pas à la même motivation et devra sans doute rester distinct, avec des modalités différentes, notamment une moindre conditionnalité.

Références

J. Amprou, P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney (2007) "Aid Selectivity According to Augmented Criteria", *World Economy*, Vol. 30, n° 5, p. 733-763.

C. Angely (2023) « La crise de 2008 et l'inclusion financière en Afrique Impasse, fausses et vraies pistes » Ferdi, à paraître.

J.C Berthélemy et A. Tichit (2004), « Bilateral donor'said allocation decision—a three-dimensional panel analysis », *International Review of Economics and Finance*, vol.13, Issue 3, 2004, p.253-274.

B. Cabrillac et L. Jacolin (2022) « L'évolution des facilités du FMI pour les pays pauvres », *Ferdi Note Brève*, B227, mise à jour mai.

B. Cabrillac et S. Guillaumont Jeanneney (2022) « Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables », *Ferdi Document de travail* P298.

B. Cabrillac (2023) "Soutenabilité de la dette et changement climatique" Ferdi Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Note brève* B249, mai.

⁴¹ La Ferdi a construit un indicateur de ce type sur la base de deux sortes de risques dus au changement climatique : ceux liés à des chocs tendanciels tels que l'élévation du niveau des mers, l'accroissement des températures et la diminution des précipitations, et ceux liés à l'intensification des chocs récurrents (comme notamment les cyclones).

D. Dollar and A. Kraay (2002) "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, vol. 7, n° 3, September 2002, p.195-225.

W. Easterly and S. Fischer (2001) "Inflation and the Poor", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 33 (2), p. 160-178.

S. Feindouno et L. Wagner (2020) *Les Conflits internes dans le monde : Estimer les risques pour cibler la prévention*, Ferdi.

S. Feindouno, S. Guérineau, P. Guillaumont , S. Guillaumont Jeanneney , P. Plane (2022) Monnaies nationales ou régionales et réduction de la pauvreté en Afrique, *Revue d'économie du développement* 2021/4 (Vol. 29), p. 49-81.

Ferdi, (2016) *Allier sécurité et développement. Plaidoyer pour le Sahel*.

P. Guillaumont et L. Wagner (2013) « L'efficacité de l'aide- pour réduire la pauvreté : leçons des analyses transversales et influence de la vulnérabilité des pays, *Revue d'économie du développement*, 2013/14 décembre, p. 115-164.

P. Guillaumont (2018) « L'économie politique de l'allocation de l'aide : du positif au normatif ou comment le positif et le normatif s'entremêlent », Ferdi, *note brève*, n°192, juillet.

P. Guillaumont, (2022) « Les fantômes des COP, de Glasgow à Charm el-Cheikh, Ferdi, *Éditorial*, 8 décembre 2022.

P. Guillaumont (2023) "Financer des politiques mondiales : mais pour qui ? Prendre en compte la vulnérabilité des pays", Ferdi Chaire Architecture internationale du financement du développement, Document de travail P319, mars.

C. Hess et E. Ostrom (2007) « Introduction: An Overview of the Knowledge Commons », dans *Understanding Knowledge as a Commons : From Theory to Practice*, MIT Press, 2007.

IMF (2022) « La Directrice Générale du FMI salue la création du fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité afin d'aider les pays vulnérables à relever les défis à plus long terme » Communiqué de presse n°22/115, 13 April.

IMF (2022) « Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries –2022 *IMF Policy Paper* December, p.19.

P. Jaquet et J-D Naudet (2006) « Les fondements de l'aide » in D. Cohen, S. Guillaumont Jeanneney et P. Jaquet *La France et l'aide publique au développement*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris, 2006, p.47-96.

A. de Janvry et E. Sadoulet (2023) « Sept propositions pour soutenir et financer le secteur agricole en Afrique subsaharienne dans le contexte du changement climatique », Ferdi Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Document de travail*, P324, mai.

J. Landry, J. Rochette, M. Wemaëre, S. Treyer (2022) « Mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020 : quel mécanisme de financement ? » Iddri *Étude*, n°07, novembre 2022.

R. MacKinnon (1973) *Money and capital in economic development*, The Brookings Institution, Washington.

T. Mélonio, J-D Naudet et R. Rioux, (2022) « L'aide publique au développement à l'âge des conséquences », AFD *Policy Paper*, octobre, n° 11.

OCDE (2022) *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2016-2020. Enseignements tirés d'une analyse désagrégée*, Éditions OCDE, Paris.

B.M. Ravallion and L. Squire (1996) "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues" The World Bank *Policy Research Paper Series*, n° 1563.

B. M. Ravallion (2001) "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages", *World Development*, vol. 29, n° 11, p.1803-1815.

J-M Severino et O. Ray (2009) "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy", Center for Global Development, *Working Papers n° 167*, March.

J.-M. Severino et S. Guillaumont Jeanneney (2023) « Financer les politiques mondiales : mais pourquoi donc ? » Ferdi Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Document de travail*, n° 317, mars.

J-M. Severino, J-M. (2023) "Des millions pour des milliards : accélérer l'émergence entrepreneuriale africaine pour une croissance accélérée, durable et riche en emplois", Ferdi Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Document de travail P325*, mai.

United Nations and World Bank (2018) *Pathways for Peace : Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, DC : World Bank, Washington.

World Bank Group (2021) *A changing landscape : trends in official financial flows and the aid architecture*, Development Finance, November.

“Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier? Quelle confusion! Sera-ce sur la justice? Il l'ignore.”

Pascal

FERDi

Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 43 97 64 60